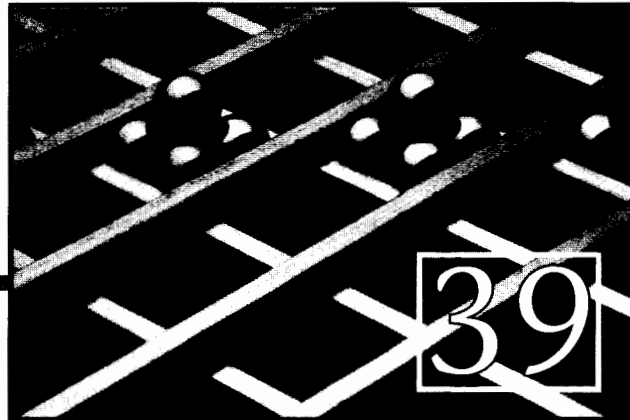


Z E S Z Y T Y BRE Bank-CASE



W a r s z a w a 1 9 9 8

CZY KOMERCYJNA INSTYTUCJA
FINANSOWA MOŻE SKUTECZNIE
REALIZOWAĆ POLITYKĘ
GOSPODARCZĄ PAŃSTWA?



BRE BANK SA



Centrum Analiz
Społeczno-Ekonomicznych

Publikacja jest kontynuacją serii wydawniczej Zeszyty PBR-CASE

Fundacja Naukowa CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych
00 - 585 Warszawa, ul. Bagatela 14

BRE Bank SA
00 - 950 Warszawa, ul. Senatorska 18

Copyright by: Fundacja Naukowa CASE i BRE Bank SA

Opracowanie tekstów: Krystyna Olechowska

Opracowanie graficzne: Agnieszka Bury

DTP: CeDeWu – Centrum Doradztwa i Wydawnictw
"Multi-Press" Sp. z o.o.
00-020 Warszawa, ul. Chmielna 28

ISSN 1233-121X

Wydawca:
Fundacja Naukowa CASE, 00 - 585 Warszawa, ul. Bagatela 14

Nakładca:
BRE Bank SA, 00 - 950 Warszawa, ul. Senatorska 18

Oddano do druku w grudniu 1998 r. Nakład 600 egz.

SPIS TREŚCI

Krystyna Olechowska – WPROWADZENIE	5
Lista uczestników seminarium	6
Ryszard Pazura – ROLA BANKÓW W REALIZOWANIU CELÓW GOSPODARCZYCH I SPOŁECZNYCH PAŃSTWA – DOŚWIADCZENIA ORAZ PERSPEKTYWY	7
1. System bankowy aktywnym instrumentem przekształceń gospodarki	7
2. Funkcje współczesnego państwa	7
3. System bankowy musi się przygotować do członkostwa w Unii Europejskiej	8
4. System bankowy krwiobiegami gospodarki	8
5. Rola banków w realizacji celów gospodarczych i społecznych państwa	9
5. 1. Doświadczenia wynikające z realizacji programu restrukturyzacji przedsiębiorstw i banków	9
5. 2. Bez udziału banków trudno wyobrazić sobie przekształcenia polskiego rolnictwa oraz gospodarki wiejskiej	10
5. 3. Sektorem wymagającym odrębnej polityki państwa jest sektor mieszkaniowy	10
5. 4. Cechą charakterystyczną gospodarek rynkowych jest duży udział małych i średnich przedsiębiorstw w gospodarce	11
6. Banki powinny stać się ogniwem mechanizmu finansowania budżetowego	11
6. 1. W Polsce kilka banków zakładano z myślą, że będą realizowały określone przez państwo zadania gospodarcze i społeczne	11
6. 2. Banki a agendy rządowe	12
Arkadiusz Krężel – ROLA INSTYTUCJI FINANSOWYCH O CHARAKTERZE CELOWYM POWOŁYWANYCH DLA WSPARCIA POLITYKI GOSPODARCZEJ RZĄDU W WARUNKACH TRANSFORMACJI	15
1. Polskie agendy rządowe	15
2. Czynniki stymulujące działanie agend	15
3. ARP – szczególny fundusz inwestycyjny	16
Ryszard Kokoszyczyński – GRANICE WYKORZYSTANIA INSTYTUCJI FINANSOWYCH PRZEZ PAŃSTWO	19
1. Teoretyczne przesłanki ingerencji państwa w sektor finansowy i wynikające z nich granice dla tej ingerencji	19
2. Potencjalne negatywne efekty zewnętrzne ingerencji podmiotowej	19
3. Standardy międzynarodowe jako granice wykorzystywania instytucji finansowych przez państwo	20
4. Podsumowanie	20
Krystyna Olechowska – CZY KOMERCYJNA INSTYTUCJA FINANSOWA MOŻE SKUTECZNIE REALIZOWAĆ POLITYKĘ GOSPODARCZĄ PAŃSTWA? — Dyskusja	21

WPROWADZENIE

Krystyna Olechowska

Rola państwa w gospodarce jest tematem szeroko dyskutowanym nie tylko w teorii, ale i w praktyce gospodarczej – zwłaszcza krajów transformujących się. Przypadek tych krajów, w tym i Polski, jest o tyle interesujący, że państwo z jednej strony ma się wycofywać z dotychczasowej roli (bardzo szkodliwej dla gospodarki), z drugiej – właśnie na nim spoczywa ogromne zadanie – przede wszystkim zainstalowanie dobrego systemu gospodarczego, a także sprostanie oczekiwaniom i przeciwdziałanie problemom, które są dziedzictwem starego systemu oraz skutkiem transformacji gospodarczej. Realizując swoje szczególne cele gospodarcze państwo może wykorzystywać instrumenty lub instytucje. Zazwyczaj nie wzbudzają dyskusji instrumenty ogólne, które oddziałują najszerzej na całą gospodarkę. Spory dotyczą natomiast instrumentów adresowanych do określonych dziedzin i grup podmiotów gospodarczych. Wtedy pojawiają się pytania: Czy państwo może forsować pewne cele gospodarcze? Czy jest to dobre dla całej gospodarki, a niebezpieczne dla pewnych jej dziedzin? Jeszcze bardziej dyskusyjnym problemem są cele gospodarcze i punktowa polityka gospodarcza adresowana do poszczególnych podmiotów gospodarczych. Spojrzenie podmiotowe jest drugim punktem widzenia realizowanej za pomocą różnych instrumentów polityki gospodarczej. Państwo może ją realizować bezpośrednio poprzez swoje agendy. (Powstaje wówczas pytanie: W jakim stopniu może być to działanie skuteczne?). Drugą grupą podmiotów są instytucje komercyjne lub specjalnie utworzone, tak jak na przykład Agencja Rozwoju Przemysłu, albo typowe instytucje dla gospodarki rynkowej, które państwo może – poprzez stosowanie różnych parametrów – używać do realizacji swoich celów. Próba odpowiedzi na pytanie o zasadność ingerencji państwa w gospodarkę było 39 seminarium, zorganizowane wspólnie przez Fundację Naukową CASE oraz BRE Bank SA w ramach regularnego cyklu spotkań panelowych, które odbyło się w Warszawie 26 października 1998 r.

Do dyskusji zaproszono trzech panelistów. O roli banków w realizowaniu celów gospodarczych i społecznych państwa mówił Ryszard Pazura, prezes Banku Gospodarstwa Krajowego. Arkadiusz Krężel, prezes Agencji Rozwoju Przemysłu dowodził, że instytucje finansowe o charakterze celowym powoływane dla wsparcia polityki gospodarczej rządu w warunkach transformacji są bardziej przydatne państwu niż banki. Ryszard Kokoszcyński, wiceprezes Narodowego Banku Polskiego rozważał granice wykorzystania instytucji finansowych przez państwo.

Prezentowane niżej teksty są rozszerzonymi wersjami wystąpień wygłoszonych na październikowym seminarium. Zostały przygotowane specjalnie na potrzeby seminarium i niniejszej publikacji, za co ich Autorom organizatorzy składają serdeczne podziękowanie.

