

BANK I KREDYT

Czasopismo NBP poświęcone ekonomii i finansom
National Bank of Poland's Journal on Economics and Finance

luty
2007

- 3 **Switgard Feuerstein, Oliver Grimm**
The Enlargement of the European Monetary Union
Rozszerzenie Europejskiej Unii Walutowej
- 21 **Artur Nowak-Far**
Eurogrupa jako forum podejmowania decyzji w Unii Gospodarczej i Walutowej
Eurogroup as an Economic and Monetary Union's Decision-Making Forum
- 34 **Magdalena Dynus**
Fiskalizm w Unii Europejskiej
Fiscalism in the European Union
- 46 **Joanna Krasodomska**
Ocena stanu przygotowania banków do wdrożenia Nowej Bazylejskiej Umowy Kapitałowej
– przegląd wyników badań
The Evaluation of Banks' Preparation for Implementing the New Basel Capital Accord
– a Survey Review
- 61 **Paweł Wyczański**
System bankowy w Polsce w latach 1989–1990
The Banking System in Poland in 1989–1990
- 75 **Lúcio Vinhas de Souza i Philippe De Lombaerde (red.), Peryferie euro. Polityka pieniężna i kursowa w krajach Wspólnoty Niepodległych Państw** *rec. Cezary Wójcik*
Review of the book edited by Lúcio Vinhas de Souza and Philippe De Lombaerde, The periphery of the Euro: Monetary and Exchange Rate Policy in CIS Countries
- 78 **Przemysław Stodulny, Analiza satysfakcji i lojalności klientów bankowych** *rec. Janina Harasim*
Review of the book by Przemysław Stodulny, Analysis of Satisfaction and Loyalty of Banks' Customers
- Integracja rynków finansowych w Unii Europejskiej (educational insert in Polish only)**
Aleksandra Pilecka
Plan działań w zakresie usług finansowych (FSAP) – założenia, realizacja i wpływ na rynki finansowe w Unii Europejskiej
Financial Services Action Plan (FSAP) - Assumptions, Implementation and Influence on European Union Financial Markets

Rada Naukowa/Scientific Council

Peter Backé (Oesterreichische Nationalbank), Wojciech Charemza (University of Leicester; Narodowy Bank Polski), Stanisław Gomułka (London School of Economics and Political Science), Marek Góra (Szkoła Główna Handlowa), Marek Gruszczyński (Szkoła Główna Handlowa), Urszula Grzełowska (Szkoła Główna Handlowa), Danuta Hübner (European Commission), Krzysztof Jajuga (Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu), Cezary Józefiak (Uniwersytet Łódzki), Bartłomiej Kamiński (University of Maryland; The World Bank), Jerzy Konieczny (Wilfrid Laurier University), Wojciech Maciejewski (Uniwersytet Warszawski), Krzysztof Marczewski (Szkoła Główna Handlowa; Instytut Koniunktury i Cen Handlu Zagranicznego), Ewa Miklaszewska (Akademia Ekonomiczna w Krakowie), Timothy P. Opiela (DePaul University, Chicago), Witold Orłowski (Niezależny Ośrodek Badań Ekonomicznych; Szkoła Biznesu Politechniki Warszawskiej), Zbigniew Polański (zastępca przewodniczącego/Deputy Chairman, Narodowy Bank Polski; Szkoła Główna Handlowa), Bogusław Pietrzak (Szkoła Główna Handlowa; Narodowy Bank Polski), Wiesława Przybylska-Kapucińska (Akademia Ekonomiczna w Poznaniu), Zbyněk Revenda (Vysoká škola ekonomická v Praze), Michel A. Robe (American University; U.S. Commodity Futures Trading Commission), Michał Rutkowski (The World Bank), Sławomir Stanisław Skrzypek (przewodniczący/Chairman, prezes/President, Narodowy Bank Polski), Adalbert Winkler (European Central Bank), Charles Wyplosz (Graduate Institute of International Studies, Geneva).

Kolegium Redakcyjne/Editorial Board

Piotr Boguszewski (zastępca redaktora naczelnego/Deputy Managing Editor), Tomasz Chmielewski, Elżbieta Czarny, Krzysztof Gajewski (sekretarz kolegium redakcyjnego/Assistant Editor), Małgorzata Iwanicz-Drozdowska, Ryszard Kokoszcyński, Adam Koronowski, Wojciech Pacho, Zbigniew Polański (redaktor naczelny/Managing Editor), Andrzej Rzońca, Cezary Wójcik, Zbigniew Żółkiewski.

Wydawca/Publisher

Narodowy Bank Polski

Kontakt/Contact

ulica Świętokrzyska 11/21, 00-919 Warszawa, Poland
tel.: +48 22 585 43 26
fax: +48 22 653 13 21
e-mail: krzysztof.gajewski@mail.nbp.pl
<http://www.nbp.pl/bankikredyt>

Projekt/Project

DOCTORAD

Skład i Druk/Typesetting and printing

Drukarnia NBP/Printing House of the NBP

Korekta/Editing

Departament Komunikacji Społecznej NBP/Department of Information and Public Relations NBP

Prenumerata/Subscription

„RUCH” SA - wpłaty na prenumeratę przyjmują: jednostki kolportażowe właściwe dla miejsca zamieszkania lub siedziby prenumeratora (dostawa w sposób uzgodniony). Wpłaty przyjmuje Oddział Krajowej Dystrybucji Prasy „RUCH” SA na konto: Pekao SA IV O/Warszawa 12401053-40060347-2700-401112-001 lub kasa Oddziału. Cena prenumeraty ze zleceniem dostawy za granicę jest o 100% wyższa od krajowej. Zlecenia na prenumeratę dewizową, przyjmowane od osób zamieszkałych za granicą, realizowane są od dowolnego numeru w danym roku kalendarzowym. Wpłaty są przyjmowane na okresy kwartalne w terminie: do 5.12 - na I kw. następnego roku, do 5.03 - na II kw.br., do 5.06 na III kw. br., do 5.09 na IV kw. br. Informacje o warunkach prenumeraty w „RUCH” SA OKDP, ul. Jana Kazimierza 31/33 00-958 Warszawa, można uzyskać pod tel. 532-87-31, 532-88-20.

www.ruch.pol.pl

Prenumerata własna i zamawianie pojedynczych egzemplarzy:

Narodowy Bank Polski - Departament Komunikacji Społecznej,
ulica Świętokrzyska 11/21, 00-919 Warszawa,
nakład: 1200
konto:
Centrala NBP - Departament Operacyjno-Rachunkowy
nr konta: NBP DOR 871010-0000-0000-1323-9600-0000
2007 r. - 204,00 zł, 1 egz. - 17,00 zł

Zgodnie z komunikatem nr 4 Ministra Nauki i Informatyzacji z dnia 7 października 2005 r. w sprawie wykazu wybranych czasopism wraz z liczbą punktów za umieszczoną w nich publikacją naukową (Dz.Urz. nr 17, poz. 51 z późn. zm.), publikacjom naukowym w „Banku i Kredycie” przyznawane są 3 punkty.

The Enlargement of the European Monetary Union

Rozszerzenie Europejskiej Unii Walutowej

Switgard Feuerstein Oliver Grimm***

received: 15 September 2006, final version received: 18 January 2007, accepted: 2 February 2007

Abstract

On 1 January 2007, Slovenia adopted the euro. Lithuania - and until early 2006 Estonia - had also intended to join the euro area at this date, but Lithuania was not admitted to do so as its inflation rate lay slightly above the reference value. The adequate interpretation of the convergence criterion on price stability has long been the focus of the discussion on how fast the new member states should adopt the euro. The article takes up this discussion in the light of the convergence reports on Lithuania and Slovenia of May 2006 and considers the state of convergence of the other new member countries that were assessed in regular convergence reports in December 2006 and their prospects to join the euro area.

Keywords: European Monetary Union, enlargement, convergence reports, inflation criterion

JEL: E42, F33, F42

Streszczenie

Słowenia wprowadziła euro z dniem 1 stycznia 2007 r. Litwa, a do początku 2006 r. również Estonia zamierzała przystąpić do strefy euro w tym samym terminie. Nie było to jednak możliwe, jako że inflacja na Litwie nieznacznie przewyższyła wartość referencyjną. Właściwy sposób interpretowania kryterium konwergencji w zakresie stabilności cen od dawna jest jednym z głównych punktów w dyskusji nad tym, kiedy nowe państwa członkowskie powinny wprowadzić euro. Artykuł włącza się w tę dyskusję w świetle raportów o konwergencji Litwy i Słowenii z maja 2006 r., a także analizuje stopień konwergencji innych nowych państw członkowskich, których oceny znalazły się w raportach o konwergencji wydanych w grudniu 2006, i rozważa ich widoki na przystąpienie do strefy euro.

Słowa kluczowe: Europejska Unia Walutowa, rozszerzenie, raporty o konwergencji, kryterium inflacyjne

* University of Erfurt, Faculty of Economics, Law and Social Sciences, e-mail: switgard.feuerstein@uni-erfurt.de; University of Nottingham, School of Economics, e-mail: switgard.feuerstein@nottingham.ac.uk

** Center of Economic Research at ETH Zurich, e-mail: ogrimm@ethz.ch

1. Introduction

In May 2004, ten countries acceded the European Union. Three of them – Estonia, Lithuania and Slovenia – joined the new exchange rate mechanism (ERM2) shortly thereafter, indicating that they wanted to adopt the euro and become full participants of the European Monetary Union as soon as possible, i.e. at the beginning of 2007. However, only Slovenia introduced the euro at that date. Although in January 2006, Estonia still intended to adopt the euro in 2007, it renounced this plan in April 2006, as it became evident that the country would not meet the inflation criterion at the time of assessment in spring 2006. Lithuania and Slovenia requested country examinations in March 2006, and the corresponding convergence reports prepared by the European Commission and by the European Central Bank (ECB) were submitted to the EU Council on 16 May 2006. The reports on Slovenia stated that the country met all convergence criteria and could adopt the euro, whereas the reports came to the conclusion that Lithuania did not meet the inflation criterion because its inflation rate lay 0.1 percentage point above the reference value. The European Commission recommended that “there should be no change in the status of Lithuania as a Member State with a derogation”, meaning that Lithuania cannot introduce the euro yet. This came as a surprise, as the convergence criteria had been interpreted generously on several occasions in the past and as it was the first time that a country was denied to adopt the euro without this denial being evident beforehand. Moreover, many economists argue that the inflation criterion is not adequately interpreted when applied to new member countries.

At the European Summit on 16 June 2006, Lithuania complained about the rules used to block its application to join the euro area. It was supported by four other new member states, and the Czech Republic, Hungary, Lithuania, Poland and Slovakia produced an unusual joint statement criticizing the way the inflation criterion had been applied by the EU. However the statement was withdrawn in response to pressure from leaders of some of the EU founding states and from the European Commission's president José Manuel Barroso and eventually the summit welcomed the recommendations of the convergence reports (Financial Times 2006). On 11 July 2006 the finance ministers took the final decision and determined the conversion rate for the Slovenian tolar which equals its central parity in the ERM2.

This paper takes up the discussion on the timing of adopting the euro by the new member states and considers the prospects of a further enlargement of the European Monetary Union in view of the

convergence reports on Lithuania and Slovenia and the regular convergence reports on the other EU-10 published in May 2006 and December 2006 respectively. Section 2 briefly surveys the current exchange rate regimes. In section 3, the arguments for an early or a delayed adoption of the euro are considered, the positions of the accession countries and the European Union are summarized, and the adequate interpretation of the inflation criterion is discussed. Section 4 considers the degree of convergence of the EU-10. It also includes some information on Bulgaria and Romania, which acceded the European Union on 1 January 2007.

In the discussion on the timing of the euro adoption, the EU has also called for real convergence in addition to nominal convergence as specified in the Maastricht criteria. This aspect seems to have contributed to the decision on Lithuania and is discussed in section 5. Section 6 concludes.

2. Current exchange rate regimes

Upon accession to the EU, the EU-10 also became members of the European Monetary Union, but member states with a derogation, meaning that they did not adopt the euro at the same time. As a next step towards joining the euro area, a new member state can request to join the ERM2 at any time, which implies the adoption of a fixed exchange rate to the euro with a standard fluctuation band of $\pm 15\%$. Participation in the ERM2 for at least two years without severe tensions is one of the prerequisites for becoming a full member of the European Monetary Union.¹

In 2006, seven of the ten new member countries participated in the new exchange rate mechanism ERM2, and only the largest three of the EU-10, i.e. Hungary, the Czech Republic and Poland, have not joined the ERM2 yet (see Table 1).

Among the three countries who joined the ERM2 on 28 June 2004, just two months after their EU accession, Estonia and Lithuania had currency boards that they have kept as a unilateral commitment in the ERM2, meaning that their exchange rate to the euro is absolutely stable.² Slovenia officially ran a managed

¹ As discussed in section 4.3, the exact range of exchange rate volatility which will still be considered as complying with the exchange rate criterion by EU institutions is not defined precisely. See Feuerstein, Grimm (2004) on the details of the ERM2.

² Although the basic decision for the enlargement of the European Union had already been made when the rules of the ERM2 were laid down in 1997, the characteristics of the accession countries were not taken into account. Soon afterwards, a discussion whether a currency board arrangement should be considered as being consistent with ERM2 emerged. In April 2000, the ECB reached the conclusion that a euro-based currency board will not a priori be considered incompatible with ERM2, if certain conditions are met (European Central Bank 2000a; Feuerstein, Grimm 2004).

Figure 1. Exchange rates of the EU-10, monthly data



Source: Eurostat.

float before participating in the ERM2, but in practice, the country had a crawling peg with a continuous depreciation of the tolar (see Figure 1).

Latvia, Cyprus and Malta started participating in ERM2 in April 2005. Before, Latvia had pegged its currency to the SDR with a fluctuation band of $\pm 1\%$, which it replaced by a peg to the euro at the beginning of 2005, retaining a fluctuation band of $\pm 1\%$. Malta replaced its close peg to a currency basket by a peg to the euro according to the rules of the ERM2, but the Maltese authorities declared that they wanted to keep the Maltese pound at the central rate unilaterally. Cyprus had pegged its pound closely to the euro since 1999 and it continues to do so. (European Central Bank 2006a). Thus less than one year after EU accession, the six smallest of the EU-10 (those with a population of less than 5 million and a share in GDP of EU-25 of less than 0.5% even if measured in purchasing power standards, see table 2) had joined the ERM2.

In November 2005, Slovakia – the smallest of the remaining four new member states with a population of about five million – joined the ERM2, replacing its managed float system.

The three countries which have not joined the ERM2 yet (all having more than 10 million inhabitants) have very different exchange rate regimes. Since 2001, Hungary mimics the ERM2 by pegging the forint to the euro with a fluctuation band of $\pm 15\%$, without however officially participating in it. The Czech Republic runs a managed float while Poland lets the exchange rate of the zloty float freely. These two countries want to participate in the ERM2 for the shortest possible time which means that they will only join the ERM2 when they will be confident to be able to meet all convergence criteria within two years (Czech National Bank 2003; National Bank of Poland 2003). The development of the exchange rates of the EU-10 since the introduction of the euro in 1999 is shown in Figure 1.

3. The discussion on the timing of euro adoption

3.1. Arguments for an early or a delayed adoption of the euro

The main drawback of euro adoption is the risk of asymmetric shocks to which the exchange rate can no longer respond. The traditional theory of optimum currency areas focusses on asymmetric demand shocks and emphasizes that for a member of a monetary union, adjustment can be very costly when labour mobility is low and labour markets lack flexibility (De Grauwe, Schnabl 2004). Tullio (1999) pointed out that transition is not a smooth process and that asymmetric shocks are likely to occur in the period of catching up. This argument calls for caution in the timing of euro adoption.

The empirical evidence on the relevance of asynchronous business cycles is mixed. Nevertheless, in their meta-analysis of 35 studies on business cycle correlation, Fidrmuc and Korhonen (2006) come to the conclusion that many new EU member states, in particular Hungary, Poland, Slovenia and also Estonia, have achieved relatively high degrees of business cycle correlation with the euro area that in several cases exceed that of the smaller peripheral euro area countries.

However, a flexible exchange rate does not only serve as a shock absorber in the case of real shocks hitting the economy. Exchange rate changes in response to financial market shocks may also cause undesired fluctuations in the real economy. Thus not only the risks, but also the benefits of adopting the euro have to be considered. Based on this, many well-known economists have advocated a hard peg of the currencies of the accession countries or an early adoption of the euro (Dornbusch, Giavazzi 1999, Gros 2000; Begg et al. 2000; Kenen, Meade 2003). The

Table 1. *Current exchange rate regimes*

Country	Exchange rate regime before ERM2	Participation in ERM2 since
Estonia	Currency board (continuously in place)	28.6.2004
Lithuania	Currency board (continuously in place)	28.6.2004
Slovenia	Managed float (Crawling Peg)	28.6.2004 (until euro adoption 1.1.2007)
Latvia	Peg to SDR (Peg to Euro since 1.1.2005)	29.4.2005
Cyprus	Peg to euro	29.4.2005
Malta	Peg to basket	29.4.2005
Slovakia	Managed float	25.11.2005
Czech Republic	Managed float	n.a.
Hungary	Peg, mimicking ERM2	n.a.
Poland	Free float	n.a.

Source: own compilation

Table 2. *Size and openness of EU-10*

	Population mln	GDP 1000 mln euro	GDP 1000 mln PPS	GDP per capita PPS, EU25=100	Export quota %
EU 25	461,30	10841,9	10841,9	100	
Malta	0,40	4,5	6,6	70	73
Cyprus	0,75	13,4	14,8	89	47
Estonia	1,35	10,5	18,1	60	80
Slovenia	2,00	27,3	37,4	82	65
Latvia	2,31	12,8	25,4	48	48
Lithuania	3,43	20,6	41,6	52	58
Slovakia	5,38	38,1	69,5	57	77
Hungary	10,10	87,9	143,8	63	66
Czech Rep.	10,22	98,4	174,8	74	72
Poland	38,17	243,4	445,5	50	37

The data refer to 2005.

PPS: purchasing power standards, EU25=100.

Export quota: exports of goods and services divided by GDP.

Source: Eurostat. For the export quota: European Commission (2006f).

argument for this suggestion is that fixed exchange rates are the appropriate regime for small economies which are widely open to trade and financial flows. The problems arising from short and medium term exchange rate fluctuations caused by capital flows are large, whereas the advantages of adjusting the exchange rate are limited, as these countries have little influence on international relative prices (Buitert, Sibert 2006). These arguments are also supported by empirical studies. Borghijs, Kuijs (2004) show that, for the Czech Republic, Hungary, Poland, Slovakia, and Slovenia, empirical results on the basis of a structural VAR suggest that the exchange rate has served as much or more as an unhelpful propagator of monetary and financial shocks than as a useful absorber of asymmetric real shocks. Coricelli et al. (2006) studied the degree of exchange rate pass-through in the Czech Republic, Hungary, Poland, and Slovenia and concluded that changes of the exchange rate only had a small impact on relative prices.

Clearly, the EU-10 are small open economies (see Table 2). The GDP of Poland, by far the largest of them, amounts to only 2.2% of the GDP of the EU-25 if measured by current exchange rates and to 4.1% in purchasing power standards (PPS). The seven of the EU-10 countries who participated in ERM2 in 2006 each have a GDP of less than 1% of the EU-25. In 2005, the share of exports of goods and services in GDP lay between 37% in Poland and 80% in Estonia. In six of the EU-10, the export quota exceeds 60%, which is only true for four of the members of the EU-15 (i.e. the Benelux countries and Ireland). In particular, the three countries with the lowest per capita income in EU-15, Greece, Portugal and Spain, have relatively low export quotas with exports amounting to less than 30% of GDP in 2005. Moreover, the EU is by far the largest trading partner

accounting for more than 65% of exports in all new member countries in Central and Eastern Europe (CE-8). The share of the exports to the euro area exceeded 50% in the Czech Republic, Hungary, Poland, Slovenia and Slovakia. Only in the Baltic states, which have a considerable trade volume with Sweden and among each other, the share of exports to the euro area was lower.³

On average, the EU-10 are more integrated with the EU than the EU-15 countries among themselves. Moreover, the CE-8 already have a differentiated export structure. About half of the exports and imports are intermediate goods, indicating a high degree of integration into the international value-added process (Deutsche Bundesbank 2002).

In addition, the recommendation to quickly adopt the euro is based on doubts over whether ERM2 is a suitable system for the EU-10 to prepare the euro adoption. The experience of the 1990s has shown that in a world of open capital markets, fixed exchange rate regimes with some remaining flexibility are highly vulnerable. The supporters of a hard-peg to the euro argue that participating in the ERM2 exposes the accession countries to the unnecessary risk of exchange rate crises which could damage them severely (Buitert, Grafe 2002; Begg et al. 2002).

3.2. Target dates of the accession countries

The discussion on the euro adoption of the new member countries started well before actual EU accession (De Grauwe, Lavrac 1999; European Central Bank 2000a; 2000b). In the lead-up to EU

³ The data refer to 2005. In Cyprus and Malta, exports to the EU had a share of 72% and 52% in total exports, and the share of exports to the euro area was 52% and 37% respectively. The export shares to the euro area in the Baltic countries were 41% for Estonia, 24% for Latvia and 29% for Lithuania (European Central Bank 2006b; 2006c).

membership, most accession countries expressed their intention to introduce the euro as soon as possible. However, already before acceding the EU, some countries began to envisage a somewhat longer process before adopting the euro (Backe 1999; Backe, Thimann 2004). One of the reasons was that a number of countries had difficult budget situations and realized that complying with the fiscal convergence criteria will only be possible after some time. Moreover, the European Union called for a slower pace and pointed out that the convergence criteria will be strictly applied in spite of the ongoing discussion on the adequate reference value for the inflation criterion (see section 3.4).

Accordingly, most new member countries postponed their target dates for euro adoption, and many of them have done so repeatedly. In November 2005, all EU-10 with the exception of Poland had official target dates (European Commission 2005).⁴ At that date, Estonia, Lithuania and Slovenia intended to adopt the euro on 1 January 2007, whereas the official target date of Latvia, Cyprus and Malta was the 1 January 2008 and Slovakia's target date was 1 January 2009. Hungary and the Czech Republic aimed at a medium term introduction of the euro at the beginning of 2010. However, as will be discussed in sections 4 and 6, many of these target dates turned out to be out of reach and have meanwhile been revised or are under revision.

3.3. The position of the EU and the ECB

The EU has always emphasized that adopting the euro will be the endpoint of a long convergence process. According to the view of both the European Commission and the European Central Bank, the EU-10 should focus on achieving real convergence in the sense of ongoing structural, administrative and economic reforms in the first years of EU membership, and not on joining the euro area yet (European Central Bank 2000a; Padoa-Schioppa 2004; Solbes 2004).⁵

As the EU-10 differ in size, structure and in their current exchange rate regimes, it is acknowledged that the paths towards the euro will be different. The

EU will assess the countries case-by-case, taking their specific situations into account. However, the EU also emphasizes the principle of equal treatment between the new and the current member states. Referring to this principle, the European Commission justifies for instance the unduly restrictive interpretation of the inflation criterion, which is discussed below.

Papademos (2006), the Vice President of the ECB, calls the rigorous fulfillment of the convergence criteria (and thus the possible postponement of full membership of the European Monetary Union) an "insurance policy" for both a country joining the euro area and the euro area itself. However, his explanation of the risks involved remains quite general, and it is not really clear what the fears of the EU about early euro adoption are – in particular for those countries like Lithuania and Estonia who have already shown that their economies can cope with an absolutely fixed exchange rate to the euro.

Of course, the heterogeneity within the euro area will increase, when the CE-8 adopt the euro, making monetary policy more difficult to conduct. However, the economic situation of the EU-10 will have little impact on the ECB's decisions, since they are small and thus have little weight in the euro area's average inflation rate which is the ECB's target. In the case of an asymmetric shock, the EU-10 would have to bear the adjustment costs. As discussed above, there are nevertheless good economic reasons to become a member of the euro area.

The argument that the accession countries will only have little influence on the monetary policy of the ECB is qualified, as they will be represented in the ECB's Governing Council. Ross (2006), a representative of the Bank of Estonia, discusses this issue, pointing out that fears go in both directions. It is sometimes said that central bank governors from the new member states are more "accustomed" to inflation rates exceeding 2%. However, it is also suggested that governors from the new member states could be in favour of higher interest rates, as these would be preferable for their home countries. Ross emphasizes that these arguments should be dismissed, as the members of the Governing Council do not represent their central banks, but the entire euro area.

Moreover, to prepare the EU enlargement, a reform in the structure of the ECB's decision making bodies has been adopted. As soon as the number of full EMU members exceeds 15, a rotation system for the voting rights of the governors of national central banks will be introduced, increasing the weight of the large countries in the Governing Council (Frenkel, Fendel 2003).

⁴ Poland has never declared an official target date. However, the country also had an "as-soon-as-possible-approach" (National Bank of Poland 2003), and in discussions on euro adoption, intended dates for euro adoption were mentioned. For instance, the former Minister of Finance Grzegorz Kolodko said in an interview with the Financial Times (2002) that he thought that Poland would adopt the euro in 2006 or 2007. The IMF country report 2005 said that the Polish government had targeted euro adoption in 2009-2010, while the IMF report 2006 stated that the government wanted to make more progress toward meeting the Maastricht criteria before setting a target date for euro adoption (International Monetary Fund 2005; 2006d).

⁵ The positions of the European Commission, the Council and the ECB on the enlargement of the European Monetary Union are very similar and are not distinguished below.

The views of the European Union and those of the economists favoring an early adoption of the euro also differ with regard to the role of the ERM2. In the opinion of the EU, the EU-10 should not see the ERM2 as a mere waiting room to become a full member of the EMU, but rather as a testing room. The EU regards the ERM2 as a mechanism fostering real and nominal convergence, providing at the same time the flexibility that may still be needed. Thus, it may be advantageous to participate in the system for more than two years. Moreover, the EU states that the ERM2 may help to find the appropriate exchange rate at which to join the euro area (Padoa-Schioppa 2002). There are, however, doubts whether this reasoning applies. The exchange rate will rather be determined by market expectations about the conversion rate than on the basis of fundamentals.

3.4. The discussion on the inflation criterion

The criticism of the EU position focuses on the adequate interpretation of the criterion on price stability, as this criterion is the major obstacle to adopting the euro for countries with sound fiscal policies and a stable euro exchange rate.

The formulation in the Treaty (Art. 121(1)), together with the protocol on the convergence criteria requires "... a rate of inflation ... that does not exceed by more than 1 1/2 percentage points that of, at most, the three best-performing Member States in terms of price stability." The rigid application of this criterion is widely criticized on various grounds.

The reference value is calculated based on the inflation rates of all member countries of the EU, including those outside the euro area. It is difficult to see why adopting the euro should depend on the inflation of countries that do not belong to the euro area (Gros 2006). In the last years, there has always been at least one country outside the euro area among the EU member countries with the lowest inflation rate. However, even if the criterion was based on euro area countries only, it may be unduly restrictive. In spite of the common monetary policy, inflation rates vary among euro area countries, and some countries may experience particularly low inflation because of a local recession or changes in indirect taxes for instance (Gros 2006).

Typically, the reference value is close to the euro average inflation rate, and in September 2004, the reference value was below the inflation rate of the euro area. Ironically, this was due to the very low inflation in Lithuania (European Commission 2006c). In 2004, seven of the twelve countries belonging to the euro area had an inflation rate above the reference value and would not have been allowed to adopt the euro.

The convergence criteria were created with respect to the start of EMU before the euro was introduced. However, a single currency has a single inflation rate and the ECB targets inflation for the euro area as a whole. It is thus arguable that the suitable benchmark is the average euro area inflation rate (Kenen, Meade 2003; Gros 2006). In the convergence reports of May 2006, the data of March 2006 were used and the relevant inflation rate of the euro area (based on 12-month averages) was 2.3%, which would have resulted in a reference value of 3.8%, well above Lithuania's inflation rate of 2.7%.

Moreover, the more countries are members of the EU, the more likely it is that the three countries with the lowest inflation rates are outliers, which makes the criterion much stricter than before. The EU is aware of this possibility and did for instance not include Lithuania into the group of best-performers when the country had a negative inflation rate (European Central Bank 2004). The EU has thus interpreted "best-performing countries" as the countries with the lowest, but still positive inflation rates.

Buiter and Sibert (2006) challenge the view that the "best performing" countries are those with the lowest inflation rate. They argue that this is not consistent with the ECB's own definition of price stability, which is an inflation rate close to but below 2%, and the best-performers should be chosen using this definition. In March 2006, Denmark, Germany and France had an inflation rate of 1.9%, which would have resulted in a reference value of 3.4%.

An additional reason, why the strict interpretation of the inflation criterion is not adequate for the new member countries is the Balassa-Samuelson effect. For the transition countries, a trade-off between exchange rate stability and low inflation may arise due to relative price adjustments. During the catching-up process, prices of non-tradable goods tend to rise relative to tradable goods, amounting to an appreciation of the equilibrium real exchange rate leading either to nominal appreciation or to higher inflation. The change in relative prices is mainly due to faster productivity growth in the sector of tradable goods. Estimates of the Balassa-Samuelson effect range between 1 to 2.5 percentage points per year (Deutsche Bundesbank 2001; Buiter, Grafe 2002; Buiter, Sibert 2006). Moreover, further adjustments of administered prices and increases of VAT and excise taxes due to EU harmonization contribute to higher inflation without causing pressure on the exchange rate. Buiter and Sibert (2006) therefore suggest that the inflation criterion should be adjusted for the Balassa-Samuelson effect.

In contrast, the EU emphasizes that alternative benchmarks from which to measure the allowable excess of 1.5 percentage points would not comply with the Maastricht criteria and the principle of equal treatment, implying that the inflation criterion is very difficult to meet for countries for which the Balassa-Samuelson effect is relevant. However, this approach can be criticized, as equal treatment should not mean identical treatment but equivalent treatment, taking into account the changes brought about by the creation of EMU (Kenen, Meade 2003).

Occasionally, some accession countries try to oppose the restrictive interpretation of the inflation criterion. In addition to the withdrawn statement on the European Summit in June 2006 that is mentioned in the introduction, recent examples include Tanel Ross (2006), Bank of Estonia, and an article authored by the Governor of the Czech National Bank, Zdenek Tuma (2007) in the Financial Times. Moreover, the IMF country report said that the Estonian authorities planned to hold further discussions with EU institutions to seek an interpretation of the Maastricht inflation criterion that would be better suited to conditions in a rapidly converging economy (International Monetary Fund 2006b).

4. The state of convergence in the New Member Countries

For a changeover to the euro, the new member states have to comply with all the convergence criteria specified in the treaty. As discussed above, the criterion on price stability requires that a country's inflation rate must not exceed the average of the inflation rate of the three best-performing EU member states by more than 1.5 percentage points over the period of one year preceding the examination. In addition, a country must fulfil the condition of nominal interest rate convergence saying that the long-term interest rates must not exceed by more than 2 percentage points that of the three best-performing countries with respect to price stability. The fiscal criteria require that the ratio of the general budget deficit to GDP must not be above 3% and the ratio of sovereign debt to GDP must not exceed 60% unless this ratio is sufficiently diminishing and approaching the reference value. The relevant data for these criteria are compiled in Tables 3a and 3b. Furthermore, a country has to show a high degree of exchange rate stability by participating in the ERM2 for at least two years without devaluating and without severe tensions.

Table 3a. *State of convergence of EU-10*

Country	Inflation Rate (HICP)					Long-term interest rates 2005	Current account	
	2001	2002	2003	2004	2005		2004	2005
Cyprus	2.0	2.8	4.0	1.9	2.0	5.16	-5.1	-5.7
Czech Rep.	4.5	1.4	-0.1	2.6	1.6	3.51	-6.1	-2.1
Estonia	5.6	3.6	1.4	3.0	4.1	3.98*	-13.0	-11.0
Hungary	9.1	5.2	4.7	6.8	3.5	6.60	-8.5	-6.8
Latvia	2.5	2.0	2.9	6.2	6.9	3.88	-13.0	-12.7
Lithuania	1.6	0.3	-1.1	1.2	2.7	3.70	-7.7	-7.5
Malta	2.5	2.6	1.9	2.7	2.5	4.56	-8.1	-10.6
Poland	5.3	1.9	0.7	3.6	2.2	5.22	-4.3	-1.7
Slovakia	7.2	3.5	8.4	7.5	2.8	3.52	-3.4	-8.6
Slovenia	8.6	7.5	5.7	3.7	2.5	3.81	-2.1	-1.1
Ref. Value	3.1	2.9	2.7	2.2	2.5	5.38	n.a.	n.a.

Table 3b. *State of convergence of EU-10 (continued)*

Country	Budget deficit (% of GDP)					Total debt (% of GDP)	
	2001	2002	2003	2004	2005	2004	2005
Cyprus	-2.3	-4.4	-6.3	-4.1	-2.3	70.3	69.2
Czech Rep.	-5.7	-6.8	-6.6	-2.9	-3.6	30.7	30.4
Estonia	-0.3	0.4	2.0	2.3	2.3	5.2	4.5
Hungary	-3.4	-8.2	-6.3	-5.3	-6.5	56.3	57.7
Latvia	-2.1	-2.3	-1.2	-0.9	0.2	14.5	12.1
Lithuania	-2.1	-1.5	-1.3	-1.5	-0.5	19.4	18.7
Malta	-6.4	-5.5	-10.0	-5.0	-3.2	74.9	74.2
Poland	-3.7	-3.2	-4.7	-3.9	-2.5	41.9	42.0
Slovakia	-6.5	-7.7	-3.7	-3.0	-3.1	41.6	34.5
Slovenia	-4.1	-2.5	-2.8	-2.3	-1.4	28.7	28.0
Ref. Value	-3.0	-3.0	-3.0	-3.0	-3.0	60.0	60.0

*As the Estonian government did not issue 10-year government bonds, the indicator for Estonia is based on bank lending rates (interest rates on new EEK-denominated loans to non-financial corporations and households with maturity over 5 years).

The data on the budget deficit and on total debt are based on ESA95 (European System of Accounts). National definitions may deviate. The data were retrieved from Eurostat's internet pages on 12 January 2007.

The fiscal data for Hungary and Poland do not yet take into account Eurostat's decision on the classification of funded pension schemes and will be revised in April 2007 at the latest. See section 4.3.

Source: Eurostat. For the current account data: European Commission (2006a; 2006b; 2006d)

According to the treaty, the European Commission and the ECB report to the European Council, at least once every two years, or at the request of a member state with a derogation, on the progress made in the fulfilment of the Maastricht criteria for the adoption of the euro by the member states.

The first convergence reports covering the ten new member countries⁶ were adopted in October 2004. Following the request of Lithuania and Slovenia for an examination, the European Commission and the ECB published their respective Convergence Reports on 16 May 2006. For the other EU-10 countries, the second regular convergence reports were published on 5 December 2006. On the following pages, we examine the state of convergence of the EU-10 countries in view of the 2006 convergence reports. In addition, we briefly discuss the initial position of Bulgaria and Romania, which both joined the European Union on 1 January 2007.

4.1. The assessment of Lithuania and Slovenia

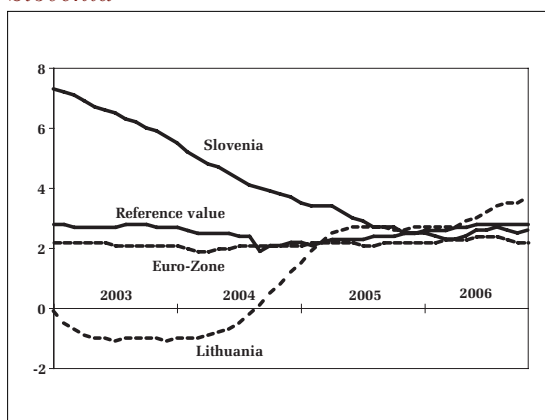
The convergence reports on Lithuania and Slovenia were published in May 2006, after both countries had submitted requests for an assessment in March 2006, thereby, expressing their intention to adopt the euro at the beginning of 2007. Apart from the criterion on price stability which was slightly violated by Lithuania, both countries fulfilled the convergence criteria with ease.

Price stability criterion

For the assessment of the price stability criterion, the convergence reports use the 12-month average inflation based on the harmonized consumer price indices HCPI. In March 2006, the countries with the lowest inflation were Sweden, Finland and Poland, defining a reference value of 2.6%. The Slovenian inflation rate of 2.3% stayed below this critical value, whereas the Lithuanian inflation of 2.7% was slightly higher. On this basis, the European Commission recommended that Lithuania should not be admitted to the euro area, but should keep its status as a member state with a derogation.

Interestingly, one year earlier, the outcome would have been the other way around (see Figure 2). In March 2005, the 12-month average inflation was 2.2% in Lithuania, which was equal to the reference value, while in Slovenia, inflation was 3.4%. And from September to November 2004, Lithuania belonged to the “best-performers”.

Figure 2. Inflation rates in Lithuania and Slovenia



Source: Eurostat.

Moreover, if the convergence reports had been written one month later, Lithuania would have fulfilled the inflation criterion, which shows that the decision was indeed on a razor-edge: in April 2006, Lithuania's 12-month average inflation continued to be 2.7%, while the reference value⁷ had risen to 2.7%. Remarkably, this information was released by Eurostat (2006) on 17 May 2006, one day after the publication of the convergence reports.

However, when assessing the sustainability of price stability, the European Commission and the ECB did not focus on past data, but on inflation forecasts. Average inflation in 2006 was expected to rise to 3.3% in Lithuania, while it was expected to be 2.4% in Slovenia (European Commission 2006a; 2006b). Actually, Lithuania has not fulfilled the price stability criterion since May 2006, while Slovenia's inflation rate has continuously been below the reference value. Until November 2006, the 12-month average inflation rate increased to 3.7% in Lithuania and to 2.6% in Slovenia, while the reference value rose to 2.8%. Among other reasons, the increasing inflation rate in Lithuania is due to a sharp rise of import prices of gas at the beginning of 2006 after the expiration of a multi-year agreement with a major gas supplier. The main impact of the gas price increase on the inflation rate will occur with a delay, as the prices for distributed heat are regulated.

Moreover, the harmonization of excise taxes on fuel, tobacco and alcohol is not yet complete and taxes will have to be increased within the next few years to reach the minimum EU levels. While these price increases are one-off price shocks, second-round effects on wages are expected as output growth

⁶ In addition to the new member countries, the regular convergence reports in October 2004 and in December 2006 also covered Sweden.

⁷ Strictly speaking, the reference value increased from 2.63% to 2.67% (resulting from the inflation rates of the best performers Sweden, Finland, and Poland of 0.9%, 1.0% and 1.5% in March 2006 and 1.1%, 1.0% and 1.4% respectively in April 2006).

is buoyant and labour markets are tightening. In its autumn forecasts, the European Commission (2006f) has estimated inflation to rise to 4.6% in 2007, and to fall again to 3.3% in 2008.

Some of the factors exerting upward pressure on inflation are also present in Slovenia. Indirect taxes will be increased and the strong growth in demand may cause upward pressure on wages and prices. Nevertheless, the EU Commission's inflation forecast for Slovenia was moderate, and these expectations have basically materialized.

Budget deficit and total government debt

Fiscal policies are sound in both countries, with Lithuania having both a smaller budget deficit than Slovenia (-0.5 % and -1.4 % of GDP in 2005) and a lower government debt-to-GDP ratio (18.7% and 28.0% in 2005, see Table 3b).

As some of the inflation risk is due to the strong growth in demand and output – in particular in Lithuania – the convergence reports call for adequately tightened fiscal policies to reduce potential demand pressures in the economy. In view of the low budget deficits this reasoning may seem somewhat puzzling, but when considering the structural deficits, it becomes comprehensible. In Slovenia, the structural deficit was expected to rise from 1.4 percentage points in 2005 to 1.8 percentage points in 2006. In Lithuania, the structural deficit deteriorated in 2003 and 2004 and improved again in 2005 (European Commission 2006a; 2006b). However, in 2006 fiscal policy resulted in a positive demand stimulus again, thereby acting procyclically and contributing to inflationary pressures (International Monetary Fund 2006c).

Exchange rate criterion

Both countries had participated in the ERM2 for 22 months at the time of the publication of the Convergence Reports. As the exchange rate criterion requires participation in the ERM2 “for at least two years before the examination”, this criterion was not fulfilled if interpreted literally. However, this rule was applied with generosity from the very beginning, when Italy joined the euro area in 1999 although it had participated in the ERM2 for 16 months only at the time of assessment in March 1998. Actually, this issue is hardly mentioned in the Convergence Reports published in May 2006.

With its currency board arrangement, Lithuania maintains an absolutely fixed exchange rate to the euro, thereby naturally fulfilling the requirement on the stability of the exchange rate. However, also the Slovenian tolar's exchange rate was kept within a

very narrow range of less than 0.2% around the central parity after Slovenia had joined the ERM2, although until then the exchange rate regime had been characterized by a crawling peg with a continuous – albeit small – depreciation against the euro.⁸

Long-term interest rate criterion

Moreover, the long-term interest rates are significantly below the reference value. The average of the long-term interest rates in the period from April 2005 to March 2006, which was used in the convergence reports, was 3.7% in Lithuania and 3.8% in Slovenia, while the reference value was 5.9% and the long-term interest rate in the euro area was 3.4%.

Additional factors

The convergence reports discuss some additional factors mentioned in Article 121(1) of the Treaty, i.e. the results of market integration and the development of the balance of payments. In particular, they point out that Slovenia's industrial structure is similar to that of the euro area, while in Lithuania, differences remain considerable in this respect. The two countries also differ in their balance-of-payments situation. While for Slovenia, the current account is broadly balanced (with a deficit of 1.1% of GDP in 2005), Lithuania had a large deficit of 7.5% of GDP in 2005. Although roughly half of Lithuania's deficit was financed by FDI, whereas Slovenia had only little inflow of FDI, Slovenia appears in a better light in this respect. There is no convergence criterion on the balance of payments a country has to comply with when adopting the euro, but these aspects might play a role in the overall assessment of a country.

4.2. State of Convergence in Estonia

In addition to Lithuania and Slovenia, Estonia joined the ERM2 already in June 2004. Until early 2006, Estonia intended to adopt the euro at the beginning of 2007. However, in early 2006 it became evident that Estonia did not fulfil the inflation criterion, and on 27 April 2006, the government stated that the new objective to become member of the euro area was 1 January 2008 (Estonian National Changeover Committee 2006). Meanwhile, it is clear that euro adoption has to be further postponed (see below and section 6).

⁸ The instruments that were used in Slovenia to stabilize the exchange rate are described in the Convergence Report of the European Central Bank (2006c).

Price stability criterion

In 2005, the inflation rate was 4.1%, which was well above the reference value of 2.5%, meaning that Estonia violated the criterion on price stability. While in June 2006, forecasts still indicated that Estonia will be able to meet the inflation criterion in time to join the euro in 2008, in autumn 2006, both the European Commission and the Bank of Estonia forecasted that inflation will remain above 4% until 2008, implying that Estonia will not be able to adopt the euro before 2010 (Euroveeb 2006a; European Commission 2006f; Bank of Estonia 2006).

The expected rise in the inflation rate is mainly due to the raising of excise taxes.

Fiscal criteria and long-term-interest rate

Moreover, the country has run a budget surplus over the past years and therefore meets the fiscal requirements with ease. As, due to its low indebtedness, Estonia has not issued any government bonds with a maturity of 10 years, the indicator for assessing the interest rate is based on bank lending rates with maturity over 5 years. This indicator was 3.98 % in 2005 and thus clearly below the critical value.

Exchange rate criterion

Estonia introduced a currency board in 1992 and since then, it has maintained an absolutely fixed exchange rate to the Deutschmark and later to the euro. In a certain sense, it has had a monetary union with the euro area for a long time, and it has proven that it can cope with any problems that might arise from not being able to adjust the nominal exchange rate. Estonia formally participates in the ERM2 since June 2004 (although that makes no difference for its monetary policy), and clearly meets the exchange rate criterion.

Additional factors

The Estonian economy is highly integrated with the European Union which applies to both product and financial markets. A less favourable characteristic is the large current account deficit which amounted to 11% of GDP in 2005. However, as a large part of it is financed by FDI and Estonia's economy is growing fast, the current account deficit need not be a major problem and may reflect a successful catching-up process (European Commission 2006d; European Central Bank 2006a).

4.3. The State of convergence in the remaining EU-10 countries

In this subsection, the state of convergence of the remaining seven new EU member countries is briefly discussed. These are the four countries that entered ERM2 in 2005, i.e. Latvia, Slovakia and the Mediterranean countries Cyprus and Malta, as well as the three countries not participating in ERM2 yet, i.e. the Czech Republic, Hungary and Poland. In addition to Tables 3a and 3b, the source for the data, forecasts and further information cited in this section is the December 2006 convergence report including the technical annex and the autumn forecasts of the European Commission (2006d; 2006e; 2006f) and the European Central Bank (2006c) convergence report, unless otherwise stated.

Price stability criterion

As discussed in section 3.4, the price stability criterion is difficult to meet for the new member countries if they have a stable euro exchange rate, and the way the criterion is applied to the fast-growing countries in the catching-up process is widely criticized.

In 2005, four of the seven countries considered here, i.e. Malta, Cyprus, the Czech Republic and Poland, had an inflation rate below the reference value of 2.5%, whereas in 2004, only Cyprus had met the criterion. In the Czech Republic and in Poland, currency appreciation had a dampening effect on inflation. The convergence reports of December 2006 referred to the 12-month average inflation of October 2006. While Cyprus, Poland and the Czech Republic continued to meet the price stability criterion, Malta's inflation rate was 3.1% and thereby higher than the reference value of 2.8%. However, this rise in inflation was mainly due to an increase in regulated prices for energy in late 2005, and the inflation rate is expected to return to a position close to the reference value in early 2007.

Latvia, Slovakia and Hungary missed the criterion in 2005, but compared to 2004, Hungary and Slovakia were able to reduce their inflation rates substantially.

The Latvian inflation rate was below 3% in 2003, but above 6% in the years 2004 to 2006, and is expected to remain above 5% in 2007 and 2008. The rise in inflation was mainly due to one-off factors like the rise in the prices of unprocessed food due to poor crops and higher energy and administered prices, but the sustained inflation increasingly reflects upward pressures from labour cost development against the background of buoyant economic activity and increases in excise taxes (Bank of Latvia 2006; European Commission 2006d).

Budget deficit and total government debt

In 2003, six of the seven countries considered here showed a budget deficit above the threshold of 3% of GDP, and the European Commission opened excessive deficit procedures for these countries in July 2004. Of the EU-10, only the three Baltic states and Slovenia did not have an excessive deficit and have met the fiscal criteria since their EU accession.

