

prof. Karol Lutkowski



Ostatnie wydarzenia na naszym rynku walutowym narzucają pytanie, czy ze złotym trzeba się rozstać, czy też raczej próbować wziąć go w karby. Kwestia ta nawiązuje, oczywiście, do propagowanego u nas ostatnio z pewnym uporem projektu jednostronnej „euroizacji”, jako rzekomo optymalnego rozwiązania wielu trapiących naszą gospodarkę problemów. Ale pytanie to przywołuje także ideę rozwiązania alternatywnego, jakim mogłoby być przywrócenie pasma wahań kursu rynkowego, wewnątrz którego kurs złotego byłby znów utrzymywany, m.in. drogą interwencyjnych operacji kupna - sprzedaży dewiz przez NBP. Bo przecież to, co się w ciągu minionego roku działo z kursem naszej waluty, rzeczywiście „doprasza się” o weryfikującą, retrospektywną ocenę systemowej zmiany, jaką była likwidacja dawnego 30% „tunelu” kursowego.

Są w związku z tą sprawą wypowiadane różne opinie, m.in. taka, że posunięcie to było błędem lub przynajmniej ruchem mocno przedwczesnym. Można także spotkać się z poglądem, że błędem było nawet już wcześniejsze wejście na drogę stopniowego uelastyczniania mechanizmu kursowego poprzez rozszerzanie pasma dopuszczalnych wahań kursu rynkowego. To bowiem - jak głoszą krytycy tej polityki - otworzyło jakoby pole dla aprecjacji kursu, która stała się potem źródłem wielu trudności.

Przed wszystkim trzeba uświadomić sobie jedno: usztywnienie kursu w obliczu napływu kapitału nie jest w stanie zapobiegać „realnej” aprecjacji, w której tkwi istota problemu. Taka strategia kursowa może nie tylko zmienić formę, w jakiej proces ten się dokonuje, zresztą - na gorszą. Zamiast przez wzrost kursu nominalnego (co bywa odwracalne) realna aprecjacja dokona się wtedy poprzez inflację (co jest zwykle nieodwracalne). Skutek końcowy dla gospodarki będzie taki sam albo jeszcze gorszy. Projekt jednostronnego zastąpienia złotego wyjątkowo twardą walutą europejską - pomijając już polityczne skutki negatywnego stanowiska EBC - jest naturalnie niczym innym, jak pomysłem faktycznego usztywnienia przelicznika kursowego na zawsze (lansowanym akurat teraz, kiedy odstraszaający przykład Argentyny wyjątkowo dobitnie ostrzega przed czymś takim).

Na dobro tamtej polityki stopniowego uelastyczniania naszego mechanizmu kursu zapisałbym przede wszystkim to, że dzięki niej co najmniej dwa razy uniknęliśmy groźnego kryzysu walutowego. Stało się to dlatego właśnie, że kurs złotego odznaczał się już w krytycznych momentach znaczną giętkością - a mianowicie w połowie roku 1997 (kryzys czeski) oraz w lecie 1998 r. (kryzys rosyjski). I choć wiosną 2000 r. można było się spierać o to, czy „upłynnienie” kursu ma się dokonać już teraz, czy też o parę tygodni później, to jednak trudno to posunięcie uznawać z dzisiejszego punktu widzenia za generalny błąd. Z „pełzania” kursu (tzn. z jego indeksacji) trzeba było w jakimś momencie wyjść i wydaje się, że można było to zrobić tylko w taki sposób. Jest to zawsze operacja delikatna, która nie za każdym razem kończy się dobrze. Zwykle bowiem ujawniają się w takiej chwili pełne skutki nawarstwiającej się w ciągu długiego czasu nadwartowości kursu, związanej z nieuchronnie ułamkowym współczynnikiem także tego typu, tak jak i innych, indeksacji. A fakt, że kurs - już odtąd „pływający” - był potem niestabilny, to jest już inna sprawa i wyzwanie dla polityki gospodarczej na następnym etapie, a nie powód do krytyki tego, co zrobiono wtedy. Przez fazę floatingu po „crawlu” po prostu trzeba było - jak sądzę - nieuchronnie przejść.

Faktem pozostaje natomiast, że zbyt długo nie da się w niej tkwić. I na tym właśnie polega dziś problem. Dotychczasowe doświadczenia wystarczająco jasno uzmysławiają niebezpieczeństwa dalszej bierności w tym zakresie. Polegają one z jednej strony na groźbie dłuższych okresów zawyżenia kursu pod naciskiem przypływów kapitałowych, a z drugiej strony - na tym bardziej prawdopodobnych, gwałtownych przesunięciach kursu w przeciwną stronę przed progiem każdego kolejnego etapu na drodze integracji z Europą. A duża amplituda wahań kursowego będzie paraliżować procesy restrukturyzacji, podważać konkurencyjność gospodarki i wywoływać wciąż nowe „tąpnięcia” inflacyjne.

Przed NBP stoi zatem, jak sądzę, pilne zadanie wypracowania aktywnej strategii kursowej. Jak pisałem m.in. na tych łamach przed rokiem („BiK” nr 11/2000), nie może ona na tym etapie sprowadzać się już do mechanicznego wzięcia złotego w rzy nowego pasma o „twardych” brzegach, choćby nawet stosunkowo szerokiego. Nie uprzedzajmy wyniku dyskusji, która dopiero teraz wydaje się zaczynać. Istnieją nowe racje, by powtórzyć przekonanie, iż potrzebny byłby nam teraz nowy typ mechanizmu kursowego i nowa strategia sterowania kursem, stroniące od skrajności (pomimo pewnej mody na tzw. corner solutions, której wyrazem jest m.in. poroniony pomysł jednostronnej „euroizacji”). Ale choć powinno to być rozwiązanie „pośrednie”, to jednak innej natury niż mechanizm typu „przestawny zaczep” z obowiązkowymi interwencjami na krańcach pasma. Wracam do myśli, że mogłaby to być wykonalna i w zasadzie spójna ze strategią bezpośredniego celu inflacyjnego polityka indykacyjnej „strefy kursowej” (target range) o nieobligatoryjnych brzegach, prowadzonej po ścieżce stabilnego kursu realnego przy użyciu szerokiego zestawu instrumentów, także - lecz nie wyłącznie - za pomocą interwencji bezpośrednich. Idea takiej strefy, choć obecna w literaturze światowej (vide: prace J. Williamsona), musiałaby jednak przyoblec się w konkretny kształt, uwzględniając specyficzne cechy strukturalne naszej gospodarki.

prof. Karol Lutkowski



Wiktor Zajkowski GAD

BANK I KREDYT

lipiec
2001

4 Andrzej Wojtyna Skuteczność polityki pieniężnej w warunkach niskiej inflacji: problem zerowej granicy nominalnych stóp procentowych

18 Krystyna Brzozowska Bank Światowy - historia, stan obecny i perspektywy rozwoju. Część I

32 Piotr Marek Balcerzak, Remigiusz Witold Kaszubski Kontrola wewnętrzna w banku w świetle międzynarodowych standardów

46 Andrzej Raczko Bankowość hipoteczna

57 Jolanta Ciak Transformacja systemu podatkowego w Polsce w latach 90.

64 Beata Gos Zasady i ocena funkcjonowania systemu EAF

69 Krzysztof Opolski Jakość zarządzania jakością organizacji, czyli imperatywy moralne przywódcy

74 Summaries

ABC bankowe

Małgorzata Zaleska System gwarantowania depozytów bankowych w Polsce na tle doświadczeń zagranicznych

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

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

Kolegium Redakcyjne

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

Projekt i skład DOCTORAD

Druk
Drukarnia NBP

Prenumerata

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

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

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

konto:
Centrala NBP - Departament
Operacyjno-Rachunkowy nr konta
NBP DOR 10100000-13-209-90
I półr. 2001 r. - 72,00 zł; 1 egz. - 12,00 zł
II półr. 2001 r. - 72,00 zł; 1 egz. - 12,00 zł
Redakcja zastrzega sobie prawo do skracania i opracowywania redakcyjnego tekstów.
Artykułów nie zamówionych nie zwracamy.

Skuteczność polityki pieniężnej w warunkach niskiej inflacji: problem zerowej granicy nominalnych stóp procentowych

Andrzej Wojtyna

Pułapka płynności jest wyłącznie teoretyczną ciekawostką tylko w świecie, w którym koszt informacji wynosi zero.
Allan H. Meltzer

Uwagi wstępne

Prawdopodobnie najważniejsze pytanie nasuwające się w trakcie procesu dezinflacji dotyczy tego, czy inflacja powinna zostać całkowicie wyeliminowana, czy też sprowadzona do niskiego, kilkuprocentowego poziomu. Inaczej mówiąc, jest to pytanie o optymalną stopę inflacji: czy zerowa inflacja jest rzeczywiście dla gospodarki najlepszym rozwiązaniem. Aczkolwiek intuicja podsuwa twierdzącą odpowiedź na to pytanie, to argumenty ekonomiczne nie są bynajmniej jednoznaczne, jako że korzyści (głównie długookresowe) muszą zostać przeciwstawione kosztom (głównie krótkookresowym). Problem staje się szczególnie istotny w sytuacji, gdy zależność między produkcją (lub bezrobociem) a inflacją ma charakter nieliniowy w tym sensie, że w miarę zbliżania się do zerowej inflacji krańcowy koszt dezinflacji wyraźnie się zwiększa (zob. szerzej Wojtyna 1999, 2000).

Główne argumenty, które w latach 90. wysunięto przeciwko zerowej inflacji, są następujące:

1. Inflacja niska, ale dodatnia (2-3%) pozostawia otwartą możliwość ujemnych realnych stóp procentowych, co powinno ułatwić gospodarce wyjście z recesji. Przy zerowej inflacji realne stopy procentowe nie mogą być ujemne, ponieważ ujemne musiałby być wówczas także stopy nominalne, a to oznaczałoby, że kredytodawcy płaćiliby kredytobiorcom za pożyczanie pieniędzy (Summers, 1991).

2. Mała dawka inflacji działa jak „system smarowania” - pomaga w lepszym dostosowywaniu się cen

i płac. Związki zawodowe mogą przeciwstawiać się obniżkom płac nominalnych, ale zgadzać się na erozję płac realnych w wyniku inflacji. Przy zerowej inflacji ten mechanizm byłby zablokowany. Jego brak może trwale podnieść poziom bezrobocia (model Akerlofa et al., 1996).

3. Najczęściej używany miernik inflacji (CPI) jest często niedokładny i dlatego zawyża prawdziwą stopę inflacji. Wynika to po pierwsze stąd, że nie w pełni uwzględnia on wzrost jakości towarów. Po drugie, wagi stosowane przy agregowaniu cen różnych towarów i usług są często przestarzałe, co sztucznie podnosi wzrost kosztów utrzymania.

4. Ze względu na efekt Harroda-Balassy-Samuelsa, prowadzący do silnych zmian w cenach względnych, inflacja w Unii Gospodarczej i Walutowej musi być wyższa, niż byłoby to optymalne z punktu widzenia poszczególnych krajów. Przyjęcie zerowej inflacji jako celu dla całego ugrupowania bardzo silnie zwiększałoby ryzyko wystąpienia w niektórych krajach deflacji (argument Sinna i Reuttera, 2001).

Argumenty przeciw zerowej inflacji niekoniecznie jednak muszą być rozumiane jako argumenty za niską inflacją. Znaczna część ekonomistów uważa bowiem, że suboptymalny charakter zerowej inflacji nie polega na tym, że jest to cel nadmiernie ambitny, lecz że jest on za mało ambitny. Ich zdaniem, właściwszym celem polityki pieniężnej jest stabilność cen. Chociaż w dyskusjach publicznych pojęcia „zerowa inflacja” i „stabilne ceny” są zazwyczaj używane zamiennie, to

drugi z celów stawia politykom gospodarczym dużo większe wymagania. Utrzymanie z okresu na okres stabilnych cen wymaga bowiem zastosowania czasem deflacji, aby odwrócić skutki szoku inflacyjnego; przy „zerowej inflacji” powrót do celu nie zapobiega wzrostowemu „dryfowaniu” poziomu cen. Zdaniem zwolenników celu w postaci stabilnego poziomu cen, jego wyższość wyraża się przede wszystkim w tym, że w sposób symetryczny traktuje on ryzyko wystąpienia zarówno inflacji, jak i deflacji. Jest zrozumiałe, że w okresie, gdy ryzyko wystąpienia deflacji przestaje mieć tylko charakter teoretyczny i staje się elementem rzeczywistości gospodarczej (Japonia), znaczenie tego argumentu się zwiększa¹.

Słabością celu w postaci zerowej inflacji jest też nieuwzględnienie innego ważnego zjawiska, które w ostatnich latach bardzo niepokoi ekonomistów. Chodzi mianowicie o to, że bliska zeru rejestrowana inflacja nie wyklucza utrzymywania się silnej presji inflacyjnej wynikającej z boomu na rynku aktywów (*asset price inflation*)². Z punktu widzenia prowadzenia polityki pieniężnej pojawia się ważna kwestia: czy cele banku centralnego powinny obejmować również stabilność rynków finansowych. Wiąże się z tym również pytanie, czy niska inflacja nie sprzyja podejmowaniu nadmiernego ryzyka.

Każdy z przedstawionych argumentów był w ostatnich latach przedmiotem ożywionej dyskusji ekonomistów, której wynikiem są liczne opracowania o charakterze zarówno teoretycznym, jak i empirycznym. Ramy niniejszego artykułu nie pozwalają na uwzględnienie wszystkich nurtów badań. Do bliższego naświetlenia został więc wybrany tzw. problem zerowej dolnej granicy nominalnych stóp procentowych, który budzi najwięcej kontrowersji i którego praktyczne znaczenie (przede wszystkim ze względu na doświadczenia Japonii w latach 90.) trudno jest przecenić. Problem ten ściśle wiąże się z zagadnieniem pułapki płynności i tym samym stanowi ważną część toczącej się dyskusji nad czynnikami określającymi skuteczność polityki pieniężnej. Biorąc pod uwagę niski poziom nominalnych stóp procentowych w wielu krajach oraz obawy przed wystąpieniem deflacji, renesans zainteresowania tą kwestią nie jest czymś zaskakującym. Zastanawia jednak to, że częściej jest obserwowany wśród ekonomistów amerykańskich niż europejskich, mimo że Fed nie ma zdefiniowanego pojęcia stabilności cen, podczas gdy Europejski Bank Centralny określił ją w postaci górnej granicy stopy inflacji w wysokości 2% (por. Viñals, 2000). Tak czy inaczej okazało się, że pułapka płynności nie jest tylko teoretycznym *curiosum* zwią-

zanym z ekonomią keynesistowską i problemem o wyjątkowo historycznym znaczeniu, odnoszącym się do okresu Wielkiego Kryzysu (zob. szerzej Krugman, 2001).

W przypadku polskiej gospodarki możliwość wystąpienia pułapki płynności wydaje się na razie czymś abstrakcyjnym, aczkolwiek w odniesieniu do gospodarki Czech już na pewno tak nie jest. Wraz z postępującym procesem dezinflacji w Polsce ryzyko wystąpienia tego zjawiska będzie jednak wzrastać, z negatywnymi tego konsekwencjami dla skuteczności polityki makroekonomicznej. Z tego względu celowe wydaje się prześledzenie głównych wątków dyskusji toczącej się za granicą.

Istota problemu *zero bound*

Gospodarka znajduje się w pułapce płynności, gdy przestaje istnieć możliwość wykorzystania polityki pieniężnej do stymulowania popytu, ponieważ stopy procentowe osiągnęły dolny nieprzekraczalny poziom. Ograniczenie to występuje, ponieważ podmioty gospodarcze mogą uniknąć ujemnych stóp procentowych poprzez trzymanie pieniądza zamiast aktywów przynoszących procent³. Z teoretycznego punktu widzenia to, czy stopy procentowe można obniżyć do zera, do niewielkiego dodatniego czy też niewielkiego ujemnego poziomu, zależy od szczegółowego określenia preferencji oraz roli pieniądza w gospodarce.

Problem dolnej granicy nominalnych stóp procentowych byłby nieistotny w niestochastycznej gospodarce w stanie wzrostu zrównoważonego. Wówczas bowiem - przy równowadze z zerową inflacją - krótkookresowa nominalna stopa procentowa równałaby się zawsze realnej stopie równowagi. Stabilizowanie gospodarki w stochastycznym otoczeniu oznacza jednak kontrolę zjawisk monetarnych, co prowadzi do wahań nominalnej krótkookresowej stopy procentowej. W tych warunkach dolna granica stóp procentowych może w pewnych okresach mieć charakter wiążący, oddziałując na przebieg procesów gospodarczych. Prawdopodobieństwo osiągnięcia tej dolnej granicy jest tym większe, im niższa jest przeciętna stopa inflacji oraz im większa jest zmienność nominalnej stopy procentowej (Orphanides i Wieland, 1998).

Zdaniem Svenssona (1999), nieskuteczność polityki pieniężnej w warunkach pułapki płynności należy rozumieć w następujący sposób. Zerowa nominalna stopa procentowa oznacza, że obligacje i pieniądź dają taką samą stopę zwrotu. W tej sytuacji nadwyżka podaży pieniądza ponad popyt transakcyjny staje się dla sektora prywatnego doskonałym substytu-

¹ Należy oczywiście pamiętać, że koszt w postaci zwiększonych wahań produkcji jest większy niż w przypadku celu „zerowa inflacja”.

² Ten argument zachowuje również ważność, gdy celem polityki jest ściśle rozumiana stabilność cen.

³ Jak ujmuje to Wolman (1998), „nikt nie zdecyduje się trzymać aktywów przynoszących gwarantowany ujemny nominalny dochód, jeśli zamiast tego może trzymać pieniądź, który daje gwarantowany zerowy nominalny dochód”.

tem obligacji. Operacje otwartego rynku, mające stymulować koniunkturę poprzez zwiększenie bazy monetarnej, nie mają żadnego wpływu na nominalne i realne ceny oraz ilości. Sektor prywatny utrzymuje po prostu zwiększoną bazę monetarną zamiast obligacji i polityka monetarna staje się całkowicie nieskuteczna. Wniosek ten obowiązuje przynajmniej tak długo, jak długo istnieje zasób obligacji, a deflacyjne oczekiwania sektora prywatnego mają charakter trwały.

Trochę inaczej istotę problemu przedstawia Krugman (1999). Wychodzi on od tego, że w ujęciu podręcznikowym kąt nachylenia krzywej łącznego popytu wynika z wpływu poziomu cen na realną podaż pieniądza. Standardowa zależność jest wówczas następująca: niższy poziom cen prowadzi do wyższej realnej podaży pieniądza (M/P), co obniża stopę procentową i w efekcie zwiększa inwestycje oraz łączne wydatki. Ponieważ zależność oparta jest na M/P , krzywa może zawsze zostać przesunięta poprzez wzrost M (przyjmujemy, że jest to baza monetarna). Ponieważ łatwo jest zwiększyć M , to łatwo też jest przesunąć AD w górę.

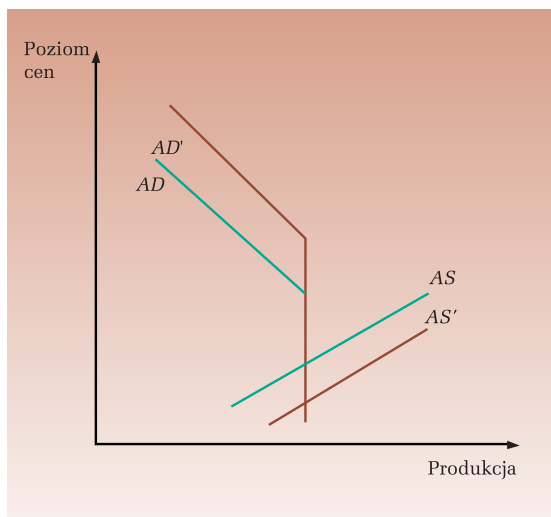
Przypuśćmy jednak, że jedno z ogniw tego łańcucha zostało przerwane. Załóżmy mianowicie, że poza pewnym punktem dalszy wzrost M/P nie prowadzi już do wyższych wydatków. Najbardziej prawdopodobnym powodem jest to, że stopa procentowa jest już blisko zera i dlatego nie może być bardziej obniżona. Wzrost M nadal przesunąłby krzywą AD w górę, ale nie w prawo. Obrazuje to wykres 1. W pewnej części krzywa AD jest normalnie nachylona, ale poniżej pewnego krytycznego poziomu cen (powyżej pewnego krytycznego poziomu M/P) staje się pionowa, ponieważ dalszy wzrost realnej podaży pieniądza nie zwiększa już realnych wydatków (na obszarze pułapki płynności krzywa nie przesunie się w prawo).

W modelu $IS-LM$ istotę pułapki płynności i dolnej granicy stóp procentowych obrazuje natomiast poziomy odcinek krzywej LM (wykres 2). Przy danej stopie inflacji „dolna granica” oznacza, że polityka pieniężna może obniżyć realne stopy procentowe tylko do pewnego poziomu (równego zero minus aktualna stopa inflacji). Gdy inflacja jest wysoka, poziom ten może być bardzo niski i jest mało prawdopodobne, by stanowił poważne ograniczenie dla prowadzenia polityki pieniężnej. Znaczenie tego ograniczenia bardzo jednak wzrasta wraz ze spadkiem inflacji i nominalnych stóp procentowych. W takiej sytuacji osiągnięcie poziomu pełnego zatrudnienia (y^*) staje się możliwe tylko poprzez przesunięcie w prawo krzywej IS (poprzez środki polityki fiskalnej).

Spojrzenie na problem pułapki płynności przez pryzmat równowagi między inwestycjami a oszczędnościami pozwala natomiast wprowadzić rozróżnienie między „słabą” i „mocną” formą *zero bound*. Tę pierwszą Wilson (2000) wiąże z przypadkiem analizowanym przez Summersa (1991), gdy zarówno realne, jak i nominalne stopy procentowe równowagi są niskie, ale dodatnie. Pułapka płynności utrudnia wówczas zastosowanie działań antycyklicznych, ponieważ wymaga to obniżenia realnych stóp procentowych poniżej poziomu równowagi⁴. Analizowany przez Krugmana (1998) przypadek Japonii odpowiada natomiast „mocnej” formie pułapki płynności. W tej sytuacji realna stopa procentowa równowagi (przy której oszczędności równe są inwestycjom przy pełnym zatrudnieniu) jest ujemna. Do osiągnięcia potencjalnego poziomu produkcji konieczna jest wówczas inflacja, ponieważ bez niej nawet

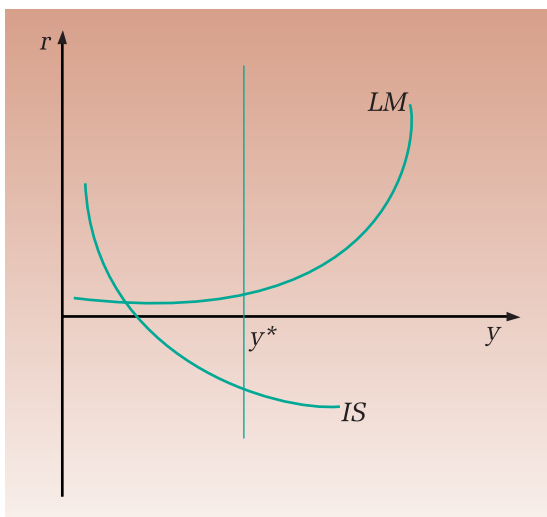
⁴ Przeciwno argumentowi Summersa można wysunąć kilka zarzutów (zob. szerzej np. Marty i Thornton, 1995).

Wykres 1 Istota pułapki płynności



Źródło: Krugman (1999).

Wykres 2 Pułapka płynności w modelu IS-LM



Źródło: Wilson (2000).

zerowe nominalne stopy nie mogą spowodować, aby stopy realne były ujemne.

Przy analizowaniu współczesnych zagrożeń związanych z pułapką płynności model *IS-LM* może oczywiście służyć jedynie jako punkt wyjścia. Model ten pomija bowiem kilka kwestii, których daleko idące skutki współczesna makroekonomia zaczęła uwzględniać dopiero stosunkowo niedawno:

- 1) międzyokresowy charakter podejmowanych decyzji oraz rolę, jaką odgrywają w nich oczekiwania;
- 2) otwartość gospodarki;
- 3) rolę pośredników finansowych⁵.

Dlatego w celu uchwycenia zarówno tradycyjnych, jak i nowszych aspektów pułapki płynności stosuje się obecnie najczęściej kilka małych, „wysoce stylizowanych” modeli (np. Krugman, 1998). Zdaniem Viñalsa (2000), najbardziej znaczące opracowania na temat dolnej granicy stóp procentowych powstały w ostatnich latach na gruncie tzw. nowej normatywnej makroekonomii. Postępowanie badawcze polega w tym przypadku na przyjęciu określonej specyfikacji modelu, poddaniu go estymacji i zbadaniu reakcji na szoki (spójne z doświadczeniem historycznym) po to, aby określić, jakie zmiany wystąpią przy różnych poziomach przeciętnej inflacji i odmiennych regułach polityki.

Model Reifschneidera i Williama (2000) jest reprezentatywnym przykładem małych modeli używanych do analizy skuteczności polityki pieniężnej w warunkach ograniczeń narzucanych przez dolną granicę nominalnych stóp procentowych⁶. Istotne jest również to, że na jego podstawie autorzy precyzują sposób rozumienia problemu *zero bound*. Ten stylizowany model składa się z następujących równań:

$$\begin{aligned} y_t &= \delta y_{t-1} + \theta (r_{t-1} - r^*) + \varepsilon_t \\ \pi_t &= \pi_{t-1} + \phi y_{t-1} + v_t \\ r_t &= i_t - \pi_t \\ i_t &= \max[0, r^* + \pi_t + \alpha(\pi_t - \pi^*) + \beta y_t] \end{aligned}$$

W tym modelu luka produkcji y , czyli wyrażona w procentach różnica między rzeczywistym PKB a jego trendem, zależy od opóźnionej luki produkcji, od różnicy między opóźnionym poziomem krótkookresowej realnej stopy procentowej r a jej wartością w stanie równowagi r^* oraz od przejściowych szoków ε . Proces inflacji jest modelowany przy wykorzystaniu ukierunkowanej na przeszłość krzywej Phillipsa (opartej na zasadzie akceleracji), która również podlega przejściowym zakłóceniom v , natomiast realna stopa procentowa

jest równa różnicy między krótkookresową stopą nominalną a bieżącą inflacją. Określenie i przy użyciu uogólnionej wersji reguły Taylora⁷ pozwala zamknąć model. Funkcja „max” obrazuje dolną granicę nominalnych stóp procentowych.

Przyjęty rozkład prawdopodobieństwa wskazuje, że w reżimie niskiej inflacji nominalne stopy procentowe będą przez większość czasu znajdować się na poziomie zerowym lub w jego pobliżu. Bez ujemnych realnych stóp procentowych możliwość wykorzystania operacji otwartego rynku do stabilizowania gospodarki oraz przeciwdziałania presji deflacyjnej zostaje drastycznie ograniczona. W bardziej krańcowych warunkach może dojść do samonapędzającego się cyklu deflacyjnego, w którym spadek inflacji endogenicznie podnosi poziom realnej stopy procentowej, co osłabia popyt i powoduje dalszy spadek cen i tym samym dalszy wzrost stopy procentowej. Ponieważ polityka pieniężna nie może przerwać tej spirali poprzez konwencjonalne operacje otwartego rynku, epizod deflacyjny może się zakończyć tylko dzięki innym czynnikom zwiększającym wydatki.

Proces powstawania cyklu deflacyjnego w modelu Reifschneidera i Williama można przedstawić na diagramie fazowym (wykres 3). Przyjęto, że π^* równa się 2%, a r^* równe jest 2,5%. Model ma dwa stany - inflację i produkcję. W modelu tym stopa inflacji zwiększa się (zmniejsza), gdy luka produkcji jest dodatnia (ujemna), oraz pozostaje niezmienną, gdy $y = 0$, jak pokazuje to linia $\Delta\pi = 0$. Zmiana luki produkcji zależy od jej poziomu oraz od różnicy między realną stopą procentową a jej równowagą długookresową r^* . Dla dodatnich nominalnych stóp procentowych krzywa $\Delta y = 0$ jest nachylona w dół i przecina oś $y = 0$ w punkcie π^* . Gdy polityka zostaje ograniczona przez *zero bound* (co pokazuje linia przerywana), krzywa $\Delta y = 0$ przybiera postać wznoszącą, ponieważ w tym regionie reguła polityki zostaje zastąpiona przez warunek $r = -\pi$. Są dwa stany wzrostu stacjonarnego, odnoszące się do luki produkcji równej zero. Pierwszy, oznaczony E_1 , jest lokalnie stabilny dla inflacji równej π^* i odpowiada wyjątkowemu stanowi wzrostu zrównoważonego (*steady state*) bez *zero bound*. Drugi stan równowagi, E_2 , mający charakter punktu siodłowego, odpowiada odwrotności realnej stopy procentowej równowagi ($-r^*$) oraz nominalnej stopie procentowej równej zero.

Na zaproponowanym przez Reifschneidera i Williama diagramie można wyróżnić trzy obszary, odpowiadające różnym zakresom skuteczności polityki pieniężnej. Na obszarze powyżej linii przerywanej ($i = 0$) problem *zero bound* nie ogranicza prowadzenia polityki pieniężnej. W obszarze między linią przerywaną a

⁵ Szerzej na temat ograniczeń modelu *IS-LM* i prób ich ograniczenia zob. szerzej Romer (2000).

⁶ Autorzy wykorzystują w badaniu również duży makroekonomiczny model Stanów Zjednoczonych. Uważają bowiem, że jest to konieczne, aby uzyskać miarodajne wyniki przy braku bezpośrednich dowodów, dotyczących zachowania się gospodarek w warunkach niskiej inflacji.

⁷ Zgodnie z nią, politycy gospodarczy reagują w systematyczny sposób na odchylenia produkcji od trendu oraz inflacji od przyjętego za cel poziomu π^* .

ścieżką prowadzącą do E_2 skuteczność polityki jest ograniczona przez zerową granicę stóp procentowych, ale gospodarka sama powraca w końcu do równowagi. Na obszarze położonym w lewo, w dół od ścieżki prowadzącej do E_2 system jest natomiast niestabilny, co wyraża się w ciągłym spadku produkcji i cen. Dla władz monetarnych to właśnie ten trzeci obszar oznacza znalezienie się w pułapce deflacyjnej, bowiem przy braku dodatnich szoków zewnętrznych (takich jak ekspansywna polityka fiskalna) konwencjonalne operacje otwartego rynku nie są w stanie przywrócić równowagi. Zdaniem autorów, wniosek ten zachowuje ważność w odniesieniu do prawie każdego modelu makroekonomicznego, w którym (1) polityka pieniężna wpływa na wydatki przede wszystkim poprzez rzeczywiste i antycypowane zmiany krótkookresowych realnych stóp procentowych oraz (2) inflację cechuje znaczna inercja.