LISTA UCZESTNIKÓW SEMINARIUM

Balcerowicz Ewa	Fundacja Naukowa CASE
Bielski Piotr	PKO BP
Błaszczyk Barbara	Fundacja Naukowa CASE
Bobińska Maria	Trybuna
Bryx-Sołtysik Ewa	BRE Bank SA
Budnikowski Adam	Szkoła Główna Handlowa
Bury Andrzej	CeDeWu
Cyburk Piotr	BRE Bank SA
Doliniak Paweł	Prawo i Gospodarka
Dymkowska Bożena	PAP
Groszek Mieczysław	BRE Bank SA
Guz Jan	BRE Bank SA
Jankowiak Janusz	Fundacja Naukowa CASE
Kantecki Antoni	Fundacja Edukacji i Badań Bankowych
Kazimierczyk Piotr	Bank Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych SA
Kochanowski Tadeusz	XI NFI
Kokoszczyński Ryszard	Narodowy Bank Polski
Kostrzewa Wojciech	BRE Bank SA
Kowalska Marzena	BRE Bank SA
Kowalski Ryszard	Bank Śląski SA
Krężel Arkadiusz	Agencja Rozwoju Przemysłu
Krzecunowicz Paweł	USAID
Leszczewska-Zwalińska Katarzyna	Fundacja Naukowa CASE
Lipiński Sławomir	Miesięcznik BANK
Lipowski Andam	Instytut Nauk Ekonomicznych PAN
Maciej Jan	Instytut Nauk Ekonomicznych PAN
Maciejewski Wojciech	Wydział Nauk Ekonomicznych UW
Maszybrocki Mirosław	Powszechny Zakład Ubezpieczeń SA
Olechowska Krystyna	CeDeWu
Pazura Ryszard	Bank Gospodarstwa Krajowego
Pyszkowski Andrzej	Polska Agencja Rozwoju Regionalnego
Sławiński Andrzej	Narodowy Bank Polski
Słojewska Anna	Rzeczpospolita
Sperka Piotr	PKO BP
Szkamruk Tadeusz	Rynki Zagraniczne
Szłanta Janusz	Stocznia Gdynia SA
Szubański Przemysław	Parkiet
Tarnowski Paweł	Polityka
Wojciechowicz Grażyna	Fundacja Naukowa CASE
Wyczański Paweł	Narodowy Bank Polski
Wilkowicz Łukasz	Gazeta Bankowa
Zagórny Rafał	Ministerstwo Finansów

ROLA BANKÓW W REALIZOWANIU CELÓW GOSPODARCZYCH I SPOŁECZNYCH PAŃSTWA – DOŚWIADCZENIA ORAZ PERSPEKTYWY

*Ryszard Pazura**

1. System bankowy aktywnym instrumentem przekształceń gospodarki

Doświadczenia polskie, które możemy wziąć pod uwagę są niewystarczające i zbyt krótkie, aby zarysować takie perspektywy. Okres systemu nakazowo-rozdziałczego, pełnej monopolizacji i kontroli działalności bankowej, w którym pieniądz i banki odgrywały drugorzędną rolę, nie jest bowiem z punktu widzenia naszego tematu interesujący. Z kolei sięganie do doświadczeń międzywojennych jest dość odległe w czasie, żeby dostarczyć pouczających wzorców dla współczesnych warunków. Dopiero zmiany w systemie bankowym w latach 1988-1989 oraz przekształcenia całego systemu społeczno-gospodarczego mogą być przez nas brane pod uwagę przy określaniu roli banków w realizowaniu celów gospodarczych i społecznych państwa. Przekształcenia systemu gospodarczego i społeczno-politycznego w Polsce na przełomie lat 80. i 90. spowodowały gwałtowny rozwój bankowości. Powstały liczne nowe banki, a od 1991 roku podjęto proces prywatyzacji banków będących własnością skarbu państwa, pojawiły się kapitały i banki zagraniczne. Proces prywatyzacji polskich banków jest z powodzeniem kontynuowany – jednocześnie trwają procesy konsolidacji i restrukturyzacji banków. Szybko następujące zmiany w polskiej gospodarce, przyjęcie Polski w poczet członków OECD w listopadzie 1996 r., zgłoszenie akcesu przystąpienia do Unii Europejskiej, spowodowały nowelizację regulacji prawnych dotyczących sektora bankowego. Nowy reżim prawno-regulacyjny pozwolił implementować do prawa

polskiego główne wymogi (dyrektywy) UE, dotyczące sektora bankowego. System bankowy reformując się szybko był jednocześnie aktywnym instrumentem przekształceń całej gospodarki, a banki włączyły się aktywnie w reformy rynkowe oraz powstanie i rozwój rynku kapitałowego w Polsce.

2. Funkcje współczesnego państwa

Analizując rolę banków w realizowaniu celów gospodarczych i społecznych państwa należałoby określić funkcje współczesnego państwa. Na ten temat mamy przebogata literaturę i historyczne doświadczenia. Te ostatnie zdają się wskazywać, że sukces rozumiany jako wysoki poziom dobrobytu osiągnęły społeczeństwa, które oparty swój rozwój na swobodnej wymianie rynkowej (gospodarce rynkowej) i demokracji obywateli, a rolę państwa ograniczyły do funkcji podstawowych gwarantujących niezbędne wolności: ekonomiczne, społeczne i polityczne. Te powinności współczesnego państwa to przede wszystkim zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, równych praw i sprawiedliwości, opieki nad tymi obywatelami, którzy nie z własnej winy nie są w stanie załatwić się o siebie (zasada subsydiarności). Tego typu zasady sformułował ponad 200 lat temu

A. Smith, ale nigdy i nigdzie nie zostały zrealizowane w czystej postaci, co wskazuje tylko, że praktyka jest bardziej „uwikłana” niż nawet najbardziej przekonująca teoria.

Nie rozwijając tematu należy jednak zgodzić się z tymi, którzy twierdzą, że w sferze gospodarki państwo nie powin-

no się angażować ponad te niezbędne działania, które służą zapewnieniu swobodnej konkurencji. Konkurencja, której przesłanką jest prywatna struktura własności, stanowi bowiem podstawowy mechanizm sprawnego (racjonalnego) działania. I znowu – jeśli odniesiemy to do gospodarki w okresie przekształceń, na przykład gospodarki polskiej, jest to jeszcze gospodarka o dużym udziale własności państwowej oraz dużym udziale sektora publicznego w zakresie usług społecznych. Rola państwa jest więc w tym okresie przekształceń znaczna. Powinnością państwa jest np. przeprowadzenie reform w zakresie usług społecznych (reforma ochrony zdrowia, ubezpieczeń społecznych, edukacji), a także doprowadzenie do sprywatyzowania sektora gospodarczego, w tym także sektora bankowego.

3. System bankowy musi się przygotować do członkostwa w Unii Europejskiej

Mimo postępującej prywatyzacji i konsolidacji banków udział kapitału państwowego w sektorze bankowym w Polsce jest ciągle wysoki. Na ogólną liczbę 84 banków komercyjnych 15 ma przewagę kapitału państwowego, w tym 6 stanowi bezpośrednią własność skarbu państwa¹. Udział tych banków w aktywach netto systemu bankowego wynosił w I półroczu 1998 roku około 48,3%, w depozytach sektora niefinansowego 57,5%, w kredytach netto 40,8%. Wśród banków prywatnych mamy 38 banków komercyjnych z przewagą kapitału polskiego o aktywach stanowiących 30,9% aktywów netto, depozytach 24,8% i kredytach netto 32,9% kredytów netto systemu bankowego. Z przewagą kapitału zagranicznego działa obecnie 30 banków (licencję uzyskało 31) o aktywach 16,5% aktywów sektora, depozytach sektora niefinansowego 12,7% i udziale w kredytach netto 20,7%. Wiadąc z tego wyraźnie, że polski sektor bankowy jest dopiero w połowie sprywatyzowany. Sytuacja ta już w br. ulegnie zmianie wskutek dalszej prywatyzacji Pekao SA oraz Banku Przemysłowo-Handlowego SA.

Przytoczyliśmy powyższe dane, aby spojrzeć na prywatyzację gospodarki i systemu bankowego również przez pryzmat integracji Polski z Unią Europejską. Trzeba bowiem

pamiętać, że podstawowym kryterium gospodarczym członkostwa dla państw Europy Środkowej i Wschodniej, które aspirują do Unii Europejskiej jest istnienie sprawnej gospodarki rynkowej oraz możliwości sprostania konkurencji i siłom rynkowym Unii². Proces prywatyzacji jest ważnym elementem dostosowania systemu bankowego do tego wymogu, gdyż swoistym standardem w państwach unijnych jest udział sektora prywatnego w gospodarce (udział w PKB, aktywach, zatrudnieniu etc.) na poziomie nie niższym niż 60 – 70%. We wszystkich prawie państwach Unii udział sektora prywatnego jest wyższy niż wspomniana granica, a nawet tam gdzie nie sięga tych granic (Francja – około 40%, Włochy – około 60%) należy zważyć, że inne ma to znaczenie w ugruntowanej gospodarce rynkowej, a inne w gospodarkach w fazie przekształceń³. Również z tego powodu proces prywatyzacji banków powinien być realizowany szybko. Perspektywy prywatyzacji polskiego systemu bankowego określają rządowe dokumenty dotyczące prywatyzacji (w tym program prywatyzacji do 2001 roku) – przewidują prywatyzację w najbliższych latach wszystkich polskich banków (w tym także BGŻ SA i PKO BP). Oznaczać to będzie, że jedynym bankiem państwowym pozostanie Bank Gospodarstwa Krajowego. Dokumenty rządowe nie określają jednak jego roli jako banku państwowego.