Cyprus reduced its deficit from 6.3% in 2003 to 2.4% already in 2005. The forecasts for Malta's budget deficit are below 3% for the years 2006 to 2008, thus the country is expected to meet the respective criterion in the near future. Both Cyprus and Malta have debt-to-GDP ratios above the reference value of 60%, but as these ratios have started to decline after peaking in 2004, the criterion on total debt is fulfilled. Accordingly, the European Commission decided to abrogate its decision on the existence of an excessive deficit in Cyprus in July 2006.

Both the Czech Republic and Slovakia had budget deficits exceeding 3% in 2005. However, Slovakia is expected to achieve a budget deficit of 3% by 2007, while the European Commissions forecasts for the Czech Republic are 3.5% for 2006 and 3.6% for 2007.

Poland had a budget deficit of 2.5% of GDP in 2005, and the deficit is expected to fall slightly in 2006 and 2007. There is only a very small difference between the actual deficit and the structural balance, which was also below 2% in 2005 and is not expected to rise. Nevertheless, Poland will not meet the criterion on the budget deficit in 2007, as according to a decision of Eurostat in March 2004, funded pension schemes are classified outside the government sector and the data has to be revised accordingly in March 2007 the latest. Contributions to a funded pension scheme do not count as government revenue and pensions paid by the scheme are not government expenditure. As funded schemes accumulate capital and are, therefore, in surplus at the beginning, the budget deficit is larger when they are not classified in the government sector than if they were included (European Commission 2006e). For Poland, this effect is currently about 2% of GDP, and considering these costs of the pension reform, the budget deficit was 4.4% in 2005 and is expected to be 4.2% in 2006 and 4.0% in 2007. Thus in spite of a deficit that is currently below 3% and has improved since 2003, Poland is further considered to be in a situation of an excessive deficit.

Hungary has the highest budget deficit of the EU-10, and the deficit is expected to remain high. While all the other CE-8 countries have debt-to-GDP ratios well below the reference value, Hungary's debt-to-GDP ratio meanwhile exceeds 60%. The data for

Hungary are also affected by eurostat's decision on the classification of funded pension schemes and the new classification increases the deficit by about 1.5% of GDP. Including the costs of pension reform, the budget deficit is forecasted to exceed 10% of GDP in 2006 and to amount to 7.4% in 2007.

Long-term interest rate criterion

Until 2005, all countries, except Hungary, had achieved a long-term interest rate below the reference value. The favourable development of long-term bond yields in the preceding years was due to a continuing fall of inflation rates and to lower risk premia based on further legal reforms and on the EU-accession. Hungary, which has problems with all the other convergence criteria, too, had an average long-term bond yield of 6.60% in 2005 while the reference level was 5.38%.

Exchange rate criterion

As the seven countries considered in this subsection do not meet the requirement of a two-year participation in the ERM2, they do by definition not comply with the exchange rate criterion. Thus, the discussion has to focus on the question how stable the euro exchange rates of the various currencies have been over the last years, and whether considering the fluctuations, these countries would have met the exchange rate criterion. However, such an assessment is hardly possible, as the exchange rate criterion is not well specified. The formulation of the criterion reads: "... the observance of the normal fluctuation margins provided for by the exchange rate mechanism ... for at least two years ..." (Art. 121(1) of the Treaty), but it is not really clear whether this means a fluctuation band of $\pm 2.25\%$ (which clearly was meant when the Treaty was formulated) or the widened band of $\pm 15\%$ (which is usually understood now).⁹ In the convergence reports of 1998 and 2000, the European Commission also took the narrow 2.25% band into account. A country that really needs to make use of the $\pm 15\%$ band in the ERM2 would probably not be considered as meeting the criterion. Figure 1 shows the development of the exchange rates of the new EU member states.

Within the ERM2, there were no severe tensions in 2005 and 2006. In particular, Cyprus, Malta and Latvia, which joined the ERM2 in April 2005, have kept their exchange rates very close to the central rate since their entry. The Slovak koruna, which takes part in the ERM2 since late 2005, showed

⁹ For a discussion of the interpretation of the exchange rate criterion see Feuerstein, Grimm (2004).

somewhat greater fluctuations and it appreciated by more than 10% in the second half of 2006. As a result, it traded between 0.8% weaker and 10.7% stronger than the central parity during the year 2006. In those four countries a high degree of exchange rate stability was also achieved before participating in the ERM2. The Latvian currency depreciated by an amount of 15% against the euro from 2003 to the beginning of 2005, but this was due to its peg to the SDR.

The three largest EU-10 countries, namely the Czech Republic, Hungary and Poland, operate under more flexible exchange-rate systems (see section 2) and thereby show a higher volatility in their exchange rates. From the beginning of 2004 to the end of 2006, the Czech koruna has continuously become stronger, adding up to an appreciation of around 20% which partly was a reversal of the depreciation in 2003. The development of the Polish currency was similar, but underwent somewhat larger fluctuations. The zloty showed a large appreciation of about 25% between early 2004 and early 2006 after having depreciated in the years 2002 and 2003 by more than 30%. In 2006, the fluctuations of the zloty were smaller.

During the two years before the assessment in the convergence reports 2006, i.e. between November 2004 and October 2006, the Czech koruna appreciated against the euro by about 10% and the Polish zloty appreciated by about 8%. With an appropriately chosen hypothetical central parity, both currencies would have stayed within the fluctuation band of $\pm 15\%$.

Hungary mimics the rules of ERM2 and keeps its exchange rate within a margin of $\pm 15\%$. The central parity is 282.36 HUF/EUR, although with the exception of one day in summer 2006 (30 June 2006), the forint has always been stronger for more than six years. By defining this central rate, Hungary has created some room for a future depreciation and demonstrates that it will not allow a strong appreciation of the forint (Feuerstein, Grimm 2004). While the exchange rate was fairly stable in 2005, the forint depreciated by about 10% in the first half of 2006 and appreciated by this amount again in the second half of 2006.

To summarize, the countries participating in the ERM2 have very stable euro exchange rates with the exception of Slovakia which had a maximum deviation from the central parity of 10.7% in 2006. The three countries which do not yet participate in the ERM2 show a higher volatility of their exchange rates. However, it seems likely that after their entry to the ERM2, these countries will be able to keep their exchange rates close to the central rate, too, and that the exchange-rate criterion will not be an obstacle to the adoption of the euro.

Additional factors

In their assessments in the convergence reports, the ECB and the European Commission take additional factors into account, such as the development of the balance of payments, foreign direct investments (FDI) and labor market structures. Here, only the balance of payments is briefly discussed.

When looking at recent performance, particular attention has to be paid to the relatively large current account deficit of Latvia and Malta with current account deficits of 12.7% and 10.6% in 2005, respectively.

Moreover, in 2005, Cyprus, Hungary and Slovakia had high current account deficit levels of above 5%. These large deficits also have to be observed seriously, as they possibly signal some risk to the sustainability of external positions. However, the deficits may also reflect the catching-up of the EU-10, "where capital inflows allow financing of high-return investments that it would not have been possible to undertake solely on the basis of domestic savings" (European Central Bank 2006a).

In contrast, Poland and the Czech Republic, which operate under flexible exchange-rate regimes, had almost balanced current accounts in 2005 with a deficit of 1.7% and 2.1%, respectively, after deficits of 4.3% in Poland and 6.1% in the Czech Republic in 2004.

4.4. Summary for the EU-10

Slovenia, the first of the EU-10 countries to adopt the euro, is the only country which meets all convergence criteria and it has an almost balanced current account. In contrast, Hungary violates all requirements, and fiscal consolidation is expected to last several years. According to the forecasts in autumn 2006, Malta and Cyprus might meet all criteria in spring 2007. The target date for adopting the euro is 2008 in both countries.

Slovakia missed the criteria on inflation and on budget deficit in 2005 and 2006, but according to current forecasts, the country may meet the convergence criteria in 2008.

The Czech Republic and Poland, the two largest countries of the new EU member states, do not meet the exchange rate criterion and have budgetary problems, but they meet the inflation criterion and attained small current account deficits in 2005. The nominal appreciation of the Czech koruna and the Polish zloty may have helped to achieve the relatively low inflation rates. Estonia, Latvia and Lithuania failed to fulfill the price stability criterion, but the three Baltic countries do not have problems with the other requirements.

A comparison of these two groups illustrates the Balassa-Samuelson effect: the Baltic countries that maintain a fixed euro exchange fail to meet the price-stability criterion, and the somewhat higher inflation amounts to a real appreciation of the currency. In the Czech Republic and Poland, which have flexible exchange rates, the currencies appreciated nominally and inflation was low.

4.5. Bulgaria and Romania

On 1 January 2007, Bulgaria and Romania joined the European Union and became member states with derogation. Below, their degree of convergence is briefly discussed using information published in the European Commission's (2006f) autumn forecasts and by Eurostat, as no convergence reports have been published yet.

The GDP per capita of Bulgaria and Romania was 33% and 34% of the EU average in 2005 respectively, if measured in purchasing power standards. Thus, in terms of per capita incomes they still lie significantly below Latvia, which shows the lowest per-capita income among the EU-25 countries, with a level of 48% of the EU average in 2005 and 41% in 2003, the year before EU accession. The degree of openness measured by the export to GDP ratio was 60% in Bulgaria and 33% in Romania in 2005.

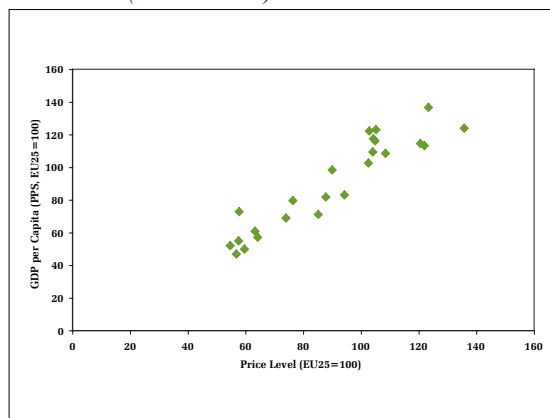
Whereas Bulgaria introduced a currency board in 1997 and since then has had single-digit inflation rates, Romania has achieved macroeconomic stabilization only in the last years. Romania's exchange rate approach is a managed float (International Monetary Fund 2006e). Between 1999 and 2003, the leu depreciated continuously and the exchange rate more than tripled. Since mid-2004, the exchange rate shows fluctuations, but appreciates on average. In the course of 2006, the leu appreciated by about 10%.

Romania's inflation rate was 9.1% in 2005, which was the first year of a single digit rate. It is estimated to further decrease to 6.8% in 2006. Bulgaria's inflation rate was 5% in 2005, after 6.1% in 2004 and 2.3% in 2003. It is estimated to rise to 7.0% in 2006 but to fall again to 3.5% in 2007.

Bulgaria runs a budget surplus since 2004, which amounted to 2.4% of GDP in 2005. Romania had a small government deficit of about 1% in 2004 and 2005. Although Romania's budget deficit is forecasted to widen and Bulgaria's surplus is forecasted to shrink in 2007, neither of the two countries is expected to have an excessive deficit in the near future.

Both countries have a large current account deficit, amounting to 11.8% of GDP in Bulgaria and to 8.5% in Romania in 2005 and expected to be above 10% in the years 2006-2008 in both countries.

Figure 3 GDP per capita and price level in the EU 25 (EU25 = 100)



The diagram depicts the EU countries except Luxemburg, which is an outlier, as GDP per capita is very high due to the large number of people working in Luxemburg but not living there.

Source: Eurostat, the data refer to 2005.

Bulgaria intends to join the ERM2 with its currency board shortly after EU accession and to adopt the euro in 2009-10 (International Monetary Fund 2006a). However, the country could find itself in a similar situation as the Baltic countries, having sound fiscal policies and a hard peg to the euro, but difficulties in complying with the strictly interpreted inflation criterion.

5. Discussion

From the very beginning, views have differed about how soon the accession countries should become members of the euro area. By and large, accession countries have intended to adopt the euro as soon as possible (see section 3.2), whereas the EU has considered the adoption of the euro as the endpoint of a long process involving nominal and real convergence. Gertrude Tumpel-Gugerell (2003), Member of the Executive Board of the European Central Bank, explicitly stated that "acceding countries are required to reach a high level of real and nominal convergence prior to adopting the euro." She defines real convergence as similar per-capita income levels and the narrowing of existing gaps in price and wage levels, in price structures and in price dispersion ratios. However, besides the requirements on fiscal policy the Maastricht criteria deal with nominal convergence and not with real convergence. There is no convergence criterion on per-capita income.¹⁰

The per-capita income and the relative price level are, however, closely linked (see Figure 3), and

¹⁰ Many economists have the opinion that a similar per capita income is no precondition for a common currency. (Buitert, Sibert 2006a). This view is also advanced by the IMF-representatives Mody and Rosenberg (2006).

in the catching-up process of a low-income country, the currency appreciates in real terms. The inflation criterion, combined with the exchange-rate criterion, can thus be used to retard changeover to the euro of low income countries. In practice, the unduly strict interpretation of the criterion on price stability (see section 3.4) denies the adoption of the euro to countries which have an inflation rate slightly above the euro area, even when they have a stable euro exchange rate. Applied in this way, the criterion does not assess nominal convergence as intended in the Maastricht Treaty, but it seems to be used as a proxy to measure real convergence. In view of these considerations, the decision of the EU to admit Slovenia but not Lithuania to the euro area appears in a new light. Slovenia is the richest country among the CE-8 and has a per capita income (measured in purchasing power standards) of 82% of the EU-25 average, which is above Portugal (71%) and within the range of Greece (84%). In contrast, the per capita income in Estonia and Lithuania amounts to 60% and 52% of the EU-average. Slovenia's price level equals 76% of the EU average and over time, it will probably have a smaller upward adjustment than Estonia and Lithuania, where the price levels amount to only 64% and 55%, respectively, of the EU average.¹¹

However, although for a country in the catching-up process, it is difficult to comply both with the inflation and with the exchange rate criterion, the combination of both criteria do of course measure the degree of real convergence only roughly.

Firstly, the argument only applies to countries that are indeed catching-up and fast-growing. Countries with a low growth in spite of a low per-capita income would not experience a real appreciation and would have less difficulties to comply with the inflation and the exchange rate criterion at the same time. Secondly, the exchange rate criterion allows for the nominal appreciation of a currency in the two years before the assessment, and this can be a strategy for euro adoption. However, it is no solution to the "Maastricht dilemma" for the countries committed to hard pegs to the euro (De Grauwe, Schnabl 2005).

Alternatively, the new member countries would have to conduct contractionary policies and undergo a temporary recession to lower inflation and fulfill the Maastricht criteria at the time of assessment (Buiter, Grafe 2002). Moreover, there may be incentives to influence the inflation rate by the timing of one-off measures, as for instance changes of indirect taxes or administered prices – a policy that looks peculiar but was discussed for instance by the

IMF staff in the country report for Estonia (International Monetary Fund 2006b).

It remains difficult to comprehend why the two Baltic countries, Estonia and Lithuania, which until early 2006 intended to adopt the euro on 1 January 2007 are not allowed to adopt the euro yet. Both countries have had an absolutely fixed euro exchange rate for many years and thus have proven their ability to abstain from changes in the nominal exchange rate to adjust to asymmetric developments. In the past, the convergence criteria were interpreted with flexibility and countries were admitted generously to the European Monetary Union if there was a corresponding political will. Obviously, this time the EU did not want to create another precedent and was intent on demonstrating that the convergence criteria will be applied strictly.

6. Conclusion and outlook

On 1 January 2007, Slovenia was the first new EU member country to introduce the euro. Furthermore, Joaquín Almunia (2006), Member of the European Commission, pointed out that from now on, there should be new members of the euro area each year.

According to the state of convergence and the forecasts at the end of 2006, the Mediterranean countries Cyprus and Malta may comply with all convergence criteria in spring 2007 and their target date of adopting the euro in 2008 may be realistic. Also Slovakia's target to introduce the euro in 2009 seems not to be out of reach, although attaining that objective still requires some effort.

The three largest EU countries, the Czech Republic, Hungary and Poland have not participated in the ERM2 yet. These countries still need fiscal consolidation and are not expected to meet the criterion on the budget deficit in the near future. In particular, Hungary has a large budget deficit. Poland's difficulties to meet the fiscal criterion are related to Eurostat's decision to classify funded pension funds outside the government sector. Without the costs of the pension reform, the budget deficit would be below the reference value. As a consequence, the changeover of their national currencies to the euro is expected to take place only beyond 2010. Accordingly, the Czech Republic and Hungary abandoned their target date of 2010 in the second half of 2006, while Poland never had an official target date for the euro adoption (Czech National Bank 2006; Magyar Nemzeti Bank 2006).

The situation of the Baltic countries is particularly remarkable. Estonia, Latvia and Lithuania have run a sound fiscal policy for many years now, and they keep an absolutely stable

¹¹ The data refer to 2005. Source: Eurostat.

exchange rate to the euro. For these countries, the strict interpretation of the inflation criterion is particularly relevant, as they meet all the other convergence criteria with ease. While at the beginning of the year 2006, Estonia's and Lithuania's target date was 2007 and Latvia's 2008, the expected time of euro adoption has shifted by several years in 2006. Currently, the Baltic states do not have official target dates, but as forecasts indicate that the inflation criterion will not be met in the near future, the dates discussed are 2010 or later. (Rimsevics 2006; Government of the Republic of Lithuania 2006; Euroveeb 2006b). The Latvian Minister of Finance

Oskars Spurdzins said that the country may meet the convergence criteria only in 2012 or 2013, and the Latvian President Vaira Vike-Freiberg proposed that the Baltic states should adopt the euro at the same time. The Baltic finance ministers are expected to meet in 2007 to discuss cooperation in changing currencies (Baltic Business News 2006). It may thus happen that Estonia, which has had a currency board for 15 years and was long expected to be one of the first accession countries to introduce the euro, will finally be one of the last of the ten countries that became members of the European Union in 2004 to join the euro area.

Bibliography

- Almunia J. (2006), *Euro Area Enlargement: Opportunities and Challenges*, "Speech at the Ministry of Finance", Tallinn, July 14, 2006, Speech/06/456, European Commission, Brussels.
- Backe P. (1999), *Integrating Central and Eastern Europe into the European Union: The Monetary Dimension*, in: P. De Grauwe, V. Lavrac (eds.), *Inclusion of Central European Countries in the European Monetary Union*, Kluwer Academic Publishers, Springer, London.
- Backe P., Thimann C. (2004), *The Acceding Countries Strategies towards ERM II and the Adoption of the Euro: An Analytical Review*, "Occasional Paper", No.10, European Central Bank, Frankfurt.
- Baltic Business News (2006), *Newsletter*, 9 November, <http://www.balticbusinessnews.com>
- Bank of Estonia (2006), *Forecasts*, November, <http://www.eestipank.info/jump?objId=922628>
- Bank of Latvia (2006), *Recent Economic Developments and Banking in Latvia*, <http://www.bank.lv/eng/main/pubrun/presrunas/index.php?34676>
- Borghijis A., Kuijs L. (2004), *Exchange Rates in Central Europe: A Blessing or a Curse?*, "Working Paper", No. 04/2, International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Begg D., Eichengreen B., Halpern L., von Hagen J., Wyplosz C. (2003), *Sustainable Regimes of Capital Movements in Accession Countries*, "Policy Paper", No. 10, Centre for Economic Policy Research, London.
- Buiter W., Grafe C. (2002), *Anchor, Float or Abandon Ship: Exchange Rate Regimes for the Accession Countries*, "EIB Papers", Vol. 7, European Investment Bank, Luxembourg.
- Buiter W., Sibert A. (2006), *Beauties and the Beast. When will the New EU Members from Central and Eastern Europe Join the Euro zone?*, <http://www.nber.org/~wbuiter/beauties.pdf>
- Coricelli F., Jazbec B., Masten I. (2006), *Exchange Rate Pass-through in EMU Acceding Countries: Empirical Analysis and Policy Implications*, "Journal of Banking and Finance", Vol. 30, No. 5, pp. 1375–1391.
- Czech National Bank (2003), *The Czech Republic's Euro-area Accession Strategy*, "Joint Document with the Ministry of Finance of the Czech Republic", October, Prague.
- Czech National Bank (2006), *Assessment of the Fulfilment of the Maastricht Convergence Criteria and the Degree of Economic Alignment of the Czech Republic with the Euro Area*, "Joint Document with the Ministry of Finance of the Czech Republic", 25 October, http://www.cnb.cz/www.cnb.cz/en/monetary_policy/strategic_documents
- De Grauwe P., Lavrac V. (1999), *Inclusion of Central European Countries in the European Monetary Union*, Kluwer Academic Publishers, Springer, London.
- De Grauwe P., Schnabl G. (2004), *Exchange Rate Regimes and Macroeconomic Stability in Central and Eastern Europe*, "Working Paper", No. 1182, CESifo, Munich.

- De Grauwe P., Schnabl G. (2005), *Nominal versus Real Convergence: EMU Entry Scenarios for the New Member States*, "Kyklos", Vol. 58(4), pp. 537–555.
- Deutsche Bundesbank (2001), *Monthly Report, October*, Frankfurt.
- Deutsche Bundesbank (2002), *Monthly Report, December*, Frankfurt.
- Dornbusch R., Giavazzi F. (1999), *Hard Currency and Sound Credit: A Financial Agenda for Central Europe*, "EIB Papers", Vol. 4, No. 2, European Investment Bank, Luxembourg.
- Estonian National Changeover Committee (2006), *Estonia's National Changeover Plan, 5th Version*, http://euro.eesti.ee/EU/Euroveeb_edit/Main_Page/download/eplan5.pdf
- European Central Bank (2000a), *Press Conference*, 13 April, Frankfurt.
- European Central Bank (2000b), *The Eurosystem and the EU Enlargement Process*, "Monthly Bulletin", February, Frankfurt.
- European Central Bank (2004), *Convergence Report*, Frankfurt.
- European Central Bank (2006a), *Annual Report 2005*, Frankfurt.
- European Central Bank (2006b), *Convergence Report on Lithuania and Slovenia*, May, Frankfurt.
- European Central Bank (2006c), *Convergence Report, December*, European Central Bank, Frankfurt.
- European Commission (2005), *Second Report on the Practical Preparations for the Future Enlargement of the Euro Area*, Commission Communication of 04/11/2005 COM (2005) 545, Brussels.
- European Commission (2006a), *Convergence Report 2006 on Lithuania*, COM(2006) 223, Brussels.
- European Commission (2006b), *Convergence Report 2006 on Slovenia*, COM(2006) 224, Brussels.
- European Commission (2006c), *Convergence Report 2006 on Slovenia – Technical Annex*, SEC(2006) 615, Brussels.
- European Commission (2006d), *Convergence Report 2006*, COM(2006) 762, Brussels.
- European Commission (2006e), *Convergence Report, Technical Annex*, SEC(2006) 1570, Brussels.
- European Commission (2006f), *Economic Forecasts, Autumn*, "European Economy", No. 5, Brussels.
- Eurostat (2006), *Euroindicators*, News Release, No. 61/2006, Brussels.
- Euroveeb (2006a), *Enlargement of the Euro Area Serves the Interests of the European Union*, June 9, 2006, http://euro.eesti.ee/EU/Prod/Euroveeb/Main_Page/News/interest_en.jsp.
- Euroveeb (2006b), *Government Did Not Establish a Definite Date for Euro Adoption*, December 12, 2006, http://euro.eesti.ee/EU/Prod/Euroveeb/Main_Page/News/Government_.jsp.
- Feuerstein S., Grimm O. (2004), *The Road to Adopting the Euro*, "Intereconomics", Vol. 39, No. 2, pp. 76–83.
- Fidrmuc J., Korhonen I. (2006), *Meta-analysis of the business cycle correlation between the euro area and the CEECs*, "Journal of Comparative Economics", Vol. 34, No. 3, pp. 518–537.
- Financial Times (2002), *Interview with Grzegorz Kolodko*, 31 July.
- Financial Times (2006), *Europe's Summiters Duck the Big Issues*, 17/18 June.
- Frenkel M., Fendel R. (2003), *The New ECB Voting System: Some Room for Improvement*, "Intereconomics", Vol. 38, No. 6, pp. 334–338.
- Government of the Republic of Lithuania (2006), *Convergence Programme of Lithuania of 2006*, 8 December, http://www.finmin.lt/notes_images/web.
- Gros D. (2000), *Who Needs an External Anchor?*, "Enlargement Papers", No. 1, European Commission, Brussels.
- Gros D. (2006), *Note for the CFS Conference: The ECB and its Watchers VIII*, Frankfurt am Main, 5 May, http://www.ifk-cfs.de/papers/20060505ecb_gros_document.pdf.
- International Monetary Fund (2005), *Country Report on Poland*, No. 05/263, Washington, D.C.
- International Monetary Fund (2006a), *Country Report on Bulgaria*, PIN No. 06/87, Washington, D.C.
- International Monetary Fund (2006b), *Country Report on Estonia*, No. 06/418, Washington, D.C.
- International Monetary Fund (2006c), *Country Information on Lithuania*, "Staff Visit, Concluding Statement of the IMF Mission", 8 September, Washington, D.C.
- International Monetary Fund (2006d), *Country Report on Poland*, No. 06/391, Washington, D.C.
- International Monetary Fund (2006e), *Country Report on Romania*, No. 06/168, Washington, D.C.
- Kenen P., Meade E. (2003), *EU Accession and the Euro: Close Together or Far Apart?*, "International Economics Policy Brief", No. PB03-9, Institute for International Economics, Washington, D.C.
- Magyar Nemzeti Bank (2006), *Analysis of Convergence Process*, December, http://english.mnb.hu/Engine.aspx?page=mnb_nkonvergenciajelentes&ContentID=9158
- Mody A., Rosenberg C. (2006), *Why Lithuania and Estonia Could Fare Well in Eurozone, A Letter to the Editor*, "Financial Times", 8 February, (available also on the website: <http://www.imf.org/external/np/vc/2006/020806.htm>)
- National Bank of Poland (2003), *Monetary Policy Guidelines for the Year 2004*, Warsaw.

- Padoa-Schioppa T. (2002), Trajectories towards the Euro and the Role of ERM2, in: Oesterreichische Nationalbank, *Proceedings of the "East-West Conference"*, 4 November 2002, Vienna, <http://www.ecb.int/press/key/date/2002/html/sp021104.en.html>
- Padoa-Schioppa T. (2004), *Exchange Rate Issues Relating to the Acceding Countries*, "Proceedings of the European Central Bank conference Euro Adoption in the Accession Countries, Opportunities and Challenges", 2 February 2004, Prague, http://www.ecb.int/press/key/date/2004/html/sp040202_1.en.html
- Papademos L. (2006), *On the Road to the Euro: Progress and Prospects of the New Member States*, "Intervention at a panel discussion at the conference The ECB and its Watchers VIII", 5 May, http://www.ecb.int/press/key/date/2006/html/sp060505_4.en.html
- Rimsevics I. (2006), *Recent Economic Developments and Banking in Latvia*, December, Bank of Latvia, <http://www.bank.lv/eng/main/pubrun/presrunas>
- Ross T. (2006), *Enlargement of the Euro Area: Which Countries Will Join Next? Postponing Euro-Area Expectations: Why and How Long?*, "Introductory Remarks at the 2nd OeNB Brussels Economic Round Table, 5 July 2006, http://www.eestipank.info/print/en/dokumendid/publikatsioonid/seeriad/koned/_20060705.html
- Solbes P. (2004), *Euro Adoption in the Accession Countries - Opportunities and Challenges*, "Proceedings of the European Central Bank conference Euro Adoption in the Accession Countries, Opportunities and Challenges", http://www.cnb.cz/www.cnb.cz/en/conferences/conferences/vystoupeni_imf_2_2_2004.html
- Tullio G. (1999), *Exchange Rate Policy of Central European Countries and European Monetary Union*, in: P. De Grauwe, V. Lavrac (eds.), *Inclusion of Central European Countries in the European Monetary Union*, Kluwer Academic Publishers, Springer, London.
- Tuma Z. (2007), *Europe's Club of Nations Needs a Rule Change*, "Financial Times", 4 January (available also on the website: http://www.cnb.cz/en/media_service/interviews/tuma_ft_20070104.html)
- Tumpel-Gugerell G. (2003), *ECB's Monetary Policy Issues in the Run-up to Enlargement*, "E.L.E.C.-Monetary Commission Meeting", November 14, <http://www.ecb.int/press/key/date/2003/html/sp031114.en.html>

Eurogrupa jako forum podejmowania decyzji w Unii Gospodarczej i Walutowej

Eurogroup as an Economic and Monetary Union's Decision-Making Forum

*Artur Nowak-Far**

pierwsza wersja: 14 listopada 2006 r., ostateczna wersja: 22 stycznia 2007 r., akceptacja: 31 stycznia 2007 r.

Streszczenie

Eurogrupa jest nieformalnym elementem infrastruktury decyzyjnej Unii Gospodarczej i Walutowej, otwartym jedynie dla państw strefy euro. Jej powstanie wiąże się z przyjęciem w 1997 r. Paktu Stabilności i Wzrostu. W kontekście funkcjonowania tego pakietu legislacyjnego Eurogrupę można uznać za element instytucjonalnej siatki służącej zapewnieniu prawidłowego funkcjonowania „gospodarczej konstytucji” Unii Europejskiej, w której skład wchodzi także Rada Europejska, Rada ECOFIN, Komisja Europejska i EBC.

Brak formalizmu funkcjonowania czyni z Eurogrupy dogodne forum koordynacji polityki makroekonomicznej w UE. Jednocześnie samo istnienie tego gremium powoduje naruszenie spójności procesu decyzyjnego w ramach Rady ECOFIN: Eurogrupa może bowiem stanowić faktyczną konkurencję dla tej instytucji UE. Komplikuje także koordynację polityki fiskalnej i monetarnej na poziomie unijnym. Z tego powodu wszelkie inicjatywy faktycznego powiązania Eurogrupy z Komisją i EBC powinny być przyjęte z uznaniem.

Słowa kluczowe: Eurogrupa, Unia Europejska, polityka fiskalna

Abstract

Eurogroup is an informal component of the decision-making infrastructure of the Economic and Monetary Union. Its membership is limited to those EU Member States which also belong to the Eurozone. The establishment of Eurogroup was connected with the adoption of the Stability and Growth Pact (SGP) in 1997. In the context of the SGP, Eurogroup may be seen as a part of the institutional network contributing (together with the European Council, ECOFIN Council, European Commission and the ECB) to the proper functioning of the “economic constitution” of the European Union.

Informality of Eurogroup makes it an attractive forum for coordinating macroeconomic policies within the EU. At the same time, however, its very existence undermines consistency of the decision-making process within the ECOFIN Council: Eurogroup can even become competitive to this more legitimized institution. Additionally, Eurogroup makes the coordination of fiscal and monetary policies at the EU level unduly complicated. For this reason, all initiatives aimed at making Eurogroup more interconnected with the Commission and ECB should be assessed as badly needed and serving the EU's best interests.

Keywords: Eurogroup, European Union, fiscal policy

JEL: F15

* Szkoła Główna Handlowa, Kolegium Ekonomiczno-Społeczne, Katedra Prawa Europejskiego, e-mail: artur.nowak-far@sgh.waw.pl

1. Istota Eurogrupy

Eurogrupa (ang. *Eurogrup*, także *Euro Group*, niekiedy nazywana też *Euro-X-council*) jest nieformalnym forum uzgodnień ministrów właściwych do spraw gospodarczych i finansowych krajów strefy euro. Jest to więc gremium stanowiące *de facto* – jeśli chodzi o skład – „odchudzoną” Radę ECOFIN, w ramach której wspomniani ministrowie krajów prowadzących jednolitą politykę pieniężną mają możliwość uzgadniania wspólnych lub skoordynowanych stanowisk przedstawionych potem właściwej już Radzie ECOFIN. Eurogrupa jest forum istotnym z punktu widzenia rozdziału uprawnień w zakresie kształtowania polityki gospodarczej we Wspólnocie pomiędzy banki centralne funkcjonujące w ramach Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC) a organy rządowe krajów członkowskich Unii Europejskiej.

Podstawą prawną funkcjonowania Eurogrupy jest prawo niewiążące. Stanowi ją bowiem rezolucja Rady Europejskiej w sprawie koordynacji polityki gospodarczej na trzecim etapie UGiW oraz w sprawie artykułów 109 i 109b Traktatu (opublikowana jako załącznik do Wniosków Prezydencji z Luksemburga, 12–13 grudnia 1993 r.). W myśl postanowienia paragrafu 6 tego dokumentu to Rada ECOFIN ma być „ośrodkiem koordynacji polityki gospodarczej państw członkowskich, uprawnionym do działania na właściwych obszarach. W szczególności Rada ECOFIN ma być jedynym organem uprawnionym do formułowania szerokich wskazówek polityki gospodarczej stanowiących główny instrument koordynacji gospodarczej”. W tym kontekście Eurogrupie poświęcone jest trzecie zdanie paragrafu 6. Brzmi ono następująco:

„Ministrowie państw uczestniczących w strefie euro mogą się ze sobą nieformalnie spotykać w celu omówienia kwestii związanych z ich wspólną, szczególną odpowiedzialnością za jednolitą walutę. Komisja, Europejski Bank Centralny – jeżeli to właściwe – będą zapraszani do udziału w tych spotkaniach”¹.

Dodatkowo wspomniana rezolucja przewiduje, że w razie konieczności omówienia spraw stanowiących przedmiot wspólnego zainteresowania w UE, będą one tematem debaty właściwych ministrów wszystkich jej krajów członkowskich. Jest to więc klauzula dająca pierwszeństwo prerogatywom Rady ECOFIN (jako organu całej Unii) tam, gdzie mogą się one znaleźć w konflikcie z planowanymi albo rzeczywistymi działaniami Eurogrupy (trudno jest w jej przypadku mówić o kompetencjach w ścisłym, prawnym znaczeniu tego pojęcia).

Eurogrupa ma – przynajmniej obecnie – węższy skład niż Rada ECOFIN. Składa się jedynie z mini-

strów właściwych do spraw gospodarek i finansów państw strefy euro. W praktyce na posiedzenia Eurogrupy każde z uprawnionych do tego państw wysyła jednego ministra, któremu towarzyszy pomocnik (doradca) pochodzący z kierowanego przez niego ministerstwa. Jak wynika z zacytowanej wyżej rezolucji, na obrady tego forum mogą być zapraszani – a w praktyce zawsze są zapraszani – przedstawiciele Komisji lub Europejskiego Banku Centralnego (Korkman 2005, s. 53). W tym drugim przypadku EBC jest zwykle reprezentowany przez jego prezesa. W obecnej sytuacji, w której jedynie 13 państw Unii Europejskiej należy do strefy euro, liczba osób uprawnionych do udziału w obradach Eurogrupy nie przekracza więc 29.

Eurogrupa nie ma własnego sekretariatu. Jej obsługę zapewnia zwykle państwo, które w danym momencie sprawuje w Radzie przewodnictwo, lub – jeżeli w danym półroczu urząd ten sprawuje kraj spoza strefy euro – inne państwo Eurolandu, które podejmie się tej roli, a jego propozycja zostanie zaakceptowana przez członków Eurogrupy. Obrady Eurogrupy odbywają się zazwyczaj przed posiedzeniem Rady ECOFIN (dokładnie wieczorem dnia poprzedzającego ten termin). Zarówno ich harmonogram, jak i przebieg debaty oraz jej rezultaty pozostają formalnie niejawnie. Faktycznie jednak decyzje Eurogrupy są przynajmniej częściowo ujawniane poprzez konkretne działania w ramach Rady ECOFIN. Jest tak wtedy, gdy na forum Eurogrupy podjęto decyzję o ujednoczeniu lub choćby skoordynowaniu stanowisk krajów strefy euro. Niekiedy sama Eurogrupa decyduje o publicznym przedstawieniu stanowisk sformułowanych na jej posiedzeniach. W takim przypadku przybiera to formę ogłoszenia komunikatu – przedstawia go reprezentant tego państwa, które w danym półroczu „przewodniczy” temu gremium (Hallenberg 2004, s. 58). Komunikaty dotyczą najczęściej ogólnej sytuacji gospodarczej, wybranych kwestii polityki gospodarczej oraz komentarzy dotyczących zewnętrznej wartości euro.

Podstawowymi cechami Eurogrupy są więc nieformalny charakter tego gremium oraz poufność debat odbywających się w jej ramach. Można w nich dostrzec źródło szczególnie sprzyjającej atmosfery politycznej, która umożliwia dyskusowanie nawet o złożonych i trudnych problemach, tak że łatwiej jest dojść do konsensu.

Funkcjonowanie Eurogrupy ma również istotny wymiar międzynarodowy. Polega on na szczególnego rodzaju udziale tego gremium w posiedzeniach grupy najbogatszych krajów OECD, G-7 (obecnie obejmującej dodatkowo także Rosję). Na forum tym stanowiska Eurogrupy dotyczące gospodarki światowej, szczególnie polityki kursu walutowego, prezentuje ten kraj, który w danym półroczu jej „przewodniczy”. W pre-

¹ W tłumaczeniu zachowano dokładnie sformułowania – w szczególności zachowano brak jakiegokolwiek spójnika między określeniem „Komisja” i „Europejski Bank Centralny”.

zentacji tej zwykle bierze udział prezes Europejskiego Banku Centralnego (Hallenberg 2004, s. 58).

Chociaż funkcjonowanie Eurogrupy nie może być uznane za niemieszczące się w ramach porządku wspólnotowego, jednak jest ona instytucją kontrowersyjną. Jest tak po pierwsze dlatego, że jej funkcjonowanie nie sprzyja utrzymaniu jednolitości procesu decyzyjnego w szeroko rozumianych sprawach gospodarczych UE. Po drugie Eurogrupa w wielu przypadkach może faktycznie w zbyt szerokim zakresie wpływać na wykonywanie kompetencji przez samą Radę ECOFIN. Innymi słowy, może ona wyjść poza zakres prerogatyw, które należą do materii wyłącznej „odpowiedzialności państw strefy euro za jednolitość walutę” – a przecież ta klauzula wyznacza granice uprawnień Eurogrupy. Podstawowym celem niniejszego opracowania jest weryfikacja, czy ta wątpliwość jest zasadna.

Analiza przedstawiona w artykule składa się z pięciu części. Pierwsza część dotyczy kompetencji Rady ECOFIN w ramach Unii Gospodarczej i Walutowej, gdyż to one wyznaczają maksymalny zakres legitymowanych na gruncie *acquis* działań Eurogrupy. Po niej przedstawiono zagadnienie derogacji dotyczącej UGW. Ujęto ją przy tym jako formułę dookreślającą dopuszczalne funkcje Eurogrupy w warunkach, gdy tylko niektóre z państw UE należą do strefy euro. Następnie artykuł przedstawia proces tworzenia się koncepcji Eurogrupy, w którym musiały być wzięte pod uwagę zarówno traktatowe kompetencje Rady ECOFIN, jak i regulacja dotycząca derogacji. Po tej części przedstawiono – na podstawie istniejących regulacji prawnych – miejsce Eurogrupy w systemie zarządzania makroekonomicznego Unii Europejskiej. Artykuł kończą wnioski.

2. Rada ECOFIN w Unii Gospodarczej i Walutowej

Do właściwej oceny uprawnionego zakresu działania Eurogrupy oraz możliwości jej wpływu na politykę realizowaną w ramach Unii Gospodarczej i Walutowej konieczna jest analiza kompetencji Rady ECOFIN w tym zakresie. Rada ta jest przecież punktem odniesienia dla Eurogrupy. Zasięg wpływu tego nieformalnego forum musi być bowiem w tym przypadku odzwierciedleniem kompetencji tej instytucji Wspólnoty. Działania Eurogrupy nie mogą wykraczać poza zakres kompetencji Rady ECOFIN. Skoro owe działania mogą dotyczyć jedynie państw strefy euro, z formalnego punktu widzenia należy się wręcz spodziewać stosownych ograniczeń działalności owego nieformalnego gremium decyzyjnego.

Kompetencje Rady (przede wszystkim w jej formacji ECOFIN) w ramach Unii Gospodarczej i Walutowej wynikają przede wszystkim z ogólnych kompe-

tencji tego organu Wspólnoty określonych w art. 202 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE). W świetle tego przepisu Rada ma być m.in. forum zapewniającym koordynację ogólnej polityki gospodarczej państw członkowskich. Ma mieć przy tym kompetencje prawotwórcze. Powierzone kompetencje instytucja ta może wykonywać w całości samodzielnie, ale może także delegować kompetencje do wydania aktów wykonawczych Komisji. W takim przypadku jest jednak zobowiązana do określenia warunków wykonywania takiej delegacji.

W odniesieniu do Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW), Rada (tu zawsze w formacji ECOFIN) stanowi – ogólnie rzecz biorąc – instytucjonalne forum współpracy w tworzeniu UGW i zapewnieniu jej właściwego funkcjonowania. Główne kompetencje traktatowe tej formacji Rady na tym obszarze funkcjonowania UGW przedstawia tabela 1.

Z punktu widzenia systemu zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej największe znaczenie mają te kompetencje Rady ECOFIN, które dotyczą procedury wzajemnego monitorowania sytuacji gospodarczej Wspólnoty i państw członkowskich (tzw. PWM, której podstawą traktatową jest art. 99 TWE) oraz procedury unikania nadmiernego deficytu (tzw. PND, której podstawą jest art. 104 TWE). Obie wspomniane formuły odnoszą się także do państw objętych derogacją, a więc nienależących do strefy euro – są w *acquis* rozumiane jako procedury umożliwiające albo co najmniej ułatwiające tym krajom przejście do obszaru jednolitej waluty europejskiej. Ich stosowanie może więc być także przedmiotem obrad Eurogrupy. Aby tę możliwą sferę nieformalnej ingerencji tego gremium zrozumieć, warto dokładniej przyrzeć się regulacji PWM i PND w prawie wtórnym.

W odniesieniu do procedury wzajemnego monitorowania sytuacji gospodarczej Wspólnoty i państw członkowskich regulacja dopełniająca przepisy traktatowe zawarta jest w rozporządzeniu 1466/97WE dotyczącym – ogólnie rzecz ujmując – monitorowania programów stabilizacyjnych i konwergencji przez Radę². Jej funkcją jest zapobieganie powstawaniu nadmiernych deficytów budżetowych, ułatwianie wzajemnego zapoznawania się państw Unii Europejskiej z przyjętą w nich polityką gospodarczą oraz ich koordynacja, której osi są tzw. BEPGs – ogólne kierunki (wskazówki) polityk gospodarczych przyjmowane właśnie przez Radę ECOFIN. Rozporządzenie nakłada na te kraje obowiązek corocznego przedstawiania Komisji oraz Radzie (zawsze w formacji ECOFIN) zaktualizowanych programów stabilizacji gospodarczej albo konwergencji. Pierwszy typ programów ma być

² Rozporządzenie Rady 1466/97/WE z 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (Dz.U. WE, L 209, s. 1) zmienione na mocy rozporządzenia 1055/2005 (Dz.U. UE, L 174, s. 1).

Tabela 1. Traktatowe kompetencje Rady ECOFIN w zakresie dotyczącym Unii Gospodarczej i Walutowej*

Obszar kompetencji i podstawa prawna w TWE	Kompetencja	Formuła głosowania
Koordinacja i monitorowanie polityki gospodarczej		
Art. 99	Koordinacja polityki gospodarczej we Wspólnocie na podstawie ogólnych kierunków polityki gospodarczej (tzw. BEPGs), w tym uprawnienie do prowadzenia tzw. procedury wzajemnego monitorowania sytuacji gospodarczej państw członkowskich (PWM) oraz możliwość kierowania do nich zaleceń	KWG**
Interwencja i pomoc finansowa w sytuacjach nadzwyczajnych		
Art. 100 ust. 1	Dysponowanie środkami interwencji na wypadek zakłóceń funkcjonowania rynku we Wspólnocie	Jednomyślność
Art. 100 ust. 2	Dysponowanie pomocą finansową dla państw członkowskich mających, w wyniku klęski żywiołowej lub innych nadzwyczajnych okoliczności, trudności gospodarcze lub zagrożone takimi trudnościami	KWG
Art. 119	Przyznawanie tzw. wzajemnej pomocy (w postaci działań na forum międzynarodowym, przyjmowania środków niezbędnych do uniknięcia zakłóceń w handlu oraz pomocy kredytowej) państwom spoza strefy euro mającym trudności w bilansie płatniczym lub zagrożonym takimi trudnościami	KWG
Procedura nadmiernego deficytu (PND)		
Art. 104 ust. 6-8	Inicjowanie PND poprzez podjęcie decyzji o istnieniu w państwie członkowskim takiego deficytu oraz skierowanie doń niejawnego zalecenia, by „położyło kres tej sytuacji” (przy czym – w braku właściwej reakcji - zalecenie to może być ujawnione)	KWG
Art. 104 ust. 9	Wezwanie państwa członkowskiego objętego PND do zastosowania dokładnie określonych środków polityki gospodarczej; możliwość żądania od tego państwa okresowych sprawozdań z wykonania nakazanych działań	Szczególna KWG: 2/3 głosów w Radzie bez udziału państwa, którego decyzje mają dotyczyć
Art. 104 ust. 11	Zastosowanie środków przymusu wobec państwa objętego PND, nie stosującego nakazanych środków polityki gospodarczej	jw.
Międzynarodowe stosunki monetarne		
Art. 111 ust. 1	Zawieranie umów dotyczących systemu kurs euro wobec walut pozawspólnotowych	Jednomyślność (bez udziału państw spoza strefy euro)
Art. 111 ust. 2	Przyjęcie, zmiana lub rezygnacja z centralnych kursów euro w systemie kursów walutowych	KWG (bez udziału państw spoza strefy euro)
Art. 111 ust. 3	Określanie ogólnych kierunków polityki kursowej euro w stosunku do walut pozawspólnotowych	jw.
Art. 111 ust. 4	Określanie mandatu negocjacyjnego oraz zawarcia umów pomiędzy Wspólnotą a krajami niebędącymi jej członkami lub innymi organizacjami międzynarodowymi w odniesieniu do reżimu pieniężnego lub kursowego	jw.
	Decydowanie o wspólnym stanowisku oraz o reprezentacji Wspólnoty na poziomie międzynarodowym w odniesieniu do kwestii o szczególnym znaczeniu dla Unii Gospodarczej i Walutowej	jw.

Procedura przyjęcia do strefy euro		
Art. 122 ust. 2	Ocenianie sprawozdań Rady i EBC dotyczących spełniania przez państwa członkowskie niebędące w strefie euro (tj. państwa objęte derogacją) kryteriów konwergencji; uchylanie derogacji	KWG
Art. 123 ust. 5	Ustalanie kursu konwersji waluty państwa, wobec którego uchyla się derogację wobec euro; uchwalanie środków niezbędnych do wprowadzenia euro w państwie, wobec którego uchylono derogację	Jednomyślność (głosują jedynie państwa strefy euro i państwo, którego decyzja dotyczy)

* Pominięto kompetencje dotyczące etapów przejściowych do UGW w jej obecnej postaci.