Sims (2000) w komentarzu do opracowania Reischneidera i Williamsa zwraca jednak uwagę, że nie wszystkie proste modele generują spiralę deflacyjną. W omówionych przez tego autora modelach spirala deflacyjna może się nie rozwinąć ze względu na efekt sald realnych, który jest na tyle silny, by skompensować kontrakcyjną dynamikę, wynikającą z podstawowego mechanizmu *zero bound*. Sims podkreśla, że niska wartość efektu szacowana dla typowych („niedeflacyjnych”) okresach nie przeczy możliwości wystąpienia silnego efektu w warunkach deflacji. Jego zdaniem, poza przypadkiem naprawdę „złej” polityki fiskalnej - polegającej na podniesieniu przez rząd realnych podatków w stosunku 1 : 1 wraz ze wzrostem, na skutek deflacji, wartości realnego długu publicznego obecność efektu sald realnych „drastycznie zmniejsza prawdopodobieństwo wpadnięcia w pułapkę płynności”.

Krytyczne uwagi Simsa są tylko jednym z przykładów, że chociaż w modelowaniu problemu *zero bound*

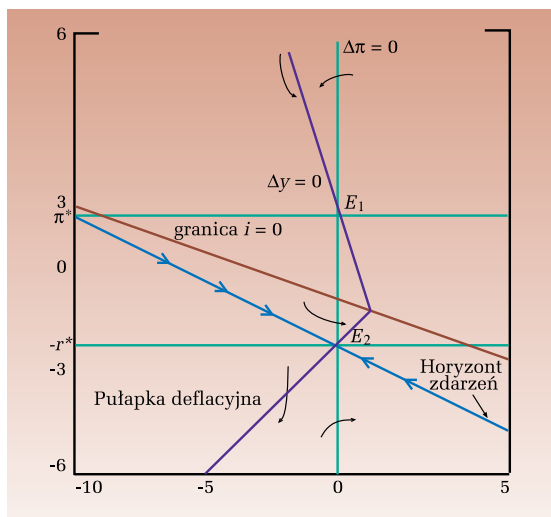
nastąpił w ostatnich latach znaczący postęp, to nie udało się dotąd przezwyciężyć wszystkich głównych trudności. Na jeden z podstawowych mankamentów występujących w literaturze modeli⁸ zwrócił uwagę Wolan (1998). Polega on na braku odpowiednich mikropodstaw, a w szczególności na nieuwzględnieniu popytu na pieniądź. Zdaniem Wolana, ma to istotne konsekwencje dla wyników prowadzonej analizy, ponieważ są one odwrotne do wcześniej uzyskiwanych. Okazuje się bowiem, że w skonstruowanym przez tego autora modelu, który *explicite* uwzględnia optymalizujące zachowania podmiotów w zakresie popytu na pieniądź, „reżim deflacyjny” - charakteryzujący się okresowym występowaniem zerowych nominalnych stóp procentowych - prowadzi do większego dobrobytu niż w „reżimie umiarkowanej inflacji” o zawsze dodatnich stopach⁹. Wynika to stąd, że przy dodatnich nominalnych stopach procentowych występuje koszt (ubytek dobrobytu) związany z dążeniem do utrzymania przez podmioty optymalnego realnego zasobu pieniądza.

Podjęta przez Wolana próba osadzenia analizy na mikropodstawach odzwierciedla jeden z podstawowych dylematów współczesnej ekonomii. Polega on na tym, że metodologicznie poprawne (oparte na mikropodstawach) modele niekoniecznie najlepiej odwzorowują rzeczywiste zachowanie się gospodarek. Z tego punktu widzenia, dobre dopasowanie nie jest, co prawda, mocną stroną modelu Wolana, ale za to dzięki wyraźnemu zdefiniowaniu funkcji celu podmiotów gospodarczych prawomocne jest jego wykorzystywanie do analizy poziomu dobrobytu i alternatywnych wariantów polityki. Z drugiej strony, w modelach bez wyraźnie określonych mikropodstaw (np. Fuhrera i Madigana czy Orphanidesa i Wielanda) zgodność z określonym zbiorem danych jest całkiem duża, ale przeprowadzane na tej podstawie „eksperymenty” dotyczące polityki pieniężnej odnoszą się do wyraźnie odmiennych warunków (bardzo niskiej inflacji), co znacząco obniża przydatność tych modeli do analizy skutków zmian w prowadzonej polityce.

Już choćby ten przykład kontrowersji pokazuje, że na obecnym etapie badań modele teoretyczne nie mogą dać w miarę jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, jak poważnym problemem dla polityki gospodarczej jest dolna granica nominalnych stóp procentowych. Niemniej jednak - jak zauważa Viñals (2000) - uzyskane dotąd rezultaty pozwalają stwierdzić, że problem ten jest tym poważniejszy, im:

- niższa jest przeciętna inflacja,
- niższa jest krótkookresowa realna stopa procentowa równowagi,

Wykres 3



Źródło: Reischneider i Williams (2000).

⁸ Za pierwszy większość autorów przyjmuje model Fuhrera i Madigana (1997).

⁹ Innym elementem przyjętych przez Wolana mikropodstaw modelu jest mechanizm nierównoczesnego ustalania cen przez przedsiębiorstwa (*staggered price-setting*).

- większe i bardziej uporczywe są szoki deflacyjne oddziałujące na gospodarkę,
- bardziej ograniczone są inne kanały (niż kanał stóp procentowych), poprzez które polityka monetarna może wpływać na gospodarkę,
- mniejsza jest możliwość wykorzystania innych niż polityka monetarna narzędzi stabilizowania gospodarki w krótkim okresie.

Wyniki symulacji zachowania się gospodarki przy *zero bound*

Niezależnie od utrzymujących się kontrowersji teoretycznych, wielu autorów podjęło próbę wykorzystania skonstruowanych przez siebie modeli do przeprowadzenia „ćwiczeń symulacyjnych”, pozwalających bliżej określić prawdopodobieństwo wystąpienia problemu *zero bound* oraz możliwą skalę i skutki tego zjawiska. Do wyników tych badań należy, oczywiście, podchodzić z dużą ostrożnością, ponieważ w większości przypadków zależą one od specyfikacji modelu i przyjętych parametrów.

W jednej z pierwszych prób tego typu Fuhrer i Madigan (1997) wyróżniają reżim wyższej (4%) i niskiej (0%) inflacji i badają, jaki jest koszt (w postaci luki PKB) polityki pieniężnej przy tak sformułowanych celach w zależności od oddziałujących na gospodarkę niekorzystnych szoków. W symulacjach uwzględniono dwa rodzaje szoków popytowych:

- a) nieantycypowanych trwałych,
- b) nieantycypowanych przejściowych¹⁰.

W większości analizowanych przypadków oba rodzaje szoków odpowiadały spadkowi zagregowanego popytu, rzędu 0,4% PKB. Ze względu na zgodność z przebiegiem „typowej” recesji w Stanach Zjednoczonych po II wojnie światowej szczególnie interesujący jest jednak przypadek silniejszego spadku popytu, który wynosi 1% PKB i utrzymuje się przez cztery kwartały. Z przeprowadzonych symulacji wynika, że przy 4% celu inflacyjnym luka PKB osiąga maksymalny poziom w wysokości -2,8%, podczas gdy w scenariuszu zerowej inflacji jej maksymalny poziom wzrasta do -3,6%.

¹⁰ Autorzy przeprowadzili również symulacje dotyczące szoków antycypowanych, ale - ich zdaniem - uzyskane wyniki nie rzuciły nowego światła na będący przedmiotem analizy problem *zero bound*. W ich modelu antycypacja trwałego szoku prowadzi do ostrego spadku długookresowych realnych stóp procentowych. Początkowo produkcja rośnie wyraźnie powyżej ścieżki bazowej, co wywołuje wzrost stóp krótkookresowych. Po wystąpieniu szoku produkcja spada poniżej ścieżki bazowej, ale stosunkowo niewiele. Nie pojawia się więc konieczność agresywnego obniżenia stóp krótkookresowych i tym samym problem *zero bound* nie odgrywa istotnej roli. Należy więc w tym miejscu zwrócić uwagę na bardziej ogólną kwestię, czy w rzeczywistości realne stopy mogą być ujemne, jeśli inflacja jest w pełni antycypowana. Wydaje się to możliwe w przypadku stóp krótkookresowych (determinowanych przez politykę gospodarczą), natomiast wątpliwe w odniesieniu do stóp długookresowych, na które polityka wywiera tylko ograniczony wpływ (por. IMF 1999, s.100).

Na podstawie tego rezultatu autorzy formułują wniosek, że tę różnicę - wynoszącą 0,8 punktu procentowego - należałoby uznać za istotną z ekonomicznego punktu widzenia. Podobna różnica utrzymuje się przy różnych wariantach funkcji reakcji polityki pieniężnej, gdy dość energicznie reaguje ona na szoki. Podsumowując uzyskane wyniki, Fuhrer i Madigan potwierdzają w „kategoriach jakościowych” poprawność argumentu o problemie stwarzanym przez dolną granicę nominalnych stóp procentowych.

Orphanides i Wieland (1998) dokonują symulacji na podstawie podobnego modelu, aczkolwiek uzyskane przez nich rezultaty ilościowe, ilustrujące znaczenie problemu *zero bound*, różnią się przede wszystkim ze względu na przyjęcie odmiennych założeń, dotyczących poziomu realnych stóp procentowych równowagi¹¹. Z symulacji wynika, że jeśli gospodarka poddana jest oddziaływaniu stochastycznych szoków podobnych pod względem siły do tych, które obserwowano w Stanach Zjednoczonych w latach 80. i 90., to przy 2% celu inflacyjnym znaczenie problemu *zero bound* jest bardzo niewielkie. Okazuje się jednak, że oddziaływanie tego ograniczenia na skuteczność polityki pieniężnej ma silnie nieliniowy charakter; staje się ono istotne dla celów inflacyjnych zawierających się między 0% a 1%. W tej sytuacji wyraźnie wzrasta zmienność produkcji, przy czym pewnemu zwiększeniu ulega również zmienność inflacji; recesje występują częściej i trwają dłużej. Wynikająca z problemu *zero bound* asymetria efektywności polityki powoduje poza tym niepionową postać długookresowej krzywej Phillipsa, co oznacza, że wraz z obniżaniem celu inflacyjnego rzeczywista produkcja spada coraz bardziej poniżej poziomu potencjalnego. Przy zerowej przeciętnej stopie inflacji strata produkcji wynosi około 0,1% w stosunku do poziomu potencjalnego. Ten poziom straty produkcji należy uznać za niewielki (przede wszystkim w porównaniu z szacunkami skutków sztywności w dół nominalnych płac). Trzeba jednak pamiętać, że na rezultat ten mają istotny wpływ przyjęte w modelu założenia. Jak zauważają sami autorzy, uchylenie tych założeń (np. o pełnym rozumieniu przez decydentów struktury gospodarki oraz o dysponowaniu przez nich trafnym pomiarem zmiennych potrzebnym do właściwego określenia instrumentów polityki) zwiększyłoby wahania inflacji i produkcji i tym samym oznaczałoby silniejsze zakłócenia przy występowaniu problemu *zero bound*.

Do symulacji zachowań gospodarki wykorzystuje swój model także Wolan (1998). Próbuje on zbadać, czy w warunkach bardzo niskiego celu inflacyjnego (rozumianego jako deflacja) problem *zero bound* w istotny

¹¹ W modelu Orphanidesa i Wielanda wynosi ona 1%, natomiast ponad 2% w modelu Fuhrera i Madigana.

Tabela 1 Zakres zjawiska zero bound w zależności od wysokości celu inflacyjnego

Cel inflacyjny	0	1	2	3	4
Procent czasu, w którym stopa banku centralnego jest ograniczona przez zero*	14	9	5	1	<1
Średni okres występowania zero bound**	6	5	4	3	2

* procent kwartałów, w których stopa procentowa ≤ 5 punktów bazowych.** średnia liczba kwartałów, w których stopa procentowa ≤ 5 punktów bazowych.

Źródło: Reifschneider i Williams (2000).

sposób modyfikuje przebieg procesów gospodarczych w porównaniu z celem „umiarkowanej inflacji”. Po pierwsze, autor porównuje wyniki symulacji modelu dotyczące każdego z tych celów inflacyjnych w odniesieniu do trzydziestu okresów i jednakowych szoków. Po drugie, ocenia on różnice w wariancji inflacji, konsumpcji, nominalnych stóp procentowych i podaży pieniądza. Po trzecie, stara się określić różnice w zakresie dobrobytu. Przy przyjętej specyfikacji modelu przeprowadzone symulacje prowadzą do wniosku, że dolna granica stóp procentowych nie stwarza poważnego problemu, ponieważ jej negatywne skutki mogą zostać przewyżczone w wyniku wywołania przez władze monetarne przejściowej, oczekiwanej inflacji. Dla uzyskania takiego rezultatu kluczowe znaczenie ma to, że w modelu „lepkie” są ceny, ale nie inflacja: dzięki temu realne stopy procentowe mogą się obniżyć, nawet jeśli stopy nominalne są bardzo niskie. Okazuje się także, że różnice w wariancji (i to duże) dotyczą tylko podaży pieniądza - jest ona ponad siedmiokrotnie większa w reżimie „5% deflacji” niż w reżimie „5% inflacji”. Zdaniem autora, jest to spowodowane rosnącą wrażliwością popytu na pieniądź na nominalne stopy procentowe w miarę ich obniżania się. Reżim niskiej inflacji (deflacji) jest również bardziej korzystny z punktu widzenia analizy dobrobytu.

Podobnie jak większość autorów, również Reifschneider i Williams (2000) przyjmują w swoich symulacjach, że polityka monetarna prowadzona jest na podstawie pewnego wariantu reguły Taylora. Zakładają oni dla niej standardowe wagi (0,5), odnoszące się do odchylenia produkcji i inflacji od celu, oraz realną stopę procentową równowagi w wysokości 2,5%. Do oszacowania oczekiwanych kosztów w zakresie stabilności makroekonomicznej, wynikających z problemu *zero bound*, wykorzystano wielkości, których skala odpowiada szokom oddziałującym na gospodarkę amerykańską w minionym czterdziestolecu. Wyniki symulacji wskazują, że przy 4% celu inflacyjnym częstotliwość występowania problemu *zero bound* jest bardzo niska (jedynie 1% czasu), a średni okres takiego epizodu wynosi około 2 kwartały. Sugeruje to, że tego rodzaju ograniczenie dla polityki pieniężnej pojawia się mniej więcej raz na sto

lat. Jak jednak pokazują wyniki zawarte w tabeli 1, znaczenie problemu wyraźnie wzrasta w miarę obniżania celu inflacyjnego, jako że zależność ma charakter nieliniowy. Przy zerowym celu stopa procentowa natrafia na dolne ograniczenie przez 15% czasu i epizod taki trwa średnio półtora roku. Ta nieliniowość ma istotne konsekwencje dla prowadzenia polityki pieniężnej z zastosowaniem reguły Taylora w przypadku celu niższego niż 2%. Jeśli więc decydenci chcą osiągnąć przeciętnie inflację równą 1%, to powinni postępować tak, jak gdyby ich celem była inflacja 1,25%. Jeśli natomiast ich celem jest przeciętna 0% inflacja, to powinni postępować tak, jakby ich celem była inflacja 0,75%. Bardziej szczegółowa analiza rozkładu zmiennych potwierdza, że najbardziej zauważalnym skutkiem *zero bound* jest spadek częstotliwości występowania łagodnych recesji i odpowiedni wzrost silnych spadków aktywności gospodarczej. Tak więc zjawisko to prowadzi do wymienności między przeciętną stopą inflacji a zmiennością produkcji (ale nie inflacji).

McCallum (2001) ocenia prawdopodobieństwo wystąpienia problemu *zero bound* w różnych wariantach reguły polityki. Wykorzystuje w tym celu poddany kalibrowaniu model gospodarki otwartej z wolnym dostosowywaniem się poziomu cen oraz inercją popytu konsumpcyjnego. Przy realistycznie dobranych, zgodnych z wynikami badań empirycznych, parametrach przeprowadzone symulacje pokazują, że przy przyjęciu za cel stopy inflacji problem *zero bound* pojawia się trochę częściej niż w 1% liczby kwartałów objętych analizą. Rezultat jest podobny niezależnie od tego, czy w regule typu Taylora uwzględniona jest tylko inflacja, czy również umiarkowana reakcja na lukę produkcji. Kluczowe znaczenie dla wyników ma łączna wartość przyjętego celu inflacyjnego oraz długookresowej przeciętnej realnej stopy procentowej. Jeśli suma ta nie przekracza 5%, to prawdopodobieństwo wystąpienia problemu spada wyraźnie poniżej 1%. Okazuje się, że najbardziej podatna na problem *zero bound* jest reguła przyjmująca jako zmienną celu kurs walutowy. Reguła dotycząca inflacji jest pod tym względem lepsza również od reguły dotyczącej poziomu cen oraz reguły dotyczącej nominalnego dochodu.

Na niskie prawdopodobieństwo wystąpienia problemu *zero bound* wskazują też wyniki badania Viñals (2000). Na podstawie małego modelu, składającego się z trzech równań¹², autor ten przeprowadził symulacje, pozwalające porównać zachowanie się gospodarki Stanów Zjednoczonych i obszaru euro w reakcji na niekorzystny szok popytowy i podażyowy. W badaniu uwzględniono scenariusze, odpowiadające różnym poziomom realnej stopy procentowej równowagi (od 1,5% do 4,5%) oraz różnym wysokościami celów inflacyjnych (od 0% do 2%). Zgodnie z oczekiwaniem, prawdopodobieństwo wystąpienia dolnej granicy zmniejsza się wraz ze wzrostem stóp procentowych i stopy inflacji. Jest ono, ogólnie rzecz biorąc, wyższe na Stanach Zjednoczonych niż w obszarze euro oraz w przypadku szoku podażyowego niż popytowego. Przy niskiej realnej stopie procentowej równowagi (1,5%) i zerowej inflacji prawdopodobieństwo wystąpienia zjawiska wynosi 16% w przypadku Stanów Zjednoczonych i 6,1% w przypadku obszaru euro. Podwyższenie celu inflacyjnego do 1% obniża prawdopodobieństwo odpowiednio do 5% i 1%, natomiast przy 2% celu wynosi ono w obydwu przypadkach zero. Przy 3% stopie procentowej prawdopodobieństwo wystąpienia zjawiska w Stanach Zjednoczonych spada do 2% przy zerowej inflacji i do 1% przy 1% inflacji, podczas gdy w odniesieniu do obszaru euro wynosi ono zero niezależnie od poziomu inflacji. Przy realnych stopach, odpowiadających warunkom z lat 1980-1998 (4% w USA i 4,5% w Eurolandzie), prawdopodobieństwo *zero bound* nawet przy zerowej inflacji wynosi 1% w Stanach Zjednoczonych i praktycznie zero w Eurolandzie.

Jak już wspomniano, problem *zero bound* zyskuje dodatkowy wymiar w przypadku unii walutowej. Nasuwa się bowiem pytanie, czy przyjęcie celu inflacyjnego optymalnego na przykład z punktu widzenia Niemiec, jest rozwiązaniem najlepszym również dla pozostałych krajów członkowskich. Opierając swoje rozumowanie na efekcie Harroda-Balassy-Samuelsona¹³, Sinn i Reutter (2001) stawiają tezę, że jeśli chce się uniknąć ryzyka wystąpienia „lokalnej deflacji”, to cel inflacyjny przyjęty przez Europejski Bank Centralny musi być wyższy od tego, jaki byłby właściwy dla któregośkolwiek kraju członkowskiego. W części empirycznej autorzy próbują oszacować równanie minimalnej średniej inflacji spójnej z brakiem deflacji. Punktem

wyjścia prowadzonej analizy jest przy tym obserwacja, że różnice między inflacją w krajach członkowskich dają się tylko częściowo wyjaśnić asynchronicznym przebiegiem cyklu koniunkturalnego. Z przeprowadzonych obliczeń wynika, że mimo relatywnie małych różnic w rozwoju gospodarczym niektóre kraje członkowskie cechowały się bardzo dużym zróżnicowaniem tempa wydajności pracy między sektorem dóbr uczestniczących i nieuczestniczących w wymianie międzynarodowej. Autorzy szacują, że różnice te prowadzą do rozbieżności krajowych stóp inflacji sięgającej 2,7 punktu procentowego. Oznacza to, że minimalny średni poziom inflacji, który pozwala zapobiec wystąpieniu deflacji w krajach członkowskich, wynosi 0,94%. Rezultat ten należy interpretować w ten sposób, że jeśli przed utworzeniem UGW Bundesbank uważał za optymalny dla Niemiec cel inflacyjny w wysokości 1,5%, to po uwzględnieniu efektu Harroda-Balassy-Samuelsona powinien on zostać podniesiony do co najmniej 2,5%. Inaczej mówiąc, z wyliczeń wynika, że siedem spośród jedenastu krajów członkowskich potrzebowałoby stopy inflacji wyższej o ponad 1,3 punktu procentowego w porównaniu z poziomem odpowiednim dla Niemiec. Tak więc akceptując cel inflacyjny dla Niemiec w wysokości 1,5%, Europejski Bank Centralny musiałby tolerować stopę inflacji wynoszącą 3,0% w Hiszpanii, 3,9% w Irlandii oraz 4,2% w Finlandii. Interesujące są również szacunki dotyczące skutków rozszerzenia UGW. Okazuje się, że poszerzenie UGW o pozostałych czterech członków Unii Europejskiej zwiększyłoby obliczony minimalny wskaźnik przeciętnej inflacji z 0,94% do 1,05%. Poszerzenie UGW o sześć krajów starających się o członkostwo (Czechy, Węgry, Polska, Słowenia, Estonia, Turcja) zwiększyłoby wskaźnik jedynie z 1,05% do 1,13%, co wynika stąd, że mimo silnego efektu Harroda-Balassy-Samuelsona ich potencjał gospodarczy jest stosunkowo niewielki.

Wnioski z doświadczeń historycznych

Niezależnie od wyników uzyskanych na podstawie estymacji modeli ekonomicznych, próba oceny ryzyka wystąpienia problemu *zero bound* skierowała uwagę badaczy na historyczne przykłady występowania zjawiska deflacji i pułapki płynności. Te mniej sformalizowane, oparte na statystyce opisowej badania, są oczywiście motywowane przede wszystkim poszukiwaniem analogii, pozwalających zrozumieć trudności gospodarki japońskiej w minionej dekadzie, a w szczególności niską skuteczność polityki pieniężnej w ich przezwyciężaniu.

W jednym z najciekawszych badań tego rodzaju Clouse et al. (2000) koncentrują się na tych okresach w historii gospodarczej Stanów Zjednoczonych, gdy

¹² Pierwsze równanie opisuje popytową stronę gospodarki, a drugie - jej stronę podażyową. W tym drugim przypadku wykorzystano postać krzywej Phillipsa, która w równym stopniu uwzględnia oczekiwania ukierunkowane na przeszłość i na przyszłość. Traktowane łącznie, równania te pozwalają uchwycić dynamikę procesów inflacyjnych obserwowaną w krajach uprzemysłowionych w minionych kilkudziesięciu latach. Równanie trzecie jest natomiast wariantem reguły Taylora. Parametry równań zostały dobrane tak, aby uwzględniać wyniki najnowszych badań empirycznych.

¹³ Autorzy podkreślają jednak, że rozpatrywany przez nich problem niekoniecznie musi być wiązany z tym modelem.

dolna granica stóp procentowych była traktowana przez polityków gospodarczych jako potencjalny problem. Autorzy wychodzą od następującej próby periodyzacji kształtowania się nominalnych stóp procentowych od czasu Wojny Secesyjnej:

a) okres do Wielkiego Kryzysu, w którym zarówno krótko-, jak i długookresowe stopy znajdowały się wyraźnie powyżej zera;

b) lata 30. i 40., kiedy stopy krótkookresowe spadły prawie do zera, natomiast stopy długookresowe obniżyły się tylko nieznacznie w stosunku do wcześniejszego okresu;

c) okres od lat 50. do czasów obecnych, w którym zarówno stopy krótkoterminowe, jak i długoterminowe wzrosły wyraźnie powyżej zera.

Z przeprowadzonej przez Clouse'a et al. analizy wynika, że każda z trzech recesji, które wystąpiły po Wielkim Kryzysie (1937, 1945 i 1948 r.), rozpoczęła się w warunkach bardzo niskich stóp procentowych, odpowiadających mniej więcej sytuacji *zero bound*. Na początku recesji pole dla poluzowania polityki pieniężnej wynosiło odpowiednio 44, 38 i 114 punktów bazowych. Dla porównania należy zaznaczyć, że w siedmiu spośród ośmiu następnych recesji skala skumulowanego poluzowania była większa od tych „buforów polityki”, które były dostępne na początku recesji 1937, 1945 i 1948 r. Niemożność dokonania silniejszej obniżki nominalnych stóp procentowych w czasie tych trzech recesji znalazła odzwierciedlenie we wzroście realnych stóp procentowych. W przeciwieństwie do tego, realne stopy uległy obniżeniu w kolejnych ośmiu recesjach¹⁴. Ogólnie rzecz biorąc, w czasie recesji lat 50. i początku lat 60. System Rezerw Federalnych nie natrafił na większe trudności w ożywieniu gospodarki, mimo że „bufory polityki”, którymi dysponował, nie były zbyt duże (odpowiednio 199, 335 i 299 punktów bazowych). Obniżenie stóp do 79, 96 i 235 punktów wystarczyło do wyprowadzenia gospodarki z recesji.

Również Meltzer (1999, s.265-275) poddaje analizie skuteczność polityki Fed w okresach deflacji. Analiza ta jest szczególnie interesująca, ponieważ - w przeciwieństwie do Clouse'a et al. - Meltzer próbuje odpowiedzieć nie tylko na pytanie, czy polityka pieniężna była skuteczna, ale także dlaczego. Co więcej, analizowane przypadki, dla których znajduje wspólne wyjaśnienie (1920-1921, 1937-1938, 1948-1949), przeciwstawia doświadczeniom Wielkiego Kryzysu. Zbadane przypadki przeczą, zdaniem autora, tezie o wystąpieniu pułapki płynności oraz o niskiej (i zanikającej) skuteczności polityki pieniężnej przy niskich nominalnych stopach procentowych. Problem polegał nie na „opacznych” (*perverse*) reakcjach gospodarki, lecz na „opacznych” decyzjach polityki. We wszystkich bada-

nych okresach polityka monetarna okazała się skuteczna w warunkach niskiej inflacji, ponieważ w rzeczywistości nie był spełniony warunek wystąpienia pułapki płynności w postaci doskonałej substytucyjności wszystkich aktywów. Przebieg procesów gospodarczych w latach 1920-1921, 1937-1938 oraz 1947-1948 wskazuje na związek między wzrostem realnej bazy monetarnej a początkiem wyjścia z recesji mimo jednoczesnego występowania wysokich (a czasem rosnących) realnych stóp procentowych oraz - w niektórych przypadkach - zerowej stopy nominalnej. Wzrost podaży pieniądza pobudził produkcję i ceny poprzez kanały inne niż kanał stóp procentowych.

Zdaniem Meltzera, okres Wielkiego Kryzysu bynajmniej nie przeczy wnioskowi o skuteczności polityki pieniężnej w warunkach niskiej inflacji. Podjęte przez Fed działania restrykcyjne okazały się całkiem efektywne: wraz ze spadkiem realnych zasobów pieniądza ceny oraz poziom aktywności gospodarczej coraz bardziej się obniżały. Spadające ceny nie były same w sobie przyczyną trudności; wręcz przeciwnie, podobnie jak dewaluacja dolara w 1934 r. w większym stopniu przyczyniły się do wyjścia z recesji niż działania banku centralnego. Meltzer sugeruje, że głównym błędem Fed było interpretowanie niskich stóp nominalnych jako przejawu nadmiernie ekspansywnej polityki pieniężnej. W analizowanych trzech słabszych recesjach efekt sald realnych okazał się wystarczająco silny, aby ożywić gospodarkę. W czasie Wielkiego Kryzysu natomiast kontrakcja monetarna w wyniku polityki Fed była tak silna, że zneutralizowała wpływ deflacji na realne zasoby pieniądza¹⁵.

English (2000) zwraca natomiast uwagę na sytuację w końcu XIX w., kiedy nominalne stopy procentowe wydawały się natrafiać na dolną granicę, ale nie doszło do przyspieszenia deflacji i wzrostu realnych stóp procentowych. Za jedno z wyjaśnień autor uznaje pełnienie przez system waluty złotej funkcji długookresowej kotwicy nominalnej. Optymistyczne są też wnioski z zachowania się stóp procentowych w XIX w. w Wielkiej Brytanii. Mimo że w okresie 1800-1914 przeciętna stopa inflacji była nieznacznie ujemna, a jej zmienność była wysoka, to gospodarka ani razu nie znalazła się w pułapce płynności, a stopa procentowa nie spadła poniżej 2% (Buiter i Panigirtzoglou, 1999).

W okresie po II wojnie światowej niskie realne stopy procentowe wystąpiły w większości krajów uprzemysłowionych na początku i w drugiej połowie lat 70., kiedy próbowały one ożywić koniunkturę osłabioną w wyniku pierwszego szoku naftowego. Poza tym okresem bardzo niskie lub ujemne realne stopy procentowe

¹⁴ Jak zauważają jednak autorzy, specyficzne okoliczności recesji lat 1937, 1945 i 1948 ograniczają ich porównywalność z późniejszymi okresami.

¹⁵ Przyczyny Wielkiego Kryzysu pozostają jednak nadal przedmiotem kontrowersji. Teoria długu i deflacji jest tylko jedną z trzech głównych koncepcji; pozostałe dwie to teoria monetarna oraz teoria egzogenicznego obniżenia się konsumpcji i (lub) inwestycji (por. Saunders, 2000).

Tabela 2 Przeciętna inflacja w krajach uprzemysłowionych (liczba obserwacji)

	1950-1999	1950-1959	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999
Stopa inflacji	100	20	20	20	20	20
< 0%	0	0	0	0	0	0
0-1%	1	1	0	0	0	0
1-2%	5	4	0	0	0	1
2-3%	22	1	5	0	3	13
3-4%	19	6	8	0	2	3
4-6%	16	3	7	2	2	2
6-8%	17	5	0	5	6	1
8-10%	9	0	0	6	3	0
10% +	11	0	0	7	4	0

Źródło: Mussa (2000).

występowały jedynie sporadycznie. We wszystkich tych przypadkach realne stopy procentowe mogły osiągnąć tak niski poziom tylko ze względu na relatywnie wysoką inflację. Ograniczony zakres występowania niskiej inflacji utrudnia sformułowanie ogólnych stwierdzeń na temat ryzyka wystąpienia zjawiska *zero bound*; na szeroką skalę problem ten wystąpił jedynie w Japonii w latach 90. (IMF 1999, s.101).