System bankowy musi się przygotować do członkostwa w Unii Europejskiej, przy czym rząd zakłada zakończenie technicznych przygotowań do 31 grudnia 2002 roku. Oznacza to, że do tego czasu musimy dostosować nasze regulacje do funkcjonujących w Unii. W polskim sektorze bankowym musi być uporządkowana baza kapitałowa, obniżone koszty funkcjonowania w celu sprostania konkurencji kosztowej na jednolitym europejskim rynku usług finansowych, a także zainwestowane duże środki w teleinformatykę⁴.

4. System bankowy krwiobiegiem gospodarki

Banki to nie tylko firmy prowadzące działalność gospodarczą w imieniu i na rzecz swoich akcjonariuszy oraz klientów, ale również podmioty realizujące zadania go-

spodarcze i społeczne (często określa się bank jako instytucję zaufania publicznego). Najbardziej widoczne funkcje banków to: pożyczanie i inwestowanie pieniędzy (funkcja kredytowa), dokonywanie płatności w imieniu klientów indywidualnych i korporacyjnych (funkcja płatnicza), zarządzanie aktywami finansowymi i majątkiem w imieniu i na rzecz klientów (funkcja zarządzania gotówką i powiernictwo), wspomaganie klientów przy gromadzeniu i inwestowaniu funduszy (w związku z pełnieniem funkcji pośrednictwa w obrocie papierami wartościowymi, bankowości inwestycyjnej i gromadzenia oszczędności).

Banki coraz szerzej wychodzą na rynek kapitałowy rozciągając bankowość inwestycyjną (corporate finance, gwarantowanie emisji papierów wartościowych oraz ich dystrybucję). Robią to z pobudek komercyjnych, reagując na zmianę sposobów oszczędzania. Tradycyjne sposoby oszczędzania są bowiem coraz częściej zastępowane przez fundusze emerytalne i produkty ubezpieczeniowe. Tych tendencji należy się także spodziewać w Polsce w związku z prowadzonymi reformami systemu ubezpieczeń. Nic więc dziwnego, że system bankowy określa się często mianem krwiobiegu gospodarki.

Dużą rolę w realizowaniu zadań państwowych odgrywa też bank centralny, mimo że w swoich poczynaniach jest niezależny. Głównym jego celem określonym ustawowo jest utrzymanie stabilnego poziomu cen. Celem podstawowym polityki pieniężnej banku centralnego jest kontynuowanie procesu obniżania inflacji, a w dalszej perspektywie stabilizacja cen⁵. Jest to słusznie uważane jako baza długofalowego wzrostu gospodarczego. Narodowy Bank Polski – jako bank centralny – realizuje także wiele innych zadań, a wśród nich: prowadzi działalność dewizową i gospodarkę rezerwami dewizowymi, reguluje płynność banków oraz ich refinansowanie, prowadzi bankową obsługę budżetu państwa. Bank centralny realizuje swoje cele przy jednoczesnym wspieraniu polityki gospodarczej rządu, o ile nie ogranicza to podstawowego celu NBP⁶. Polityka gospodarcza rządu jest określana w ramach konstytucji w przepisach ustawowych i wydanych na ich podstawie rozporządzeniach wykonawczych, a także w wielu programach rządowych. Najszerzej bieżącą politykę rządu określa coroczna ustawa budżetowa, gdyż określa ona cele i podstawowe środki ich realizacji. Wiele zależy od

wzajemnego zharmonizowania polityki rządowej z polityką pieniężną NBP. Jednym z istotnych warunków skuteczności polityki pieniężnej jest ścisła koordynacja tej polityki z polityką fiskalną i dochodową, zwłaszcza w warunkach wciąż wysokiego deficytu budżetowego, konieczności sfinansowania podjętych reform: samorządowo-administracyjnej, reformy ochrony zdrowia, ubezpieczeń społecznych, edukacji, a także wybranych sektorowych programów restrukturyzacji (chodzi głównie o górnictwo węglowe i hutnictwo), oraz zapowiadanych zmian systemu podatkowego.

5. Rola banków w realizacji celów gospodarczych i społecznych państwa

Rola banków w realizacji celów gospodarczych i społecznych państwa musi być rozważana w kontekście udziału banków w reformach systemowych dokonywanych w Polsce oraz w kontekście dostosowań polskiej gospodarki do wymogów Unii Europejskiej. Należy zwrócić uwagę przede wszystkim na ogromne potrzeby w zakresie restrukturyzacji i prywatyzacji polskiej gospodarki, a szczególnie niektórych jej sektorów (chodzi głównie o tzw. sektory ciężkie, tj.: górnictwo, hutnictwo, przemysł zbrojeniowy, wielka chemia, elektroenergetyka), ale również o inne sektory, w tym rolniczy. Doświadczenia wskazują, że poprzez infrastrukturę bankową można te programy realizować znacznie sprawniej.

5.1. Doświadczenia wynikające z realizacji programu restrukturyzacji przedsiębiorstw i banków

Już w 1991 roku gwałtownie pogorszył się portfel kredytowy banków, co było efektem pogorszenia się sytuacji finansowej klientów – przedsiębiorstw przemysłowych. Dla przeciwdziałania tej groźnej sytuacji przygotowano program restrukturyzacji przedsiębiorstw i banków. Formalnoprawne ramy programu określiły przepisy ustawy z dnia 3 lutego 1993 r. o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków. Rozwiązywanie problemu złych długów nastąpiło w systemie zdecentralizowanym, w którym wio-

dącą rolę odegrały banki. Wyżej wymieniona ustawa wprowadziła nowe instrumenty restrukturyzacji w formie:

- bankowych postępowań ugodowych,
- publicznej sprzedaży wierzytelności banków,
- zamiany wierzytelności na akcje dłużnika.

Ustawa uregulowała także zagadnienia dokapitalizowania banków komercyjnych. Wzmocnienie kapitałowe banków nastąpiło w drodze przekazania 10 bankom długoterminowych (15-letnich) obligacji skarbu państwa, których wartość przekroczyła 4 mld PLN. W wyniku tego nastąpiło wzmocnienie kapitałowe banków, oddłużenie szeregu przedsiębiorstw i stworzenie im szans działania. Realizacja programu zwiększyła niewątpliwie bezpieczeństwo systemu bankowego, wprowadziła w bankach rozwiązania zapobiegające złym długom (monitorowanie sytuacji ekonomicznej kredytobiorców, usprawnienie procedur windykacyjnych, wyodrębnienie komórek w bankach zajmujących się ryzykiem kredytowym i windykacją trudnych należności). Generalnie więc efekty programu należy ocenić pozytywnie zarówno dla sektora bankowego, jak i przedsiębiorstw.

Nabyte umiejętności banki wykorzystują uczestnicząc w programach restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstw lub restrukturyzacji sektorowej.

5. 2. Bez udziału banków trudno wyobrazić sobie przekształcenia polskiego rolnictwa oraz gospodarki wiejskiej

Jak wskazują doświadczenia innych gospodarek (Francja, Grecja, Hiszpania), bez silnej infrastruktury finansowej stworzenie nowoczesnego, konkurencyjnego rolnictwa i przekształcenie gospodarki wiejskiej będzie kłopotliwe.

W Polsce restrukturyzacja rolnictwa jest szczególnie trudna ze względu na duży udział zatrudnionych w rolnictwie i rozdrobnienie agrarne, a co za tym idzie, ukryte bezrobocie na wsi. Jest w tym sektorze kilka elementów, które będą decydować o powodzeniu bądź niepowodzeniu przekształceń. Są to:

- konieczność przyspieszenia budowy instytucji rynku rolnego, w tym przede wszystkim rynków hurtowych i giełd rolnych,
- inwestowanie w infrastrukturę techniczną w rejonach wiejskich, co tworzy przesłanki rozwoju przedsiębior-

czości i sprzyja powstawaniu nowych miejsc pracy na wsi w zawodach pozarolniczych,

- rozwój przetwórstwa rolno-spożywczego oraz usług, a także rozwój pozarolniczych funkcji wsi.

Realizacja tych kierunkowych zadań wymaga sprawnej infrastruktury bankowej (finansowej).

5. 3. Sektorem wymagającym odrębnej polityki państwa jest sektor mieszkaniowy

Mieszkanie jest towarem o specyficznym charakterze, bo jest to towar pierwszej potrzeby, a zarazem bardzo drogi, nawet w najbogatszych krajach stanowiący równowartość wieloletnich dochodów rodziny.