** KWG – kwalifikowana większość głosów.

Źródło: opracowanie własne.

formułowany przez państwa uczestniczące w strefie euro, drugi zaś przez kraje objęte derogacją. Dokumenty te powinny w szczególności zawierać informacje o równoważeniu budżetu oraz spodziewanym poziomie długu publicznego, o podstawowych założeniach co do wskaźników makroekonomicznych mających wpływ na realizację przyjętego programu stabilizacyjnego. Powinny także przedstawiać środki polityki gospodarczej, które mają być wykorzystane do osiągnięcia lub utrzymania celów programu stabilizacji (konwergencji), a także analizę wpływu przyjętych założeń makroekonomicznych na sytuację w zakresie równowagi budżetu publicznego oraz długu publicznego. Informacje, które mają być zawarte w programach stabilizacyjnych, są – formalnie rzecz biorąc – takie same jak te, które należy ująć w programach konwergencji. Różnice pomiędzy tymi dwoma rodzajami programów ujawniają się natomiast w ich treści oraz w tym, że muszą one naturalnie przedstawiać dane ekonomiczne oraz analizować je z zupełnie różnych punktów widzenia (gdyż państwa z derogacją nie uczestniczą w ujednoczonej polityce pieniężnej). Dalsza różnica polega na szerszym zakresie oceny programów konwergencji przez Radę. W tym przypadku instytucja ta ma szczególny obowiązek monitorowania polityki państw objętych regulacją szczególną oraz realizacji przyjętych przez nie programów gospodarczych z punktu widzenia ich skutków w wymiarze walutowym. Rada musi ocenić, czy programy te zmierzają do zapewnienia stabilności makroekonomicznej, a przez to pozwalają na uniknięcie znaczącego niedostosowania realnego kursu walutowego oraz nadmiernej zmienności kursów nominalnych. Jeżeli w ocenie Rady, podjętej na podstawie art. 5 rozporządzenia i w trybie art. 99 TWE, przyjęty przez państwo Unii Europejskiej program stabilizacji (konwergencji) nie gwarantuje w średnim okresie zapobieżenia powstaniu nadmiernego deficytu budżetowego lub nie sprzyja koordynacji polityki gospodarczej w ramach UE, Rada może się zwrócić do państwa przedstawiającego ten program o jego odpowiednie

skorygowanie. Zmieniony program jest następnie oceniany przez Komisję oraz doradcy (wobec Komisji, a pośrednio także wobec Rady) Komitet Ekonomiczno-Finansowy (KEF), składający się z przedstawicieli państw członkowskich Unii Europejskiej, Komisji oraz Europejskiego Banku Centralnego. Rozporządzenie 1466/97/WE przewiduje także, że w sytuacji gdy – biorąc pod uwagę informacje pochodzące od państwa uczestniczącego w strefie euro oraz oceny Komisji oraz Komitetu Ekonomiczno-Finansowego – Rada ECOFIN uzna, iż pomimo programu stabilizacyjnego może w tym kraju wystąpić niekorzystna rozbieżność pomiędzy planowaną a rzeczywistą sytuacją budżetową, może udzielić mu zaleceń, by zastosował do wyeliminowania tej rozbieżności niezbędne środki zaradcze. W odniesieniu do państw objętych derogacją „sankcją” za nieprzestrzeganie programu konwergencji jest przede wszystkim oddalenie perspektywy wejścia do obszaru jednolitej polityki pieniężnej. Dodatkowo, jeżeli któreś z tych państw korzysta z finansowania pochodzącego z Funduszu Spójności, to Rada może podjąć decyzję o zawieszeniu tej formy wsparcia.

Rada ma także wiele uprawnień w innej bardzo ważnej procedurze przewidzianej w art. 104 Traktatu – tzw. procedurze nadmiernego deficytu budżetowego (PND), której formuła jest dookreślona w rozporządzeniu 1467/97/WE³. Zgodnie z nią Rada ma tu trzy rodzaje kompetencji – do przyjęcia decyzji inicjującej tę procedurę, do podejmowania środków dyscyplinujących oraz do stosowania sankcji natury finansowej. Państw objętych derogacją mogą jednak dotyczyć tylko te środki nacisku w ramach PND, które mają najłagodniejszy charakter (tj. Rada może wobec nich kierować ogólne zalecenia korekty deficytu). Wykluczone jest stosowanie wobec nich wspomnianych finansowych środków nacisku.

Wspomniane, stosowane wobec państw strefy euro środki nacisku oraz sankcje finansowe mogą polegać na:

³ Rozporządzenie Rady 1467/97/WE w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. WE L 209, s. 6 zmienione w rozporządzeniu Rady 1056/2005/WE (Dz.U. UE L 174, s. 5).

a) żądaniu od danego państwa, aby opublikowało dodatkowe informacje (o treści określonej przez samą Radę) przed emisją obligacji lub innych papierów wartościowych); na skutek tego potencjalni inwestorzy mogą je ocenić jako mniej atrakcyjne i może to spowodować podrożenie obsługi zaciągniętego w ten sposób kredytu z uwagi na konieczność wliczenia do wynagrodzenia inwestora wyższej premii za ryzyko;

b) wezwaniu Europejskiego Banku Inwestycyjnego do rewizji jego polityki kredytowej wobec danego państwa;

c) zażądania od danego państwa złożenia we Wspólnocie nieoprocentowanego depozytu o stosownej wysokości na czas, w którym jego deficyt jest nadmierny;

d) zamiany tego depozytu na grzywnę (którą w rozporządzeniu 1467/97/WE nazywa się „depozytem bezzwrotnym”).

Mówiąc o kompetencjach Rady (w jej formacji ECOFIN) w ramach *acquis* Unii Gospodarczej i Walutowej, warto dodać, że instytucja ta jest także dysponentem derogacji w ramach UGW. Ten szczególny status, określony w art. 122 TWE, można zdefiniować jako niezakwalifikowanie państwa członkowskiego do uczestnictwa w strefie euro. Wynika ona z przepisów prawa pierwotnego Unii Europejskiej albo z aktu prawa wtórnego uchwalonego przez szczególną postać Rady – działającej w składzie szefów państw i rządów – na podstawie art. 121 ust. 4 TWE (tj. „potwierdzenie”, że państwo członkowskie spełnia warunki przyjęcia jednolitej waluty lub nie spełnia ich). Okoliczność ta wiąże się z wyłączeniem kraju objętego derogacją z głosowania w Radzie w wielu ważnych sprawach dotyczących funkcjonowania UGW. Wyłączenie to wynika zarówno z przepisów szczególnych odnoszących się do konkretnych procedur, jak i ogólnego przepisu art. 122 ust. 5 TWE. Ponieważ zakres derogacji jest decydujący przy wyznaczaniu ram funkcjonowania Eurogrupy, analizie tej kwestii poświęcono osobną część tego artykułu.

Rada ma także wiele szczególnych kompetencji do wydania postanowień prawa wtórnego na podstawie delegacji zawartych w Traktacie. Pierwszą grupę tego rodzaju przepisów tworzą te, których wydanie jest przewidziane w ramach omówionych już procedur szczególnych i służy uszczegółowieniu określonych zasad postępowania. Chodzi tu w szczególności o akty, które mogą być uchwalane przez Radę na podstawie delegacji oraz w celu wykonania przepisów traktatowych dotyczących procedur nadmiernego deficytu budżetowego (PND), wielostronnego monitorowania (PWM) oraz wzajemnej pomocy. Druga grupa przepisów, do których wydania Rada otrzymała stosowną delegację traktatową, ma na celu jedynie władcze określenie sytuacji państw członkowskich oraz samej UE w aspekcie Unii Gospodarczej i Walutowej.

3. Derogacja jako wyznacznik uprawnień Eurogrupy w Unii Gospodarczej i Walutowej

Do wyznaczenia zakresu potencjalnego wpływu Eurogrupy konieczne jest także zidentyfikowanie reguł szczególnych, które wynikają z derogacji niektórych państw członkowskich Unii Europejskiej w odniesieniu do *acquis* UGW. Umieszczenie określonych kompetencji w zakresie derogacji może (ale nie musi) bowiem ograniczyć możliwość działania owego nieformalnego gremium.

Państwa objęte derogacją nie podlegają przepisom wymienionym w art. 122 ust. 3 TWE. Wiąże się to z konsekwencjami określonymi art. 122 ust. 5 Traktatu oraz w rozdziale IX Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego (zawartego w Protokole nr 3 załączonym do Traktatu z Maastricht). Przepisy art. 123 ust. 3 i 5 także odnoszą się do tego szczególnego statusu niejako negatywnie, określając jego atrybuty.

Objęcie większości państw członkowskich derogacją (której zakres jedynie w stosunku do Wielkiej Brytanii jest określony w sposób – co do istoty regulacji – szczególny)⁴ oznacza, że zgodnie z art. 122 ust. 3 TWE nie mają do nich zastosowania przede wszystkim przepisy traktatowe dotyczące realizacji jednolitej polityki pieniężnej, emisji jednolitej waluty oraz podejmowania decyzji w sprawach dotyczących tylko i wyłącznie państw strefy euro. W odniesieniu do innych obszarów funkcjonowania Unii Gospodarczej i Walutowej wykluczone jest stosowanie wobec krajów objętych derogacją następujących dwu przepisów:

- Art. 104 ust. 9 oraz 11 TWE. Oznacza on znaczne ograniczenie stosowania wobec nich procedury zapobiegania nadmiernemu deficytowi budżetowemu (PND). Rada nie może wobec takich państw rozpocząć postępowania zmierzającego do wyegzekwowania ustalonych przez nią zmian ich polityki fiskalnej. Nie może też wezwać takich krajów do podjęcia, w określonym czasie, kroków w celu redukcji deficytu, wymagać od nich sprawozdań z wywiązywania się z tych obowiązków oraz stosować środków dyscyplinujących, w tym sankcji określonych w części IV wydanego na podstawie Traktatu rozporządzenia Rady 1467/97/WE⁵.

- Art. 111 TWE. Wobec państw objętych derogacją nie stosuje się wtórnego prawa, które Rada może uchwalić w odniesieniu do jednolitej polityki walutowej. Nie mogą się do nich także odnosić – chyba że za ich wyraźną zgodą – skutki międzynarodowych

⁴ Nowak-Far (2001, s. 329–333). Derogacja Danii, jakkolwiek uregulowana w jednym z protokołów załączonych do Traktatu z Maastricht (a więc nie w samym Traktacie), ma taki sam zakres, jak derogacja traktatowa art. 122 TWE. *Ibidem*, s. 333–335.

⁵ Rozporządzenie Rady 1467/97 z 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia wdrożenia procedury nadmiernego deficytu budżetowego (Dz.U. WE, L 209, s. 6).

umów, do których zawarcia, w odniesieniu do porządku walutowego, Rada ma kompetencje.

Ponadto na podstawie przepisu art. 122 ust. 5 TWE państwa objęte derogacją nie mają głosu na forum Rady UE w przedmiocie jakichkolwiek aktów prawnych dotyczących materii, w zakresie której obowiązują wyłączenia na podstawie art. 122 ust. 3. W przypadku głosowania w tych sprawach przez Radę obowiązuje szczególna reguła ustalania kwalifikowanej większości głosów. Liczy się ją bowiem jedynie na podstawie głosów oddanych przez państwa nieobjęte derogacją. Analogicznie określa się w tych przypadkach jednomyślność – w tym zakresie uznaje się ją za zapewnioną, jeżeli za przyjęciem danego aktu głosowały wszystkie państwa niekorzystające z derogacji (art. 122 ust. 4). W art. 122 ust. 5 Traktat określa jednak ten swoisty stan prawny nie jako sytuację permanentną lub absolutną, ale jako „zawieszenie” ich prawa głosu.

Przepisami definiującymi derogację są także art. 123 ust. 3 i 5 TWE. Zgodnie z ich postanowieniami dopóki istnieją państwa mające ten szczególny status, dopóty ma istnieć trzeci organ decyzyjny Europejskiego Banku Centralnego, a mianowicie Rada Ogólna EBC. Organ ten ma bardzo ograniczone kompetencje. Wspomniane przepisy odnoszą się przede wszystkim do państw objętych derogacją i służą przygotowaniu ich do przyszłego przejścia do strefy euro.

Definicję derogacji w dużym stopniu uzupełniają postanowienia TWE, które – nieco zaskakująco – odnoszą się do procedury jego uchylania (abrogacji), tj. art. 122 ust. 2 oraz związany z nim art. 123 ust. 5 TWE. Zgodnie z tymi przepisami przynajmniej raz na dwa lata lub na żądanie państwa członkowskiego korzystającego z derogacji i zgodnie z procedurą art. 121 ust. 1 Komisja Europejska oraz Europejski Bank Centralny mają przedstawiać Radzie ECOFIN specjalne sprawozdanie. W przypadku spełniania przez ten kraj kryteriów konwergencji prowadzi ono do wszczęcia procesu uchylania tego szczególnego statusu. Proces ten przebiega w ten sposób, że Komisja składając sprawozdanie, formułuje także propozycję abrogacji. Po otrzymaniu sprawozdania wraz z tą propozycją Rada, w składzie szefów państw i rządów, po skonsultowaniu się z Parlamentem, działając kwalifikowaną większością głosów, musi stwierdzić, czy dane państwo spełnia kryteria konwergencji. Jeżeli tak jest, Rada (we wspomnianym szczególnym składzie) ma kompetencję do uchwalenia konstytutywnej w skutkach decyzji o uchyleniu jego szczególnego statusu w ramach UGW. Po przyjęciu tego aktu Rada ECOFIN ma obowiązek określenia kursu konwersji, po którym kwoty wyrażone w walucie państwa objętego abrogacją mają być przeliczone na euro. By przyjęcie takiej decyzji było ważne, potrzebna jest jednomyślność wszystkich państw już uczestniczących

w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej, w tym państwa, którego ona dotyczy.

4. Ewolucja koncepcji Eurogrupy

Z analizy przepisów traktatowych i prawa wtórnego dotyczącego funkcjonowania mechanizmu stabilizującego Unię Gospodarczą i Walutową wynika, że w warunkach, w których jakiś kraj członkowski UE korzystałby z derogacji, musi również istnieć odpowiednia formuła instytucjonalnego funkcjonowania strefy euro. Zgodnie z nią Rada ECOFIN wielokrotnie podejmuje decyzje w specjalnej formule głosowań. W głosowaniach tych nie uczestniczą kraje, których decyzje te dotyczą. Jeszcze inną formułą modyfikującą w tym zakresie są przepisy derogacyjne, przewidujące „zawieszenie” prawa głosu krajów objętych derogacją. W obu przypadkach nie zawsze najsprawniejszą formą uzgodnień stanowisk krajów, które uczestniczą w głosowaniu jest po prostu rozpoczęcie debaty w formule charakterystycznej dla Rady. Polega ona na tym, że decyzja Rady jest poprzedzona uzgodnieniem na forum COREPER (Komitetu Stałych Przedstawicieli), po uzgodnieniu w ramach grup przygotowawczych COREPER (albo *Antici*, albo *Mertens*) i wcześniejszej debacie w ramach grup roboczych (tzw. *Wg*).

Ogólna, traktatowa, formuła podejmowania decyzji w Radzie ECOFIN okazała się nieatrakcyjna dla państw uczestniczących w pełnej UGW, a więc przede wszystkim prowadzących jednolitą politykę pieniężną i stosujących jej „najtwardsze” formy koordynacji (tj. w potencjalnie najbardziej dotkliwych środkach korygujących PND) oraz jednak pogłębionej formie PWM. W konkretnych okolicznościach kraje strefy euro mogą mieć nieco inne interesy niż państwa objęte derogacją, korzystające z większej swobody kształtowania swojej polityki makroekonomicznej. Już od powstania w miarę spójnej koncepcji UGW. Wszystko to uzasadniało konieczność przyjęcia szczególnej formuły uzgodnieniowej właśnie dla krajów obszaru euro. Potrzeba ta stała się jeszcze silniejsza po uzupełnieniu w 1997 r. regulacji traktatowej i protokolarnej dotyczącej mechanizmów stabilizacji makroekonomicznej w UE aktami tworzącymi Pakt Stabilności i Wzrostu.

Znalezienie odpowiedniej instytucjonalnej formuły uzgadniania – na potrzeby Rady ECOFIN – stanowisk przez kraje ze strefy jednolitej polityki pieniężnej UGW nie było jednak sprawą prostą. Ewentualna decyzja w tym zakresie miała olbrzymie znaczenie polityczne i z pewnością musiała mieć wpływ – choćby potencjalny na funkcjonowanie Unii Europejskiej, stając się wyraźnym sygnałem politycznym dotyczącym kierunku jej rozwoju. W odniesieniu

do koordynacji polityki makroekonomicznej w UE ewentualne rozwiązania w znacznej mierze zmieniłyby instytucjonalną osnowę wszystkich mechanizmów stabilizujących UGW – a więc przy szerszym spojrzeniu na to zagadnienie – wręcz funkcjonowanie tzw. konstytucji gospodarczej Unii Europejskiej. Jak to ujął Donnelly:

„brak porozumienia w odniesieniu do zarządu gospodarczego lub rady dla strefy euro dotyczył także zakresu, w którym rada byłaby odpowiedzialna za formułowanie autorytatywnej, dotyczącej całej UE polityki gospodarczej i tego, czy podejmowałyby ona decyzje większością kwalifikowaną. Autorytatywny zarząd gospodarczy dla UE musiałby mieć kompetencje przekraczające te, które UE miała albo ma”. (Donnelly 2004, s. 188–189).

We wspomnianym braku porozumienia należy dostrzec źródło dwu rozwiązań instytucjonalnych. Jedno ma charakter prawny (formalny) i dotyczy ukształtowania kompetencji Rady ECOFIN i sposobu jej głosowania w ramach poszczególnych, zarysowanych w poprzedniej części tego opracowania, mechanizmów stabilizacji gospodarczej Unii Europejskiej. Zamiast stać się – tak jak proponowali Niemcy jeszcze w trakcie prac przygotowujących Traktat z Maastricht (zob. np. Auswärtiges Amt 1995, s. 560–562) – silnym ośrodkiem nadzorującym automatycznie działający mechanizm zapobiegawczy i korygujący w tym zakresie (w ramach Paktu Stabilności i Wzrostu). Rada ECOFIN stała się instytucjonalną maszyną, której funkcja polega właściwie jedynie na wprawianiu owego Paktu w ruch. W tym zakresie możliwe jest więc takie postępowanie Rady, które będzie wypadkową także oportunistycznych niekiedy działań państw członkowskich w niej reprezentowanych (Nowak-Far 2007, s. 81–82). Oznacza to, że Rada ECOFIN, nawet pomimo kompetencji opisanych w poprzednim rozdziale, nie mogła stać się „zarządem gospodarczym”, o co zabiegali przedstawiciele Niemiec w dyskusji poprzedzającej podpisanie Traktatu z Maastricht. W takim przypadku musiała być – w kontekście funkcjonowania UGW – uzupełniona dodatkowym gremium uzgodnieniowym, które zapewniłoby przedstawicielom państw strefy euro odpowiednie przygotowanie do debaty dotyczącej polityki makroekonomicznej we Wspólnocie za każdym razem, gdy ostateczna decyzja byłaby podejmowana właśnie w ramach Rady ECOFIN (Dyson 2002, s. 337–350).

Polityczną decyzję o nadaniu odpowiedniej formuły instytucjonalnej wspomnianemu przygotowaniu do debaty na forum Rady ECOFIN przez państwa członkowskie strefy euro nastąpiło dopiero po 1996 r. Mówimy tu w istocie o modelu zarządzania mechanizmami stabilizacji gospodarczej w UE, więc nie może być zaskoczeniem, że owa decyzja przypada na czas bardzo ożywionej dyskusji nad pa-

kietem legislacyjnym, który w 1997 r. został przyjęty jako Pakt Stabilności i Wzrostu. Właśnie w tym kontekście debatę nad właściwą formułą „przygotowawczego” uzgadniania stanowisk państw strefy euro zainicjował francuski minister finansów w rządzie Alaina Juppé, Jean Artois. Wystąpił on z inicjatywą utworzenia specjalnej „rady do spraw wzrostu i stabilności”. Zgodnie z jego koncepcją funkcją proponowanego gremium miało być kształtowanie polityki gospodarczej Wspólnoty (lub ewentualnie jedynie strefy euro), w tym – co ciekawe, bo świadczące o chęci podważenia traktatowego rozdziału kompetencji – także jej polityki kursowej. Na propozycję tę niechętnie zareagowali Niemcy, obawiając się, że w ten sposób wytworzyłyby się mechanizm obniżający efektywność polityki monetarnej Europejskiego Banku Centralnego. Mechanizm ten stwarzałby rzeczywiste ograniczenia niezależności EBC oraz umożliwiałby neutralizację jego polityki pieniężnej nakierowanej na stabilizację cenową (Donnelly 1994, s. 191). Ich obawy zostały rozwiane przy okazji ponownienia inicjatywy utworzenia „rady do spraw wzrostu i stabilności”, zgłoszony przez nowy rząd francuski pod przewodnictwem Lionela Jospin w 1997 r. (przy czym tym razem projekt był firmowany przez ministra finansów Dominique’a Strauss-Kahna).

Propozycja Strauss-Kahna istotnie zmieniała pierwotną propozycję francuską z 1996 r. Przede wszystkim podkreślała, że postulowane nowe gremium, określane teraz jako „rada wzrostu i solidarności” nie miałyby żadnych formalnych kompetencji. Z punktu widzenia Europejskiego Banku Centralnego i istniejącego, traktatowego mechanizmu koordynacji polityki gospodarczej nowe forum współpracy miałyby przede wszystkim zająć się debatą nad problemami polityki zatrudnienia (a więc zagadnienia objętego jedynie luźną formą koordynacji nawet po 1996 r.). Jednocześnie propozycja Strauss-Kahna wskazywała, że nowe gremium tworzyłoby istotny składnik szerszych gospodarczych działań EBC. W związku z planowanym Paktem Stabilności i Wzrostu jego rolą byłoby zapewnianie „jednolitości diagnozy oraz wspólnego działania” w ramach dyskusji *par excellence* politycznej (Donnelly 1994, s. 191).

Rząd niemiecki przystał na tak sformułowaną propozycję, co otworzyło drogę do szerszej debaty na ten temat na forach przygotowujących szczyt Rady Europejskiej w Amsterdamie. Jednocześnie jednak Niemcy sformułowali wyraźne stanowisko, by Eurogrupa (bo tak zaczęto tę formację nazywać) obejmowała tylko państwa, które zostaną zakwalifikowane do ostatniego etapu Unii Gospodarczej i Walutowej. Spotkało się ono z oporem Danii i Wielkiej Brytanii, a więc państw, którym zagwarantowano możliwość nieuczestniczenia w tej fazie UGW na podstawie specjalnych derogacji protokolarnych. Obawiały się one

wykluczenia z ważnego, ich zdaniem, forum uzgodnień, tworzącego jeszcze jeden, szczególnie krąg współpracy nieobejmujący wszystkich krajów UE. Pozostałe państwa UE nie uwzględniły jednak ich stanowisk. Jak wspomniano w pierwszej części tego opracowania, decyzja o możliwości powołania Eurogrupy zapadła w listopadzie 1997 r. W pierwszej połowie 1998 r. odbyło się pierwsze posiedzenie nowego gremium.

Eurogrupa od samego początku wzbudzała kontrowersje – przede wszystkim ze względu na niejawność funkcjonowania oraz jej siłę oddziaływania w Radzie ECOFIN. Szczególnie dało się zauważyć, że państwa strefy euro mają możliwość istotnego wpływu na decyzje tej formacji Rady, przez co w jej łonie utrwała się mechanizm niedoskonałego równoważenia interesów wszystkich państw członkowskich. Problem ten nabral szczególne znaczenia w końcu lat 90. XX w., gdy realna stała się wizja rozszerzenia Unii Europejskiej o 10 nowych państw. Kraje strefy euro zainicjowały wówczas dyskusję, co zrobić, by istniejący mechanizm decyzyjny w sprawach „gospodarczej konstytucji europejskiej” nie stracił swojej orientacji na ograniczenie inflacji. Zagrożenie dla tego mechanizmu można było dostrzec na poziomie Rady ECOFIN, w której – po planowanym rozszerzeniu – w formule nicejskiej ówczesnych 12 państw strefy euro miałyby 60% głosów, a więc poniżej wymaganej dla wielu głosowań kwalifikowanej większości głosów (przy możliwości stosunkowo łatwego budowania mniejszości blokującej przez nowe państwa członkowskie). Oceniając ten argument, należy jednak zauważyć, że w nowym układzie także państwa strefy euro mogą tworzyć mniejszość blokującą w Radzie ECOFIN. Również siła ich oddziaływania w tym gremium jest ograniczona w kluczowym dla funkcjonowania mechanizmów stabilizujących EU w układzie makroekonomicznym. Żadne z nich nie jest w strefie euro, w wielu głosowaniach stosuje się więc do nich formuła albo wyłączenia z głosowania, albo derogacyjnego zawieszenia prawa głosu.

Z punktu widzenia zachowania ukształtowanej przed rozszerzeniem i w sumie niedoskonałej, równowagi pomiędzy Radą ECOFIN a Eurogrupą możliwość osłabienia efektywności Rady ECOFIN była brana faktycznie pod uwagę. W szczególności obawy budziła możliwość przekształcenia się Eurogrupy w swoisty nieformalny „rząd gospodarczy”. Obawiano się także innego scenariusza, w którym słaba Rada ECOFIN mogłaby skłaniać państwa członkowskie do tworzenia wielu innych nieformalnych gremiów uzgodnień w sprawach gospodarczych funkcjonujących obok Eurogrupy. Prowadziłoby to oczywiście do niepożądanego fragmentaryzacji procesu decyzyjnego w UE (Paczyński 2003, s. 22).

Wczesną odpowiedzią na te dylematy starała się przedstawić Komisja Europejska. W listopadzie 2002 r. sformułowała ona propozycję utworzenia formalnej „Rady ECOFIN strefy euro”, działającej obok Eurogrupy. Zgodnie z wyjaśnieniem Komisji celem propozycji było wzmocnienie procesu podejmowania decyzji w UE w odniesieniu do obszaru funkcjonowania jednolitej waluty oraz jednolitej polityki pieniężnej (European Commission 2002). Jej przyjęcie oznaczałoby jednak istotne skomplikowanie procesu decyzyjnego w sprawach gospodarczych oraz powstanie nowych dylematów – w szczególności dotyczących relacji proponowanego gremium do Europejskiego Banku Centralnego. Wprowadzenie nowej formuły instytucjonalnej „Rady ECOFIN strefy euro” wymagałoby także zmiany Traktatu.

Bardziej doniosłe okazały się próby stworzenia dla Eurogrupy nowej formuły podjęte w ramach Konwentu. W jego VI Grupie Roboczej sformułowano w odniesieniu do tego gremium dwa konkurencyjne projekty:

a) utrzymania Eurogrupy w jej dotychczasowej formule, ale przy jej uznaniu w regulacji traktowej i wprowadzeniu imperatywnie sformułowanego wymogu, by w jej obradach uczestniczyli przedstawiciele Komisji i Europejskiego Banku Centralnego,

b) wprowadzenia nowej formuły podejmowania decyzji, w której uzgodnienia przyjęte w ramach Eurogrupy byłyby przedmiotem decyzji Rady ECOFIN działającej jednak bez udziału państw spoza strefy euro (zob. bliżej Nowak-Far 2004, s. 229–241).

Ostatecznie VI Grupa Robocza rekomendowała przyjęcie pierwszego z przedstawionych rozwiązań. Znalazło ono odzwierciedlenie w przepisach Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (TK). W akcie tym w swoisty sposób formalnie uznano istnienie Eurogrupy. Uczyniono to poprzez wprowadzenie specjalnego art. III-195, w którym przewidziano, że „szczegóły dotyczące spotkań ministrów Państw Członkowskich, których walutą jest euro” mają być ustalone w Protokole nr 12 załączonym do TK. Akt ten definiuje Eurogrupę jako forum „nieformalnych” spotkań tych ministrów. Przewiduje ponadto, że na owych spotkaniach, organizowanych stosownie do potrzeb, mają oni rozpatrywać „sprawy związane ze szczególnymi obowiązkami, jakie na nich ciążyą w związku z jednolitą walutą”. W spotkaniach musi uczestniczyć przedstawiciel Komisji. Przedstawiciel Europejskiego Banku Centralnego musi być zapraszany na te posiedzenia, które są przygotowywane przez przedstawicieli ministrów do spraw finansów państw członkowskich strefy euro oraz – co ciekawe – przedstawicieli Komisji. Protokół zawiera też postanowienie dotyczące wewnętrznej organizacji Eurogrupy – przewiduje, że przewodniczący tego gremium będzie wybierany większością głosów ministrów

państw członkowskich w nim uczestniczących na okres dwóch i pół roku.

Przyjęta regulacja wprowadza więc istotne zmiany do funkcjonowania Eurogrupy, zwiększając w nim znaczenie czynnika wspólnotowego. Po pierwsze wprowadza obowiązek uczestniczenia w jej obradach przedstawiciela Komisji, a w niektórych okolicznościach także EBC. Po drugie umożliwia Komisji przygotowywanie spotkań Eurogrupy. Oznacza to możliwość istotnego wpływu na jej funkcjonowanie np. poprzez kształtowanie tematycznej formuły jej działania. Ponadto otwiera przed Komisją możliwość stania się nieformalnym sekretariatem Eurogrupy, co także znacznie „uwspólnotowiłoby” to gremium.

5. Miejsce Eurogrupy w systemie zarządzania makroekonomicznego Unii Europejskiej

Eurogrupa jest jednym z wielu instytucjonalnych elementów zarządzania makroekonomicznego na poziomie Unii Europejskiej. Zarządzanie to obejmuje różne formy ujednoczenia lub koordynacji polityki gospodarczej, dodatkowo wykazujące pewne zróżnicowanie w zależności od tego, czy dotyczą one państw strefy euro, czy państw nieuczestniczących w tej strefie. Jeśli chodzi o instytucjonalne ramy owego zarządzania, to należy koniecznie uwzględnić dwoistość reguł uczestniczenia państw członkowskich w procesie podejmowania decyzji. Wyłączenie ewentualnych krajów w ramach poszczególnych obszarów polityki gospodarczej ma bowiem albo postać wycinkowo określonego wykluczenia z konkretnej procedury, albo – gdy mówimy o konsekwencjach nieuczestniczenia w strefie euro – postać wyłączenia ogólnego z decydowania o jakimś obszarze polityki, czyli postać derogacji (stąd właściwe jest tu mówienie o „wyłączeniu derogacyjnym”). O udziale któregośkolwiek państwa członkowskiego w Eurogrupie albo wyłączeniu tego udziału decyduje jedynie druga ze wspomnianych reguł.

Zróżnicowanie reguł udziału w podejmowaniu decyzji, odnoszących się do rozmaitych form i forów zarządzania gospodarczego na poziomie Unii Europejskiej, decyduje także o miejscu w tym zarządzeniu Eurogrupy. Przesądza także o tym, że jest ona obecna tam, gdzie mamy do czynienia albo z koniecznością ochrony wyraźnie wyodrębnionych interesów państw strefy euro, albo z koniecznością wyłączenia państw objętych derogacją z procesu podejmowania decyzji, które ich po prostu nie dotyczą. Sytuację tę obrazuje tabela 2.

Eurogrupa nie uczestniczy we wszystkich formach koordynacji polityki gospodarczej. W szczególności nie bierze udziału w kształtowaniu tych obszarów, które są koordynowane najluźniej, w ramach

tw. otwartej metody koordynacji. Metoda ta dotyczy procesu kolońskiego (rozwijanie różnorodnych form dialogu makroekonomicznego w UE), luksemburskiego (polityka zatrudnienia) i cardiffskiego (reformy strukturalne). Eurogrupa jest jednak elementem instytucjonalnej infrastruktury koordynacji polityki budżetowej w ramach Paktu Stabilności i Wzrostu. W ramach jednego z elementów owego Paktu funkcjonuje realizowana na podstawie art. 99 TWE procedura wzajemnego monitorowania sytuacji gospodarczej (tzw. PWM) w ramach Rady ECOFIN. Jej osi są przyjmowane według specjalnej procedury tzw. szerokie kierunki (wskazówki) polityki gospodarczej (*Broad Economic Policy Guidelines, BEPGs*). W tym kontekście niezmiernie istotne jest, że ewoluuje zarówno zakres czasowy, jak i przedmiotowy owych BEPGs. W momencie przejścia Unii Europejskiej do realizacji ostatniego etapu UGW obejmowały one jeden rok i nie wykraczały poza najistotniejsze aspekty polityki fiskalnej. Obecnie mają charakter wieloletni i wkraczają swoimi postanowieniami na obszary innych rodzajów polityki gospodarczej – co powoduje ich wchodzenie na obszar oznaczony w tabeli jako „luźno skoordynowany”. Ponieważ Eurogrupa jest włączona w proces kształtowania BEPGs, oznacza to jej zaangażowanie także w zakresach, w których jeszcze w latach 90. XX w. nie była uczestnikiem procesu decyzyjnego.

Nawet ogólne spojrzenie na funkcjonowanie Eurogrupy w ramach wspólnotowego mechanizmu koordynacji polityki gospodarczej (z elementem ujednoczonym w dziedzinie polityki pieniężnej i kursowej w odniesieniu do euro) potwierdza formułowane na podstawie nieco innych przesłanek poglądy (np. Puettera), że Eurogrupa jest w stanie wyznaczać ogólne kierunki tej koordynacji (Puetter 2004, s. 854–870). Jednocześnie jednak należy zgodzić się z tym badaczem, że efektywność Eurogrupy w tym wymiarze w znacznym stopniu zależy od zdolności do odpowiedniego zmotywowania uczestniczących w niej państw członkowskich do wspólnego działania dla osiągnięcia jakichś wspólnych dla nich celów niekoniecznie sprzecznych z interesem całej UE (Puetter 2004, s. 854–870).

6. Wnioski: Eurogrupa w kontekście infrastruktury instytucjonalnej Unii Europejskiej

Eurogrupa jest nieformalnym, ale wartościowym elementem infrastruktury decyzyjnej Paktu Stabilności i Wzrostu. Jej powstanie jest ściśle związane z pracami nad tym pakietem legislacyjnym. Jest to podstawowy powód, dla którego można uznać Eurogrupę za element instytucjonalnej siatki służącej zapewnieniu prawidłowego funkcjonowania „gospodarczej

Tabela 2. *Formy i fora uzgadniania polityki gospodarczej w UE z uwzględnieniem udziału w nich Eurogrupy*

Grupa polityk	Obszar polityki	Forma koordynacji	Metoda koordynacji	Uczestnicy	Procedury
Polityka ujednoczona	<i>Podaż pieniądza (strefa euro)</i>	ujednoczenie dla strefy euro	realizacja przez EBC	EBC (przy udziale krajowych banków centralnych państw strefy euro)	ujednoczone cele – prymat bezpośredniego celu inflacyjnego
	<i>Kurs walutowy (strefa euro)</i>	ujednoczenie dla strefy euro	realizacja przez EBC (strefa euro) koordynacja w ramach Rady (dla państw spoza strefy euro)	EBC (z zastrzeżeniem jw.) Eurogrupa	prymat stabilności cenowej
Polityka silnie skoordynowana	<i>Podaż pieniądza (poza strefą euro)</i>	reguły traktatowe (nakaz realizacji stabilności cenowej) koordynacja konsultacja	koordynacja na forum Rady konsultacja w ramach Rady Ogólnej EBC	państwa członkowskie EBC (Rada Ogólna) Rada Europejska Rada Komisja	koordynacja w ramach programów konwergencji – BEPGs
	<i>Kurs walutowy (poza strefą euro)</i>	reguły traktatowe (nakaz osiągnięcia i utrzymania stabilności cenowej) koordynacja i wymiana informacji możliwość silnej koordynacji w ramach ERMII	koordynacja na forum Rady w ERMII, koordynacja i wymiana informacji z EBC	państwa członkowskie EBC (Rada Ogólna) Rada Europejska Rada Komisja	koordynacja w ramach realizacji obowiązku uwzględniania interesów innych państw członkowskich, koordynacja w ramach programów konwergencji - BEPGs
	<i>Konkurencja</i>	wspólnotowy wymiar konkurencji	implementacja przez krajowe organy nadzoru rynku; możliwość działania Komisji	państwa członkowskie Komisja	jednolite reguły, gdy wspólnotowy wymiar konkurencji podobne reguły, gdy wymiar krajowy
	<i>Budżetowa</i>	reguły traktatowe reguły prawa wtórnego uzgodnione cele informowanie wspólna ocena (<i>peer review</i>)	koordynacja w ramach Rady	państwa członkowskie Rada Europejska Komisja Rada Eurogrupa	Procedury Paktu Stabilności i Wzrostu: – wzajemnego monitorowania sytuacji gospodarczej – unikania nadmiernego deficytu

	Strukturalne	reguły traktatowe i <i>acquis</i> wtórnego uzgodnione reguły i praktyki	koordynacja w ramach Rady wykonawczy nadzór Komisji	państwa członkowskie Rada Komisja	
Polityka luźno skoordynowana	Koszty plac	dialog wymiana informacji	wspólne gremia specjalne	partnerzy społeczni Komisja Rada EBC	dialog makroekonomiczny (tzw. proces koloński)
	Rynek pracy	wymiana informacji identyfikacja najlepszych praktyk wskazówki wspólna ocena (<i>peer review</i>)	koordynacja w ramach Rady	państwa członkowskie Komisja Rada partnerzy społeczni	wskazówki dotyczące zatrudnienia (<i>Employment Guidelines</i>) w ramach tzw. procesu luksemburskiego
	Rynek dóbr i kapitału	wymiana informacji identyfikacja najlepszych praktyk wskazówki wspólna ocena (<i>peer review</i>)	koordynacja w ramach Rady	państwa członkowskie Komisja Rada	raporty o reformach gospodarczych w ramach tzw. procesu cardiffskiego
	Międzynarodowe aspekty polityki gospodarczej	uzgadnianie stanowisk lub wspólnego stanowiska	wspólne formy reprezentacji – także reprezentacja Komisji	EBC Eurogrupa Komisja	nakaz zachowania stabilności cen w zakresie negocjacji dotyczących międzynarodowego porządku walutowego

Źródło: Nowak-Far (2007, s. 15-16).

konstytucji” Unii Europejskiej, w której skład wchodzi także Rada Europejska, Rada ECOFIN, Komisja Europejska i Europejski Bank Centralny.

Brak formalizmu funkcjonowania czyni z Eurogrupy dogodne forum do debaty o głównych problemach koordynacji polityki makroekonomicznej w UE. Dzięki temu gremium to może również okazać się bardzo przydatne w rozwiązywaniu problemów w przypadku wystąpienia większych zaburzeń gospodarczych w strefie euro (Korkman 2001, s. 305–306).

Jednocześnie w obecnej formule Eurogrupa narusza spójność procesu decyzyjnego w ramach Rady ECOFIN – przede wszystkim dlatego, że stwarza Habermasowską przewagę komunikacyjną wobec państw spoza strefy euro, które nie mają wspólnego forum uzgodnień, służącego im do przygotowania

jednolitego stanowiska przedstawianego potem w trakcie obrad tej Rady. Istnienie Eurogrupy komplikuje też funkcjonowanie mechanizmów zarządzania makroekonomicznego (w tym stabilizacji gospodarczej) w Unii Europejskiej, której osią instytucjonalną jest także Rada ECOFIN. Ewentualne obniżenie efektywności podejmowania decyzji przez tę Radę (wynikające np. z rozszerzeń) może spowodować przesunięcie realnej władzy w zakresie dysponowania tymi mechanizmami właśnie w kierunku nieformalnego i nielegitymowanego na poziomie traktatowym forum, jakim jest Eurogrupa.

Z punktu widzenia krajów nieuczestniczących w strefie euro najbardziej kontrowersyjnym naruszeniem spójności procesu decyzyjnego, którego powodem jest Eurogrupa, może mieć postać wyjścia przez

nią poza ramy wyznaczone przez legitymującą ją rezolucję Rady Europejskiej z listopada 1997 r. W takim przypadku faktyczne funkcjonowanie Eurogrupy istotnie obniżałoby znaczenie traktatowych reguł określających obszary właściwe tylko i wyłącznie strefie euro. Obawa ta jest uzasadniona, gdyż posiedzenia Rady ECOFIN obejmują zarówno te kwestie, w których państwa strefy euro mają wyraźny wspólny interes uzasadniony ich udziałem w jednolitej polityce pieniężnej ESBC, jak i zagadnienia, w przypadku których tego rodzaju partykularyzmu nie ma, i formułowanie przez nie jednolitego stanowiska jeszcze przed obradami Rady nie znajduje uzasadnienia na gruncie *acquis*.

Trzeba jednak stwierdzić, że istnienie i funkcjonowanie Eurogrupy jest naturalnym następstwem akceptacji w Traktacie z Maastricht różnego tempa inte-

gracji w ramach UE. Należy więc ją zaakceptować jako element rzeczywistości politycznej, nie zaś prawnej. Oznacza to, że nie ma sensu jej likwidacja lub nadawanie jej za pomocą reguł prawnych takiej formuły, która dla państw Eurolandu byłaby niewygodna lub nieefektywna.

Z drugiej strony państwa nienależące do strefy euro powinny docenić próby „uwspólnotowienia” Eurogrupy poprzez wiązanie jej różnorodnymi więzami instytucjonalnymi (choćby nieformalnymi) z Komisją i EBC. W szczególności należy pozytywnie ocenić regulację przyjętą w Traktacie Konstytucyjnym, w którym znacznie zwiększono rolę Komisji w organizacji pracy Eurogrupy oraz stworzono możliwość faktycznego sprawowania przez Komisję funkcji sekretariatu tego nieformalnego gremium.

Bibliografia

- Auswärtiges Amt (1995), *Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Dokumente von 1949 bis 1994*, Referat Öffentlichkeitsarbeit, Verlag Wissenschaft und Politik, Köln.
- Donnelly S. (2004), *Reshaping Economic and Monetary Union: Membership Rules and Budget Policies in Germany, France and Spain*, Manchester University Press, Manchester.
- Dyson K. (2002), *European States and the Euro. Europeanization, Variation, and Convergence*, Oxford University Press, Oxford.
- European Commission (2002), *Economic Governance in EMU*, ECFIN/578/2002, Brussels.
- Hallenberg M. (2004) *Domestic Budgets in a United Europe: Fiscal Governance from the End of Bretton Woods to EMU*, Cornell University Press, Ithaca.
- Korkman S. (2001), *Fiscal Policy Coordination Beyond the SGP?*, w: A. Brunila, M. Buti, D. Franco, *The Stability and Growth Pact: The Architecture of Fiscal Policy in EMU*, Palgrave, Basingstoke.
- Korkman S. (2005), *Economic Policy in the European Union*, Palgrave, Basingstoke.
- Nowak-Far A. (2001), *Unia Gospodarcza i Walutowa w Europie*, C. H. Beck, Warszawa 2001.
- Nowak-Far A. (2004), *Prawo Unii Gospodarczej i Pieniężnej w pracach VI Grupy Roboczej Konwentu i w projekcie Konstytucji Europejskiej*, w: C. Mik (red.), *Unia Europejska w dobie reform. Konwent Europejski, Traktat Konstytucyjny, Biała Księga w sprawie rządzenia Europą*, TNOiK, Toruń.
- Nowak-Far A. (2007), *Pakt Stabilności i Wzrostu. Funkcja, działanie i przyszłość*, C.H. Beck, Warszawa.
- Paczyński W. (2003), *ECB Decision-making and the Status of the Eurogroup in an Enlarged EMU*, „Studia i Analizy”, Nr 262, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa.
- Puetter U. (2004) *Governing informally: The role of the Eurogroup in EMU and the Stability and Growth Pact*, „Journal of European Public Policy”, Vol. 11, No. 5, s. 854–870.

Fiskalizm w Unii Europejskiej

Fiscalism in the European Union

*Magdalena Dynus**

pierwsza wersja: 26 kwietnia 2006 r., ostateczna wersja: 22 lutego 2007 r., akceptacja: 27 lutego 2007 r.

Streszczenie

Nadmierny fiskalizm uznawany jest za jeden z głównych czynników hamujących rozwój gospodarczy, obniżających konkurencyjność i utrudniających rozwiązywanie nabrzmiałych problemów społeczno-gospodarczych, z jakimi boryka się większość europejskich krajów. Jednak na razie tylko nieliczne zdecydowały się na niepopularne politycznie ograniczanie udziału sektora publicznego w gospodarce, co skutkuje osiągnięciem wyższych stóp wzrostu gospodarczego, a tym samym wyższego poziomu zamożności swych mieszkańców i w rezultacie zwiększeniem zdolności do radzenia sobie ze zjawiskami kryzysowymi.

Słowa kluczowe: fiskalizm, podatki, szara strefa

Abstract

Excessive fiscalism is one the main factors hindering the economic growth, decreasing the competitiveness and impeding the solution of burning social and economic problems which afflict most of the European countries.

So far, however, only a few of them have decided to take the politically unpopular step of reducing the public sector's involvement in the economy, which results in achieving higher economic growth rates and higher level of income and consequently increases the capability of overcoming crisis phenomena.

Keywords: fiscalism, taxes, shadow economy

JEL: E26, E62, H21

* Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu, Katedra Finansów i Bankowości, Wyższa Szkoła Menedżerska w Świeciu, e-mail: Magdalena.Dynus@umk.pl

Wprowadzenie

Zjednoczona Europa za chwilę będzie obchodzić półwiecze procesu integracyjnego – Europejska Wspólnota Gospodarcza została powołana na mocy Traktatów Rzymskich z 1957 r. Wciąż jednak nie udało się zlikwidować dystansu pod względem poziomu rozwoju do gospodarki amerykańskiej. Co gorsza, boryka się z coraz bardziej nabrzmiałymi, od lat nierozwiązanymi problemami strukturalnymi, które uniemożliwiają europejskiej gospodarce wejście na ścieżkę dynamicznego wzrostu gospodarczego, a przede wszystkim walkę z wysokim bezrobociem.

