

**KANCELARIA SEJMU
BIURO STUDIÓW
I EKSPERTYZ**



Biuro Studiów i Ekspertyz

System bankowy w procesie transformacji

Listopad 1993

Jerzy Żyżyński

Raport

Nr 52

W 1989 r., gdy przystąpiono w Polsce do reformy gospodarki, uznano że za podstawę reform bankowości należy przyjąć następujące zasady:

1) nadrzędnym regulatorem procesów gospodarczych powinien być pieniądz, a nie centralny planista;

2) dla zwiększenia znaczenia finansów w gospodarce niezbędna jest zasadnicza reforma systemu bankowego;

3) konieczne jest powstanie prawdziwego banku centralnego - niezależnej od rządu instytucji ze statutowym zadaniem chronienia wartości polskiego pieniądza;¹

4) nowy system bankowy powinien charakteryzować się większą niezależnością banków w kwestii udzielania kredytów - tak co do wysokości, jak i wyboru kontrahenta - i ustalania stopy procentowej.

Nowe Prawo bankowe oraz ustawa o Narodowym Banku Polskim uchwalone przez Sejm na początku 1989 r. wychodziły z tych właśnie przesłanek. Decentralizację systemu bankowego i utworzenie pewnej liczby oddzielnych, niezależnych banków rozpoczęto od utworzenia 1.02.1989 r. dziewięciu państwowych banków komercyjnych przez wydzielenie z NBP jego terenowych oddziałów. Przejęły one działalność depozytowo-kredytową NBP kierując się kryteriami efektywności ekonomicznej, ustalając samodzielnie wysokość stopy procentowej tak dla depozytariuszy, jak i dla kredytobiorców.

Nastąpiło odejście od obowiązkowej dotąd regionalizacji działalności bankowej, co miało wyłonić czynnik konkurencji w usługach bankowych - tak co do cen instrumentów bankowych (oprocentowania kredytów i depozytów), jak i standardu obsługi klientów. W rezultacie nowe banki założyły oddziały w innych miastach: powstały filie banków krakowskiego, gdańskiego i innych w Warszawie i innych miastach, jak i warszawskiego w całej Polsce.

Kluczową jednak rolę w pierwszej fazie reformy przyznano Narodowemu Bankowi Polskiemu. Miał on pełnić funkcje banku centralnego tak, jak analogiczne instytucje w rozwiniętych krajach o gospodarce rynkowej, gdzie ich podstawową rolą jest czuwanie nad jakością pieniądza, jego relacją do walut zagranicznych, nad funkcjonowaniem systemu banków komercyjnych i innych instytucji finansowych.

Bank centralny w rozwiniętej gospodarce rynkowej z - trzeba to wyraźnie podkreślić - odpowiednio rozwiniętym systemem instytucji finansowych i tzw. instrumentów finansowych, które obudowują sferę realną (materialną) gospodarki - nie zajmuje się kreowaniem kredytu dla przedsiębiorstw, jak robił to NBP w warunkach socjalizmu, ale jest "bankiem banków", "kredytodawcą ostatniej instancji" dla banków komercyjnych, a dopiero w drugiej kolejności - jest bankiem emisyjnym.

Dochodzenie NBP do normalnych funkcji nowoczesnego, zgodnego ze współczesnymi standardami banku centralnego wymaga jednak czasu, skomplikowanego pro-

¹ P. Wyczański - *Polski system bankowy 1990-1992*, Fundacja im. Friedricha Eberta w Polsce, Warszawa 1993, s. 12.

cesu dostosowawczego i złożonych przedsięwzięć organizacyjnych. Pokażemy, jak to kształtowanie nowej roli NBP przebiegało.

Funkcje Narodowego Banku Polskiego

Rola NBP w zakresie bezpośredniego oddziaływania na banki została znacznie ograniczona i ukierunkowana raczej na pośrednie oddziaływanie na banki komercyjne. Zaczęto stosować następujące metody:

1. Wyznaczanie poziomu rezerwy obowiązkowej, jaką banki muszą utrzymywać dla zagwarantowania realizacji żądań zgłaszanych przez depozytariuszy. Pozwala to wpływać na wielkość obiegu pieniężnego (ilość pieniądza w gospodarce) oraz na możliwości udzielania przez banki kredytów. Według Ustawy o NBP (Dz.U. z 1992 r. nr 72, poz. 360) wysokość rezerw obowiązkowych nie może przekroczyć 30% w przypadku pieniądza krajowego, zaś co do walut obcych, można wprowadzić stawkę 100% - ale jak dotąd stosowana jest stawka 0%, czyli "banki nie odprowadzają z tego tytułu żadnych środków"².

Jednym ze skutków tego było ułatwienie wypływu dewiz poprzez system bankowy. Przy utrzymywaniu sztywnego kursu złotego do dolara,³ wobec wysokiego oprocentowania złotówki i niskiego dolara, po przyroście rezerw dewizowych w 1990 r. o 1938 mln dol. w 1991 r. zanotowano odpływ -1188 mln dol. Zdaniem niektórych specjalistów znaczna część tego odpływu wynikała ze spekulacyjnego wykorzystywania różnicy oprocentowania pieniądza krajowego i walut zagranicznych. Część tego odpływu wynikała zaś z przesunięcia preferencji oszczędzających od dolara ku złotówce, co uznać trzeba za zjawisko dla pieniądza krajowego jak najbardziej korzystne, gdyż przywracało normalny i pożądaný stosunek ludzi do pieniądza własnego kraju.

Dopiero w 1992 r., po wprowadzeniu płynnego kursu i zrównoważeniu realnej stopy procentowej dla dolara ze stopą procentową dla złotówki nastąpił przyrost rezerw o 1590 mln dol.

Wysoki poziom rezerwy obowiązkowej jest dla banków silnym obciążeniem. Oznacza on, że banki muszą trzymać wysoki zasób środków płynnych, mniej zaś mogą udzielić kredytów. W rezultacie kredyt staje się bardzo drogi i wysoka jest rozpiętość między oprocentowaniem depozytów i ceną kredytu. Jednym z efektów tego było z kolei - być może zamierzone przez polityków gospodarczych - większe zainteresowanie lokowaniem oszczędności w kapitał - między innymi na giełdzie.

W krajach zachodnich o ustabilizowanej gospodarce i ukształtowanym systemie finansowym metoda ta uważana jest za skuteczne narzędzie oddziaływania na sektor bankowy: decyzje banku centralnego o zmianie stopy rezerw minimalnych są zwykle podejmowane wtedy, gdy działanie za pomocą stopy dyskontowej i operacji

² Tamże s. 21. Ustawowo określona wysokość rezerwy obowiązkowej jest wielkością graniczną. Konkretna dopuszczalna rezerwa jest określana aktami wewnętrznymi prezesa NBP, zależnie od rodzaju depozytów.

³ Była to koncepcja tzw. *kotwicy dolarowej*, która miała powstrzymać inflację. Jednakże przy utrzymywaniu stałego kursu dolara rozbieżność między oprocentowaniem depozytów w kraju (wewnętrzna stopa procentowa) i za granicą (zewnętrzna stopa procentowa) musiała doprowadzić do "zamiany wielu wkładów złotówkowych na dolarowe", ze znacznym zyskiem, oraz odpływu dewiz z kraju. Pomysł kotwicy dolarowej nie byłby pomysłem złym, gdyby kotwica była utrzymywana nie dłużej niż trzy miesiące, a zaraz po tym okresie inflacja znacznie ograniczona, stopa procentowa dostosowana do standardów zachodnich. Szkody ekonomiczne spowodowało przeciągnięcie tego terminu.

otwartego rynku jest mało skuteczne; jest to jednak metoda stosowana niechętnie, jako "metoda ostatniej instancji", gdyż zaliczana jest do repertuaru działań administracyjnych.⁴ Z kolei w naszych warunkach oddziaływanie na banki poprzez regulowanie rezerwy obowiązkowej w praktyce okazuje się mało korzystne. Prowadzi bowiem, z jednej strony - do nadmiernego podrożenia kredytu, co wpływa tak na recessję, jak i na inflację od strony kosztów kapitału finansowego, z drugiej strony - wprowadza czynnik destabilizujący w przypadku prób obniżenia poziomu rezerw obowiązkowych (rezultatem są silne zakłócenia poziomów stóp procentowych i raptowne ucieczki inwestorów od banków ku giełdzie czy innym sposobom lokowania środków; destabilizuje to też gospodarowanie płynnością samych banków).

Można jednak zgodzić się z poglądem, że w Polsce "wobec niedorozwoju i małej konkurencji systemu bankowego rezultatem zbyt dużej rozpiętości między stopami procentowymi od depozytów i kredytów będzie jednak nie utrata pozycji banków lecz obniżenie wolumenu realnych oszczędności i poziomu realnych inwestycji w gospodarce",⁵ bowiem z jednej strony oszczędzanie staje się realnie mało opłacalne, zaś z drugiej strony, kredyt dla inwestorów za drogi. Efektem jest wzrost środków własnych banków, ich realnego bogactwa: przy niskiej rentowności przemysłu banki okazują się najbardziej dochodowym (rentownym) biznesem, co jest gospodarczo sytuacją nienormalną, niepożądaną i szkodliwą, zwłaszcza, że jednocześnie oszczędności nie osiągają niezbędnego w naszych warunkach poziomu.

2. Stopniowe zastępowanie kredytu refinansowego kredytem redyskontowym i lombardowym, dla których stopę procentową ustala NBP.

W 1989 r. kredyt refinansowy był podstawowym źródłem zasilania systemu bankowego w pieniądź, a gospodarki w kredyt. Banki miały zagwarantowane, poprzez ten kredyt, środki na finansowanie inwestycji przedsiębiorstw (stary portfel inwestycyjny i inwestycje centralne oraz środki kredytowe dla rolnictwa poprzez Bank Gospodarki Żywnościowej). Kredyt refinansowy był podstawowym źródłem środków dla inwestycji, gdyż poziom depozytów nie mógł zaspokoić zapotrzebowania na kredyt nie poddany regułom efektywnościowym. W BGŻ aż 80% kredytów miało pokrycie w kredycie refinansowym, zamiast w oszczędnościach ludności, a w gospodarce jako całości - było to 65% kredytów. Ta rozbieżność poziomu oszczędności i inwestycji, pokrywanie tej różnicy kredytem refinansowym, czyli faktycznie emisją pieniądza - było jednym z podstawowych, w sferze pieniężnej, źródeł inflacji.

Niższe oprocentowanie kredytu refinansowego od poziomu inflacji działa antymotywacyjnie na oszczędzanie (zwłaszcza gdy kredyt jest niżej oprocentowany niż depozyty). Uważa się, że efektem tego jest też "lekceważenie przez gospodarke kryterium efektywnościowego" - zjawisko bardzo groźne gospodarczo.⁶

⁴ Por. A. Nowak - *Polityka pieniężna a druga gospodarka w Polsce w latach osiemdziesiątych*, Warszawa 1993, s. 24; podobnie: R. Domaszewicz - *Finanse krajów kapitalistycznych*, Warszawa 1985.