Proces budowy, finansowania, eksploatacji i wynajmu mieszkań podlega więc odrębnym niż uniwersalne regulacjom prawno-instytucjonalnym, nawet w najwyżej rozwiniętych gospodarkach rynkowych. Odrębność regulacji finansowania procesu pozyskiwania mieszkania polega przede wszystkim na uruchomieniu kredytu mieszkaniowego antycypującego przyszłe dochody rodzin, kredytu o dużej wartości jednostkowej, długim okresie spłaty i dostępnego pod względem ceny kredytu. Aby udostępnić kredyt duży, długi i tani, stosuje się różnorodne rozwiązania:

- stymulujące klientów i banki do oszczędzania na cele mieszkaniowe (ulgi podatkowe, premie mieszkaniowe, gwarancje depozytów),
- specjalne zabezpieczenia hipoteczne kredytów,
- regulacje dla systemu bankowego pozwalające na pozyskanie i wykorzystanie środków z rynku pieniężno-kapitałowego w drodze lokowania przez banki hipoteczne papierów wartościowych (listy zastawne, listy hipoteczne),
- uruchamianie specjalnych linii kredytowych, np. na realizację budownictwa socjalnego, budownictwa na wynajem etc.

W Polsce dokonano istotnych zmian polegających na urynkowaniu mieszkalnictwa. Szły one w kierunku:

- zmian trybu i zasad planowania przestrzennego oraz organizacji i procedur procesu budowy (ustawa o planowaniu przestrzennym, ustawa Prawo budowlane),
- przywrócenia prawa własności do lokali i określenia zasad zarządzania współwłasnością (ustawa o własności lokali),

- reformy czynszów i zasad pomocy dla rodzin słabszych finansowo (ustawa o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych),
- utworzenia systemu celowego oszczędzania na mieszkania (system kontraktowy) oraz nowego sektora rynku mieszkaniowego – mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach (ustawa o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego),
- przygotowania rozwiązań prawnych dla powstania bankowości hipotecznej (ustawa o listach zastawnych i bankach hipotecznych).

Pomoc państwa w sektorze mieszkaniowym koncentruje się na stymulowaniu rozwoju kredytu hipotecznego (Fundusz Hipoteczny, banki hipoteczne), preferowaniu akumulacji oszczędności i kapitału kredytowego (kasy mieszkaniowe i budowlano-mieszkaniowe – ulgi podatkowe, premie budżetowe), bezpośredniej pomocy w dochodzeniu do „dachu nad głową” polegającej na uruchomieniu linii kredytowej i stworzeniu Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, emitującego kredyty preferencyjne dla inwestorów budownictwa na wynajem (TBS-y, spółdzielnie mieszkaniowe). Wszystkie te funkcje realizowane są przez banki.

Jednocześnie państwo obsługuje głównie poprzez PKO BP kredyty mieszkaniowe, udzielane do połowy 1992 r. (tzw. przejściowy wykup odsetek) oraz premie z tytułu oszczędzania na książeczkach mieszkaniowych.

5. 4. Cechą charakterystyczną gospodarek rynkowych jest duży udział małych i średnich przedsiębiorstw w gospodarce

W ostatnich latach sektor małych i średnich przedsiębiorstw charakteryzuje wysoka dynamika. W 1996 r. małe i średnie przedsiębiorstwa stanowiły 99,73% wszystkich zarejestrowanych przedsiębiorstw. Rząd programowo wspiera rozwój tego sektora gospodarki. To wspieranie musi być jednak zgodne z zasadami udzielania pomocy publicznej funkcjonującymi w Unii Europejskiej. W zakresie instrumentów finansowych ważne znaczenie dla działalności tych przedsiębiorstw ma utworzony w 1995 roku Fundusz Poręczeń Kredytowych, przekształcony w 1997 roku w Krajowy Fundusz Poręczeń Kredytowych. Z funduszu tego korzystają w 90% właśnie małe i średnie firmy.

Są to tylko przykłady, które wskazują na wykorzystanie banków przy realizowaniu różnych programów i zadań państwa.

6. Banki powinny stać się ogniwem mechanizmu finansowania budżetowego

6. 1. W Polsce kilka banków zakładano z myślą, że będą realizowały określone przez państwo zadania gospodarcze i społeczne

Do grupy tej zaliczamy: Polski Bank Rozwoju SA, Bud-Bank SA, Bank Ochrony Środowiska SA a także Bank Gospodarstwa Krajowego.

Polski Bank Rozwoju założony w 1990 roku przez skarb państwa, działał do chwili przejęcia przez BRE Bank jako bank, którego największymi akcjonariuszami byli: PBK – 32,94%, skarb państwa – 29,54%, Agencja Rozwoju Przemysłu – 15% i Citibank – 7,33%. Bank ten został powołany w celu wspomagania przemian gospodarczych, w szczególności zaś prywatyzacji i restrukturyzacji przedsiębiorstw. PBR dobrze zapisał się w swojej krótkiej historii, rozwijając nieznaną praktycznie w Polsce dziedzinę – bankowość inwestycyjną. Wprowadził też na polski rynek nowe produkty bankowe, np. certyfikaty depozytowe, bony komercyjne. Aktywnie zaangażował się na wtórnym rynku bonów skarbowych. W wyniku prywatyzacji został przejęty przez BRE SA.

Bank Rozwoju Budownictwa BUD-Bank SA powstał w 1991 roku jako spółka akcyjna. Głównymi akcjonariuszami Bud-Banku są: skarb państwa, NBP i PKO BP.

Jest to obecnie bank uniwersalny specjalizujący się w finansowaniu budownictwa mieszkaniowego. Ulokowanie w nim Funduszu Hipotecznego sprawia, że pełni podwójną rolę: banku komercyjnego i banku apexowego.

W 1993 r. Bud-Bank rozpoczął administrowanie Funduszem Hipotecznym, który powstał przy wykorzystaniu pożyczki Banku Światowego (początkowo 200 mln USD, zmniejszonej potem do 50 mln USD) oraz pożyczki amerykańskiej z gwarancjami rządu USA (10 mln USD). Zadaniem funduszu było zabezpieczenie płynności finansowej banków udzielających długookresowych kredytów hipo-

tecznych. Z różnych względów zapotrzebowanie na kredyty hipoteczne miało ograniczony zasięg. Mimo to fundusz spełnił bardzo dobrze rolę edukacyjną wprowadzając do banków umiejętności i procedury udzielania kredytów hipotecznych. Według dość zgodnych opinii fundusz powinien dalej istnieć do czasu pełnego uruchomienia działalności banków hipotecznych.

Bud-Bank natomiast podlegać będzie przekształceniom i prywatyzacji.

Bank Ochrony Środowiska SA, którego założycielem był minister ochrony środowiska i gospodarki wodnej powstał ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska. Celem powołania banku było wspomaganie finansowania zadań ochrony środowiska. BOŚ został sprywatyzowany w drodze oferty publicznej. Jest bankiem uniwersalnym notowanym na giełdzie.

Bank Gospodarstwa Krajowego został powołany do życia w 1924 roku. Jego podstawowym zadaniem było: udzielanie długoterminowego kredytu przez emisję listów zastawnych zabezpieczonych hipotecznie, obligacji komunalnych, kolejowych, a dla potrzeb przemysłowych i innych – obligacji bankowych; popieranie samorządowych instytucji oszczędnościowych; popieranie rynku budowlanego oraz wykonywanie wszelkich czynności bankowych, ze szczególnym uwzględnieniem przedsięwzięć państwowych i samorządów. (Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 maja 1924 r. art. 5).

W okresie powojennym majątek banku został znacjonalizowany, ale w sensie formalnoprawnym bank funkcjonował prowadząc działalność likwidacyjno-windykacyjną w zakresie zobowiązań przedwojennych państwa.

W 1989 roku na podstawie ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. Prawo bankowe oraz statutu nadanego rozporządzeniem Rady Ministrów została reaktywowana działalność BGK w formie banku państwowego.

Bank Gospodarstwa Krajowego należy, według stosowanych w Polsce kryteriów, do grupy banków średnich o kapitale przekraczającym 100 mln PLN (aktualnie fundusz statutowy wynosi 119 mln PLN). Prowadzi działalność w dwóch podstawowych obszarach, tj.:

- działalność komercyjną obejmującą pełny zakres standardowych usług bankowych, w tym także operacje pieniężno-kapitałowe na rynku pieniężnym i kapitałowym,

– zarządzanie funduszami państwowymi: Krajowym Funduszem Mieszkaniowym, Krajowym Funduszem Poręczeń Kredytowych, Funduszem Pożyczek i Kredytów Studenckich oraz inne zadania zlecone.

Powierzenie BGK obsługi powyższych funduszy powoduje szybki wzrost sum bilansowych (aktualnie 1 378 mln PLN). Specyfikę BGK określa przede wszystkim struktura kapitału. Fundusze uzupełniające, na które składają się fundusze celowe znacznie przekraczają fundusze podstawowe banku – aktualnie są od nich 8-krotnie wyższe.

Działalność własna komercyjna jest stosunkowo niewielka i nie przekracza 25% działalności ogółem.

Bank, jako agent państwa, znajduje się w stadium poszerzania swojej działalności o nowe zadania. Z różnych względów istnieje potrzeba określenia jego miejsca na dynamicznie rozwijającym się rynku finansowym i ulegającym szybkim przekształceniom sektorze bankowym w Polsce.