Postępująca likwidacja barier dzielących rynki krajów europejskich przyczynia się do zaostrzenia konkurencji i poprawy wydajności pracy. Nie jest to jednak w stanie zrekompenzować sztywności europejskich rynków pracy, głębokiej segmentacji, niewystarczającej płynności, głębokości i otwarcia rynków finansowych większości państw Unii Europejskiej, dużej ingerencji państwa w dochody podmiotów prywatnych, nadmiernie przeciążonych finansów publicznych, szczególnie w obliczu coraz szybszego postępu technicznego oraz rosnącego problemu starzenia się społeczeństwa europejskiego.

Gospodarki krajów europejskich cechuje wyższy stopień interwencjonizmu państwowego aniżeli amerykańską i japońską – znacznie większa część wytwarzanego przez nie dochodu przechodzi przez system finansów publicznych (średnio o 1/3 – por. wykresy 1, 2). Oznacza to, niestety, mniej efektywne wykorzystanie ich potencjału, a więc niższy dobrobyt mieszkańców i większe trudności w rozwiązywaniu problemów społeczno-gospodarczych.

Racjonalny a nadmierny fiskalizm

Pojęcie fiskalizmu ma wydźwięk pejoratywny. Każdy chciałby płacić mniejsze podatki lub nie płacić ich w ogóle. Ponadto istnieje wiele wątpliwości co do racjonalności sposobu wydatkowania publicznych pieniędzy, pochodzących głównie z obciążeń podatkowych i składek na ubezpieczenia społeczne. Dodatkowo potęguje to negatywne nastawienie do obciążeń fiskalnych. Podmioty prywatne z natury rzeczy zawsze narzekają na nadmierne obciążenia fiskalne, a poszczególne dziedziny wspierane z publicznych środków skarżą się na niedofinansowanie. Dlatego granica między racjonalnym a nadmiernym poziomem fiskalizmu jest trudna do wyznaczenia. Trudności te wynikają z odmiennego wpływu różnych rodzajów wydatków publicznych i podatków na długofalowy wzrost gospodarki.

Skutki nadmiernego fiskalizmu są dla gospodarci bardzo bolesne – oznaczają niższe tempo rozwoju gospodarczego, a więc ograniczone możliwości radze-

nia sobie z problemami społeczno-gospodarczymi. O racjonalnym poziomie fiskalizmu można więc mówić, gdy skala ingerencji władz publicznych w dochody podmiotów gospodarczych umożliwia zaspokojenie niewygórowanych potrzeb władz publicznych w zakresie dochodów i jednocześnie pozwala funkcjonować oraz rozwijać się podmiotom gospodarczym, a gospodarstwu domowemu zaspokajając potrzeby konsumpcyjne na przyzwoitym poziomie, tworząc warunki do oszczędzania, co w skali makro daje podstawy trwałego wzrostu gospodarczego (Owsiak 2005, s. 366).

Pomiar fiskalizmu

Ze względu na płynną granicę i silne zróżnicowanie poszczególnych gospodarek trudno jednoznacznie ocenić, czy w danym kraju mamy do czynienia z nadmiernym fiskalizmem. Zdecydowanie łatwiej porównać poziom fiskalizmu w danym kraju z jego skalą w innych państwach. Wykorzystuje się do tego takie mierniki, jak:

- wysokość stawek podatkowych,
- poziom obciążeń fiskalnych¹ w stosunku do PKB,
- zakres ingerencji systemu finansów publicznych w PKB,
- stopień pokrycia wydatków publicznych dochodami publicznymi,
- budowa skal podatkowych,
- różnice między nominalną a efektywną stopą opodatkowania,
- zakres występowania szarej strefy w gospodarce.

Niestety z powodu braku wiarygodnych i porównywalnych danych dla wszystkich krajów członkowskich Unii Europejskiej niemożliwa jest wyczerpująca ocena porównawcza niektórych poruszanych aspektów. Jest to w dużej mierze konsekwencją funkcjonowania zróżnicowanych systemów obciążeń fiskalnych w Europie. To jedna z tych dziedzin, w przypadku których członkowie UE wciąż nie są zdecydowani na ich zbliżanie.

Wysokość stawek podatkowych

Stawki podstawowych podatków istotnie wpływają na konkurencyjność podmiotów z poszczególnych

¹ Obciążenia fiskalne – główne daniny publiczne, dające najwyższe dochody publiczne, a więc podatki bezpośrednie (PIT, CIT, podatek od zysków z inwestycji kapitałowych), podatki pośrednie (VAT, akcyza) oraz składki na ubezpieczenia społeczne. Na dochody zaś całego sektora finansów publicznych (por. następny miernik fiskalizmu – zakres ingerencji systemu finansów publicznych w PKB) składają się w Polsce ponadto m.in. wpływy z ceł, dochody z majątku Skarbu Państwa, wpływy z zysku NBP, wpływy z opłaty skarbowej i administracyjnej, podatków od czynności cywilnoprawnych, od spadków i darowizn, od nieruchomości, czy podatku rolnego i leśnego.

Tabela 1. Podstawowe stawki podatku VAT oraz podatku dochodowego od osób prawnych (CIT) w krajach Unii Europejskiej (w %, stan na 2005 r.).

Kraj	VAT	CIT	Kraj	VAT	CIT
Austria	20	25	Cypr	15	10
Belgia	21	33,99	Czechy	19	26
Dania	25	30	Estonia	18	0
Finlandia	22	26	Litwa	18	15
Francja	19,6	33,83	Łotwa	18	15
Grecja	19	24/32	Malta	18	35
Hiszpania	16	35	Polska	22	19
Holandia	19	27/31,5	Słowacja	19	19
Irlandia	21	12,5	Słowenia	20	25
Luksemburg	15	30,38	Węgry	25	16
Niemcy	16	38,31			
Portugalia	21	27,5			
Szwecja	25	28			
Wielka Brytania	17,5	30			
Włochy	20	37,25			

Źródło: Europäische Kommission (2005, s. 30-34), KPMG International (2005, s. 2-3).

krajów na wspólnym rynku, gdzie nie obowiązują żadne środki ochrony rodzimej produkcji. Wyższe podatki z jednej strony oznaczają wprawdzie lepszą sytuację finansów publicznych w kraju, z drugiej jednak strony obniżają zyskowność podmiotów, a więc również ich możliwości rozwojowe, wpływając tym samym na zmniejszenie wpływów podatkowych w następnych okresach. Wyższe podatki zniechęcają ponadto do intensyfikacji działalności gospodarczej, skutkują więc niższym niż możliwy wzrostem gospodarczym, a także ucieczką w szarą strefę.

W zakresie podatku dochodowego od osób prawnych obserwuje się w UE istotne zróżnicowanie między Piętnastką a nowymi państwami członkowskimi. Większość nowych członków UE ma dużo niższe stawki CIT – na poziomie kilkunastu procent, a więc średnio nawet o połowę niższym niż kraje Piętnastki. W zakresie podatku VAT nie ma takich dysproporcji – por. tabela 1.

Stawka CIT w Polsce w porównaniu z innymi krajami UE należy do niższych. Jednak pod względem poziomu podatku VAT Polska plasuje się w czołowie państw UE, co istotnie wpływa na ceny polskich produktów na unijnym rynku.

Najwyższe stawki CIT (powyżej 30%) obowiązują w Niemczech, Włoszech, Hiszpanii, Belgii i Francji, ale także na Malcie. Szczególnie preferencyjne rozwiązanie w tym zakresie obowiązuje w Estonii – występuje tam zerowa stawka CIT. Dogodny poziom podatku dochodowego od osób prawnych ma także Cypr (10%) oraz Litwa i Łotwa (15%).

Poziom obciążeń fiskalnych w stosunku do PKB

Poza podatkami istotnym obciążeniem fiskalnym są ubezpieczenia społeczne. Potęgują one niechęć do instytucji finansów publicznych i poszukiwanie rozwiązań pozwalających ograniczyć wielkość odprowadzanych obciążeń fiskalnych. Wobec procesu starzenia się

społeczeństwa europejskiego i rosnącej wydajności pracy skala ubezpieczeń społecznych prawdopodobnie będzie jednak rosła, zwłaszcza w sytuacji nadwężonych finansów publicznych w większości krajów UE.

Najwyższy poziom łącznych obciążeń fiskalnych w krajach rozszerzonej Unii Europejskiej obowiązuje w Szwecji i Danii, najniższy zaś na Litwie, Łotwie, ale także Słowacji i w Irlandii (por. tabela 2). Znamienne różnicą struktury opodatkowania w nowych krajach członkowskich Unii w porównaniu z Piętnastką jest dużo większe znaczenie (o około 1/3) podatków pośrednich w tworzeniu dochodów publicznych – w nowych państwach Unii stanowią one średnio 40% obciążeń fiskalnych, w krajach Piętnastki – około 30%.

W większości państw UE w latach 2000–2004 poziom obciążeń fiskalnych w relacji do PKB nieznacznie się obniżył – średnio z 41,4% do 40%. Największy spadek nastąpił na Słowacji, w Holandii, Niemczech, Grecji i Finlandii (o 7–9%), a najwyższy wzrost na Malcie (o 20%), Cyprze (o 9%) i w Czechach (o 6%). Mimo wzrostu dochodów publicznych z tytułu obciążeń fiskalnych w tych krajach, wciąż należą one do państw UE o relatywnie niższym poziomie tych dochodów. W ostatnich latach obserwuje się też wzrost znaczenia podatków pośrednich wśród dochodów publicznych oraz spadek podatków bezpośrednich – wpływy z podatków pośrednich stanowiły w UE w 2004 r. średnio 33,8% ogółu obciążeń fiskalnych (w 2000 r. było to 32,6%), z bezpośrednich z kolei 31,3% (w 2000 r. 33,3%).

Polska z obciążeniami fiskalnymi w relacji do PKB na poziomie 33,7% należy do państw UE o niższym poziomie tych obciążeń. Niepokoi jednak fakt, że w porównaniu z krajami Piętnastki Polska ma wprawdzie dość niskie obciążenia, ale na tle nowych członków UE są one wysokie, co łączy się z wieloma konsekwencjami dla konkurencyjności polskiej gospodarki i perspektyw zmniejszenia dystansu do krajów wysoko rozwiniętych.

Tabela 2. Poziom oraz struktura obciążeń fiskalnych w krajach Unii Europejskiej

	Obciążenia fiskalne ogółem jako % PKB		Podatki bezpośrednie		Podatki pośrednie jako % ogółu obciążeń		Ubezpieczenia społeczne	
	2000	2004	2000	2004	2000	2004	2000	2004
UE 25	41,4	40,0	33,3	31,3	32,6	33,8	34,1	35,0
Strefa euro	41,9	40,3	30,3	28,3	31,7	33,0	37,9	38,7
Szwecja	53,5	50,9	41,5	38,1	30,5	33,2	28,0	28,7
Dania	49,9	49,7	60,7	60,6	34,1	35,2	5,2	4,2
Belgia	46,3	46,3	36,9	36,3	27,9	28,1	35,2	35,6
Francja	45,1	44,5	26,6	24,9	33,7	34,4	39,7	40,7
Austria	44,1	43,9	29,7	30,3	32,7	33,0	37,6	36,7
Finlandia	47,1	43,9	45,2	40,5	28,9	31,9	25,9	27,6
Włochy	41,8	41,0	34,4	33,4	35,2	35,1	30,4	31,5
Luksemburg	40,5	40,7	38,0	34,2	34,3	35,6	27,7	30,2
Słowenia	38,8	39,7	19,3	21,2	42,0	41,1	38,7	37,8
Niemcy	42,5	39,5	28,9	25,3	28,0	29,6	43,1	45,1
Węgry	39,4	39,0	24,9	23,6	41,4	41,5	33,8	34,9
Holandia	41,3	38,0	29,3	27,6	29,3	32,9	41,4	39,5
Grecja	40,0	37,3	27,0	23,6	38,0	37,3	35,0	39,1
Wlk. Brytania	37,9	37,0	43,8	42,2	35,9	35,7	20,3	22,2
Czechy	34,4	36,4	24,4	25,8	33,4	32,4	42,2	41,8
Malta	30,2	36,3	31,1	33,6	43,0	43,0	25,8	23,4
Portugalia	34,7	35,5	28,2	24,5	38,9	40,3	32,9	35,2
Hiszpania	34,5	35,1	29,6	29,1	33,0	33,9	37,4	37,0
Polska	35,6	33,7	20,2	19,0	40,4	39,5	39,3	41,5
Cypr	30,5	33,3	36,4	24,3	41,6	52,0	22,0	23,7
Estonia	32,6	32,5	24,8	26,2	39,6	39,4	35,6	34,5
Irlandia	32,0	31,4	41,6	39,2	40,9	41,4	17,5	19,4
Słowacja	34,4	31,2	22,1	19,6	37,8	40,7	40,1	39,7
Łotwa	29,8	28,6	24,5	27,6	41,3	41,3	34,2	31,1
Litwa	30,4	28,6	27,6	30,8	41,4	38,8	30,9	30,4

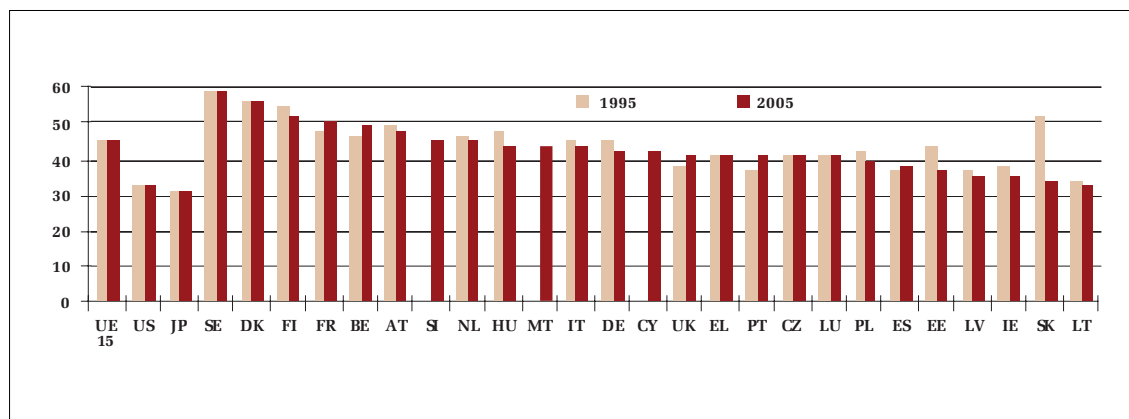
Źródło: European Communities (2006).

Zakres ingerencji systemu finansów publicznych w PKB

Łączna wartość wszystkich dochodów i wydatków publicznych wyznacza całkowity zakres ingerencji systemu finansów publicznych w gospodarkę. Wyższy poziom dochodów i wydatków publicznych w

stosunku do PKB oznacza większy udział państwa w gospodarce, czyli mniej sektora prywatnego i konkurencji z jego strony, bez czego nie byłoby presji na wzrost jakości i wydajności. To sektor prywatny, nastawiony na zysk, wymusza wzrost wydajności, racjonalizację kosztów, postęp techniczny. W sektorze finansów publicznych podziału dochodów nie doko-

Wykres 1. Relacja dochodów publicznych do PKB w krajach UE oraz w USA i Japonii w 1995 i 2005 r.*

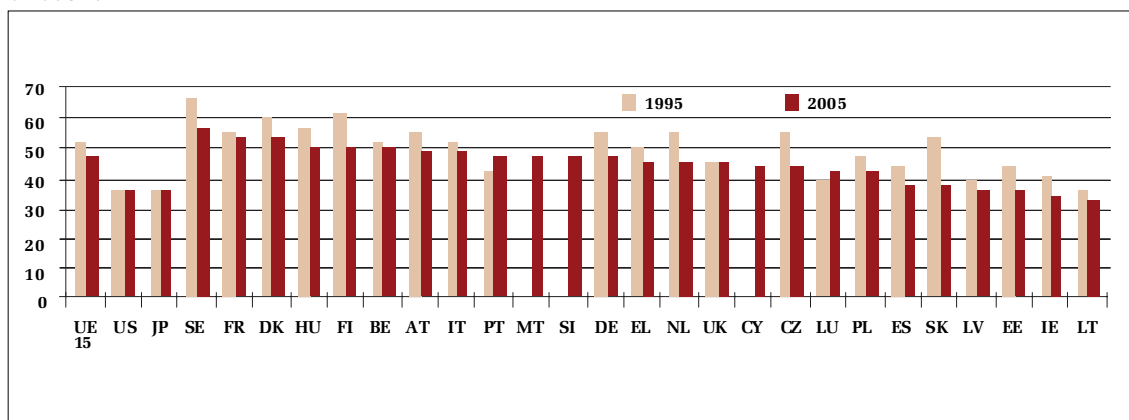


* W przypadku Słowenii, Malty i Cypru dane za 1998 r., a nie za 1995 r.

SE: Szwecja, DK: Dania, FI: Finlandia, BE: Belgia, FR: Francja, AT: Austria, SI: Słowenia, IT: Włochy, LU: Luksemburg, NL: Holandia, HU: Węgry, MT: Malta, PT: Portugalia, EL: Grecja, DE: Niemcy, CZ: Czechy, PL: Polska, UK: Zjednoczone Królestwo, CY: Cypr, ES: Hiszpania, EE: Estonia, SK: Słowacja, IE: Irlandia, LV: Litwa, LT: Łotwa, US: USA, JP: Japonia

Źródło: Eurostat (2006c), dane dla USA i Japonii za lata 2004-2005: OECD (2006).

Wykres 2. Relacja wydatków publicznych do PKB w krajach UE oraz w USA i Japonii w 1995 i 2005 r.*



* W przypadku Słowenii, Malty i Cypru dane za 1998 r., a nie za 1995 r.

Źródło: Eurostat (2006b), dane dla USA i Japonii za lata 2004-2005: OECD (2006).

nuje mechanizm rynkowy, przez co jest on z natury mniej efektywny.

W krajach Unii Europejskiej przez system finansów publicznych przechodzi prawie połowa PKB – por. wykresy 1 i 2. W 2005 r. dochody publiczne stanowiły średnio 44,9% PKB rozszerzonej UE (25), wydatki zaś 47,2%.

Do państw Unii o najwyższym poziomie redystrybucji należą Szwecja i Dania – dochody publiczne sięgają tam prawie 60% PKB. Wysoki poziom dochodów publicznych (około 50% PKB) utrzymuje się też w Finlandii, Francji, Belgii i Austrii. Najniższy poziom dochodów publicznych w relacji do PKB – prawie dwa razy niższy niż w Szwecji czy Danii, krajach o najwyższym zakresie ingerencji finansów publicznych w gospodarkę – występuje na Litwie (33%) oraz w Irlandii (35%).

Średni poziom relacji dochodów publicznych do PKB w krajach Piętnastki utrzymuje się od kilkunastu lat na stabilnym poziomie około 45%. Dla 25 krajów rozszerzonej Unii średnia ta praktycznie jest taka sama jak dla 15 państw UE sprzed rozszerzenia – w 2005 r. było to odpowiednio 44,9% (UE 25) i 45,1% (UE 15). Jednak zakres redystrybucji w poszczególnych krajach zmieniał się w minionej dekadzie w różnych kierunkach – relacja dochodów publicznych do PKB w niektórych krajach była ograniczana (najbardziej na Słowacji i w Estonii, ale w mniejszym stopniu także w Irlandii czy Austrii), w innych natomiast wprowadzono nieznacznie, zwiększając (w Portugalii, Wielkiej Brytanii, czy Francji i Belgii).

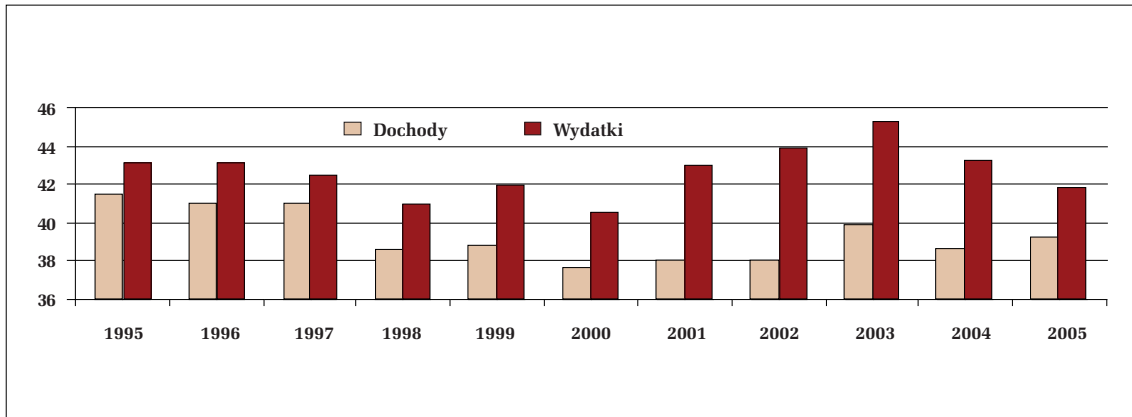
Po stronie wydatków można zaobserwować większe zmiany na plus – por. wykres 2. Zdecydowana większość państw UE w ciągu minionej dekady istotnie ograniczyła wielkość wydatków publicznych w

odniesieniu do PKB. W rezultacie obniżyła się relacja wydatków publicznych do PKB całej Piętnastki z 52,6% w 1995 r. do 47,4% w 2005 r. Relacja wydatków publicznych do PKB wszystkich państw rozszerzonej UE (25) wyniosła w 2005 r. 47,2%. Największych cięć wydatków dokonały w analizowanym okresie Słowacja (ograniczyła relację wydatków publicznych do PKB o około 30%) oraz Szwecja, Finlandia, Estonia, Irlandia, Holandia i Niemcy (o kilkanaście procent).

W państwach Piętnastki (z wyjątkiem Irlandii) poziom dochodów i wydatków publicznych do PKB jest relatywnie wyższy niż u nowych członków UE. Nowi członkowie charakteryzują się ponadto sporym zróżnicowaniem w tym zakresie - np. na Litwie dochody publiczne stanowią tylko około 33% PKB, na Słowacji czy Łotwie około 35%, podczas gdy w Słowenii i na Węgrzech aż około 45%. Po stronie wydatków dysproporcje te są jeszcze większe – wydatki publiczne stanowią na Litwie niecałe 34% PKB, podczas gdy na Węgrzech prawie 51%, a na Malcie czy w Słowenii prawie 48%.

Polska z dochodami publicznymi na poziomie prawie 40% PKB i wydatkami stanowiącymi około 42% PKB plasuje się nieznacznie poniżej średniej unijnej. Niepokoi jednak fakt, że wraz z postępującą ekspansją fiskalną od 2001 r. rośnie zakres ingerencji systemu finansów publicznych w polską gospodarkę i na dodatek znacznie zwiększyła się nadwyżka wydatków na dochodami – por. wykres 3. Wniosków tych wcale nie zmienia niższy poziom deficytu sektora finansów publicznych w 2005 r., co jest wynikiem wyższego wzrostu gospodarczego i wyższych, niż szacowano, wpływów budżetowych z podatku VAT i CIT, a nie rezultatem racjonalizacji wydatków publicznych.

Wykres 3. Zakres redystrybucji finansów publicznych w Polsce w latach 1995-2005 (dochody i wydatki publiczne jako % PKB)



Źródło: GUS (2006).

Znamienny jest również fakt, że zakres redystrybucji finansów publicznych w Europie jest większy niż w wysoko rozwiniętych krajach spoza kontynentu. Zarówno w USA, jak i Japonii dochody publiczne od kilkunastu lat utrzymują się na stabilnym poziomie około 32-33% - por. wykresy 1 i 2.

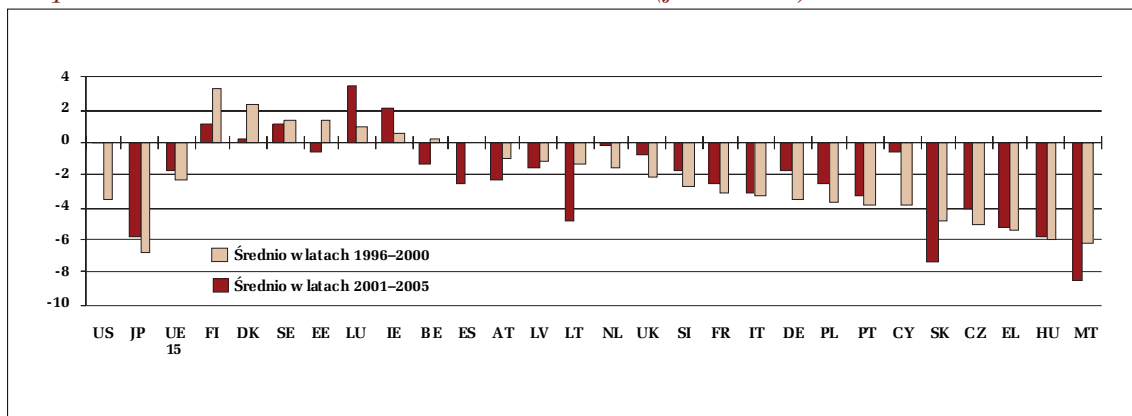
Stopień pokrycia wydatków publicznych dochodami publicznymi

Większy deficyt może świadczyć o mniejszym fiskalizmie – państwo zamiast zwiększać obciążenia fiskalne dla pokrycia wydatków decyduje się na zaciągnięcie zobowiązań. Deficyt wymaga jednak znalezienia źródeł jego finansowania, co oznacza odciąganie kapitału z sektora prywatnego (przez co mniej zostaje go na inwestycje), a zatem podnosi jego koszt, przyczyniając się do obniżenia tempa rozwoju gospodarczego.

Korzystanie z zagranicznych źródeł finansowania powoduje zaś przyrost zadłużenia zagranicznego. Wpływa to na wiarygodność gospodarki, a więc zdolność do pozyskania kapitału z zagranicy także przez podmioty prywatne i koszt tego kapitału, a w rezultacie na tempo wzrostu gospodarczego.

Polska należy do państw UE o najwyższym poziomie deficytu sektora finansów publicznych – choć nie widać tego może wprost na wykresie 4. Jest to wynikiem różnic w metodzie liczenia – por. tabela 3. Polska wynegocjowała okres przejściowy do marca 2007 r. Do tego czasu może zaliczać Otwarte Fundusze Emerytalne (OFE) do sektora finansów publicznych. Po tym terminie Polska będzie musiała klasyfikować OFE poza sektorem finansów publicznych. W obecnej sytuacji spowoduje to wzrost relacji deficytu sektora finansów publicznych do PKB o około 2 punkty pro-

Wykres 4. Przeciętny poziom salda sektora finansów publicznych w krajach UE oraz USA i Japonii w latach 1996-2000 oraz w latach 2001-2005 (jako % PKB)*



* Hiszpania w latach 2001-2005 miała zrównoważone saldo sektora finansów publicznych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat (2006a), brakujące dane z lat 90. dla Estonii, Słowenii, Cypru, Malty i Węgier: Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1998).

Tabela 3. Deficyt oraz dług sektora finansów publicznych w Polsce w latach 2004-2006* z oraz uwzględnieniem bez uwzględniania OFE w sektorze (w % PKB)

	2004	2005	2006
Deficyt sektora finansów publicznych (z OFE)	-3,8	-2,9	-2,6
Deficyt sektora finansów publicznych (bez OFE)	-5,6	-4,7	-4,6
Dług publiczny (z OFE)	41,9	42,5	45
Dług publiczny (bez OFE)	45,9	47,9	51,2

* 2005 szacunek, 2006 prognoza.

Źródło: Ministerstwo Finansów (2005).

centowe oraz zwiększenie relacji długu sektora finansów publicznych do PKB o około 6 punktów procentowych – por. tabela 3. Potwierdza to, że Polska należy do krajów o najwyższym utrzymującym się deficycie sektora finansów publicznych (w relacji do PKB).

Wśród krajów UE o najwyższym deficycie sektora finansów publicznych poza Polską są Malta, Węgry, Grecja, ale także Czechy i Słowacja. Relatywnie niską dyscyplinę finansów publicznych w nowych państwach członkowskich tłumaczą częściowo mało precyzyjne zapisy Traktatu z Maastricht oraz Paktu Stabilności i Wzrostu. Nie definiują one bowiem jednoznacznie terminu przystąpienia nowych członków UE do strefy euro, nie precyzują także terminarza stopniowego wypełniania kryteriów konwergencji. Ponieważ jednak wszystkie te kraje (poza Polską) planują wkrótce przystąpić do strefy euro, nadmierna ekspansja fiskalna w większości z nich wzbudza zdziwienie i liczne obawy – zwłaszcza że od kilku lat Europa obserwuje niemoc polityki fiskalnej w Niemczech, Włoszech, Francji i Portugalii, co powinno być poglądowną lekcją na temat finansów publicznych w obliczu procesu integracji walutowej.

Deficytowe finanse państwa są od lat zjawiskiem powszechnym, jednak wzrasta liczba krajów, jak Finlandia, Luksemburg, Szwecja, Dania, Irlandia i Estonia, które regularnie wypracowują nadwyżki w swych finansach publicznych (Belgia od 2000 r. ma zrównoważony budżet).

Budowa skal podatkowych

Wysoka progresywność skal podatkowych świadczy o wyższym poziomie fiskalizmu, zniechęca do intensyfikacji działalności gospodarczej, zabija kreatywność, postępek, promuje przeciętność, zachęca do uciekania w szarą strefę. Silnie progresywne i redystrybucyjne systemy podatkowe funkcjonujące w niektórych krajach UE osłabiają konkurencyjność ich gospodarek, generując wysokie koszty ekonomiczne i społeczne (Antczak 2003; Grecu 2004).

W Polsce poza podatkiem dochodowym od osób fizycznych (PIT) progresywny charakter ma również podatek od spadków i darowizn.

W krajach Unii Europejskiej przeważa liniowe opodatkowanie w zakresie podatku CIT², progresywne zaś w przypadku podatku PIT. Pierwszym krajem w Europie, który wprowadził liniowy podatek PIT (w 1994 r. – 26%) była Estonia. Za jej przykładem poszły szybko Litwa (1994 r., 33%) i Łotwa (1995 r., 25%); Słowacja zrobiła to dopiero w 2004 r. (19%)³.

Progresywnemu opodatkowaniu dochodów osób fizycznych należy jednak przyrzeć się bliżej, gdyż nominalne stawki PIT nie oddają rzeczywistego (efektywnego – por. następny akapit) obciążenia osób z poszczególnych progów podatkowych. Poza kwotą wolną oraz ulgami podatkowymi należy zwrócić uwagę przede wszystkim na składki na ubezpieczenia społeczne, które istotnie zwiększają, a w przypadku Polski bardzo spłaszczają całkowity ciężar fiskalny podatnika. W Polsce regresywny charakter składek na ubezpieczenia społeczne znacznie zmniejsza progresywność podatku PIT i powoduje, że system obciążeń fiskalnych dochodów z pracy jest wyjątkowo spłaszczony, a wśród osób o najwyższych dochodach wręcz regresywny. Najwyższe obciążenia dochodów z pracy mają osoby zarabiające 2,5-krotność przeciętnego wynagrodzenia (około 6 tys. zł miesięcznie) – aż 47%, podczas gdy np. osoby zarabiające 100 tys. zł miesięcznie odprowadzają w formie podatku PIT i składek na ubezpieczenia społeczne średnio 44% swych dochodów. Całkowite efektywne obciążenia dochodów z pracy charakteryzują się w Polsce bardzo małą progresją dla osób o niższych dochodach, są najwyższe dla osób o ich średnim poziomie, wykazują zaś tendencję malejącą w przypadku osób najlepiej zarabiających (Wojciechowski 2006).

Różnice między nominalną a efektywną stopą opodatkowania

Duże różnice pomiędzy nominalnym a efektywnym opodatkowaniem są konsekwencją istnienia kwoty

² Klasyczna wersja progresji podatkowej w zakresie podatku CIT występuje w Wielkiej Brytanii oraz w Holandii – por. KPMG International (2005).

³ Podatek liniowy PIT obowiązuje m.in. także w Rosji (13%, od 2001), Serbii (14%, od 2003), na Ukrainie (13%, od 2004), w Gruzji (12%, od 2005) i Rumunii (16%, od 2005).

Tabela 4. Efektywna przeciętna stawka podatkowa PIT w Polsce w latach 1994-2004 (w %)

1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
17,36	16,06	15,25	17,13	16,17	15,54	15,67	15,61	15,85	15,35	15,30

Źródło: opracowanie własne na podstawie publikacji Ministerstwa Finansów.

wolnej, licznych ulg, zwolnień podatkowych, które pozwalają zmniejszyć ciężar fiskalizmu. Ograniczają one wprawdzie ciężar podatkowy, ale jednocześnie powodują mniejszą przejrzystość przepisów podatkowych, stwarzają większe pole do nadużyć oraz skutkują niższymi wpływami podatkowymi i zmuszają do utrzymywania relatywnie wyższych stawek podatkowych, by zapewnić odpowiedni poziom wpływów budżetowych.

Przeciętny poziom efektywnego opodatkowania osób fizycznych w Polsce: 15,3% (por. tabela 4) potwierdza, że wprowadzenie klasycznej odmiany liniowego podatku PIT na proponowanym ostatnio poziomie 15% boleśnie odczułaby większość także biedniejszych podatników – czyli tych, których dochody nie wykraczają poza I próg podatkowy, a jest to prawie 95% wszystkich podatników. Klasyczny podatek liniowy oznacza bowiem brak ulg podatkowych i kwoty wolnej. Należy zaś pamiętać, że 15,3% to przeciętna efektywna stawka podatkowa, różna w poszczególnych progach podatkowych. W III progu w 2004 r. wyniosła średnio 28,7%, w II progu - 18,6%, a w I tylko 13,52%. Średnie efektywne opodatkowanie w I progu na poziomie 13,52% oznacza, że dla istotnej części spośród 95% podatników z I progu wprowadzenie podatku liniowego PIT na proponowanym poziomie 15% byłoby niekorzystne. Oznaczałoby bowiem wyższe opodatkowanie, a więc niższy poziom dochodów tej grupy społeczeństwa o prawie 1,5 punktu procentowego (czyli o ponad 1,7%). To zaś oznacza, że aby najbiedniejsi podatnicy – ci, których dochody nie wykraczają poza I próg podatkowy – nie stracili na wprowadzeniu podatku liniowego, musiałby on wynosić nie więcej niż 13,52%. Ten poziom mógłby jednak okazać się zbyt niski z punktu widzenia pożądanego poziomu dochodów budżetowych z tego tytułu.

Przykład obniżenia stawki CIT pokazuje jednak, że nawet znaczne zredukowanie podatku (19% w miejsce wcześniejszej stawki 27%) nie musi oznaczać

mniejszych wpływów z jego tytułu. W 2005 r. były one większe niż w latach 1999 i 2001–2003, kiedy stawka CIT była o połowę wyższa niż obecnie (por. tabela 5).

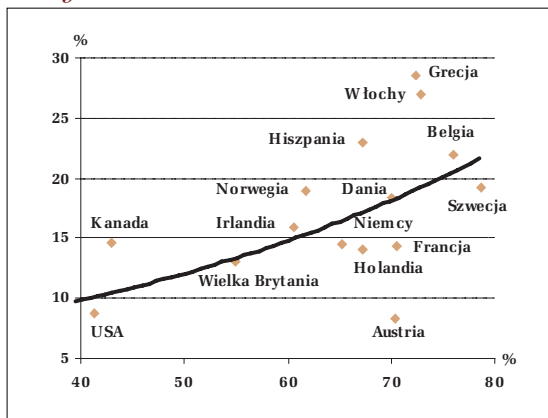
Zakres występowania szarej strefy w gospodarce

Wysokie podatki, nadmierny fiskalizm prowokują do unikania oraz uchylania się od płacenia podatków, czyli do uciekania w szarą strefę.

Badania potwierdzają dodatnią zależność pomiędzy poziomem obciążeń fiskalnych a rozmiarami szarej strefy w gospodarce – por. wykres 5.

Niezwykle trudno oszacować wielkość szarej strefy – zaangażowani w niej starają się bowiem nie dopuścić do ich wykrycia. Jeszcze trudniej określić, w jakim stopniu wielkość szarej strefy wynika z nadmiernego fiskalizmu, a w jakim jest skutkiem uprawiania takich nielegalnych procedurów jak handel

Wykres 5. Zależność pomiędzy wysokością obciążeń fiskalnych a wielkością szarej strefy – stan na koniec 1999 r.



Uwaga: oś X – łączna wysokość podstawowej stawki VAT, średniej stawki podatku dochodowego oraz składek na ubezpieczenia społeczne; oś Y – wielkość szarej strefy jako % PKB.

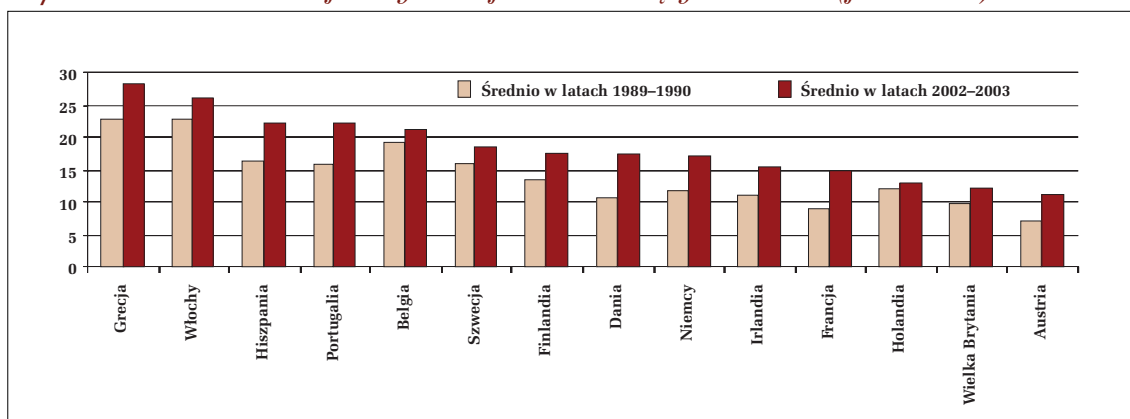
Źródło: Schneider (2002, s. 31, 33).

Tabela 5. Stawka CIT a wpływy budżetowe z jego tytułu w latach 1999-2005

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Stawka CIT (w %)	34	32	28	28	27	19	19
Wpływy z CIT (w mln zł)	15 060,4	16 786,7	13 272,3	14 988,2	14 212,6	13 071,7	15 742,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie publikacji Ministerstwa Finansów.

Wykres 6. Wielkość szarej strefy w krajach UE należących do OECD (jako % PKB)



Źródło: dane z lat 1989-1990: Schneider (2005, s. 12), dane z lat 2002-2003: Schneider (2004, s. 12).

narkotykami, bronią czy pranie brudnych pieniędzy, albo wynikiem wysokich wymagań z zakresu ochrony i bezpieczeństwa pracy. Pomimo oczywistych ogromnych strat budżetu państwa w konsekwencji istnienia szarej strefy powszechnie wiadomo, że szara strefa dynamizuje gospodarkę, daje pracę i dochody milionom ludzi⁴.

Wiedza na ten temat jest jednak niezwykle potrzebna, pozwala bowiem lepiej prowadzić politykę społeczno-gospodarczą w kraju, zmierzającą do zwiększenia efektywności wykorzystania jego potencjału. Szacuje się, że w krajach rozwijających się rozmiary szarej strefy sięgają 35-44% PKB, w krajach przechodzących transformację 21-30%, a w 21 rozwiniętych państwach OECD 14-16%.

W większości państw szara strefa rozszerza się dość gwałtownie – w ciągu minionej dekady zwiększyła się średnio o 30%.

⁴ Szerzej porównaj opracowania na temat szarej strefy pod kierunkiem Friedricha Schneidera (np. Schneider, Enste 2002).

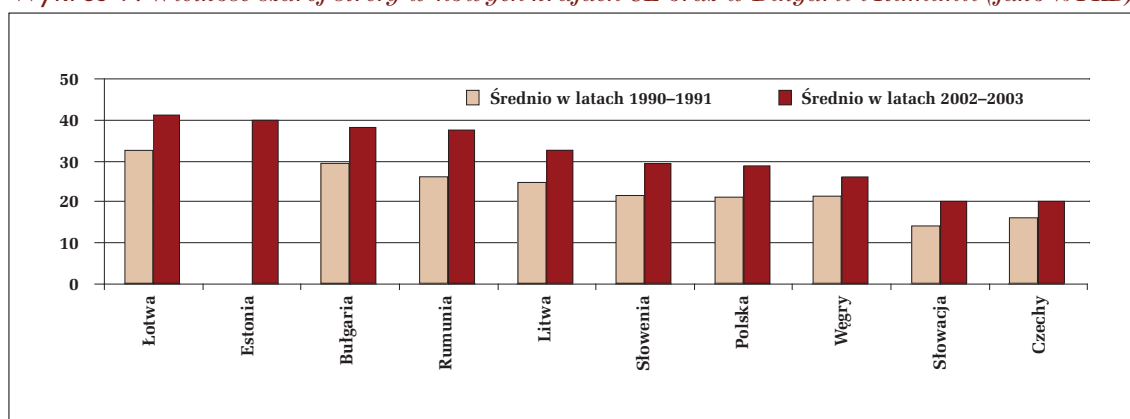
Wielkość szarej strefy w państwach Piętnastki wynosi średnio kilkanaście procent. Najniższy jej poziom notuje się w Austrii (10,9%), Wielkiej Brytanii i Holandii (niecałe 13%), najwyższy zaś w Grecji (28,2%) i Włoszech (25,7%), a także w Hiszpanii, Portugalii i Belgii (około 21-22%) – por. wykres 6⁵.

Niepokojący jest nie tylko wysoki udział szarej strefy w gospodarkach, ale i jej rozrost. Spośród państw Piętnastki największy przyrost szarej strefy w minionej dekadzie odnotowano we Francji, Danii i Austrii (o około 60%). Jest to tym bardziej znamienne, że w tym czasie szara strefa zwiększyła się przeciętnie o około 30%. W najmniejszym stopniu szara strefa rozszerzyła się w Holandii (o 6%), Belgii (o 9%) i Włoszech (o 13%)⁶.

⁵ Zauważalnie niższy poziom szarej strefy niż w krajach Piętnastki występuje w pozostałych państwach OECD – w USA szacowana jest ona na 8,4% PKB, w Szwajcarii na 9,4% PKB, w Japonii na 10,8% PKB.

⁶ W pozostałych regionach świata szara strefa jest znacznie większa. Bardzo wysoki udział szarej strefy w tworzeniu PKB mają kraje byłego Związku Radzieckiego – w granicach 50-70% PKB. Najwyższy jej poziom jest w Gruzji

Wykres 7. Wielkość szarej strefy w nowych krajach UE oraz w Bułgarii i Rumunii (jako % PKB)



Źródło: dane z lat 1990-1991: Schneider, Klinglmaier (2004, s. 19), dane z lat 2002-2003: Schneider (2004, s. 11).

Znacznie większą szarą strefę mają nowi członkowie Unii Europejskiej zwłaszcza Łotwa (41,3%) i Estonia (40,1%) (por. wykres 7), najmniejszą zaś Czechy (20,1%) i Słowacja (20,2%). Spośród tych państw największy wzrost szarej strefy w ciągu lat 90. XX w. zaobserwowano w Rumunii i Słowacji (o ponad 40%). Zatrudnienie w szarej strefie znajduje średnio 1/3 zasobów siły roboczej w poszczególnych krajach.

W Polsce szara strefa szacowana jest na 28,9% PKB. W ciągu minionej dekady zwiększyła aż o 36% (z 21,3%), a pracuje w niej ponad 1/5 Polaków (siły roboczej).

Podsumowanie

Najszerszym miernikiem fiskalizmu jest zakres ingerencji finansów publicznych w PKB, czyli poziom dochodów i wydatków publicznych w relacji do PKB. Ujmuje on wszelkie obciążenia nakładane na podmioty gospodarcze, informując jednocześnie, jak duża część wytwarzanego dochodu przechodzi przez system finansów publicznych państwa. Najwyższy poziom fiskalizmu w krajach Unii Europejskiej występuje w Szwecji, Francji, Danii, Finlandii, Belgii i Austrii. Kraje te mają najwyższy poziom dochodów i wydatków publicznych do PKB (około 50–60%). Są to jednocześnie państwa o najwyższych stawkach po-

(68%), Azerbejdżanie (61,3%) i na Ukrainie (54,7%). W krajach tych w szarej strefie pracuje ponad połowa siły roboczej.

Podobnie wysoki poziom szarej strefy występuje w Afryce – szacuje się ją tam średnio na ponad 40% PKB. Najwyższa jej wielkość notowana jest w Zimbabwie, Tanzanii i Nigerii (około 60%), najniższa zaś w Republice Południowej Afryki (29,5%).

W krajach Ameryki Południowej szara strefa stanowi średnio także ponad 40% PKB. Najwyższy jej poziom występuje w Boliwii (68,3%) i Panamie (65,3%), najniższy zaś w Chile (20,9%). W większości państw kształtuje się ona na poziomie 30–50% PKB (szerzej por. Schneider, 2004b).

W Azji szara strefa wynosi średnio około 30% PKB. Najwyższa jest w Tajlandii, na Sri Lance i Filipinach (około 50% PKB), najniższa zaś w Singapurze (13,7%) i Hongkongu (17,2%).

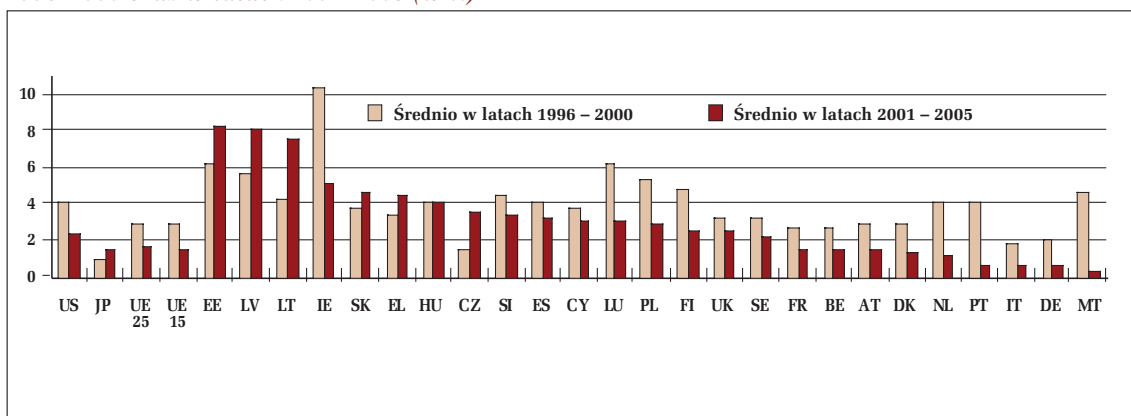
datków (VAT powyżej 20%, CIT około 30%) i najwyższych łącznych obciążeniach dochodów (w postaci podatków i składek na ubezpieczenia społeczne) – wpływy z nich stanowią tam od 44% do 51% PKB. W ostatnich latach w krajach tych (poza Francją) nastąpił jednak proces ograniczania wydatków publicznych (w relacji do PKB) – najsilniejszy w Szwecji i Finlandii. Państwa te wypracowują sukcesywnie nadwyżki budżetowe, co pozwala na redukcję zadłużenia publicznego, a więc i kosztów z nim związanych (w latach 1998–2005 Dania obniżyła dług publiczny z 56% PKB do 36%, Szwecja z 70% PKB do 50%, Belgia ze 119% PKB do 93%, a Finlandia z 49% PKB do 41%). Nie zmienia to jednak faktu, że państwa te wciąż należą do czołówki Unii Europejskiej pod względem fiskalizmu, co popycha sporą część podmiotów do ucieczki w szarą strefę. Poza Austrią we wszystkich tych krajach szara strefa szacowana jest na poziomie wyższym aniżeli średnia dla państw OECD.