Tabela 2 pokazuje, jak rzadkie w okresie powojennym były w krajach uprzemysłowionych przypadki bardzo niskiej inflacji. Portugalia w latach 50. była jedynym krajem, w którym średnia inflacja wynosiła poniżej 1%, natomiast Japonia (po 1992 r.) jest jedynym przypadkiem, gdzie inflacja utrzymywała się poniżej 1% przez okres dłuższy niż pięć lat (Mussa, 2000).

Aby wyłączyć z analizy okres oddziaływania silnych szoków podażyowych, Viñals (2000) koncentruje uwagę na okresie po roku 1980. Porównując Stany Zjednoczone z obszarem euro, kładzie on nacisk na zachowanie krótkookresowych realnych stóp procentowych *ex ante*, które są zdecydowanie ważniejsze z punktu widzenia problemu *zero bound* niż stopy *ex post*. Okazuje się, że stopy te były zawsze dodatnie i względnie stabilne (szczególnie na obszarze euro). W Stanach Zjednoczonych nie spadły one nigdy poniżej 3,5%, a na obszarze euro poniżej 4,3% (ich przeciętny poziom wynosił odpowiednio 4% i 4,5%).

W Japonii krótkookresowe stopy procentowe (*overnight call money*) spadły poniżej 0,5% w 1995 r. i od tego czasu utrzymują się mniej więcej na takim poziomie. Kraj ten dostarcza więc rzadkiej okazji do oceny znaczenia problemu *zero bound*. Jak jednak zauważają autorzy raportu Banku Rozrachunków Międzynarodowych (BIS 2000, s. 70-71), zarówno obecna sytuacja w Japonii, jak i okres Wielkiego Kryzysu w USA sugerują, że epizody te potwierdzają raczej znaczenie zdrowego systemu finansowego niż tezę, że dążenie do zerowej inflacji musi z konieczności prowadzić do niekorzystnej sytuacji makroekonomicznej.

Dylematy polityki pieniężnej

W warunkach *zero bound* charakter optymalnej polityki ulega modyfikacji. Jeden z ważnych jej aspektów polega na tym, że o ile w „normalnych” warunkach uzasadnione są niewielkie zmiany stóp banku centralnego, o tyle teraz niezbędne są duże zmiany podaży pieniądza. Oznacza to, że optymalna polityka pieniężna w warunkach zbliżonych do stabilności cen jest asymetryczna, tzn. wraz ze spadkiem inflacji przejście do polityki ekspansywnej jest szybsze i bardziej agresywne, niż byłoby to optymalne przy braku *zero bound* (Orphanides i Wieland, 1999).

W toczącej się dyskusji nad efektywnością polityki pieniężnej w warunkach *zero bound* podstawowe znaczenie ma jednak rozróżnienie między narzędziami pozwalającymi uniknąć pułapki płynności a środkami, które umożliwiają gospodarce wyjście z niej. Ogólnie można powiedzieć, że wśród ekonomistów panuje zdecydowanie większa zgodność poglądów co do pierwszej kwestii. Należy jednocześnie pamiętać, że w przypadku propozycji zgłaszanych przez niektórych autorów rozróżnienie między obiema grupami środków nie zawsze jest wyraźne.

Jak wynika z omówionych wcześniej symulacji, przy zerowym celu inflacyjnym ryzyko wpadnięcia w pułapkę deflacyjną może być znaczne. Kluczowego znaczenia nabiera niedopuszczenie do pojawienia się (a przede wszystkim utrwalenia się) oczekiwań deflacyjnych. Przemawia to za przyjęciem za cel polityki niewysokiej dodatniej inflacji (ponad poziom wynikający z niedoskonałości CPI) i spowodowanie - poprzez reagowanie na zagrożenia deflacyjne (ale również inflacyjne) - aby stał się on wiarygodny.

Przy dodatnim celu inflacyjnym pojawia się jednak trudność, polegająca na tym, że rzeczywista inflacja może znaleźć się poniżej celu na skutek korzystnych szoków podażyowych lub silniejszej presji konkurencyjnej z zagranicy oraz krajowych reform struktural-

nych, które zwiększają konkurencję cenową. Obawa przed deflacją może w tej sytuacji skłonić bank centralny do nadmiernej ekspansji monetarnej, która najpierw może znaleźć odzwierciedlenie w inflacji na rynku aktywów, a nie we wzroście cen konsumpcyjnych. Obawa przed wywołaniem załamania na giełdzie może powstrzymać bank centralny przed zaostrzeniem polityki aż do czasu, gdy brak równowagi finansowej i presja inflacyjna staną się w pełni widoczne (IMF 1999, s. 125).

Nasuwa się pytanie, czy z punktu widzenia możliwości uniknięcia deflacji lepszą strategią jest przyjęcie za bezpośredni cel polityki pieniężnej inflacji, czy też poziomu cen. Svensson (1999, s. 228) jest zdania, że poziom cen ma w tym względzie pewną przewagę. Jeśli cel jest wiarygodny, to szok deflacyjny, spychający poziom cen poniżej wartości docelowej, uruchomi automatycznie oczekiwania inflacyjne sektora prywatnego. Ten wzrost oczekiwań inflacyjnych obniży z kolei krótkookresowe realne stopy procentowe, nawet przy braku obniżki stóp nominalnych. Przy celu dotyczącym inflacji oczekiwania inflacyjne pozostałyby natomiast na poziomie wynikającym z tego celu i nie byłyby czynnikiem obniżającym realne stopy procentowe. Autor ten uważa jednak, że konieczne są dalsze badania, aby określić, jak znacząca jest przewaga celu dotyczącego poziomu cen, a nie inflacji. Do zalet celu dotyczącego poziomu cen przekonał się - mimo wcześniejszego sceptycyzmu - również Blinder (2000). Jego zdaniem, skala potencjalnych negatywnych konsekwencji deflacji powoduje, że tradycyjne argumenty przeciwko stabilizowaniu poziomu cen ulegają znacznemu osłabieniu, szczególnie gdy za cel przyjmuje się jego rosnącą (np. o 2% rocznie) ścieżkę.

Propozycje środków zwiększających prawdopodobieństwo uniknięcia pułapki płynności prezentowane są zazwyczaj w postaci zmodyfikowanej reguły Taylora. Część propozycji dotyczy zastosowania nieliniowej funkcji reakcji. Polegają one na tym, że przyjęte parametry (szczególnie parametr określający zmianę stóp procentowych w reakcji na odchylenie się inflacji od celu) powinny być wyższe przy bardzo niskiej inflacji. W porównaniu z funkcją liniową oznacza to znacznie bardziej luźną politykę monetarną przy bardzo niskiej inflacji i tym samym lepsze zabezpieczenie przed ryzykiem wystąpienia pułapki płynności. Druga grupa propozycji dotyczy modyfikacji reguły Taylora przy zachowaniu jej liniowej postaci. Z analizy opartej na modelu Reifschneidera i Williama (2000) wynika, że w warunkach *zero bound* tzw. reguła Hendersona-McKibbena¹⁶ daje lepsze rezultaty niż tradycyjna postać reguły Taylora. Jednocześnie zdecydowanie najbardziej efektyw-

na okazuje się zmodyfikowana postać reguły Taylora, uwzględniająca minione skutki ograniczeń, jakie wynikały dla polityki pieniężnej z problemu *zero bound*.

Uniknięciu pułapki płynności mogą sprzyjać również inne rozwiązania w zakresie polityki gospodarczej. Pojawiły się propozycje (Svensson 1999, 2000), aby rząd przygotował zestaw specjalnych środków, o których z góry byłoby wiadomo, że zostaną zastosowane w przypadku wystąpienia zagrożenia deflacyjnego. Byłyby to: „nieortodoksyjne” operacje otwartego rynku, dotyczące długookresowych obligacji rządowych i przedsiębiorstw, bezpośrednie pożyczki dla sektora prywatnego, interwencje na rynku dewizowym oraz koordynacja polityki pieniężnej i fiskalnej, polegająca na ekspansji fiskalnej z udziałem dodatkowej emisji pieniądza. Komentując te propozycje, Woodford (1999, s. 300) odnosi się sceptycznie do ich skuteczności. Z kolei Vinals (2000) proponuje zastosowanie przez władze finansowe środków z zakresu regulacji i nadzoru, które zapobiegałyby wzmacnianiu tendencji deflacyjnych, gdyby - tak czy inaczej - nominalne stopy procentowe osiągnęły dolną granicę.

Główne rozwiązania z zakresu polityki pieniężnej proponowane przez różnych autorów w celu wyprowadzenia gospodarki z pułapki płynności były inspirowane doświadczeniami Japonii w latach 90. Są to następujące propozycje:

1. Deprecjacja kursu walutowego. Jeśli dolna granica nominalnych stóp procentowych uniemożliwia osiągnięcie ujemnych realnych stóp, to jednym z potencjalnych rozwiązań wydaje się ożywienie łącznego popytu poprzez deprecjację waluty. W gospodarce otwartej kurs walutowy jest bowiem jednym z ważnych rodzajów względnych cen, które mogą reagować na wzrost bazy monetarnej. W normalnych warunkach obniżka stóp procentowych jest najłatwiejszym sposobem wywołania deprecjacji. Deprecjacja jest jednak możliwa nawet przy zablokowanym kanale stóp procentowych. W tym przypadku istotną rolę odgrywa bowiem tzw. kanał równowagi portfela (*portfolio balance channel*): deprecjację wywołują trwałe zmiany oczekiwań, dotyczących struktury krajowej i zagranicznej podaży pieniądza (zob. szerzej Orphanides i Wieland, 1999). Interesujący wariant wykorzystania kanału kursu walutowego do przezwyciężenia problemu *zero bound* analizował McCalluma (2000). Skonstruował on model gospodarki otwartej, którego istotnym elementem jest reguła polityki, uzależniająca zmiany w nominalnym kursie walutowym od odchylenia się inflacji i produkcji od wartości docelowych. Jeśli więc na przykład inflacja jest niska, a produkcja znajduje się poniżej poziomu naturalnego, to bank centralny zwiększa stopę deprecjacji. Zachowanie się modelu sugeruje, że reguła kursu walutowego może być skutecznym sposobem stabilizowania gospodarki w sytuacji, gdy nie jest możli-

¹⁶ W porównaniu z regułą Taylora, w regule tej wartość obydwu parametrów jest wyższa (szczególnie parametru określającego reakcję stóp procentowych na odchylenie produkcji od celu).

we wykorzystanie w tym celu stóp procentowych. Komentując uzyskane przez McCalluma wyniki, Wallace (2000) zwraca uwagę, że dwa kluczowe założenia, od których one zależą, mogą być sprzeczne z rzeczywistymi warunkami. Po pierwsze, niespełniony może być warunek, że popyt na poszczególne waluty jest wyraźnie określony. W tej sytuacji dokonywanie przez np. Japonię masowych zakupów zagranicznych papierów wartościowych może po prostu spowodować wzrost skłonności zagranicy do trzymania jenów, co oznacza nieskuteczność polityki kursowej. Zgodnie z drugim założeniem, inne kraje nie reagują na prowadzoną na szeroką skalę interwencję na rynku dewizowym. Gdy jednak również tym krajom zagraża pułapka płynności, to mogą zastosować konkurencyjną dewaluację, która istotnie obniży skuteczność polityki kursowej. Na ograniczenia propozycji wykorzystania polityki kursowej zwracają uwagę m.in. także Blinder (2000) oraz King (1999). Do koncepcji tej sceptycznie odnosił się ponadto Bank Japonii.

2. Dodatkowe kanały transmisji. Kanał kursu walutowego nie jest jedyną dostępną opcją w sytuacji, gdy ze względu na *zero bound* zablokowany zostanie kanał stóp procentowych. Clouse et al. analizują cały wachlarz środków, którymi dysponuje System Rezerwy Federalnej i które w przeszłości nie były w zasadzie wykorzystywane. Chodzi o narzędzia, za pomocą których można oddziaływać na różne aktywa rynku finansowego, będące niedoskonałymi substytutami w stosunku do bazy monetarnej i weksli skarbowych. Zakup przez Fed tych aktywów mógłby obniżyć ich stopy zwrotu i tym samym wpłynąć stymulująco na łączny popyt nawet przy zerowej stopie procentowej weksli skarbowych. Autorzy rozważają również takie działania, jak: zakupy krajowych obligacji skarbowych i dotyczące ich transakcje opcyjne, zakupy obligacji wyemitowanych przez inne kraje lub zakup aktywów sektora prywatnego. Działania te mogą oddziaływać na łączny popyt m.in. poprzez tzw. efekt sygnalizowania, sugerujący podmiotom gospodarczym ścieżkę przyszłych zachowań władz monetarnych. Jak dotąd jednak istnieje znaczna niepewność co do efektywności tego rodzaju niekonwencjonalnych środków.

3. Ustalenie na kilka lat wyższego celu inflacyjnego. Propozycja ta wynika z przekonania, że wydostanie się z pułapki płynności zależy przede wszystkim od przywrócenia zaufania i wyeliminowania oczekiwań deflacyjnych sektora prywatnego. Konieczne są więc wiarygodne działania, które przywrócą oczekiwania inflacyjne. Aby jednak oczekiwania deflacyjne nie zostały zastąpione zbyt wysokimi i niestabilnymi oczekiwaniami inflacyjnymi, za konieczne uznaje się zakotwiczenie tych ostatnich w strategii bezpośredniego celu inflacyjnego. Z tego względu znana propozycja Krugmana (1998) pod adresem Banku Japonii polega na

przyjęciu 4% celu inflacyjnego na okres piętnastu lat. Jak jednak słusznie zauważa Svensson (1999, s. 229), większą wiarygodnością może cechować się cel bardziej umiarkowany, ponieważ większe będzie prawdopodobieństwo utrzymania go na niezmiennym poziomie nawet po wydostaniu się z pułapki płynności. Przemawia to za propozycją Posena (1998). Zasugerował on, by początkowy cel inflacyjny w Japonii ustalono na poziomie 3%, który w ciągu kilku lat zostałby obniżony do 2%. Zdaniem Blindera (2000), aczkolwiek propozycje te na gruncie teoretycznym są przekonujące, to w praktyce - po kilku latach recesji i utrwaleniu się oczekiwań deflacyjnych - ich wiarygodność jest stosunkowo niewielka. Autor ten uważa, że rozwiązania zaproponowane przez Krugmana i Posena odnoszą się w większym stopniu do zapobiegania zjawisku pułapki płynności niż jego przezwyciężaniu¹⁷.

4. Podatek od gotówki i rezerw bankowych (*carry tax*). Propozycja ta - zgłoszona przez Buitera i Panigirtzoglou (1999) oraz Goodfrienda (2000) - nawiązuje do XIX-wiecznego pomysłu Gesella (o którym życzliwie wypowiadał się Keynes). Gesell zaproponował regresywne opodatkowanie gotówki (poprzez jej ostemplowanie), dzięki czemu nominalne stopy procentowe mogą być ujemne. Przez wiele lat dominował pogląd, że pomysł ten jest niewykonalny z powodów praktycznych. Zdaniem jego zwolenników, nowe techniki bankowe umożliwiają obecnie wprowadzenie w życie. Buiter i Panigirtzoglou uważają, że - poza działaniami fiskalnymi i korzystnymi szokami egzogenicznymi oddziałującymi na prywatny popyt krajowy - jest to właściwie jedyny dostępny środek z zakresu polityki pieniężnej, który umożliwia wyjście z pułapki płynności. Jego skuteczność autorzy próbują ocenić na podstawie skonstruowanego przez siebie modelu. Z przeprowadzonej analizy wynika, że koszty transakcyjne i administracyjne związane z koniecznością przeprowadzania okresowych „reform walutowych” byłyby znaczne. Przy wyborze takiego wariantu polityki „koszt zdzieranych zelówek” należy przeciwstawić ryzyku znalezienia się w pułapce płynności i kosztom przyjęcia za cel wyższej stopy inflacji. Również Goodfriend (2000) sądzi, że opodatkowanie zasobu pieniądza jest rozwiązaniem lepszym niż wywołanie wyższej inflacji. Zaletą jest m.in. to, że jego wprowadzenie w celu przezwyciężenia problemu *zero bound* nie zniekształca kosztu alternatywnego trzymania pieniądza. Goodfriend traktuje *carry tax* jako rozwiązanie odrębne, ale komplementarne w stosunku do operacji otwartego rynku. Podatek może być zmieniany tak, aby wpływać na koszt alternatywny, określany przez różnicę między wysokością podatku a stopą procentową operacji otwartego rynku.

¹⁷ Podobny sceptycyzm wyrażają Buiter i Panigirtzoglou (1999), którzy piszą, że „przyjmowanie za cel wyższej inflacji, gdy jest się już w pułapce płynności, przypomina próbę wepchnięcia pasty do zębów z powrotem do tubki”.

Niezależnie od wysokich kosztów administracyjnych wprowadzenia takiego rozwiązania w życie, w dyskusji zwraca się uwagę na brak zgodności z ustawodawstwem (Bryant, 2000), a także na niekorzystny wpływ na pełnienie przez pieniądź funkcji miernika wartości (Blinder, 2000)¹⁸.

5. „Bezpieczny sposób” („a foolproof way”) Svenssona (2000). To eklektyczne rozwiązanie jest rozwinięciem wcześniejszych propozycji McCalluma, Bernanke i Svenssona. Składa się ono z kilku elementów:

1) ogłoszenia ścieżki poziomu cen, odpowiadającej długookresowemu dodatniemu celowi inflacyjnemu,

2) ogłoszenia, że:

- waluta krajowa zostanie zdewaluowana i jej kurs zostanie ustalony na poziomie oznaczającym realną deprecjację w stosunku do długookresowego poziomu równowagi,

- stały kurs zostanie odrzucony na rzecz celu inflacyjnego (lub dotyczącego poziomu cen), gdy gospodaraka znajdzie się na ścieżce celu.

Zdaniem Svenssona, jedyny zarzut w stosunku do tej propozycji może wynikać stąd, że jest ona podobna

do konkurencyjnej dewaluacji, w związku z czym może wywołać sprzeciw partnerów handlowych.

Uwagi końcowe

Doświadczenia Japonii pokazują, że wyprowadzenie gospodarki z pułapki płynności jest zadaniem bardzo trudnym. Okazuje się więc, że mimo wyraźnego renesansu zainteresowania tą problematyką i zaproponowania przez badaczy kilku wzajemnie uzupełniających się rozwiązań, przełożenie ich na praktyczne, skuteczne działania pozostaje nadal kwestią przyszłości. Przypadek Japonii, który z braku miejsca nie mógł być omówiony bardziej szczegółowo, pozostanie bez wątpienia w najbliższych latach obiektem intensywnych badań i przedmiotem poważnych kontrowersji. Zarówno ten przypadek, jak i wyniki omówionych badań wskazują dosyć jednoznacznie, że ze względu na duży poziom niepewności co do skuteczności narzędzi służących wyjściu z pułapki płynności oraz ryzyka wystąpienia poważnych skutków ubocznych, kluczowe znaczenie ma uniknięcie błędów w polityce monetarnej, które mogą doprowadzić do powstania samego zjawiska. Chociaż więc w minionych dwu dekadach polityka monetarna była zdecydowanie ukierunkowana na proces dezinflacji, to obecnie wyraźnie dominuje pogląd, że dla banków centralnych presja deflacyjna stanowi co najmniej tak samo poważne wyzwanie, jak presja inflacyjna.

¹⁸ Blinder pisze, że „domaganie się od ludzi, aby nosili jednodolarowe banknoty, z których jedno są warte 99,9 centów, a inne 98,4 centów, byłoby strasznym nieporozumieniem”.

Bibliografia

1. G. Akerlof, W. Dickens, G. Perry (1996): *The Macroeconomics of Low Inflation*. „Brookings Papers on Economic Activity”, No. 1.
2. BIS (2000): *70th Annual Report*. Bank for International Settlements, Basel, 5 June.
3. A.S. Blinder (2000): *Monetary Policy at Zero Lower Bound*. „Journal of Money, Credit and Banking”, No. 4, Part 2.
4. R.C. Bryant (2000): *Comment*. „Journal of Money, Credit and Banking”, No. 4, Part 2.
5. W.H. Buiter, N. Panigirtzoglou (1999): *Liquidity Traps: How to Avoid Them and How to Escape Them*. NBER Working Paper, No. 7245, July.
6. J. Clouse, D. Henderson, A. Orphanides, D. Small, P. Tinsley (2000): *Monetary Policy When the Nominal Short-Term Interest Rate Is Zero*. Board of Governors of the Federal Reserve System, November, maszynopis.
7. W.B. English (2000): *Comment*. „Journal of Money, Credit and Banking”, No 4, Part 2.
8. J.C. Fuhrer, B.F. Madigan (1997): *Monetary Policy When Interest Rates Are Bounded at Zero*. „Review of Economics and Statistics”, November.
9. IMF (1999): *World Economic Outlook*. International Monetary Fund, October.
10. M. King (1999): *Challenges for Monetary Policy: New and Old*. W: *New Challenges for Monetary Policy*. A Symposium Sponsored by The Federal Reserve Bank of Kansas City, Jackson Hole, August 26-28.
11. P. Krugman (1998): *It's Baaack! Japan's Slump and the Return of the Liquidity Trap*. „Brookings Papers on Economic Activity”, No. 2.
12. P. Krugman (1999): *Can Deflation Be Prevented?*, maszynopis.
13. P. Krugman (2001): *Wracają problemy kryzysu gospodarczego*. PWN.
14. A.L. Marty, D.L. Thornton (1995): *Is There a Case for „Moderate” Inflation?* „Federal Reserve Bank of St. Louis Review”. July/August.
15. B.T. McCallum (2001): *Inflation Targeting and the Liquidity Trap*. NBER Working Paper No. 8225, April.
16. B.T. McCallum (2000): *Theoretical Analysis Regarding a Zero Lower Bound on Nominal Interest Rates*. „Journal of Money, Credit and Banking”, No. 4, Part 2.

17. A.H. Meltzer (1999): *Commentary*. W: *New Challenges for Monetary Policy*. A Symposium Sponsored by The Federal Reserve Bank of Kansas City, Jackson Hole, August 26-28.
18. M. Mussa (2000): *Reflections on Monetary Policy at Low Inflation*. „Journal of Money, Credit and Banking”, No. 4, Part 2.
19. A. Orphanides, V. Wieland (1998): *Price Stability and Monetary Policy Effectiveness when Nominal Rates are Bounded at Zero*. „FEDS Working Paper” 1998-35, Board of Governors of the Federal Reserve System, June.
20. A. Orphanides, V. Wieland (1999): *Efficient Monetary Policy Design Near Price Stability*. Board of Governors of the Federal Reserve System, December, maszynopis.
21. A.S. Posen (1998): *Restoring Japan's Economic Growth*, Institute for International Economics, Washington.
22. D. Reifschneider, J.C. Williams (2000): *Three Lessons for Monetary Policy in a Low Inflation Era*. „Journal of Money, Credit and Banking”, No. 4, Part 2.
23. P. Romer (2000): *Keynesian Macroeconomics without the LM Curve*. „Journal of Economic Perspectives”, No 2.
24. A. Saunders (2000): *Low Inflation: The Behavior of Financial Markets and Institutions*. „Journal of Money, Credit and Banking”, No. 4, Part 2.
25. C.A. Sims (2000): *Comment*. „Journal of Money, Credit and Banking”, No 4, Part 2.
26. H.-W. Sinn (2001): *The Minimum Inflation Rate for Euroland*. NBER Working Paper No. 8085, January.
27. L. Summers (1991): *How Should Long-term Monetary Policy be Determined?* „Journal of Money, Credit and Banking”, August, Part 2.
28. L.E.O. Svensson (1999): *How Should Monetary Policy Be Conducted in an Era of Price Stability? W: New Challenges for Monetary Policy*. A Symposium Sponsored by The Federal Reserve Bank of Kansas City, Jackson Hole, August 26-28.
29. L.E.O. Svensson (2000): *The Zero Bound in an Open Economy: A Foolproof Way of Escaping from a Liquidity Trap*. NBER Working Paper No. 7957, October.
30. J. Vinals (2000): *Monetary Policy Issues in a Low Inflation Environment*. Referat na konferencję „Why price stability?”, European Central Bank, Frankfurt, November 2-3, maszynopis.
31. N. Wallace (2000): *Comment*. „Journal of Money, Credit and Banking”, No. 4, Part 2.
32. D. Wilson (2000): *Japan's Slowdown: Monetary versus Real Explanations*. „Oxford Review of Economic Policy”, No 2.
33. A. Wojtyna (1999, 2000): *Koszty dezinflacji*. „Bank i Kredyt” nr 12 (cz. I), nr 1-2 (cz. II).
34. A.L. Wolman (1998): *Staggered Price Setting and the Zero Bound on Nominal Interest Rates*. „Federal Reserve Bank of Richmond Economic Quarterly”, No. 4.
35. M. Woodford (1999): *Commentary*. W: *New Challenges for Monetary Policy*. A Symposium Sponsored by The Federal Reserve Bank of Kansas City, Jackson Hole, August 26-28.

Bank Światowy - historia, stan obecny i perspektywy rozwoju

Część I

Krystyna Brzozowska

Wstęp

Bank Światowy, początkowo znany pod nazwą Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju (IBRD - *International Bank of Reconstruction and Development*) ma już ponad pięćdziesięcioletnią historię jako międzynarodowa instytucja finansowa, której celem jest wspieranie finansowe krajów członkowskich, a szczególnie krajów o niskim dochodzie narodowym.

Wokół Banku Światowego systematycznie powstawały kolejne organizacje, działające niezależnie, ale ściśle powiązane organizacyjnie i funkcjonalnie z IBRD. Obecnie występują one jako Grupa Banku Światowego. Grupa ta odegrała poważną rolę w kształtowaniu systemu finansowego na świecie oraz w rozwoju gospodarczym wielu krajów.

Ustalona na początku misja Banku Światowego - walka z ubóstwem na świecie i pomoc najsłabszym - nie została dotąd zmieniona i pozostała aktualna.

Geneza Banku Światowego

Decyzja o utworzeniu Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju, zwanego od początku potocznie Bankiem Światowym zapadła na konferencji w Bretton Woods¹, a Bank rozpoczął działalność 25 czerwca 1946 r.

Początkowo należało do niego 38 krajów, które stały się udziałowcami Banku. Kapitał udziałowy wynosił 10 mld dolarów. Wpłaty kapitału były dokonywane częściowo w zlocie, a częściowo w walutach narodowych i walutach wymiennalnych.

Udziały państw członkowskich składały się z dwóch części²:

- kapitału wpłaconego, składającego się w 1% z wpłat w zlocie, a w 9% z wpłat w walucie danego kraju członkowskiego,

- kapitału gwarancyjnego (90%), wyrażonego w walutach wymiennalnych, a stanowiącego zabezpieczenie zobowiązań Banku z tytułu wystawionych gwarancji lub wyemitowanych papierów dłużnych.

Podłożem decyzji o utworzeniu Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju oraz Międzynarodowego Funduszu Walutowego były doświadczenia i skutki Wielkiego Kryzysu i potrzeba zapewnienia równowagi kursów walutowych, a także konieczność, jak sądzono - odbudowy prywatnego rynku kapitałowego³. Celem utworzenia obu instytucji było umożliwienie efektywnej alokacji zasobów finansowych do krajów odbudowujących się po II wojnie światowej i krajów o niskim dochodzie narodowym.

W trakcie ponad pięćdziesięcioletniej działalności (por. tabela 1) kapitał Banku wzrósł kilkakrotnie - po-

¹ Wówczas również podjęto decyzję o powołaniu Międzynarodowego Funduszu Walutowego.

² K. Zabielski: *Finanse międzynarodowe*. Warszawa 1994 Wydawnictwo Naukowe PWN, s. 303.

³ A.O. Krueger: *Whither the World Bank and the IMF*. „Journal of Economic Literature” Vol. XXXVI(12/1998), s. 1983.

Tabela 1 *Etapy rozwoju Banku Światowego (według ważniejszych wydarzeń)*

Data	Opis wydarzenia
Lipiec 1944 r.	Podjęcie decyzji o utworzeniu Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju (IBRD) oraz Międzynarodowego Funduszu Walutowego (IMF) w trakcie konferencji w Bretton Woods.
21 grudnia 1945 r.	Wejście w życie umowy założycielskiej IBRD po jej ratyfikowaniu przez 28 państw członkowskich. Jednym z członków - założycieli była Polska.
8-18 marca 1946 r.	Inauguracyjne spotkanie gubernatorów Banku Światowego i IMF w Savannah. Wybór Waszyngtonu jako siedziby obu instytucji. Utworzenie kapitału na poziomie 7,67 mld USD. Wybór dyrektorów wykonawczych.
25 czerwca 1946 r.	Rozpoczęcie działalności. Bank ma 38 członków.
9 maja 1947 r.	Pierwsza umowa kredytowa - na kwotę 250 mln USD dla Francji. Kredyt przeznaczony na odbudowę.
15 lipca 1947 r.	Pierwsza emisja obligacji na rynku amerykańskim, na kwotę 250 mln USD. Obligacje zostały natychmiast sprzedane na korzystnych warunkach.
15 marca 1948 r.	Pierwszy kredyt dla kraju rozwijającego się, na kwotę 13,5 mln USD, przeznaczony na rozwój elektrowni wodnych w Chile.
14 marca 1950 r.	Wycofanie się Polski z członkostwa w IBRD.
23 maja 1951 r.	Pierwsza publiczna emisja obligacji na rynku pozaamerykańskim - ulokowanie emisji na kwotę 5 mln L na rynku londyńskim.
30 września 1951 r.	Splata pierwszych kredytów (Finlandia, Jugosławia).
13 sierpnia 1952 r.	Zwiększenie liczby członków do 53 poprzez przystąpienie Japonii i RFN.
21 września 1954 r.	Pierwsza sprzedaż euroobligacji nominowanych w dolarach.
31 grudnia 1954 r.	Wycofanie się Czechosłowacji z członkostwa w IBRD.
9 września 1956 r.	Utworzenie Ekonomicznego Instytutu Rozwoju (EDI - <i>Economic Development Institute</i>) przy finansowym wsparciu z Fundacji Forda i Rockefellera.
20 lipca 1956 r.	Utworzenie Międzynarodowej Korporacji Finansowej (IFC - <i>International Finance Corporation</i>) z kapitałem 100 mln USD jako filii Banku.
16 września 1959 r.	Kapitał Banku ulega zwiększeniu z 10 mld USD do 25,3 mld USD.
24 września 1960 r.	Utworzenie Międzynarodowej Agencji Rozwoju (IDA - <i>International Development Agency</i>) z początkowym kapitałem 912 mln USD, stowarzyszonej z IBRD.
30 czerwca 1965 r.	Rozrachunki Banku po raz pierwszy przekroczyły 1 mld USD.
14 października 1966 r.	Utworzenie Międzynarodowego Centrum Rozrachunków Spornych z Tytułu Inwestycji (ICSID - <i>Multilateral Centre for Settlement of Investment Disputes</i>).
30 czerwca 1970 r.	Rozrachunki Banku przekroczyły 2 mld USD.
1 lutego 1971 r.	Japonia staje się jednym z pięciu największych udziałowców Banku, co daje jej prawo do powołania dyrektora wykonawczego.
18 maja 1971 r.	Udzielenie pierwszego kredytu przeznaczonego na kontrolę zanieczyszczenia środowiska naturalnego (zanieczyszczenie rzek w Sao Paulo).
30 czerwca 1972 r.	Rozrachunki Banku przekroczyły 3 mld USD.
24 października 1974 r.	Komitet Tymczasowy (MFW) i Komitet Rozwoju (formalnie wspólny komitet Rady Gubernatorów Banku Światowego i MFW) zostały utworzone w celu dokonywania realnych transferów finansowych do krajów rozwijających się.
23 grudnia 1975 r.	Wdrożenie pośredniego kredytu (<i>Intermediate Financing Facility</i>), zwanego inaczej „trzecim oknem” pozwalającego na udzielanie kredytów na warunkach pośrednich (preferencyjnych) między wymaganymi przez IBRD i IDA.
30 czerwca 1979 r.	Rozrachunki Banku przekroczyły 10 mld USD.
4 września 1980 r.	Kapitał akcyjny IBRD zwiększono z 44 mld USD do 85 mld USD.
11 stycznia 1983 r.	Wdrożenie przez IFC instrumentu dofinansowującego, tj. kredytów B (<i>B-loans</i>).
1 lipca 1985 r.	Uruchomienie specjalnych kredytów dla krajów Afryki Środkowej przeznaczonych na wspieranie trzyletniego programu reform.
27 czerwca 1986 r.	Ponowne włączenie Polski jako członka Banku.
12 kwietnia 1988 r.	Utworzenie Multilateralnej Agencji Gwarancji Inwestycyjnych (MIGA - <i>Multilateral Investment Guarantee Agency</i>).
27 kwietnia 1988 r.	Zwiększenie kapitału IBRD do kwoty 171,4 mld USD.
1 sierpnia 1989 r.	Uruchomienie programu redukcji zadłużenia wyłącznie dla krajów IDA.
30 stycznia 1990 r.	Udzielenie największego w historii IBRD kredytu, na kwotę 1.260 mln USD, dla Meksyku na wsparcie programu oddłużania kraju.
29 maja 1992 r.	Szwajcaria zostaje członkiem Banku.
16 czerwca-	
22 września 1992 r.	Federacja Rosyjska zostaje członkiem IBRD i IDA. Trzyście republik poprzedniego Związku Radzieckiego uzyskuje status członka IBRD.
30 czerwca 1994 r.	Po raz pierwszy wypłaty netto Banku są ujemne.
23 lutego 1996 r.	Utworzenie funduszu powierniczego (<i>Trust Fund</i>) dla Bośni i Hercegowiny.
29 września 1996 r.	Komitet Tymczasowy (<i>Interim Committee</i>) i Komitet Rozwoju (<i>Development Committee</i>) wystąpiły o natychmiastowe uruchomienie pomocy dla najbardziej zadłużonych biednych krajów (HIPC - <i>Heavily Indebted Poor Countries</i>).
1 października 1996 r.	Otwarcie Centrum Biznesu (<i>Business Partnership Center</i>) w celu wzmocnienia udziału grupy Banku Światowego w finansowaniu sektora prywatnego.
16 marca 1999 r.	Zmiana nazwy Instytutu Rozwoju Gospodarczego (EDI) na Instytut Banku Światowego (WBI - <i>World Bank Institute</i>).