Banki uczestniczą też w obsłudze długu publicznego. Obecnie obsługę zagranicznego długu publicznego prowadzi Bank Handlowy w Warszawie SA. Natomiast w zakresie krajowego długu publicznego funkcję agenta emisji obligacji skarbowych spełnia Pekao SA – Grupa PEKAO SA.

6. 2. Banki a agendy rządowe

W aktualnie funkcjonującym systemie finansów publicznych – obok typowych jednostek budżetowych i funduszy celowych występują też państwowe osoby prawne, powoływane w drodze ustawowej. Są to różnego typu agencje rządowe, np. Agencja Rynku Rolnego, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencja Budowy Autostrad, Agencja Techniki i Technologii. Są to podmioty zasilane z budżetu państwa w celu realizacji określonych zadań państwowych⁷. Środki budżetu państwa stanowią ich główny dochód a przy spełnianiu swoich statutowych funkcji wykorzystują banki.

Banki mają zdecydowaną przewagę w porównaniu z tego typu organizacjami. Wynika to z kilku przyczyn, a mianowicie:

- banki są bezpośrednim uczestnikiem rynku pieniężnego i kapitałowego, co pozwala lepiej wykorzystać pieniądze publiczne; agencje rządowe potrzebują pośredników finansowych (banki),

- będąc uczestnikiem rynku pieniężno-kapitałowego banki z założenia lepiej lokują (inwestują) czasowo wolne środki finansowe, odciążając tym samym budżet państwa;
- banki muszą przestrzegać wskaźników ostrożnościowych i działać w określonym reżimie regulacyjnym i nadzorczym, co chroni przed zaciąganiem zobowiązań bez pokrycia.

Jednym z głównych celów reform prowadzonych w naszym kraju jest podniesienie efektywności zarządzania funduszami publicznymi i aktywami skarbu państwa. Obecny, mimo że rozbudowany, mechanizm redystrybucji środków publicznych nie spełnia tego wymogu. Utrzymuje się wysoki stopień „funduszyzacji” budżetu państwa. Nie istnieje praktycznie profesjonalne zarządzanie „pieniądem budżetowym w drodze”. Nieskuteczna jest kontrola wydatkowania środków budżetowych z punktu widzenia ich efektywności. Przykłady takie można mnożyć: nieskuteczny mechanizm finansowania i realizowania państwowych inwestycji (chodzi o tzw. inwestycje centralne), zaciąganie zobowiązań nie mających pokrycia w budżecie (długi niektórych sektorów budżetowych). Wszystko to wskazuje na istotne mankamenty obecnie funkcjonującego mechanizmu finansowania budżetowego. Wynika to w części – naszym zdaniem – z braku wkomponowania w ten mechanizm ogniw, których działalność można uznać za opartą na zasadach rynkowych, np. banków.

7. Przypisy

¹ Stan na koniec I półrocza 1998. Patrz: Sytuacja finansowa banków w I półroczu 1998 r. Synteza. Narodowy Bank Polski. Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego. Warszawa, wrzesień 1998 r.

² Kryterium to zostało sformułowane podczas szczytu Rady Europejskiej w Kopenhadze w 1993 r.

³ Tego zdania jest K. Szelaąg. Por. Prywatyzacja polskiego systemu bankowego – stan obecny i perspektywy. Bank i Kredyt. NBP. Lipiec – sierpień 1998 r.

⁴ O problemach tych pisze Hanna Gronkiewicz-Waltz w referacie pt. „Stan i perspektywy rozwoju polskiego sektora bankowego” na konferencję nt. „Strategia rozwoju polskiego sektora bankowego”. Warszawa 1998 r.

⁵ Por. Średniookresowa strategia polityki pieniężnej na lata 1999 – 2003. Narodowy Bank Polski. Rada Polityki Pieniężnej. Warszawa, wrzesień 1998 r. s. 5.

⁶ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim. art. 3 ust. 1.

⁷ Nie wymieniamy tutaj Agencji Rozwoju Przemysłu SA, której udało się przekształcić i skomercjalizować swoje działanie.

* Autor jest prezesem Banku Gospodarstwa Krajowego.

ROLA INSTYTUCJI FINANSOWYCH O CHARAKTERZE CELOWYM POWOŁYWANYCH DLA WSPARCIA POLITYKI GOSPODARCZEJ RZĄDU W WARUNKACH TRANSFORMACJI

*Arkadiusz Krężel**

Funkcjonowanie instytucji finansowych, których celem jest wspieranie polityki gospodarczej rządu budziło zawsze wątpliwości wyrażone szczególnie mocno pytaniem o dopuszczalny interwencjonizm państwa w sferę gospodarki opartej na wolnym rynku i wolnej konkurencji. Doświadczenia europejskie, ale również światowe, wskazują jednak, że posiadanie przez państwo tego typu „agentów” pracujących na rzecz jego polityki gospodarczej jest konieczne, jeżeli stabilizacyjna polityka państwa w odniesieniu do gospodarki ma być skutecznie realizowana.

1. Polskie agendy rządowe

Doświadczenia polskie dotyczące zwłaszcza ostatnich dziewięciu lat transformacji gospodarki opierać się mogą na funkcjonowaniu kilku instytucji odgrywających w tym systemie dość istotną rolę.

Instytucją taką był zwłaszcza w początkowym okresie transformacji Polski Bank Rozwoju SA – bank apeksowy, który miał się stać nośnikiem nowych elementów bankowości, natomiast Agencja Rozwoju Przemysłu została pomyślana jako alternatywa działań w sferze restrukturyzacji i wspomagania prywatyzacji, od początku bardziej ukierunkowana na pełnienie roli wspierającego funduszu inwestycyjnego.

Instytucjami pełniącymi rolę agentów skarbu państwa pozostały:

- Agencja Własności Rolnej SA,
- Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa,
- Agencja Rynku Rolnego,

- Agencja Rozwoju Przemysłu SA,
- Fundusz Pracy,
- Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych,
- Fundusz Ochrony Środowiska,
- Bank Gospodarstwa Krajowego.

Każda z tych instytucji realizuje strategię, które są pochodną polityki gospodarczej i społecznej państwa.

2. Czynniki stymulujące działanie agend

Obserwując działania tego systemu instytucji w okresie przypadającym na transformację gospodarczą można wyciągnąć następujące wnioski:

1. Od synergii działania tych instytucji i umiejętności współpracy zależą koszty budżetu ponoszone w procesie transformacji.

Analiza sytuacji np. zakładów w Mielcu czy Ursusie świadczy o tym, że gdyby procesy inwestycyjne i prywatyzacyjne były przyspieszane przez działania o charakterze bardziej komercyjnym, a nie nastawione jedynie na finalne uzyskiwanie środków z funduszy celowych, to efekty restrukturyzacji i prywatyzacji byłyby znacznie większe. Duża synergia działań takich instytucji jak ARP (funduszu inwestycyjnego), Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych czy Funduszu Pracy może zdecydowanie przyspieszyć procesy restrukturyzacyjne i prywatyzacyjne, ale przede wszystkim obniżyć koszty budżetu, które są wynikiem patologii występujących w gospodarce państwowej. Większość przed-

siębiorstw państwowych bowiem w pierwszym etapie wpadania w kłopoty finansuje się zobowiązaniami w stosunku do skarbu państwa. Jest to najdroższy kredyt i największy problem przedsiębiorstw w kłopotach. Obecnie na 3 600 przedsiębiorstw aż 1200 znajduje się w sytuacji wskazującej na upadłość. Po pierwsze – zagrożony jest więc majątek skarbu państwa i to ogromny. Po drugie – każdy upadły zakład jest dodatkowym kosztem budżetu, który musi sfinansować osłony socjalne przysługujące pracownikom upadłych przedsiębiorstw lub stworzyć nowe miejsca pracy.

Koszty budżetu ograniczają natomiast działalność takich instytucji jak ARP. Agencja nie jest podmiotem komercyjnym, ponieważ nie działa ona tylko i wyłącznie we własnym interesie i na swoją korzyść. Tworząc lub przystępując do projektu ARP nigdy nie ocenia ile sama na nim zarobi. Najważniejsze jest wyliczenie ile straci skarb państwa, jeśli agencja nie podejmie działania w upadającym przedsiębiorstwie. Często te kalkulacje determinują późniejsze rozwiązania i ograniczenia w czasie kosztów budżetu – przykładem dyskusje dotyczące uczestnictwa w bankowym postępowaniu układowym zakładów w Ursusie. Analizując sytuację zakładów w 1995 roku agencja obliczyła, że upadłość zakładów będzie kosztowała skarb państwa 150 mln zł, które trzeba byłoby wydać na formy socjalnego wspomaganie przez państwa tego, co po zakładach zostanie. W sumie natomiast restrukturyzacja zakładów w Ursusie kosztowała dotychczas około 62 mln zł – nie do końca straconych, bo agencja wykupiła za nie część majątku zakładów, który z dobrym zyskiem będzie mógł być sprzedany w procesie prywatyzacyjnym.