⁵ A. Nowak, *op. cit.* s. 23.

⁶ Kredyt refinansowy oprocentowany niżej niż stopa inflacji jest źródłem zasilania gospodarki w tani pieniądź - ponad to, co gospodarka (jako całość, a więc łącznie gospodarstwami domowymi) jest w stanie zaoszczędzić. Takim pieniądzem zasilano przede wszystkim rolnictwo i inwestycje centralne. Niewątpliwie możliwe jest wtedy, że niektóre banki nieefektywnie dysponują otrzymanym w ramach kredytu refinansowego pieniądzem - później mogą popadać w tarapaty finansowe spowodowane przez nierozważne rozdzielanie kredytów. Wynika to jednak raczej ze słabego poziomu fachowości (jeśli tak można powiedzieć) kadr bankowych, niż z natury samego zasilania gospodarki w tańszy pieniądź. Uogólnienie tego poglądu i twierdzenie, że oferta tańszego pieniądza prowadzi do "lekceważenia efektywności" przez całą gospodarke, jest jednak uproszczeniem; można ten pogląd traktować

W 1990 r. NBP odszedł od automatyzmu w udzielaniu bankom kredytu refinansowego; sprzyjała temu wysoka płynność banków (spowodowana też przez wysoki poziom rezerw obowiązkowych, duży napływ depozytów a zarazem wysoką cenę kredytu i stąd wysokie zyski banków). Zmniejszył się znacznie udział kredytu refinansowego na finansowanie inwestycji centralnych w ogólnej sumie kredytów udzielonych gospodarce: podczas gdy na koniec 1989 r. wynosił 11%, w 1990 r. spadł do 6%, a w 1991 i 1992 r. kolejno 7,5% i 8% (ten wzrost wynikał z potrzeby finansowania rolnictwa).

W ten sposób kredyt refinansowy traci znaczenie (aczkolwiek jego ogólny poziom 12% jest uważany za wysoki; ma on przez to nadal ważne znaczenie w kreowaniu pieniądza, wpływie na inflację i w kształtowaniu ogólnego poziomu stóp procentowych), zaś NBP w większym stopniu wykorzystuje dwa inne rodzaje centralnego kredytu w stosunku do banków:

- 1) **kredyt redyskontowy,**
- 2) **kredyt lombardowy.**

Kredyt redyskontowy odnosi się do weksli krótkoterminowych (do 3 miesięcy), które są dyskontowane w bankach i stanowią część ich aktywów, zaś w banku centralnym mogą być redyskontowane przez banki komercyjne dla zwiększenia płynności. Weksle są ważnym instrumentem rynku pieniężnego, ułatwiają transakcje gospodarcze, a nawet więcej, są w warunkach gospodarki rynkowej niezbędne dla "gładkości przebiegu" procesów gospodarczych (nie istnieje wtedy problem tzw. zatorów płatniczych czy niewypłacalności kontrahentów, gdyż ryzyko związane z transakcjami gospodarczymi, np. czasem ich realizacji, częściowo biorą na siebie banki). Wprowadzenie instytucji weksla miało bardzo ważne znaczenie, niestety jednak jest on w za małym zakresie wykorzystywany przez uczestników życia gospodarczego. NBP dla pobudzenia zainteresowania tym instrumentem oferował więc od początku niższą stopę procentową dla kredytu redyskontowego niż refinansowego. Tak więc w końcu 1990 r. stopa redyskontowa wynosiła 48% wobec 55% stopy podstawowej; w końcu 1992 r. 32% wobec 38%. Mimo to zainteresowanie tym rodzajem kredytu wciąż jest niewystarczające, być może z powodu braku odpowiednich regulacji prawnych, które by na jednostki gospodarcze nakładały obowiązek stosowania odpowiednich instrumentów finansowych.

Kredyt lombardowy daje bankom możliwość uzyskania gotówki z NBP (zwiększenia płynności) w formie kredytu krótkoterminowego do 1 roku pod zastaw mniej płynnych walorów (bonów skarbowych, bonów NBP, weksli). Banki jednak nie narzekały na brak płynności, dlatego zainteresowanie tym instrumentem nie było duże; dopiero w ostatnim okresie, gdy niektóre banki odczuły efekty swojej błędnej polityki (czy raczej praktyki) kredytowania, wzrosło zapotrzebowanie na ten rodzaj kredytu. Jedną z przyczyn nadal niskiego zainteresowania kredytem lombardowym jest rozwój wzajemnego kredytowania (pomocy finansowej) banków, (tzw. rynek międzyban-

jako ogólnik mówiący o tym, że gospodarka (jako całość) dla zaspokojenia swych potrzeb inwestycyjnych nie musi dokonywać odpowiednich oszczędności. Trzeba jednak pamiętać, że w rozwiniętych gospodarkach kapitalistycznych czymś naturalnym i chyba nawet współcześnie - czy się to komuś podoba, czy nie podoba - niezbędnym dla rozwoju gospodarczego jest emisja pieniądza przez system bankowy, poza władzami centralnymi, w ilości przekraczającej dokonywane oszczędności (jest to zresztą ostro krytykowane przez koła konserwatywne, optujące za przywróceniem "starych porządných reguł" - spełnienie ich postulatów wymagało by jednak dość radykalnych zmian strukturalnych tak w systemie finansowym jak i w podziale dochodów).

kowy). W czerwcu 1992 r. NBP zaostrzył dodatkowo warunki uzyskania kredytu lombardowego (można uzyskać kredyt w wysokości do 80% zastawianych walorów wobec poprzednio 90% i nastąpiło podwyższenie wymagań kapitałowych wobec ubiegającego się banku ze 100 do 500 mld zł), co spowodowało spadek zainteresowania tym kredytem.

Trzeba jednak mieć na uwadze to, że w krajach zachodnich coraz częściej kwestionuje się efektywność oddziaływania na wielkość podaży pieniądza poprzez mechanizm stopy dyskontowej.⁷ Wynika to z dwóch powodów. **Po pierwsze**, różne sektory gospodarki różnie reagują na zmiany stopy procentowej - mało na nią wrażliwe są zwłaszcza wielkie firmy, zdolne czerpać z różnych ofert rynku finansowego; natomiast małe przedsiębiorstwa, jak i ludność mająca zapotrzebowanie na kredyty konsumpcyjne - są na poziom stopy procentowej dużo bardziej wyczulone. **Po drugie**, systemy pieniężne nie działają w izolacji, dzisiaj są szczególnie szeroko otwarte na wpływy rynku światowego, kapitały z łatwością przepływają przez granice. Zmiany stopy procentowej powodują napływ lub odpływ kapitałów, co neutralizuje oddziaływanie rządów na system pieniężny.

Aczkolwiek w Polsce istnieją zasadniczo inne warunki, powyższe zastrzeżenia też powinny być dostrzegane.

3. Operacje otwartego rynku prowadzone przez NBP - stały się istotnym elementem nowych reguł. Polegają one na tym, że bank reguluje ilość pieniądza w gospodarce, poziom oszczędności i wysokość stopy procentowej nie poprzez bezpośrednią emisję pieniądza lub wyznaczanie poziomu rezerwy obowiązkowej czy stopy procentowej, lecz wypuszczając na rynek lub skupując określone papiery wartościowe.

Są dwa zasadnicze rodzaje takich papierów wartościowych, którymi operuje NBP:

- a) emitowane przez bank centralny,
- b) emitowane przez rząd (Skarb Państwa).

Rozwój operacji otwartego rynku

W 1990 r. NBP zaczął wypuszczać bony NBP, które kupują banki, podmioty gospodarcze i osoby fizyczne. Od początku były one atrakcyjną, w warunkach panującej inflacji i niepewności co do możliwości zrekompensowania jej skutków przy oferowanej przez banki stopie procentowej, ofertą dla chcących ulokować gdzieś wolne środki. Była to właściwa dla polityki pieniężnej nowoczesnego banku centralnego w gospodarce rynkowej metoda na ściągnięcie nadmiaru pieniądza od przedsiębiorstw i obywateli. Celem było też związanie nadwyżek płynności (pieniądza rezerwowego) banków, dla zmniejszenia ich akcji kredytowej, co miało przyczyniać się do obniżenia inflacji.

Jednakże, jak oceniali niektórzy ekonomiści, w naszych specyficznych warunkach, wobec tego, że walka z inflacją powinna być prowadzona przede wszystkim poprzez pobudzanie podaży, zwiększanie produkcji, a więc przeciwdziałanie recesji, ta, jak i inne z metod prowadzących do ograniczania kredytu, nie miała korzystnego oddziaływania na gospodarkę.

⁷ Por. A. Nowak, *op. cit.* s. 22

Bony były sprzedawane na rynku z dyskontem i mogły być odsprzedawane po cenie ogłaszanej co tydzień przez NBP. Wynikająca z różnicy między ceną kupna a ceną sprzedaży stopa procentowa dawała atrakcyjny, a przynajmniej "bezpieczny" zarobek nabywcy, były więc konkurencyjne dla depozytów bankowych. NBP stał się w ten sposób konkurentem innych banków w ściąganiu nadwyżek wolnego pieniądza ludności i przedsiębiorstw, a przy tym nie prowadził, zgodnie z Prawem bankowym, działalności kredytowej. Jednakże odsetki płacone przez NBP stanowiły *de facto* emisję pieniądza.

Bony NBP zostały wprowadzone jako specyficzny instrument dla ściągania pieniądza w sytuacji, gdy budżet państwa chwalił się nadwyżką. Nie istniała więc wtedy potrzeba wprowadzania drugiego typu walorów - tych emitowanych przez Skarb Państwa. Gdy zaczęto je wykorzystywać i znaczenia nabrały inne aktywa finansowe, bony NBP straciły znaczenie i na początku 1991 r. wstrzymano ich sprzedaż.

Drugi typ papierów wartościowych to bony i obligacje skarbowe. Są one emitowane przez rząd dla sfinansowania deficytu budżetowego lub, jak w naszym przypadku, w celu sterowania ilością pieniądza (stopniem płynności) w gospodarce. Rząd jest uważany za pewnego i wiarygodnego gwaranta papierów wartościowych, dlatego w gospodarkach rynkowych dysponenci nadmiaru gotówki chętnie część jej lokują w takie walory. U nas - tym chętniej, że były one stosunkowo wysoko oprocentowane (w krajach zachodnich papiery rządowe należą do najniżej oprocentowanych ze względu na to, że lokowanie środków w ten rodzaj aktywów nie wiąże się praktycznie z żadnym ryzykiem).

Stosunkowo wysokie oprocentowanie naszych papierów skarbowych jest uważane za bardzo poważny mankament. Prowadzi to do tego, że dla banków handel właśnie nimi, a nie udzielanie kredytów gospodarce, staje się, jeśli nie podstawowym, to jednym z ważniejszych źródeł dochodu. Gospodarka odczuwa bardzo silną potrzebę kredytów, jednak wobec wysokiej stopy procentowej realny popyt na kredyt bankowy jest niski; nie funkcjonują jeszcze praktycznie inne rodzaje instrumentów finansowych właściwych dla gospodarki kapitalistycznej - z braku doświadczenia, wiedzy, motywacji, możliwości i fachowych instytucji finansowych, których kreowanie idzie wciąż z oporem. W tej sytuacji banki znalazły łatwe źródło dochodu: bony i obligacje skarbowe, które przecież powinny raczej służyć ściąganiu nadmiaru pieniądza od ludności i przedsiębiorstw, by uzupełnić dochody państwa, za szczerze wobec niesprawności systemu podatkowego.