Źródło: The World Bank Group. 50 years of World Bank Group Operational Highlights, mimeo.

przez zwiększanie liczby państw uczestniczących oraz podwyższanie kapitału zakładowego. Według danych na 30 czerwca 2000 r. udziałowcami i członkami Grupy Banku Światowego jest 181 krajów, a kapitał subskrybowany wynosi ponad 300 mld USD⁴. Wielkość udziałów danego kraju w kapitale Grupy Banku Światowego zależy od relacji gospodarki danego kraju do gospodarki światowej. Z tego powodu, do grupy największych krajów świata (tzw. Grupy 7⁵ - G7) należy około 45% udziałów w kapitale Banku Światowego. Największe udziały mają Stany Zjednoczone, których wkład stanowi około 17% kapitałów Banku. Taka wielkość kapitału udziałowego daje Stanom Zjednoczonym prawo weta w przypadku podejmowania decyzji o jakichkolwiek zmianach w bazie kapitałowej Banku, na mocy *Articles of Agreement* (do wprowadzenia zmian wymagana jest liczba głosów na poziomie 85%).

Decyzje dotyczące wszystkich innych kwestii, włączając akceptowanie pożyczek i kredytów, są podejmowane przez wszystkich udziałowców Banku zwykłą większością głosów.

Organizacja Banku Światowego

Grupa Banku Światowego składa się z kilkunastu instytucji zajmujących się statutową działalnością Banku, tj. udzielaniem kredytów i pożyczek oraz wystawianiem gwarancji inwestycyjnych, ustalaniem procedur negocjacyjnych, przeprowadzaniem szkoleń itp.

Do najważniejszych instytucji Grupy Banku Światowego należą (por. tabela 2):

- IBRD - Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju (*International Bank of Reconstruction and Development*),
- IDA - Międzynarodowe Stowarzyszenie Rozwoju (*International Development Association*),
- IFC - Międzynarodowa Korporacja Finansowa (*International Finance Corporation*),
- ICSID - Międzynarodowe Centrum Rozrachunków Spornych z Tytułu Inwestycji (*International Center for the Settlement of Investment Disputes*),
- MIGA - Multilateralna Agencja Gwarancji Inwestycyjnych (*Multilateral Investment Guarantee Agency*).

Od początku działalności IBRD był zwany potocznie Bankiem Światowym. Tą nazwą objęto również IDA po jej utworzeniu w 1960 r. Obecnie IBRD wraz z IDA tworzą Bank Światowy, a wraz z innymi instytucjami Grupę Banku Światowego.

Na początku działalności IBRD pełnił funkcję finansowego pośrednika, zapewniającego długotermino-

we finansowanie inwestycji produkcyjnych, związanych głównie z odbudową krajów członkowskich ze zniszczeń wojennych. IBRD był upoważniony do pożyczania na prywatnych rynkach kapitałowych, a następnie udzielania lub gwarantowania kredytów zaciąganych bezpośrednio przez prywatnych kredytobiorców.

W praktyce, IBRD rzadko korzystał z możliwości gwarantowania kredytów. Oferowane przez niego kredyty były udzielane na warunkach komercyjnych (rynkowych) i już w 1960 r. okazało się, że wiele biednych krajów nie jest w stanie zaciągać takich kredytów w kwotach wystarczających do sfinansowania ich potrzeb rozwojowych. Wówczas utworzono *International Development Association* (IDA), którego celem jest udzielanie preferencyjnych kredytów (pożyczek) na potrzeby rozwojowe krajów zakwalifikowanych do grupy krajów biednych. Każde państwo należące do IDA musi być najpierw członkiem IBRD.

Podczas gdy IBRD zwiększa swoje zasoby finansowe na światowych rynkach kapitałowych, IDA jest finansowane głównie z udziałów bogatszych krajów członkowskich. Od początku działalności IDA udziały te wynosiły łącznie 96 mld USD. Największych wpłat dokonały państwa G7 (80% wszystkich dotacji). Dodatkowe fundusze pochodzą z dochodów uzyskiwanych przez IBRD oraz ze spłat uprzednio zaciągniętych pożyczek IDA. Dotacje tworzone przez udziały krajów członkowskich są uzupełniane co trzy lata.

International Finance Corporation (IFC) została utworzona w 1956 r. Celem jej działalności jest finansowanie rozwoju sektora prywatnego poprzez kredyty oraz kapitałowe udziały w prywatnych inwestycjach w krajach członkowskich Banku Światowego. Aż do początku lat dziewięćdziesiątych działalność IFC była w cieniu spektakularnych akcji IBRD i IDA.

W tym samym roku, co IFC (tj. 1956), w ramach Banku Światowego powołano EDI - Instytut Rozwoju Gospodarczego (*Economic Development Institute*)⁶. Jego celem jest prowadzenie szkoleń dla urzędników średniego szczebla administracyjnego krajów członkowskich z zakresu oceny efektywności projektów inwestycyjnych, polityki monetarnej, statystyki gospodarczej, administrowania zasobami i instytucjami publicznymi itp.

Najwyższą władzą Banku jest wybierana na 5 lat Rada Gubernatorów, składająca się z przedstawicieli krajów członkowskich. Każdy kraj członkowski Banku jest reprezentowany przez jednego gubernatora, którym z reguły jest minister finansów. Rada Gubernatorów zbiera się raz w roku w celu podejmowania decyzji o podziale wypracowanej nadwyżki, powiększeniu kapitału udziałowego, przyłączeniu nowych członków, współpracy z innymi organizacjami międzynarodowy-

⁴ Na kapitał subskrybowany składa się kapitał IBRD na poziomie blisko 189 mld USD, kapitał IDA w wysokości około 106 mld USD, kapitał IFC na poziomie ponad 2 mld USD, kapitał MIGA na poziomie 0,2 mld USD

⁵ G7 tworzą: Kanada, Francja, Niemcy, Włochy, Japonia, Stany Zjednoczone i Wielka Brytania.

⁶ W marcu 1999 r. zmieniono nazwę Instytutu na World Bank Institute (WBI).

Tabela 2 Zakres działalności Grupy Banku Światowego

	* Kredyty udzielane na warunkach rynkowych oraz pomoc doradcza dla krajów średnio zamożnych i krajów biedniejszych mających zdolność kredytową.
IBRD	* Stopy oprocentowania kredytów uwzględniają bieżące warunki rynkowe i są uaktualniane co 6 miesięcy.
(1945 r.)	* Kredyty są zwykle udzielane na 15-20 lat i mają 5-letni okres karencji w spłacie.
	* Środki na działalność kredytową pochodzą ze sprzedaży na międzynarodowym rynku kapitałowym obligacji wyemitowanych przez Bank.
	* Obligacje Banku mają notę ratingową AAA.
	* Mimo że Bank nie jest nastawiony na maksymalizację zysków, kredytowanie jest działalnością dochodową od początku jego funkcjonowania.
	* Odgrywa kluczową rolę w realizowaniu misji Banku Światowego, tj. zmniejszaniu ubóstwa.
IDA	* Udziela nieoprocentowanych pożyczek, pomocy technicznej i doradczej dla krajów najbiedniejszych.
(1960 r.)	* Pożyczki są udzielane na 35-40 lat z dziesięcioletnim okresem karencji w spłacie.
	* Pożyczkobiorcy są obciążani opłatą w wysokości 1% udzielonej pożyczki na pokrycie kosztów administracyjnych.
	* Środki na działalność pożyczkową pochodzą z wpłat zamożniejszych członków Banku.
	* Pożyczki udzielane przez IDA stanowią jedną czwartą portfela kredytowego całego Banku.
	* Organizacja nastawiona na maksymalizowanie zysków.
IFC	* Finansuje inwestycje prywatne, zweryfikowane pod względem efektywności - poprzez udzielanie kredytów
(1956 r.)	oraz udziały kapitałowe w krajach rozwijających się.
	* Stopa oprocentowania kredytów jest oparta na bieżących warunkach rynkowych.
	* Środki finansowe pozyskuje na międzynarodowym rynku kapitałowym.
	* Zapewnia techniczną pomoc i doradztwo dla krajów rozwijających się.
	* Wspiera zagraniczne inwestycje w krajach rozwijających się poprzez gwarancje zabezpieczające przed ryzykiem nierynkowym.
MIGA	* Zapewnia doradztwo w zakresie zwiększania atrakcyjności inwestycyjnej dla zagranicznych inwestorów.
(1988 r.)	* Świadczy usługi w dziedzinie reasekuracji ubezpieczeniowej i wspólnego ubezpieczania przed ryzykiem politycznym z innymi towarzystwami ubezpieczeniowymi.
	* Gwarancje udzielane przez MIGA na rzecz krajów IDA stanowią jedną czwartą portfela gwarancyjnego Agencji.
	* Jest niezależną międzynarodową instytucją, ściśle powiązaną z Bankiem Światowym.
ICSID	* Prowadzi rozrachunki z tytułu spornych inwestycji między inwestorami a krajami, w których inwestycje
(1966 r.)	są realizowane, poprzez arbitraż i postępowanie ugodowe.
	* Administruje postępowaniami między rezydentami a cudzoziemcami poprzez zawieranie ugód między stronami, prowadzenie postępowania ugodowego, ustalanie stanu faktycznego.
	* Wyznacza <i>ad hoc</i> rozjemców do rozstrzygania sporów w postępowaniach pozainstytucjonalnych.

Źródło: Materiały Grupy Banku Światowego, mimeo.

mi. Uchwały Rady Gubernatorów zapadają zwykłą większością głosów.

Dwa razy w roku, na tzw. sesji wiosennej i jesiennej, odbywają się wspólne obrady Rady Gubernatorów Banku Światowego i Międzynarodowego Funduszu Walutowego⁷. Poświęcone są zagadnieniom rozwoju, polityki mo-

netarnej i równowagi finansowej w krajach rozwijających się, w ramach prac Komitetu Tymczasowego (*Interim Committee*), utworzonego przez 22 gubernatorów MFW, oraz Komitetu Rozwoju (*Development Committee*) złożonego z przedstawicieli Banku Światowego i MFW.

Organami wykonawczymi instytucji wchodzących w skład Grupy Banku Światowego są zarządy złożone z: prezesa, wiceprezesów i dyrektorów wykonawczych. Dyrektorów wykonawczych mianują kraje mające największą liczbę głosów (udziałów). Prezes Banku wraz z dyrektorami wykonawczymi kieruje bieżącą pracą in-

⁷ Formalna nazwa wspólnych prac MFW i Banku Światowego brzmi: Wspólny Ministerialny Komitet Rady Gubernatorów Banku Światowego i Międzynarodowego Funduszu Walutowego w sprawie Transferu Zasobów do Krajów Rozwijających się (*Joint Ministerial Committee of the Boards of Governors of the World Bank and the International Monetary Fund on the Transfer of Real Resources to Developing Countries*).

stytucji Grupy Banku Światowego za pośrednictwem departamentów. Prezes IBRD pełni również funkcję prezesa w pozostałych instytucjach Grupy.

IBRD i IDA prowadzą wspólną działalność organizacyjną i administracyjną. Mają wspólną centralę, ten sam personel, stosują identyczne procedury. Różnica polega na oddzielnym finansowaniu działalności kredytowej, czyli inaczej ujmując „IDA bierze pieniądze z innej szuflady”.

Grupa Banku Światowego aktywnie współpracuje z wieloma instytucjami finansowymi o globalnym i regionalnym zasięgu działania. Poza Międzynarodowym Funduszem Walutowym Bank współpracuje z takimi instytucjami, jak ONZ, Unia Europejska, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, Asian Development Bank, African Development Bank, Inter-American Development Bank, Caribbean Development Bank. Regionalne banki powstawały sukcesywnie na kanwie osiągnięć Banku Światowego. Zajmują się obsługą finansową inwestycji realizowanych w regionie swojego działania; uzupełniają działalność Banku Światowego.

Cele działania Banku Światowego

Wraz z upływem czasu, nabieraniem doświadczeń i zmianami na rynku światowym szczegółowe cele działania Banku ulegały zmianom, dostosowującym zasady działania do wymagań rynku. Podstawowe cele funkcjonowania Banku pozostały jednak takie same, zgodne ze statutem. Najważniejsze z tych celów to⁸:

- popieranie dążeń do długofalowego, zrównoważonego wzrostu międzynarodowej wymiany handlowej oraz utrzymania równowagi płatniczej krajów członkowskich,
- udzielanie krajom rozwijającym się pomocy w zakresie przebudowy ich gospodarek i zwiększania wzrostu gospodarczego,
- ułatwianie inwestycji zagranicznych prywatnych podmiotów oraz udzielanie pożyczek na cele produkcyjne,
- udzielanie pożyczek lub przyznawanie gwarancji zabezpieczających pożyczki międzynarodowe z innych źródeł przeznaczonych na finansowanie inwestycji,
- rozwój przedsiębiorczości lokalnej poprzez ułatwianie dostępu do zagranicznych źródeł finansowania.

Bank Światowy wykonuje swoje zadania poprzez:

- bezpośrednie finansowanie projektów inwestycyjnych w krajach członkowskich,
- zaciąganie pożyczek z różnych źródeł i finansowanie nimi potrzeb kredytowych krajów członkowskich (tzw. współfinansowanie),
- udzielanie gwarancji dla kredytów zaciąganych w innych bankach,

- organizowanie emisji obligacji i sprzedawanie udziałów,
- ubezpieczanie planowanych inwestycji przed ryzykami niehandlowymi,
- zabezpieczanie przeprowadzanych transakcji finansowych przed ryzykiem ekonomicznym,
- zapewnianie pomocy technicznej i szkoleniowej.

Kredyty Grupy Banku Światowego

Z uwagi na szczegółowe cele działalności poszczególnych instytucji wchodzących w skład Grupy Banku Światowego oferowane kredyty różnią się warunkami kredytowania, długością okresu kredytowania oraz możliwościami ich uzyskania.

IBRD i IDA udzielają kredytów inwestycyjnych dla krajów członkowskich i innych podmiotów w krajach członkowskich pod warunkiem zabezpieczenia ich gwarancjami rządowymi kraju, w którym inwestycja będzie realizowana. IBRD zajmuje się finansowaniem przedsięwzięć dla krajów o średnim dochodzie narodowym, natomiast IDA finansuje państwa o niskim dochodzie narodowym. Istnieje także grupa państw członkowskich, które mają uprawnienia do korzystania zarówno z kredytów IBRD, jak i pożyczek IDA. Są to tzw. *blend countries*. Zgodnie z kryteriami przyjętymi przez Bank Światowy, od 1999 r. kraje na świecie są podzielone na cztery grupy⁹:

- kraje bogate, w których produkt krajowy brutto przypadający na 1 mieszkańca wynosi co najmniej 9.266 USD,
- kraje bardziej zamożne, w których produkt krajowy brutto na 1 mieszkańca wynosi 2.996 - 9.266 USD,
- kraje mniej zamożne, w których produkt krajowy brutto na 1 mieszkańca waha się między 755 a 2.995 USD,
- kraje biedne o produkcie krajowym brutto na 1 mieszkańca nie przekraczającym 755 USD¹⁰.

Przy udzielaniu pomocy finansowej przez IBRD i IDA bezwzględnie przestrzegana jest zasada zabezpieczania kredytu gwarancjami rządowymi.

Kredyty Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju IBRD

IBRD oferuje obecnie trzy rodzaje kredytów:

- kredyty wielowalutowe poolingowe (CPL - *Currency Pool Loan*),
- kredyty jednowalutowe o oprocentowaniu zmiennym, opartym na stawce LIBOR (VSCL - *Variable Single Currency Loan*),

⁹ Do 1999 r. był stosowany trójstopniowy podział: na kraje bogate, kraje średnio zamożne i kraje biedne.

¹⁰ Na 206 sklasyfikowanych państw 64 kraje zostały zaliczone do grupy biednych, 55 do mniej zamożnych, 38 do bardziej zamożnych, a 49 do bogatych.

⁸ K. Zabielski: *Finanse międzynarodowe...*, op.cit., s. 302-303.

- kredyty jednowalutowe o stałej marży (FSL - *Fixed Spread Loan*).

Kryteria przyznania kredytu są takie same. Podstawową różnicę stanowi sposób postawienia kredytu do dyspozycji kredytobiorcy, jego stopa oprocentowania oraz warunki spłaty kredytu.

Kredyty wielowalutowe CPL są wyrażone w USD, z tym że w co najmniej 90% kwoty kredytu jest utrzymana stała proporcja udziału poszczególnych walut w relacji dolara do jena japońskiego i euro (1 USD: 125 jenów: 1 euro). Każdy kredyt CPL ma taki sam skład walutowy, przy czym IBRD zastrzega sobie prawo zmiany relacji walutowych. Spłata kredytu następuje również zgodnie z udziałem poszczególnych walut w kwocie kredytu. Kredyty CPL są oprocentowane według stopy zmiennej, podlegającej zmianie co 6 miesięcy. Stopa oprocentowania składa się z dwóch części: jej zmienną część stanowi półroczny koszt pozyskania środków przez IBRD, a niezmienną - marża odsetkowa na poziomie 75 punktów bazowych¹¹.

Kredyty jednowalutowe o zmiennej stopie procentowej - VRSCl - są udzielane i płacone w wybranej przez kredytobiorcę walucie. Obecnie kredyty te są oferowane w euro, jenach japońskich, funtach szterlingach, frankach szwajcarskich i dolarach amerykańskich. Kredytobiorcy mają prawo do uzyskania transzy kredytu w więcej niż jednej walucie. Jeśli IBRD w nieprzewidzianych wcześniej okolicznościach nie będzie w stanie uzyskać waluty kredytu wybranej przez kredytobiorcę, ma prawo zmiany waluty kredytu na walutę zastępczą aż do uzyskania waluty kredytu. Ryzyko związane ze zmianą kursu walutowego i koszty zmiany waluty są dzielone na wszystkich kredytobiorców korzystających z kredytów VRSCl, którym udzielono kredytów w walucie zastępczej. Kredyty VRSCl są oprocentowane według zmiennej stopy, składającej się ze stopy podstawowej i marży odsetkowej. Stopa podstawowa jest równa 6-miesięcznej stopie LIBOR według wysokości na rozpoczęcie okresu odsetkowego, natomiast marża odsetkowa wynosi 75 punktów bazowych na kredyty udzielone po 31 lipca 1998 r. i 50 punktów bazowych na kredyty udzielone przed 31 lipca 1998 r. Podobnie jak w przypadku kredytów poolingowych stopa oprocentowania jest aktualizowana co 6 miesięcy.

Kredyty jednowalutowe FSL zastąpiły od 1999 r. kredyty FSCL (*Fixed Single Currency Loans*). Udzielane są na podobnych warunkach jak kredyty VRSCl, jednak odmiennie jest skonstruowana stopa oprocentowania. Składa się ona z dwóch części: podstawowej - równej 6-miesięcznej stopie LIBOR - oraz stałej - w postaci marży złożonej z czterech elementów: wewnętrznego kosztu pozyskania środków, korekty z tytułu swa-

pów, premii za ryzyko rynkowe w wysokości 0,05% oraz standardowej marży odsetkowej w wysokości 0,75%. Stopa oprocentowania jest aktualizowana co sześć miesięcy.

Kredyty IBRD wiążą się także z koniecznością ponoszenia kosztów prowizji przygotowawczej, w wysokości 1% kwoty przyznanego kredytu, oraz prowizji od zaangażowania w wysokości 0,75-0,85% rocznie od kwoty wykorzystanego kredytu.

W przypadku terminowej spłaty rat kredytu przewidziano ulgi w stopie oprocentowania i należnych prowizji o 0,25% rocznie w odniesieniu do odsetek i o 50% w odniesieniu do prowizji od zaangażowania dla wszystkich kredytobiorców.

Wszystkie kredyty IBRD są stawiane do dyspozycji zgodnie z harmonogramem realizacji inwestycji, na której finansowanie Bank przyznał środki. Okres wypłacania transz kredytu często przekracza 6-9 lat. Długość okresu kredytowania (końcowa wymagalność) oraz okres karencji zależą od przyznanej danemu krajowi kategorii (noty ratingowej) na podstawie oceny przeprowadzonej przez Bank Światowy. Ocenie poddawany jest każdy kraj członkowski IBRD, a badanie obejmuje 20 cząstkowych zagadnień, z których każdemu nadaje się 5% wagę w całościowej ocenie. Zagadnienia te zostały pogrupowane w cztery bloki. Każdy blok jest oceniany pod kątem tempa wzrostu gospodarczego, poprawy dobrobytu, uregulowań administracyjno-prawnych (por. tabela 3 i 4).

W 2000 r. uprawnienia do korzystania z kredytów IBRD miało 66 państw, w tym 7 krajów z grupy krajów bogatych, 56 krajów zaliczonych do grupy „krajów zamożnych” oraz 3 kraje sklasyfikowane w grupie „kraje biedne”.

Kredytowanie przez IBRD może przebiegać według dwóch schematów:

- przyznanie kredytu bezpośrednio spółce projektowej¹², zabezpieczonego gwarancją wystawioną przez rząd kraju inwestującego (schemat 1),
- przekazanie kredytu do kraju inwestującego, który z kolei przyzna kredyt spółce projektowej (schemat 2).

Pierwszy przypadek wymaga podpisania dwóch umów: umowy kredytowej między IBRD a spółką projektową oraz umowy wystawienia gwarancji na rzecz Banku Światowego zawartej między rządem a spółką projektową. W drugim przypadku również konieczne jest sporządzenie i podpisanie dwóch umów: umowy kredytowej między IBRD a krajem macierzystym oraz uzupełniającej umowy kredytowej między krajem macierzystym a spółką projektową.

Jak wspomniano, wymagania IBRD stanowią, by każdy kredyt lub pożyczka były poręczone przez rząd

¹¹ Marża odsetkowa na poziomie 75 p.b. dotyczy kredytów udzielonych po 1 lipca 1998 r., dla kredytów udzielonych przed tą datą marża odsetkowa wynosi 50 p.b.

¹² Spółką projektową lub inaczej jednostką projektową jest podmiot założony dla realizacji danego przedsięwzięcia inwestycyjnego przez sponsorów projektu.

Tabela 3 Uzależnienie warunków kredytowania od noty ratingowej nadanej przez IBRD

Kategoria kraju	Okres karencji (w latach)	Okres wymagalności (w latach)	Sposób spłaty
I -II			
(kraje biedne)	5	20	roczna
III	4	17	roczna
(kraje mniej zamożne)	5	17	zgodnie z harmonogramem spłat kapitału
IV-V	3	15	roczna
(kraje bardziej zamożne, kraje bogate)	5	15	zgodnie z harmonogramem spłat kapitału

Źródło: Materiały Banku Światowego Country Policy and Institutional Assessment 2000.

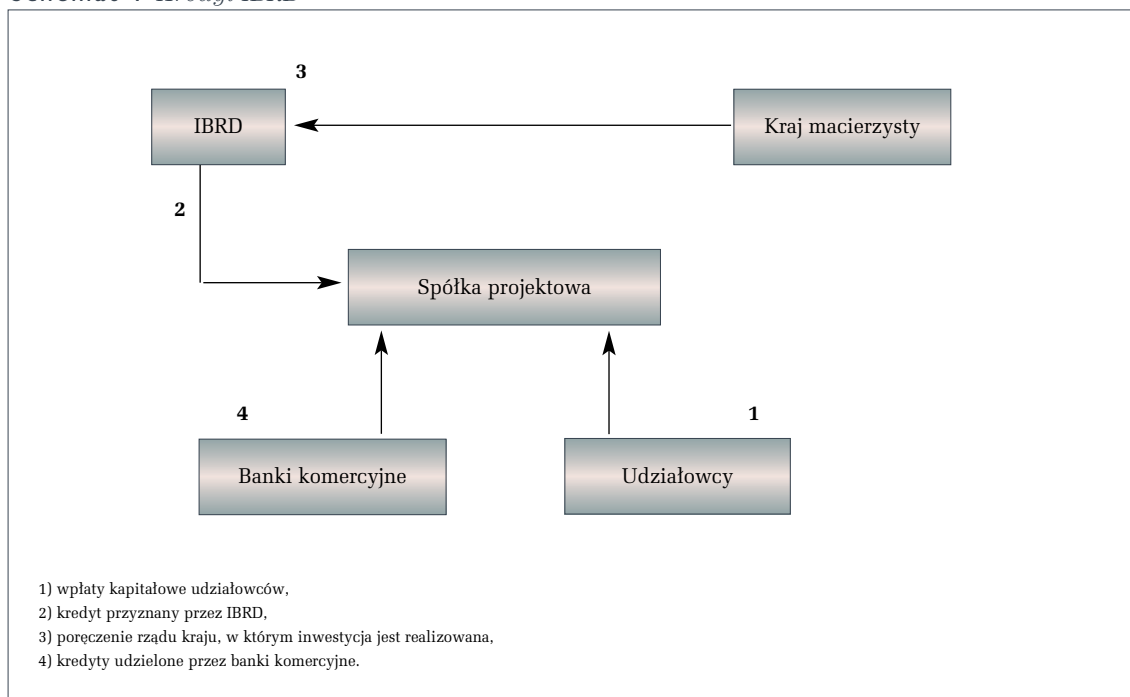
kraju, w którym inwestycja jest realizowana. W pierwszym przypadku (schemat 1) przyznanie kredytu uzależnione jest od uzyskania poręczenia rządu, które jest zabezpieczeniem wykonania inwestycji zgodnie z założeniami oraz zabezpieczeniem zwrotu środków. W drugim przypadku (schemat 2) nie występuje poręczenie rządu jako forma zabezpieczenia, a pożyczka nie jest przyznawana bezpośrednio spółce projektowej, lecz rządowi - z przeznaczeniem jej na finansowanie przedsięwzięcia inwestycyjnego, którego dokumentacja została przedłożona IBRD jako podstawa oceny efektywności danej inwestycji.

Pożyczki Międzynarodowego Stowarzyszenia Rozwoju IDA

IDA udziela kredytów nieoprocentowanych na okresy 35 - 40 lat. Kredyty IDA są traktowane jako pożyczki. IDA w każdym przypadku przekazuje środki finansowe do kraju macierzystego, który z kolei zawiera umowę kredytową ze spółką projektową. Zawarcie transakcji pożyczkowej z IDA wymaga sporządzenia i podpisania następujących dokumentów (schemat 2):

- umowy kredytowej między IDA a krajem macierzystym,

Schemat 1 Kredyt IBRD



Źródło: opracowanie na podstawie P. Benoit: The World Bank Group's Financial Instruments for Infrastructure. Note 101 January 1997.

Tabela 4 Wykaz zagadnień uwzględnianych przy nadawaniu oceny ratingowej krajowi członkowskiemu Banku Światowego

A. Zarządzanie gospodarcze
Zarządzanie poziomem inflacji i rachunkami bieżącymi
Polityka fiskalna
Zarządzanie długiem zewnętrznym
Zarządzanie programem rozwoju i możliwości jego rozszerzenia
B. Polityka strukturalna
Polityka handlowa i polityka walutowa
Stabilność finansowa
Efektywność sektora bankowego i mobilność zasobów
Otoczenie konkurencyjne dla sektora prywatnego
Rynki czynników produkcji i wyrobów
Instytucje i polityka w zakresie ochrony środowiska
C. Polityka społeczna/ Kapitały
Prawa kobiet
Zasoby publiczne
Zasoby ludzkie
Ochrona społeczna i zatrudnienie
Monitoring ubóstwa i jego analiza
D. Zarządzanie sektorem publicznym i instytucje
Prawa własności i przestrzeganie regulacji
Jakość zarządzania budżetowego i finansowego
Efektywność uruchamiania środków
Efektywność wydatków publicznych
Przejrzystość, odpowiedzialność i korupcja w sektorze publicznym
Skala not ratingowych (1-6):
Niezadowolająca w dłuższym okresie
Niezadowolająca
Umiarkowanie niezadowolająca
Umiarkowanie zadowolająca
Dobra
Dobra w dłuższym okresie

Pośrednie oceny na poziomie 2,5; 3,5 i 4,5 mogą być nadawane, natomiast noty na poziomie 1,5 i 5,5 nie mogą być nadawane.