Przykład zakładów w Ursusie jednoznacznie wskazuje, że tego typu rządowe agendy jak ARP pełnią rolę separacyjną pozwalającą ograniczać koszty, które są pochodną upadłości. Sukcesy ich uzależnione są również od tego czy udaje im się uzyskiwać efekt dodatni w działalności.

2. Formuła funkcjonowania danej instytucji determinuje efekty uzyskiwane przez budżet z tytułu jej działalno-

ści. Szczególną uwagę należy zwrócić na fundusze celowe, których udział w kosztach państwa jest olbrzymi. Warto o tym pamiętać, jeśli chcemy skutecznie ograniczać wydatki z tych funduszy, co byłoby możliwe, gdyby wcześniej podejmowano aktywne formy działań (czyli inwestycyjne) przyspieszające procesy restrukturyzacyjne i prywatyzacyjne.

3. ARP – szczególny fundusz inwestycyjny

Agencja Rozwoju Przemysłu SA jest instytucją powołaną do życia w końcu 1990 roku, której powierzono rolę agenta ds. restrukturyzacji zajmującego się przedsiębiorstwami państwowymi oraz spółkami prawa handlowego z dominującym udziałem skarbu państwa. Taki zakres zadań spowodował, że została ona włączona w system wspomaganie działań Ministerstwa Przemysłu i Handlu odpowiedzialnego również za politykę przemysłową państwa.

Bardzo istotnym czynnikiem, który w dużym stopniu determinuje sposób działania Agencji Restrukturyzacji Przemysłu jest przyjęta formuła jej funkcjonowania – agencja jest jednoosobową spółką skarbu państwa. Można więc powiedzieć, że ARP SA była i jest inwestycją kapitałową skarbu państwa, której cele i misje zostały przez właściciela dokładnie zdefiniowane. W praktyce ARP SA zajmuje się głównie takimi przedsiębiorstwami państwowymi, które wypadły z orbity zainteresowania systemu bankowego jako potencjalni kredytobiorcy, są jednak bardzo poważnym problem gospodarczym i społecznym państwa.

Efekty uzyskiwane przez państwo z inwestycji w Agencji Restrukturyzacji Przemysłu SA są dwojakiego rodzaju:

1. Efekty bezpośrednie, uzyskiwane z podatków bezpośrednio płaconych przez ARP SA – przez osiem lat funkcjonowania do budżetu państwa wpłynęło około 150 mln zł,
2. Efekty pośrednie, na które składają się:
 - podatki przedsiębiorstw, które w wyniku uzyskiwania pomocy ze strony ARP SA w procesie restrukturyzacji uzyskały stabilizację ekonomiczną,

– ograniczenie kosztów budżetowych będących pochodną wydatków z Funduszu Pracy czy też Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych w sytuacji skutecznej restrukturyzacji przedsiębiorstwa zmniejszającej ilość utraconych miejsc pracy w stosunku do wariantu upadłościowego.

Szczególnie mocno należy zaakcentować fakt przetrwania w wyniku pomyślnie realizowanego procesu restrukturyzacji, a następnie prywatyzacji, patologicznego stanu, jakim jest finansowanie się zobowiązaniami wobec skarbu państwa przedsiębiorstw i spółek państwowych. Zjawisko to występuje nagminnie w momencie, gdy wpadają one w tarapaty finansowe, a następnie licząc na spolegliwość „właściciela”, który w przyszłości coś z tym długiem musi zrobić – wywołują zjawisko bardzo niekorzystne dla funkcjonowania całego systemu gospodarczego w Polsce.

Większość spółek będących w portfelu ARP SA rozpoczęła procesy restrukturyzacji z takiej właśnie pozycji. Po

zrealizowaniu zadanych programów restrukturyzacyjnych w większości odzyskały stabilizację finansową, regulują swoje zobowiązania umożliwiając rozpoczęcie procesów prywatyzacyjnych, czyli sprzedaż przez ARP SA pakietów akcji inwestorom strategicznym, którzy znacznie chętniej inwestują w ustabilizowane podmioty gospodarcze.

Właśnie taka rola agenta skarbu państwa będącego katalizatorem procesów poprawiających w efekcie kondycję budżetu zarówno poprzez udrożnienie systemu fiskalnego, czy też poprawę efektu prywatyzacyjnego (przez wcześniejszą restrukturyzację) wydaje się z punktu widzenia interesów skarbu państwa szczególnie istotna.

* Autor jest prezesem Agencji Rozwoju Przemysłu SA



GRANICE WYKORZYSTANIA INSTYTUCJI FINANSOWYCH PRZEZ PAŃSTWO

*Ryszard Kokoszczyński**

1. Teoretyczne przesłanki ingerencji państwa w sektor finansowy i wynikające z nich granice dla tej ingerencji

Znane cechy rynków finansowych (market failures, market imperfections), które są wynikiem występującej powszechnie na tych rynkach asymetrii informacji oraz efektów zewnętrznych¹, w połączeniu z pozytywnym wpływem istnienia wyspecjalizowanych pośredników finansowych dla efektywności i wzrostu gospodarczego², są dość powszechnie uważane za uzasadnienie istnienia dość ścisłej regulacji sektora finansowego przez państwo. Uzasadnienie to bywa jednak stosowane tak dla regulacji o charakterze typowo ostrożnościowym³, jak i regulacji będących ingerencją w mechanizm alokacji kapitału przez instytucje finansowe i nakierowanych na uprzywilejowanie działalności priorytetowych dla państwa. Regulacje takie mają niekiedy cele nie tyle sektorowe lub regionalne, ale w pewnym sensie „funkcjonalne” – mają stanowić zachętę dla finansowania instytucji lub projektów, których znaczenie dla efektywności gospodarki widoczne jest dopiero w ujęciu dynamicznym.

Jednak już samo to uzasadnienie pozwala na sformułowanie warunków wyznaczających granice ingerencji państwa. Generalnie można bowiem stwierdzić, iż jeśli ingerencje tu wspomniane uzasadnia się niedoskonałościami rynku, to pokazać trzeba, iż ingerencje takie niedoskonałości te kompensują w efektywny sposób. Zarówno doświadczenia

praktyczne, badanie w sposób opisowo-logiczny, jak i próby szacowania kosztów regulacji⁴, pokazują, iż ingerencje w mechanizm alokacji zwykle nie spełniają tego warunku, gdyż nie kompensują efektywnie niedoskonałości rynku przywoływanych na ich uzasadnienie.

2. Potencjalne negatywne efekty zewnętrzne ingerencji podmiotowej

Ingerencja państwa w sektor finansowy może mieć również charakter uprzywilejowania pewnych instytucji lub powoływania do życia instytucji z „misją”, która bywa często przeciwstawiana czysto komercyjnym motywacjom „normalnych” instytucji finansowych. Jest to jednak rozwiązanie wymagające bardzo dokładnego wyznaczenia zakresu działania takiej instytucji, gdyż jeśli uprzywilejowana instytucja podejmować może działania konkurencyjne w stosunku do normalnej działalności pozostałych instytucji finansowych, to staje się ona sama źródłem „niedoskonałości rynku”. Jest to szczególnie istotne w świetle ostatnio formułowanych tez co do pożądanego charakteru rozwiązań regulacyjnych nakierowanych na stabilne funkcjonowanie narodowych i ponadnarodowych systemów finansowych – twierdzi się bowiem, iż rozwiązania te winny mieć charakter wzmocnienia rynkowych mechanizmów dyscyplinujących oraz wzmacniania konkurencji na rynkach finansowych⁵.

W tekście przedstawione są osobiste poglądy autora, a nie oficjalne stanowisko Narodowego Banku Polskiego

3. Standardy międzynarodowe jako granice wykorzystywania instytucji finansowych przez państwo

W obecnym świecie wiele inicjatyw dwu- i wielostronnych oraz międzynarodowych instytucji stawia sobie za cel wyrównywanie warunków konkurencji na różnych rynkach. Stąd zarówno organizacje wyspecjalizowane (WTO), jak i ugrupowania regionalne, wśród których najważniejsza dla nas jest z oczywistych względów Unia Europejska, starają się w dość ścisły sposób regulować i ograniczać pomoc państwa dla podmiotów gospodarczych, a może raczej uniemożliwiać występowanie lub utrzymywanie się różnic w tym zakresie. Temu obszarowi ograniczeń, szczególnie wynikających z procesu integracji Polski z Unią Europejską, poświęca się w Polsce wystarzająco wiele miejsca.