Ten stan rzeczy jest bardzo negatywnie oceniany przez wielu ekonomistów. W rezultacie bowiem znaczne środki zamiast wpływać do gospodarki, zasilają budżet: w ciągu 1992 r. realny kredyt dla podmiotów gospodarczych spadł o 5,6%,⁸ uważa się, że stało się to właśnie z powodu ściągnięcia środków przez budżet emitujący bony skarbowe, atrakcyjniejsze jako lokata dla inwestorów prywatnych i banków (wysoka stopa ich oprocentowania i brak ryzyka).

Tymczasem, uchwalone przez Sejm w minionym roku założenia polityki pieniężno-kredytowej na 1993 r. zalecały, by niedostatek pieniądza nie odbijał się na działalności gospodarczej, nie utrudniał jej przez zwiększenie ceny czy zmniejszenie dostępności kredytu. Nie zrealizowano postulatu Sejmu obniżania ceny kredytu, zapewnie-

⁸ Sprawozdanie z realizacji polityki pieniężnej w 1992 r., Narodowy Bank Polski, Warszawa, maj 1993 r.

nia kredytu dla podmiotów gospodarczych wchodzących na rynek, stymulowania wzrostu kredytu inwestycyjnego i oddziaływania na banki w kierunku finansowego wspierania przez nie działań restrukturyzacyjnych.⁹

NBP jest w związku z tym krytykowany za brak aktywnego oddziaływania na rzecz potaniaenia kredytu i pobudzenia działalności gospodarczej, co zwiększyłoby zdaniem wielu ekonomistów wpływ do budżetu, zmniejszyło jego deficyt i w związku z tym zmniejszyło zapotrzebowanie na pokrywanie deficytu zwiększaniem emisji bonów skarbowych. Bank centralny powinien tworzyć warunki nie tylko dla stabilności pieniądza, ale też sprzyjające ogólnemu rozwojowi. Nie sprzyja zaś rozwojowi stopa procentowa przewyższająca o blisko 1/3 wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych i znacznie bardziej wskaźnik wzrostu cen wyrobów przemysłowych.¹⁰ W pewnym okresie cena kredytu w bankach komercyjnych była nawet dwukrotnie wyższa od wskaźnika inflacji i wyższa od realnej rentowności przedsiębiorstw, a więc i stopy zwrotu z kapitału, jaką mogą one zapewnić - taki kredyt jest dla kredytobiorców za drogi, sam więc z jednej strony - działa pobudzająco na inflację, z drugiej strony - wpływa na recesję.¹¹

Na obniżenie stopy procentowej NBP mógłby, poza wymienionymi wcześniej instrumentami, wpływać z jednej strony - przez ograniczenie możliwości banków lokowania środków w papierach skarbowych, z drugiej strony - odchodząc od mitu "dodatniej stopy procentowej". Rzecz w tym, że drastyczny wzrost stopy procentowej po wprowadzeniu reformy roku 1990 wynikał z tego, że uznano za właściwe ustalanie stopy procentowej wyższej od wskaźnika inflacji, co miało zachęcić do oszczędzania i zmniejszyć zbyt duże zainteresowanie dolarem (tzw. dwuwalutowość gospodarki). Jednakże ochrona realnej wartości depozytów nie musi oznaczać konieczności oprocentowania w ogóle, a dodatniego oprocentowania w szczególności, wszystkich środków w bankach: banki oprocentowują, i to dość wysoko, nawet wkłady *a vista*, co w w ogóle nie jest konieczne, a w naszych warunkach, gdy trzeba zachęcać do oszczędzania¹² na dłuższy czas, wręcz niepożądane; zasada oprocentowania dodat-

⁹ Por. wywiad prof. Władysława L. Jaworskiego dla "Gazety Bankowej" (nr 26, 25 VI 1993).

¹⁰ Tamże.

¹¹ Uważa się, że drogi kredyt, a w ogóle pewne oderwanie ceny zewnętrznego zasilenia finansowego przemysłu z systemu finansowego od realnej rentowności przemysłu jest jedną z przyczyn zjawiska zwanego "stagflacją" - połączenia stagnacji gospodarczej, recesji, z inflacją, a więc spadkiem wartości pieniądza.

¹² Trzeba zaznaczyć, że problem motywacji do oszczędzania jest bardzo skomplikowany. W krajach kapitalistycznych wysokość stopy procentowej jest tylko jednym z wielu czynników, i bynajmniej nie najważniejszym. Ludzie oszczędzają z wielu powodów - i nie dlatego, że ich zachęca atrakcyjna stopa procentowa, ale dlatego, że **muszą** - nawet jeśli zdarzy się, że stopa procentowa oferowana przez banki za oszczędności jest niższa od wskaźnika inflacji. Znaczną rolę odgrywa też tradycja, ale kluczowa jest potrzeba, a właściwie konieczność posiadania rezerw finansowych, zakumulowanego "bogactwa".

Jest to bardzo ważne, gdyż stanowi jeden z czynników osłabiających wpływ na inflację tego, że praca jest w krajach zachodnich zwykle przez pracodawców opłacana **powyżej jej ceny równowagi**, a więc wyżej niż wynagrodzenia, jakie wyznaczyłby rynek. (Patrz: M. Lewinson - *Nie tylko wolny rynek, odrodzenie aktywnej polityki gospodarczej*, PWE, Warszawa 1992).

Powyższe uwagi są szczególnie istotne, gdyż absolutyzowanie roli stopy procentowej i twierdzenie, że stopa od oszczędności musi być bardzo wysoka, by zachęcić do oszczędzania, a skoro ona jest wysoka, to drogi musi być kredyt - **jest poważnym błędem**. Kluczową sprawą jest bowiem cena środków kapitałowych (a w tym kredytu) dla przedsiębiorców. Za drogie - nie tylko zniechęcają do inwestowania, ale dla wielu - praktycznie uniemożliwiają je. A przecież inwestycje są podstawą rozwoju i dobrobytu. Trzeba więc szukać takich rozwiązań, które dadzą niską stopę procentową i jednocześnie odpowiednią, zgodną z potrzebami gospodarki stopę oszczędności. Taki układ może zaś powstać tylko wtedy, gdy oszczędności zostaną wymuszone odpowiednimi technikami pieniężnymi i fiskalnymi.

niego powinna odnosić się tylko do wkładów terminowych,¹³ wtedy banki mogłyby, zachowując własną rentowność, znacznie obniżyć ceny kredytów.

Odnotujemy jednak, że Narodowy Bank Polski coraz sprawniej wypełnia funkcję banku centralnego normalnej gospodarki rynkowej, a więc banku banków i regulatora gospodarki poprzez politykę pieniężną, to znaczy oddziałującego na stopy procentowe (refinansową, redyskontową czy lombardową), poziom rezerwy obowiązkowej banków komercyjnych oraz operacje otwartego rynku. Te ostatnie są jednym z kluczowych elementów nowej roli. Trzeba jednak powiedzieć, że jest to element szczególnie trudny w warunkach braku tradycji, niedostosowanego systemu finansowego przedsiębiorstw, braku podziału dochodów takiego, by kreowane były dochody zdolne wytworzyć strumień odpowiednich oszczędności. Jest to ogólnie kwestia reformy systemu tworzenia i podziału dochodów na najniższych szczeblach gospodarki, w przedsiębiorstwach, oraz rozdzielania, poprzez system pieniężno-finansowy, strumieni pieniądza w gospodarce.

NBP zobowiązał się do 1 kwietnia 1993 r.¹⁴ zakończyć wszelkie działania o charakterze komercyjnym i pełnić tylko funkcje banku centralnego. Zobowiązanie to - jak dotąd nie zostało dotrzymane, co stało się przedmiotem krytyki Najwyższej Izby Kontroli. Jednakże, według informacji przedstawicieli NBP udzielonych na posiedzeniu Komisji Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów w dniu 16 listopada 1993 r., bank centralny w deklarowanym terminie zaprzestał prowadzenia działalności kredytowej, a do końca października prowadził jedynie rachunki osób prawnych i fizycznych, co obciążało jego koszty.

Warunki tworzenia banków komercyjnych

Utworzenie na bazie oddziałów terenowych NBP dziewięciu banków komercyjnych było pierwszym krokiem na drodze od monosystemu do zbudowania sieci nowych niezależnych, nie powiązanych z sobą instytucjonalnie banków. Banki te mogły swobodnie działać w całej Polsce i mogły bez ograniczeń wybierać kontrahentów instytucjonalnych (każde przedsiębiorstwo mogło prowadzić w każdym banku rachunek). Jednocześnie zniesiono podporządkowanie banków administracji państwowej.

Nowe Prawo bankowe (już w 1990 r.) wprowadziło bardzo liberalne zasady otwierania nowych banków, w tym także z częściowym bądź całkowitym udziałem kapitału prywatnego.

Warunki założenia banku były następujące:

- 1) kapitał własny w wysokości kolejno: 4, 10, 20, a w 1992 r. - 70 mld zł;
- 2) statut z listą założycieli banku; bank może założyć 10 osób fizycznych lub 3 prawne, przy czym z mocy ustawy z wymogu tego zwolnione są spółki Skarbu Państwa, banki krajowe, banki zagraniczne lub międzynarodowe instytucje bankowe;
- 3) plan działania na 1 rok, potem 3 lata działalności z prognozowanymi bilansami i rachunkami kosztów i zysków;
- 4) posiadanie pomieszczeń spełniających odpowiednie warunki;

¹³ Por. też cytowany wywiad prof. W. L. Jaworskiego.

¹⁴ Por. P. Wyczański op. cit.

5) powierzenie stanowisk kierowniczych osobom o nieposzlakowanej opinii (nie karanym za przestępstwa karno-skarbowe) i o odpowiednim wykształceniu.

W rezultacie tych ułatwień powstało wiele nowych banków. Z końcem 1990 r. było już 75 banków ogólnokrajowych, w tym 30 z większościami udziałem kapitału prywatnego, 104 banki spółdzielcze, które wydzieliły się z BGŻ i 1562 małe banki spółdzielcze, zrzeszone w BGŻ.

Wstępnie ustalone warunki były zbyt liberalne. Niektóre z nowych banków były prowadzone źle, założyciele i kierownictwa okazywały się nieodpowiedzialne lub niedostatecznie fachowe; wielu "bankowców" to przypadkowi ludzie, bez doświadczenia i odpowiednich kwalifikacji. Popełniane błędy to przede wszystkim nieumiejętność oceny ryzyka kontraktów, a w wyniku tego udzielanie kredytów podmiotom o słabej zdolności kredytowej lub bez odpowiedniego zabezpieczenia kredytu (zabezpieczenie o nieadekwatnej wartości lub nieupłynialne), udzielanie gwarancji lub poręczeń nieodpowiedzialnym podmiotom i doprowadzanie do strat podważających zaufanie klientów do banków.