Źródło: Materiały Banku Światowego Country Policy and Institutional Assessment 2000.

- umowy kredytowej między krajem macierzystym a kredytobiorcą, którym jest spółka projektowa,

- umowy finansowania przedsięwzięcia inwestycyjnego, zawartej między IDA a spółką projektową.

Kredyty IDA są udzielane w walutach wymienialnych, przy czym istnieje możliwość spłaty części zadłużenia w walucie narodowej kraju, na którego rzecz udzielono kredytu. Jak wspomniano, podstawowym celem działalności IDA jest wspieranie krajów najbiedniejszych, nie mających wystarczającej zdolności kredytowej.

Większość kredytów udzielanych przez IDA jest przeznaczona na finansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych w krajach zaliczanych do grupy najbiedniej-

szych. Podstawą udzielenia kredytów IDA jest ocena planów rozwojowych danego kraju pod względem ekonomicznym, technicznym i organizacyjnym. Ocena taka ma odpowiedzieć na pytanie, czy wielkość przewidywanych nakładów inwestycyjnych jest uzasadniona i zgodna z założeniami oraz możliwościami rozwoju danego kraju.

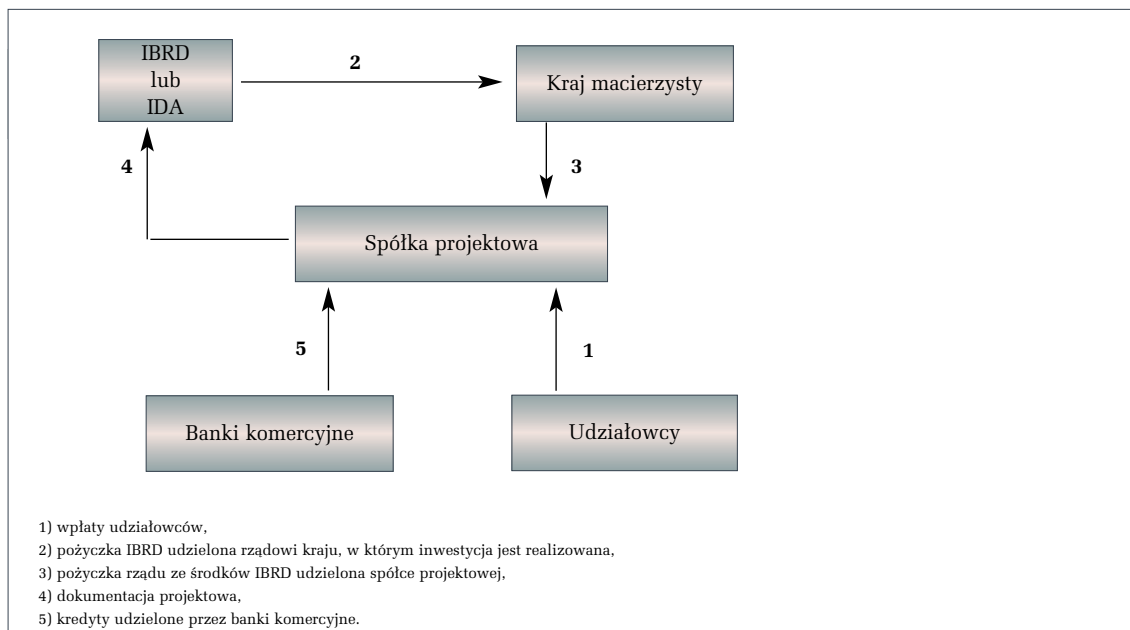
Pożyczki IDA są dostępne dla krajów, które spełniają trzy kryteria¹³:

- PKB *per capita* nie przekracza 755 USD,

- nie mają zdolności kredytowej wystarczającej do zaciągania kredytów na warunkach rynkowych,

¹³ The World Bank Annual Report 2000.

Schemat 2 Kredyt IBRD lub IDA przydzielony za pośrednictwem rządu



Źródło: opracowanie na podstawie P. Benoit: *The World Bank Group's Financial Instruments for Infrastructure*. Note 101 January 1997.

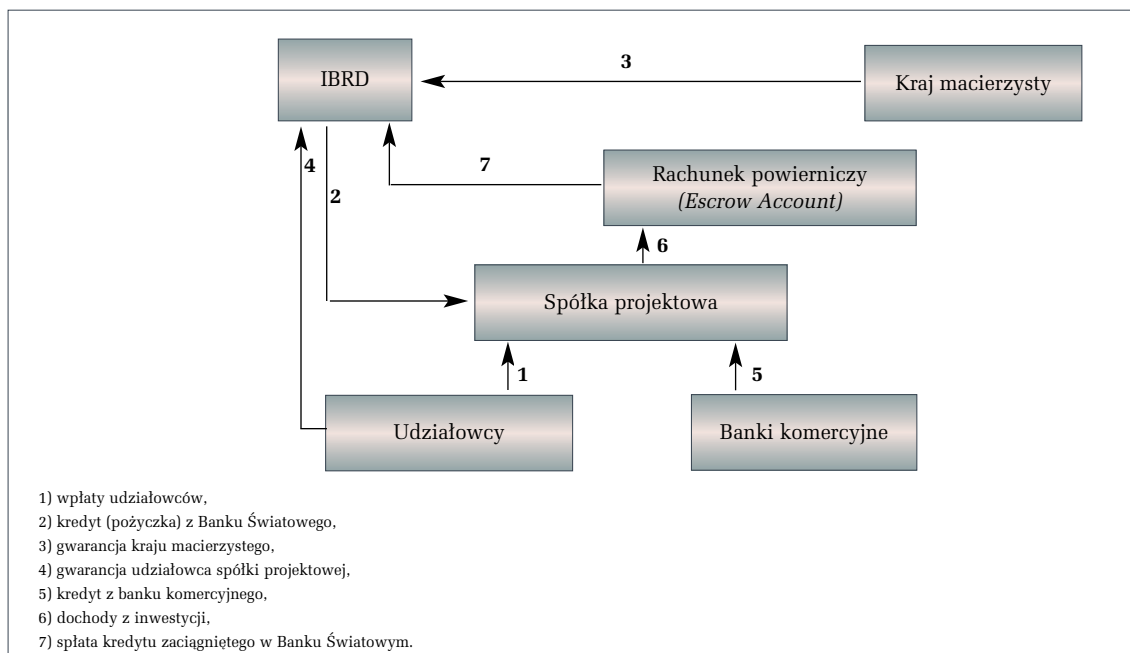
- osiągają pozytywne efekty we wdrażaniu ekonomicznych i pozaekonomicznych instrumentów, stymulujących wzrost gospodarczy i poprawę dobrobytu.

Przyznanie pożyczki zależy przede wszystkim od noty ratingowej nadanej danemu krajowi (por. tabela 3 i 4). Pożyczki IDA są przyznawane na 35-40 lat z 10-letnim okresem karencji w spłacie. Kraj pożyczający jest zobowiązany do uiszczania prowizji (opłaty) w wysokości 0,75% kwoty zadłużenia w stosunku rocznym.

Od 1960 r. IDA przekazała 120 mld USD w ramach pożyczek dla 106 krajów. Średnio pożyczka 5 - 6 mld USD rocznie. Obecnie 78 krajów ma uprawnienia do korzystania z pożyczek IDA, w tym 12 krajów¹⁴ mogących korzystać zarówno z pożyczek IDA, jak i kredytów IBRD (schemat 3).

¹⁴ Do grupy tej (tzw. *blend countries*) wchodzi: Indonezja, Azerbejdżan, Zimbabwe, Pakistan, India, Nigeria, Bośnia i Hercegowina, Macedonia oraz 4 państwa w rejonie M. Karaibskiego.

Schemat 3 Procedura udzielenia kredytu z Banku Światowego poprzez IDA



Źródło: opracowanie na podstawie P. Benoit: *The World Bank Group's Financial Instruments for Infrastructure*. Note 101 January 1997

Kredyty Międzynarodowej Korporacji Finansowej IFC

Celem działania Korporacji IFC jest popieranie rozwoju sektora prywatnego w krajach rozwijających się i krajach środkowoeuropejskich poprzez przyciąganie prywatnego kapitału zagranicznego i krajowego. IFC udziela kredytów długoterminowych o okresie zapadalności 7-12 lat, z trzyletnim okresem karencji, oprocentowanych na poziomie rynkowych stóp procentowych. Przy udzielaniu kredytów przestrzegana jest zasada, by środki IFC nie przekraczały połowy planowanych kosztów inwestycji. Najczęściej kredyty IFC stanowią wkład w organizowane konsorcja bankowe¹⁵. W odróżnieniu od kredytów IBRD i IDA, IFC zapewnia finansowanie bez dodatkowych zabezpieczeń w formie poręczeń (gwarancji) rządowych.

Kredyty konsorcjalne IFC, zwane kredytami B (*B-loans*) są zawsze połączone z kredytami bezpośrednimi typu A (*A-loans*)¹⁶ (por. schemat 4). Program kredytów konsorcjalnych IFC technicznie nie daje gwarancji, ale zapewnia uczestniczącym wraz z IFC kredytodawcom transfer waluty do kredytodawców.

IFC wystawia także gwarancje, pokrywające w całości ryzyko klientom chcącym zwiększyć zaangażowa-

nie na rynkach lokalnych. IFC może także - w pewnych warunkach - denominować podporządkowane kredyty na walutę lokalną, jeśli zostanie wystawiona gwarancja zabezpieczająca przed ryzykiem kursowym.

Gwarancje Grupy Banku Światowego

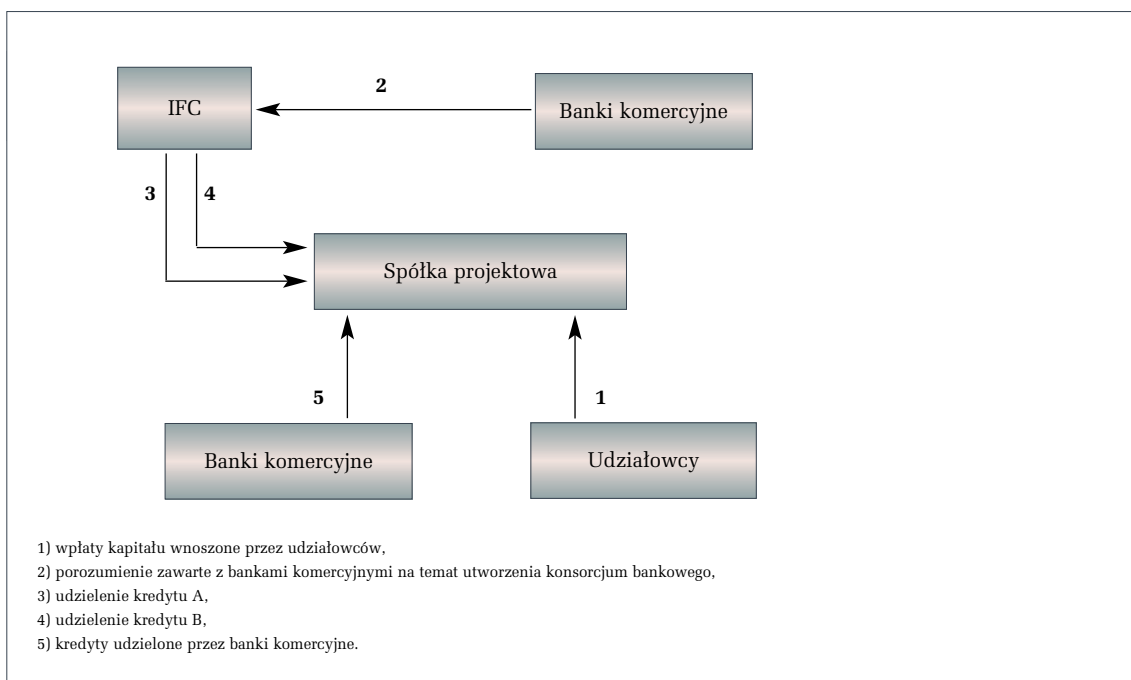
Gwarancje Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju IBRD

IBRD może wystawiać trzy rodzaje gwarancji, na które w każdym przypadku rząd kraju macierzystego musi wystawić kontrgwarancję (schemat 5):

- gwarancję częściowego pokrycia ryzyka, pokrywającą określone rodzaje ryzyka, powstałe z niewykonania zobowiązań wynikających z kontraktu,
- gwarancję częściowego pokrycia kredytu, zabezpieczającą kredytodawców przed wszystkim rodzajami ryzyka, wynikającymi ze zobowiązań z tytułu obsługi zadłużenia i wydłużenia okresu spłaty kredytu,
- gwarancję częściowego pokrycia kredytu zaciągniętego przez kraj członkowski IBRD w zagranicznym banku prywatnym na cele związane z wdrażaniem gospodarczych i społecznych reform. Ten rodzaj gwarancji został wprowadzony w 1999 r. i jest rozszerzeniem gwarancji częściowego pokrycia ryzyka.

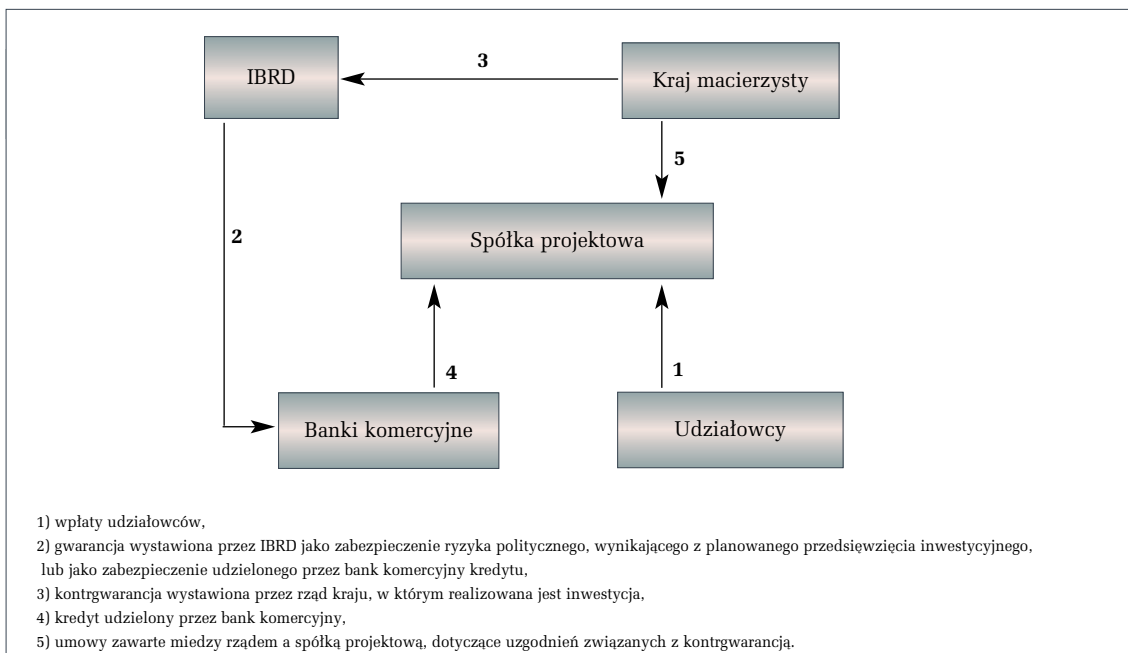
Przy wszystkich rodzajach gwarancji IBRD wymaga przedłożenia kontrgwarancji ze strony rządu kraju, w którym inwestycja będzie realizowana.

Schemat 4 Zaangażowanie kredytowe IFC



Źródło: opracowanie na podstawie P. Benoit: *The World Bank Group's Financial Instruments for Infrastructure*. Note 101 January 1997.

Schemat 5 Gwarancje IBRD



Źródło: opracowanie na podstawie P. Benoit: *The World Bank Group's Financial Instruments for Infrastructure*. Note 101 January 1997.

Bank Światowy może także wystawiać gwarancje częściowego pokrycia ryzyka dla inwestycji realizowanych wyłącznie w krajach IDA, gdy zakłada się, że planowane przedsięwzięcie będzie przynosić przychody z tytułu eksportu, a więc wpływy w zagranicznych walutach. Są to tzw. gwarancje wyłączne (*enclave guarantees*). IBRD poprzez swoją gwarancję potwierdza, że kraj inwestujący będzie posiadać odpowiednie zasoby dewizowe do wywiązania się ze zobowiązań wynikających z kontrgwarancji. Inwestycja zabezpieczona gwarancją wyłączną zawiera instrumenty zabezpieczające z odpowiednimi narzędziami niwelowania ryzyka, takimi jak konta powiernicze (*escrow accounts*) czy rezerwy na spłatę zadłużenia, akceptowane przez IBRD i zmniejszające ryzyko IBRD z tytułu wystawionej gwarancji.

Za wystawione gwarancje Bank Światowy pobiera prowizje, których wysokość zależy od oceny ryzyka związanego z daną gwarancją. Prowizja przygotowawcza może być również pobrana w przypadku powstania dodatkowych kosztów, związanych z wystawieniem gwarancji.

Gwarancje Międzynarodowej Korporacji Finansowej IFC

IFC ma także możliwość wystawiania gwarancji (w niektórych krajach w formie pilotażowej) na rzecz prywatnych inwestorów, z tytułu ryzyka utraty niezależności projektu (głównie przy projektach infrastrukturalnych).

Gwarancje Multilateralnej Agencji Gwarancji Inwestycyjnych MIGA

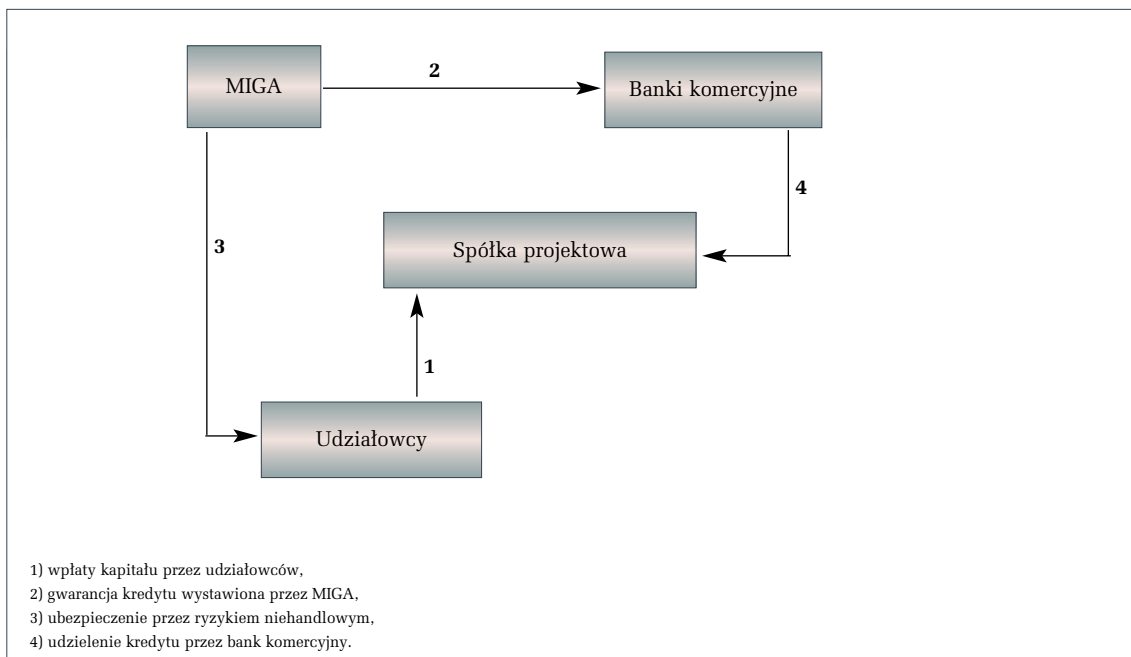
Do zadań MIGA, jako agencji niszowej na globalnym rynku, należą:

- zwiększanie możliwości innych publicznych lub prywatnych firm ubezpieczających od ryzyka politycznego poprzez współubezpieczanie lub reasekurację,
- ubezpieczanie inwestycji w krajach o niedostatecznych lub ograniczonych możliwościach ubezpieczania z powodu polityki prowadzonej przez państwo lub krajowe firmy ubezpieczeniowe,
- świadczenie usług ubezpieczeniowych dla inwestorów, którzy nie mają dostępu do innych towarzystw ubezpieczających przed ryzykiem politycznym,
- zapewnianie pokrycia dla inwestorów różnych krajów poprzez wielonarodowe konsorcja i w ten sposób stwarzanie możliwości ubezpieczania kontraktów i dochodzenia roszczeń,
- zapewnianie pokrycia inwestycji na warunkach nieoferowanych przez inne towarzystwa ubezpieczeniowe.

MIGA udziela gwarancji inwestycyjnych chroniących inwestorów zagranicznych przed ryzykiem nie-handlowym (np. politycznym) w członkowskich krajach rozwijających się (schemat 6). MIGA oferuje długoterminowe (do 15-20 lat) ubezpieczenia przed następującymi rodzajami ryzyka:

- ograniczenie transferu kapitału,
- wywłaszczenie,
- zerwanie kontraktu,
- wojna i zamieszki zbrojne.

Schemat 6 Ubezpieczenie MIGA



Źródło: opracowanie na podstawie P. Benoit: *The World Bank Group's Financial Instruments for Infrastructure*. Note 101 January 1997.

MIGA może ubezpieczać nowe inwestycje zagraniczne rozpoczęte w kraju członkowskim, a realizowane w którymś z państw rozwijających się¹⁷. Planowane przedsięwzięcia muszą być finansowo i ekonomicznie efektywne, zgodne ze standardami pracy oraz celami rozwoju kraju macierzystego.

Ubezpieczenia inwestycji zagranicznych dotyczą ubezpieczenia kapitału, pożyczek podporządkowanych, gwarancji pożyczek podporządkowanych, przy czym kredyty muszą mieć co najmniej 3-letni okres wymagalności. Inne formy inwestowania, takie jak pomoc techniczna, kontrakty o zarządzanie, franchising i licencje mogą być także ubezpieczane gwarancjami MIGA.

Popyt na długoterminowe gwarancje MIGA przez ryzykiem politycznym w zakresie niewymienialności waluty, wyłączenia, zamieszek wojennych i cywilnych gwałtownie wzrasta. Działalność MIGA, poprzez zmniejszanie ryzyka inwestycyjnego, ułatwia napływ kapitału z krajów rozwiniętych do krajów rozwijających się.

Pozostała działalność grupy Banku Światowego

Oprócz organizowania niezależnego finansowania przez instytucje należące do Grupy Banku Światowego systematycznie zwiększają się przypadki wspólnego finansowania jednej inwestycji w celu zwiększenia moż-

liwości pokrycia finansowego i zwiększenia zabezpieczenia transakcji poprzez połączenie korzyści, wynikających z możliwości finansowania w ramach danej instytucji (por. schemat 7).

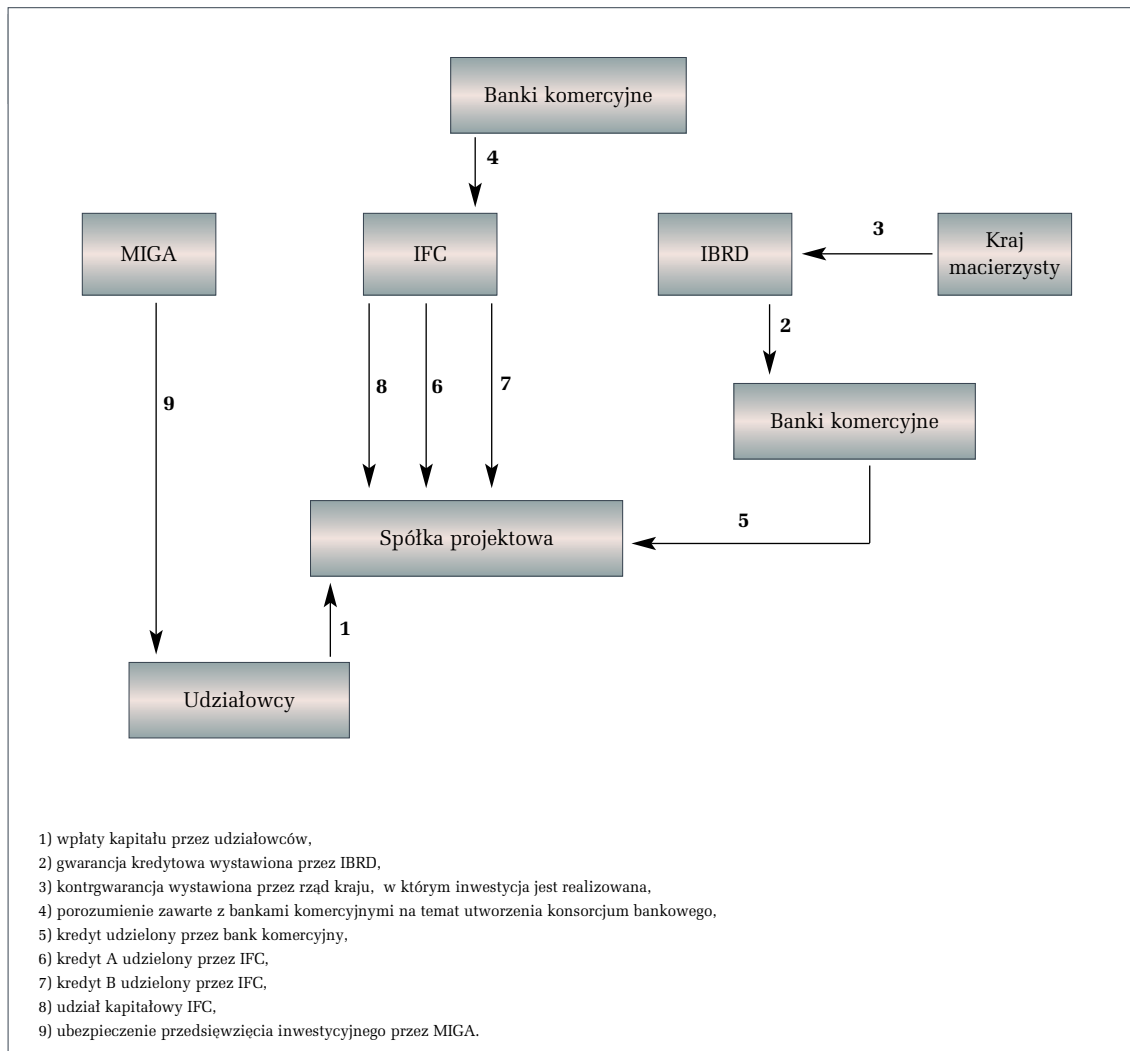
W trakcie prowadzenia działalności finansowej, związanej z pozyskiwaniem środków na działalność statutową oraz przeznaczaniem tych środków na finansowanie przedsięwzięć rozwojowych w krajach członkowskich, instytucje Banku Światowego odgrywają równie ważną rolę, świadcząc usługi konsultacyjne, badawcze i szkoleniowe, administrując funduszami powierniczymi, zarządzając inwestycjami obcymi na zlecenie klientów.

Grupa Banku Światowego zapewnia techniczną pomoc krajom członkowskim, zarówno w związku z udzielonymi przez Bank kredytami, pożyczkami i gwarancjami, jak i niezależnie od operacji finansowych. Popyt na doradztwo strategiczne, transfer technologii i poszerzanie kwalifikacji stale rośnie. Technicznej pomocy udzielają wyznaczeni profesjonaliści, których zadaniem jest ocena możliwości rozwoju krajów członkowskich, analiza otoczenia gospodarczego, finansowego, ochrony środowiska, pomaganie krajom członkowskim w opracowywaniu skoordynowanych programów rozwoju, ocenie efektywności planowanych inwestycji, poprawianiu technik zarządzania aktywami i pasywami.

Instytut Banku Światowego (*World Bank Institute*) organizuje i prowadzi kursy oraz szkolenia w zakresie rozwoju polityki gospodarczej dla jednostek administracji samorządowej i państwowej, których działalność jest ściśle związana z IBRD.

¹⁷ MIGA może ubezpieczać także zaangażowanie kredytowe z tytułu inwestycji modernizacyjnych, restrukturyzacji finansowej, prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

Schemat 7. *Finansowanie i zabezpieczenie przedsięwzięcia inwestycyjnego w ramach wspólnego działania instytucji należących do grupy Banku Światowego*



Źródło: opracowanie na podstawie P. Benoit: *The World Bank Group's Financial Instruments for Infrastructure*. Note 101 January 1997.

IBRD oddzielnie lub wspólnie z IDA - zarządza w imieniu donatorów funduszami o ścisłym przeznaczeniu. Takie fundusze zostały tylko powierzone IBRD i nie wchodzi w skład aktywów bilansu banku. Obecnie IBRD zarządza dwoma funduszami powierniczymi - Trust Fund dla Kosowa oraz Consultant Trust Funds Program.

W ramach wspólnego finansowania Bank Światowy zajmuje się obsługą specjalnych programów wspierających rozwój gospodarczy. W 2000 r. realizowano trzy programy wspólnie finansowane: Program Pomocy dla Afryki (*Strategic Partnership with Africa*), wspierający strategię rozwoju i programy nastawione na zmniejszanie ubóstwa w biednych, zadłużonych krajach Afryki; Fundusz Rozwoju Społecznego Japonii (*The Japan Social Development Fund*), realizowany wspólnie z rządem japońskim w ramach pomocy

w przewidywaniu konsekwencji gospodarczego i finansowego kryzysu w Japonii, oraz Wspólny Program Bank - Holandia (*The Bank - Netherlands Partnership Program*), realizowany ze wspólnych środków rządu holenderskiego i Banku Światowego w celu finansowania globalnych i regionalnych inicjatyw społecznych (np. zmniejszenie ubóstwa, opieka społeczna, polityka publiczna, prawa kobiet).

Oprócz udzielania kredytów inwestycyjnych oraz przeprowadzania własnych inwestycji kapitałowych IFC, podobnie jak IBRD i IDA, prowadzi coraz szerszą działalność w dziedzinie *private placement* i *underwriting* emisji papierów wartościowych, zarządzania ryzykiem - oferując instrumenty pochodne, usługi doradztwa finansowego (np. w zakresie systemu ubezpieczeniowego i emerytalnego, drobnej przedsiębiorczości, rozwoju

Tabela 5 *Możliwości zastosowania instrumentów pochodnych do kredytów oferowanych przez Grupę Banku Światowego*

	Swapy stóp procentowych	Caps i collars	Swapy walutowe	Swapy towarowe
Kredyty wielowalutowe CPL			•	Oferowane w indywidualnych przypadkach
Kredyty jednowalutowe				
o zmiennej stopie oprocentowania	•	•	•	
Kredyty jednowalutowe ze stałą marżą	•	•	•	

Źródło: IBRD Hedging Products 1999.

rynku obligacji na rynkach lokalnych), doradztwa prywatyzacyjnego i dotyczącego inwestycji zagranicznych.