Niższym zakresem ingerencji państwa w gospodarkę poprzez system finansów publicznych charakteryzuje się większość nowych państw członkowskich. Wśród krajów Unii najniższy poziom dochodów (a więc i obciążeń fiskalnych) oraz wydatków publicznych w relacji do PKB występuje w republikach nadbałtyckich i na Słowacji, ale także w Irlandii (około 35% PKB). Jest to poziom podobny jak w gospodarce USA czy Japonii. W niskich podatkach i innych obciążeniach fiskalnych upatrują one swojej szansy na zdynamizowanie wzrostu gospodarczego i nadrobienie dystansu, jaki dzieli Wschód od Zachodu.

Gospodarki krajów europejskich wciąż charakteryzuje wyższy poziom ingerencji systemu finansów publicznych aniżeli amerykańską i nic nie wskazuje na to, by miało się to zmienić.

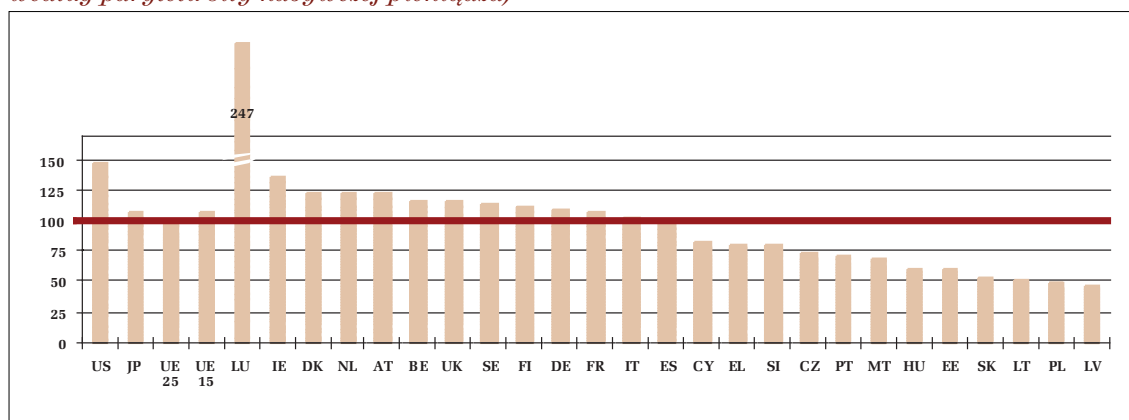
To właśnie w skali fiskalizmu upatruje się głównych powodów słabego wzrostu gospodarczego w Europie (por. wykres 8). Jest podstawową przyczyną te-

Wykres 8. Przeciętny poziom wzrostu gospodarczego w krajach UE oraz USA i Japonii w latach 1996–2000 oraz w latach 2001–2005 (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat (2006e).

Wykres 9. PKB per capita w krajach UE oraz USA i Japonii jako procent średniej UE 25 (w 2005 r., według paritetu siły nabywczej pieniądza)



Źródło: Eurostat (2006d).

go, że nie radzi ona sobie z rozwiązywaniem najpilniejszych problemów społeczno-gospodarczych i pomimo kilkudziesięciu lat integracji wciąż nie zlikwidowała dystansu dzielącego ją od Ameryki. Poziom dochodu na mieszkańca jest tam o połowę wyższy niż średnio w krajach Unii Europejskiej – por. wykres 9. Choć średnia unijna została zaniżona w wyniku procesu rozszerzenia UE na Wschód, a państwa zachodnie mają istotnie wyższy poziom dochodu od nowych krajów członkowskich, tylko Irlandii (poza Luksemburgiem) udało się osiągnąć poziom dochodu na mieszkańca porównywalny z amerykańskim.

Problem szkodliwości nadmiernego fiskalizmu dla tempa rozwoju swych gospodarek dostrzegła większość nowych państw członkowskich UE. Próbuje one poprawić swą konkurencyjność na wspólnym rynku, obniżając stawki podatków bezpośrednich, a Słowacja i Czechy także pośrednich. W niższych niż na Zachodzie stawkach podatków upatrują bowiem szans na zbliżenie się do Zachodu pod względem poziomu osiągniętego rozwoju gospodarczego, a tym samym poziomu zamożności swych mieszkańców, i dzięki temu na zwiększenie zdolności do trwałego rozwiązywania problemów społeczno-gospodarczych.

Bibliografia

- Antczak R. (2003), *Podatki liniowe – remedium czy propaganda?*, CASE, [http://www.case.com.pl/upload/publikacja_plik/1091124_podatki%20liniowe%20\(na%20strone\).pdf](http://www.case.com.pl/upload/publikacja_plik/1091124_podatki%20liniowe%20(na%20strone).pdf)
- European Communities (2006), *Key figures on Europe. Statistical Pocketbook 2006*, Luxembourg.
- Europäische Kommission (2005), *Die Mehrwertsteuersätze in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft*, Brüssel.
- Eurostat (2006a), *Euro-Indicators. Public balance. Net borrowing/lending of consolidated general government sector as a percentage of GDP*, Luxembourg
- Eurostat (2006b), *Euro-Indicators. Total general government expenditure (% of GDP)*, Luxembourg.
- Eurostat (2006c), *Euro-Indicators. Total general government revenue (% of GDP)*, Luxembourg.
- Eurostat (2006d), *GDP per capita in Purchasing Power Standards (PPS), (EU-25 = 100)*, Luxembourg.
- Eurostat (2006e), *Real GDP growth rate. Growth rate of GDP volume – percentage change on previous year*, Luxembourg
- Greco A. (2004), *Flat Tax – The British Case*, Adam Smith Institute, London.
- GUS (2006), *Roczne mierniki gospodarcze. Finanse publiczne*, wrzesień, Warszawa.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1998), *Regelmässige Berichte 1998 über die Fortschritte der Kandidatenländer auf dem Weg zum Beitritt*, 28. Oktober, Brüssel.

- KPMG International (2005), *KPMG's Corporate Tax Rate Survey 2005*, May, <http://kpmg.com/Services/Tax/Business/IntCorp/CTR>
- Ministerstwo Finansów (2005), *Informacja na temat Aktualizacji Programu Konwergencji 2005*, Warszawa.
- Owsiak S. (2005), *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa,
- OECD (2006), *Economic Outlook*, No. 80, November, Paris.
- Schneider F. (2002), *The Value Added of Underground Activities: Size and Measurement of the Shadow Economies of 110 Countries all over the World*,
<http://dspace.anu.edu.au/bitstream/1885/42024/1/workshop.schneider.pdf>
- Schneider F. (2004), *The Size of Shadow Economies in 145 Countries from 1999 to 2003*
http://www.economics.uni-linz.ac.at/schneider/ShadEconomyWorld145_ladha2.pdf.
- Schneider F. (2005), *Rückläufige Schattenwirtschaft in Deutschland, Österreich und in anderen OECD-Ländern – Fluch oder Segen?* <http://www.econ.jku.at/Schneider/Schatt%202005.pdf>
- Schneider F., Enste D. (2002), *Hiding in the Shadows. The Growth of the Underground Economy*, "Economic Issues", No. 30, IMF, Washington, D.C.
- Schneider F., Klinglmaier R. (2004), *Shadow Economics Around the World: What Do We Really Know?*, "Working Paper", No. 0403, Johannes Kepler University of Linz, Department of Economics, Linz.
- Wojciechowski P. (2006), *10 mitów podatkowych (4)*, „Gazeta Prawna”, nr 222 (1840), 15 listopada.

Ocena stanu przygotowania banków do wdrożenia Nowej Bazylejskiej Umowy Kapitałowej – przegląd wyników badań

The Evaluation of Banks' Preparation for Implementing the New Basel Capital Accord – a Survey Review

*Joanna Krasodomska**

pierwsza wersja: 12 czerwca 2006 r., ostateczna wersja: 16 lutego 2007 r., akceptacja: 26 lutego 2007 r.

Streszczenie

W artykule zaprezentowano ocenę stanu przygotowania banków do wdrożenia Nowej Bazylejskiej Umowy Kapitałowej. Wykorzystano w tym celu wyniki badań przeprowadzonych przez KPMG, Financial Times Research Centre, Ernst & Young i Risk Magazine oraz PricewaterhouseCoopers. Dla pełniejszej prezentacji problemu uwzględniono również wyniki badań przeprowadzonych przez Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego, których celem było określenie wpływu nowych regulacji na wymogi kapitałowe banków (QIS 3 i QIS 5). Dane liczbowe przedstawiono w artykule w przekroju regionalnym w podziale na świat, Europę Środkowo-Wschodnią i Polskę oraz w przekroju problemowym z wyróżnieniem stanu zaawansowania prac, deklarowanych metod pomiaru w odniesieniu do ryzyka kredytowego i operacyjnego oraz wysokości budżetu przeznaczanego na wdrożenie Nowej Umowy.

Słowa kluczowe: zarządzanie ryzykiem, Nowa Bazylejska Umowa Kapitałowa, badania

Abstract

The article presents an evaluation of the preparations banks have made to implement the New Basel Capital Accord in the light of the results of surveys conducted by KPMG, Financial Times Research Centre, Ernst & Young, Risk Magazine and PricewaterhouseCoopers. For a more complete picture of the problem, the results QIS3 and QIS5 studies of the Basel Committee on Banking Supervision are also presented, which aim to investigate the influence of the new rules on the capital requirements of banks. The statistics in the article are presented not only according to geographical regions: the world, Central and Eastern Europe and Poland, but also according to the main problems such as project phase, chosen approaches to Credit and Operational Risk measurement and size of the budget allocated for the implementation of the New Accord.

Keywords: risk management, the New Basel Capital Accord, surveys

JEL: G2

* Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Katedra Rachunkowości Finansowej, e-mail: jkrasodo@ae.krakow.pl

Wprowadzenie

Nowa Bazylejska Umowa Kapitałowa to obecnie ważne wyzwanie stojące zarówno przed bankami, jak i przed instytucją nadzoru bankowego. Jej ostateczna wersja, która powstała w wyniku prac trwających od 1999 r., została opublikowana przez Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego w czerwcu 2004 r. (Basel Committee on Banking Supervision 2004). Regulacje Nowej Umowy są określane mianem „kamienia milowego architektury rynku finansowego” (Jajuga 1999). O randze omawianego zagadnienia świadczy również duża liczba publikacji, których autorami są zarówno teoretycy, jak i praktycy zajmujący się zarządzaniem ryzykiem w bankach.

Ze względu na to, że wytyczne Komitetu nie mają mocy prawnej, zakres i sposób ich przyjęcia pozostawiono do decyzji lokalnych organów nadzoru. Przykładowo, w USA ustalenia Umowy nie będą obowiązujące dla wszystkich banków. Wprowadzą je w najbardziej zaawansowanej formie jedynie największe z nich¹. Inaczej przedstawia się sytuacja w Unii Europejskiej. Wytyczne Nowej Umowy zostały bowiem ujęte w Dyrektywie 2006/49/WE z 14 czerwca 2006 r. w sprawie adekwatności kapitałowej firm inwestycyjnych i instytucji kredytowych, która uchyliła w lipcu 2006 r. Dyrektywę 93/6/EWG i inne dyrektywy w sprawie adekwatności kapitałowej (określane wspólnym mianem Dyrektyw CAD), oraz w Dyrektywie 2006/48/WE z 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe, zastępującej Dyrektywę 2000/12/WE (Komisja Papierów Wartościowych i Giełd 2006). Dwie wymienione dyrektywy z 2006 r. składają się na pakiet przepisów zwanych Capital Requirements Directive (CRD) i obie mają być stosowane przez państwa członkowskie od 1 stycznia 2007 r. Ich celem jest przede wszystkim wprowadzenie proponowanego w Nowej Umowie podejścia do obliczania wymogów kapitałowych z tytułu ryzyka kredytowego i operacyjnego oraz podkreślenie konieczności rozwoju metod zarządzania ryzykiem. Skutkami tych działań mają być lepsza ochrona inwestorów, wzrost zaufania do instytucji finansowych oraz zwiększenie stabilności finansowej i konkurencyjności gospodarki Unii Europejskiej.

Banki rozpoczęły przygotowania do wprowadzenia w życie Nowej Bazylejskiej Umowy Kapitałowej jeszcze przed opublikowaniem jej ostatecznej wersji. Mimo uzasadnionych obaw, że wprowadzenie zasad Umowy będzie procesem pracochłonnym i kosztownym, oczekiwania z nią związane dotyczyły przede

wszystkim istotnego usprawnienia systemu zarządzania ryzykiem w bankach i zmniejszenia wymogu kapitałowego z jego tytułu. Szczególnym wyzwaniem, wymagającym podjęcia odpowiednich działań na długo przed planowanym wejściem w życie Nowej Umowy, stało się gromadzenie danych niezbędnych do stosowania zaawansowanych metod zarządzania ryzykiem operacyjnym i kredytowym.

Celem artykułu jest ocena stanu przygotowania banków do wejścia w życie Nowej Bazylejskiej Umowy Kapitałowej przeprowadzona na podstawie analizy wyników badań KPMG, Financial Times Research Centre, Ernst & Young i Risk Magazine oraz PricewaterhouseCoopers. Analiza uzyskanych informacji w podziale na świat, Europę Środkowo-Wschodnią i Polskę ma ukazać najważniejsze różnice pomiędzy wymienionymi regionami oraz wskazać prawdopodobne ich przyczyny. Dla pełniejszej prezentacji problemu w artykule wspomniano również o badaniach przeprowadzonych przez Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego, których celem było określenie wpływu Nowej Umowy na wymogi kapitałowe banków.

1. Przygotowanie banków do wdrożenia Nowej Bazylejskiej Umowy Kapitałowej – perspektywa świata i różnicowań regionalnych

W badaniu przeprowadzonym przez firmę KPMG na przełomie października i listopada 2003 r. wzięły udział 294 instytucje finansowe z 38 krajów². Celem badań było ustalenie stanu przygotowania banków do wprowadzenia Nowej Bazylejskiej Umowy Kapitałowej, a w szczególności:

- stopnia zaawansowania banków w realizacji projektów dotyczących jej wdrożenia,
- wybranych przez banki metod obliczania wymogu kapitałowego z tytułu ryzyka kredytowego i operacyjnego,
- kosztów związanych z jej wprowadzeniem,
- dostrzeganych przez banki korzyści i przeszkód związanych z jej wejściem w życie.

Banki biorące udział w badaniu podzielono na grupy według kraju pochodzenia i wyodrębniono trzy regiony:

- Europa, Środkowy Wschód i Afryka,
- Kanada, USA i Ameryka Łacińska,
- obszar Azji i Pacyfiku.

Wśród respondentów dominowały banki z regionu Europy, Środkowego Wschodu i Afryki, stanowiące 68% ogółu ankietowanych; większość z nich były to banki europejskie. Po raz pierwszy corocznymi badaniami ankietowymi objęto również banki działają-

¹ Należy zaznaczyć, że nadzór bankowy w USA podjął decyzję o przesunięciu wejścia w życie wytycznych Nowej Umowy – proces ten ma rozpocząć się w 2008 r., a całkowite wdrożenie Nowej Umowy jest planowane na 2012 r., por. Silverman (2006).

² Wyniki badań KPMG opracowano na podstawie: KPMG International (2004a; 2004b).

Tabela 1. Struktura respondentów według krajów biorących udział w badaniu (w %, 100% = 294 banki)

Kraj	%	Kraj	%	Kraj	%
Niemcy	7	Meksyk	3	Indonezja	1
Japonia	7	Czechy	3	Filipiny	1
Wielka Brytania	6	Hiszpania	2	Chorwacja	1
Austria	6	Finlandia	2	Izrael	1
Dania	5	Węgry	2	Kuwejt	1
Szwajcaria	5	Tajwan	2	Malezja	1
USA	5	Belgia	2	Singapur	1
Włochy	4	Grecja	2	Turcja	1
Indie	4	Łotwa	2	Iran	1
Australia	4	Polska	2	Katar	1
Bahrajn	3	Afryka Pd	2	Kanada	1
Hongkong	3	Brazylia	1	Francja	0,5
Irlandia	3	Dania	1		

Źródło: KPMG International (2004b).

ce w Polsce, przy czym niewiele z nich udzieliło odpowiedzi. Spośród badanych banków 11% stanowili respondenci z obu Ameryk, a pozostałe 21% z obszaru Azji i Pacyfiku.

W badaniu wzięło udział prawie tyle samo banków aktywnych na arenie międzynarodowej (49%), co działających lokalnie (51%). Większość z nich (około 60%) stanowiły banki detaliczne, w których wartość aktywów trwałych przekraczała 5 mld USD.

Stopień zaawansowania banków w realizacji projektów dotyczących wdrożenia wymogów Nowej Bazylejskiej Umowy Kapitałowej

Z przeprowadzonych badań wynika, że zdecydowana większość ankietowanych banków (około 90%) rozpoczęła prace związane z wdrożeniem zasad Umowy i tylko 8% respondentów nie podjęło żadnych działań w tym zakresie.

Analizując ten problem w przekroju według poszczególnych regionów stwierdzono, że prace nad wprowadzeniem zasad Nowej Umowy były w badanym okresie najbardziej zaawansowane w Europie, na Środkowym Wschodzie i Afryce (85%) (tabela 2).

Żadnych działań w celu wdrożenia zasad Nowej Umowy nie podjęło 16% respondentów w rejonie Azji i Pacyfiku, 15% w regionie obu Ameryk i jedynie 4% w Europie, na Środkowym Wschodzie i w Afryce.

We wszystkich regionach banki przygotowywały projekty dotyczące ryzyka kredytowego i operacyjnego. Prace związane jedynie z ryzykiem operacyjnym prowadziło tylko 9% banków z Kanady, USA i Ameryki Łacińskiej i 2% banków z Europy, Środkowego Wschodu i Afryki. Banki obszaru Azji i Pacyfiku interesowały się głównie ryzykiem kredytowym.

Chociaż większość banków rozpoczęła prace nad wprowadzeniem Nowej Bazylejskiej Umowy Kapitałowej, w przypadku ryzyka kredytowego 23% z nich znajdowało się dopiero we wstępnej fazie przygotowań (powołanie zespołu i planowanie), a około 30% nie dalej niż na etapie opracowywania modeli (wstępna i szczegółowa analiza wymagań); w odniesieniu do ryzyka operacyjnego odpowiednio 27% i 40% (tabela 3). Jak można zauważyć, około 10% badanych banków dopiero powołało zespoły robocze zajmujące się ryzykiem kredytowym, 13% – operacyjnym, a niewiele więcej znajdowało się na etapie planowania (odpowiednio 13% i 14%). Na etapie budowy systemów i modeli zarządzania ryzykiem zgodnie z Nową Umową jest 22% banków w odniesieniu do ryzyka kredytowego i 19%, jeśli chodzi o ryzyko operacyjne. Tylko 8% ogółu respondentów rozpoczęło fazę testowania i weryfikacji projektów dotyczących ryzyka kredytowego. W przypadku ryzyka operacyjnego odsetek ten jest jeszcze mniejszy i wynosi 4%.

Tabela 2. Realizacja projektów wdrożenia wymogów Nowej Umowy w zakresie ryzyka kredytowego i operacyjnego (w %)

Realizacja projektów dotyczących:	Europa, Środkowy Wschód i Afryka	Kanada, USA i Ameryka Łacińska	Obszar Azji i Pacyfiku	Świat
- ryzyka kredytowego i operacyjnego	85	67	67	79
- wyłącznie ryzyka kredytowego	9	9	17	11
- wyłącznie ryzyka operacyjnego	2	9	0	2
- brak realizacji projektów	4	15	16	8

Źródło: KPMG International (2004b).

Tabela 3. Stopień zaawansowania projektów wdrożeniowych (w %)

Etap prac	Ryzyko kredytowe	Ryzyko operacyjne
Powołanie zespołu roboczego	10	13
Planowanie	13	14
Wstępna analiza	14	21
Szczegółowa analiza wymagań	17	19
Projektowanie i budowa systemów i modeli	22	19
Wdrażanie i integracja	16	10
Testowanie i weryfikacja	8	4

Źródło: KPMG International (2004b).

Z badań wynika również, że bardziej zaawansowane były prace związane z realizacją projektów dotyczących zarządzania ryzykiem kredytowym niż operacyjnym. Więcej banków powołało zespoły robocze ds. ryzyka kredytowego niż operacyjnego w regionie Azji i Pacyfiku (odpowiednio 22% i 15%) oraz w Kanadzie, USA i Ameryce Łacińskiej (odpowiednio 12% i 9%). Odmienna sytuacja wystąpiła jedynie w trzecim analizowanym regionie (Europa, Środkowy Wschód i Afryka). Z działających tam banków 14% powołało zespoły zajmujące się realizacją projektów z zakresu ryzyka operacyjnego, a 10% – kredytowego.

Ostatni – sprawiający bankom najwięcej trudności – etap wdrażania zasad Nowej Umowy rozpoczęło najwięcej banków z Kanady, USA i Ameryki Łacińskiej. Testowanie i weryfikację opracowanych modeli pomiaru ryzyka kredytowego prowadziło tam bowiem 9% banków, a operacyjnego – 15%.

Analiza postępu prac w przekroju według rodzajów ryzyka prowadzi do wniosku, że banki najbardziej zaawansowane w realizacji projektów dotyczących ryzyka operacyjnego pochodziły z obu Ameryk (9%), średnio zaawansowane z Europy, Środkowego Wschodu i Afryki (4%), natomiast najmniej zaawansowane działały w rejonie Azji i Pacyfiku (2%). Ana-

logiczna sytuacja występowała w przypadku ryzyka kredytowego – odpowiednio 15%, 10%, 4%.

Wybrane metody obliczania wymogu kapitałowego z tytułu ryzyka kredytowego i operacyjnego

Zdecydowana większość banków pytana o przyjęte metody wyliczania wymogu kapitałowego z tytułu ryzyka kredytowego i operacyjnego wskazała metodę standardową (odpowiednio 35% i 44%). W momencie przeprowadzania badania 5% banków nie wybrało jeszcze metody w odniesieniu do ryzyka kredytowego, a 8% – w odniesieniu do ryzyka operacyjnego.

Wśród metod wybranych do obliczania wymogu kapitałowego z tytułu ryzyka kredytowego na drugim miejscu pod względem częstotliwości wskazań znalazła się podstawowa metoda wewnętrznych ratingów (33%). Zastosowanie zaawansowanej metody wewnętrznych ratingów deklarowała ponad jedna czwarta banków (27%). W przypadku ryzyka operacyjnego przyjęcie zaawansowanych metod pomiarów deklarowało aż 23% badanych.

Analizując problem wyboru metod zarządzania ryzykiem w trzech wyróżnionych regionach, można zauważyć istotne różnice. Banki z regionu Azji

Tabela 4. Metody pomiaru wymogu kapitałowego z tytułu ryzyka kredytowego i operacyjnego (w %)

Wybrana metoda	Europa, Środkowy Wschód i Afryka	Kanada, USA i Ameryka Łacińska	Obszar Azji i Pacyfiku	Świat
Ryzyko kredytowe				
Metoda standardowa	30	44	48	35
Podstawowa metoda wewnętrznych ratingów	35	16	33	33
Zaawansowana metoda wewnętrznych ratingów	31	38	10	27
Decyzja nie została podjęta	4	3	8	5
Ryzyko operacyjne				
Metoda podstawowego wskaźnika	24	30	19	24
Metoda standardowa	48	12	53	44
Zaawansowane metody pomiaru	22	48	15	23
Decyzja nie została podjęta	7	9	12	8

Źródło: KPMG International (2004b).

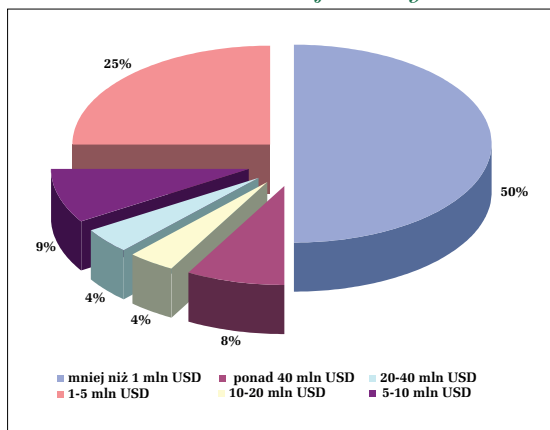
i Pacyfiku deklarowały raczej rozwiązania podstawowe, podczas gdy podejście zaawansowane planowali głównie respondenci działający na obszarze obu Ameryk (tabela 4). Aż 48% z nich zamierzało stosować zaawansowane metody pomiaru w odniesieniu do ryzyka operacyjnego. Przyczyn tego zróżnicowania należy upatrywać w decyzjach nadzoru bankowego w USA, który zobowiązał największe amerykańskie banki do wdrożenia założeń Nowej Umowy, przy czym do obliczania wymogów kapitałowych muszą one zastosować najbardziej zaawansowane podejścia. W regionie Azji i Pacyfiku 8% badanych banków wciąż nie podjęło decyzji, jaką metodę zastosować w zarządzaniu ryzykiem kredytowym. W odniesieniu do ryzyka operacyjnego ten odsetek był jeszcze większy i wynosił 12%.

Koszty wdrożenia Nowej Umowy

Połowa badanych banków zarezerwowała środki na wdrożenie Nowej Umowy w kwocie nieprzekraczającej 1 mln USD, a jedna czwarta z nich w przedziale od 1 mln USD do 5 mln USD (wykres 1).

Cześć respondentów (8%) określiła jednak budżet przeznaczony na jej wprowadzenie na poziomie dużo wyższym – ponad 40 mln USD.

Wykres 1. Wielkość budżetu przeznaczonego na wdrożenie zasad Nowej Umowy



Źródło: KPMG International (2004b).

Korzyści związane z Nową Umową i najważniejsze przeszkody w jej wdrożeniu

Przeprowadzone przez firmę KPMG badania wskazują, że banki pozytywnie oceniały zasady Nowej Bazylejskiej Umowy Kapitałowej. Do korzyści płynących z ich stosowania najczęściej zaliczały udoskonalenie systemu ratingów kredytowych (73%) i zarządzania ryzykiem operacyjnym (65%). Interesujące jest, że wymieniana przez banki korzyść polegająca na ograniczeniu wymogów kapitałowych banku – jeden z najważniejszych celów Nowej Bazylejskiej Umowy Kapitałowej – znalazła się na dalszym miejscu.

Wykorzystanie zasad nowej Umowy do udoskonalenia zarządzania ryzykiem operacyjnym szczególnie mocno zaakcentowały banki z USA, Kanady i Ameryki Łacińskiej. Aż 89% z nich stwierdziło, że spodziewa się poprawy efektywności zarządzania ryzykiem operacyjnym, podczas gdy opinię taką wyraziło tylko 63% banków w Europie, na Środkowym Wschodzie i w Afryce oraz 60% w regionie Azji i Pacyfiku.

Oczekiwania banków odnośnie do zmniejszenia wymogu kapitałowego kształtowały się podobnie w trzech analizowanych rejonach i były deklarowane przez około 50% badanych banków.

Za najbardziej istotną przeszkodę wdrożenia Nowej Bazylejskiej Umowy Kapitałowej 58% respondentów uznało krótki czas na zastosowanie nowych zasad. Na problematyczne założenia drugiego filaru wskazało 53%, na założenia Nowej Umowy dotyczące ryzyka kredytowego – 51%, a na przedstawione w Umowie regulacje dotyczące ryzyka operacyjnego – 50%. Dla 24% banków najmniej kłopotliwe do wprowadzenia wydawały się regulacje trzeciego filaru Umowy, dotyczące ich sprawozdawczości (tabela 5).

Kolejna grupa zawartych w ankiecie pytań dotyczyła barier napotkanych przez banki we wdrożeniu konkretnej, wybranej metody zarządzania ryzykiem kredytowym i operacyjnym. Większość respondentów (68%) za najpoważniejszą przeszkodę uznała koszty związane z jej opracowaniem i wprowadzeniem (tabela 6). Koszty te za główną barierę wdrożenia Nowej Bazylejskiej Umowy Kapitałowej uznały przede wszystkim banki z USA, Kanady i Ameryki

Tabela 5. Najczęściej wymieniane bariery wdrożenia Nowej Umowy (w %)

Wyszczególnienie	Nie	Nie wiem	Tak
Obliczenie wymogu kapitałowego	16	39	45
Regulacje dotyczące ryzyka kredytowego	20	29	51
Regulacje dotyczące ryzyka operacyjnego	14	36	50
Filar I: minimalne wymogi kapitałowe	11	42	47
Filar II: proces kontroli nadzorczej	12	35	53
Filar III: dyscyplina rynkowa	24	41	35
Termin wdrożenia	13	29	58

Źródło: KPMG International (2004b).

Tabela 6. Najważniejsze bariery stosowania wybranej metody zarządzania ryzykiem (w %)

Wyszczególnienie	Nie	Nie wiem	Tak
Koszty wdrożenia	11	21	68
Brak historycznych danych dotyczących ryzyka operacyjnego	13	22	65
Brak możliwości dopasowania istniejących systemów IT	13	25	62
Brak ekspertów z dziedziny ryzyka operacyjnego i kredytowego	23	36	41

Źródło: KPMG International (2004b).

Łacińskiej (81%), następnie banki z obszaru Azji i Pacyfiku (71%) oraz Europy, Środkowego Wschodu i Afryki (65%).

Jak wynika z danych zawartych w tabeli 6, do kolejnych utrudnień w zastosowaniu wybranych metod badane banki zaliczały: brak historycznych danych dotyczących strat operacyjnych (65%) oraz brak możliwości dopasowania istniejących systemów informacyjnych i brak ekspertów z tej dziedziny (41%).

Pod wieloma względami wyniki ankiety KPMG są zbieżne z rezultatami badań przeprowadzonych przez **Financial Times Research Centre** na zlecenie firm Accenture, Mercer Oliver Wyman i SAP. Badania te przeprowadzono w kwietniu i maju 2004 r. wśród 97 z 200 największych światowych banków³. Ich celem była ocena stopnia spełniania przez nie wymogów Nowej Bazylejskiej Umowy Kapitałowej tuż przed ogłoszeniem jej ostatecznej wersji. Podobnie jak w przypadku badań KPMG banki objęte badaniami pogrupowano według trzech regionów: Europa Zachodnia, kraje Azji i Pacyfiku oraz Ameryka Północna. Dodatkowo podzielono je według wielkości: na duże i średnie. Najważniejsze wyniki tych badań przedstawiono poniżej.

- Zarówno badania KPMG, jak i Financial Times Research Centre potwierdziły, że banki z USA oraz regionu Azji i Pacyfiku były mniej zaawansowane w pracach przygotowawczych niż banki europejskie. Proces wdrażania rozpoczęło ponad 60% banków europejskich i tylko 12% banków w USA oraz 15% banków z regionu Azji i Pacyfiku.

- Badania wykazały dużą niepewność banków w odniesieniu do kosztów wdrożenia Nowej Umowy. Co trzeci ankietowany bank nie był w stanie ich oszacować. Najwyższy poziom niepewności odnotowano wśród banków w USA (59%) i Azji (54%), podczas gdy w Europie był on o połowę niższy. Banki, które określiły budżet niezbędny do wprowadzenia Umowy, wyznaczyły koszty na dużo wyższym poziomie niż respondenci w badaniach KPMG. Spośród banków średniej wielkości (wartość aktywów 25–100 mld USD) 90% nie przewidywało kosztów wyższych niż 50 mln EUR. Większych kosztów spodziewało się 2/3 dużych banków, a 30% określiło koszty na poziomie powyżej 100 mln EUR.

- Wykorzystywane do tej pory narzędzia zarządzania ryzykiem 63% banków oceniło jako niewystarczające lub przeciętne. Ponad 80% banków z Europy i USA planowało przyjęcie metod opartych na wewnętrznych ratingach do pomiaru ryzyka kredytowego przed 2007 r., mniej niż 50% zamierzało wprowadzić zaawansowane metody pomiaru w odniesieniu do ryzyka operacyjnego przed 2007 r., a 71% w 2010 r. W wynikach ankiety KPMG w obu przypadkach dominowało natomiast podejście standardowe.

- Zmian w praktykach biznesowych na skutek wdrożenia Umowy, przede wszystkim w procesach związanych z zarządzaniem ryzykiem operacyjnym, spodziewało się 90% respondentów.

- Najważniejszych korzyści wynikających z wdrożenia Nowej Bazylejskiej Umowy Kapitałowej badane banki upatrywały w usprawnieniu zarządzania ryzykiem. Podobnie jak w przypadku badań KPMG ograniczenie wymogów kapitałowych zeszło na dalszy plan.

We wrześniu 2004 r. firma **Ernst & Young i Risk Magazine** przeprowadziły badania dotyczące przygotowania banków na świecie do wdrożenia Nowej Umowy, przy czym szczególną uwagę poświęcono zagadnieniom związanym z ryzykiem operacyjnym⁴. Z odpowiedzi otrzymanych od ponad 400 instytucji finansowych wynikało, że:

- średni koszt wdrożenia Umowy został oszacowany na poziomie około 20 mln USD;

- najczęściej deklarowaną metodą pomiaru wymogu kapitałowego z tytułu ryzyka operacyjnego były zaawansowane metody pomiaru, szczególnie w przypadku większych instytucji oraz tych, które wykorzystywały zaawansowaną metodę wewnętrznych ratingów w odniesieniu do ryzyka kredytowego,

- 80% respondentów zadeklarowało, że gromadziło dane dotyczące ryzyka operacyjnego, ale jedynie 30% z nich uznało je za kompletne,

- za cztery podstawowe wyzwania w zakresie zarządzania ryzykiem operacyjnym uznano jego pomiar, zbieranie danych na temat strat, najważniejszych kluczowych wskaźników ryzyka oraz samoocенę ryzyka i kontroli.

³ Wyniki badań FT Research Centre zaprezentowano na podstawie Accenture (2004).

⁴ Wyniki badań Ernst & Young i Risk Magazine zaprezentowano na podstawie prac: Romanowski, Szklarzyk (2005) oraz Flachsmann, McKinney (2004).

Kolejne badanie przeprowadzone przez **Ernst & Young i Risk Magazine** na przełomie listopada i grudnia 2004 r. wśród 245 instytucji z rejonu Azji i Pacyfiku⁵ dostarczyło m.in. następujących informacji (Straley, Hansen 2006):

- 65% respondentów znajdowało się na wczesnym etapie wdrożenia lub w ogóle nie rozpoczęło prac z nim związanych;

- jedna trzecia badanych instytucji nie była w stanie oszacować kosztów wdrożenia Umowy;

- około 20% banków nie podjęło ostatecznej decyzji, którą metodę pomiaru wymogu kapitałowego z tytułu ryzyka kredytowego i operacyjnego zastosować;

- w odniesieniu do ryzyka operacyjnego większość respondentów deklarowała wykorzystanie prostszych rozwiązań (metoda podstawowego wskaźnika - 26%, metoda standardowa - 39%), przy czym ponad połowa planowała wprowadzenie zaawansowanych metod pomiaru do 2010 r.;

- w przypadku ryzyka kredytowego większość instytucji zamierzała wdrożyć metodę standardową (35%) lub podstawową metodę wewnętrznych ratingów (28%); podobnie jak w przypadku ryzyka operacyjnego ponad połowa z nich planowała stosowanie zaawansowanej metody wewnętrznych ratingów od 2010 r.;

- prawie 60% banków nie otrzymało żadnych wytycznych od lokalnych organów nadzoru w zakresie drugiego i trzeciego filaru Umowy, a 80% nie rozpoczęło żadnych prac zmierzających do realizacji ich ustaleń lub jest w ich początkowej fazie;

- dwie trzecie respondentów spodziewa się, że dzięki wdrożeniu Nowej Umowy ich przewaga konkurencyjna wzrośnie w średnim i długim okresie.

Z przytoczonych rezultatów badań wynika, że wiele banków w okresie opracowywania ostatecznej wersji Nowej Bazylejskiej Umowy Kapitałowej znajdowało się w stosunkowo wczesnej fazie prac nad jej wdrożeniem. Nieliczni respondenci byli na etapie testowania i weryfikacji opracowanych modeli zarządzania ryzykiem, jednym z najważniejszych i najtrudniejszych do przeprowadzenia. Uwzględniając krótki czas, jaki w chwili przeprowadzania badań pozostał bankom do momentu wejścia w życie Nowej Umowy, powinny one etap testowania i weryfikacji rozpocząć. Przeprowadzone badania wskazują jednak, że w wielu bankach jest to raczej mało prawdopodobne.

W odniesieniu do planowanych metod pomiaru wymogu kapitałowego z tytułu ryzyka kredytowego i operacyjnego bardziej wiarygodne wydają się zatem wyniki badania KPMG oraz Ernst & Young i Risk Ma-

gazine przeprowadzone w rejonie Azji i Pacyfiku. Zgodnie z nimi większość banków zamierzała wdrożyć metodę standardową, a nieliczne - zaawansowane metody pomiaru, które są bardziej pracochłonne, czasochłonne i kosztowne do opracowania. Niemniej jednak wielu respondentów planowało stosować je od 2010 r., co wydaje się słusznym założeniem.

Istotne jest jednak to, że banki wiązały korzyści z wprowadzenia Nowej Umowy z usprawnieniem procesu zarządzania ryzykiem. Świadczy to bowiem, że odbierają regulacje Nowej Umowy nie tyle jako narzucony wymóg prawny, ile jako szansę zwiększenia efektywności prowadzonej działalności operacyjnej. Jedną z najważniejszych barier w jej osiągnięciu były koszty wprowadzenia nowych zasad.

2. Specyfika podejścia banków w Europie Środkowo-Wschodniej do wdrożenia Nowej Bazylejskiej Umowy Kapitałowej

W 2002 r. firma **PricewaterhouseCoopers** przeprowadziła badania ankietowe dotyczące stanu przygotowania banków w Europie Środkowo-Wschodniej do wprowadzenia zasad Nowej Bazylejskiej Umowy Kapitałowej⁶. Pytania dotyczyły między innymi:

- znajomości Nowej Umowy i harmonogramu jej wdrożenia,

- stanu zaawansowania banków w realizacji przedsięwzięć z nią związanych,

- wybranych metod obliczania wymogu kapitałowego z tytułu ryzyka kredytowego i operacyjnego,

- kosztów związanych z wprowadzeniem nowych regulacji.

Badaniami objęto 64 banki działające na terenie Bułgarii, Chorwacji, Czech, Węgier, Łotwy, Litwy oraz Polski. W przypadku polskich banków na wysłanych 70 ankiet firma dostała dziesięć odpowiedzi. Przy prezentowaniu wyników badań zaznaczono, że na ankietę odpowiedziały banki prawdopodobnie najbardziej zaawansowane w przygotowaniach, a rzeczywista średnia jest zapewne poniżej poziomu, jaki prezentują rezultaty ankiety.

Znajomość regulacji Nowej Bazylejskiej Umowy Kapitałowej i terminu jej wdrożenia

Z przeprowadzonych badań wynika, że większość krajowych organów nadzoru planowała wdrożyć postanowienia Nowej Umowy zgodnie z harmonogramem, a w krajach kandydujących do Unii Europejskiej zakładano dostosowanie się do obowiązującego w niej reżimu adekwatności kapitałowej⁷.

⁵ Respondenci pochodzili z następujących krajów: Australia, Indie, Indonezja, Filipiny, Tajlandia, Chiny, Korea, Tajwan, Japonia, Hongkong, Malezja, Singapur.

⁶ Wyniki badań PricewaterhouseCoopers opracowano na podstawie PricewaterhouseCoopers (2004).

⁷ Badanie przeprowadzono przed rozszerzeniem Unii Europejskiej.

W odróżnieniu od banków w krajach „starej” Unii Europejskiej banki działające na terenie Europy Środkowej i Wschodniej nie traktowały wprowadzenia w życie zasad Nowej Bazylejskiej Umowy Kapitałowej jako pilnego zadania. Choć znały wagę problemu, zdały się nie dostrzegać konieczności podjęcia szybkich działań zmierzających do jej wdrożenia. W grupie respondentów można ponadto zauważyć istotne różnice pomiędzy krajami kandydującymi do Unii Europejskiej a południowymi i wschodnimi częściami regionu. Pierwsze były bowiem bardzo świadome problemu, drugie wręcz przeciwnie – często nawet nie wyrażały zgody na wzięcie udziału w badaniu.

W ankietowanej grupie występowały istotne różnice w kwestii dostępu do informacji na temat Nowej Umowy. Połowa banków przyznała, że ma pełne lub prawie pełne informacje o Nowej Umowie i harmonogramie jej wdrożenia, jedna trzecia stwierdziła, że otrzymała zasadniczo wszystkie informacje na jej temat od organów nadzoru. Były jednak banki, które deklarowały, że nie mają żadnych informacji na temat Nowej Umowy (5%) lub tylko częściowe (15%).

W przeprowadzonym badaniu zwrócono również uwagę na znaczne zaangażowanie kapitału zagranicznego w bankach działających na terenie Europy Środkowo-Wschodniej, co mogło być przyczyną trudności z wprowadzaniem Nowej Umowy. Jak już bowiem wspomniano, zgodnie z zasadami Umowy grupa bankowa jest zobowiązana do stosowania jednolitego podejścia do zarządzania ryzykiem. W tej sytuacji niepokojący był brak komunikacji pomiędzy bankami a ich organami macierzystymi. Spośród ankietowanych banków 29% stwierdziło bowiem, że nie otrzymało od podmiotu dominującego żadnych wytycznych na temat Nowej Umowy, a 25% uznało, iż tylko one prowadzą działania w tej sprawie. Szczegółowe instrukcje od spółki matki otrzymało tylko 13% banków, a ogólne – 17%.

Stan realizacji przedsięwzięć dotyczących wdrożenia Nowej Umowy

Wielu respondentów rozpoczęło już przygotowania do wdrożenia Nowej Umowy (32%) (wykres 2). Spośród nich 23% znajdowało się na etapie diagnozy lub analizy, a 9% dopiero rozpoczynało prace związane z jej wejściem w życie. Duża, 44-procentowa grupa banków przyznała jednak, że w ogóle nie brała jeszcze pod uwagę wprowadzenia regulacji Nowej Umowy.

Koszty związane z wdrożeniem Nowej Umowy

Choć wiele banków deklarowało rozpoczęcie prac związanych z wdrożeniem Nowej Umowy, większość

z nich nie zarezerwowała w budżecie środków na sfinansowanie tego przedsięwzięcia. Jedynie około 30% badanych banków posiadało środki finansowe na ten cel. Dominująca grupa nie potrafiła nawet w przybliżeniu określić przewidywanych kosztów tych działań. Podane przez respondentów szacunkowe wartości istotnie się różniły – od 0,3 mln EUR (4 banki) przez 30 mln EUR (2 banki) do 57 mln EUR (1 bank).

Wybrane metody pomiaru wymogu kapitałowego z tytułu ryzyka kredytowego i operacyjnego

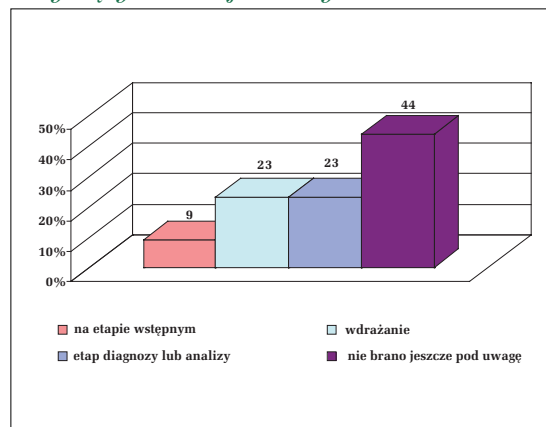
Najwięcej ankietowanych banków, podobnie jak większość banków w krajach wysoko rozwiniętych, wskazało, że do pomiaru wymogu kapitałowego z tytułu ryzyka kredytowego zamierza wykorzystać metodę opartą na ratingach wewnętrznych – podstawową i zaawansowaną (odpowiednio 28% i 27%).

W przypadku ryzyka operacyjnego prawie jedna trzecia respondentów wybrała metodę standardową. Co ciekawe, tyle samo zadeklarowało zastosowanie zaawansowanych metod pomiaru.

Zgodnie z założeniami Nowej Umowy stosowanie najbardziej zaawansowanej metody pomiaru ryzyka operacyjnego wymaga dostępu do wiarygodnych danych historycznych za co najmniej trzy ostatnie lata. Jak wynika z badań, większość ankietowanych banków nie prowadziła, wymaganego do wdrożenia zasad Nowej Umowy, monitoringu ryzyka operacyjnego w podziale na rodzaje ryzyka i obszary działalności. Takie działania podjęło jedynie 8 z 64 ankietowanych banków. Aż 32% respondentów w żaden sposób nie kontrolowało tego ryzyka, a 27% kontrolowało je tylko w podziale na rodzaje (tabela 7).

Oprócz wspomnianych wyżej badań firma **Ernst & Young** przeprowadziła również badania koncentrujące się na rejonie Europy Środkowo-Wschodniej (Ernst & Young 2005). Zostały one przeprowadzone

Wykres 2. Stan realizacji przedsięwzięć dotyczących Nowej Umowy



Źródło: opracowanie własne na podstawie PricewaterhouseCoopers (2004).

Tabela 7. Obecna kontrola ryzyka operacyjnego

Wyszczególnienie	Liczba banków	Odsetek ogółu respondentów
Według rodzaju ryzyka	17	27
Według rodzaju działalności	4	6
Ogólnie dla całej instytucji	12	19
Brak kontroli ryzyka	20	32
Według rodzaju ryzyka i działalności	5	8
Według rodzaju ryzyka, działalności i dla całej instytucji	3	5

Źródło: opracowanie własne na podstawie PricewaterhouseCoopers (2004).

w 2005 r., a więc już po opublikowaniu ostatecznej wersji Umowy. Najważniejsze ich wyniki przedstawiono poniżej.