W rezultacie w 1991 r. kryteria zostały zaostrzone przez podwyższenie kapitału własnego założycieli.¹⁵ W końcu 1992 r. działało 98 banków,¹⁶ mających prawną formę spółek akcyjnych. 84 banki miały zasięg krajowy, z czego 70 o kapitale państwo-wo-privatnym.

Rozwój bankowości komercyjnej

Trzeba zwrócić uwagę na to, że o ile prywatnych lub półprywatnych banków krajowych przybyło stosunkowo dużo, to bardzo mało weszło do Polski banków zagranicznych. Na koniec 1990 r. było ich tylko 4; do końca 1992 r. przybyło jeszcze kilka, powstała pewna liczba banków z udziałem kapitału zagranicznego; kilka banków zagranicznych otworzyło przedstawicielstwa nie pełniące funkcji bankowych lub pełniące je w ograniczonym zakresie.

Banki zagraniczne przede wszystkim prowadzą obsługę bankową dla przedsiębiorstw swych krajów macierzystych w kontaktach handlowych z polskimi przedsiębiorstwami. Jako że dysponują olbrzymim doświadczeniem i fachowymi kadrami, których brakuje Polsce, ich szerszy udział byłby bardzo pożądanym. Jednakże nie wchodzi w dziedziny obsługi naszego krajowego rynku finansowego, gromadzenia oszczędności ludności czy kredytowania i prowadzenia rachunków drobnego biznesu, a konkurencja dla polskiej bankowości byłaby tu bardzo pożądana.

Małe zainteresowanie banków zagranicznych Polską przypisuje się przede wszystkim opinii o naszym kraju jako niestabilnym, tak politycznie, jak legislacyjnie (brak stabilizacji prawa gospodarczego, finansowego, administracyjnego). Nie jest to jednak niestabilność większa niż ta, jaką obserwuje się w wielu innych krajach, do których jednak bankierzy zachodni nie wahają się wejść. Być może więc ważniejsze przyczyny to opory ze strony administracji oraz brak odpowiednio rozwiniętej infrastruktury technicznej (tragiczny stan telekomunikacji, bez której nowoczesna banko-

¹⁵ Minimum kapitałowe podniesiono do 70 mld zł, pozwolono jednak na dochodzenie do tej sumy do końca 1993 r.

¹⁶ Według "rankingu banków polskich" opracowanego przez "Gazetę Bankową" (nr 25, 18 VI 1993) na podstawie sprawozdań finansowych banków za rok 1992.

wość nie może funkcjonować) i pomieszczeń spełniających żądane wymagania: zapewnienie odpowiednich standardów we własnym zakresie jest zbyt kosztowne, by opłacało się wchodzić na dość jednak ubogi polski rynek usług finansowych. Większego zainteresowania banków zagranicznych Polską można więc oczekiwać dopiero wtedy, gdy nastąpi realne ożywienie gospodarki i poprawa jakości infrastruktury.

Blisko 100 polskich banków to zbiorowość bardzo zróżnicowana. Największym pod względem wielkości kapitału własnego jest Bank Handlowy SA w Warszawie, z kapitałem własnym 6277 mld zł; najmniejszym - Bank Spółdzielczy w Somiance 0,5 mld zł. Dominują banki małe z kapitałem do 100 mld (jest ich 62), co jak na bankowość jest sumą małą. Połowa banków (49) nie spełniała nowego wymogu kapitału minimalnego w wysokości 70 mld. W tej grupie 25 banków to małe banki spółdzielcze; kapitał własny osiemnastu z nich nie przekracza nawet sumy 10 mld zł. Jest wątpliwe, czy banki te w okresie roku zdołają powiększyć kapitał do wymaganego progu lub zdołają znaleźć formułę organizacyjną na połączenie kilku w jeden bank, mocniejszy finansowo i spełniający wymagania NBP.

Podstawowa działalność prowadzona przez banki to przyjmowanie depozytów i udzielanie kredytów. W 1992 r. odnotowano wyraźny spadek skłonności do oszczędzania w porównaniu z 1991 r.¹⁷ Główną tego przyczyną był spadek lub brak wzrostu płacy realnej większości społeczeństwa (niższe realne dochody oznaczają wejście w obszar niższej skłonności do oszczędzania) oraz dalsze pogorszenie sytuacji finansowej (zmniejszenie płynności) wielu przedsiębiorstw. Poza tym, pojawiły się konkurencyjne wobec oszczędzania w bankach możliwości lokowania pieniędzy (obligacje skarbowe, akcje przedsiębiorstw) - to jednak dotyczy stosunkowo wąskiej grupy posiadających wolne środki pieniężne.

Depozyty złotowe ludności przyrosły o ok. 60%, walutowe o ok. 53%; środki przedsiębiorstw na rachunkach bankowych zwiększyły się o 44% - jednak znaczna część tego przyrostu to dopisane odsetki: nowych lokat było dwa razy mniej niż w 1991 r.

Najwięcej depozytów zgromadził tradycyjnie do tego celu wyznaczony bank PKO BP: 70306 mld zł; drugi na liście BGŻ miał 19977 mld zł., a więc 3,5 raza mniej. Ogólna wartość depozytów PKO BP 143 razy przekraczała jego kapitał własny¹⁸ i była o 1/4 wyższa od sumy udzielonych kredytów. Jest przy tym jednak znamienne, że PKO przyjęła od ludności 4 bln zł, a jednocześnie wypłaciła jej odsetki 18 bln zł; inne banki, stosujące politykę przyciągania depozytariuszy atrakcyjnym oprocentowaniem wkładów, odnotowały jeszcze wyższe koszty odsetkowe, co przy zmniejszeniu zaangażowania kredytowego (o czym niżej) miało wpływ na wzrost emisji pieniądza, a więc przyczyniło się częściowo do inflacji.

Na wzrost kosztów pozyskiwania pieniędzy przez banki duży wpływ miała struktura depozytów. Niżej oprocentowanych wkładów *a vista* przybywało znacznie mniej (przyrost o ok. 40%) niż drogich wkładów terminowych (ok. 70%).¹⁹ Z tego punktu widzenia byłoby więc wskazane zalecane przez niektórych ekonomistów, o czym już

¹⁷ Por. *Ranking banków polskich*, "Gazeta Bankowa", nr 25, 18 VI 1993.

¹⁸ Najwięcej depozytów w stosunku do kapitału własnego miał jednak mały Bank Spółdzielczy Rzemiosła z Wrocławia - stosunek ten wynosił w jego przypadku 380.

¹⁹ *Ranking banków polskich*, "Gazeta Bankowa", nr 25, 18 VI 1993.

pisaliśmy, obniżenie stopy procentowej w ogóle a przede wszystkim stopy od wkładów *a vista* (nawet do zera).

Nadal czołową rolę w gromadzeniu depozytów dewizowych pełni bank Pekao SA - wartość wkładów dewizowych w tym banku wynosiła 57748 mld zł, przyrost zaś 17104 mld zł.

Działalność kredytowa banków, jak zostało powiedziane wcześniej, nie zaspokajała potrzeb gospodarki - i jest to oczywiste, skoro kredyty stanowiły od niecałych 25% aktywów dużych polskich banków do blisko 42% w bankach wydzielonej z NBP "dziewiątki", a w nowych bankach 38% aktywów. Po raz pierwszy w najnowszej historii naszej bankowości zaangażowanie kredytowe systemu bankowego zmniejszyło się.²⁰ Jest to sprzeczne z założeniami, które przewidywały zwiększenie kredytu dla gospodarki o 80 bln zł, a rzeczywisty wzrost wyniósł tylko ok. 50 bln zł; realnie, uwzględniając inflację, nastąpił spadek kredytu o 14,5%.

Taki udział kredytów jest bardzo niski: w krajach zachodnich kredyty osiągają 70-80% wartości aktywów. Niskie u nas zaangażowanie kredytowe banki tłumaczą narzucanymi przez NBP limitami. Tymczasem limity minionego roku nie zostały wykorzystane,²¹ a teraz system limitów przestał praktycznie funkcjonować. Podstawową przyczyną tak niepokojąco niskiego kredytowania była więc z jednej strony wysoka cena kredytu oferowanego przez banki, z drugiej - to, o czym pisaliśmy: możliwość osiągania stosunkowo wysokich zysków z lokat w papiery skarbowe. Podczas gdy w bankach zachodnich lokaty w papierach rządowych stanowią margines kilku procent, przede wszystkim ze względu na ich niską cenę, to niektóre nasze banki uczyniły sobie z tego intratne źródło dochodów: z czołowej dwudziestki 5 banków miało wyższy udział w aktywach papierów niż kredytów; w 16 z nich udział papierów był wyższy od 10%; Pekao SA, Bank Inicjatyw Gospodarczych i Polski Bank Rozwoju ulokowały w papierach ponad 50% swych aktywów.

Faktem jest, że wiele kredytów to tzw. "złe kredyty", a więc trudno ściągalne. Przyczyną tego jest jednak za wysoka cena kredytu - za wysoka w stosunku do niskiej rentowności przemysłu. Aczkolwiek wskaźniki efektywnościowe i rentowności sektora bankowego spadły w porównaniu z rokiem 1991, to jest to nadal najbardziej dochodowa gałąź gospodarki. Obciążenie złymi kredytami nie przeszkodziło więc kilku bankom państwowym osiągnąć wskaźniki, których mogłyby pozazdrościć najlepsze banki świata.²² Sytuacja taka nie jest normalna i dla gospodarki jest w gruncie rzeczy bardzo niekorzystna. Z pewnością jednak bardzo sprzyja prywatyzacji banków. Świadczy o tym przebieg prywatyzacji pierwszego banku (Wielkopolskiego Banku Kredytowego SA) i wielkie zainteresowanie prywatyzacją następnych banków.²³

Pożądane kierunki zmian

²⁰ Tamże.

²¹ Tamże.

²² Tamże.

²³ Tamże.

²³ Wysokie wskaźniki efektywności niektórych banków w sytuacji niskiej rentowności przemysłu, wynikającej między innymi z obciążenia drogimi kredytami, niewątpliwie muszą sprzyjać prywatyzacji realizowanej według obowiązujących reguł. W ten sposób jednak część kapitału finansowego kraju - w kapitał, jak się twierdzi, uboższego - odpływa do sektora bankowego, zubożając sektor finansowy, który powinien bezpośrednio zasilać w środki finansowe przede wszystkim przemysł.

Niewątpliwie system bankowy czeka dalsze daleko idące zmiany.