MIGA wprowadziła ostatnio nowe usługi dla klientów z krajów członkowskich rozwijających się i będących w okresie transformacji - w trzech podstawowych dziedzinach:

- rozwijanie i powiększanie umiejętności, wiedzy i narzędzi dostępnych dla pośredników inwestycyjnych poprzez szkolenie w technikach marketingu i zarządzania,

- przekazywanie informacji o możliwościach inwestowania, warunkach prowadzenia działalności i partnerach handlowych poprzez sieć internetową IPAnet i Privatization Link,

- promowanie zagranicznych inwestycji poprzez organizowanie konferencji tematycznych lub sektorowych dla zagranicznych inwestorów, rządów i sponsorów.

Klienci, korzystający z kredytów Banku Światowego i IFC, mają także możliwość zabezpieczenia się przed ryzykiem wynikającym z zaangażowania kredytowego. Ma to szczególne znaczenie z uwagi na długoterminowe transakcje zawierane z Bankiem. Bank oferuje trans-

akcje zabezpieczające (*hedging*) z tytułu konwersji walut i konwersji stóp procentowych (por. tabela 5).

Poprzez realizację specjalnych programów IFC także systematycznie rozszerza zakres swojego działania. W ramach programu Technical Assistance Trust Funds Programme (TAFT) prowadzone są *feasibility i pre-feasibility studies*, praca nad identyfikacją inwestycji, wzmacnianiem otoczenia sprzyjającego rozwojowi prywatnej przedsiębiorczości, procesami prywatyzacji. Korporacja zajmuje się również realizacją specjalnych programów, takich jak Program Pomocy Technicznej (IFC Donor-Supported Technical Assistance Program) oraz Program Inwestycji w zakresie Ochrony Środowiska (*The Environment Project Programme*).

Wraz z rozwojem międzynarodowych rynków finansowych zakres usług finansowych świadczonych w ramach Grupy Banku Światowego również się zmienia. Obok udzielania kredytów i pożyczek przeznaczonych na finansowanie przedsięwzięć rozwojowych, wystawiania gwarancji kredytowych, nabywania akcji i udziałów coraz większą rolę odgrywają usługi paraban-kowe i niebankowe, świadczone przez instytucje BŚ.

Kontrola wewnętrzna w banku w świetle międzynarodowych standardów

Piotr Marek Balcerzak, Remigiusz Witold Kaszubski

Wstęp

Kontrola wewnętrzna to proces, którego celem jest osiągnięcie maksymalnej efektywności i wydajności operacji, wysokiej wiarygodności sprawozdań finansowych, sporządzanych zgodnie z obowiązującymi aktami prawnymi. Kontrola wewnętrzna powinna być sprawowana na wszystkich szczeblach, poczynając od rady nadzorczej, poprzez zarząd, a skończywszy na pracownikach; powinna obejmować wszystkie obszary działalności. Tak więc kontrola wewnętrzna dostarcza rzetelnych informacji o stopniu realizacji zadań, wyznaczonych w procesie planowania, jak również udziela odpowiedzi na pytanie, czy ich realizacja zgodna jest z obowiązującym prawem. Oznacza to, że kontrola wewnętrzna stanowi istotny element w procesie zarządzania każdą firmą, bez względu na to, czy jest to firma produkcyjna, usługowa, handlowa czy bank.

Należy podkreślić, że w Polsce nie ma przyjętej jednolitej definicji kontroli wewnętrznej i na ten temat toczą się dyskusje. Pojęcie kontroli wewnętrznej często dzieli się ze względu na jej znaczenie w ramach funkcjonowania przedsiębiorcy czy instytucji. Jest to podział związany z przedmiotowością i podmiotowością, czyli na kontrolę funkcjonalną i instytucjonalną. Funkcjonalna oznacza zbiór zasad, procedur i sposobów wykonywania określonych czynności, natomiast instytucjonalna jest związana z wyodrębnieniem organizacyjnym jednostki, która zajmuje się monitorowaniem (kontrolą).

Niezależnie od definicji i jej podziałów, należy podkreślić, że w gospodarce wolnorynkowej tylko podmioty, które sprostają konkurencji, mogą liczyć na przetrwanie. Konkurencja prowadzi do redukcji kosztów i zwiększenia ryzyka operacyjnego. To z kolei wymusza na instytucjach państwowych, uprawnionych do sprawowania nadzoru nad ich działalnością, oraz na organach banku wzmocnienie działań nadzorczych i kontrolnych. Oznacza to, że wraz z ewolucją banków muszą ewoluować działania nadzorcze, kontrolne, ich zakres oraz technika.

Z tych właśnie względów wprowadzono obowiązek funkcjonowania kontroli wewnętrznej w bankach. Obowiązek ten wprowadziły przepisy ustawy - Prawo bankowe (dalej: Prawo bankowe)¹. Artykuł 9 Prawa bankowego stanowi, że: „w banku działa kontrola wewnętrzna, która sprawdza legalność i prawidłowość działalności prowadzonej przez bank oraz prawidłowość i rzetelność składanych sprawozdań i informacji”. Przepis ten nie określa zasad sprawowania kontroli wewnętrznej, sposobów informowania organów banku o wynikach przeprowadzonych kontroli, sposobu jej organizacji ani zasad jej funkcjonowania. Definiując jednak poszczególne wyrażenia zawarte w tym przepisie (legalność, prawidłowość oraz rzetelność), można stwierdzić, że określają działania wykonywane w ramach kontroli wewnętrznej.

¹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz.U. nr 140, poz. 939 z późn. zm.) art. 9 i 10.

Przepis ten stanowi niezbędne minimum, zobowiązujące banki do wbudowania w infrastrukturę organizacyjną jednostek kontroli wewnętrznej. Dlatego też już na etapie licencjonowania ustawodawca nakazał wnioskodawcom określenie zasad sprawowania kontroli wewnętrznej², co potwierdza tezę, że system kontroli wewnętrznej jest integralną częścią struktury organizacyjnej i funkcjonalnej banku.

Banki są instytucjami zaufania publicznego. Prowadzą działalność dzięki pieniądзом zdeponowanym przez klientów, angażując je w operacje aktywne. Biorąc pod uwagę tę cechę bankowości, należy podkreślić, że efektywna kontrola wewnętrzna może skutecznie eliminować ryzykowne działania banku, które prowadziłyby do utraty wiarygodności ze strony klientów.

Choć standardy kontroli wewnętrznej, którym poświęcono niniejszy artykuł, nie są obowiązującym w Polsce prawem, to jednak - zważywszy na aspiracje Polski związane ze wstąpieniem do Unii Europejskiej - koniecznością jest jak najszybsze ich wprowadzenie. Stanowią one wypadkową najlepszych praktyk i doświadczeń w tym zakresie. Standardy zostały opracowane i wydane przez The Institute of Internal Auditors Inc. przy udziale wybitnych praktyków i teoretyków z zakresu audytu wewnętrznego oraz instytucji rządowych i pozarządowych. Standardy zostały również przetłumaczenia na język polski. Cytowane w artykule szczegółowe standardy pochodzą z dwóch tłumaczeń „Standards for the Professional Practice of Internal Auditing”. Pierwszego dokonał Polski Instytut Kontroli Wewnętrznej SA³ pod kierunkiem Edmunda J. Saundersa, drugiego Związek Banków Polskich i Polski Instytut Audytorów Wewnętrznych⁴. Obie pozycje znacząco wpływają na środowisko kontrolerów wewnętrznych, ponieważ zawierają wzorce zaczerpnięte z krajów wysoko rozwiniętych gospodarczo; zostały także wzbogacone o doświadczenia i praktykę autorów obu publikacji. Dzięki stworzeniu swoistego kanonu, jakim są niniejsze standardy, zawód audytora wewnętrznego doczekał się należnego mu szacunku i prestiżu poprzez uświadamianie pozycji i znaczenia kontroli wewnętrznej w prawidłowym funkcjonowaniu każdego podmiotu gospodarczego.

Próba wprowadzenia w sektorze bankowym szeroko rozumianych standardów dotyczących kontroli wewnętrznej jest rekomendacją Komisji Nadzoru Bankowego, poprzez którą nadzór bankowy oddziałuje na banki.

Ryzyko bankowe jest nieodłącznym elementem działalności banków, a spojrzenie na zjawisko ryzyka

i jego ocena z nadzorczego punktu widzenia staje się cenną wskazówką dla banków. Wprawdzie wszystkie rekomendacje wydawane przez Komisję Nadzoru Bankowego (KNB) mają charakter fakultatywny, jednak dotychczasowa praktyka potwierdza potrzebę ich tworzenia, wskazując bankom granice bezpiecznego działania. KNB - uwzględniając charakter rekomendacji, rangę kontroli wewnętrznej oraz jej konstrukcję w przepisach Prawa bankowego - uchwaliła 1 grudnia 1999 r. przygotowaną przez Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego „Rekomendację H dotyczącą kontroli wewnętrznej w banku”.

Rekomendacja ta została opracowana na podstawie dokumentów Bazylejskiego Komitetu ds. Nadzoru Bankowego oraz międzynarodowych standardów opublikowanych przez: The Institute of Internal Auditors Inc., Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission and Information Systems Audit & Control Foundation.

Międzynarodowe standardy profesjonalnego funkcjonowania kontroli wewnętrznej, opublikowane przez The Institute of Internal Auditors Inc., mogą być stosowane przez każdego przedsiębiorcę. Jednakże ze względu na specyfikę działalności banków w artykule tym została uwzględniona ta odmienność.

Standardy obejmują 5 następujących płaszczyzn merytorycznych:

1. Niezależność
2. Profesjonalizm
3. Zakres przedmiotowy działań audytu wewnętrznego
4. Procedury
5. Zarządzanie Departamentem Audytu Wewnętrznego

Każda z tych płaszczyzn wymaga odrębnego omówienia.

Niezależność

Niezależność należy rozpatrywać w dwóch aspektach:

- 1) niezależności kontrolerów,
- 2) niezależności jednostki organizacyjnej banku.

Niezależność Departamentu Kontroli Wewnętrznej, Audytu Wewnętrznego czy Rewizji wpływa bezpośrednio na niezależność kontrolerów wewnętrznych, audytorów wewnętrznych, czy rewidentów. Jednakże wyraźne rozgraniczenie tych dwóch aspektów niezależności jest bardzo istotne dla prawidłowego funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej.

Kontrolerzy wewnętrzni nie powinni być w żaden sposób powiązani z działalnością operacyjną, która stanowi przedmiot kontroli. Tak pojmowana niezależność gwarantuje pracownikom Departamentu Kontroli Wewnętrznej wykonywanie czynności kontrolnych bez skrupowania, a ocena przez nich przedstawiona będzie w pełni obiektywna i pozbawiona tendencyjnych osądów.

² Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz.U. nr 140, poz. 939 z późn. zm.) art. 31 ust. 3 pkt. 4.

³ Standardy i wytyczne profesjonalnego funkcjonowania kontroli wewnętrznej. Warszawa 1999 Polski Instytut Kontroli Wewnętrznej SA.

⁴ Standardy profesjonalnej praktyki audytu wewnętrznego. Warszawa 1998 Związek Banków Polskich i Polski Instytut Audytu Wewnętrznego.

dów i bezstronna. Niezależność Departamentu Audytu Wewnętrznego można osiągnąć poprzez nadanie mu wysokiego statusu, który umożliwi jego pracownikom wykonywanie zadań kontrolnych we właściwy sposób. Świadomość zarządu oraz rady nadzorczej banku, jaką rolę odgrywa Departament Audytu Wewnętrznego (DAW) w funkcjonowaniu banku, oraz wsparcie go przez te organy gwarantują audytorom wewnętrznym właściwą współpracę z kontrolowanymi oraz bezproblemowe i sprawne wykonywanie czynności kontrolnych.

Świadomość ta nie powinna ograniczać się jedynie do władz banku. Powinna być elementem *lege artis* pracy wszystkich pracowników banku, ponieważ w znacznej mierze od nich zależy, na ile kontrole będą efektywne i usprawnią zarządzanie bankiem. Niestety, do dzisiaj istnieje stereotyp wśród pracowników banków, iż celem rewidentów czy kontrolerów wewnętrznych jest znalezienie nieprawidłowości. Dlatego głównie od zarządu i rady nadzorczej banku zależy budowanie korzystnego klimatu wokół DAW, dzięki czemu kontrolowani rozumieją, że audytorzy wewnętrzni „grają z nimi w jednej drużynie” i są po to, aby usprawnić ich pracę.

Niezależność DAW zależy głównie od usytuowania go w strukturze organizacyjnej banku. Kierownictwo DAW powinno odpowiadać przed organem banku, który ma uprawnienia do skutecznego promowania niezależności DAW i jednocześnie może zagwarantować objęcie audytem wszystkich obszarów działalności banku. Standardy wskazują na konieczność prawidłowego osadzenia DAW w strukturze organizacyjnej banku. Dzięki temu sprawozdania sporządzane przez DAW zyskają wysoką rangę, a zalecenia pokontrolne spotykają się ze zrozumieniem ze strony kontrolowanych. Podjęte wskutek tego działania wyeliminują nieprawidłowości stwierdzone w trakcie audytu.

Kierownictwo DAW powinno mieć nieograniczoną możliwość regularnego kontaktowania się z radą nadzorczą banku, co skutkować będzie wzrostem niezależności DAW oraz stałym, dwustronnym przepływem informacji między nimi na tematy, które są przedmiotem zainteresowania obu stron. O regularnym kontakcie kierownictwa DAW z radą nadzorczą banku możemy mówić wówczas, gdy dyrektor DAW uczestniczy w posiedzeniach rady, których tematem jest nadzór rady nad funkcjonującym w banku audytem wewnętrznym, sporządzaną przez bank sprawozdawczością finansową oraz działalnością innych organów i jednostek organizacyjnych banku. Ponadto, uczestnictwo kierownictwa DAW w posiedzeniach rady nadzorczej daje dyrektorowi DAW sposobność przedstawiania pi-

semnych lub ustnych sprawozdań z bieżącej działalności oraz prezentacji i wymiany informacji dotyczących planów jego departamentu. Rada nadzorcza banku powinna zarezerwować przynajmniej jedno posiedzenie w roku, które poświęcone będzie działalności Departamentu Audytu Wewnętrznego.

Szczegółowy standard nr 110.01.05⁵ stanowi, że: „dyrektor DAW powinien corocznie przedkładać zarządowi do zatwierdzenia, a radzie nadzorczej banku w celach informacyjnych, streszczenie harmonogramu prac audytorskich departamentu, plan obsady personalnej oraz plan budżetu ...” Standard nr 110.01.03 mówi, że: „stopień niezależności wzrasta, jeśli rada jednomyślnie akceptuje mianowanie lub odwołanie dyrektora Departamentu Kontroli Wewnętrznej”⁶. Zapisy te jasno wskazują na wzajemne zależności DAW od zarządu i rady nadzorczej banku, co z kolei wskazuje umiejscowienie DAW w strukturze organizacyjnej banku. Interpretując standard 110.01.05, można stwierdzić, że Departament Audytu Wewnętrznego bezpośrednio podlega zarządowi banku, ponieważ przedkłada temu organowi do zatwierdzenia plan działalności DAW, który zawiera harmonogram zadań oraz określenie składu osobowego i potrzeb finansowych niezbędnych do realizacji wyznaczonych zadań. Standard 110.01.03 przewiduje natomiast, że decyzje strategiczne dotyczące DAW, w tym mianowanie i odwołanie dyrektora DAW, muszą być zatwierdzane przez radę nadzorczą. Oznacza to, że decyzje te podejmowane są przez zarząd banku, ale wymagają akceptacji rady. Wprowadzenie takiego mechanizmu umożliwia - w przypadku konfliktu lub prób wywierania nacisku na kierownictwo DAW przez członków zarządu - odwołanie do rady nadzorczej jako organu wyższego szczebla.

Wszystkie zmiany w planie działalności DAW muszą być zatwierdzone przez zarząd i przekazane do wiadomości radzie. Plan działalności - oprócz harmonogramu zadań, składu osobowego i określenie środków finansowych niezbędnych do realizacji wyznaczonych zadań - zawiera również ograniczenia, które uniemożliwiają realizację wszystkich zadań nałożonych na DAW wraz z podaniem ich potencjalnych skutków. Ograniczenia mogą odnosić się między innymi do:

- 1) zakresu zadań, ujętych w regulaminie organizacyjnym banku,
- 2) dostępu DAW do archiwum, personelu i wyposażenia, które mają związek z wykonywaniem czynności kontrolnych,
- 3) zatwierdzonego harmonogramu zadań kontrolnych,
- 4) realizacji koniecznych procedur kontrolnych,
- 5) składu osobowego i potrzeb finansowych, okre-

⁶ „Rzeczpospolita” nr 144, 21-22 czerwca 2000 r.

⁷ A. Lowe, J. Kuusisto: *The institutional stature of the retail bank: the neglected asset*. „International Journal of Bank Marketing” nr 17/4/1999, s. 173.

⁵ *Standardy profesjonalnej praktyki audytu wewnętrznego*. Warszawa 1998 Związek Banków Polskich, Polski Instytut Audytorów Wewnętrznych, s. 10.

⁶ *Standardy i wytyczne profesjonalnego funkcjonowania kontroli wewnętrznej*. Warszawa 1999 Polski Instytut Kontroli Wewnętrznej SA, s. 10.

ślonych w zatwierdzonym wcześniej planie działalności DAW.

Standard 110.01.05c stanowi, że dyrektor Departamentu Audytu Wewnętrznego podejmuje decyzję o poinformowaniu rady nadzorczej o ograniczeniach ustalonego zakresu zadań. Przedstawienie radzie nadzorczej banku powyższych ograniczeń może być konieczne szczególnie wtedy, gdy zmienia się skład rady, zarządu lub wystąpiły inne istotne zmiany organizacyjne banku. Jest to istotne ze względu na fakt, że ograniczenia przedstawione radzie i zarządowi wskazują na bieżące uwarunkowania, od których uzależniona jest realizacja zadań wyszczególnionych w uprzednio zatwierdzonym planie działalności DAW.

Raz w roku lub częściej, jeśli jest taka potrzeba, dyrektor DAW przedkłada radzie i zarządowi sprawozdanie z realizacji planu działalności. Powinno ono zawierać istotne ustalenia oraz zalecenia wydane przez Departament Audytu Wewnętrznego i skierowane do jednostek organizacyjnych banku poddanych kontroli. Ponadto, dyrektor DAW powinien informować oba organy banku o istotnych odchyleniach od zatwierdzonego planu działalności DAW, podając przyczyny ich powstania. Z tego względu tak ważna jest aktualizacja planu działalności DAW w przypadku powstania ograniczeń, o których wspomniano. Istotne odchylenia, wymagające wyjaśnień mogą być spowodowane:

- 1) zmianami organizacyjnymi i zmianami w składzie zarządu banku,
- 2) uwarunkowaniami ekonomicznymi,
- 3) wymogami prawnymi i regulacyjnymi,
- 4) zmianami kadrowymi w DAW,
- 5) wnioskami zarządu banku,
- 6) rozszerzeniem lub ograniczeniem zakresu czynności kontrolnych przez kierownictwo DAW.

Istotne ustalenia są to uwarunkowania, które - zdaniem kierownictwa DAW - mogłyby mieć negatywny wpływ na prawidłowe funkcjonowanie banku. Ustalenia te mogą dotyczyć sytuacji związanych z nieprawidłowościami, niezgodnymi z prawem czynami, błędami, nieefektywnością, marnotrawstwem, niską wydajnością lub jej całkowitym brakiem, konfliktami interesów i słabościami w zakresie kontroli nad organizacją. Dyrektor DAW wraz z zarządem banku analizuje ustalenia, a następnie przedstawia je radzie nadzorczej. Należy przy tym pamiętać, że organem banku odpowiedzialnym za podjęcie stosownych działań, mających na celu usunięcie przyczyn powstałych nieprawidłowości, jest zarząd banku. Może on przyjąć na siebie odpowiedzialność za ewentualne skutki nieusunięcia przyczyn nieprawidłowości. W szczególności dotyczy to sytuacji, gdy działania podjęte przez zarząd, dotyczące usunięcia stwierdzonej nieprawidłowości, związane były z nadmiernymi kosztami lub innymi istotnymi względami. Zarówno w przypadku podjęcia przez za-

rząd stosownych kroków, zmierzających do wyeliminowania nieprawidłowości, jak i w razie odstąpienia od ich usunięcia zarząd banku zobowiązany jest poinformować o tym radę nadzorczą banku. W przypadku zmiany w składzie rady lub zarządu banku, zmian organizacyjnych w banku lub innych istotnych zdarzeń kierownictwo DAW może podjąć decyzję o przedstawieniu radzie raportu - w sytuacji kiedy zarząd i rada przyjęły na siebie ryzyko związane z tolerowaniem istotnych ustaleń przedstawionych we wcześniejszym sprawozdaniu DAW.

Pracownicy Departamentu Audytu Wewnętrznego powinni być obdarzeni cechami charakteru, dzięki którym wyniki kontroli wiernie odzwierciedlałyby sytuację panującą w kontrolowanej jednostce organizacyjnej banku. Jedną z takich cech jest obiektywizm. Każdy z audytorów wewnętrznych przy wykonywaniu czynności kontrolnych powinien się kierować obiektywizmem. Standardy definiują obiektywizm jako niezależne nastawienie audytora wewnętrznego, którym winien się kierować w trakcie przeprowadzania audytu. Oznacza to, że audytorzy nie powinni formułować własnych osądów dotyczących kontroli na podstawie opinii wygłaszanych przez inne osoby. Dzięki zachowaniu obiektywizmu można polegać na wynikach ich pracy, ponieważ jest to bezstronna i rzetelna ocena skontrolowanego obszaru działalności banku. Taką ocenę ich działalności należy przyjąć w przypadku, gdy audytorzy nie zdecydowali się na istotne kompromisy, które mogłyby obniżyć jakość świadczonej przez nich pracy. Choć podczas przeprowadzania audytu kontrolerzy narażeni są na różnego rodzaju naciski, to jednak niedopuszczalna jest sytuacja, kiedy nie mogą w obiektywny sposób sformułować poczynionych ustaleń. Dlatego tak ważne jest nadanie właściwej rangi DAW, co pozwoli zamortyzować naciski wywierane na pracowników tego departamentu. Istotną kwestią jest także właściwy dobór pracowników do realizacji wyznaczonych zadań, co pozwala na uniknięcie potencjalnych lub istniejących konfliktów interesów oraz tendencyjności. Ważną rolę odgrywa tu kadra kierownicza średniego szczebla w DAW, która okresowo powinna informować dyrektora DAW o takich przypadkach. Oczywiście, sami audytorzy wewnętrzni również powinni informować kierownictwo DAW o wszelkich sytuacjach, w których mógłby wystąpić konflikt interesów lub tendencyjność, co umożliwi dyrektorowi DAW - poprzez zmianę zakresu obowiązków - ich wyeliminowanie. Optymalnym rozwiązaniem jest możliwość okresowej zmiany obowiązków audytorów. Należy przy tym mieć na uwadze generalną zasadę, że kontrolujący nie mogą kontrolować czynności, które uprzednio sami wykonywali, a jeśli wystąpi taka sytuacja, to nie wcześniej niż po upływie ustalonego w wewnętrznych procedurach długiego okresu. Ponadto, kontrolerzy nie powinni odpowiadać za żaden z obszarów działalności banku. Jeśli natomiast kierownictwo DAW skieruje audytora do re-

alizacji zadań niezwiązanych z audytem, to przyjmuje się, że pracownik ten nie funkcjonuje jako audytor i nie powinien w krótkim czasie prowadzić audytu obszaru działalności, którym wcześniej się zajmował. Taka zasada wynika z radykalnego spadku obiektywizmu audytorów w zakresie kontroli wcześniej ich działalności.

Profesjonalizm

Kontrole przeprowadzane przez pracowników Departamentu Audytu Wewnętrznego powinny odznaczać się wysokim profesjonalizmem i starannością zawodową. Za profesjonalne wykonywanie czynności kontrolnych odpowiada zarówno kierownictwo DAW, jak i każdy audytor. Do każdego audytu dyrektor DAW powinien przydzielać pracowników, którzy odznaczają się niezbędną wiedzą, umiejętnościami oraz biegłą znajomością zagadnień z obszaru poddanego kontroli.

Za właściwy dobór pracowników odpowiada dyrektor DAW. Powinien on ustalić kryteria - wykształcenie i doświadczenie - według których obsadzane będą stanowiska i które będą uwzględniały zakres zadań i odpowiedzialności na każdym ze stanowisk. Optymalnym rozwiązaniem jest sytuacja, gdy kierownictwo DAW przyjmując nowego pracownika jest pewne, że ma on pożądane wykształcenie i wiedzę fachową. Obecnie łatwiej zyskać taką pewność, ponieważ przyszły pracodawca ma możliwość zapoznania się z życiorysem oraz referencjami od poprzednich pracodawców. Pewność ta jest większa jeśli referencje pochodzą od pracodawców, znanych w środowisku bankowym oraz poparte są wiedzą fachową, którą można sprawdzić podczas rozmowy kwalifikacyjnej.

Departament Audytu Wewnętrznego, pojmowany jako zespół ludzi, powinien posiadać lub zdobyć wiedzę, umiejętności i biegłą znajomość zagadnień ze wszystkich obszarów działalności banku. Jest to niezbędne, ponieważ działalność DAW - jak już wspomnieliśmy - musi obejmować swoim działaniem wszystkie obszary funkcjonowania banku.

Oczywiście, może zdarzyć się sytuacja, że Departament Audytu Wewnętrznego zmuszony będzie zwrócić się o pomoc do konsultantów z zewnątrz. Przewidziano to w szczegółowym standardzie nr 220.02, który stanowi, że: „Departament Kontroli Wewnętrznej powinien dysponować personelem lub korzystać z konsultantów posiadających kwalifikacje w takich dyscyplinach, jak: rachunkowość, ekonomia, finanse, statystyka, elektroniczne przetwarzanie danych, specjalności techniczne, podatki i prawo, w zakresie potrzebnym do wypełnienia obowiązków w zakresie kontroli. Jednakże poszczególni pracownicy departamentu nie muszą posiadać kwalifikacji we wszystkich tych dyscyplinach”⁷.

Dyrektor Departamentu Audytu Wewnętrznego odpowiada za realizację zadań powierzonych jego jednostce organizacyjnej, ponieważ - jak już wspomniano - raz w roku (lub częściej, jeśli wymaga tego sytuacja) powinien przedstawić zarządowi i radzie nadzorczej banku sprawozdanie z działalności jego jednostki. Odpowiedzialność ta dotyczy nie tylko zadań zrealizowanych przez DAW, ale również zadań wykonanych przez konsultantów z zewnątrz na zlecenie DAW. Aby upewnić się, że zadania powierzone DAW są realizowane właściwie, kierownictwo DAW zobowiązane jest do sprawowania nadzoru nad wykonaniem poszczególnych zadań. Nadzorowanie wg standardów - jest procesem rozpoczynającym się fazą planowania, której efektem jest plan działalności, a kończącym się zakończeniem czynności kontrolnych. Proces nadzorowania przez kierownictwo DAW powinien być udokumentowany, a dokumenty te powinny być archiwizowane. Natężenie nadzoru powinno zależeć od fachowości personelu i trudności w realizacji zadań.

Audytorzy wewnętrzni oprócz przestrzegania przepisów i aktów prawnych, wewnętrznych procedur, standardów i technik wykorzystywanych przy przeprowadzaniu audytu powinni się również kierować Kodeksem Etyki opracowanym przez The Institute of Internal Auditors. Przedstawia on zasady postępowania i wskazuje podstawy do ich egzekwowania. Kodeks wprowadza wymóg stosowania przez kontrolujących wysokich standardów uczciwości, obiektywizmu, staranności i lojalności.

Audytorzy wewnętrzni powinni posiadać następujące umiejętności i wiedzę:

1) biegłość w stosowaniu standardów, procedur i technik audytorskich, przy czym biegłość w świetle niniejszych standardów oznacza „umiejętność stosowania wiedzy w mogących pojawić się sytuacjach oraz podejmowanie odpowiednich działań, bez częstego odwoływania się do pomocy technicznej i zaplecza badawczego”⁸;

2) w przypadku audytorów zajmujących się badaniem zapisów księgowych i sprawozdań finansowych wymagana jest biegła znajomość zasad rachunkowości i technik księgowych;

3) znajomość zasad zarządzania jest nieodzowna w przypadku przeprowadzania audytu, którego celem jest zbadanie procesu zarządzania bankiem;

4) znajomość podstawowych zagadnień z zakresu: rachunkowości, ekonomii, prawa handlowego, podatków, finansów, metod ilościowych oraz skomputeryzowanych systemów przetwarzania danych.

Audytorzy wewnętrzni powinni ponadto charakteryzować się umiejętnością komunikowania się i dobrą znajomością relacji międzyludzkich. Prawidłowe ukształtowanie stosunków interpersonalnych przez au-

⁷ Standardy i wytyczne profesjonalnego funkcjonowania kontroli wewnętrznej. Warszawa 1999 Polski Instytut Kontroli Wewnętrznej SA, s. 15.

⁸ Tamże, s. 17 standard 250.01.01

dytorów wewnętrznych z pracownikami kontrolowanej jednostki, ma wymierny wpływ na efektywność przeprowadzanego audytu. Właściwe relacje w dużej mierze zależą od znajomości ludzkiej psychiki, ale znajomość ta musi być poparta umiejętnością komunikowania się, a więc umiejętnością formułowania i przekazywania swoich myśli, zarówno w mowie, jak i w piśmie. Dzięki umiejętności komunikowania się audytorzy wewnętrzni w efektywny sposób mogą przekazywać informacje m.in. na temat nadrzędnych celów kontroli, ocen, wniosków i zaleceń.

Dynamiczny rozwój sektora bankowego wymusza na audytorach wewnętrznych konieczność stałego podnoszenia kwalifikacji. Jest to możliwe poprzez członkostwo w stowarzyszeniach zawodowych, uczestnictwo w konferencjach i seminariach, kursach uniwersyteckich i przedsięwzięciach badawczych. Możliwość podnoszenia kwalifikacji i umiejętności w znacznej mierze zależy od świadomości kierownictwa samego DAW oraz władz banku⁹.

Standard szczegółowy nr 280 stanowi, że audytorzy wewnętrzni powinni wykazywać się należyłą zawodową starannością przy wykonywaniu czynności kontrolnych. Oznacza to, że oczekuje się od nich ostrożności i umiejętności w sytuacjach takich samych lub podobnych do siebie. Staranność zawodowa powinna być adekwatna do stopnia trudności przeprowadzanej kontroli. Staranność zawodowa ma bezpośredni wpływ na rezultaty przeprowadzanych kontroli, ponieważ dzięki niej wzrasta możliwość wykrycia przestępstw, przypadków świadomego łamania prawa i procedur wewnętrznych, nadużyć, błędów, nieefektywności i sprzeczności interesów. Ponadto, audytorzy wewnętrzni powinni zwrócić szczególną uwagę na te sytuacje i te obszary działalności banku, w których istnieje największe prawdopodobieństwo wystąpienia powyższych nieprawidłowości. Przedmiotem kontroli, w myśl standardów, powinny być również istniejące w banku systemy kontrolne. W przypadku nieprawidłowości w ich funkcjonowaniu kontrolerzy powinni sporządzić zalecenia, które doprowadziłyby do poprawy sytuacji, poprzez uzyskanie pełnej zgodności z procedurami i dobrą praktyką.