- Analizę kosztów wdrożenia Umowy przeprowadzono w zależności od rodzaju ryzyka. W odniesieniu do ryzyka operacyjnego 75% respondentów oszacowało koszty na poziomie niższym niż 1 mln EUR, a 12,5% – 1,5 mln EUR. W przypadku ryzyka kredytowego największy odsetek instytucji ocenił koszty na mniej niż 1 mln EUR (33%) i 1–5 mln EUR (również 33%), a 10% – na 5–10 mln EUR. Trudności z określeniem kosztów wprowadzania regulacji dotyczących ryzyka operacyjnego miało 12,5% banków, a ryzyka kredytowego – 24%.

- W odniesieniu do pomiaru wymogu kapitałowego z tytułu ryzyka operacyjnego 8,3% uczestników badania deklaroowało metodę podstawowego wskaźnika, 66,5% – standardową, 16,7% – metodę zaawansowanych pomiarów, a pozostali zamierzali stosować różne rozwiązania w zależności od rodzaju działalności. Jednak większość instytucji (66,6%) deklaroowała wdrożenie w przyszłości zaawansowanych metod pomiarów.

- W celu pomiaru wymogu kapitałowego z tytułu ryzyka kredytowego 45,8% banków wybrało metodę standardową, 33,3% podstawową metodę wewnętrznych ratingów, a jedynie 8,4% wersję zaawansowaną. Podobnie jak w przypadku ryzyka operacyjnego respondenci planowali szersze wykorzystanie metod bardziej zaawansowanych: aż 45,8% zamierzało wdrożyć zaawansowaną metodę wewnętrznych ratingów, 47,1% podstawową, a żaden bank nie zamierzał pozostać przy metodzie standardowej.

- Około 16,6% respondentów nie było w stanie wskazać docelowej metody pomiaru ryzyka operacyjnego, a 12,5% – ryzyka kredytowego.

- Ponad 70% respondentów oceniło, że przygotowania do wdrożenia Nowej Umowy zostały przeprowadzone w połowie.

- Wielu respondentów (54%) stwierdziło, że informacje, które uzyskali od lokalnych organów nadzoru, były bardzo ograniczone.

- Spośród uczestników badania 60% uznało, że wprowadzenie Nowej Umowy umożliwi im zwiększenie konkurencyjności na rynku finansowym.

Podsumowując można stwierdzić, że objęte badaniem banki w Europie Środkowo-Wschodniej były w momencie jego przeprowadzania w małym stopniu przygotowane do wdrożenia założeń Nowej Umowy. Jak wykazały badania PricewaterhouseCoopers, znaczna ich część w ogóle nie brała tego problemu pod uwagę. Badania były jednak przeprowadzone stosunkowo wcześniej – w 2002 r., więc można mieć nadzieję, że sytuacja się poprawiła. W tym regionie wprowadzenie zasad Umowy wymaga bliskiej współpracy i koordynacji działań w obrębie międzynarodowych grup finansowych, do których często należą działające tam banki. Wiele z nich uważało wdrożenie Nowej Umowy za problem zagranicznej jednostki dominującej i niewiele uwagi poświęcało dostosowaniom do specyfiki krajowej i uwzględnieniu różnic gospodarczych, prawnych i kulturowych.

Deklaracje banków odnośnie do stosowania zaawansowanych metod obliczania wymogów kapitałowych z tytułu ryzyka kredytowego i operacyjnego wydają się mało realne, biorąc pod uwagę stopień skomplikowania rozwiązań Nowej Umowy i brak odpowiednich danych. Bardziej prawdopodobne jest zastosowanie najprostszej metody oceny ryzyka, która nie tylko wymaga utrzymywania wyższego kapitału regulacyjnego, ale może również spowodować utratę reputacji banku. Wpłyne to prawdopodobnie na zachowanie jego obecnych i potencjalnych inwestorów oraz klientów, a konkurencji, która sprosta zaawansowanym wymogom, umożliwi uzyskanie przewagi na rynku.

3. Stan przygotowania banków działających w Polsce do wdrożenia Nowej Umowy

Badaniami KPMG oraz PricewaterhouseCoopers objęto także banki działające w Polsce. Obie ankiety spotkały się jednak z niewielkim zainteresowaniem. Za prawdopodobną przyczynę tej sytuacji uznano niepodejmowanie przez banki prac związanych z wprowadzeniem Nowej Umowy na szczeblu lokalnym. Większość banków wchodzi bowiem w skład struktur organizacyjnych instytucji zagranicznych i przypuszczalnie planuje wprowadzenie rozwiązań opracowanych przez podmiot dominujący.

Według danych KPMG z banków działających w Polsce tylko dwa rozpoczęły już projektowanie i tworzenie nowych systemów pomiaru zarówno dla ryzyka kredytowego, jak i operacyjnego. Te z nich, które prowadziły prace nad wdrożeniem metody pomiaru wymogu kapitałowego dla ryzyka kredytowego, w większości deklarowały zastosowanie metody opartej na ratingach wewnętrznych w wersji podstawowej. W przypadku ryzyka operacyjnego 75% banków z Polski planowało stosowanie metody standardowej. Odmienne informacje prezentuje firma Deloitte, według której aż 70% banków działających w Polsce zamierzało stosować najprostszą metodę podstawowego wskaźnika. Jest to zdecydowanie najgorsza z prezentowanych prognoz (tabela 8) (Tarczyńska, Kuroczycka 2005).

Banki działające na terenie Polski, podobnie jak banki zagraniczne, największe korzyści z wdrożenia zasad Nowej Umowy dostrzegały w możliwości udoskonalenia systemów zarządzania ryzykiem operacyjnym, ulepszenia procesów wewnętrznych oraz systemów ratingowych. Podobnie jak zagraniczni respondenci rzadziej wskazywały na korzystny wpływ Umowy na zmniejszenie wymogów kapitałowych.

Banki uczestniczące w ankiecie wskazały również na problem wysokich kosztów wdrożenia Nowej Umowy. Tylko jeden z ankietowanych banków dysponował budżetem powyżej 1 mln USD. Jest wysoce prawdopodobne, że banki, dążąc do obniżenia kosztów, będą skłonne wprowadzić rozwiązania przystosowane do lokalnych wymogów opracowane przez własne grupy kapitałowe.

Wyniki badań, mimo że pochodzą z różnych źródeł, w większości zagadnień są zbieżne. W porównaniu z bankami na świecie zaawansowanie prac banków działających w Polsce w przygotowania do wdrożenia Nowej Bazylejskiej Umowy Kapitałowej można ocenić jako niskie. W odróżnieniu od banków działających na świecie, które cechuje optymistyczne podejście do wprowadzenia Nowej Umowy, w bankach w Polsce dominują bierność i obawa przed tym wyzwaniem lub brak zainteresowania problemem. Światowe banki dostrzegają przede wszystkim korzyści, nie tyle w postaci zmniejszenia wymogów kapitałowych, ile w usprawnieniu systemu zarządzania ryzykiem kredytowym i operacyjnym. Banki w Polsce wołałyby być zwolnione z podejmowania działań w tym zakresie, zostawiając ten problem spółce matce. Widoczny jest również brak chęci współpracy między bankami (w przeciwieństwie do „pluskwy milenijnej”), związany prawdopodobnie z koniecznością zindywidualizowanego podejścia do ryzyka i obawą przed upublicznieniem informacji, które mogłyby wykorzystać konkurenci (Gamdzik 2004).

Poniżej wskazano prawdopodobne przyczyny niskiego stanu przygotowań banków działających

w Polsce do wdrożenia założeń Nowej Bazylejskiej Umowy Kapitałowej.

- **Koszty.** Dla polskich banków koszty równe prognozowanym przez zagraniczne instytucje finansowe są dużym wyzwaniem. Zgodnie z szacunkami przekazanymi przez grupę 43 banków w odpowiedzi na ankietę GINB poniesione do końca 2005 r. całkowite koszty przygotowań do wprowadzenia Nowej Umowy wyniosły co najmniej 51,5 mln zł. Na rok 2006 i lata następne banki określiły przybliżone wydatki łącznie na 222 mln zł, co stanowi kwotę ponad czterokrotnie wyższą od kosztów poniesionych do końca 2005 r. Zaznaczono jednak, że koszty te mogą ostatecznie być jeszcze wyższe m.in. ze względu na to, że część banków nie uwzględniła w szacunkach kosztów poniesionych w latach ubiegłych czy też planowanych przygotowań (NBP 2006).

- **Infrastruktura informatyczna.** Stosowanie wyrafinowanych metod zarządzania ryzykiem operacyjnym będzie wymagać konsolidacji różnorodnych systemów informatycznych zarówno w ramach banku, jak i grupy kapitałowej, do której bank należy. W Polsce informatyczna infrastruktura sektora bankowego podlega dynamicznym przeobrażeniom, również w wyniku intensywnych w ostatnich latach procesów fuzji banków o różnych systemach informatycznych i kulturach korporacyjnych. Konieczne do sprostania wyzwaniom Nowej Umowy zaplecze informatyczne może wymagać wykorzystania w większym zakresie outsourcingu, np. serwisu informatycznego czy przetwarzania danych, i będzie związane z wysokimi kosztami. Należy także zaznaczyć, że outsourcing, choć wykorzystywany również jako narzędzie redukcji ryzyka, w przypadku ryzyka operacyjnego może być jego dodatkowym źródłem (Gołajewska et al. 2002, s. 49).

- **Bazy danych.** Do pomiaru ryzyka operacyjnego przy wykorzystaniu zaawansowanych metod niezbędne są wewnętrzne historyczne bazy danych, pochodzące z co najmniej trzech lat wstecz. Podobnie jak przedstawiono w przytoczonych powyżej wynikach badań, również dla banków działających w Polsce jest to istotny problem. W niektórych bankach bazy zaczęto wypełniać danymi już pod koniec lat 90., w większości dopiero dwa lata temu (Lenczewski Martins, Niedziółka 2005). Niekompletność baz danych w polskich bankach wynika także ze wspomnianych już procesów fuzji i przejęć oraz związanych z nimi zmian i integracji systemów IT. Może to zwiększyć koszty i czas opracowania modeli zarządzania ryzykiem, a nawet uniemożliwić wprowadzenie ich wersji zaawansowanej.

- **Zależność od zagranicznych inwestorów strategicznych.** Banki działające w Polsce traktują wdrożenie zasad Nowej Umowy jako problem zagranicznej jednostki dominującej, gdyż ich struktura własno-

Tabela 8. Stan przygotowania banków działających w Polsce do wprowadzenia zasad Nowej Bazylejskiej Umowy Kapitałowej na tle świata i Europy Środkowo-Wschodniej

Świat	Europa Środkowo-Wschodnia	Polska
1. Zaawansowanie prac		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Większość banków (90%) rozpoczęła prace nad wdrożeniem Nowej Bazylejskiej Umowy Kapitałowej, jedynie 8% nie podjęło żadnych działań w tym zakresie (KPMG). ▪ Połowa banków, które rozpoczęły prace, znajdowała się w ich wstępnej fazie (KPMG). ▪ Bardziej zaawansowane były projekty dotyczące ryzyka kredytowego niż ryzyka operacyjnego (KPMG). ▪ Występowało duże zróżnicowanie regionalne – na etapie implementacji znajdowało się 60% banków z Europy, 12% z USA i 15% z regionu Azji i Pacyfiku (należy zaznaczyć, że niski wskaźnik w przypadku USA był wynikiem zastosowania Nowej Bazylejskiej Umowy Kapitałowej tylko do największych banków) (KPMG). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mimo świadomości problemu brak konkretnych działań (PwC). ▪ Część banków nie miała żadnych informacji na temat Nowej Bazylejskiej Umowy Kapitałowej (PwC). ▪ 44% banków nie brało jeszcze pod uwagę realizacji przedsięwzięć związanych z Nową Bazylejską Umową Kapitałową, 32% rozpoczęło prace, z czego 23% znajdowało się na ich wstępnym etapie, pozostałe 23% wdrażało założenia Nowej Umowy (PwC). ▪ Banki ze wschodniej i południowej części regionu były mniej zaawansowane niż z krajów kandydujących do UE (zróżnicowanie regionalne) (PwC). ▪ 70% respondentów stwierdziło, że postęp w przygotowaniach jest mniejszy niż 50% (E&Y). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bierność – „syndrom centrali”, „etap wyczekiwania”. ▪ Większość banków nawet nie zbierała danych, niektóre znajdowały się na etapie poprzedzającym wdrożenie, zdecydowana większość na etapie studialnym. ▪ Dwa ankietowane przez KPMG banki rozpoczęły już projektowanie i tworzenie nowych systemów zarówno dla ryzyka kredytowego, jak i operacyjnego.
2. Deklarowane metody pomiaru wymogu kapitałowego z tytułu ryzyka kredytowego (odsetek badanych banków)		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Standardowa – 35% (KPMG). ▪ Podstawowa metoda wewnętrznych ratingów – 33% (KPMG). ▪ Zaawansowana metoda wewnętrznych ratingów – 27% (KPMG). ▪ Decyzja nie została jeszcze podjęta – 5% (KPMG). ▪ Ponad 80% banków z Europy i USA planowało przyjęcie metod zaawansowanych do 2007 r. (FT RC). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Standardowa – 23% (PwC); 45,8% (E&Y). ▪ Podstawowa metoda wewnętrznych ratingów – 28% (PwC); 33,3% (E&Y). ▪ Zaawansowana metoda wewnętrznych ratingów – 27% (PwC), 8,4% (E&Y). ▪ Standardowa i podstawowa metoda wewnętrznych ratingów – 5% (PwC). ▪ Podstawowa i zaawansowana metoda wewnętrznych ratingów – 6% (PwC). ▪ Reszta banków nie udzieliła odpowiedzi (PwC). ▪ W przyszłości respondenci planowali szersze wykorzystanie metod zaawansowanych: aż 45,8% zamierzało wdrożyć zaawansowaną metodę wewnętrznych ratingów, 47,1% podstawową, a żaden bank nie zamierzał pozostać przy metodzie standardowej (E&Y). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Podstawowa metoda wewnętrznych ratingów – większość (KPMG).
3. Deklarowane metody pomiaru wymogu kapitałowego z tytułu ryzyka operacyjnego (odsetek ogółu badanych banków)		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Podstawowego wskaźnika – 24% (KPMG). ▪ Standardowa – 44% (KPMG). ▪ Zaawansowane metody pomiaru – 23% (KPMG). ▪ Ponad 70% banków planowało przyjęcie zaawansowanych metod pomiaru w 2010 r. (FT RC). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Podstawowego wskaźnika – 22% (PwC); 8,3% (E&Y). ▪ Standardowa – 31% (PwC); 66,5% (E&Y). ▪ Zaawansowane metody pomiaru – 30% (PwC)*; 16,7% (E&Y). ▪ Podstawowego wskaźnika i standardowa – 1,5% (PwC). ▪ Standardowa i zaawansowane metody pomiaru – 3% (PwC). ▪ Reszta banków nie udzieliła odpowiedzi (PwC). ▪ W przyszłości 66,6% planowało wdrożenie zaawansowanych metod pomiaru (E&Y). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Standardowa 75% (KPMG). ▪ Zaawansowane metody pomiaru – 1 bank (KPMG). ▪ Metoda podstawowego wskaźnika – 70%, standardowa – 20%, zaawansowane metody pomiaru – 10% (Deloitte).

4. Wysokość budżetu przeznaczanego na wdrożenie Nowej Umowy		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ponad 75% banków określiło budżet (KPMG), 69% (FT RC). ▪ Ponad połowa banków zarezerwowała środki do 1 mln USD, 25% 1–5 mln USD (KPMG). ▪ 90% banków średniej wielkości (wartość aktywów 25–100 mld USD) do 50 mln EUR, około 70% dużych banków powyżej 50 mln EUR, a 30% powyżej 100 mln EUR (FT RC). ▪ Średni koszt został określony na poziomie 20 mln USD (E&Y). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Większość banków nie zarezerwowała środków na wdrożenie Nowej Umowy; dominująca grupa nie potrafiła nawet w przybliżeniu określić ich wysokości (PwC). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tylko jeden bank dysponował budżetem powyżej 1 mln USD (KPMG).

* Jak zaznaczono w publikacji prezentującej wyniki badań, tak duży odsetek banków deklarujących zastosowanie najbardziej zaawansowanej metody pomiaru ryzyka operacyjnego nie zgadza się z rzeczywistością.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań KPMG z 2003 r., PricewaterhouseCoopers z 2002 r., Financial Times Research Centre z 2004 r., Ernst & Young i Risk z 2004 i 2005 r. oraz Deloitte z 2005 r.

ściowa jest w znacznym stopniu zdominowana przez kapitał zagraniczny. Banki, które mają zagranicznych inwestorów strategicznych, korzystają z ich doświadczeń, przygotowując się do wdrożenia Nowej Umowy. Obecnie jest to ponad 40 banków na około 50 działających w formie spółek akcyjnych.

- **Brak możliwości nabycia gotowego rozwiązania.** Należy zaznaczyć, że bank nie uzyska zgodności z wytycznymi Nowej Umowy poprzez wdrożenie gotowych rozwiązań otrzymanych np. od spółki matki. Musi je dopasować, mając na względzie swoje jednostkowe biznesowe i technologiczne uwarunkowania i możliwości oraz specyfikę otoczenia, w którym działa. Stanowi to źródło dodatkowych wyzwań dla banków.

- **Stanowisko organów nadzoru.** Jak zaznaczono, efektywne przygotowanie banków do wdrożenia Nowej Umowy wymagało rozpoczęcia przez nie działań na długo przed jej wprowadzeniem do polskiego porządku prawnego poprzez uwzględnienie dyrektyw Unii Europejskiej. Co więcej, banki powinny były podjąć pewne kroki jeszcze przed ogłoszeniem ostatecznej wersji Nowej Umowy. Oznaczało to więc uwzględnienie wytycznych, które mogły ulec istotnym zmianom. Konieczne było także korzystanie z dokumentów publikowanych przez Komitet, gdyż np. w odniesieniu do ryzyka operacyjnego dokumenty konsultacyjne GINB zostały opracowane dopiero w 2005 r. (metody proste) i 2006 r. (metody zaawansowane)⁸.

Jak wynika z powyższego, przyczyny małego zaawansowania przygotowań banków do wdrożenia Nowej Umowy można podzielić na wewnętrzne, zależne od banku (koszty, infrastruktura informatyczna, bazy danych), oraz zewnętrzne, związane z jego otoczeniem (zagraniczny inwestor strategiczny, brak możliwości nabycia gotowego rozwiązania, stanowisko organów nadzoru).

4. Badania prowadzone przez Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego

Omawiając przygotowania banków do wdrożenia Nowej Umowy, należy wspomnieć o badaniach ilościowych (tzw. Quantitative Impact Studies – QIS) przeprowadzonych przez Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego. Ich cel był inny niż badań prezentowanych powyżej, gdyż miały za zadanie określić wpływ nowych regulacji na wymogi kapitałowe banków. W okresie od kwietnia 2001 r. do grudnia 2005 r. Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego przeprowadził w sumie siedem takich badań, z czego cztery w 2001 i 2002 r.: Quantitative Impact Studies (QIS2-Tranche 1, QIS2-Tranche 2: Operational Risk Data, QIS 2.5, QIS 3) oraz Operational risk data collection exercise. Ich wyniki uwzględniono, modyfikując kolejne propozycje Komitetu. Kolejne dwa badania: QIS 4 i QIS 5, zostały przeprowadzone po opracowaniu ostatecznej wersji Umowy (2004 i 2005 r.). W badaniu QIS 4 wzięły udział kraje, które same zadeklarowały taką chęć. Jego wyniki w USA stały się przesłanką wspomnianego przesunięcia terminu wejścia w życie Nowej Umowy. Wystąpiły bowiem bardzo duże rozbieżności otrzymanych wartości zależnie od wielkości instytucji. Ponieważ były one większe, niż założono (największy spadek wartości kapitału wyniósł 47%, a wzrost 56%), uznano, że przed wdrożeniem Nowej Umowy konieczne jest dalsze zbadanie problemu (Schmidt Bies 2005). Polska uczestniczyła w dwóch tego typu badaniach – QIS 3 oraz QIS 5.

Trzecie badanie ilościowe (QIS 3), poprzedzające wydanie przez Komitet Trzeciego Dokumentu Konsultacyjnego, zostało przeprowadzone pod koniec 2002 r. Dotyczyło ono głównie ryzyka kredytowego i miało największy zasięg z dotychczas przeprowadzonych. Uczestniczyło w nim 365 banków z 43 krajów, z tego 188 pochodziło z 13 należących do Komitetu krajów G10, a 177 z 30 pozostałych krajów. W badaniu wzięły udział banki z wszystkich krajów Unii Euro-

⁸ Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego (2005; 2006b).

pejskiej oraz banki z krajów akcesyjnych (Basel Committee on Banking Supervision 2003).

Większość banków pochodzących z krajów G10 wykorzystwała do obliczenia wymogów z tytułu ryzyka kredytowego metodę standardową (185), 109 zastosowało podstawową metodę wewnętrznych ratingów, a 52 metodę zaawansowaną. Jak wykazały wyniki badań, zmniejszenie wymogów kapitałowych dotyczyło wszystkich banków, które zastosowały zaawansowaną metodę wewnętrznych ratingów. Był to wynik zgodny z polityką Komitetu Bazylejskiego, zachęcającego duże, międzynarodowe banki do stosowania metod zarządzania ryzykiem najbardziej wrażliwych na jego rzeczywisty poziom.

W badaniu QIS 3 po raz pierwszy wzięło udział 12 największych polskich banków, których aktywa stanowiły około 80% aktywów całego sektora bankowego w Polsce (Koleśnik 2004). Osiem badanych banków wybrało metodę standardową, a cztery metodę standardową i wewnętrznych ratingów. Zastosowanie metody standardowej spowodowało wzrost wymogów kapitałowych o około 19%, z czego około 16,5% przypadało na nowo wprowadzony wymóg z tytułu ryzyka operacyjnego, a w rezultacie spadek średniego współczynnika wypłacalności o około 2,2 pkt proc. W przypadku metody wewnętrznych ratingów spadek współczynnika wypłacalności był wyższy niż dla metody standardowej i wyniósł około 3,8 pkt proc. Żaden bank nie był jednak zagrożony obniżeniem się jego wartości poniżej 8%.

W przeciwieństwie do wyników większości banków zagranicznych badania przeprowadzone w Polsce wskazują więc na lepsze wyniki zastosowania metody standardowej niż metody wewnętrznych ratingów. Znacznie wyższe wymogi kapitałowe w przypadku zastosowania bardziej zaawansowanej metody można uznać za wynik działania trzech czynników (Zawadzki 2004):

- 1) wyższy poziom ryzyka kredytowego w Polsce niż w krajach wysoko rozwiniętych, przez co metoda bardziej wrażliwa na ryzyko skutkuje wyższymi wymogami kapitałowymi z jego tytułu,

- 2) niedoskonałości zastosowanych przez banki modeli zmuszającej je do przyjmowania konserwatywnych założeń metodologicznych,

- 3) oparcie parametrów na danych z „dołka” cyklu koniunkturalnego (1999–2001), a nie na średnich dla całego cyklu.

Podobne wyniki uzyskały także banki z innych krajów przyjętych niedawno do Unii Europejskiej krajów, np. z Czech i Węgier, oraz banki działające na terenie „gospodarek wschodzących”, np. z Korei Płd., Brazylii czy RPA (Koleśnik 2004).

W marcu 2005 r. Komitet Bazylejski podjął decyzję o przeprowadzeniu badania QIS 5, którego celem było określenie wpływu ostatnich zmian w regula-

cjach Nowej Umowy na obliczanie wymogów kapitałowych przez banki. Łącznie na świecie w badaniu QIS 5 wzięło udział 357 banków z 31 państw (Basel Committee on Banking Supervision 2006). Wyniki badań nie dały podstaw do modyfikacji podstawowych wytycznych Nowej Umowy, która – jak uznano – w pełni spełnia związane z nią oczekiwania.

W Polsce badanie przeprowadziła Komisja Europejska. Miało ono na celu określenie wpływu dyrektyw 2006/48/WE i 2006/49/WE na wymogi kapitałowe banków działających na terenie Unii. W badaniach wzięło udział 19 największych banków komercyjnych oraz 56 wybranych banków spółdzielczych.

Badania przeprowadzone w bankach komercyjnych pozwoliły stwierdzić, że 13 z nich planowało w odniesieniu do ryzyka kredytowego zastosowanie metody standardowej, a 6 metody wewnętrznych ratingów, przy czym tylko w jednym banku w wersji zaawansowanej. W przypadku ryzyka operacyjnego ponad połowa badanych deklarowała zastosowanie metody standardowej (11 banków), 7 metod podstawowego wskaźnika, a jeden zaawansowane metody pomiaru (Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego 2006a). Analiza wyników badań wskazuje, że wprowadzenie powyższych metod spowoduje w przypadku banków komercyjnych wzrost aktywów ważonych ryzykiem o 15% i spadek współczynnika wypłacalności z około 14,7% do 12,8%. Po uwzględnieniu rezultatów dla banków spółdzielczych i ekstrapolacji na cały system bankowy wartość aktywów ważonych ryzykiem wzrośnie o 14,6%, a współczynnik wypłacalności spadnie do poziomu 13,07%. W wartościach bezwzględnych odpowiada to wzrostowi wymaganych funduszy własnych z 25,6 mld zł do 29,4 mld zł. Biorąc jednak pod uwagę, że banki utrzymują z reguły kapitały własne znacznie powyżej minimalnego wymaganego poziomu, można oczekiwać, iż wprowadzenie Nowej Umowy nie spowoduje konieczności zwiększenia funduszy własnych w większości z nich. Należy także podkreślić, że zgodnie z wynikami badań wspomniany wzrost funduszy własnych jest w całości konsekwencją wprowadzenia dodatkowego wymogu kapitałowego z tytułu ryzyka operacyjnego. Wymóg kapitałowy z tytułu pozostałych rodzajów ryzyka nieco się obniżył (około 3,1%). Podkreślono, że dla żadnego banku objętego badaniem współczynnik wypłacalności nie obniżył się poniżej 8%. Wprowadzenie w życie postanowień dyrektyw nie spowoduje zatem bezpośrednio konieczności podwyższenia kapitału w polskich bankach.

Trudno jest porównywać wyniki badań QIS 3 i QIS 5. Różnią się one bowiem terminem badania (przypadają na inne etapy cyklu koniunkturalnego) i próbą badawczą. Odmienne są także preferowane przez banki podejścia do pomiaru ryzyka i stopień zaawansowania prac zmierzających do opracowania

wewnętrznych modeli w tym zakresie. Nie bez znaczenia pozostają także zmiany wytycznych Nowej Umowy i opublikowanie jej ostatecznej wersji, jak również opublikowanie dyrektyw Unii Europejskiej i dokumentów konsultacyjnych GINB (Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego 2006).

5. Podsumowanie

W artykule zaprezentowano analizę wyników badań, której celem było określenie stopnia przygotowania banków działających w Polsce do wdrożenia zasad Nowej Bazylejskiej Umowy Kapitałowej na tle Europy Środkowo-Wschodniej i świata. Większość badań wykorzystanych w artykule została przeprowadzona przed ogłoszeniem ostatecznej wersji Umowy, ale – jak podkreślono – ze względu na bardzo duży zakres wprowadzanych zmian właściwe przygotowanie banków wymagało wczesnego rozpoczęcia przygotowań.

Przeprowadzone badania wskazują, że banki działające w Polsce były mniej zaawansowane we wdrażaniu Nowej Umowy niż instytucje działające na zachodzie Europy. Do prawdopodobnych przyczyn tego stanu można zaliczyć przede wszystkim wysokie koszty wprowadzanych zmian, niewystarczające zaplecze informatyczne oraz niekompletne bazy danych w bankach działających w Polsce.

Stosowanie zaawansowanych i bardziej wrażliwych na ryzyko metod pomiaru poprawia ocenę i kontrolę poziomu ryzyka w poszczególnych ban-

kach i w całym systemie bankowym. Jest to istotne dla instytucji nadzoru bankowego oraz samych banków. Wyniki badania QIS 5 potwierdziły, że stosowanie metod zaawansowanych będzie korzystne dla banków z punktu widzenia wysokości wymogu kapitałowego. Także wyniki badań, których celem było określenie wpływu dyrektyw wprowadzających wytyczne Nowej Umowy do unijnego porządku prawnego, wskazały, że dyrektywy zapewniają „zachętę kapitałową” dla banków do stosowania bardziej zaawansowanych metod pomiaru zarówno ryzyka kredytowego, jak i operacyjnego.

W przypadku Polski wspomniana „zachęta kapitałowa” jest słabsza niż w Unii. Wiąże się to przede wszystkim z relatywnie wysokim wymogiem z tytułu ryzyka operacyjnego, odmienną strukturą portfela oraz wyższym poziomem ryzyka banków działających w Polsce. Niemniej jednak dalsza konwergencja Polski z Unią Europejską, również w odniesieniu do działalności sektora bankowego, powinna prowadzić do znacznego wzmocnienia bodźców do wprowadzania metod zaawansowanych przez banki, o czym świadczą wyniki QIS 5 dla banków UE. Należy również zauważyć, że wysokie wymogi z tytułu ryzyka operacyjnego wskazują, że wdrożenie metod zaawansowanych w odniesieniu do właśnie tego ryzyka, może przynieść bankom potencjalnie największą korzyść. Prace w działających w Polsce bankach, mimo wyraźnych trudności i małego zaawansowania, zmagają się więc ku właściwemu celowi.

Bibliografia

- Accenture (2004), *Banks Report Widespread Challenges Remain in Their Basel II Preparations, According to Global Survey*, http://accenture.tekgroup.com/article_display.cfm?article_id=4123
- Basel Committee on Banking Supervision (2003), *Quantitative Impact Study 3 – Overview of Global Results*, www.bis.org/bcbs/qis/qis3results.pdf
- Basel Committee on Banking Supervision (2004) *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards. A Revised Framework*, Bank for International Settlements, <http://www.bis.org/publ/bcbs107.htm>
- Basel Committee on Banking Supervision (2006), *Results of the fifth quantitative impact study (QIS 5)*, Bank for International Settlements, www.bis.org/bcbs/qis/qis5results.pdf
- Ernst&Young (2005), *Basel II Survey Central and Eastern Europe*, www.ey.com
- Flachsmann S., McKinney D. (2004), *ORM costs, challenges and opportunities*, <http://db.riskwaters.com/public/showPage.html?page=200396>
- Gamdzyk P. (2004), *Daleko do Bazylei*, „Computerworld”, nr 31, <http://www.computerworld.pl>

- Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego (2005), *Metody proste wyliczania wymogów kapitałowych z tytułu ryzyka operacyjnego*, „Dokument Konsultacyjny”, DK/04/OPR, www.nbp.pl/Publikacje/nadzor_bankowy/pdf/DK_04.pdf
- Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego (2006a), *Skutki wprowadzenia Nowej Umowy Kapitałowej i Dyrektywy CRD dla polskiego systemu bankowego na tle europejskim i światowym: Wyniki Piątego Badania Ilościowego (QIS 5)*, Warszawa, http://www.nbp.pl/Publikacje/nadzor_bankowy/pdf/QIS5.pdf
- Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego (2006b), *Walidacja zaawansowanych metod wyliczania wymogów kapitałowych z tytułu ryzyka kredytowego i operacyjnego*, „Dokument Konsultacyjny”, DK/9/Walidacja, www.nbp.pl/Publikacje/nadzor_bankowy/pdf/dk_9.pdf
- Gołajewska M., Kokoszczński R., Polański Z. (2002), *Raport o stabilności systemu finansowego, styczeń 2000 – czerwiec 2001*, NBP, Warszawa.
- Komisja Papierów Wartościowych i Giełd (2006), *Wymogi kapitałowe (CAD/CRD)*, http://www.kpwig.gov.pl/cad_ue.htm
- NBP (2006), *Uzasadnienie do projektu uchwały KNB*, http://www.nbp.pl/Publikacje/nadzor_bankowy/pdf/uz1.pdf
- Jajuga K. (1999), *Kamień milowy architektury rynku finansowego*, „Rynek Terminowy”, nr 6, s. 41
- Koleśnik J. (2004), *Stan prac nad Nową Bazylejską Umową Kapitałową – wyzwania dla polskiego sektora bankowego*, „Studia i prace Kolegium Zarządzania i Finansów”, nr 41, SGH, Warszawa.
- KPMG International (2004a), *Ready for Basel – how prepared are banks?*, www.kpmg.lu/download/baselII/baselsurveyoctober2004.pdf
- KPMG International (2004b), *Results of the Basel II survey – Eight questions on the New Basel Accord*, <http://www.kpmg.ca/en/industries/fs/banking/documents/readyForBasel.pdf>
- Lenczewski Martins C., Niedziółka P. (2005), *Kwantyfikacja ryzyka operacyjnego w banku oraz jego wpływ na wymóg kapitałowy*, „Bank i Kredyt”, nr 5, s. 28–41
- PricewaterhouseCoopers (2004), *Nowa Umowa Kapitałowa, Obecna sytuacja, wiedza i plany instytucji finansowych w Europie Środkowej i Wschodniej*, <http://www.pwc.pl>
- Romanowski M., Szklarczyk K., (2005) *Wynik badań dotyczących ryzyka operacyjnego w świetle Nowej Umowy Kapitałowej*, „Rynek Terminowy”, nr 3, s. 54–59.
- Schmidt Bies S. (2005), *Remarks made at Risk USA 2005 Congress, Boston, Massachusetts*, <http://www.federalreserve.gov/boardDocs/speeches/2005/20050608/default.htm>
- Silverman E. J. (2006), *Banks Worry as US Stalls Over Basel II*, www.riskcenter.com/story.php?id=12138
- Straley P., Hansen E. (2005), *Asia-Pacific Basel II survey*, Ernst&Young, [http://www.ey.com/global/download.nsf/China_E/Basel_Article_041209/\\$file/Basel_Article_041209.pdf](http://www.ey.com/global/download.nsf/China_E/Basel_Article_041209/$file/Basel_Article_041209.pdf)
- Tarczyńska N., Kuroczycka Ż. (2005), *Światowe standardy funkcjonowania banków i ich wpływ na sektor bankowy w Polsce*, materiały z konferencji *Jak banki komercyjne w Polsce są przygotowane do realizacji wymogów umowy Basel II*, Deloitte, Comp Rzeszów SA, 8–9 czerwca, Warszawa, http://www.comprze.com.pl/download/deloitte_sheraton.pdf
- Zawadzki P. (2004), *Trzecie badanie ilościowe. Wpływ Nowej Umowy Kapitałowej na wielkość kapitału regulacyjnego banków w Polsce*, „Bezpieczny Bank”, nr 2, s. 67–86.

System bankowy w Polsce w latach 1989–1990

The Banking System in Poland in 1989–1990

*Paweł Wyczański**

pierwsza wersja: 11 grudnia 2006 r., ostateczna wersja: 26 lutego 2007 r., akceptacja: 6 marca 2007 r.

Streszczenie

Celem artykułu jest wyjaśnienie genezy sektora bankowego poprzez prezentację stanu sektora na przełomie lat 1989 i 1990 na podstawie dostępnych dokumentów i analiz. Artykuł omawia cele reform, ówczesny stan prawny, makroekonomiczne warunki działania sektora bankowego, jego kształt oraz realizowaną wobec niego politykę, w tym licencyjną, a także skutki podjętych działań. Podjęto próbę periodyzacji reformowania systemu – okresu reform w ramach gospodarki planowej z elementami rynku oraz okresu reform w pełni rynkowych. Przeanalizowano problemy, które wystąpiły podczas reformowania systemu. Należały do nich luki w zakresie kompetencji personelu, niedostosowanie struktur organizacyjnych, niewłaściwe zasady rachunkowości. Opisano metody ich rozwiązywania, w tym utworzenie nadzoru bankowego, przygotowanie odpowiednich regulacji prawnych, a także ewolucję sterowania systemem bankowym przez bank centralny.

Słowa kluczowe: banki, reformy, transformacja gospodarcza, prawo bankowe

Abstract

The purpose of the present article is to describe the origins of the Polish banking sector and its condition in the years 1989–1990 on the basis of accessible analyses and documents. The article discusses the objectives of reforms, their contemporary legal environment, macroeconomic conditions for the functioning of the banking sector, its overall shape, policies implemented with regard to it, including the licensing policy, and, last but not least, the results of the undertaken measures. An attempt at specifying the stages of reforms has also been made: the period of reforms within the planned economy with some market components and the period of fully market oriented reforms. The difficulties that emerged in the reform process are discussed such as insufficient personnel competencies, inappropriate organizational structures, inadequate accounting standards. The methods of solving those difficulties have been described, including the creation of the banking supervision, drafting of prudential regulation and the evolution of the role of the central bank within the banking system.

Keywords: banks, reforms, economic transformation, banking act
JEL: G21, G32, G34

* Narodowy Bank Polski, Departament Systemu Finansowego, e-mail: pawel.wyczanski@mail.nbp.pl

Wstęp

Od wydania ostatniej, całościowej publikacji (Baka 1997) omawiającej początki obecnego systemu bankowego minęło już 10 lat. Czas mija, a osoby, które uczestniczyły w przebudowie systemu bankowego na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych, odeszły albo odchodzą od aktywnej działalności. Dla wielu dzisiejszych pracowników banków i innych instytucji sektora finansowego przełom lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych to odległa w czasie, o sobie nieznaną historią. W ostatnim roku widoczny był wzrost zainteresowania genezą polskiego systemu bankowego. Niniejsze opracowanie ma na celu wypełnienie pewnych luk i wyjaśnienie genezy obecnego stanu rzeczy, pokazanie, że obecnie system bankowy jest zasadniczo odmienny niż na progu reform, czyli na przełomie lat 1989 i 1990. Dokonam tego poprzez rzetelne przedstawienie ówczesnego stanu rzeczy, przede wszystkim na podstawie dostępnych dokumentów i analiz, niektórych trudno dostępnych. Stąd też podstawowym celem niniejszego opracowania jest w miarę wszechstronne przedstawienie sytuacji w sektorze bankowym w początkowym okresie reform (transformacji), zarysowanie ówczesnego stanu prawnego, warunków działania sektora bankowego, jego kształtu oraz realizowanej wobec niego polityki, a także skutków podjętych wówczas działań. Niniejszy artykuł skonstruowany jest następująco: po wstępie omówione są warunki rozpoczęcia transformacji, w tym stan systemu bankowego przed rozpoczęciem reform, cele reform i ich przebieg. W części poświęconej problemom okresu początkowego analizowane są luki kompetencyjne, obciążenia z przeszłości, a także przedsięwzięcia podjęte w celu pobudzenia rozwoju nowych produktów i konkurencji między bankami. Kolejna część omawia sprawę dostępu do informacji, a następnie kwestie zabezpieczenia kredytów i organizacji banków. Omawiając warunki makroekonomiczne funkcjonowania sektora bankowego, przedstawiono pokrótce reformy gospodarcze z lat 1989–1990, kwestię inflacji oraz narzędzia wykorzystywane do sterowania działalnością banków. Następna część przedstawia stan i ewolucję uwarunkowań prawnych, w tym regulacji NBP, powstanie nadzoru bankowego oraz wpływ zasad rachunkowości i przepisów podatkowych na wyniki finansowe banków. Przedmiotem kolejnej części są: infrastruktura bankowa, w tym system rozliczeniowy, sieć łączności, zasady ochrony depozytów, system gwarancji kredytów, a ponadto rozwój międzybankowego rynku pieniężnego. W następnych częściach zawarto analizy procesu powstawania rynkowego systemu bankowego w latach 1989–1990, politykę licencyjną, sytuację finansową banków, a także działania na rzecz budowy rynkowego systemu bankowego w zakresie polityki go-

spodarczej oraz zmiany prawne. Ta konstrukcja ma służyć w miarę pełnemu przedstawieniu sytuacji w sektorze bankowym, warunków działania banków, a następnie realizacji reform i uzyskanych efektów. W początkowym etapie transformacji sektora bankowego występowały liczne luki prawne i problemy wynikające z braku doświadczenia w prowadzeniu działalności instytucji komercyjnych. Problemy te trzeba było jak najszybciej rozwiązać, gdyż mogły prowadzić do pojawienia się zagrożeń dla funkcjonowania sektora bankowego i obiegu pieniądza oraz wystąpienia zaburzeń obejmujących całą gospodarkę. Podejmowane działania były nowatorskie nie tylko na skalę krajową, ale również w całym regionie. W artykule podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, jak szybko poradzono sobie z wypełnieniem tych luk, co udało się osiągnąć w pierwszych latach transformacji. Skupiono się na okresie 1989–1990, który jednak nie był jednorodny, gdyż zachodziły wówczas głębokie zmiany polityki makroekonomicznej, co utrudnia jego analizowanie. Czasem analiza dotyczyła późniejszych wydarzeń, gdy stanowiło to zamknięcie wcześniej rozpoczętych procesów albo skutek wcześniejszych decyzji.

1. Warunki rozpoczęcia transformacji systemu bankowego w Polsce

1.1. Różnice w roli banków w gospodarce centralnie planowanej i w gospodarce rynkowej

W Polsce do początku 1989 r., podobnie jak w innych krajach o gospodarce nakazowo-rozdziałowej, funkcjonował model systemu bankowego określany mianem monobanku (Baka 1997). Polegał on na łączeniu w jednej instytucji funkcji banku centralnego i banku finansującego gospodarkę. Oprócz Narodowego Banku Polskiego istniało również kilka większych instytucji oraz rozdrobnione, podporządkowane BGŻ banki spółdzielcze (1662), jednak banki te mogły działać wyłącznie w ściśle określonym zakresie, zgodnie z narzuconą specjalizacją¹. Dominowało odgórne sterowanie działalnością banków, a ich rola była bierna, podporządkowana realizacji planu kredytowego². Z kolei plan kredytowy był elementem szerszego planu rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Nie sprzyjało to nabywaniu doświadczenia w prowadzeniu samodzielnej polityki kredytowej przez banki. Przypi-

¹ Np. Bank Handlowy specjalizował się w obsłudze handlu zagranicznego przedsiębiorstw i zadłużenia zagranicznego Polski, do Banku Pekao SA należało zbieranie depozytów walutowych ludności i obsługa przekazów z zagranicy, Powszechna Kasa Oszczędności specjalizowała się w gromadzeniu oszczędności gospodarstw domowych i udzielaniu długoterminowych kredytów mieszkaniowych, a podstawowym zadaniem Banku Gospodarki Żywnościowej było kredytowanie PGR i przetwórstwa rolno-spożywczego.

² Analiza efektywności finansowanych projektów, mimo że stosowana przez banki, miała drugorzędne znaczenie względem realizacji planów rzeczowych.

sanie przedsiębiorstw do konkretnych oddziałów banków powodowało z kolei, że banki nie musiały i nie mogły starać się o pozyskanie klientów i ich dobrą obsługę. W okresie gospodarki nakazowo-rozdzielczej także uzyskiwane przez banki wyniki finansowe nie były istotne. Jedną z przesłanek reform systemu bankowego było dążenie, przede wszystkim ze strony władz NBP, do realizacji dwóch przedsięwzięć wzajemnie uzależnionych i uwarunkowanych, tj. umocnienia pieniądza oraz utworzenia dwuszczeblowego systemu bankowego i jego decentralizacji (Baka 1997). Uznano, że tylko usamodzielnienie banków komercyjnych może zapewnić zmianę zasad finansowania gospodarki i dzięki temu przyczynić się do nadania pieniądza właściwej mu roli gospodarczej. Model funkcjonowania banków przyjęty w gospodarce nakazowo-rozdzielczej powodował, że w 1989 r., w momencie podejmowania decyzji o przejściu na nowe zasady i tworzeniu nowego ustroju gospodarczego większość pracowników starych i nowo powstałych banków nie miała ani właściwego przygotowania, ani doświadczenia niezbędnego do działania w gospodarce rynkowej. Doświadczenia uzyskane w bankach działających w ramach gospodarki nakazowo-rozdzielczej były bardzo mało przydatne. Dotyczyło to także metod zarządzania i kwalifikacji kadr³. Warto jednak podkreślić, że sektor bankowy należał do tych, których przebudowę rozpoczęto najwcześniej, kompleksowo i konsekwentnie, i jako pierwszy dostosował się do nowych uwarunkowań (zarazem je kształtując)⁴.

1.2. Cele reform systemu bankowego

Reformy systemu bankowego przedsięwzięte w latach 1989–1990 można podzielić z grubsza na dwa etapy. Pierwszy z nich stanowił próbę zreformowania systemu bankowego jeszcze w ramach gospodarki nakazowo-rozdzielczej, przez usamodzielnienie podmiotów gospodarczych, w tym banków, i wyeliminowanie bezpośredniego sterowania działalnością gospodarczą przez państwo, na rzecz sterowania pośredniego, za pomocą stóp procentowych, kursu waluty i innych parametrów ekonomicznych. Ten okres obejmował lata 1988–1989. Bezpośrednim celem ówczesnych reform systemu bankowego było dążenie do zbudowania konkurencyjnego systemu bankowego przez jego demonopolizację, czyli odejście od specjalizacji i po-

działu rynku między wieloma instytucjami (Baka 1997). Podstawowym sposobem wprowadzenia konkurencji miało być utworzenie z placówek NBP dziewięciu banków regionalnych oraz dopuszczenie do działania na rynku nowych podmiotów bankowych o różnej strukturze własnościowej (Baka 1997, Aneks II). Miało to prowadzić do rozwoju pośrednictwa finansowego, mobilizacji oszczędności gospodarstw domowych i wykorzystania ich do finansowania gospodarki. Jednocześnie miał nastąpić rozwój rozliczeń bezgotówkowych, obniżający koszty transakcji i zwiększający pewność obrotu gospodarczego. Do realizacji tych zamierzeń niezbędna była samodzielność ekonomiczna banków, które miały się skupić na finansowaniu efektywnych projektów i podmiotów. Takie podejście oznaczało zmianę zasad i dotychczasowej praktyki ekonomicznej alokacji środków w gospodarce. Alokacja środków przez samodzielnie gospodarujące banki miała się przyczynić do zmiany w funkcjonowaniu gospodarki, dzięki wyeliminowaniu bezpośredniego wpływu państwa na decyzje podmiotów gospodarczych i przejścia do gospodarki mieszanej – planowo-rynkowej. Celem nadrzędnym było natomiast nadanie złotemu cech prawdziwego pieniądza, spełniającego wszystkie jego funkcje, czyli środka wymiany, miernika wartości, pośrednika wymiany i środka płatniczego (zwalniającego od zobowiązań). Reforma systemu bankowego miała ułatwić jego realizację i stanowiła jego niezbędny warunek (Baka 1997). Jednak ten wątek nie stanowi zasadniczego nurtu niniejszego opracowania. Już w drugiej połowie 1989 r., po wyborach z czerwca 1989 r., a następnie powołaniu rządu premiera Tadeusza Mazowieckiego, można było zauważyć, że reformowanie gospodarki nabrało nowej dynamiki. Celem reform stało się budowanie w pełni rynkowego systemu gospodarczego w Polsce, jednak za moment podjęcia tych reform przyjęto umownie styczeń 1990 r.