Po pierwsze, można oczekiwać dalszej ewolucji roli jaką pełni bank centralny. Powinien on w większym stopniu skoncentrować się na obronie wartości pieniądza, a więc prowadzeniu takiej polityki pieniężnej, która z jednej strony doprowadzi do obniżenia inflacji, zredukowania jej do poziomu przynajmniej porównywalnego z inflacją w krajach zachodnich; z drugiej strony, zwiększy dostępność pieniądza dla gospodarki, a więc doprowadzi do upowszechnienia kredytu. Na obecnym etapie cele te wydają się zasadniczo sprzeczne, gdyż emisja pieniądza kredytowego zdaniem niektórych polityków gospodarczych może prowadzić do zwiększenia inflacji. Niewątpliwie jednak dławienie inflacji połączone ze zbyt głęboką recesją jest próbą umacniania pieniądza przy osłabianiu gospodarki; a nie można mieć silnego pieniądza w słabej gospodarce. Jeśli recesja uniemożliwia realne przesunięcie mocy wytwórczych (w tym siły roboczej) od mało efektywnych zastosowań ku nowym, bardziej efektywnym, to gospodarka zostaje osłabiona, bo jej potencjał wytwórczy zamiast być zrestrukturyzowanym, zostaje zmniejszony, a to może być zbyt wysokim kosztem umacniania pieniądza. Zdaniem wielu ekonomistów mamy w naszym kraju do czynienia z taką właśnie sytuacją.

Pieniądz powinien być umacniany w toku takiej koniunktury gospodarczej, która stwarza realne możliwości restrukturyzacji, a nie w warunkach recesji. Nie ma żadnego teoretycznego dowodu, że dla umacniania pieniądza konieczna jest recesja.

Jak powiedzieliśmy wyżej, Narodowy Bank Polski w coraz większym stopniu wykorzystuje narzędzia oddziaływania na gospodarkę właściwe dla gospodarki rynkowej. Zdaniem niektórych ekonomistów instrumenty te są jednak za mało wykorzystywane w kierunku obniżenia stopy procentowej, przez co, pomimo inflacji, kredyt jest dla przedsiębiorstw za drogi.²⁴ Należy oczekiwać z jednej strony - bezpośredniego oddziaływania na stopę procentową poprzez kształtowanie wysokości stopy redyskontowej lub refinansowej oraz określanie poziomu rezerwy obowiązkowej, z drugiej strony - rozwoju operacji otwartego rynku, wciąż wykorzystywanych w za małym zakresie. Naszemu rynkowi finansowemu wciąż brakuje większego wyboru atrakcyjnych, dla chcących ulokować gotówkę, papierów skarbowych o średnim czasie wykupu oraz długoterminowych, czyli określonego typu weksli, certyfikatów czy obligacji skarbowych. Trzeba przyznać, że utrudnia rozwój takich instrumentów finansowych wciąż wysoka pełzająca inflacja i znaczna rozbieżność między stopami procentowymi oferowanymi przez banki a realną rentownością (stopą przychodu z kapitału), jaką mogą osiągnąć przedsiębiorstwa.

²⁴

Nie jest to tylko nasz problem. Prace Zespołu Badań Makroekonomicznych przy Parlamencie Europejskim (Working Group on Macroeconomic Research, European Centre for Parliamentary Research and Documentation) prowadzą do podobnych konkluzji. Podobnie jak nas, choć w mniejszej skali, kraje Wspólnoty dotyczy problem bezrobocia. Analizując sytuację gospodarczą przy pomocy modelu makroekonomicznego Mimoso, zespół doszedł do wniosku, że sprawą zasadniczą jest obniżenie stopy procentowej i zwiększenie inwestycji, a efektywną drogą do tego może być wsparcie kredytami Europejskiego Banku Inwestycyjnego i gwarantowanie pożyczek - może temu służyć specjalnie wykreowany Fundusz Inwestycyjny. (Według sprawozdania: *The Mimosa Team, Report for European Parliament*, April 1993).

Na naszym gruncie podobne badania prowadzi prof. Władysław Welfe ze swoim zespołem z Uniwersytetu Łódzkiego. (Por. *Alternatywy polityki antyrecesyjnej, analizy symulacyjne*, referat na konferencję naukową Instytutu Rozwoju i Studiów Strategicznych: *Modelowanie procesów rozwojowych w gospodarce*, Warszawa 30.11.1992 oraz prace w ramach projektu badawczego KBN nr 1-0111-91-01).

Po drugie, za ilościowym rozwojem sektora bankowego nie idzie dostateczne zróżnicowanie ofert dla gospodarki i ludności. Praktycznie jedynymi bankami gromadzącymi oszczędności ludności są PKO BP (depozyty złotowe) i Pekao SA (depozyty dewizowe); inne banki wciąż pełnią za małą rolę. Nie powstały atrakcyjne dla klientów wyspecjalizowane banki typu kas oszczędnościowych czy instytutów lokacyjnych (banki wzajemnych oszczędności). Pomimo zaawansowanych działań i pewnych wstępnych prób (przy wsparciu Banku Światowego), wciąż nie powstają banki hipoteczne wyspecjalizowane w gromadzeniu środków na budownictwo mieszkaniowe - przyczyną jest zbyt wysoki poziom stopy procentowej jak na możliwości rodzin, które są potencjalnymi klientami banków hipotecznych. Obiektywną przyczyną utrudniającą rozwój szerszej gamy usług bankowych dla ludności jest - w każdym praktycznie przypadku - za wysoka stopa procentowa.

Dla przedsiębiorstw oferty kredytowe banków są za drogie, brakuje atrakcyjnych finansowo konkurencyjnych ofert kapitałowych. Obiektywną przyczyną jest brak dostatecznie rozwiniętego systemu finansowego, a więc innych instytucji finansowych (tak zwanych niebankowych instytucji pośrednictwa finansowego), które stworzyłyby konkurencję dla kapitału pożyczkowego. Rozwój całościowego, spójnego systemu finansowego przebiega powoli, według wielu opinii, zbyt powoli, jak na potrzeby kraju intensywnie przekształcającego gospodarkę.

Od systemu bankowego należy też oczekiwać rozwoju jakościowego, organizacyjnego i technicznego. Jest to z jednej strony - kwestia fachowości i doświadczenia personelu, której nabycie wymaga czasu, z drugiej strony - infrastruktury technicznej, przede wszystkim jakości infrastruktury telekomunikacyjnej, oraz rozwiązań organizacyjnych, typu międzybankowe domy rozliczeniowe, które doprowadziłyby do skrócenia czasu rozliczeń.

Aktualny stan jak i perspektywy rozwoju systemu bankowego wyznaczane są z jednej strony - przez pogląd o koniecznej samodzielności banku centralnego, z drugiej - przez postawienie naczelnego postulatu umacniania pieniądza i forsowanej przez Ministerstwo Finansów polityki restrykcyjnej kontroli deficytu budżetu państwa, gdyż uważa się, że deficyt ten jest podstawowym wyznacznikiem inflacji.

Związki między deficytem budżetowym a inflacją są jednak bardziej złożone niż się często sądzi. Związek ten nie jest ani prosty, ani bezpośredni.²⁵ Z pewnością wysoki deficyt budżetu nie musi oznaczać automatycznie wysokiej inflacji, bo istotniejszy jest mechanizm finansowania tego deficytu, a nie jego wysokość. W naszych warunkach można by jednak sformułować tezę, że deficyt budżetowy jest nie tyle przyczyną inflacji, co raczej skutkiem tych samych zjawisk, które powodują inflację. Walcząc z inflacją trzeba więc sięgnąć głębiej do tych wspólnych przyczyn, a nie po prostu likwidować deficyt przez ograniczanie wydatków. Zamiast mówić o redukcji wydatków państwa dla zmniejszenia deficytu, co ma rzekomo ograniczyć inflację, powinno się raczej prowadzić odpowiednią politykę restrukturyzacyjną i stosownie do niej porządkować budżet państwa - tak jego wydatki, jak i dochody.

Przyczyny, o których mówimy, tkwią w strukturze - zarówno rzeczowej gospodarki, jak i w systemie finansowo -pieniężnym, czyli w sferze regulacji. Za jedną z podstawowych przyczyn inflacji uważa się za niską realną stopę oszczędności w porówna-

²⁵ Na przykład w Wielkiej Brytanii ostatnio podnosi się głośno kwestię stosunkowo wysokiego deficytu budżetowego (przez niektórych szacowanego na ok. 8% produktu narodowego), a jednocześnie mówi się o najniższej od wielu lat inflacji.

niu z potrzebami inwestycyjnymi sektora przedsiębiorstw. Rośnie wtedy cena względnie rzadkiego dobra, jakim stają się środki finansowe; na względnie wysoki popyt gospodarka może nie być w stanie zareagować wzrostem wykorzystania mocy produkcyjnych i potrzebuje kapitału finansowego dla sfinansowania inwestycji. Jeśli wtedy, wobec niskich oszczędności, środki kapitałowe są kreowane przez zwiększoną emisję pieniądza (a emisję taką tworzy cały system bankowy, zgodnie z zasadami kreacji pieniądza przez banki - co w pewnym zakresie może być regulowane przez władze centralne - np. przez określanie poziomu rezerwy obowiązkowej), to rezultatem jest (raczej: może być) inflacja.

Podobnie, przyczyną inflacji może być faktyczna a nielegalna lub świadomie ustalona przez państwo niska stopa podatkowa, która sprawia, że środki uzyskiwane z systemu podatkowego są niższe od potrzeb państwa. Wtedy państwo może: po pierwsze - zwiększyć zadłużenie w sektorze prywatnym (przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe), co ogólnej ilości pieniądza (w zasadzie) nie zmienia, może natomiast doprowadzić do podrożenia kredytu; lub po drugie - zwiększyć emisję pieniądza, co technicznie polega na tym, że państwowe papiery wartościowe są nie - sprzedawane sektorowi prywatnemu, lecz - "sprzedawane" bankowi centralnemu, który płaci za nie pieniądzem wyemitowanym.

Ten drugi zabieg formalnie zwiększa zadłużenie, jednakże jest to zadłużenie niegroźne, gdyż w ten sposób państwo zadłuża się właściwie u samego siebie, jako że bank centralny jest też instytucją centralną (jedną z jego funkcji jest wszak "bycie kasą budżetu państwa"). Co jest jednak istotne: oto w tym przypadku ma miejsce emisja pieniądza - i ona może być źródłem inflacji, ale nie musi - to zależy od konkretnych warunków. W zasadniczo normalnych warunkach, nawet w gospodarce rynkowej, nie tylko dopuszczalne, ale wręcz pożądane jest emitowanie pieniądza w pewnej stałej proporcji do produktu narodowego, najlepiej określonej przez długookresowy wskaźnik wzrostu produktu narodowego (Milton Friedman). Zapewne najkorzystniej by było, gdyby ten emitowany pieniądz pokrywał w całości wydatki państwa, faktycznie jednak potrzeby państwa są wyższe i ich udział w produkcie narodowym przekracza możliwości finansowania emisją pieniądza.

W gospodarce transformującej się z socjalistycznej na kapitalistyczną znaczenie takiej emisji jest - jak piszemy w dalszej części niniejszej pracy - nawet bardziej istotne.

Właśnie to, że inflacja jest powodowana przez niedostateczne oszczędzanie i ucieczkę od podatków - jest przyczyną nazwania inflacji "podatkiem inflacyjnym": skoro społeczeństwo nie płaci podatków wprost, płaci je pośrednio przez redukowanie wartości pieniądza, którym ono dysponuje.