4. Podsumowanie

Mimo możliwości formułowania teoretycznych uzasadnień ingerencji państwa w funkcjonowanie sektora finansowego, mających zwykle na celu uprzywilejowanie pewnych kierunków alokacji kapitału, praktyka pokazuje, iż ingerencje o znacznej skali nie tylko nie kompensują niedoskonałości rynku, ale stają się często samoistnym źródłem takich niedoskonałości, a więc i źródłem zagrożeń dla stabilności funkcjonowania całego sektora finansowego. Co więcej, międzynarodowe standardy również stają się źródłem coraz istotniejszych ograniczeń dla ingerencji państwa w funkcjonowanie instytucji finansowych. Łatwo więc sformułować wniosek, że wykorzystanie instytucji finansowych przez państwo winno mieć charakter transparentnych działań, których konstrukcja przesądza o tym, iż rachunek ekonomiczny decyduje

o zaangażowaniu poszczególnych instytucji finansowych w realizację polityki państwa, a dostęp do takich działań staje się wynikiem otwartej procedury przetargowej.

5. Przypisy

¹ W zwięzły sposób, choć wszechstronnie, przedstawia te problemy Dimitri Vittas, *The Impact of Regulation on Financial Intermediation*, w: D. Vittas (red.), *Financial regulation. Changing the Rules of the Game*, Economic Development Institute of the World Bank, Washington, D.C. 1992

² Por. np. Maxwell J. Fry, *Money, Interest, and Banking in Economic Development*, 2nd ed., The Johns Hopkins University Press, Baltimore 1995.

³ Ze względu na obszerną literaturę w tej kwestii, jak i dość odległe powiązania tego problemu z tematem mojego referatu, nie będę zajmował się tu regulacjami tego typu; por. na ich temat Dariusz Daniluk, *Regulacje i nadzór bankowy w Polsce*, r. 4, *Zarządzanie i Finanse* (Biblioteka Menedżera i Bankowca), Warszawa 1996; Dariusz Lewandowski, *Regulacje ostrożnościowe nadzoru bankowego*, *Materiały i Studia* nr 68, Narodowy Bank Polski, Warszawa 1997.

⁴ Patrz np. Gregory Elliehausen, *The Cos of Banking Regulation: A Review of the Evidence*, Staff Study No. 171, Board of Governors of the Federal Reserve System, Washington, D.C., 1998.

⁵ Por. np. Jordi canals, *Universal Banking. International Comparisons and Theoretical Perspectives*, r. 11, Clarendon Press, Oxford 1997; Carl-Johan Lindgren, Gilian Garcia, Matthew I. Saal, *Bank Soundness and Macroeconomic Policy*, International Monetary Fund, Washington, D.C., 1996; Arthur J. Rolnick, *Market Discipline as a Regulator of Bank Risk*, w: Richard E. Randall (red.), *Safeguarding the banking System in an Environment of Financial Cycles*, Proceedings of a Symposium Held in November 1993, Federal Reserve bank of Boston, Robert E. Litan, *Institutions and Policies for Maintaining Financial Stability*, w: *Maintaining Financial Stability in a Global Economy*, A Symposium Sponsored by The Federal Reserve bank of Kansas City, 1997.

* Autor jest wiceprezesem Narodowego Banku Polskiego

CZY KOMERCYJNA INSTYTUCJA FINANSOWA MOŻE SKUTECZNIE REALIZOWAĆ POLITYKĘ GOSPODARCZĄ PAŃSTWA? — DYSKUSJA

*Krystyna Olechowska**

Spór o to czy komercyjne instytucje mogą realizować rządową politykę gospodarczą trwa od czasów ingerencji państwa w gospodarkę rynkową i w zależności od panującej mody występują większe lub mniejsze preferencje na rzecz stricte państwowych lub stricte prywatnych instytucji. Jednak bez względu na to, jaka moda obowiązuje w ekonomii, można próbować znaleźć, szczególnie dla sektora finansowego, teoretyczne przesłanki, które uzasadniałyby pewną ingerencję państwa w ten sektor; niekoniecznie od razu mającą charakter wykorzystywania instytucji finansowych. Tak naprawdę, w dzisiejszej teorii finansów można znaleźć dobrze umocowane uzasadnienia świadczące o potrzebie ingerencji państwa w gospodarkę. Co prawda w teorii ekonomii nigdy nie ma tak, żeby jedna teoria była akceptowana przez wszystkich, ale zawsze obowiązuje główny nurt.

1. Bankierzy-teoretycy: państwo regulatorem równości warunków konkurencji

Trudno nie zgodzić się z tezą, że pozostawione samym sobie nieregulowane rynki finansowe – choćby ze względu na asymetrię informacji – będą rynkami niedoskonałymi. Także trudno dyskutować z tezą, że istnienie wyspecjalizowanego sektora pośredników finansowych albo zwiększa efektywność gospodarki przy danych nakładach, albo obniża nakłady na dany poziom czy dynamikę tempa wzrostu. Obie te tezy uzasadniają więc władcze

wkraczanie państwa w sektor finansowy, bo rynki finansowe pozostawione same sobie nie będą najbardziej efektywne ze wszystkich możliwych konfiguracji, wobec tego przynajmniej dla zrównoważenia tych niedoskonałości przydałaby się regulacja. Konieczne jest jednak zastrzeżenie, ponieważ są takie kraje, w których niedoskonałości rynku używane są nie tylko jako warunek konieczny, ale i wystarczający istnienia wszystkich regulacji, jakie się na rynkach pojawiają. W części z tych krajów wprowadzane regulacje okazywały się o wiele gorsze niż choroba, jaką miały zwalczać.

Specjaliści dyskutujący o problemach związanych z ponadnarodowymi rynkami finansowymi (a w niektórych krajach i z narodowymi) i zastanawiający się nad zwiększeniem stabilności światowego systemu finansowego czy jego składników, bardzo wiele uwagi poświęcają zwiększeniu samodyscypliny rynkowej. Jeśli rynek ma spełniać rolę samoregulatora, to musi być pozbawiony wszelkich niedoskonałości wynikających z jego konstrukcji (asymetria informacji, agendy rządowe, również spółki akcyjne należące do państwa), musi być jak najmniej zniekształcony, a jedynym powodem wkraczania państwa jest likwidacja pojawiających się zniekształceń.

Pojawianie się więc wszelkich podmiotowych form ingerencji – do tego uprzywilejowujących same siebie – jest zaprzeczeniem zasadności regulacji wprowadzanej jedynie po to, by likwidowała niedoskonałości rynku. W rzeczywistości bowiem wprowadzana regulacja jest powodem nowej niedoskonałości oraz asymetrii konkurencyjnej. Jeżeli tworzona instytucja, która ma alokować kapitał, ale ma gwarancje formalno-prawne uzyski-

wania tego kapitału (wszystko jedno czy w postaci dotacji budżetowej, czy instytucja finansowana wydzielonymi odpisami podatkowymi), to bez wątpienia jest to instytucja pogarszająca sytuację na rynku.

Czasami zdarza się i tak, że ingerencje państwa zwłaszcza w sektor finansowy, są motywowane innymi patologiami gospodarki niż te, których powodem jest asymetria informacji. Przykładowo, powszechnie głoszone jest i, niestety, stosowane w praktyce twierdzenie, że inwestowanie w niektóre sektory gospodarki wymaga dość długiego czasu na uzyskanie zwrotu inwestycji, a ryzyko w tych sektorach jest stosunkowo duże. W związku z tym instytucje finansowe czy banki komercyjne rozpatrujące możliwości alokowania kapitału wybierają inwestycje o szybszym okresie zwrotu (przy tym samym ryzyku), chociaż długoterminowe inwestycje bardzo zwiększają efektywność gospodarki.

Ponieważ banki są krótkowzroczne – jak twierdzą znawcy-politycy – nie biorą pod uwagę dynamicznych korzyści inwestycji, a gospodarka jej potrzebuje, to trzeba ingerować – zazwyczaj ingerencja taka ma charakter ingerencji sektorowej, branżowej, regionalnej. Najchętniej wskazywanym przykładem takiej długookresowej dynamicznej dla gospodarki inwestycji jest infrastruktura.

W rzeczywistości, jeśli prawdą jest, że inwestycje te są tak ważne dla efektywności całej gospodarki, to po prostu oznacza, że w gospodarce naruszona jest struktura właściwych cen względnych. W gospodarce mamy do czynienia z patologią – nie dopuszcza się do prawidłowego wyceniania usług infrastruktury, struktura cen jest zaburzona, a patologię chce się likwidować inną patologią. Na pewno nie jest to działanie właściwe. Ingerencje państwa, które są same w sobie złe, ale tłumaczone tym, że jest inne zło, które trzeba usunąć, nie wydają się uzasadnione.

Państwo może więc co najwyżej być regulatorem (podmiotowym lub przedmiotowym) zapewniającym równość warunków konkurencyjnych na rynkach. Niedopuszczalne są natomiast głębsze ingerencje, stające się źródłem zniekształceń pozycji konkurencyjnej poszczególnych podmiotów czy rynków.

Gospodarce potrzebne są bowiem jedynie rynki efektywnie alokujące kapitał, w przeciwnym wypadku stają się źródłem kłopotów.