Podczas wykonywania czynności kontrolnych audytorzy wewnętrzni mają często do czynienia z nieprawidłowościami, polegającymi na świadomym działaniu niezgodnym z prawem. Standardy rozróżniają dwie grupy tych nieprawidłowości:

1) przedmiotowe, w ramach których można wyróżnić dwie kategorie nieprawidłowości:

- a) z korzyścią dla banku,
- b) ze szkodą dla banku,

2) podmiotowe, wśród których można wyróżnić kolejne dwie kategorie nieprawidłowości:

- a) popełnione przez pracowników banku,
- b) popełnione przez osoby z zewnątrz.

Oszustwa, których celem jest przyniesienie korzyści dla banku, występują wtedy, kiedy pracownik banku wprowadza w błąd osoby trzecie. Niekiedy poprzez korzyści osiągnięte przez bank osoby popełniając oszustwa same świadomie czerpią korzyści. W tym przypadku bank traktowany jest więc przez oszustów instrumentalnie, a paradoksem jest to, że również on osiąga z tego procederu krótkotrwałe korzyści, oczywiście kosztem swoich kontrahentów.

Innego rodzaju nieprawidłowości to takie, które bezpośrednio przynoszą korzyści dopuszczającej się ich osobie. Zazwyczaj mają one charakter wewnętrzny, a ich negatywne skutki odczuwa sam bank. Nieprawidłowości przedmiotowe - zarówno pierwszej, jak i drugiej kategorii - mogą być popełniane przez pracowników banku, jak również przez osoby niezwiązane z nim bezpośrednio. Przykładem przestępstwa popełnionego przez pracownika banku, w wyniku którego bank poniósł stratę, jest także przyjmowanie korzyści majątkowych w zamian za pomoc w zawarciu umowy o czynności bankowe. W dobie globalizacji usług finansowych, a w szczególności dynamicznego rozwoju transakcji dokonywanych za pośrednictwem internetu, ogromnym wyzwaniem dla audytorów wewnętrznych i nadzoru bankowego jest przeciwdziałanie przestępstwom, polegającym na włamywaniu się do bankowych baz danych.

Podstawowym sposobem zwalczania nieprawidłowości polegających na świadomym działaniu niezgodnym z prawem jest właściwa kontrola, dzięki której - poprzez działania profilaktyczne - zniechęca się do popełniania przestępstw. Odpowiedzialność za stworzenie kontroli, w postaci Departamentu Audytu Wewnętrznego oraz skutecznych mechanizmów kontrolnych (procedur, kart zadań itp.) spoczywa głównie na kierownictwie banku. To m.in. od jego świadomości i umiejętności zależy czy zostaną podjęte działania mające celu niedopuszczenie do nieprawidłowości lub minimalizacji negatywnych skutków, jeśli już do nich doszło.

Szczegółowy standard 280.02 stwierdza, że należyta staranność wiąże się z dokładnością i kompetencją, a nie - jak to się często uważa z nieomylnością czy nadzwyczajnymi działaniami. Działania podejmowane przez audytorów wewnętrznych powinny być prowadzone na odpowiednio szeroką skalę (adekwatną do zagrożenia), co często mylone jest ze stwierdzeniem, że szczegółowej kontroli powinny być poddane wszystkie operacje i transakcje. U podstaw tego błędnego przekonania leży teza, iż kontrola wewnętrzna ma dać absolutną pewność, że w prowadzonej przez bank działalności nie ma nieprawidłowości lub sytuacji, w których naruszane jest prawo. Nieprawidłowości zawsze będą występowały, a rolą audytu wewnętrznego jest zapewnienie, aby ich skala była na akceptowalnym poziomie.

⁹ Kierownictwo DAW i władze banku decydują o funduszach przeznaczonych na doszkalanie pracowników Departamentu Audytu Wewnętrznego.

Każdy audytor wewnętrzny powinien mieć świadomość prawdopodobieństwa wystąpienia znaczących nieprawidłowości lub naruszeń prawa w kontrolowanym obszarze.

Wykrywanie nieprawidłowości polega na właściwej interpretacji informacji, upoważniającej do wszczęcia postępowania wyjaśniającego, którego celem będzie zbadanie i ocena, na ile sygnały docierające do DAW są prawdziwe. Informacje te mogą pochodzić z wyników kontroli funkcjonalnej, badań przeprowadzonych przez audytorów wewnętrznych lub z zewnątrz - od innych instytucji, organów państwa czy osób fizycznych. Wykrywanie nieprawidłowości wymaga od audytora wewnętrznego niezbędnej wiedzy na ich temat, a w szczególności: cech charakterystycznych, technik wykorzystywanych do ich popełniania oraz ich rodzajów, które mogą wystąpić w badanym obszarze działalności banku. Ponadto, kontrolujący powinni wnikliwie zbadać uwarunkowania, które umożliwiają powstawanie nieprawidłowości. W razie stwierdzenia, że istnieją wystarczające dowody wystąpienia nieprawidłowości - np. popełniono przestępstwo, uzasadniające wszczęcie postępowania wyjaśniającego - DAW powinien poinformować władze banku. Pracownicy DAW nie muszą jednak mieć takiej wiedzy, jak osoby, których podstawowym celem jest wykrywanie przestępstw i prowadzenie karnych postępowań wyjaśniających. Należy ponadto założyć, że wewnętrzne procedury banku, dotyczące wykonywania czynności kontrolnych - jeśli nawet będą realizowane z należytą starannością - nie mogą gwarantować wykrycia wszystkich przypadków oszustw.

W przypadku uzasadnionych podejrzeń popełnienia przestępstwa audytor wewnętrzny, za pośrednictwem kierownictwa DAW, oprócz poinformowania władz banku może wskazać potrzebę wszczęcia postępowania wyjaśniającego. Kierownictwo DAW powinno wnikliwie monitorować przebieg postępowania, aby upewnić się, że pracownicy DAW wypełnili wszystkie obowiązki.

Wykonywanie czynności kontrolnych przy zachowaniu należytej staranności oznacza wykorzystywanie wszystkich posiadanych przez audytora wewnętrznego umiejętności i doświadczeń oraz kierowanie się zdrowym rozsądkiem. Kontrolujący powinien więc uwzględnić zakres czynności kontrolnych, niezbędnych do realizacji wyznaczonych celów, znaczenie zagadnień poddanych kontroli, poprawność i efektywność kontrolowanych zagadnień oraz ustalić relację kosztów przeprowadzenia badania do potencjalnych korzyści. Ponadto, należyta staranność audytorzy wewnętrzni powinni zachować przy ocenie procedur wewnętrznych funkcjonujących w banku oraz sprawdzaniu, czy są przestrzegane. Jeśli procedury te nie są jednoznaczne, powinno się dążyć do uzyskania ich auto-

ryzowanej interpretacji. Jeśli natomiast od kontrolerów oczekuje się wyboru lub interpretacji wewnętrznych procedur, powinni zmierzać do uzgodnienia wspólnego stanowiska z badanymi jednostkami organizacyjnymi banku.

Zakres przedmiotowy działań audytu wewnętrznego

Standard ogólny nr 300 stwierdza, że „Zakres audytu wewnętrznego powinien obejmować badanie i ocenę adekwatności i efektywności systemów kontroli wewnętrznej instytucji oraz jakość działania przy realizacji powierzonych jej zadań”¹⁰. Definiując poszczególne wyrażenia zawarte w niniejszym standardzie, można precyzyjnie określić obszar funkcjonowania audytu wewnętrznego w banku. Zakres audytu jest zatem niczym innym niż zbiorem zadań przeznaczonych do realizacji przez pracowników DAW, określanym przez radę nadzorczą i zarząd wraz z generalną koncepcją funkcjonowania audytu wewnętrznego w banku. Poprzez badanie adekwatności istniejącego systemu kontroli wewnętrznej, DAW odpowiada na pytanie, czy system ten zapewnia efektywną i ekonomiczną realizację celów i zadań postawionych przez kierownictwo banku.

Standardy definiują zadania jako konkretne cele konkretnych systemów, które inaczej można określić jako zadania operacyjne lub programowe, standardy operacyjne i zamierzone skutki. Każdy z systemów funkcjonujących w banku powinien mieć jasno określone zadania, które mogłyby być mierzone, ale przede wszystkim możliwe do osiągnięcia. Ponadto, muszą być zbieżne z szerszymi celami wyznaczonymi przez władze banku oraz w jasny sposób określać ryzyko wiążące się z nieosiągnięciem tych celów.

Przez systemy funkcjonujące w banku należy rozumieć wzajemne powiązania koncepcji, części podsystemów i ludzi, które zostały stworzone do osiągnięcia zamierzonych celów poprzez realizację szczegółowych zadań. Z właściwą kontrolą mamy do czynienia wtedy, gdy kierownictwo banku, planując określony system, zamierza zrealizować zadania w sposób zapewniający efektywność i oszczędność. Pojęcie efektywności jest szersze niż pojęcie ekonomiczności, ponieważ efektywność zawiera w sobie koncepcję ekonomicznej realizacji zadań oraz oznacza osiągnięcie ich w sposób wydajny, terminowy, przy minimalnym wykorzystaniu posiadanych zasobów i środków. Ekonomiczna realizacja zadań pozwala na osiągnięcie zamierzonych celów (korzyści) przy koszcie współmiernym do ponoszonego przez bank ryzyka.

Oprócz analizy poprawności funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej przeprowadzane są rów-

¹⁰ Standardy profesjonalnej praktyki audytu wewnętrznego. Warszawa 1998. Związek Banków Polskich, Polski Instytut Audytorów Wewnętrznych, s. 25.

niez analizy efektywności tego systemu, ich celem jest upewnienie się, czy system działa zgodnie z założeniami sformułowanymi w procesie planowania. Z efektywną kontrolą mamy do czynienia wtedy, gdy władze banku kierują systemami, w sposób zapewniający realizację zadań i osiągnięcie wskazanych celów. Kierowanie lub inaczej zarządzanie systemami funkcjonującymi w banku służy głównie osiągnięciu zamierzonych celów i planowaniu działalności. Ponadto, nieodzownymi elementami zarządzania są: autoryzacja poszczególnych zadań i monitorowanie ich realizacji, okresowe analizy w celu sprawdzenia zgodności wykonywanych zadań i osiąganych korzyści z planowanymi oraz tworzenia dokumentacji tej działalności, potwierdzającej, iż systemy funkcjonujące w banku działają zgodnie z planem. Poza tym w procesie zarządzania weryfikowana jest poprawność założeń sformułowanych w trakcie planowania. Zarząd banku zobowiązany jest do ciągłego monitorowania celowości zadań, wyznaczonych w procesie planowania, zadań oraz systemów służących do ich osiągania w kontekście zmian zachodzących na rynku finansowym. Coraz silniejsza konkurencja między bankami wymusza na ich zarządach stałe analizowanie zadań i celów oraz modyfikowanie już istniejących lub tworzenie nowych systemów, które będą uwzględniać zarówno czynniki wewnętrzne, jak i zewnętrzne.

Podstawowym celem kontroli wewnętrznej jest zapewnienie, by:

- 1) uzyskiwane informacje były rzetelne i wiarygodne,
- 2) prowadzona przez bank działalność była zgodna z przepisami prawa, regulacjami, wewnętrznymi procedurami, planami i polityką wytyczoną przez kierownictwo banku,
- 3) majątek, którym dysponuje bank, był należycie zabezpieczony,
- 4) realizacja zadań i osiąganie celów strategicznych odbywały się przy oszczędnym, ekonomicznym i efektywnym wykorzystaniu środków i zasobów będących do dyspozycji banku,
- 5) zrealizowano zaplanowane zadania i osiągnięto cele, postawione przed poszczególnymi operacjami lub programami.

* * *

Audytorzy wewnętrzni powinni kontrolować rzetelność i wiarygodność informacji finansowych i operacyjnych oraz narzędzia przeznaczone do ich przygotowywania, mierzenia, klasyfikacji, a także sprawozdania z nimi związane. Dzięki systemom przepływu informacji istnieje możliwość przekazywania danych. Na ich podstawie podejmowane są decyzje, wyznaczane obszary funkcjonowania banku, które należy objąć audy-

tem, oraz można stwierdzić, czy przestrzegane są wymogi zewnętrzne. Dlatego kontrolujący, badając systemy przepływu informacji, powinni poddać wnikliwej kontroli dane finansowe i operacyjne oraz sprawozdania pod względem rzetelności, dokładności, wiarygodności, terminowości, kompletności i użyteczności zawartych w nich informacji. Ponadto, przedmiotem audytu wewnętrznego powinna być efektywność i adekwatność systemu kontroli nad księgami, prawidłowością sporządzania akt i sprawozdawczości.

Przedmiotem audytu wewnętrznego powinna być również kontrola istniejących systemów pod względem zgodności z procedurami wewnętrznymi, planami, przepisami prawa i innymi regulacjami oraz kontrola ich przestrzegania przez pracowników banku. Za stworzenie właściwych systemów, zapewniających zgodność realizowanych zadań i osiąganych celów z polityką banku, planami, procedurami wewnętrznymi oraz przepisami prawnymi i innymi uregulowaniami, odpowiada zarząd banku. Rolą audytorów wewnętrznych jest natomiast ustalenie, czy systemy te są właściwie i efektywnie wykorzystywane oraz czy przestrzegane są określone wymogi.

* * *

Kolejną grupą zadań kontrolnych, których realizacja spoczywa na pracownikach Departamentu Audytu Wewnętrznego, jest kontrola zabezpieczenia majątku banku oraz ocena jego przydatności do realizacji wyznaczonych zadań i celów. Szczególną uwagę audytorów wewnętrznych powinny być objęte sposoby zabezpieczenia majątku banku przed wystąpieniem strat, powstałych w wyniku umyślnego działania pracowników banku lub ludzi z zewnątrz (kradzież, podpalenia), niewłaściwego lub niezgodnego z prawem działania oraz strat będących wynikiem klęsk żywiołowych. Poprzez badanie i ocenę adekwatności i efektywności systemów kontroli audytorzy wewnętrzni wspierają działania, mające na celu odstraszenie potencjalnych oszustów, przy czym czynności kontrolne muszą być adekwatne do skali zagrożenia.

Istotną rolę odgrywają kontrolerzy w ocenie przydatności posiadanego majątku do realizacji zadań i osiągnięcia zamierzonych celów. Upłynnienie zbędnego majątku, po pierwsze, uchroni bank przed ekonomicznie nieuzasadnionymi kosztami, po drugie, środki uzyskane ze sprzedaży zbędnych składników majątku mogą wesprzeć realizację wyznaczonych w planach zadań i celów.

Szczegółowy standard nr 350 stanowi, że: „kontrolerzy wewnętrzni powinni kontrolować operacje lub programy w celu stwierdzenia czy rezultaty są zgodne z celami nadrzędnymi i roboczymi i czy operacje są wykonywane zgodnie z planem”¹¹. Zarząd banku od-

¹¹ Standardy i wytyczne profesjonalnego funkcjonowania kontroli wewnętrznej. Warszawa 1999 Polski Instytut Kontroli Wewnętrznej SA, s. 27.

powiada za ustalenie właściwych celów i zadań operacyjnych i programowych, opracowanie i wprowadzenie w życie systemów kontroli oraz uzyskanie jak najlepszych wyników operacyjnych i programowych. Na audytorach wewnętrznych spoczywa natomiast obowiązek zweryfikowania zrealizowanych zadań i celów operacyjnych oraz programowych pod kątem ich zbieżności z zadaniami i celami wyznaczonymi przez zarząd banku oraz dokonania oceny, na ile cele te są osiągane. Termin „operacje” oznacza czynności powtarzalne, w przypadku banków będą się one odnosić do np. zasobów ludzkich, czynności bankowych oraz wielu innych czynności, których wykonywanie ma charakter stały i dzięki którym możliwe jest osiągnięcie wyznaczonych celów. Rezultaty tych operacji można odnieść do wyznaczonych zadań i celów strategicznych, które mogą obejmować budżet czasowy, produkcyjny, finansowy oraz plany operacyjne. Termin „programy” oznacza działalność nakierowaną na konkretny cel, wyznaczony przez zarząd banku. Przykładem programu może być kampania reklamowa prowadzona w związku z wprowadzeniem na rynek nowego produktu bankowego, np. otwieranie i prowadzenie rachunków oszczędnościowo-rozliczeniowych z możliwością wydawania dyspozycji za pośrednictwem internetu. Programy - w przeciwieństwie do operacji - nie mają charakteru czynności powtarzalnych i występują jednostkowo, za to mogą trwać nawet kilka lat. Wyniki programów mogą być mierzone w odniesieniu do ustalonych dla nich celów.

Zarząd banku odpowiada również za wyznaczenie jednoznacznych kryteriów oceny, dzięki którym można ustalić, na ile zadania zostały zrealizowane, a cele zostały osiągnięte. Rolą audytorów wewnętrznych jest ustalenie, czy kryteria te zostały zdefiniowane, dokonanie ich oceny oraz - w przypadku ich zaakceptowania - wykorzystanie do formułowania własnych sądów. Jeżeli kryteria te nie zostały określone lub w ogóle ich nie ma, kontrolujący zobowiązani są do powiadomienia zarządu banku; mogą też zasugerować wypracowanie określonych rozwiązań. Jeśli kryteria ustalone przez zarząd, w opinii audytorów wewnętrznych, są niewystarczające, mogą sformułować własne i według nich ocenić operacje i programy. W tej sytuacji muszą sporządzić raport, w którym wyrażą swoją opinię o nieustanowieniu kryteriów przez zarząd banku oraz przedstawia sprawozdanie wraz z oceną stopnia realizacji zadań i osiągniętych celów według własnych kryteriów. Ponadto, audytorzy wewnętrzni powinni brać udział w pracach nad:

- 1) tworzeniem założeń, według których wyznaczone będą zadania i cele,
- 2) tworzeniem nowych systemów oraz modyfikacją już istniejących,

3) wyposażaniem operacji i programów w systemy kontroli, które byłyby adekwatne do ponoszonego ryzyka.

Procedury

Proces kontroli jest bardzo złożony, ponieważ obejmuje wiele czynności, których wykonanie daje gwarancję, że audyt zostanie przeprowadzony rzetelnie, a rezultaty będą odzwierciedlały stan faktyczny. Po wyznaczeniu obszarów działalności banku, które powinny zostać poddane badaniu, należy zaplanować przebieg audytu, wyznaczyć zakres badania, zweryfikować informacje, przedstawić wyniki badania oraz podjąć działania pokontrolne.

Czynności związane z planowaniem kontroli powinny być zawsze udokumentowane i obejmować:

- ustalenie celów kontroli wraz z zakresem czynności kontrolnych,
- gromadzenie informacji o zadaniach, które będą przedmiotem badania,
- określenie budżetu niezbędnego do wykonania prac kontrolnych,
- ustalenie zasad komunikowania się audytorów wewnętrznych z kierownictwem i pracownikami kontrolowanej jednostki organizacyjnej banku,
- możliwość zapoznania się z działalnością jednostki kontrolowanej, ryzykiem, na jakie jest narażona, co w znacznym stopniu ułatwi określenie obszarów, które powinny być skontrolowane,
- opracowanie szczegółowego programu audytu,
- ustalenie zasad przekazywania wyników kontroli,
- uzyskanie zatwierdzenia planu audytu.

Celem audytu jest formułowanie przez audytorów wewnętrznych ogólnych stwierdzeń, w których definiowane są zamierzenia kontroli. Cele te są możliwe do osiągnięcia poprzez procedury kontrolne. Tak więc cele audytu i procedury kontrolne wyznaczają zakres czynności kontrolnych, których wykonanie daje rękojmię profesjonalnego przeprowadzenia audytu. W myśl standardów, czynności kontrolne powinny przede wszystkim obejmować te obszary działalności jednostki organizacyjnej banku, które obarczone są wysokim ryzykiem, mogącym uniemożliwić osiągnięcie przez tę jednostkę celów postawionych przez zarząd banku. Dlatego ocena ryzyka odbywa się na etapie planowania kontroli, co skutkuje wyznaczeniem do kontroli obszarów generujących ryzyko na nieakceptowanym poziomie.

Kolejnym krokiem w przeprowadzaniu kontroli jest gromadzenie danych o czynnościach wykonywanych w ramach wyznaczonego do skontrolowania obszaru działalności. Standardy wskazują, jakie informacje powinny być zbierane i poddawane analizie, pod kątem ich wpływu na planowaną kontrolę. Etap ten

można określić jako rozpoznanie. Audytorzy wewnętrzni zapoznają się ze środowiskiem, w którym będą wykonywać czynności kontrolne. Wnikliwe zbadanie tego środowiska ma ogromne znaczenie dla kolejnych etapów: budżetowania (czasu, pieniędzy, ludzi), zasad wymiany informacji, opracowania szczegółowego planu kontroli itd. Szczególną uwagę na tym etapie należy zwrócić na określenie roli i zadań kontrolowanej jednostki w osiąganiu celów wyznaczonych przez zarząd banku, informacje organizacyjne, tj. regulamin jednostki organizacyjnej, karty zadań pracowników i wewnętrznych komórek organizacyjnych, wyniki wcześniejszych kontroli (wewnętrznych i zewnętrznych - przez nadzór bankowy, audytorów zewnętrznych). Ponadto, Standardy wskazują na potrzebę opracowania formatu raportu końcowego oraz określenie okresu, który będzie badany i określenie przybliżonej daty zakończenia audytu wewnętrznego.

Znając zagadnienia, okres, jak również środowisko, w którym prowadzone będą czynności kontrolne, oraz uwarunkowania wewnętrzne w Departamencie Audytu Wewnętrznego (umiejętności, kwalifikacje i doświadczenia audytorów wewnętrznych oraz ich liczbę) kierownictwo DAW może przystąpić do budżetowania. Polega ono na określeniu zasobów koniecznych do przeprowadzenia audytu wewnętrznego, tzn. określenie czasu potrzebnego na wykonanie czynności kontrolnych, liczby audytorów oraz środków (finansowych na delegacje, diety, noclegi oraz na zakup np. sprzętu i oprogramowania informatycznego).

Jeśli chodzi o komunikowanie się z osobami zatrudnionymi w kontrolowanych jednostkach, Standardy wskazują w szczególności na potrzebę spotkania przedstawicieli DAW z kierownictwem jednostki kontrolowanej w celu przedstawienia celów kontroli, wskazania audytorów zajmujących się poszczególnymi zadaniami, rozłożenia w czasie czynności kontrolnych, przedstawienia zagadnień będących przedmiotem zainteresowania kierownictwa jednostki kontrolowanej i audytorów wewnętrznych, obowiązujących w DAW procedur dotyczących sprawozdawczości i działań pokontrolnych. Ze spotkania należy sporządzić notatkę, w której powinny się znaleźć m.in. wnioski sformułowane przez obie strony, dotyczące zagadnień poruszanych na spotkaniu. Kopia raportu powinna zostać przekazana stronie kontrolowanej oraz dołączona do materiałów roboczych z audytu.

Audytorzy wewnętrzni dokonują przeglądu wyznaczonego do kontroli obszaru działalności jednostki organizacyjnej banku, w celu zapoznania się ze specyfiką funkcjonowania jednostki, towarzyszącym jej ryzykiem i systemem kontroli. Działania te mają na celu wybranie tych dziedzin działalności, które powinny

zostać zbadane w pierwszej kolejności, gdyż ryzyko w nich występujące może znacznie utrudnić lub uniemożliwić osiągnięcie celów wyznaczonych przez władze banku. Ponadto, zgodnie ze Standardami, gromadzenie powyższych informacji ma ułatwić wykonywanie czynności kontrolnych oraz odpowiedzieć na pytanie: „czy kontrola tego obszaru jest w ogóle potrzebna”. Pytanie to może budzić pewne kontrowersje, ale gdy spojrzymy na ten problem, z perspektywy oceny ryzyka w danym obszarze i jego wpływu na osiągnięcie zamierzonych celów przestaje ono budzić wątpliwości. Poza tym działania te pozwalają na bardziej efektywne wykorzystywanie środków będących w dyspozycji DAW.

Kolejnym etapem przygotowań do przeprowadzenia audytu jest opracowanie programu kontroli, który powinien m.in. dokumentować procedury kontroli w zakresie gromadzenia, analizy, interpretacji oraz sposobów dokumentowania informacji pozyskiwanych przez kontrolujących. Ponadto, program audytu powinien określać cele audytu i wskazywać zakres prac testowych i niezbędną próbę statystyczną, która umożliwi osiągnięcie wyznaczonych celów kontroli. Istotnym punktem programu kontroli jest wskazanie dziedzin działalności, które - w odczuciu DAW - generują ryzyko na nieakceptowanym poziomie i z tego względu powinny być zbadane. Ponadto, Standardy wskazują na potrzebę sporządzenia takiego planu kontroli, który w razie konieczności mógłby podlegać modyfikacjom w trakcie kontroli, oraz określać rodzaje i zakres sprawozdań z realizacji zadań kontrolnych.

Dyrektor Departamentu Audytu Wewnętrznego odpowiedzialny jest za ustalenie, w jakim trybie, kiedy i komu będą przekazywane wyniki przeprowadzonej kontroli. Ustalenia te powinny mieć postać dokumentu i być podane do wiadomości zarządowi banku. Ponadto, w myśl Standardów, zakres przekazywanych informacji powinien pozwolić na właściwe monitorowanie przebiegu kontroli. W przypadku przesunięcia terminu kontroli lub przedstawienia jej wyników kierownictwo DAW zobowiązane jest również do powiadomienia zarządu banku.

Przed rozpoczęciem czynności kontrolnych należy sporządzić plan audytu, który powinien być zatwierdzony na piśmie przez dyrektora DAW lub przez osobę przez niego upoważnioną. Ewentualna korekta planu również musi zostać zatwierdzona lub wstępnie zaaprobowana, jeśli okoliczności uniemożliwiają otrzymanie zgody kierownictwa DAW.

Nieco inne jest planowanie kontroli w przypadku konieczności przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w sprawie popełnionych nieprawidłowości i przestępstw. Pierwszą czynnością audytorów jest określenie, którego szczebla struktury banku

pracownicy mogli uczestniczyć w oszustwie, oraz ustalenie rozmiarów oszustwa. Ma to zasadnicze znaczenie dla prawidłowości przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego i uzyskania wiarygodnych informacji, ponieważ ważne jest, by audytor nie przekazywał informacji z postępowania osobom, które je popełniły, oraz by nie opierał się na informacjach uzyskanych od nich. Drugą konieczną czynnością jest określenie zakresu niezbędnej wiedzy, umiejętności i doświadczenia audytorów wewnętrznych lub specjalistów zewnętrznych. Na tym etapie planowania konieczna jest ocena kwalifikacji i umiejętności zawodowych osób, które będą uczestniczyć w postępowaniu. W szczególności należy przeanalizować dokumenty potwierdzające ich przydatność w postępowaniu oraz należy sprawdzić, czy nie istnieją żadne powiązania między tymi osobami a personelem banku lub kierownictwem jednostki organizacyjnej banku, w którym dopuszczono się nieprawidłowości.

Kolejnym istotnym elementem w procesie planowania jest określenie procedur, które umożliwią wskazanie sprawców, zakresu i wykorzystanych technik oraz przyczyn popełnienia przestępstwa. Procedury te powinny uwzględniać potrzebę koordynowania działań audytorów wewnętrznych z kierownictwem DAW, prawnikami oraz innym specjalistami, których wiedza i umiejętności pozwolą na ustalenie wszystkich uczestników i okoliczności oszustwa. Istotne jest, aby audytorzy wewnętrzni pamiętali o prawach przysługujących domniemanym sprawcom przestępstwa oraz o niepodjęciu działań, które mogłyby naruszyć reputację i dobre imię banku.

* * *

W trakcie przeprowadzania audytu wewnętrznego kontrolerzy powinni wykonywać czynności, które gwarantują uzyskanie rzetelnych i wiarygodnych wyników. Gromadzenie, wnikliwa analiza i interpretacja oraz zabezpieczenie pozyskanych informacji są konieczne, gdyż na ich podstawie formułowane będą wnioski oraz m.in. dzięki nim możliwe będzie osiągnięcie zamierzonych celów audytu, zdefiniowanych w procesie planowania. Szczegółowy standard nr 420.01.2 stanowi, że: „informacje powinny być wystarczające, kompetentne, odpowiednie i użyteczne, aby stanowiły rzetelną bazę dla ustaleń audytu i zaleceń pokontrolnych¹².” Standardy definiują poszczególne pojęcia użyte w powyższym standardzie. Przez wystarczające informacje należy rozumieć informacje, które w pełni przedstawiają stan faktyczny, są odpowiednie i kompletne. Przez informacje właściwe należy natomiast rozumieć takie informacje, które są rzetelne i najlepsze z możliwych do

osiągnięcia przy wykorzystaniu odpowiedniej techniki kontroli. Informacje użyteczne to takie, które są pomocne w osiąganiu nadrzędnych celów wyznaczonych przez zarząd banku.

Proces gromadzenia, analizowania, interpretacji i zabezpieczania informacji powinien być nadzorowany przez audytora wewnętrznego kierującego pracami całego zespołu. Nadzór ten ma zapewnić, że audytorzy zachowali obiektywizm oraz osiągnęli nadrzędne cele kontroli.

Standardy przewidują, że wszelkie procedury kontrolne, techniki próbkowania i testowania powinny zostać określone jeszcze przed rozpoczęciem badania, na etapie planowania, z zachowaniem możliwości ich zmiany w trakcie przeprowadzania audytu. Istotne jest, by zmiany były wprowadzane jak najrzadziej w trakcie kontroli. Częste ich dokonywanie może świadczyć o niewłaściwym zapoznaniu się z obszarem działalności banku, który jest przedmiotem badań. To z kolei wiąże się z dodatkowymi kosztami poniesionymi przy ponownym rozpoznawaniu środowiska, w którym wykonywane są czynności kontrolne.