Sięgnięcie do przyczyn inflacji musiałoby więc polegać na działaniu na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, stworzeniu skutecznych mechanizmów wymuszających realne zwiększenie oszczędności, a to by wymagało z jednej strony dokładnej analizy struktury dochodów realnych w społeczeństwie, z drugiej strony, odpowiednie kształtowanie tych dochodów, bo na różnych poziomach dochodów różna jest realna skłonność i zdolność do oszczędzania.

Po drugie, trzeba by zwiększyć realne opodatkowanie - czyli urealnić, poprawić ściągalność podatków. To z kolei zależy też od tego, czy państwo utrzymuje swój portfel wydatków, czy przekazuje je rynkowi, a to rodzi określone konsekwencje pieniężne, o których piszemy dalej.

Trzeba przy tym podkreślić, że gdy mówimy o urealnieniu, to chodzi nam o **rzeczywistą stopę podatkową**, a nie o stopę nominalną, wyznaczoną przez przepisy ustaw podatkowych. Ustawy te są wobec gospodarki (tak przedsiębiorstw jak i go-

spodarstw domowych) zbyt restrykcyjne - w tym sensie, że narzucają za wysokie obciążenia. To jest z jednej strony - jedną z przyczyn ucieczki od podatków, z drugiej - powoduje obniżenie aktywności gospodarczej tych podmiotów gospodarczych, które na unikanie podatków nie mogą sobie pozwolić: gdy dostrzegają, że zbyt duża część uzyskanego dochodu musi być oddana państwu, wolą o ten dochód nie zabiegać.

Wysokie podatki - jako dochód państwa rozdysponowany w rozmaity sposób, a więc w gruncie rzeczy przekształcony na dochody różnych grup ludności i podmiotów gospodarczych - mogą jednak spowodować, że zmniejszy się skłonność (zdolność) do oszczędzania tych, którzy płacą podatki, a środki uzyskane od nich poprzez system podatkowy - zostaną przeznaczone na konsumpcję (na przykład wtedy, gdy płaci się nimi zasiłki dla bezrobotnych). Wtedy podatki powodują de facto zwiększenie stopy konsumpcji - czyli obniżenie stopy oszczędności.

Trzeba jednak zaznaczyć, że problem inflacji jest znacznie bardziej skomplikowany. Inflacja miała i ma u nas w dalszym ciągu charakter kosztowy, strukturalny; dla niektórych przedsiębiorstw ważnym składnikiem kosztów, który wymusza wzrost cen, a więc stanowi źródło inflacji, jest wysoko oprocentowany kredyt. Walka z nią wymagała więc bardziej złożonych zabiegów, oddziaływania na sferę produkcyjną, a nie stosowania prostych zabiegów monetarystycznych, które musiały być mniej skuteczne niż oczekiwano.

Inflacja ma też charakter dostosowawczy w procesie kształtowania gospodarki rynkowej, co oznacza, że ceny dostosowują się do cen nowo powstających i rosnących z powodów strukturalnych (ceny są funkcją innych cen). Hamowanie tych procesów dostosowawczych nie tylko nie prowadzi do skutecznego i trwałego zmniejszenia inflacji, ale nawet wzmaga ją - przez to, że pogłębia recesję.

W dalszej części pracy pokazujemy, że przyczyny inflacji tkwią też w zaburzeniu struktury budżetowo-bilansowej gospodarki.

Trzeba też zwrócić uwagę, że jednocześnie same banki funkcjonują w określonej strukturze uwarunkowań tak gospodarczych (mają powiązania z określonymi podmiotami gospodarczymi), jak i instytucjonalnych, bowiem część jest wciąż własnością Skarbu Państwa i faktycznie podlega Ministerstwu Finansów, część zaś to słabe banki prywatne i spółdzielcze.

W obecnej sytuacji być może zbyt pochopnie twierdzi się, że celowe jest pozostawienie systemu bankowego "samemu sobie" w tym sensie, by bankowi centralnemu nadać niezależność w kreowaniu polityki pieniężnej, jakiej dotąd nie miał, podczas gdy słabe banki komercyjne, choć niezależne, poddane są presji silnych gospodarczych grup nacisku. Prowadzi to do udzielania kredytów, które stają się obciążeniem zagrażającym upadłością. Według oceny dokonanej przez 12 banków - jeszcze w końcu sierpnia zdolności kredytowej nie posiadały 4474 przedsiębiorstwa, w tym 36% przedsiębiorstw państwowych, 32% rolnych i 18% handlowych.²⁶ Tak zwane zjawisko "złych długów" narasta, stając się istotnym problemem sektora bankowego i zmusza do zaostrzenia działalności kredytowej. Rezultatem jest dalsze pogłębienie rozbieżności między potrzebami przemysłu a ofertą systemu bankowego. To z kolei jest uważane za istotny argument na rzecz konieczności uzgadniania działalności sektora bankowego z polityką gospodarczą rządu.

Nadanie niezależności bankowi centralnemu w sytuacji, gdy trzeba prowadzić rozsądną i skuteczną politykę restrukturyzacyjną, wydaje się dyskusyjne. W krajach

²⁶ J. Gradowski - System Bankowy w procesie transformacji, "Kontrola Państwowa", nr 1/1993.

o gospodarce rynkowej stopień niezależności banku centralnego jest zróżnicowany. Zależy on od sposobu mianowania prezesa banku, długości trwania jego kadencji, ustawowo określonej niezależności banku.

Warto jednak mieć na uwadze, że praktycznie stan rzeczywisty często odbiega od ideału wyznaczanego przez normy prawne i deklaracje polityczne. Formalnie znaczną niezależność mają banki centralne Stanów Zjednoczonych (System Rezerwy Federalnej - tzw. FED) oraz RFN; w innych natomiast krajach (W. Brytanii, Francji, Szwecji, Japonii) banki centralne są w większym stopniu podporządkowane rządowi. Jednakże i w tych krajach, gdzie formalnie banki centralne są niezależne, faktycznie rządy wpływają na banki centralne, i to czasem bardzo silnie - przykładem może być choćby presja wywierana na FED przez R. Reagana i wcześniej innych prezydentów. Wybitny amerykański ekonomista P. A. Samuelson jednoznacznie stawia tezę o koniecznej zgodności między polityką fiskalną a polityką monetarną. Nie może być bowiem tak, że szeroko rozumiana polityka finansowa, na którą składa się polityka monetarna i fiskalna, będzie uprawiana przez dwa zupełnie odrębne podmioty. Łatwo wtedy o działania niespójne i sprzeczne.

Na przykład, w krajach o gospodarce rynkowej możliwe są różne metody oddziaływania na rzecz poprawy koniunktury gospodarczej: przez obniżenie podatków, wzrost wydatków publicznych lub ułatwienia w działalności kredytowej. Nie można jednak prowadzić polityki niezależnej w ten sposób, że podczas gdy rząd obniża podatki, lub stosuje ulgi podatkowe przy podejmowaniu nowych inwestycji, bank centralny podnosi stopę procentową w stopniu neutralizującym zamierzenia rządu.²⁷ Formalna niezależność banku centralnego musi więc być podporządkowana względem pragmatycznym. Niektórzy ekonomiści (np. J. K. Galbraith) tę formalną niezależność wprost nazywają fikcją.

Aczkolwiek u nas problem jest zasadniczo inny, bo rząd bynajmniej podatków nie obniża, są one ogólnie zdecydowanie za wysokie, to ten problem zgodności, czy niesprzeczności działań rządu i banku centralnego - dotyczy też sytuacji, z jaką mamy obecnie do czynienia w Polsce.²⁸

Bank centralny musi więc działać zgodnie z polityką rządu, którego cele są szersze niż cele banku centralnego: walka z bezrobociem, rozwój koniunktury gospodarczej, cele społeczne i inne - np. ekspansja gospodarcza, rozwój potencjału obronnego (czy też, w bogatszych krajach, badania kosmiczne).

Trafnie pisze więc prof. Jaworski: "W czerwcu 1992 r. Sejm uchwalił założenia polityki pieniężnej na rok 1992, które nie uległy zmianie przez Sejm. Żadna z zawartych w tej uchwale podstawowych tez nie została zrealizowana. Zgodnie z tą uchwałą: - niedostatek pieniądza miał nie utrudniać procesów gospodarczych; - podaź pieniądza krajowego miała zwiększyć się o kilka procent; - miała się zmniejszyć dolegliwość kosztów kredytu; - NBP miał wspierać działania restrukturyzacyjne; - NBP miał stymulować kredyt długoterminowy. Założenia miały sprzyjać polityce antyrecesyjnej, faktycznie była prowadzona w roku 1992 polityka wybitnie restrykcyjna (realny spadek kredytu dla gospodarki narodowej) (...) należy inaczej określić zadania NBP. Nie mogą one ograniczać się wyłącznie do "utrzymania stabilnej wartości pieniądza pol-

²⁷ P. A. Samuelson - *The Fiscal-Monetary Mix Policy and Government Deficits*, New York 1985.

²⁸ Por. A. Nowak, op. cit. s. 18.

skiego", gdyż to w praktyce ogranicza rolę NBP do pasywnego dostosowania się do kształtowania się budżetu. Trzeba uzupełnić zadania NBP. Nie tylko stabilizacja pieniądza, ale także wzrost dochodu narodowego i zmniejszenie bezrobocia powinny określać cel działania tego banku."²⁹

Ta negatywna ocena polityki pieniężnej została potwierdzona przez wielu ekspertów, jak i posłów w Komisji Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów. W I półroczu 1993 r. podstawy tej negatywnej oceny zostały w pewnym stopniu złagodzone. O ile w 1992 r. realne zadłużenie kredytowe sektora niefinansowego (przedsiębiorstwa, instytucje ubezpieczeniowe i gospodarstwa domowe) charakteryzowało się dynamiką niższą niż w 1991 r., nastąpił więc realny spadek kredytu, to w ciągu pierwszych sześciu miesięcy bieżącego roku nastąpił co prawda niewielki (0,7%)³⁰, ale jednak realny wzrost kredytu.

Jednocześnie jednak rosło zadłużenie netto sektora budżetowego: z 208,5 bln zł w końcu 1992 r. do 259 bln zł w czerwcu 1993 r., czyli o 24,2% - wobec wzrostu o 15,1% zadłużenia sektora niefinansowego. W pewnej mierze zadłużenie budżetu w systemie bankowym zmniejszało możliwości kredytowania sektora niefinansowego, przede wszystkim przedsiębiorstw, bo - jak pisaliśmy wyżej - banki komercyjne preferowały wykup rządowych papierów wartościowych. Przez wielu ekspertów bardzo źle jest więc oceniane tak znaczne zadłużenie budżetu w bankach komercyjnych - prawie tak jak w banku centralnym. Udział NBP w finansowaniu budżetu niewątpliwie rozszerza jego gospodarczą rolę, ponad postulowaną dbałość o stabilność pieniądza. Jest to jednak dla banku centralnego, jak i dla całego systemu bankowego, oraz oczywiście dla całej gospodarki znaczne obciążenie, które zmniejsza możliwości oddziaływania na wzrost gospodarczy i redukowanie bezrobocia przez tworzenie nowych produktywnych miejsc pracy.