Dążenie do demokratyzowania konkurencji coraz wyraźniej widoczne jest na międzynarodowych rynkach. Obserwujemy usiłowania metaregulacji przy wyrównywaniu pozycji konkurencyjnych. Bez względu bowiem na to czy mamy do czynienia z państwem liberalnym, czy też nie, to w momencie kiedy wykracza się poza własne granice, państwo bardzo często staje się podmiotem, który angażuje się w wyrównanie warunków konkurencji, lecz nie rozumianych abstrakcyjnie, ale rozumianych jako poprawa pozycji konkurencyjnej własnych podmiotów gospodarczych. Na światowym rynku państwa stają się więc aktorami gry konkurencyjnej. Proces ten jest powodem coraz głośniejszego domagania się zapewnienia równości dla wszystkich uczestników światowego rynku, bo różnice w pozycji konkurencyjnej nie mogą wynikać z działalności państwowej. W związku z tym pojawia się chęć narzucenia standardów na to, w jaki sposób państwo może ingerować w działalność gospodarczą, szczególnie jeśli ma to znaczenie dla podmiotów prowadzących handel międzynarodowy czy świadczących usługi ponadnarodowe. Przykłady chęci zrównoważenia warunków konkurencji podmiotów z różnych krajów mamy i w Unii Europejskiej, i w WTO.

2. Bankierzy-praktycy: ścisłe związki świata polityki i gospodarki oznaczają kryzys

Wydarzenia na kontynencie azjatyckim są przykładem tego, czym się może (bo niekoniecznie musi) skończyć sytuacja, w której instytucje komercyjne mają być nośnikiem stricte państwowych decyzji związanych ze strukturą gospodarczą danego państwa i jego rozwojem, i do czego prowadzi bardzo głębokie i daleko idące powiązanie decyzji, jakie zapadają w instytucjach komercyjnych, ze sferą polityki. Powszechnie dzisiaj opisywany kryzys japońskich instytucji finansowych i japońskiej gospodarki jest wyraźnym ostrzeżeniem przed następstwami ścisłego

powiązania świata polityki i gospodarki. Oczywiście nie wyklucza to pozytywnych przykładów. Nie wyklucza dążenia do tego, że jeśli już zapada decyzja o konieczności ingerencji państwa, to jej forma musi być jak najbardziej prosta i przejrzysta, aby post factum można było ocenić skutki tej działalności i aby ocena skutków państwowej działalności mogła być skutecznie oddzielona od trafnych decyzji i błędów, które podejmuje na własne ryzyko i koszt instytucja komercyjna, a więc jej prywatni właściciele.

Granice ingerencji państwa w gospodarkę zależą od rozumności lub racjonalności polityki gospodarczej. Im bardziej jest racjonalna, tym bardziej wzrasta pole manewru instytucji finansowych. Oddziaływanie instytucji finansowych jest bardziej skuteczne, jeśli odnosi się do długofalowych polityk, co wymaga długofalowych strategii. Warto też zwrócić uwagę, że dotychczasowe państwo decentralizuje się – wiele funkcji empirycznie przypisywanych państwu będzie mogło być niedługo przejęte przez samorząd terytorialny.

Obserwatorzy polskiego rynku usług bankowych dostrzegają coraz więcej obszarów poddanych wynaturzeniom, które pojawiły się w wyniku leczenia jednej patologii przy pomocy drugiej. Przykładem dopłaty do rolnictwa i kredyty skupowe – system jest wykorzystywany do celu dofinansowywania niektórych uprzywilejowanych instytucji, które zajmują się dystrybucją. Przy czym burocrzacja jest również podstawowa zasada - równego traktowania wszystkich uczestników rynku. Problem narasta tym szybciej, im szybciej kurczą się marże odsetkowe, które jeszcze nie tak dawno umożliwiały wyrównanie nierównych szans na starcie. Nie jest to zresztą polski fenomen. W Niemczech toczyła się przecież zaciepła dyskusja o walce pomiędzy bankami prywatnymi a krajowymi o nierówne traktowanie.

Każdy bank komercyjny jest niewątpliwie bardziej skutecznym kanałem dystrybucji jakichkolwiek instrumentów czy środków pomocowych niż aparat państwowy. Żaden bank prywatny natomiast nie wyłoży ani jednej złotówki, aby realizować abstrakcyjną politykę gospodarczą.

Banki realizują programy rządowe efektywnie, bo banki obowiązuje bardzo ostry reżim regulacyjno-nadzorczy. Zobowiązanie banku to zupełnie coś innego niż takie sa-

mo zobowiązanie agencji finansowanej przez budżet. Rzeczą niezwykle ważną jest więc jasno określone oprzyrządowanie finansowe programów rządowych.

3. Biznesmeni: polityka gospodarcza musi być aktywna

Zamiast pytać czy komercyjna instytucja może realizować politykę gospodarczą, należy zastanowić się jak ma to robić, ponieważ na świecie dawno już odpowiedziano na pytanie „czy”. Wszędzie funkcjonują komercyjne instytucje finansowe wspierające rządową politykę.

W przypadku Polski, która jest na początku drogi do gospodarki rynkowej należałoby zastanowić się czy polityka gospodarcza powinna być aktywna, czy też reaktywna. Wszystko to, co robiła Agencja Rozwoju Przemysłu i większość funduszy celowych jest wyłącznie reakcją na problem, a polityka gospodarcza powinna być aktywna, co nie oznacza, że państwo ma do końca modelować gospodarkę. Doskonałe przykłady mamy w państwach Unii Europejskiej. W przemyśle stoczniowym od kilkudziesięciu lat istnieją dopłaty do cen. Oprócz tego zachodnie stocznie dostają gigantyczne dopłaty na restrukturyzację i modernizację. Niedawno Norwegowie kupili za 20 mln DM stocznię w Niemczech, w której restrukturyzację rząd niemiecki zainwestował 600 mln DM w ciągu 2,5 lat. Europejski koncer stoczniowy, który przez lata zwalczał dotacje nie potrafił się oprzeć propozycji Amerykanów, którzy zaoferowali mu przejęcie pół stoczni marynarki wojennej i zainwestowanie 70 mln USD w zamian za 400 mln USD dotacji. Państwo powinno więc aktywnie ingerować w gospodarkę przejawiając racjonalną aktywność, wyprzedzającą problemy.

Przykładem takiej polityki jest sposób myślenia ARP angażującej się w zakłady w Ursusie. Polskie kopalnie węgla są przemysłem schyłkowym – problemem jest jedynie sposób ich zamknięcia, natomiast fabryka ciągników jest inwestycją rozwojową, ponieważ przez najbliższe kilkadziesiąt lat Polska będzie jednym z centrów produkcji żywności w Europie. Fabryka traktorów jest więc racjonalnym bytem.

4. Ekonomiści: dystrybucja środków pomocowych przez banki jest efektywniejsza

Warunkiem efektywnego funkcjonowania systemu rynkowego jest to, aby alokacja zasobów dokonywała się w oparciu o kryteria mikroefektywności. Jeżeli państwo wchodzi i oddziałuje na alokację, to powoduje zakłócenia i zaburzenia w alokacji, gdyż w swoim działaniu kieruje się racjami innymi niż ekonomiczne. Zrozumienie ingerencji państwa jest możliwe jedynie na gruncie ekonomii politycznej. Wtedy możliwe jest rozstrzygnięcie czy decyzja wynika z przesłanek politycznych, czy też interesów grupowych.

Niemniej pojawiają się tutaj pewne wątpliwości. Pierwsza – subsydiowanie np. eksportu jest działaniem szkodliwym, bo powoduje wzrost popytu wewnętrznego, co de facto ujemnie wpływa na eksport. I chociaż wszyscy o tym wiedzą, to jednak nie odstępują od zasady solidarności grupowej.

Druga – w okresie transformacji musi i dokonuje się, na szeroką skalę, restrukturyzacja. Rozstrzygnięcia wymaga

kwestia czy środki budżetowe należy kierować wprost do restrukturyzowanych podmiotów, czy też w drodze przetargu umieścić je w postaci lokat w bankach komercyjnych? Przemyślenie tej kwestii nie jest bezprzedmiotowe bowiem dobre zasady alokacji są bardzo bliskie lokacji rynkowej, straty z tego tytułu byłyby o wiele niższe, przedsięwzięcie odpolitycznione, a proces restrukturyzacji przebiegałby znacznie szybciej.

Wydaje się, że komercyjna instytucja finansowa z poważającym udziałem skarbu państwa powinna realizować rządową politykę gospodarczą, bo w jego rękach są decyzje kadrowe: decyduje o składzie walnego zgromadzenia i rady nadzorczej, która wybiera zarząd. A jeśli instytucja jest prywatna? Kończą się możliwości ingerencji.

* Autorka jest współpracownikiem Fundacji Naukowej CASE.