1.3. Budowa dwuszczeblowego systemu bankowego

Decyzje o wyłączeniu bankowości komercyjnej z NBP zostały podjęte na długo przed rozpoczęciem okresu transformacji gospodarczej i stanowiły realizację programu reform z 1986 r., opracowanego w NBP (Baka 1997). Wyłączenie Powszechnej Kasy Oszczędności z NBP przewidywała już ustawa Prawo bankowe z 1982 r.⁵ Jej wyodrębnienie ze struktur NBP nastąpiło w listopadzie 1987 r., a banków komercyjnych (tzw. Dzielniaki) w lutym 1989 r. (Baka 1997), zaraz po uchwaleniu nowego Prawa bankowego⁶. W latach osiemdziesiątych w czasie obowiązywania Prawa bankowego z 1982 r. utworzono tylko dwa nowe banki, przy-

³ W bankach wyłonionych z NBP udział pracowników z wyższym wykształceniem wynosił w 1989 r. od 20% do 33% (Baka 1997).

⁴ Reforma systemu bankowego była elementem tzw. drugiego etapu reformy gospodarczej, który wprowadzono od lutego 1988 r. Deklarowanymi celami reformy były: osiągnięcie równowagi pieniężnej dzięki nadaniu równych praw planowaniu finansowemu i rzeczowemu; inicjowanie przemian strukturalnych, popieraniu efektywniejszej produkcji i popieranie rozwoju przedsiębiorczości (IMF 1988).

⁵ Ustawa z dnia 26 lutego 1982 r. Prawo bankowe (Dz.U. nr 7, poz. 56).

⁶ Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. Prawo bankowe (Dz.U. nr 4, poz. 21).

czym tylko jeden z nich rozpoczął działalność, w 1986 r.; był to Bank Rozwoju Eksportu. Utworzony z inicjatywy władz lokalnych Łódzki Bank Rozwoju zaczął funkcjonować dopiero w 1989 r. (NBP 1990).

1.4. Wyzwania dla sektora bankowego w początkowym okresie transformacji

W ramach przeprowadzanych reform należało poradzić sobie z licznymi słabościami i problemami występującymi w systemie bankowym. Poniżej omówiono najważniejsze z nich.

1. Luka kompetencyjna. Ponieważ kadry bankowe nie były przygotowane do działania w gospodarce rynkowej, usamodzielnienie banków w 1989 r. spowodowało pilną konieczność szybkiego podnoszenia kwalifikacji i zdobywania nowych doświadczeń przez personel tych instytucji. Bardzo istotne było nabycie umiejętności samodzielnego ustalania cen (stóp procentowych, opłat i prowizji). W początkowym okresie reform, przez cały 1989 r., obowiązywały ustalone przez NBP tzw. pułapy stóp procentowych. Banki mogły stosować stopy procentowe mieszczące się w ustanowionym przez NBP limicie (Baka 1997). Od początku 1990 r., gdy tworzenie gospodarki rynkowej zostało przesądzone, wszelkie limity stóp procentowych zostały zniesione, a jako stopy odniesienia banki wykorzystywały stopy podstawowe NBP. Dopiero w połowie lat dziewięćdziesiątych banki zaczęły stosować jako stopy referencyjne stop rynku międzybankowego (WIBOR).

2. Obciążenia z tytułu umów zawartych w poprzednim okresie. Poważnym obciążeniem dla wyników finansowych banków i przeszkodą w samodzielnym kształtowaniu przez nie parametrów polityki cenowej były natomiast odziedziczone warunki – dotyczyło to umów rachunków bankowych podpisanych przed 1989 r.⁷ Przykładem takich ustaleń umownych były depozyty walutowe. Warunki ich prowadzenia, w tym wysokość oprocentowania, ustalał wcześniej Minister Finansów. Depozyty te, przeważnie terminowe⁸, charakteryzowały się stałym oprocentowaniem, a warunki te mogły się zmienić dopiero w momencie zakończenia umowy, co wymagało oczekania przez banki państwowe kilku lat i w tym okresie niekorzystnie wpływało na wyniki finansowe banków⁹. Z drugiej strony, w aktywach banków znajdowały się kredyty dla przedsiębiorstw państwowych oraz na inwe-

stycje centralne. Ich warunki również były ustalone odgórnie, a finansowano je z tzw. kredytów refinansowych udzielonych przez NBP. Kredyty dla przedsiębiorstw były przyznane na podstawie planu kredytowego, a badanie zdolności kredytowej przedsiębiorstw i wykonalności projektu stanowiły wyłącznie formalność i nie wpływały na ostateczną decyzję o udzieleniu kredytu. Zarówno stopy procentowe od kredytów refinansowych, jak i stopy, po których banki udzieliły kredytów, były ustalone przez instytucję zewnętrzną. W rezultacie znaczna część aktywów i pasywów banków „Dziewiątki” miała ustalone na zewnątrz dochodowość i koszt pieniądza, co w dużym stopniu determinowało wyniki finansowe osiągnięte przez banki.

3. Rozwój nowych produktów i konkurencja. Swoboda działania banków oznaczała m.in. szansę na nieskrępowany rozwój nowych produktów, podczas gdy w systemie nakazowo-rozdzielczym oferta banków była reglamentowana i określona odgórnymi przepisami (rozporządzeniami Rady Ministrów albo Ministra Finansów). Samodzielność postępowania banków w tym zakresie wprowadziło nowe Prawo bankowe ze stycznia 1989 r., przy okazji likwidując obowiązujący w poprzednim systemie tzw. plan kredytowy, determinujący cele i kierunki kredytowania. Odtąd do banków należał wybór, do jakich klientów i jaką ofertę będą kierować. Przede wszystkim wyeliminowano ograniczenia dostępu do obsługi bankowej, które były jedną z bardziej dokuczliwych barier w życiu gospodarczym. Polegało to na zlikwidowaniu zasady przypisania klienta do określonej placówki banku¹⁰. Nowe zasady stwarzały klientom możliwości porównywania ofert różnych banków i wyboru najdogodniejszej, a dla banków oznaczały pojawienie się konieczności zabiegania o klientów i rywalizacji o nich, co miało prowadzić do pojawienia się konkurencji rynkowej.

Podstawowym wyzwaniem na początku procesu reform sektora bankowego było małe upowszechnienie usług bankowych i wysokie wykorzystanie pieniądza gotówkowego. Głównym produktem bankowym oferowanym gospodarstwu domowemu była obiegowa książeczka oszczędnościowa. Liczba rachunków oszczędnościowo-rozliczeniowych, tzw. kont osobistych, była bardzo niska (kilkaset tysięcy), a wykorzystanie czeków jako instrumentów płatniczych było bardzo ograniczone. Miało to konsekwencje dla finansowania działalności banków państwowych, która – jak wcześniej wspomniano – musiała być wspomagana kredytami refinansowymi z NBP. Lata 1989–1990 charakteryzowała niedostateczna po-

⁷ W przypadku kredytów na zmianę warunków umownych pozwalała ustawa o uporządkowaniu stosunków kredytowych z 28 grudnia 1989 r. (Dz.U. nr 74, poz. 440).

⁸ Znaczna część depozytów walutowych miała terminy zapadalności roczne, dwu- i trzyletnie.

⁹ W okresie od ustalenia stóp procentowych przez Ministra Finansów (1988 r.) do 1990 r. stopy procentowe na rynkach światowych znacznie się obniżyły, co spowodowało, że zwroty z aktywów walutowych banków były niższe niż koszt pasywów walutowych i generowały straty w bankach.

¹⁰ Przed 1989 r. odstąpienie od zasady obsługi klienta w jednym banku lub oddziale (otwarcie rachunku pomocniczego) było możliwe za zgodą kierownika oddziału prowadzącego rachunek podstawowy firmy. Od lutego 1989 r. panowała swoboda wyboru placówki bankowej.

daż usług, przy jednoczesnym szybko rosnącym zapotrzebowaniu (w 1990 r. odnotowano szybki wzrost liczby rachunków bankowych i operacji bankowych), które było konsekwencją wzrostu roli pieniądza i finansów w gospodarce (NBP 1991)¹¹. Zakres usług bankowych rozszerzano stopniowo. W latach 1989–1990 ich zakres był bardzo mały, a jakość obsługi stosunkowo niska, na co wskazywały kolejki, małe zaawansowanie automatyzacji i wysokie koszty (mała atrakcyjność oferty kredytowej w pierwszych latach transformacji wynikała również z bardzo wysokiego poziomu nominalnych stóp procentowych). Przede wszystkim banki prowadziły rachunki bieżące i rachunki lokat terminowych podmiotów gospodarczych i gospodarstw domowych. Oferowały też kilka rodzajów kredytów¹² oraz usługi transferu środków pieniężnych. Jak już wspomniano, ograniczenia podaży usług wynikały m.in. z zacofania infrastruktury, w tym zwłaszcza niedorozwoju komputeryzacji i telekomunikacji. Dziedziną, w której konkurencja pojawiła się najwcześniej, była rywalizacja o bazę depozytową. Banki państwowe, które od 1990 r. pozbawiono automatycznego refinansowania, były zmuszone do budowy pasywów; podobnie było z nowymi bankami prywatnymi i państwowo-prywatnymi. Ze względu na słabość sieci i infrastruktury podstawową formą konkurencji była konkurencja cenowa, czyli za pomocą stóp procentowych (w formie np. stosowania korzystnych form kapitalizacji odsetek czy zasad naliczania odsetek od wpłat na rachunki lokat terminowych).

4. Dostęp do informacji niezbędnych do prawidłowej oceny zdolności kredytowej. Już od początku reform i powstania nowych instytucji zaczęły się pojawiać nowi klienci: gospodarstwa domowe oraz świeżo powstałe prywatne podmioty gospodarcze; szczególnie widoczne stało się to w 1990 r. (Wyczański 1993)¹³. Wraz z rozszerzeniem bazy klientów wyszły na jaw problemy związane z udzielaniem kredytów, przede wszystkim ograniczony dostęp do danych o sytuacji ekonomicznej, niedostosowanie lub brak ustalonych metod badania zdolności kredytowej, oceny ryzyka i określania marży za ryzyko, jak też zasad przyjmowania zabezpieczeń. Należy dodać, że również klienci nie byli przygotowani do działania w nowych warunkach: nie rozumieli wymagań banków, nie potrafili przedstawić odpowiednich informacji i opracować wiarygodnych planów działalności. W

wielu nowo utworzonych przedsiębiorstwach brakowało doświadczenia i wiedzy menedżerskiej. Mało ustabilizowane warunki ogólnoeconomiczne w kraju w latach 1989–1990, zwłaszcza wysoka i zmienna inflacja, powodowały dużą niepewność w prognozowaniu przepływów pieniężnych kredytobiorców (Ernst&Young 1990). Wszystkie te czynniki powodowały, że plany rozwoju działalności i wykorzystania kredytów przygotowywane przez kredytobiorców z pierwszych lat transformacji nie były dla banków wiarygodną podstawą podejmowania decyzji. Dlatego banki preferowały kredytobiorców dysponujących łatwymi do windykacji zabezpieczeniami prawnymi.

5. Zabezpieczenia kredytów. Na starcie reform sektora bankowego poważnym problemem było również małe wykorzystywanie zabezpieczeń prawnych kredytów. W działalności bankowej w ramach gospodarki nakazowo-rozdzielczej przyjmowanie zabezpieczeń nie było rozpowszechnione, gdyż z powodu nieprzywiązywania wagi do ryzyka niespłacenia kredytu przy kredytowaniu jednostek gospodarki społecznej dominowały kredyty niezabezpieczone¹⁴. Przy rozwijaniu działalności kredytowej po 1989 r. zabezpieczenia prawne stały się podstawową gwarancją zwrotu udzielonego przez bank kredytu z tego względu, że nowe przedsiębiorstwa nie miały historii kredytowej i nie było rzetelnych podstaw prognozowania przepływów środków pieniężnych (Fedorowicz 1992). Kolejny problem wiązał się z wyceną zabezpieczeń i ich zbywalnością. W sektorze bankowym brakowało doświadczeń w tym zakresie, nie było też rynku na wiele towarów będących potencjalnym przedmiotem zabezpieczenia. Dotyczyło to m.in. wielu rodzajów nieruchomości (np. hal fabrycznych, magazynów, obiektów pomocniczych, budynków mieszkalnych), przedmiotów ruchomych (maszyn i urządzeń, zapasów materiałów i wyrobów gotowych, pojazdów), przy czym dotkliwy był także brak specjalistów od ich wyceny oraz instytucji, które mogłyby pośredniczyć w sprzedaży, jak też potencjalnych nabywców. Wykształcenie się rynków, a także nabycie niezbędnych doświadczeń wymagało czasu. Z tych powodów przyjmowane zabezpieczenia bardzo często nie zapewniały bankom efektywnej ochrony przed niewypłacalnością dłużnika. Banki preferowały więc jako zabezpieczenia aktywa łatwo ściągalne, np. blokady środków na rachunku bankowym, gwarancje innych banków oraz weksle *in blanco*.

6. Ze względu na niestabilną sytuację gospodarczą powszechna była praktyka udzielania kredytów podmiotom gospodarczym na krótki okres, najczęściej na 3 miesiące. Powszechnie stosowano odnawianie (aneksowanie) krótkoterminowych umów kredy-

¹¹ Dotyczyło to w większym stopniu sytuacji w 1990 r., gdyż w 1989 r. ze względu na wysoką inflację gospodarstwa domowe preferowały pieniądź gotówkowy.

¹² Po bardzo długiej przerwie, tj. od połowy lat siedemdziesiątych, pojawił się m.in. kredyt konsumpcyjny (nieдоступny powszechnie w poprzednim systemie ze względu na stałe i dokuczliwe braki rynkowe).

¹³ Pośrednio o wzroście zainteresowania lokowaniem środków pieniężnych w bankach świadczyły zmiany w udziale gotówki w obiegu w pieniądzu – w 1990 r. nastąpił spadek z 38% do 30%.

¹⁴ W gospodarce nakazowo-rozdzielczej ostatecznym gwarantem spłaty zadłużenia przedsiębiorstwa był tzw. organ założycielski, czyli odpowiednie ministerstwo branżowe.

towych, przy czym częstą było tzw. rolowanie kredytów, czyli udzielanie nowych kredytów na niespłacone wcześniej zadłużenie wraz z dopisanymi narosłymi odsetkami. Pozwalało to kredytobiorcom na zmniejszenie i przesunięcie w czasie albo lepsze rozłożenie obciążeń spłatami długów. Jednak w wielu przypadkach braku spłaty kredytu przez kredytobiorcę taka praktyka banków powodowała szybkie narastanie zadłużenia, a przy tym ukrywała jego rzeczywistą jakość. Zjawisko to było przejawem złego zarządzania ryzykiem kredytowym i rodziło zagrożenie pojawieniem się w niedługiej przyszłości dużej kwoty kredytów nieregularnych (trudnych), tzn. kredytów nie obsługiwanych albo obsługiwanych nieregularnie, z opóźnieniem. To z kolei mogło prowadzić do wystąpienia problemów z płynnością albo nawet wypłacalnością banków.

7. Organizacja banków. Bardzo istotną barierą funkcjonowania sektora bankowego były struktury organizacyjne banków niedostosowane do działalności w gospodarce rynkowej, niewypełnianie przez jednostki organizacyjne banków wielu funkcji zasadniczych dla prawidłowego działania, w tym przede wszystkim zarządzania ryzykiem kredytowym, ryzykiem płynności, stopy procentowej i kursu walutowego. W bankach wyłonionych z NBP w 1989 r. struktury organizacyjne centrali oraz oddziałów były odziedziczone po NBP¹⁵. Studia diagnostyczne banków państwowych przygotowane z inicjatywy Banku Światowego w połowie 1990 r. (Ernst&Young 1990) wskazały, że ich funkcjonowanie w znacznym stopniu nie spełniało warunków stawianych bankom komercyjnym w gospodarce rynkowej. Również relacje między centralą a oddziałami w bankach państwowych nie były właściwie ukształtowane (badania ekspertów wykazały, że banki stanowiły przeważnie słabo zintegrowaną federację oddziałów o dużym zakresie samodzielności). Z kolei centrale zatrudniały niewielką liczbę pracowników, co ograniczało możliwości spełniania przez nie wielu funkcji zarządczych wobec oddziałów. Innym utrudnieniem funkcjonowania banków był niedopracowany system obiegu informacji wewnętrznej do celów zarządczych, co wraz z niedoskonałością sieci łączności, małym zaawansowaniem komputeryzacji i brakiem scentralizowanych rachunków banków w NBP nie pozwalało na przeprowadzanie niezbędnych analiz oraz szybkie i terminowe podejmowanie wielu decyzji z zakresu zarządzania bankiem, przede wszystkim zarządzania płynnością. Warto wspomnieć, że niedorozwój infrastruktury telekomunikacyjnej był jedną z przyczyn wydzielenia

nia banków „Dziewiątki” na bazie regionalnej, co miało ułatwić budowę struktur organizacyjnych banków i ich funkcjonowanie. Nie mniej dokuźliwy był wspomniany wcześniej brak fachowców, jak też nowoczesnych podręczników – objaw występowania luki wiedzy i kompetencji, czemu miało zaradzić stworzenie szkół bankowych, szkolenia zagraniczne czy zachęcanie specjalistów zagranicznych do pracy w Polsce¹⁶. Nieliczni krajowi specjaliści zatrudnieni w istniejących bankach byli zachęceni przez konkurencję do przejścia do nowych instytucji bankowych, przede wszystkim nowo utworzonych banków prywatnych. Powodowało to także szybki wzrost wynagrodzeń specjalistów bankowych, któremu nie mogły sprostać banki państwowe, ograniczone zasadami limitowania wzrostu wynagrodzeń¹⁷.

8. Podsumowanie. Brak przygotowania kadr, niskie umiejętności zawodowe, stan infrastruktury miały konsekwencje i utrudniały wprowadzanie w życie reform gospodarczych nie tylko w sektorze bankowym, ale w całej gospodarce. Występowały liczne przeszkody w szybkim wdrażaniu reform spowodowane bagażem przeszłości i brakiem dobrego przygotowania, co rodziło dotkliwe skutki uboczne oraz nieuniknione koszty i opóźnienia. W trakcie realizacji reform ich kierunki uległy znacznej modyfikacji, do czego ani instytucje, ani kierujące nimi kadry nie były dostatecznie przygotowane. Konieczne było uczenie się w działaniu, co oznaczało częste popełnianie błędów. Niezbędne było wykorzystanie doświadczeń innych krajów, ze świadomością ryzyka niepełnego dopasowania do panującej sytuacji i uwarunkowań, zwłaszcza prawnych. Tego typu bariery były szczególnie trudne do pokonania, gdyż nie znajdowały zrozumienia ani ustawodawców, ani opinii publicznej, zwłaszcza w odniesieniu do sektora bankowego.

1.5. Makroekonomiczne warunki startu i ich konsekwencje dla zmian w systemie bankowym, niestabilna sytuacja gospodarcza

1. Dolaryzacja gospodarki. Wyzwaniem dla istniejących i nowo powstałych instytucji były niskie zaufanie do banków oraz brak zaufania do krajowego pieniądza. Objawem tego było rozpowszechnione do 1989 r. zjawisko dolaryzacji oszczędności gospodarstw domowych (NBP 1991). Sytuacja w tym zakresie bardzo zmieniła się w 1990 r., gdy mimo wysokiego inflacji kurs dolara w złotych był stały¹⁸. Wartość de-

¹⁵ Banki państwowe – zwłaszcza banki „Dziewiątki” przejęły kulturę organizacyjną, przepisy i zasady działania z NBP. Musiały zbudować własne struktury organizacyjne, opracować zasady działania i regulujące to przepisy. Przemiana instytucji wywodzących się z NBP w samodzielne i zintegrowane podmioty (z którymi identyfikowali się pracownicy) zabrała około 2–3 lat.

¹⁶ W 1990 r. przyjechało do Polski wiele osób polskiego pochodzenia z doświadczeniami pracy w sektorze finansowym w krajach o rozwiniętych gospodarkach rynkowych (USA, Wielka Brytania, Francja, RFN).

¹⁷ Przekroczenie dopuszczalnego limitu wzrostu wynagrodzeń w przedsiębiorstwach państwowych, w tym w bankach, powodowało obciążenie tego wzrostu specjalnym podatkiem, tzw. popiwkiem (podatkiem od ponadnormalnego wzrostu wynagrodzeń), stanowiącym wielokrotność wypłacanej kwoty wynagrodzeń.

pozytyw walutowych zdeprecjonowała mimo dość wysokich stóp procentowych, doszło natomiast do realnego wzrostu oszczędności w złotych. Ilustrowało to zmianę nastawienia gospodarstw domowych, które zaczęły ufać krajowemu pieniądzu; od tego momentu depozyty walutowe stopniowo zaczęły tracić na znaczeniu. W 1990 r. doszło do znacznego napływu walut na rachunki walutowe gospodarstw domowych, przenoszono zasoby walut przechowywanych wcześniej w domu albo sprzedawano je bankom, wpłacając uzyskane złote na rachunki bankowe. Przedsiębiorstwa pozbywały się środków przechowywanych na rachunkach walutowych, w celu uzyskania środków płynnych. Motywowała je do tego wprowadzona od stycznia 1990 r. swoboda nabywania walut na cele importowe. Zmiany te świadczyły, że złoty zaczął być traktowany jako pełnoprawny pieniądz, w którym warto było m.in. przechowywać oszczędności.

2. Reformy gospodarcze przełomu lat 80. i 90. podjęto, gdyż było to niezbędne, aby zaradzić poważnym trudnościom gospodarczym, zahamować wysoką inflację, zredukować głęboką nierównowagę wewnętrzną i zewnętrzną. Jednak istniejące warunki gospodarcze, a następnie skutki uboczne reform sprawiały, że nowo powstałe instytucje bankowe działały w bardzo trudnych warunkach zewnętrznych. Poza inflacją wystąpiła tzw. recesja transformacyjna, związana z szokowym przywracaniem równowagi. Jednocześnie doszło do załamania się RWPG¹⁹ i zerwania więzi handlowych między przedsiębiorstwami w kraju i za granicą. W rezultacie przedsiębiorstwa napotykały barierę popytową, której towarzyszyły twarde ograniczenia budżetowe (przy przestrzeganiu zasady samowystarczalności finansowej przedsiębiorstw). Skutkiem było pogorszenie sytuacji przedsiębiorstw,

wśród których było wielu kredytobiorców, w wyniku narastania pułapki zadłużenia i utraty przez wielu klientów – przedsiębiorstw państwowych zdolności do obsługi zadłużenia. Ponadto doszło do upadku PGR, finansowanych przez banki na dużą skalę, a ich kredyty stały się niemożliwe do odzyskania. Innym zjawiskiem był szybki wzrost bezrobocia połączony ze spadkiem dochodów realnych gospodarstw domowych.

3. Jak wspomniano, jednym z głównych problemów gospodarczych w latach 1989–1990 była **wysoka inflacja**. W celu jej obniżenia i przywrócenia równowagi makroekonomicznej bank centralny (NBP) realizował szeroko zakrojoną politykę antyinflacyjną. Jedną z jej głównych metod była polityka stóp procentowych. Obowiązująca od 1990 r. zasada realnie dodatnich stóp procentowych oznaczała dla wielu podmiotów gospodarczych nagle podwyższenie kosztów obsługi wcześniej zaciągniętych kredytów, zwłaszcza inwestycyjnych, pochodzących z okresu, gdy stopy procentowe były zaniżone, nie uwzględniały ani rzeczywistego kosztu pieniądza, ani ryzyka projektu. Nowa polityka stóp procentowych stanowiła zachętę do oszczędzania przez gospodarstwa domowe, gdyż dzięki wysokim stopom procentowym, realnie dodatnim w przypadku depozytów terminowych, przestały mieć poczucie utraty wartości ulokowanych w bankach oszczędności w krajowym pieniądzu.

4. Jednocześnie, jak wspomniano, w związku ze zmianami charakteru reform w latach 1989–1990 odbywało się stopniowe przechodzenie od wykorzystywania administracyjnych narzędzi wpływania na działanie banków (limitów stóp procentowych, wyznaczania kierunków kredytowania i pułapów kredytowych²⁰) do narzędzi rynkowych, pośrednich, tj. rezerw obowiązkowych i stóp procentowych (NBP

¹⁸ Według danych NBP udział pieniądza krajowego w pieniądzu ogółem wyniósł na koniec 1989 r. 27,5%, a w 1990 r. osiągnął 68,7%.

¹⁹ Przejście z rozliczeń clearingowych na wolnodewizowe spowodowało gwałtowne zmniejszenie popytu na towary i zmiany kierunków wymiany towarowej z krajów dawnego RWPG na kraje wysoko rozwinięte.

²⁰ Pułapy kredytowe stosowano w odniesieniu do banków państwowych w latach 1990–1992. Narzędziem dyskrejonalnego wpływu na postępowanie banków była tzw. Rada Banków, funkcjonująca do połowy 1990 r. przy Prezesie NBP. W jej skład wchodziłi prezesi największych banków komercyjnych (państwowych) oraz Prezes NBP.

Tabela 1. *Zadłużenie banków z tytułu kredytu refinansowego na koniec 1989 r.*

	Stan zadłużenia w mld PLZ			Pokrycie kredytów bankowych kredytem refinansowym (%)
	kredyt refinansowy ogółem	podstawowy	na inwestycje centralne	
Ogółem	20 051,4	14 944,5	3 145,9	65,4
BGŻ	6 553,9	6 472,5	–	77,8
PKO BP	3 422,3	3 422,3	–	71,2
BH	1 891,7	–	–	100,0
Bank Gdański	1 092,8	617,7	475,2	63,7
Bank Śląski	1 068,1	460,2	571,9	57,7
Powszechny Bank Gospodarczy	1 393,9	463,9	918,3	71,9
Bank Przemysłowo-Handlowy	932,7	704,5	228,9	55,7
Państwowy Bank Kredytowy	939,1	618,3	317,4	50,0

Źródło: NBP (1990).

1990; 1991). Zmiany te również wymagały dostosowania się instytucji bankowych do nowych zasad. Jedną z ważniejszych decyzji była rezygnacja z końcem 1989 r. z automatycznego refinansowania banków i konwersja dotychczasowego zadłużenia na kredyt spłacany przez pięć lat, tj. do 1995 r. (Baka 1997). Nie dotyczyło to jednak kredytów refinansowych na inwestycje centralne, które podlegały innym zasadom. Zmniejszono liczbę tytułów inwestycyjnych, których refinansowanie zapewniał NBP, natomiast pozostałe, przede wszystkim dotyczące podstawowych inwestycji o charakterze infrastrukturalnym, miały być ukończone dzięki wykorzystaniu środków z NBP (NBP 1990).

1.6. Stan rozwoju systemu prawnego i systemu egzekucji prawa

1. Prawo bankowe i ustawa o NBP uchwalone w styczniu 1989 r.²¹ stanowiły, w porównaniu z poprzednio obowiązującymi ustawami, bardzo istotną zmianę o charakterze ustrojowym. Mimo kompleksowości tych ustaw szybko okazało się, że zawierały liczne luki prawne (Kostro 1992). Brak było podstaw do wydawania przez Prezesa NBP obowiązujących ogół banków przepisów wykonawczych do ustaw, które mogłyby zostać wykorzystane do nałożenia na banki m.in. norm ostrożności (w ustawie dopuszczono tylko wydawanie zaleceń). Nowe ustawy zawierały jednak m.in. listę czynności bankowych, ogólne zasady prowadzenia rachunków bankowych, rozliczeń, udzielania kredytów, a także warunki utworzenia banku, jego naprawy i ewentualnej likwidacji. Ustawa o NBP przewidywała utworzenie nadzoru bankowego, z zadaniem „zapewnienia bezpieczeństwa wkładów oszczędnościowych i lokat zgromadzonych w bankach, zgodności działalności banków z przepisami ustawy Prawo bankowe...” i wyposażenie go w odpowiednie uprawnienia do realizacji tych zadań. Szczególnie istotne było dokładne określenie warunków udzielania kredytów poprzez banki przez zdefiniowanie umowy kredytowej, jej przedmiotu, określenie jej zasadniczych cech, a także uprawnień banku związanych z wykorzystaniem kredytu. Przepisy ustawy zawierały także zasady oceny zdolności kredytowej, zakres uprawnień banków do żądania zabezpieczenia prawnego, do otrzymywania informacji o sytuacji ekonomicznej kredytobiorcy. Ponadto banki uzyskały prawo wypowiedzenia umowy kredytowej w okolicznościach wskazujących na zagrożenie spłaty albo w razie niezgodnego z przeznaczeniem wykorzystania kredytu. W końcu banki dostały prawo do żądania opracowania programu naprawy gospodarki

klienta, jeśli było to konieczne w celu zapewnienia spłaty kredytu. Przepisy ustawy Prawo bankowe pozwalały więc bankom na zawieranie umów kredytowych uwzględniających mechanizmy funkcjonowania gospodarki rynkowej.

2. Bardzo dużym utrudnieniem w funkcjonowaniu banków było niedostosowanie wielu przepisów do zmieniających się warunków albo obowiązywanie w wielu dziedzinach przepisów, które po pewnym okresie okazały się niedostosowane do zmieniającej się rzeczywistości gospodarczej (PBR 1992). W Polsce obowiązywały wprawdzie takie ustawy, jak kodeks handlowy, kodeks cywilny, prawo wekslowe, prawo upadłościowe, które pochodziły głównie z lat trzydziestych. Jednak w krajach rozwiniętych przepisy te przechodziły w tym okresie ewolucję, której nie podlegały ww. przepisy w Polsce, rzadko wykorzystywane w nierynkowej gospodarce nakazowo-rozdzielczej²². Niezbyt odpowiednie były zwłaszcza przepisy pochodzące sprzed kilku lat, np. ustawa o naprawie i upadłości przedsiębiorstwa państwowego²³, o obligacjach, przygotowane w gospodarce innego typu, o charakterze mało rynkowym.

3. Kolejną istotną barierą funkcjonowania sektora bankowego był nieskuteczny **system egzekwowania prawa**, a zwłaszcza przewlekłość i skomplikowane procedury prawne, brak przygotowania fachowego i znajomości przepisów prawa handlowego, bankowego, upadłościowego itp. wśród bankowców, klientów i specjalistów (sędziów, prokuratorów). Dokuczliwa była także niejasność praw własności – szczególnie w odniesieniu do majątku przedsiębiorstw państwowych, a także osób prywatnych, np. nieruchomości. Wynikała z tego słabość uprawnień banków do egzekwowania (windykacji) zabezpieczeń prawnych. W tym przypadku podstawową bolączką była niska efektywność pracy komorników sądowych, a wysokie opłaty jeszcze pogłębiały te kłopoty. Ochrona wierzyciela była słaba, przy wysokim stopniu ochrony dłużnika.

4. **Ewolucja regulacji NBP.** Wspomniano wcześniej o braku uprawnień Prezesa NBP do wydawania przepisów wykonawczych do Prawa bankowego. Prezes NBP był jedynie uprawniony do wydawania zaleceń, które nie były dla banków wiążące z mocy prawa. Stąd do 1992 r. wszystkie ważniejsze zasady nadzorcze były wprowadzone jako zalecenia (Baka 1997; Daniluk 1996). Zalecenia odgrywały dwójką rolę: konkretyzowały zasady postępowania banków i służyły jako podstawa do formułowania wewnętrznych

²¹ Ustawa z 31 stycznia 1989 r. Prawo bankowe (Dz.U. z 10 lutego 1989 r., nr 4, poz. 21).

²² W pierwszych latach tworzenia gospodarki rynkowej fakt, że w Polsce obowiązywał Kodeks handlowy z 1934 r., bardzo ułatwiał zakładanie spółek prawa handlowego, ich sprzedaż, w tym prywatyzację. Podobnie pozytywną rolę odgrywało istnienie przepisów dotyczących obrotu wekslowego i czekowego, zawierania układu sądowego dłużników z wierzycielami itp.

²³ W odniesieniu do przedsiębiorstw państwowych obowiązywała ustawa o poprawie gospodarki przedsiębiorstwa oraz jego upadłości z 29 czerwca 1983 r. (Dz.U. nr 8, poz. 46).

regulaminów i procedur, a także spełniały szeroko pojętą funkcję metodyczną i edukacyjną. Pierwsze zalecenie Prezesa NBP zostało wydane w sierpniu 1990 r. i dotyczyło postępowania banków przy udzielaniu kredytów (Daniluk 1996). Kolejne zalecenie zobowiązywało banki do przeglądu i oceny należności pod względem prawdopodobieństwa spłaty kapitału i odsetek (Daniluk 1996). Proponowano podział należności na trzy grupy, w zależności od przebiegu spłat, sytuacji finansowej klienta i jej perspektyw. Należności należało klasyfikować jako normalne, trudne oraz wątpliwe i sporne. Następne ważne zalecenie nakładało na banki zobowiązanie do wyliczania współczynnika wypłacalności, tj. relacji funduszy własnych do aktywów ważonych ryzykiem. Poziom tego współczynnika miał wynosić nie mniej niż 8% (Daniluk 1996)²⁴. Jeszcze inne zalecenie regulowało zasady pomiaru płynności banków (Daniluk 1996). Zalecenie o działalności biura ryzyka zobowiązywało banki do przekazywania NBP informacji o tzw. dużych kredytach, tzn. o wartości przekraczającej 10 mld zł (równowartość 1 mln zł po denominacji)²⁵. Jednak efektywność zaleceń nie była wysoka. Skuteczność oddziaływania NBP na banki zasadniczo poprawiła się po wzmocnieniu uprawnień Prezesa NBP i uzyskaniu przez niego ustawowego upoważnienia do wydawania zarządzeń²⁶.

1.7. Utworzenie nadzoru bankowego

Było to niezbędnym i zasadniczym uzupełnieniem systemu bankowego działającego na zasadach rynkowych. Na podstawie prawa bankowego z 1989 r. nadzór został usytuowany w strukturze NBP. Nadanie bankowi centralnemu nowej, dodatkowej funkcji wiązało się z koniecznością posiadania fachowej kadry, którą należało wykształcić albo zatrudnić. Ze względu na to, że w poprzednim systemie nadzór bankowy nie istniał, kadre trzeba było przygotować właściwie od podstaw. Niezbędne były odpowiednie szkolenia w celu przygotowania pracowników do przeprowadzania analiz sytuacji banków na podstawie sprawozdawczości i inspekcji na miejscu, do analizowania wniosków założycieli banków i wydawania licencji bankowych, tworzenia przepisów ostrożnościowych regulujących działalność banków itp. Zestaw najważniejszych i najpilniejszych projektów zarządzeń opracowali specjaliści z MFW, który przygotowali również propozycję zakresu zadań nadzoru bankowego i se-

kwencję działań²⁷. Podobnie jak dostosowywanie się nowo powołanych banków do działalności w nowej rzeczywistości gospodarczej, okrzepnięcie nadzoru bankowego i nabranie praktyki wymagały czasu.

1.8. Zasady rachunkowości i przepisy podatkowe a wyniki finansowe banków

Spośród szczegółowych problemów, które musiały zostać przewyżnione na początku funkcjonowania nadzoru bankowego, należy wymienić m.in. brak danych finansowych niezbędnych do rzetelnej analizy sytuacji banków, w tym podejmowanego przez banki ryzyka i oceny jakości portfela kredytowego oraz niewystarczającą i niedopasowaną do nowej rzeczywistości sprawozdawczość bankową (sprawozdawczość odziedziczona po systemie monobanku obejmowała jedynie podstawowe kategorie bilansowe i rachunku wyników)²⁸. Dużym utrudnieniem funkcjonowania sektora bankowego, a zwłaszcza oceny sytuacji finansowej banków był brak jednolitych i właściwych zasad rachunkowości bankowej (niekonsekwentne stosowanie połączenia zasad memoriałowych z kasowymi)²⁹. Również rozwiązania podatkowe były niekorzystne dla banków, co było wynikiem braku zgodności przepisów podatkowych i zasad rachunkowości. Brak zgodności przepisów nie tylko zwiększał obciążenia banków, które musiały przygotowywać różne zestawy sprawozdań finansowych dla władz nadzorczych i skarbowych. Niekorzystne rozwiązania podatkowe polegały na zaliczaniu do przychodów podatkowych wszystkich odsetek narosłych, ale nieotrzymanych od kredytów, przy niezaliczaniu do kosztów narosłych, ale niewypłaconych odsetek od depozytów. Sprawiało to, że banki płaciły podatki od dochodów liczonych niesymetrycznie, których uzyskanie często nie było pewne. Dotyczyło to przede wszystkim wyników finansowych z 1990 r. w okresie wysokiej inflacji. Opodatkowanie „papierowych” zysków banków znacznie ograniczyło możliwości zwiększania przez nie funduszy własnych w celu zachowania ich realnej wartości w warunkach wysokiej inflacji możliwości zaabsorbowania ewentualnych strat. Pierwszy rok działania sektora bankowego w nowych warunkach ekonomicznych – 1990 r. – przyniósł nominalnie bardzo dobre wyniki finansowe. Zgodnie z obowiązującymi wówczas zasadami rachunkowości oraz opodatkowania banki wykazały w 1990 r. bardzo wysoką dochodowość – stopa zysków wyniosła aż

²⁴ Ze względu na wyższe, zdaniem NBP, ryzyko działalności kredytowej w Polsce ustalono wysoką wagę ryzyka w odniesieniu do należności trudnych, wątpliwych i spornych (300%), podczas gdy w innych krajach stosowano powszechnie wagę 100% wobec wszystkich należności kredytowych, niezależnie od ich klasyfikacji.

²⁵ Daniluk (1996).

²⁶ Inną przyczyną wzmocnienia oddziaływania zarządzeń mogło być podwyższenie kompetencji i autorytetu nadzoru bankowego.

²⁷ W opracowaniu Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW 1990) zawarto zalecenia dotyczące funkcji nadzoru bankowego, przedmiotu jego działania, przygotowania regulacji nadzorczych – m.in. wprowadzenia powszechnie obowiązującego współczynnika wypłacalności, zasad klasyfikacji aktywów banków, norm płynności.

²⁸ Nowy plan kont dla sektora bankowego, tzw. BPK 91, zaczął obowiązywać od stycznia 1991 r.

²⁹ Ernst&Young (1990).

4,5% przeciętnych aktywów; jednocześnie banki odprowadziły bardzo wysokie podatki. Badania bilansów wykonane przez biegłych rewidentów księgowych za 1990 r.³⁰ wykazały, że w badanych bankach niewłaściwie liczono odsetki od depozytów i kredytów, tj. odsetki od depozytów terminowych naliczono w momencie, gdy stawały się wymagalne. Ponadto banki nie dokonywały regularnej oceny jakości (klasyfikacji) kredytów i nie tworzyły odpowiednich odpisów na rezerwy celowe³¹. Gdyby zastosowano właściwe metody rachunkowości, wiele banków państwowych byłoby zagrożonych stratą.

1.9. Stan rozwoju infrastruktury bankowej

1. Jedną z głównych słabości sektora był brak międzybankowego systemu rozliczeniowego. Rozliczenia były przeprowadzane za pośrednictwem oddziałów okręgowych NBP. Rachunki banków nie były scentralizowane i prowadzone były w różnych oddziałach NBP, co utrudniało bankom zarządzanie płynnością (Baka 1997)³².

2. **Niedorozwój łączności**³³ był podstawowym problemem infrastruktury polskiej gospodarki. Zacofanie w tej dziedzinie i w wykorzystaniu nowoczesnych technologii w tej dziedzinie było wynikiem ogólnego zacofania gospodarczego i technologicznego Polski pod koniec lat 80. Inwestycje w tym zakresie podjęto na szeroką skalę od początku okresu reform. NBP był wraz z bankami inicjatorem projektu budowy wspólnego systemu telekomunikacyjnego, służącego m.in. do rozliczeń międzybankowych. Zajmowała się tym specjalnie powołana spółka Telbank (NBP 1991).

3. Na początku reform sektora bankowego nie było powszechnego **systemu ochrony depozytów**. Ochrona obejmowała tylko oszczędności gromadzone przez banki państwowe (Skarbu Państwa) oraz inne, które korzystały z tego uprawnienia przed wprowadzeniem w życie ustawy ze stycznia 1989 r.³⁴ Póki istniały wyłącznie banki państwowe system ochrony depozytów nie wydawał się potrzebny, gdyż wkłady oszczędnościowe osób fizycznych chroniło państwo. Jednak powstawanie od początku 1989 r. nowych

banków, w tym z kapitałem mieszanym państwowo-privatnym i prywatnych, zmieniło tę sytuację. Rola instytucji gwarantowania depozytów zgromadzonych w bankach państwowo-privatnych i prywatnych do czasu wprowadzenia powszechnego systemu ochrony depozytów bankowych (BFG) wzięła na siebie bank centralny, do czego zobowiązywała go uchwała Sejmu z 5 marca 1994 r. w sprawie założeń polityki pieniężnej na 1994 r.³⁵

4. Na początku transformacji niezbędne było utworzenie systemu wspierania przez państwo pewnych dziedzin działalności gospodarczej czy określonych grup klientów poza rolnictwem. Pilną sprawą było zbudowanie systemu gwarantowania kredytów dla wybranych, bardziej ryzykownych grup klientów (małych i średnich przedsiębiorstw, gospodarstw domowych, eksporterów itd.)³⁶. Było to bardzo istotne przy liberalizowaniu dostępu do rynku nowych podmiotów gospodarczych i powstaniu kilkuset tysięcy nowych podmiotów gospodarczych w 1989 r.³⁷ Brak tego typu instytucji zniechęcał banki do zajmowania się na szerszą skalę tymi grupami klientów. Dopiero z czasem powołano instytucje oferujące gwarancje kredytowe. W latach 1990-1991 gwarancji na kredyty dla firm prywatnych udzielał NBP³⁸, ale nie była to działalność na dużą skalę (NBP 1991). Później gwarantowaniem kredytów dla małych i średnich przedsiębiorstw został obciążony państwowy Bank Gospodarstwa Krajowego.

5. **Rozwój międzybankowego rynku pieniężnego**. Nie istniał rozwinięty rynek międzybankowy, co było spadkiem po funkcjonowaniu monobanku, w którym rynek bankowy był niepotrzebny. Rynek taki stał się jednak niezbędny w systemie dwuszczeblowym. Służył do zagospodarowania nadwyżek środków jednych banków i uzupełniania ich przejściowego braku w innych, czyli zarządzania płynnością przez banki. Początkowo liczba uczestników i skala transakcji były bardzo małe. Widoczny był zwłaszcza niedorozwój instrumentów – dominowały lokaty międzybankowe; mało rynkowe były też początkowo zasady ustalania cen instrumentów, jednak stopniowo wprowadzano instrumenty rynkowe. W 1990 r. NBP zaczął sprzedawać bankom tzw. bony pieniężne, w celu absorbowania nadwyżki płynności w systemie. Rozwój rynku międzybankowego hamowały również niedostatki infrastruktury telekomunikacyjnej.

³⁰ Badaniom takim poddane zostały sprawozdania finansowe banków państwowych za lata 1990 i 1991 r. stąd wyniki ich znane były z ponad rocznym opóźnieniem.

³¹ Wyniki finansowe banków według zasad rachunkowości bankowej (BPK 91) i rachunkowości do celów podatkowych wykazywały bardzo duże rozbieżności. W latach 1990–1994 zgodnie z zasadami rachunkowości bankowej banki wykazywały straty, płacąc jednocześnie wysokie podatki dochodowe. Podstawową przyczyną tego zjawiska było nieuznawanie kosztów tworzenia rezerw celowych, zwłaszcza na należności wątpliwe i stracone, za koszty uzyskania przychodu.

³² Doprowadziło to do wystąpienia wysokiego debetu na rachunku w NBP, z tytułu zadłużenia Banku Handlowo-Kredytowego w oddziale okręgowym.

³³ Jak już wspomniano, przy wydzieleniu 9 banków z NBP uwzględniono problem łączności i większość placówek nowo powstałych banków znalazła się w regionie macierzystym.

³⁴ Zob. art. 49 ustawy Prawo bankowe (Dz.U. 1989 r. nr 4, poz. 21).

³⁵ MP z dnia 17 marca 1994 r., nr 18, poz. 183, załącznik, rozdział IV Sanacja banków.

³⁶ Baka (1997).

³⁷ W 1989 r. przybyło 438 tys. przedsiębiorstw osób fizycznych i 81 tys. prywatnych spółek handlowych oraz 98 tys. prywatnych sklepów detalicznych (GUS 1993, s. XIV, XIX).

³⁸ Na podstawie uchwały Sejmu RP zobowiązującej NBP do zapewnienia ochrony depozytów w bankach prywatnych.