Pieniądz w gospodarce rynkowej a transformacja

Jeśli mieć na względzie to, że gospodarka polska wciąż przechodzi proces złożonej transformacji, to problem stosunku bank centralny - władza wykonawcza trzeba rozpatrywać w innym, szerszym wymiarze niż ten, o jakim pisał P. Samuelson czy inni ekonomiści. Jest to bowiem wtedy nie tylko kwestia doraźnego podporządkowania banku polityce rządu, czy raczej konieczności "brania pod uwagę" polityki rządu przez bank centralny w jego działaniach. Jest to bardziej istotna kwestia udziału banku centralnego w złożonym procesie przebudowy gospodarki. Jednym z kluczowych elementów tej przebudowy musi być pieniądz jako taki i system pieniężno-finansowy regulujący tworzenie i cyrkulację w gospodarce tak pieniądza, jak i innych aktywów finansowych.

Powyższe bardzo złożone i trudne problemy wymagają uwzględnienia wielu teoretycznych i praktycznych aspektów. Tutaj zwrócimy uwagę na pewne fundamentalne a niedoceniane kwestie leżące na styku polityki pieniężnej i polityki gospodarczej w szerszym rozumieniu.

²⁹ Władysław Leopold Jaworski - *Nowy etap reformy bankowej*, "Bank", nr 2/1993, s. 12.

³⁰ Według *Sprawozdania z realizacji polityki pieniężnej w I półroczu 1993 r.*, NBP, Warszawa, październik 1993.

Tak więc, **po pierwsze**, ilość pieniądza w gospodarce jest funkcją ilości dóbr i cen. Klasyczna i podstawowa formuła wyraża to następująco:

$$MV = PQ,$$

gdzie M - ilość pieniądza; V - szybkość obiegu pieniądza; P - średnia cena produkowanych dóbr; Q - ilość produkowanych dóbr.

Z powyższego wzoru wynika, że ilość pieniądza zależy od tego, ile dóbr jest produkowanych i jakie są ich ceny. Wniosek ten jest oczywisty, jednakże w przypadku gospodarki przekształcanej z socjalistycznej na rynkową trzeba mieć na uwadze to, że ceny dóbr zależą bezpośrednio od polityki transformacyjnej realizowanej przez państwo. Jednym z elementów tej polityki jest tzw. "urynkawianie" różnych dóbr, polegające na tym, że państwo wycofując się z dotowania cen tych dóbr (które powodowało, że ceny były niższe od cen, jakie wyznaczyłby rynek, na ogół niższe nawet od kosztów, a w wielu przypadkach zerowe - gdy dobra stanowiły część konsumpcji zbiorowej lub stanowiły element polityki społecznej) wprowadza je na rynek i wymusza wyznaczanie cen rynkowych. Rosną więc ceny, a zatem i średnia cena, czyli P w powyższym wzorze. To powoduje, że zgodnie z powyższą formułą rośnie prawa strona równania, a to oznacza, że - jeśli nie wzrośnie prędkość obiegu pieniądza, a ta na ogół zmienia się powoli - powinna wzrosnąć ilość pieniądza w gospodarce, wyrażona symbolicznie jako M.

Z zależności tej wynika wniosek, że z polityką rządu "cofania dotacji" powinna być ściśle skoordynowana polityka kreacji pieniądza, za którą jest odpowiedzialny bank centralny. Brak takiej koordynacji może być przyczyną poważnych perturbacji w gospodarce.³¹

Po drugie, każdy budżet to zestawienie strumieni dochodów i wydatków. Równowaga gospodarcza ma miejsce wtedy, gdy wszystkie te budżety są, mówiąc w dużym uproszczeniu, "w zasadzie zbilansowane", tzn. wydatki równają się dochodom. Jeśli wydawane jest więcej niż wynoszą dochody, to powstaje zadłużenie, które może być źródłem nierównowagi i inflacji, jeśli pokrywane jest emisją pieniądza, albo - może też być przyczyną załamania wielu podmiotów gospodarczych i całej gospodarki. Polityka gospodarcza musi mieć na uwadze całą tę wielką rodzinę budżetów, a nie patrzeć tylko na budżet państwa; musi uwzględniać, jakie jej posunięcia rodzą skutki dla tych budżetów. Jeśli więc na przykład w wyniku polityki państwa generowane są ceny, które wymuszają istotny wzrost wydatków podmiotów gospodarczych (na przykład dla gospodarstw domowych - wzrost czynszów), to trzeba przeanalizować możliwości wzrostu dochodów tych podmiotów, by ich indywidualne budżety były zrównoważone. W polityce nie wolno od tych problemów abstrahować.

Przedmiotem zainteresowania polityki finansowej na szczeblu rządu i Sejmu jest przede wszystkim budżet państwa. Jednakże gospodarka to nie tylko państwo. To miliony podmiotów gospodarczych: przedsiębiorstw, gospodarstw domowych, władz

³¹ Podstawowe zależności między istnieniem bądź nieistnieniem dotacji a ilością pieniądza i wynikające z tego wnioski co do roli banku centralnego zostały przedstawione w artykule: J. Żyżyński: *Dotacje - pieniądz - polityka finansowa*, "Życie Gospodarcze", nr 5/1992.

terenowych i lokalnych itd. Stan każdego z tych podmiotów opisują dwa rodzaje zestawień: budżety i bilanse: **gospodarka to miliony budżetów i bilansów**.³²

Trzeba przy tym podkreślić, że o inflacji decydują **nie dochody** podmiotów gospodarczych **a ich wydatki**. Jest to rozróżnienie bardzo istotne. W procesie reformowania i stabilizowania gospodarki problemem nie jest więc bezpośrednio wzrost dochodów (wynagrodzeń) jako taki, lecz ewentualny wzrost wydatków - i to tylko wtedy, gdy gospodarka na ten wzrost wydatków nie jest w stanie odpowiedzieć wzrostem rzeczowym produkcji i reaguje wzrostem cen.

Oczywiście wysokie dochody kierowane na rynek, a więc wysokie wydatki, mogą być przyczyną inflacji. Nie znaczy to jednak, że dochody te trzeba drastycznie redukować - zwłaszcza w kontekście tego, co wyżej zostało powiedziane o zmianie struktury cen. Właściwsze byłoby stworzenie mechanizmów sprawiających, by nie były one bezpośrednio zamieniane na wydatki mogące dawać efekt inflacyjny - mogą być przekształcane na przykład na oszczędności.

Niektórzy ekonomiści i politycy twierdzą, że "społeczeństwo żyje ponad stan". Jest to jeden z klasy poglądów błędnych przez ogólnikowość i kierowanie się wskaźnikami średnimi. Społeczeństwo nie żyje ani nie żyło ponad stan, nawet jak na możliwości tej gospodarki. Ponad stan, gdy określać go możliwościami gospodarki, żyły (i żyją) pewne grupy społeczeństwa - i to, paradoksalnie, te o wysokich dochodach: a ściśle biorąc, za wysokie były (i są) wydatki konsumpcyjne tych grup. Pogląd ogólny o życiu ponad stan nie może być podstawą dla polityki redukcji dochodów realnych dużych grup ludności do poziomu uniemożliwiającego normalną egzystencję. Załamanie budżetów rodzin prowadzi tylko do tego, że ludzie unikają płacenia podatków, czynszów itd. Wynikające z tego rosnące ogólne zadłużenie staje się dla gospodarki i budżetu państwa obciążeniem tak wysokim, że nie może być zredukowane w wyniku normalnej polityki finansowej i pieniężnej.

³²

W tradycyjnych modelach makroekonomicznych dokonuje się dwóch rodzajów uproszczeń. Po pierwsze, analizuje się gospodarkę przez pryzmat wielkości zagregowanych, globalnych, ogólnych, średnich - takich jak dochód narodowy, produkt globalny, średnia wydajność, poziom oszczędności, inwestycji itd. Takie spojrzenie jest z punktu widzenia polityki gospodarczej uproszczeniem zbyt wielkim i nawet groźnym, gdyż może prowadzić do wyników średnio - dobrych, ale w szczegółach daleko odbiegających od oczekiwań. Przykład, który ilustruje, jak myląco może działać informacja o średniej jest prosty. Wyobraźmy sobie, że 100 osób osiąga dochody po 1 mln zł. Średni dochód wynosi wtedy 1 mln. Gdy jednak nastąpi zmiana **strukturalna** polegająca na tym, że dla 99 osób dochód spadnie do 0,5 mln zł, a dla jednej wzrośnie do 100 mln, to w rezultacie średni dochód wzrośnie do 1,495 mln. Taki wskaźnik wzrostu jest wysoce mylący, bo dochody większości - i to bardzo znacznej - populacji spadły o 50%. Metodologiczny błąd w tym przypadku polega na tym, że do określenia dochodów, ich wzrostu - bierze się średnią, a w przypadku dochodów właściwą miarą jest tzw. **dominanta** - ta, jak widać, spadła właśnie o 50%. Jest znamienne, że w informacjach o dochodach zarówno niektórzy ekonomiści, statystycy jak i politycy podają dochody, wynagrodzenia, płace - średnie, co jest błędne, bo wielkości te charakteryzują się rozkładem asymetrycznym (dlatego powinno się podawać dominanty). Statystykom i ekonomistom można wtedy przypisać brak profesjonalizmu, a politykom - krótkowzroczność polityczną, bo choć oni mówią o wzroście, **społeczeństwo i tak swoje wie**.

Po drugie, w modelach tych mówi się raczej o budżecie, zapominając o "bilansowej stronie" opisu podmiotów gospodarczych, co jest też opisów tych **zubożeniem**. Bilanse opisują stan zasobów, które oczywiście powstają w pewnym okresie czasu jako rezultat realizacji określonych budżetów. Jednakże zależność jest dwustronna, gdyż stan bilansów decyduje w znacznej mierze o zachowaniach podmiotów gospodarczych.

Realna polityka gospodarcza to oczywiście nie to samo co teoria makroekonomiczna. Przedmiotem jej zainteresowania jest (powinna być) "żywa tkanka ekonomiczna", a tę tworzą miliony realnie istniejących podmiotów gospodarczych, które na określone warunki reagują w określony sposób. Te podmioty tworzą **złożoną strukturę budżetów i bilansów**, które wszystkie **łącznie** decydują o równowadze gospodarczej, rozwoju gospodarki i - dla polityki najistotniejszych - społecznych odczuciach o stanie gospodarki.