Tabela 2. *Banki działające w końcu 1989 r.*

Nazwa banku	Forma prawna	Data utworzenia lub rozpoczęcia działalności	Data zakończenie działalności, prywatyzacji
Bank Handlowy w Warszawie	spółka akcyjna	1870 r.	sprywatyzowany w 1997 r., sprzedany Citigroup w 2000 r.
Powszechna Kasa Oszczędności	bank państwowy	1919 r.	przekształcony w spółkę akcyjną w 2000 r., notowany na giełdzie od 2004 r.
Bank Gospodarki Żywnościowej	bank państwowo-spółdzielczy	1975 r.	przekształcony w spółkę akcyjną, sprywatyzowany z udziałem EBOR i Rabo Banku w 2005 r.
Bank Polska Kasa Opieki	spółka akcyjna SP	1929 r.	sprywatyzowany w 1999 r.
Bank Rozwoju Eksportu	spółka akcyjna SP	1986 r.	sprywatyzowany w 1992 r.
Bank Gdański	bank państwowy, od listopada 1991 r. spółka akcyjna SP	1989 r.	sprywatyzowany w 1995 r., przejęty przez BIG
Bank Śląski	bank państwowy, od listopada 1991 r. spółka akcyjna SP	1989 r.	sprywatyzowany w 1994 r., obecnie ING Bank Śląski
Bank Przemysłowo-Handlowy	bank państwowy, od listopada 1991 r. spółka akcyjna SP	1989 r.	sprywatyzowany w 1996 r., połączony z PBK,
Bank Depozytowo-Kredytowy	bank państwowy, od listopada 1991 r. spółka akcyjna SP	1989 r.	przejęty przez Bank Pekao SA w 1999 r.
Powszechny Bank Gospodarczy	bank państwowy, od listopada 1991 r. spółka akcyjna SP	1989 r.	przejęty przez Bank Pekao SA w 1999 r.
Wielkopolski Bank Kredytowy	bank państwowy, od listopada 1991 r. spółka akcyjna SP	1989 r.	sprywatyzowany w 1993 r., połączony z BZ w 2001 r.
Pomorski Bank Kredytowy	bank państwowy, od listopada 1991 r. spółka akcyjna SP	1989 r.	przejęty przez Bank Pekao SA w 1999 r.
Państwowy Bank Kredytowy, później Powszechny Bank Kredytowy	bank państwowy, od listopada 1991 r. spółka akcyjna SP	1989 r.	sprywatyzowany w 1997 r., przejęty przez BPH w 2002 r.
Bank Zachodni	bank państwowy, od października 1991 r. spółka akcyjna SP	1989 r.	sprywatyzowany w 1999 r., połączony z WBK w 2001 r.
Łódzki Bank Rozwoju	spółka akcyjna – bank prywatny	1989 r.	przejęty przez BIG w 1993 r.
Bank Inicjatyw Gospodarczych	spółka akcyjna – bank państwowo-prywatny	1989 r.	sprywatyzowany w 1992 r., obecnie Bank Millennium
Bank Gospodarstwa Krajowego	bank państwowy	1924 r.	
Bydgoski Bank Komunalny	spółka akcyjna, bank państwowo-prywatny	1989 r.	przejęty w 1994 r. przez Pierwszy Komercyjny Bank w Lublinie
Bank Rozwoju Rzemiosła, Handlu i Przemysłu Market	spółka akcyjna, bank prywatny	1989 r.	przejęty przez Bank Zachodni w 1994 r.
Bank Depozytowo-Kredytowy Savimbank	spółka akcyjna – bank prywatny	1989 r.	zamknięty w 1997 r.
Bank Agrobank	spółka akcyjna – bank prywatny	1989 r.	zawieszony w 1994 r., ogłoszona upadłość w 1995 r.
Bank Amerykański w Polsce (Amerbank)	spółka akcyjna – bank prywatny	1989 r.	przejęty przez DZ Bank w 1998 r.

Źródło: Sprawozdania z działalności Narodowego Banku Polskiego za lata 1989-2001.

2. Przebieg tworzenia rynkowego systemu bankowego w latach 1989–1990

1. O ile na początku 1989 r. w Polsce było zaledwie kilka banków, o tyle już pod koniec roku liczba aktywnych banków komercyjnych wynosiła 17 (licencję otrzymało 25 banków). Wiele banków, które dostały licencję NBP w 1989 r., podjęło działalność w 1990 r.; w tym samym roku liczba banków wzrosła do 75, z czego 4 nowe banki powstały z udziałem kapitału zagranicznego (NBP 1990; 1991). Mimo dużej liczby banków w końcu 1990 r. w strukturze własnościowej przewagę miały banki państwowe albo państwowo-privatne; w kolejnych dwóch latach powstało jeszcze wiele banków, przede wszystkim słabych kapitałowo banków prywatnych³⁹.

2. **Polityka licencyjna**, która w latach 1989–1990 miała sprzyjać powstawaniu nowych banków i w ten sposób przyczynić się do rozwoju konkurencji na rynku usług bankowych, podlegała ewolucji w miarę zmiany sytuacji w sektorze bankowym. Główną przesłanką zmian była pogarszająca się sytuacja wielu banków, w tym nowo powstałych banków prywatnych, oraz konieczność gruntownej restrukturyzacji banków państwowych. W związku z tym, w 1992 r. postanowiono zaostrzyć zasady przyznawania nowych licencji, podwyższyć wymagania wobec założycieli i wysokość niezbędnego kapitału (System bankowy 2001). Uznano, że liczba już działających banków zapewnia odpowiednie warunki do konkurencji, natomiast priorytetem powinny stać się umocnienie sektora, jego restrukturyzacja i zapewnienie odpowiedniej siły finansowej. Zmieniała się również polityka wobec banków zagrożonych. Początkowo, w sytuacji braku powszechnego systemu ochrony depozytów obawiano się, że dopuszczenie do upadłości nowo powstałych banków prywatnych spowoduje efekt domina, czyli serię następujących po sobie trudności, utratę zaufania publicznego do całego sektora i zagrazi jego stabilności. Preferowano przejmowanie banków w trudnej sytuacji przez banki większe, będące w lepszej sytuacji finansowej (NBP 2001). NBP udzielał tym ostatnim bezpośredniej pomocy finansowej. Jedną z wykorzystywanych później metod ratowania zagrożonych banków było uzależnienie otrzymania licencji przez banki zagraniczne chcące wejść na polski rynek od wzięcia udziału w uzdrawianiu systemu bankowego. Wykorzystano przy tym fakt, że po uzyskaniu pozytywnej oceny wiarygodności kredytowej przez Polskę w 1995 r. oraz udanej restrukturyzacji banków państwowych w latach 1993–1994 pojawiło się wysokie zainteresowanie inwestowaniem w Polsce ze strony

wielu banków, przede wszystkim z krajów europejskich⁴⁰. Przyczyniło się to w dużym stopniu do obecnej dominacji banków z przewagą kapitału zagranicznego. Jako metodę penetracji rynku banki zagraniczne wykorzystywały również zakup pakietów akcji banków notowanych na giełdzie papierów wartościowych oraz transakcje prywatyzacyjne⁴¹.

3. **Sytuacja finansowa banków**. Sytuację banków na początku reform obrazowały wielkość i struktura bilansu banków komercyjnych. Charakterystyczna była niska baza depozytowa nowo powstałych banków (poza bankami „Dziwiątka”, PKO i Bankiem Pekao SA); w bankach państwowych widoczna była duża rola depozytów w walutach obcych (dotyczyło to zwłaszcza Banku Pekao SA). Bankom brakowało równoważnych aktywów walutowych (w aktywach były to należności od NBP, a ze względu na szybką deprecjację złotego w 1989 r. doszło do powstania ujemnych różnic kursowych)⁴². Akcja kredytowa banków w 1989 r. była wysoka. Szczególnie w aktywach banków wyodrębnionych z NBP oraz BGŻ widoczny był wysoki udział kredytów na inwestycje centralne. Przy niedostatecznym pokryciu odpowiednimi pasywami (depozytami) w 1989 r. banki otrzymywały automatyczny kredyt refinansowy z NBP, stąd jego rola w bilansach była znaczna. W bankach „Dziwiątka” przeciętnie 21%, a w BGŻ aż 63,4% pasywów stanowiły zobowiązania z tytułu kredytu refinansowego NBP. W aktywach PKO BP z kolei dominowały długoterminowe kredyty mieszkaniowe finansowane krótkoterminowymi depozytami gospodarstw domowych. Poważnym problemem była również niska baza kapitałowa banków państwowych i prywatnych, co przy wysokiej inflacji przyczyniło się do szybkiej erozji (utrata realnej wartości) kapitału. Zasady rachunkowości obowiązujące banki nie pozwalały właściwie uwzględnić skutków inflacji oraz jej wpływu na bilans i rachunek wyników. Dopiero zastosowanie Międzynarodowych Standardów Rachunkowości (MSR nr 29 w warunkach hiperinflacji) podczas badania sprawozdań finansowych za lata 1990 i 1991 przez audytorów pozwalało ocenić jej wpływ, przede wszystkim na kapitały banków (Wyczański 1992).

³⁹ Niedawno powstałe banki państwowo-privatne i prywatne przeważnie jeszcze nie podjęły działalności.

⁴⁰ Jedną z głównych przesłanek inwestycji banków zagranicznych w Polsce było postrzeganie rynku usług bankowych jako nienasyconego i z dużym potencjałem rozwoju. Rynki macierzyste banków wydawały się często przesycone usługami bankowymi i nie dawały szans na dalszą ekspansję. Inną przesłanką ekspansji zagranicznej było dążenie do obsługi firm pochodzących z kraju macierzystego, które rozpoczynały działalność w Polsce.

⁴¹ Było tylko kilka banków, które weszły do Polski na początku lat dziewięćdziesiątych jako inwestycje od podstaw, tzw. *greenfield*: Citibank, Raiffeisen Centrobank, Creditanstalt i NMB Postbank (obecnie ING Bank).

⁴² Tylko nieliczne banki miały w 1990 r. uprawnienia dewizowe (Bank Handlowy, BRE, Bank Pekao SA). Banki wyłonione z NBP miały częściowe uprawnienia do prowadzenia rachunków walutowych.

2. Przebieg tworzenia rynkowego systemu bankowego w latach 1989–1990

1. O ile na początku 1989 r. w Polsce było zaledwie kilka banków, o tyle już pod koniec roku liczba aktywnych banków komercyjnych wynosiła 17 (licencję otrzymało 25 banków). Wiele banków, które dostały licencję NBP w 1989 r., podjęło działalność w 1990 r.; w tym samym roku liczba banków wzrosła do 75, z czego 4 nowe banki powstały z udziałem kapitału zagranicznego (NBP 1990; 1991). Mimo dużej liczby banków w końcu 1990 r. w strukturze własnościowej przewagę miały banki państwowe albo państwowo-prywatne; w kolejnych dwóch latach powstało jeszcze wiele banków, przede wszystkim słabych kapitałowo banków prywatnych³⁹.

2. Polityka licencyjna, która w latach 1989–1990 miała sprzyjać powstawaniu nowych banków i w ten sposób przyczynić się do rozwoju konkurencji na rynku usług bankowych, podlegała ewolucji w miarę zmiany sytuacji w sektorze bankowym. Główną przesłanką zmian była pogarszająca się sytuacja wielu banków, w tym nowo powstałych banków prywatnych, oraz konieczność gruntownej restrukturyzacji banków państwowych. W związku z tym, w 1992 r. postanowiono zaostrzyć zasady przyznawania nowych licencji, podwyższyć wymagania wobec założycieli i wysokość niezbędnego kapitału (System bankowy 2001). Uznano, że liczba już działających banków zapewnia odpowiednie warunki do konkurencji, natomiast priorytetem powinny stać się umocnienie sektora, jego restrukturyzacja i zapewnienie odpowiedniej siły finansowej. Zmieniała się również polityka wobec banków zagrożonych. Początkowo, w sytuacji braku powszechnego systemu ochrony depozytów obawiano się, że dopuszczenie do upadłości nowo powstałych banków prywatnych spowoduje efekt domina, czyli serię następujących po sobie trudności, utratę zaufania publicznego do całego sektora i zagrazi jego stabilności. Preferowano przejmowanie banków w trudnej sytuacji przez banki większe, będące w lepszej sytuacji finansowej (NBP 2001). NBP udzielał tym ostatnim bezpośredniej pomocy finansowej. Jedną z wykorzystywanych później metod ratowania zagrożonych banków było uzależnienie otrzymania licencji przez banki zagraniczne chcące wejść na polski rynek od wzięcia udziału w uzdrawianiu systemu bankowego. Wykorzystano przy tym fakt, że po uzyskaniu pozytywnej oceny wiarygodności kredytowej przez Polskę w 1995 r. oraz udanej restrukturyzacji banków państwowych w latach 1993–1994 pojawiło się wysokie zainteresowanie inwestowaniem w Polsce ze strony

wielu banków, przede wszystkim z krajów europejskich⁴⁰. Przyczyniło się to w dużym stopniu do obecnej dominacji banków z przewagą kapitału zagranicznego. Jako metodę penetracji rynku banki zagraniczne wykorzystywały również zakup pakietów akcji banków notowanych na giełdzie papierów wartościowych oraz transakcje prywatyzacyjne⁴¹.

3. Sytuacja finansowa banków. Sytuację banków na początku reform obrazowały wielkość i struktura bilansu banków komercyjnych. Charakterystyczna była niska baza depozytowa nowo powstałych banków (poza bankami „Dziwiątki”, PKO i Bankiem Pekao SA); w bankach państwowych widoczna była duża rola depozytów w walutach obcych (dotyczyło to zwłaszcza Banku Pekao SA). Bankom brakowało równoważnych aktywów walutowych (w aktywach były to należności od NBP, a ze względu na szybką deprecjację złotego w 1989 r. doszło do powstania ujemnych różnic kursowych)⁴². Akcja kredytowa banków w 1989 r. była wysoka. Szczególnie w aktywach banków wyodrębnionych z NBP oraz BGŻ widoczny był wysoki udział kredytów na inwestycje centralne. Przy niedostatecznym pokryciu odpowiednimi pasywami (depozytami) w 1989 r. banki otrzymywały automatyczny kredyt refinansowy z NBP, stąd jego rola w bilansach była znaczna. W bankach „Dziwiątki” przeciętnie 21%, a w BGŻ aż 63,4% pasywów stanowiły zobowiązania z tytułu kredytu refinansowego NBP. W aktywach PKO BP z kolei dominowały długoterminowe kredyty mieszkaniowe finansowane krótkoterminowymi depozytami gospodarstw domowych. Poważnym problemem była również niska baza kapitałowa banków państwowych i prywatnych, co przy wysokiej inflacji przyczyniało się do szybkiej erozji (utrata realnej wartości) kapitału. Zasady rachunkowości obowiązujące banki nie pozwalały właściwie uwzględnić skutków inflacji oraz jej wpływu na bilans i rachunek wyników. Dopiero zastosowanie Międzynarodowych Standardów Rachunkowości (MSR nr 29 w warunkach hiperinflacji) podczas badania sprawozdań finansowych za lata 1990 i 1991 przez audytorów pozwalało ocenić jej wpływ, przede wszystkim na kapitały banków (Wyczański 1992).

³⁹ Niedawno powstałe banki państwowo-prywatne i prywatne przeważnie jeszcze nie podjęły działalności.

⁴⁰ Jedną z głównych przesłanek inwestycji banków zagranicznych w Polsce było postrzeganie rynku usług bankowych jako nienasyconego i z dużym potencjałem rozwoju. Rynki macierzyste banków wydawały się często przesycone usługami bankowymi i nie dawały szans na dalszą ekspansję. Inną przesłanką ekspansji zagranicznej było dążenie do obsługi firm pochodzących z kraju macierzystego, które rozpoczynały działalność w Polsce.

⁴¹ Było tylko kilka banków, które weszły do Polski na początku lat dziewięćdziesiątych jako inwestycje od podstaw, tzw. *greenfield*: Citibank, Raiffeisen Centrobank, Creditanstalt i NMB Postbank (obecnie ING Bank).

⁴² Tylko nieliczne banki miały w 1990 r. uprawnienia dewizowe (Bank Handlowy, BRE, Bank Pekao SA). Banki wyłonione z NBP miały częściowe uprawnienia do prowadzenia rachunków walutowych.

ną z punktu widzenia bezpieczeństwa banków, było Zarządzenie 7/93, dotyczące obliczania współczynnika wypłacalności, ustalające wymogi utrzymywania przez banki kapitałów adekwatnych do ponoszonego ryzyka⁴⁶. Wiele banków, przede wszystkim wydzielonych z NBP, otrzymało zezwolenia na dokonywanie na własny rachunek oraz rachunek klienta wielu rodzajów transakcji walutowych (NBP 1992). Z tego względu konieczne stało się wprowadzenie regulacji, która ograniczyłaby podejmowane przez banki ryzyko walutowe. Służyło temu Zarządzenie 4/93, które nakładało na banki ograniczenia dotyczące posiadania otwartej pozycji dewizowej w relacji do funduszy własnych⁴⁷. Kolejne Zarządzenie 5/93 zobowiązywało banki do publikowania rocznych sprawozdań finansowych zbadanych przez biegłych audytorów.⁴⁸ Nowe przepisy ustawowe m.in. określały normy koncentracji kredytów⁴⁹, skład funduszy własnych, zasady przekazywania informacji przez banki. Ponadto sprecyzowano wymagania co do treści wniosku o wyrażenie zgody na utworzenie banku. Art. 10.1 ustawy Prawo bankowe określał, które instytucje mogą w nazwach stosować słowa bank albo kasa – według ustawy miało to dotyczyć tylko instytucji działającej na podstawie ustawy Prawo bankowe. Przepis ten wprowadzono w celu wyeliminowania możliwości tworzenia firm, które stosując w nazwie wyraz bank, ale działając bez odpowiednich upoważnień, narażałyby na szkodę osoby powierzające im swoje oszczędności. W Polsce nie doszło na większą skalę do rozwoju tzw. piramid finansowych.

4. Proces tworzenia infrastruktury bankowej.

Wspomniano wcześniej o braku podstawowej infrastruktury bankowej w latach 1989–1990. Jej tworzeniem zajęto się równocześnie z pojawianiem się nowych instytucji bankowych. W drugiej połowie 1991 r. zainicjowano prace nad powołaniem międzybankowego systemu rozliczeniowego i podpisano umowę o powołaniu spółki pod nazwą Krajowa Izba Rozliczeniowa (NBP 1992). W tym samym roku banki utworzyły wspólną organizację: Związek Banków Polskich, która stała się forum nie tylko dyskusji, ale i współpracy w wielu dziedzinach, w tym inicjowania zmian w przepisach prawnych, uzgadniania opinii banków w wielu istotnych kwestiach, m.in. standaryzacji do-

kumentów bankowych (czeków, dokumentów rozliczeniowych itd.). Aby zaradzić problemowi braku fachowców już na początku 1990 r. NBP wraz z bankami podjął inicjatywę powołania specjalistycznego szkolnictwa bankowego. Jako pierwsza powstała Międzynarodowa Szkoła Bankowości w Katowicach, a następnie Warszawski Instytut Bankowości i Gdańska Akademia Bankowa. Środowisko bankowe z inicjatywą ZBP powołało zespół, który przygotował jednolite standardy kwalifikacyjne dotyczące pracowników bankowych.

5. Wykorzystywanie pomocy zagranicznej. Reformy sektora bankowego wspomagało wiele międzynarodowych instytucji, przede wszystkim Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy. Także liczne banki centralne udzielały pomocy technicznej w postaci darmowych szkoleń, przekazywania praw do tłumaczenia podręczników, pomocy w zorganizowaniu Międzynarodowej Szkoły Bankowej w Katowicach. MFW sfinansował pobyty ekspertów z różnych dziedzin, m.in. nadzoru bankowego i sprawozdawczości, systemu ochrony depozytów, prowadzenia polityki pieniężnej, instrumentów polityki pieniężnej. Oferowano możliwość odbywania szkoleń specjalistycznych, staży i praktyk w bankach centralnych i komercyjnych, z czego skorzystało wielu pracowników sektora bankowego. W kilku bankach komercyjnych – spółkach Skarbu Państwa – taką pomoc zapewniły porozumienia bliźniacze z bankami komercyjnymi z krajów rozwiniętych, sfinansowane kredytem Banku Światowego. Z funduszy pomocowych Unii Europejskiej finansowano szkolenia pracowników bankowych, zatrudnienie ekspertów zewnętrznych, np. do pomocy w restrukturyzacji banków.

Zakończenie i wnioski

Analizując stan systemu bankowego w latach 1989–1990, można wydzielić w tym krótkim okresie dwa etapy reform. Pierwszy polegał przede wszystkim na jego demonopolizacji, nadaniu samodzielności bankom komercyjnym, ale przy zachowaniu metod bezpośredniego i pośredniego oddziaływania na banki przez państwo i bank centralny. Druga faza reform rozpoczęła się, jak umownie przyjęto, w styczniu 1990 r. i oznaczała rozpoczęcie budowania gospodarki w pełni rynkowej. W sektorze bankowym polegało to przede wszystkim na odejściu od metod bezpośredniego oddziaływania na postępowanie banków. Wykorzystano przy tym wyniki poprzedniego etapu reform, stąd rzeczywiste przejście nie było skokowe, ale raczej skokowo-ewolucyjne. Niektóre instrumenty bezpośredniego oddziaływania zostały odrzucone dopiero po kilku latach (pułapy kredytowe zniesiono w 1993 r.). Analiza sytuacji w sektorze bankowym na

⁴⁶ Zarządzenie Prezesa NBP z 20 maja 1993 r. w sprawie norm dotyczących pokrycia funduszami własnymi aktywów banku (Dz.Urz. NBP nr 6, poz. 11).

⁴⁷ Zarządzenie Prezesa NBP z 19 marca 1993 r. w sprawie ustalenia norm dopuszczalnego ryzyka walutowego w działalności banków (Dz.Urz. NBP nr 13, poz. 21).

⁴⁸ Zarządzenie Prezesa NBP z dnia 30 marca 1993 r. w sprawie zasad ogłaszania zweryfikowanych bilansów banków oraz ich rachunków zysków i strat (Dz.Urz. NBP nr 4, poz. 8).

⁴⁹ Ustawa Prawo bankowe z 31 stycznia 1989 r. w swoim tekście pierwotnym, w art. 35 przewidywała odniesienie maksymalnej wielkości zaangażowania (koncentracji) do funduszy własnych i środków pieniężnych zgromadzonych w banku. Po nowelizacji ustawy w kwietniu 1992 r. za podstawę do obliczania limitów przyjęto wyłącznie fundusze własne banku.

progu reform pozwalała na stwierdzenie występowania wielu luk w zakresie kompetencji, organizacji, ram prawno-legislacyjnych, w tym obowiązujących zasad rachunkowości. Pokonanie tych barier i zmodernizowanie sektora bankowego zajęło wiele lat, a w latach 1989–1990 zaczęto tworzenie podstaw do dalszego rozwoju⁵⁰. Można przyjąć, że pierwszy etap przebudowy systemu bankowego trwał do końca 1992 r. Powstały wówczas całościowe ramy prawne i regulacyjne jego funkcjonowania, ukształtowano nadzór bankowy, rozpoczęto też prace nad modernizacją i restrukturyzacją banków⁵¹. Rozpoczęły się również

przygotowania do prywatyzacji banków państwowych, zaczęła działać giełda papierów wartościowych. Pierwsze dwa banki państwowe zostały sprywatyzowane w 1992 r., a ich akcje weszły do obrotu giełdowego. Zaawansowane były także przygotowania do prywatyzacji dwóch pierwszych banków z 9 banków komercyjnych wyłonionych z NBP. Lata 1991–1992 przyniosły skonsolidowanie reform w sektorze i zapewniły utworzenie solidnych podstaw jego późniejszego rozwoju.

⁵⁰ Mając świadomość konieczności nadrobienia opóźnień w sektorze bankowym, z inicjatywy Bank Światowego zorganizowano w 7 bankach państwowych tzw. porozumienia bliźniacze z bankami z krajów rozwiniętych, które miały pomóc w ich unowocześnieniu.

⁵¹ Ustawę o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków Sejm przyjął 3 lutego 1993 r. (Dz.U. nr 18, poz. 182). Pozwalała ona bankom państwowym na zrestrukturyzowanie trudnych kredytów przedsiębiorstw państwowych dzięki zasileniu ich kapitałem przez Skarb Państwa (w postaci 15-letnich obligacji skarbowych).

Bibliografia

- Baka W. (1997), *Transformacja bankowości polskiej w latach 1988–1995. Studium monograficzno-porównawcze*, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa.
- Daniluk D. (1996), *Nadzór bankowy w Polsce, Zarządzanie i Bankowość*, Warszawa.
- Ernst&Young (1990), *Państwowy Bank Kredytowy, Diagnostic Study for the National Bank of Poland*, Warszawa.
- Fedorowicz Z. (1992), *Funkcjonowanie i zadania bankowości w procesie przebudowy systemu gospodarczego*, SGH, Warszawa.
- GUS (1993), *Rocznik Statystyczny 1992*, Warszawa.
- IMF (1988), *Poland, Recent Economic Developments*, “Staff Report on Article IV Consultation”, August, Washington, D.C.
- Kostro E. (1992), *Prawo bankowe, Zarządzanie i Bankowość*, Warszawa.
- MFW (1990), *Polska – problemy z zakresu polityki monetarnej oraz kontroli bankowej. Część II. Nadzór bankowy*, Departament Centralnej Bankowości, Warszawa.
- NBP (1990), *Sprawozdanie z działalności Narodowego Banku Polskiego za rok 1989*, Warszawa.
- NBP (1991), *Sprawozdanie z działalności Narodowego Banku Polskiego za rok 1990*, Warszawa.
- NBP (1992), *Sprawozdanie z działalności Narodowego Banku Polskiego za rok 1991*, Warszawa.
- NBP (2001), *System bankowy w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*, Warszawa.
- PBR (1992), *The Banking System in Poland 1991–1992*, Mediabank, Warszawa.
- Wyczański P. (1993), *Polski system bankowy 1990–1992*, Fundacja F. Eberta, Warszawa.

Lúcio Vinhas de Souza i Philippe De Lombaerde (red.), *Peryferie euro. Polityka pieniężna i kursowa w krajach Wspólnoty Niepodległych Państw*

Review of the book edited by Lúcio Vinhas de Souza and Philippe De Lombaerde, *The periphery of the Euro: Monetary and Exchange Rate Policy in CIS Countries*

Ashgate, Aldershot, 2006

rec. Cezary Wójcik*

Literatura na temat dylematów polityki pieniężnej i kursowej w nowych krajach członkowskich UE oraz krajach z Europy Środkowo-Wschodniej przystępujących do UE jest bardzo bogata i dobrze znana. Znacznie mniej opracowań można znaleźć na temat problemów polityki makroekonomicznej w krajach Wspólnoty Niezależnych Państw (WNP), w tym zwłaszcza Rosji, Ukrainy, Białorusi czy Kazachstanu. Książka pod redakcją Lúcio Vinhasa de Souzy oraz Philippe'a De Lombaerde'a niewątpliwie wypełnia tę lukę. Dostarcza ona zarówno wielu informacji faktograficznych, jak też szczegółowych analiz dotyczących polityki pieniężnej i kursowej w krajach WNP. Jest to więc cenna pozycja, tym bardziej ze doświadczenia krajów WNP są niezwykle interesujące i pouczające.

Kraje WNP od samego początku nie były naturalnymi kandydatami do integracji w ramach UE i niewątpliwie fakt ten silnie zaważył na ich historii gospodarczej, także w zakresie prowadzonej przez nie polityki pieniężnej i polityki walutowej. W istocie mimo bliskości geograficznej wyniki gospodarcze tych

państw były na ogół znacznie mniej satysfakcjonujące niż osiągnięte przez kraje transformujące się z Europy Środkowej. Znacznie różniły się również konkretne rozwiązania w zakresie polityki pieniężnej i kursowej. Podczas gdy w nowych krajach członkowskich UE euro było i jest główną walutą odniesienia, w krajach WNP to dolar amerykański pozostawał najważniejszy, zarówno jeśli chodzi o transakcje w obrocie prywatnym, jak i oficjalnym. Kraje WNP wolniej też i chyba z większymi zawirowaniami podążały w stronę stabilności makroekonomicznej.

Przyczyn tych różnic było wiele. Na pewno najważniejsze miały związek z instytucjonalnymi podstawami gospodarek WNP, takimi jak stosunek do rządów prawa czy niski poziom kapitału społecznego. Niewątpliwie jednak jasna perspektywa integracji z UE, w tym integracji walutowej, była niezwykle silną „kotwicą” instytucjonalną, dzięki której kraje z Europy Środkowej relatywnie szybko uporały się z niestabilnością monetarną i dzięki której zdolne były do stworzenia instytucjonalnych podstaw skutecznej polityki pieniężnej, jako źródła długofalowego wzrostu gospodarczego. Tymczasem takiej perspektywy

* Polska Akademia Nauk, Instytut Nauk Ekonomicznych; Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Kolegium Gospodarki Światowej.

kraje WNP były pozbawione i to, jak się wydaje, w dużym stopniu zaważyło na rezultatach ich polityki makrofinansowej.

Materiał zgromadzony w recenzowanej książce jest więc cenny nie tylko ze względu na bogactwo informacji i interesujące analizy konkretnych rozwiązań w sferze polityki pieniężnej, ale także dlatego, że rzucił dodatkowe światło na – często umykający uwadze – pozytywny wpływ integracji ekonomicznej i monetarnej w ramach UE na wyniki gospodarcze krajów z Europy Środkowej, które niedawno stały się członkami UE.

Razem z rozdziałem wprowadzającym książka składa się z 14 rozdziałów, podzielonych na 4 części. Część pierwsza poświęcona jest zagadnieniom „horyzontalnym”, głównie dotyczącym kwestii rozszerzenia Unii Europejskiej. Część druga zawiera przekrojowe analizy dotyczące Rosji oraz innych krajów WNP. Części trzecia i czwarta skupiają się na analizie polityki pieniężnej i kursowej na Białorusi oraz Ukrainie.

Pierwsza część książki składa się z trzech rozdziałów. Pierwszy rozdział, przygotowany przez Gunthera Schnabla, porównuje doświadczenia krajów WNP z doświadczeniami krajów Azji Wschodniej. Autor dokumentuje dominującą rolę dolara amerykańskiego w stabilizacji makroekonomicznej tych krajów, powiązaną z tzw. obawą przed upłynięciem (*fear of floating*) kursu waluty krajowej, sprawiającą, że mimo deklaracji o stosowaniu kursu płynnego wiele tych krajów w istocie stosuje jakąś formę kursu sztywnego powiązanego z dolarem. Za główną przyczynę tego stanu rzeczy Autor uznaje słabość rynków finansowych, w wyniku której kraje te nie mogą zaciągać zobowiązań w walutach krajowych. Według Autora rola dolara pozostania silna, chociaż być może niektóre kraje WNP będą mogły w większym stopniu wykorzystywać euro. W drugim rozdziale Ulvi Vaarja stara się porównać doświadczenia Białorusi z doświadczeniami krajów bałtyckich: Estonii, Łotwy i Litwy. Autorka pokazuje, że silniejsze związanie Białorusi z Rosją nie służyło białoruskim reformom gospodarczym: w porównaniu z krajami bałtyckimi stopa inflacji pozostawała znacznie wyższa, ogólna sytuacja gospodarcza była gorsza, a rynki finansowe słabiej rozwinięte. Zwraca jednocześnie uwagę na wspomnianą powyżej pozytywną rolę, jaką w rozwoju krajów bałtyckich odegrała Unia Europejska. W trzecim rozdziale Romain Veyrone analizuje problem wiarygodności polityki monetarnej krajów kandydujących do strefy euro, skupiając się na problematyce systemu zarządu walutą.

Druga część książki składa się również z trzech rozdziałów. W pierwszym z nich Olga Butorina analizuje różne koncepcje i instrumenty współpracy międzyrządowej i na tej podstawie formułuje rekomendacje dla polityki makroekonomicznej krajów WNP. W

drugim rozdziale Christian Bauer oraz Bernhard Herz na podstawie mikroekonomicznego modelu rynku walutowego dokonują klasyfikacji tzw. reżimów walutowych *de facto* stosowanych w krajach WNP. Autorzy pokazują m.in., że reżimy walutowe stosowane w Rosji, na Ukrainie, w Białorusi i Kazachstanie były w badanym okresie oceniane przez rynki jako wiarygodne. W trzecim rozdziale Akram Esanov, Christian Merkel oraz Lúcio Vinhas de Souza analizują politykę monetarną Rosji, testując różnego rodzaju reguły monetarne, w tym regułę Taylora, regułę McCulluma oraz Bella. Ich badania wskazują, że najlepszym przybliżeniem polityki monetarnej tego kraju była reguła McCulluma, w której głównym instrumentem polityki monetarnej jest agregat monetarny.

Część trzecia składa się z 4 rozdziałów. Pierwsze trzy analizują problem unii monetarnej pomiędzy Białorusią a Rosją. W pierwszym Igor Pelipas oraz Irina Tochitskaya analizują zakres koordynacji polityki monetarnej pomiędzy Białorusią i Rosją. Wskazują, że poziom tej koordynacji w latach 1992–2003 był bardzo niski. Podobnie było także w latach 2001–2003, czyli już po podpisaniu przez Białorusi i Rosję umowy o ustanowieniu unii walutowej pomiędzy oboma krajami. Na podstawie otrzymanych wyników Autorzy sceptycznie odnoszą się do możliwości wprowadzenia rubla rosyjskiego jako prawnego środka płatniczego na Białorusi. Do podobnego wniosku dochodzą Anne-Marie Gulde, Etibar Jafarov oraz Vassili Prokopenko, autorzy kolejnego rozdziału tej części pracy. W rozdziale tym analizują problem potencjalnej unii walutowej pomiędzy Białorusią a Rosją przez pryzmat sfery realnej gospodarki oraz istniejącego układu instytucjonalnego. Autorzy wskazują, że oba kraje nadal znacznie różnią się strukturą gospodarki i są podatne na szoki asymetryczne. W tym sensie unia monetarna nie byłaby wskazana. Rozdziałem zamykającym dyskusję na temat unii walutowej pomiędzy Rosją i Białorusią jest praca Vladimira Chaplygina, który rozważa podstawowe dylematy utworzenia takiego systemu. Ostatni rozdział tej części książki, pióra Igora Pelipasa, zawiera ekonometryczną analizę związku agregatów pieniężnych ze stopą inflacji na Białorusi w latach 1992–2002.

Czwarta część książki składa się z 3 rozdziałów. W pierwszym z nich Bas van Aarle, Eelke de Jong oraz Robert Sosoian przedstawiają model gospodarki Ukrainy, w którym uwzględniają dwie sfery gospodarki – oficjalną i nieoficjalną. W kolejnym artykule Nina Leheyda analizuje determinanty inflacji na Ukrainie. Autorka zwraca szczególną uwagę na rolę kursu walutowego, inflacji za granicą oraz płac w kształtowaniu procesów inflacyjnych na Ukrainie. W ostatnim rozdziale książki Olena Bilan opisała politykę pieniężną i kursową Ukrainy w ostatnich latach. Au-

torka proponuje ponadto wprowadzenie w tym kraju systemu bezpośredniego celu inflacyjnego.

Podsumowując, książka zawiera wiele interesujących informacji i analiz. Może ona zainteresować zwłaszcza tych czytelników, którzy zajmują się zagadnieniami polityki pieniężnej i kursowej w krajach transformujących się. Ma też jednak istotne mankamenty. Główny z nich to pewna niespójność materiału. Przedstawiony powyżej skrótowy przegląd poszczególnych rozdziałów pokazuje, że nie jest to za-

mknięta całość intelektualna, lecz raczej zbiór luźno – być może zbyt luźno – powiązanych ze sobą materiałów. Mankament ten w pewnym zakresie jest rekompensowany przez zespół autorski, składający się z ekspertów organizacji międzynarodowych, w tym na przykład Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Komisji Europejskiej, jak również ekspertów instytucji naukowych z krajów poddanych analizie oraz UE. Gwarantuje to wysoką jakość i wnikliwość opracowań.

Przemysław Stodulny, *Analiza satysfakcji i lojalności klientów bankowych*

Review of the book by Przemysław Stodulny, *Analysis of Satisfaction and Loyalty of Banks' Customers*

CeDeWu Wydawnictwa Fachowe, Warszawa, 2006

rec. Janina Harasim*

W gospodarce rynkowej, której charakterystyczną cechą jest konkurencja, podmioty gospodarujące, w tym także banki, dążą do zdobycia silnej pozycji na rynku, wykorzystując różne czynniki mogące im pomóc w zdobyciu przewagi nad rywalami. Czynniki te mogą mieć charakter materialny (np. sieć sprzedaży, zasoby finansowe) lub niematerialny (wizerunek, relacje z klientami, wiedza i doświadczenie pracowników). Osiągnięcie trwałej przewagi konkurencyjnej wymaga jednak oparcia jej na zdolnościach (cechach) wyróżniających, tj. takich, które są niemożliwe bądź bardzo trudne do odtworzenia przez konkurentów, nawet wówczas, gdy zdają sobie oni sprawę z korzyści, jakie daje firmie ich wykorzystanie.

Badania prowadzone w sektorze usług, w tym usług finansowych, dowodzą, że w miarę wzrostu konkurencji coraz większego znaczenia w osiągnięciu długookresowej przewagi nad rywalami rynkowymi nabierają czynniki nietradycyjne, obejmujące elementy dynamiczne, trudno wymierne, oparte na aktywach niematerialnych, takie jak wizerunek banku, jakość świadczonych usług, zarządzanie relacjami z klientami czy wykorzystanie kapitału ludzkiego.

Wzrost roli wyżej wymienionych czynników w budowaniu przewagi konkurencyjnej banku powinna

skłaniać do pogłębionej analizy ich działania, w szczególności ich oddziaływania na zachowania klientów. W tym nurcie badań mieści się wydana przez CeDeWu książka autorstwa Przemysława Stodulnego nosząca tytuł *Analiza satysfakcji i lojalności klientów bankowych*. Poruszoną w niej problematykę należy zatem uznać za niezwykle ważną i aktualną.

Celem omawianej publikacji jest, jak pisze Autor, „analiza związków między jakością usług świadczonych przez banki, satysfakcją klientów oraz ich lojalnością” (s. 6), a punktem wyjścia podjętych badań była „hipoteza mówiąca, że o przewadze konkurencyjnej na rynku usług bankowych w znaczącym stopniu decyduje umiejętność budowania trwałych relacji z klientami, których podstawą jest zapewnienie odpowiedniej jakości usług” (s. 7).

Książka składa się z pięciu rozdziałów prezentujących problematykę jakości usług, satysfakcji klientów, ich lojalności oraz relacji zachodzących między nimi, zarówno od strony teoretycznej, jak i empirycznej. Niewątpliwą zaletą pracy jest jej interdyscyplinarny charakter – analizowane zagadnienia mieszczą się na pograniczu marketingu, bankowości, zarządzania jakością, zarządzania strategicznego oraz psychologii. Pozwoliło to na bardziej wszechstronne i wieloaspektowe przedstawienie rozpatrywanych problemów.

*Akademia Ekonomiczna im. Karola Adamieckiego w Katowicach, Katedra Finansów, Zakład Finansów Międzynarodowych.

Rozdział pierwszy zawiera przegląd definicji jakości dokonany na podstawie krajowej i zagranicznej literatury przedmiotu. Autor zauważa, że jakość można pojmować w czterech aspektach: fizycznym, zgodności ze specyfikacją, użytkowym oraz wartościowym, przy czym każdy z nich może mieć wymiar obiektywny (zgodność z normami, standardami itp.), bądź subiektywny (ocena jakości przez klienta). Ponieważ książka podejmuje temat jakości z marketingowego punktu widzenia, Przez pojęcie jakości Autor rozumie zdolność firmy do spełniania oczekiwań i potrzeb klienta, przyjmując zarazem, że ocena rezultatów procesu usługowego powinna być dokonywana z punktu widzenia klienta. W dalszej części rozdziału Autor przedstawia miejsce jakości w działaniach marketingowych banku, sposoby jej pomiaru oraz teoretyczne zależności między jakością usług, satysfakcją klientów oraz ich lojalnością. Tę ostatnią część należy zarazem uznać za największy atut rozdziału. O ile bowiem problematyka jakości usług jest dość często przedmiotem rozważań w literaturze krajowej, o tyle relacje zachodzące między jakością usług, satysfakcją klientów oraz ich lojalnością (a także zyskowością firmy, bo tę kwestię Autor także porusza) są stosunkowo słabo rozpoznane.

Przedmiotem rozważań Autora w drugim rozdziale książki są satysfakcja i lojalność klientów. Pewne zastrzeżenia budzi tytuł tego rozdziału, w którym Autor traktuje te pojęcia jako miary konkurencyjności banku, jednak w jego treści nie odnosi się ani do pojęcia konkurencyjności banku, ani do metod jego pomiaru. Satysfakcja i lojalność klientów są w nim rozpatrywane jako podstawowe pojęcia marketingu relacji, który Autor przeciwstawia tradycyjnemu marketingowi, zwanemu też marketingiem transakcyjnym. Najbardziej interesującymi fragmentami tego rozdziału są rozważania dotyczące mechanizmów powstawania satysfakcji klienta, sposobów jej pomiaru oraz konsekwencji jej braku. Bardzo ciekawa jest także ostatnia jego część poświęcona charakterystyce zjawiska lojalności klientów, sposobom jego analizy oraz segmentacji klientów ze względu na poziom ich lojalności. Na podkreślenie zasługuje przyjęcie przez Autora podejścia zakładającego charakterystykę opisywanych pojęć nie tylko od strony teoretycznej, ale także pokazanie narzędzi pomiaru i analizy prezentowanych zjawisk w praktyce (np. wskaźniki lojalności).

O ile rozważania zawarte w pierwszych dwóch rozdziałach książki są prowadzone w szerszym ujęciu, tj. w odniesieniu do całego sektora usług, o tyle w trzecim rozdziale Autor koncentruje się na sektorze bankowym, przedstawiając działania marketingowe realizowane przez banki w kontekście kształtowania jakości usług oraz satysfakcji i lojalności klientów. Rozdział ten jest niestety najsłabszą częścią książki ze względu na przyjętą przez Autora niezbyt jasną kon-

cepcję prezentowania przedsięwzięć marketingowych podejmowanych przez banki. Zasadnicze rozważania poprzedza tu charakterystyka poznańskiego rynku usług bankowych, która powinna znaleźć się raczej na początku rozdziału czwartego, prezentującego wyniki badań przeprowadzonych na tym rynku. Przeprowadzona dalej analiza poszczególnych elementów marketing-mix ma niejednolity układ (Autor czasem poprzedza prezentację przykładów działań marketingowych banków krótkim wstępem teoretycznym, czasem nie). Niedostatecznie wyeksponowano wpływ poszczególnych instrumentów marketingowych na zachowania klientów (w tym na ich satysfakcję i lojalność), brak też uogólniających wniosków, pozwalających na ocenę działań podejmowanych przez banki w kontekście prowadzonych rozważań.

Za najbardziej wartościową część książki należy uznać dwa ostatnie rozdziały, zawierające wyniki badań empirycznych przeprowadzonych przez Autora na rynku usług bankowych Poznania w okresie od listopada 2004 r. do maja 2005 r. Analizą objęto 1 021 respondentów, którzy udzielili odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszach ankietowych. Pytania te dotyczyły korzystania z usług banku (zakres, częstotliwość, kryteria wyboru itp.), oceny jakości jego usług, ustalenia poziomu satysfakcji klienta i przyczyn zmiany banku oraz czynników wpływających na lojalność klientów. Na podkreślenie i pozytywną ocenę zasługuje wykorzystanie przez Autora szerokiego wachlarza narzędzi statystycznych do analizy uzyskanych wyników, co zapewniło jej wieloaspektowość i niewątpliwie podniosło wartość badań. Pomiaru jakości usług dokonano za pomocą metody SERVPERF (do zagregowanej oceny jakości usług bankowych wykorzystano cztery modele jej pomiaru), a do analizy wyników wykorzystano m.in. klasyczne miary położenia i zmienności, analizę struktury i korelacji, wybrane metody analizy regresji, analizy czynnikowej, analizy rzetelności skali oraz testy parametryczne i nieparametryczne.

Przeprowadzona kompleksowa analiza statystyczna oraz modelowanie strukturalne pozwoliły, zdaniem Autora, wykazać, że istnieje „silny, bezpośredni i pośredni, statystycznie istotny wpływ postrzeganej jakości usług na satysfakcję i lojalność klientów” (s. 213). Badania równocześnie potwierdziły tezę, że wysoki poziom satysfakcji nie jest równoznaczny z takim samym poziomem lojalności klientów. Ich wyniki świadczą ponadto o zróżnicowaniu wpływu wyodrębnionych atrybutów jakości usług na poziom zadowolenia i lojalności klientów. Potwierdziły także, że najważniejszym czynnikiem determinującym postrzeganą jakość usług oraz kształtującym w zasadniczym stopniu satysfakcję i lojalność klientów jest personel – jego kompetencje, zachowania i sprawność działania.

Rezultaty przeprowadzonych badań mają znaczenie nie tylko dla teorii, ale także praktyki. Znajomość związków zachodzących między jakością postrzeganą przez klientów a ich satysfakcją i lojalnością jest cenną wskazówką dla banków dążących do zwiększenia swojej konkurencyjności w długim okresie. Świadomość przyszłych trwałych korzyści (rynkowych i finansowych) płynących z nawiązywania silnych więzi z klientami daje szansę przezwyciężenia barier, jakie często napotykają banki próbujące wprowadzać programy poprawy jakości usług. Do barier tych można zwłaszcza zaliczyć silną presję na wzrost sprzedaży w celu poprawy efektywności działania (koncentracja na realizacji krótkookresowych celów finansowych).

Autor, co ważne, nie podchodzi bezkrytycznie do otrzymanych wyników badań, zauważając, że uzyskane oceny, choć pozytywne, nie powinny być powodem zbytniego optymizmu banków. Świadczą one bowiem o osiągnięciu zaledwie średniego poziomu satysfakcji klientów, co może okazać się, w jego przekonaniu, niewystarczające do budowy silnych więzi między klientem a bankiem.

Do niewątpliwych zalet przeprowadzonych badań należy zaliczyć: wybór oryginalnego przedmiotu badań, ich kompleksowość oraz wykorzystanie bogatego zestawu narzędzi badawczych, którymi Autor posługuje się bardzo sprawnie. Pewien niedosyt pozostawia jednak objęcie nimi dość wąskiego obszaru

rynku – jedno miasto (Poznań). Mimo dużej – w opinii Autora – konkurencyjności tego rynku, wynikającej m.in. z dużego nasycenia placówkami bankowymi (jak pisze Autor na s. 8 oraz 91–92), trudno uznać zrealizowane badania za reprezentatywne dla całego kraju. Z tego samego względu na ich podstawie nie powinno się formułować uogólniających wniosków. Bardzo pożądane, zarówno z punktu widzenia teorii, jak i praktyki, byłoby natomiast objęcie podobnymi badaniami kolejnych obszarów rynku usług bankowych. Przeprowadzone przez Autora badania (i ich wyniki) można zatem uznać za inspirację do kontynuowania poszukiwań naukowych.

Zasygnalizowane wątpliwości nie umniejszają w żadnej mierze wysokiej oceny recenzowanej książki. Należy je traktować raczej jako sugestie i uwagi, których uwzględnienie (może w dalszych badaniach?) mogłoby dodatkowo podnieść wartość prowadzonych rozważań i realizowanych badań.

Podsumowując należy stwierdzić, że omawiana publikacja jest cenną pozycją na rynku wydawniczym. Można ją z pełnym przekonaniem polecić kadrze zarządzającej bankami, pracownikom instytucji finansowych odpowiedzialnym za realizację przedsięwzięć zmierzających do podniesienia jakości usług i kształtowanie relacji z klientami, a także oraz studentom uczelni ekonomicznych, zwłaszcza chcącym poszerzyć wiedzę z zakresu bankowości, finansów, marketingu i zarządzania.