Zadaniem polityki gospodarczej musi być jednak wnikliwa analiza także tego, co dzieje się z bilansami podmiotów gospodarczych. Jeśli bowiem równowaga ogólna, czy po prostu równowaga budżetu państwa, jest osiągnięta poprzez zaburzenie bilansów podmiotów gospodarczych, to fakt ten staje się silnym źródłem nowej nierównowagi. Nierównowaga taka może powstać wtedy, gdy zredukowana zostanie wartość aktywów (a więc tego, co decyduje o bogactwie) będących w posiadaniu podmiotów gospodarczych, zaś podwyższona wartość pasywów, czyli zobowiązań tych podmiotów. Jednym z elementów aktywów są środki finansowe, w tym pieniądź i inne papiery wartościowe. Przykładem doprowadzenia do takiej nierównowagi może być zredukowanie wartości pieniądza, w tym wkładów oszczędnościowych i podwyższenie oprocentowania kredytów, na przykład mieszkaniowych. Jest to - w zasadzie niepotrzebne - działanie na bilanse w sytuacji, gdy nierównowaga ma charakter budżetowy.

Z ekonomicznego punktu widzenia działanie takie było błędne i miało dalekosiężne skutki. Wynikało ono przede wszystkim stąd, że napięcia w bilansach stały się z jednej strony - źródłem nacisku na pieniądź (popytu na pieniądź), co spowodowało permanentną presję inflacyjną, z drugiej - jednym z powodów perturbacji finansowych, popularnie nazywanych zatorami płatniczymi. W przypadku wielu przedsiębiorstw skutkiem były obiektywnie niepotrzebne i nieuzasadnione załamania bilansów prowadzące do bankructw - a to z kolei prowadziło do pospiesznych prywatyzacji pod presją warunków finansowych jakie tworzą bankructwa.

Po trzecie, pieniądź w nowoczesnej gospodarce jest kategorią bardzo złożoną: szeroka definicja pieniądza obejmuje oprócz tzw. pieniądza w obiegu także mniej płynne jego formy, w tym różne kategorie depozytów. W Polsce w I kwartale 1993 r. gotówka w obiegu stanowiła 25,8% pieniądza krajowego, a 19,3% pieniądza ogółem (tzn. po uwzględnieniu depozytów walutowych sektora niefinansowego). Udział depozytów w pieniądzu krajowym w końcu I kwartału zmniejszył się w porównaniu z końcem 1992 r. z 74,8 do 74,2 %, ³³ co nie jest dobrą tendencją. Na przykład w W. Brytanii latach osiemdziesiątych gotówka w obiegu stanowiła ok. 4% szeroko rozumianego pieniądza (z uwzględnieniem różnych instrumentów rynku pieniężnego, także certyfikatów podatkowych), a gotówka poszerzona o nieoprocentowane wkłady na żądanie - ok. 14%. ³⁴

Bilanse podmiotów gospodarczych (a do nich zaliczają się także gospodarstwa domowe) informują o zasobach, jakimi one dysponują, obejmują między innymi różne kategorie pieniądza, w tym jego mniej płynne od gotówki formy, oraz inne rodzaje środków (aktywów) finansowych. Dobrze prowadzona polityka gospodarcza, świadoma tego, że tak zwany "nadmiar płynności" jest jednym ze źródeł inflacji, powinna dbać o zachowanie, lub możliwie najmniejsze zaburzenie równowagi bilansów, poprzez restrukturyzację aktywów, a więc zamianę "zbyt płynnych" aktywów na formy mniej płynne. Tego jednak nie zrobiono, prowadząc właśnie do nowego typu nierównowagi gospodarczej.

³³ Według: *Sprawozdania z realizacji polityki pieniężnej w kwartale 1993 r.*, Narodowy Bank Polski, Warszawa, lipiec 1993.

³⁴ Według "Bank of England Quarterly Bulletin", May 1987. Cytowane za A. Nowak, *System finansowy Wielkiej Brytanii*, maszynopis powielony, Wydział Zarządzania UW, Warszawa 1993.

Jednym z uczestników świadomie prowadzonej polityki restrukturyzacji aktywów powinien być właśnie bank centralny.

I tu trzeba powiedzieć, że kluczową sprawą jest rozróżnienie kategorii wydatków budżetowych, które mogą mieć różny wpływ na związek deficytu budżetowego z inflacją. A więc wydatki budżetu państwa mogą:

a) stanowić regularne dochody pewnych podmiotów gospodarczych (sfera budżetowa, przedsiębiorstwa, od których rząd nabywa dobra i usługi, firmy dotowane przez państwo) - wtedy jest to oddziaływanie na budżety podmiotów gospodarczych;

b) być jednorazowymi wydatkami na pewne cele - wtedy są dochodami krótkookresowymi, jednorazowymi podmiotów gospodarczych i generują ich wydatki - ale nie o charakterze regularnym;

c) zmieniać stan bilansów podmiotów gospodarczych - wtedy jest to jednorazowe, incydentalne oddziaływanie na podmioty gospodarcze, zmieniające realną wartość ich aktywów i pasywów, co nie musi pociągać za sobą wzrostu ich wydatków.

Wszelkie twierdzenia o szkodliwości czy wręcz niemożności pokrywania deficytu budżetu państwa emisją pieniądza, nie rozróżniające kategorii wydatków, na jakie ten deficyt ma być skierowany, są czymś bardzo dla polityki gospodarczej i opinii publicznej szkodliwym.

Pomijając już kwestię o szerszym wymiarze, to, że na przykład środki przeznaczone na naukę i szkolnictwo albo regularne wspieranie innowacji w przemyśle, nawet jeśli grożą podsyceniem inflacji, są mniej szkodliwe niż brak szkolnictwa na odpowiednim poziomie, regres w nauce czy zastój w działalności innowacyjnej³⁵ trzeba powiedzieć, że wydatki pierwszej kategorii mają najsilniejszy wpływ na inflację, gdyż decydują o regularnym przepływie pewnych strumieni pieniężnych. Jeśli więc strumienie te są przeznaczone na konsumpcję i - mówiąc obrazowo - silniejsze od strumienia dóbr konsumpcyjnych, to rezultatem musi być inflacja, czyli wzrost cen.

Druga kategoria wydatków może mieć wpływ na inflację, ale jest on bardzo nikły. Są to bowiem zastrzyki pieniężne, które działają raczej pobudzająco na gospodarkę niż inflacyjnie. Środki takie dają pewnym grupom dochody, które są następnie przenoszone do gospodarki i wywołują znany efekt mnożnikowy pobudzania wzrostu gospodarczego.

Trzecia grupa wydatków w zasadzie nie ma żadnego bezpośredniego skutku inflacyjnego, a nawet działa antyinflacyjnie, gdyż poprawiając stan bilansów podmiotów gospodarczych zmniejsza z ich strony bezpośredni popyt na pieniądź kierowany między innymi ku pracodawcom (wymuszanie wzrostu płac). Przykładem tego typu wydatków mogłoby być oddłużenie przedsiębiorstw, szkół, czy gospodarstw domowych, trwale zadłużonych w wyniku raptownego i arbitralnego podwyższenia oprocentowania wcześniej zaciągniętych kredytów budowlanych i innych.

Ten trzeci typ oddziaływania rządu miałby więc niebudżetowy charakter. Można w związku z tym sformułować tezę, że oddziaływanie na sferę bilansów podmiotów gospodarczych, mające dla nich charakter rekonstrukcyjny, nie wymaga środków budżetowych i może być realizowane poprzez emisję pieniądza lub innych aktywów finansowych. I tu właśnie istotną rolę mógłby pełnić bank centralny, ale realizujący politykę ściśle skoordynowaną z działaniami rządu.

³⁵ Inflacja jest jednak mimo wszystko chorobą przejściową, a upadek tych dziedzin ma skutki dalekosiężne o wymiarze cywilizacyjnym, kulturowym.

Po czwarte, zmiany w strukturze cen, będące rezultatem polityki transformacyjnej rządu (wycofywanie się z dotowania różnych dóbr) muszą prowadzić do zmiany charakteru ekonomicznego (struktury) wielu budżetów. Na przykład w budżetach gospodarstw domowych w warunkach socjalizmu pozycją mało znaczącą były czynsze mieszkaniowe - były dofinansowywane przez państwo ze środków, jakie uzyskiwało ono z podatków, a faktycznie - z akumulacji finansowej przedsiębiorstw, którą prawie w całości kierowano do budżetu centralnego. Cofanie dotacji do czynszów powoduje zmianę struktury finansowej budżetu gospodarstwa domowego, wzrost po stronie wydatków. Jeśli uwzględnimy to, że polityka gospodarcza powinna mieć na uwadze przekształcenia w strukturach wszystkich budżetów, i że zarazem ma zostać spełniony postulat równowagi tychże budżetów, to powinno się rozważyć, jakie mechanizmy powinny doprowadzić do zwiększenia dochodów gospodarstw domowych. Źródłem wzrostu dochodów gospodarstw powinny być środki pracodawców, czyli ich koszty, a skoro cofanie dotacji zmniejsza wydatki państwa, to źródłem pokrycia zwiększonych kosztów pracodawców powinny być zmniejszone podatki.³⁶

Jest to problem złożonych przekształceń strukturalnych polegających na zmianie kanałów przepływu pieniądza w gospodarce; w tym kontekście problem ten stoi obok omawianej wcześniej kwestii równowagi budżetowej, a więc dostosowania stopy podatkowej do potrzeb wydatkowych rządu. Przepływy te powinny być przekształcane, restrukturyzowane tak, aby spełnione były zasady równoważenia bilansów wielu podmiotów w złożonej strukturze gospodarczej. Nie można równoważyć budżetu państwa, zapominając o pozostałych budżetach. Muszą funkcjonować mechanizmy dostosowywania się do siebie, wzajemnego równoważenia tych różnych budżetów. Trzeba jednak przyznać, że zadanie to - delikatnie mówiąc - nie jest łatwe. Jednakże fakt, że jakiś problem jest bardzo trudny, nie zwalnia polityków z konieczności rozwiązania go.

Po piąte, aczkolwiek zadaniem banku centralnego jest kreowanie środków finansowych o odpowiedniej strukturze, a zadaniem rządu jest opracowywanie i wprowadzanie w życie polityki gospodarczej zapewniającej kształtowanie odpowiednich struktur rzeczowo-finansowych u podmiotów gospodarczych, to sprawą kluczową jest aktywność gospodarcza, gdyż to ona jest źródłem dochodów realnych, a więc tego, co w sensie fizycznym odpowiada środkom pieniężnym. I w tej kwestii sprawą podstawową jest polityka rządu: fiskalna i przemysłowa. Wielu ekonomistów i obserwatorów polskiej polityki gospodarczej ostatnich lat odnosi wrażenie, że ścisły związek tych dziedzin działalności rządu nie był dotąd dostatecznie doceniany.

Reforma systemu bankowego jest więc procesem złożonym, o wielu celach i warunkowaniach. Rezultaty mogą być oceniane, wymagania zaś określane - z różnych punktów widzenia. Przekształcenia muszą być jednak rozpatrywane w kontekście całego procesu reformowania gospodarki, który jest procesem dynamicznym, niemożliwym do precyzyjnego, jednoznacznego kontrolowania i ukierunkowywania. Dlatego szczególnie jest tu rola parlamentu, który obserwując i ustawowo normując transformację gospodarki musi mieć szczególne baczenie na funkcje, jakie pełni w niej system bankowy.

³⁶ Por. J. Żyżyński - *Rola pieniądza w procesie transformacji systemu gospodarczego*, "Ekonomista" nr 2/1992.