W trakcie przeprowadzania audytu kontrolerzy zobowiązani są do tworzenia dokumentacji roboczej, która stanowi uporządkowany zbiór pozyskanych informacji, ich analiz i interpretacji dokonanych podczas kontroli. Na ich podstawie sformułowane będą ustalenia audytu i wnioski pokontrolne, które następnie kierowane są do kierownictwa badanej jednostki organizacyjnej banku. Jakość zgromadzonej dokumentacji roboczej oraz jej wiarygodność są więc istotne dla osiągnięcia nadrzędnych celów kontroli i powinny być przedmiotem szczególnego zainteresowania ze strony kierownictwa DAW. Weryfikacja dokumentacji roboczej musi zostać potwierdzona i udokumentowana. Dyrektor DAW, jako osoba odpowiedzialna za realizację zadań nałożonych na jego departament, ponosi ogólną odpowiedzialność również za sprawdzanie dokumentacji roboczej. Może jednak wyznaczyć innego pracownika DAW do realizacji tego zadania, z tym że pracownik ten - w myśl prezentowanych Standardów - powinien zajmować wyższe stanowisko służbowe od osób, które dokumentację tę sporządzają. Dowodem przeprowadzenia tej weryfikacji jest opatrzenie każdego dokumentu parafą sprawdzającego i datą. Standardy dopuszczają możliwość gromadzenia dokumentacji roboczej w innej postaci niż dokumenty papierowe - np. na dyskietkach, kasetach video, magnetofonowych lub innych nośnikach. Sprawdzający jest wówczas zobowiązany do sporządzenia notatki służbowej, która powinna określać naturę, zakres oraz rezultaty przeglądu. Ponadto, w przypadku gromadzenia dokumentacji roboczej na tego typu nośnikach należy zrobić dodatkowe jej egzemplarze, które stanowiąc będą kopie zabezpieczenia. Forma dokumentacji roboczej, jej zawartość oraz sposób prezentacji zależą od charakteru kontroli, który

¹² Standardy profesjonalnej praktyki audytu wewnętrznego. Warszawa 1998. Związek Banków Polskich, Polski Instytut Audytorów Wewnętrznych, s. 42.

bezpośrednio wiąże się z przedmiotem kontroli oraz obszarem działalności banku. Każda dokumentacja robocza powinna jednak obejmować wszystkie czynności wykonywane przy przeprowadzaniu audytu, tj. planowanie, ocenę efektywności funkcjonalnej kontroli wewnętrznej, zastosowanie procedur kontrolnych, sprawozdanie kontroli, sprawozdawczość oraz czynności pokontrolne.

Dyrektor Departamentu Audytu Wewnętrznego powinien opracować pisemne procedury przechowywania i archiwizacji akt zawierających dokumentację roboczą, sposób ich oznaczenia, okres przechowywania i udostępniania; powinny one być zbieżne z aktami prawnymi powszechnie obowiązującymi oraz z wewnętrznymi wytycznymi banku. Zgromadzona dokumentacja robocza jest nie tylko pomocna w sytuacjach, kiedy po latach trzeba powrócić do sprawy, ale stanowi także źródło cennej wiedzy zarówno dla audytorów (dzięki czemu zwiększa się ich efektywność), jak również dla kierownictwa DAW przy przydzielaniu prac audytorskich.

Raporty etapowe i sprawozdania końcowe

Jak już wspomniano, z prac audytorów wewnętrznych sporządzane jest sprawozdanie końcowe, przedstawiające ustalenia audytu. Standardy przewidują również możliwość sporządzania etapowych raportów, w których prezentowane są wyniki uzyskane podczas wykonywania czynności kontrolnych na poszczególnych etapach audytu. Raporty te mogą mieć formę pisemną lub ustną i - w zależności od sytuacji - mogą mieć charakter formalny lub nieformalny. Sporządzane są w sytuacjach, w których wymagana jest natychmiastowa reakcja, ponieważ stwierdzone nieprawidłowości mają negatywny wpływ na sytuację finansową banku, kiedy konieczna jest zmiana zakresu badanego obszaru działalności jednostki organizacyjnej banku, kontrolujący przewidują, że czas przeznaczony na badanie jest niewystarczający i konieczne będzie przedłużenie audytu lub poinformowanie zarządu banku o postępie prac. Raport etapowy jest rodzajem notatki służbowej, dzięki której badający na bieżąco przekazują informacje o przeprowadzonym audycie i podjętych krokach.

Przed podpisaniem sprawozdania końcowego audytorzy powinni spotkać się z kierownictwem badanej jednostki organizacyjnej banku, w celu prezentacji i omówienia wniosków oraz zaleceń pokontrolnych. Standardy dopuszczają możliwość przekazywania kontrolowanej jednostce projektu sprawozdania końcowego, co pozwoli kontrolowanym na ustosunkowanie się do stwierdzonych nieprawidłowości, przedstawionych wniosków i propozycji zaleceń, a audytorom da pewność, że nie popełnili błędów w interpretacji faktów. Wymiana informacji w trakcie badania pomiędzy audy-

torami a kontrolowanymi umożliwia prezentację własnych stanowisk i ustalenie stanu faktycznego, co wydatnie skraca czas tworzenia sprawozdania końcowego.

Standard szczegółowy 430.03 określa, jakimi cechami powinny odznaczać się sprawozdania końcowe - „... powinny być obiektywne, jasne, przejrzyste, zwięzłe, konstruktywne i terminowe”¹³. Cytowany standard definiuje cechy sprawozdania końcowego. I tak:

- sprawozdanie obiektywne - to takie, które jest rzeczowe, bezstronne i pozbawione wszelkiego rodzaju zniekształceń i uprzedzeń,
- sprawozdanie jasne - to sprawozdanie przejrzyste, zrozumiałe i logiczne,
- sprawozdanie zwięzłe - odznacza się rzeczowością i unikaniem zbędnych szczegółów,
- sprawozdanie konstruktywne - poprzez swoją treść i ton pomaga badanej jednostce organizacyjnej banku w usunięciu stwierdzonych nieprawidłowości,
- sprawozdanie terminowe - to takie, które powstało niezwłocznie (bez zbędnej zwłoki) oraz umożliwia wprowadzenie skutecznych rozwiązań organizacyjnych, eliminujących stwierdzone uchybienia.

Sprawozdania końcowe powinny przedstawiać cel, zakres i wyniki audytu oraz - jeśli to konieczne - powinny również prezentować opinię badających audytorów. Sprawozdania końcowe mogą mieć różne formy, w zależności od obszaru poddanego badaniu, jak również od rodzaju kontroli. Muszą natomiast zawierać: cel kontroli, jej zakres oraz rezultaty. Przy omówieniu celu kontroli należy wskazać jej nadrzędne cele, a w razie konieczności wyjaśnić, dlaczego DAW zdecydował się na przeprowadzenie badania i jakich rezultatów oczekiwał. W części poświęconej zakresowi audytu autorzy sprawozdania powinni przedstawić obszar działalności banku wytypowany do badania oraz okres, który objęto kontrolą. Ostatnia część sprawozdań powinna być poświęcona ustaleniom, czyli stwierdzonemu stanowi faktycznemu, który uzasadniał przedstawione przez audytorów wnioski oraz zalecenia pokontrolne. Ustalenia powstają w wyniku porównania stanu faktycznego z wymaganymi kryteriami. Również w przypadku stwierdzenia przez audytorów wewnętrznych braku rozbieżności między stanem faktycznym a procedurami banku badający mogą zamieścić stosowną uwagę w sprawozdaniach końcowych.

Wnioski zawierają ocenę wpływu stwierdzonego stanu faktycznego na badany obszar działalności banku i mogą dotyczyć zarówno całego zakresu kontroli, jak i wybranych jego aspektów. We wnioskach stwierdza się, czy cele nadrzędne, robocze i operacyjne są zbieżne z nadrzędnymi celami wyznaczonymi przez władze banku.

¹³ Standardy profesjonalnej praktyki audytu wewnętrznego. Warszawa 1998. Związek Banków Polskich, Polski Instytut Audytorów Wewnętrznych, s. 48.

Zalecenia pokontrolne są ostatnim ogniwem w procesie przekazywania rezultatów przeprowadzonego audytu wewnętrznego. Na podstawie ustaleń, czyli stanu faktycznego, formułowane są wnioski, tj. opinie kontrolujących dotyczące wpływu stwierdzonego stanu faktycznego na realizację zadań w kontrolowanym obszarze działalności banku. W przypadku stwierdzenia, że jednostka organizacyjna banku nie w pełni lub nieefektywnie realizuje zadania wyznaczone przez Zarząd, audytorzy opracowują zalecenia, które nakazują jej naprawienie lub usprawnienie działalności.

W celu obiektywnego przedstawienia ustaleń audytu, kontrolerzy powinni w sprawozdaniach końcowych zawierać informacje o krokach podjętych przez badaną jednostkę, które wyeliminowały nieprawidłowości stwierdzone po poprzedniej kontroli, oraz opinie kierownictwa kontrolowanej jednostki na temat stwierdzonych ustaleń oraz przedstawionych wniosków i zaleceń pokontrolnych.

Dyrektor DAW lub wyznaczony przez niego pracownik powinien kontrolować i zatwierdzać sprawozdania końcowe oraz zdecydować, komu zostaną one przesłane. Sprawozdania powinny być każdorazowo przekazywane szefom kontrolowanych jednostek oraz osobom, których kompetencje pozwolą na podjęcie działań naprawczych. Sprawozdania - w zależności od istoty i powagi sprawy - powinny być przekazywane członkom rady nadzorczej banku; mogą też być przekazywane audytorom zewnętrznym. Jeżeli prezentowane w sprawozdaniach końcowych nieprawidłowości dotyczą członków zarządu, należy je bezzwłocznie przekazać członkom rady nadzorczej banku.

Działania pokontrolne

Działania pokontrolne to proces, w którym audytorzy wewnętrzni oceniają adekwatność, efektywność i terminowość działań naprawczych podejmowanych przez kierownictwo skontrolowanej jednostki organizacyjnej banku. Jeśli czynności kontrolne prowadzone były przez audytorów zewnętrznych lub nadzór bankowy, Departament Audytu Wewnętrznego może odpowiadać za nadzorowanie realizacji zaleceń pokontrolnych lub pójnspekcyjnych. W takich sytuacjach w regulaminie DAW powinien znaleźć się stosowny zapis, upoważniający tę jednostkę do monitorowania wykonania zaleceń.

Celem działań pokontrolnych jest upewnienie się, że działania naprawcze są skuteczne i pozwoliły wyeliminować nieprawidłowości stwierdzone przez audytorów wewnętrznych

W harmonogramie kontroli dyrektor DAW powinien uwzględnić działania pokontrolne. Ponadto, po-

winien opracować pisemne procedury, dotyczące działań pokontrolnych, określające m.in. limity czasowe reakcji kierownictwa na ustalenia audytu i jej ocenę, procedury raportowania w przypadku braku reakcji na zalecenia pokontrolne lub gdy reakcja ta jest nieadekwatna do ryzyka wynikającego ze stwierdzonych nieprawidłowości oraz możliwości przeprowadzenia ponownej kontroli.

Zarządzanie Departamentem Audytu Wewnętrznego

Na dyrektora Departamentu Audytu Wewnętrznego ciąży odpowiedzialność za prawidłowe funkcjonowanie podległego mu departamentu i osiągnięcie wyznaczonych ogólnych celów oraz za realizację zadań zatwierdzonych przez Zarząd i przyjętych przez radę nadzorczą banku. Dążąc do powyższego, kierownictwo DAW musi właściwie zarządzać zasobami ludzkimi, co oznacza, że musi wykorzystywać je w sposób wydajny i maksymalnie efektywny.

Na dyrektora DAW spoczywa również odpowiedzialność za opracowanie regulaminu Departamentu Audytu Wewnętrznego, który powinien zostać zatwierdzony przez Zarząd banku, a następnie przyjęty przez jego radę nadzorczą. Ponadto - w myśl szczegółowego standardu 520.01 - w DAW powinny zostać opracowane plany, które „... powinny być zgodne z regulaminem Departamentu [...] i z celami organizacji¹⁴”. Proces planowania, o którym mowa, składa się z wielu elementów i wiąże się z wyznaczeniem celów roboczych, opracowaniem harmonogramu prac audytorskich, stworzeniem polityki kadrowej i finansowej oraz opracowywaniem sprawozdań z działalności departamentu.

Celami roboczymi są zadania, które powinny być możliwe do zrealizowania dzięki określonym planom operacyjnym i finansowym. Przy wyznaczaniu celów roboczych kierownictwo Departamentu Audytu Wewnętrznego powinno pamiętać o zapewnieniu możliwości pomiaru realizacji tych zadań oraz terminu ich wykonania.

Harmonogram prac kontrolnych jest dokumentem, zawierającym wiele informacji uszczegóławiających wyznaczone cele robocze. Innymi słowy, przedstawia on sposób, w jaki mają być osiągnięte te cele. Ich osiągnięcie jest możliwe dzięki wyznaczeniu obszarów działalności banku, które należy poddać audytowi, i terminów kontroli oraz określeniu budżetu czasu przy uwzględnieniu specyfiki kontrolowanego obszaru.

Istotnym elementem planowania jest właściwa polityka kadrowa i finansowa, która zagwarantuje realizację wyznaczonych zadań. Polityka kadrowa prowadzi-

¹⁴ Standardy i wytyczne profesjonalnego funkcjonowania kontroli wewnętrznej. Warszawa 1999 Polski Instytut Kontroli Wewnętrznej S.A., s. 45

na przez kierownictwo DAW powinna zmierzać do precyzyjnego ustalenia obsady kadrowej audytu, wskazywać, jakimi kwalifikacjami, umiejętnościami oraz doświadczeniem powinni wykazać się audytorzy, aby ustalenia kontroli były zgodne ze stanem faktycznym, a wnioski i zalecenia pokontrolne były trafne i gwarantowały usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości oraz usprawnienie działalności badanego obszaru banku. Realizację polityki kadrowej umożliwia sporządzenie karty zadań audytora, w której będą wymienione zadania do realizacji.

Znając zadania audytora, można określić kwalifikacje i kompetencje niezbędne na danym stanowisku. Dyrektor DAW - mając świadomość dynamicznego rozwoju sektora bankowego - powinien zapewnić możliwość stałego kształcenia i podnoszenia kwalifikacji zawodowych kadry DAW, dokonywać okresowej - co najmniej raz w roku - oceny pracy każdego audytora wewnętrznego, zapewnić podległym sobie pracownikom doradztwo oraz rozwój zawodowy. Polityka finansowa powinna natomiast zapewnić wystarczające środki na czynności administracyjne, podwyższanie kwalifikacji zawodowych oraz na przedsięwzięcia badawcze i rozwojowe w zakresie wykonywania czynności kontrolnych.

Sprawozdania z działalności DAW powinny być sporządzane okresowo, co najmniej raz w roku, oraz przedstawiane do zatwierdzenia Zarządowi i przekazywane do wiadomości radzie nadzorczej banku. W sprawozdaniu należy porównać zrealizowane zadania z harmonogramem prac kontrolnych. W przypadku wystąpienia znaczących rozbieżności, dyrektor Departamentu Audytu Wewnętrznego powinien przedstawić przyczyny ich powstania.

Współpraca audytorów

Kierownictwo DAW powinno zapewnić właściwą współpracę między przedstawicielami audytu wewnętrznego banku a biegłymi rewidentami (audytorami zewnętrznymi). Celem tej współpracy jest osiągnięcie odpowiedniego zasięgu audytu oraz zminimalizowanie czynności kontrolnych, które byłyby powielane zarówno przez audytorów wewnętrznych, jak i zewnętrznych.

Biegli powinni mieć zagwarantowany dostęp do wszystkich materiałów, dotyczących funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej w banku (w szczególności: regulaminu organizacyjnego DAW, wewnętrznych aktów prawnych regulujących funkcjonowanie audytu wewnętrznego oraz kart zadań pracowników DAW), informacji dokumentujących efekty ich pracy (raportów etapowych i sprawozdań końcowych, które m.in. zawierają cel kontroli, jej zakres, ustalenia, wnioski i zalecenia pokontrolne), jak również odpowiedzi kierow-

ników skontrolowanych jednostek organizacyjnych banku na te dokumenty.

Ważną kwestią, która nie została poruszona w omawianych Standardach, a wynika z przepisów Ustawy o Narodowym Banku Polskim, jest sprawowanie nadzoru nad działalnością banków przez Komisję Nadzoru Bankowego (KNB). Decyzje oraz określone przez KNB zadania wykonuje i koordynuje wydzielony organizacyjnie w strukturze NBP Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego (GINB)¹⁵. Na podstawie delegacji zawartej w Ustawie o NBP¹⁶, inspektorzy nadzoru bankowego wykonują czynności inspekcyjne, podczas inspekcji na miejscu w banku. Oznacza to, że oceniając funkcjonowanie banku, mają możliwość skontrolowania również systemu kontroli wewnętrznej. Dlatego przedstawiony powyżej standard szczegółowy 550, odnoszący się do współpracy między audytorami wewnętrznymi a biegłymi rewidentami, powinien być również stosowany w zakresie współpracy z inspektorami nadzoru bankowego.

Ocena jakości pracy audytorów

Kierownictwo DAW powinno opracować, a następnie nadzorować realizację programu gwarancji jakości, którego celem byłaby ocena zgodności prowadzonej działalności operacyjnej DAW z wewnętrznymi aktami prawnymi, dotyczącymi systemu kontroli wewnętrznej, omawianymi Standardami oraz innymi właściwymi standardami. Przykładem tych ostatnich może być Kodeks etyki, opracowany przez Institute of Internal Auditors. Program gwarancji jakości obejmuje: nadzór, oceny wewnętrzne i oceny zewnętrzne.

Odpowiedzialność za sprawowanie skutecznego nadzoru nad podległymi sobie pracownikami oraz właściwym jego udokumentowaniem ponosi kierownictwo DAW. Nadzór ma charakter permanentny i obejmuje m.in. planowanie i wyposażenie audytorów wewnętrznych w odpowiednie instrukcje, które odnoszą się do metodologii audytu, jak również do badanego obszaru. Ponadto, nadzorowi podlega realizacja zatwierdzonego programu audytu oraz weryfikacja dokumentujących to informacji.

Ocena wewnętrzna dokonywana jest okresowo przez wyznaczonych pracowników DAW. Jej celem jest ocena jakości wykonywanych zadań audytorskich. Standardy dopuszczają możliwość wyodrębnienia w strukturze DAW stanowiska, którego zadaniem byłoby dokonywanie powyższej oceny. Można więc powiedzieć, że ideą oceny wewnętrznej jest samoocena.

¹⁵ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. nr 140, poz. 938 z późn. zm.) art. 25 ust. 1.

¹⁶ Art. 25 ust. 2 pkt. 2 cytowanej ustawy o NBP.

Oczywiście, ocena ta może być subiektywna i dlatego jest tylko jednym z trzech elementów, z których składa się cały program gwarancji jakości.

Ocena zewnętrzna dokonywana jest przez kompetentną, niezależną od banku osobę; między nią a bankiem nie może wystąpić sprzeczność interesów (faktyczna lub pozorna). Badanie to, w myśl Standardów, powinno być wykonywane przynajmniej raz na trzy lata i każdorazowo powinno być zakończone raportem, który przedstawiałby opinię nt. jakości prac personelu DAW. Ocena zewnętrzna jest cennym źródłem informacji dla kierownictwa DAW, Zarządu i rady nadzorczej banku, biegłych rewidentów, czy inspektorów nadzoru bankowego, ponieważ przedstawia niezależną i rzetelną ocenę kondycji systemu kontroli wewnętrznej w całym banku.

Podsumowanie

Doprecyzowanie przez audytorów wewnętrznych omówionych powyżej standardów ma ogromne znaczenie, ponieważ poszczególne postanowienia są jedynie swego rodzaju wzorcem, który należy wdrożyć na obszarach prowadzonej, w tym wypadku przez bank, działalności. Poza tym, „wytyczne” te mają jeszcze jedną ważną zaletę, dają możliwość opracowania własnej, adekwatnej do potrzeb, metodologii audytorskiej.

Prezentacja Standardów ze względów technicznych została ograniczona do najistotniejszych elementów audytu wewnętrznego. Mamy jednak nadzieję, że będą one przydatne w pracy wszystkich osób, których celem jest osiągnięcie maksymalnej efektywności i wydajności pracy w banku w realizacji zadań i osiągnięciu nadrzędnych celów wyznaczonych przez władze banku.

Bankowość hipoteczna*

Andrzej Raczek

Wprowadzenie

Bankowość hipoteczna w powszechnym odbiorze kojarzona jest z udzielaniem kredytów zabezpieczonych hipotecznie i przeznaczonych na szeroko rozumiane cele mieszkaniowe. Tak rozumiana bankowość hipoteczna pomija jednak kluczowy element, którym jest sposób refinansowania hipotecznych kredytów mieszkaniowych. Problem ten obecnie nie jest w Polsce bardzo widoczny ze względu na wciąż znikomą skalę finansowania mieszkalnictwa kredytami bankowymi. W rozwiniętych krajach zadłużenie z tytułu kredytów mieszkaniowych osiąga 40-60% produktu krajowego brutto, w Polsce nie przekracza obecnie 2%¹. Niemniej masowe udzielanie

w Polsce hipotecznych kredytów mieszkaniowych jest tylko kwestią czasu. Sceptykom należy przypomnieć, że jeszcze w niedalekiej przeszłości samochód postrzegany był jako dobro luksusowe, którego nabycie kojarzono z długoletnim oszczędzaniem. Wzrost dochodów ludności i - przede wszystkim - szeroka oferta kredytów bankowych przeznaczonych na zakup samochodów pozwoliły na szybki wzrost liczby samochodów.

Warunki makroekonomiczne ekspansji bankowości hipotecznej

Podobny proces będzie dotyczył mieszkalnictwa. Wzrost zamożności ludności będzie istotnym, ale nie jedynym wyznacznikiem tego procesu. Boom na kredyty mieszkaniowe będzie zależał również od:

* Autor chciałby podziękować Panu Krzysztofowi Kanigowskiemu za cenne uwagi dotyczące treści artykułu.

¹ EC Mortgage Federation, Brussels 1999.

- istotnego spadku stóp procentowych, co z kolei wiąże się ze stabilizacją gospodarczą i odpowiednio niskim poziomem inflacji,

- likwidacji przeszkód natury organizacyjnej i prawnej związanych np. z funkcjonowaniem sądów wieczystoksięgowych, strukturą własności zasobów mieszkaniowych, z zasadami ustalania czynszów,

- płynności rynku nieruchomości.

Podane czynniki mogą tłumić potencjalny popyt na kredyty hipoteczne². Rozwój gospodarczy będzie je stopniowo usuwał. Nieuchronny gwałtowny wzrost popytu na kredyty hipoteczne postawi w centrum uwagi kwestię sposobu refinansowania kredytów hipotecznych.

Pożądane cechy detalicznego kredytu hipotecznego

Można również inaczej postawić problem: czy obecny model finansowania kredytów hipotecznych - podobnie jak innych kredytów z krótkoterminowych lokat bankowych - jest efektywnym rozwiązaniem. Aby właściwie odpowiedzieć na to pytanie, należy wziąć pod uwagę specyficzne cechy detalicznego kredytu hipotecznego. Otóż kredyt hipoteczny charakteryzuje się bardzo niską relacją dochodów kredytobiorcy do kwoty kredytu (rzędu 4-5%). Przesądza to, że kredyt hipoteczny musi być kredytem długoterminowym, bowiem tylko w takim przypadku możliwa jest jego obsługa.

Dodatkową pożądaną przez kredytobiorcę cechą kredytu hipotecznego jest stabilność płaconych rat kredytowych. Stała kwota miesięczna, stanowiąca spłatę kredytu, pozwala na długofalowe uwzględnienie jej w budżecie domowym i potraktowanie jako trwałego strukturalnego wydatku. Innymi słowy gospodarstwo domowe, przewidując swoje przyszłe dochody i wydatki, jest w stanie łatwo uwzględnić wydatek związany z obsługą kredytu hipotecznego. Ma to również znaczenie z punktu widzenia decyzji gospodarstwa domowego o zaciągnięciu kredytu hipotecznego. Stała kwota spłaty pozwala gospodarstwu domowemu ocenić, czy poddała obsłudze kredytu. Stała kwota spłaty ma też znaczenie psychologiczne. W przypadku zmiennych stóp oprocentowania gospodarstwa domowe obawiają się nieprzewidywanego wzrostu stopy oprocentowania, który może przekreślić zdolność obsługi kredytu. Z tego względu część gospodarstw domowych rezygnuje z zaciągnięcia kredytu, mimo że ich bieżące dochody pozwalają na jego obsługę. Kredytobiorcy będą preferować kredyty o stałej lub quasi-stałej stopie procentowej. System quasi-stałych stóp oprocentowania zakłada stałość stopy oprocentowania w ciągu kilkuletnich podokresów, na jakie jest podzielony czas, na który udzielono kredytu. Na przykład dla kredytu dwudziestolet-

niego przyjmuje się, że w ciągu kolejnych pięcioletnich okresów stopa procentowa będzie stała.

Słabość finansowa kredytobiorcy uwidocznia się nie tylko w przypadku jego dochodów; dotyczy to również realnego zabezpieczenia, jakie może przedstawić kredytobiorca. Z reguły aktywa, które posiada kredytobiorca, nie stanowią odpowiedniego zabezpieczenia kredytu. Z tego względu jedynym realnym zabezpieczeniem jest przedmiot kredytowania, czyli nabywana nieruchomość.

Podstawowe wymagania klienta, pragnącego zaciągnąć kredyt hipoteczny, można więc podsumować następująco:

- kredyt długoterminowy,
- oprocentowany według stałej lub quasi-stałej stopy,
- spłacany w systemie rat annuitetowych,
- mający realne zabezpieczenie w postaci hipoteki na kredytowanej nieruchomości.

Dodatkowe, mile widziane cechy kredytu wiążą się z opcjami możliwymi do wykorzystania przez kredytobiorcę w przypadku zaistnienia określonych w umowie kredytowej warunków: na przykład karencja w spłacie kredytu, okresowe zawieszenie spłaty odsetek, zmiana waluty kredytu w trakcie obowiązywania umowy kredytowej.

Kredyty hipoteczne przeznaczone na finansowanie nieruchomości o przeznaczeniu komercyjnym

Przedstawione warunki kredytowania dotyczą detalicznych kredytów hipotecznych. Inny charakter mają kredyty przeznaczone na finansowanie nieruchomości komercyjnych. Na ogół takie kredyty zaciągane są przez specjalnie powołane do tego spółki celowe. Spółka celowa opracowuje biznesplan określonego przedsięwzięcia inwestycyjnego (na przykład biurowca), zawierający zarówno oszacowanie kosztów budowy, jak i przychody przewidywane do uzyskania z czynszów. Tego rodzaju przedsięwzięcia chętnie są finansowane przez banki, zwłaszcza w sytuacjach, gdy brakuje powierzchni biurowej o odpowiednim standardzie. Należy jednak pamiętać, że tego typu inwestycje mogą z czasem, gdy nastąpi nasycenie rynku odpowiednimi obiektami, doprowadzić do gwałtownego załamania się popytu na powierzchnię o przeznaczeniu komercyjnym. Spadek popytu, konieczność obniżek czynszu, spadek wskaźnika zajętości powierzchni powodują istotne zmniejszenie przychodów, a w konsekwencji trudności z obsługą kredytu hipotecznego.

Powyższe uwagi wskazują na to, iż kredyty hipoteczne przeznaczone na finansowanie obiektów komercyjnych, na ogół bardziej rentowne od kredytów detalicznych, są jednak obciążone wyższym ryzykiem. Udzielanie takich kredytów wymaga odpowiedniego

² Szczegółowe omówienie barier w finansowaniu mieszkalnictwa zawiera raport USAID: *Budując na zdrowych podstawach*, maj 1997, s. 20-24.

doświadczenia oraz trafnych prognoz dotyczących rozwoju rynku nieruchomości. Ze względu na poziom ryzyka kredyty te nie powinny dominować w portfelach banków.

Jeszcze innym produktem są kredyty budowlane zabezpieczane hipotecznie. Kredyty te są zaciągane przez deweloperów z przeznaczeniem na budowę mieszkań sprzedawanych ostatecznym użytkownikom. Właściwa procedura uruchamiania kredytu, polegająca na uruchomieniu kredytu w transzach proporcjonalnie do postępu budowy obiektu, zabezpiecza kredyt w czasie trwania budowy. Problem pojawia się z chwilą zakończenia budowy obiektu i tym samym rozpoczęcia jego sprzedaży. Sprzedaż mieszkań musi być przeprowadzona odpowiednio szybko, ponieważ załamanie się planu ich sprzedaży może doprowadzić do trudności ze spłatą kredytu i w rezultacie do jego windykacji przez bank. Deweloper powinien mieć zatem zagwarantowaną sprzedaż przynajmniej części mieszkań ostatecznemu użytkownikowi jeszcze przed zakończeniem okresu budowy. Często stosuje się w takich przypadkach rozwiązanie w postaci kredytu budowlano-hipotecznego, zaciąganego bezpośrednio przez użytkownika mieszkania i wypłacanego na odpowiednich warunkach deweloperowi. Z chwilą zakończenia budowy i całkowitego uruchomienia kredytu jest on transformowany na długoterminowy kredyt hipoteczny. Tego rodzaju rozwiązanie jest jednak ryzykowane dla ostatecznego nabywcy mieszkania, który w dużym stopniu ponosi ryzyko finansowe związane z realizacją przedsięwzięcia przez dewelopera. Bardziej bezpieczny jest system umów przedwstępnych zawartych z deweloperem, w przypadku gdy nabywca mieszkania ma promesę udzielenia kredytu hipotecznego na zakup mieszkania. Jeśli deweloper chce działać skutecznie powinien jednocześnie odgrywać rolę agenta sprzedającego w imieniu banku detaliczne kredyty hipoteczne. Opisany sposób działania wymaga jednak dostępnej oferty detalicznych kredytów hipotecznych.

Ryzyko bankowe związane z udzielaniem kredytu hipotecznego

W przypadku kredytów detalicznych banki narażone są na znaczne ryzyko kredytowe, ponieważ zmuszone są udzielać dużych, w relacji do dochodów, kredytów na długi okres, przy prawdopodobnej fluktuacji dochodów kredytobiorcy. Długi okres, na jaki udzielane są kredyty, wskazuje na znaczne ryzyko płynności; tym samym jednym z głównych problemów jest uzyskanie odpowiednio stabilnych środków na refinansowanie długoterminowych kredytów hipotecznych. Annuitet i stałość stóp oprocentowania generuje z kolei ryzyko stopy procentowej, szczególnie widoczne w zestawie-

niu terminów, na jakie udzielane są kredyty ze stałą stopą, i terminów, na jakie pozyskuje się środki ze stałą stopą przeznaczone na refinansowanie kredytów hipotecznych. Ryzyko kursu walutowego nie dotyczy natomiast bezpośrednio banków, ponieważ banki na ogół zabezpieczają się przed nim odpowiednio zamykając pozycję walutową. Na ryzyko kursowe w dużym stopniu jest narażony kredytobiorca, ponieważ kredyt spłaca w walucie, natomiast swoje dochody uzyskuje w złotych. Znaczne wahania kursu walutowego muszą więc prowadzić do spadku zdolności obsługi długu przez kredytobiorcę. W rezultacie ryzyko kursowe, z punktu widzenia banku, zostaje przekształcone w ryzyko kredytowe.

Rola zabezpieczenia hipotecznego w ograniczeniu ryzyk bankowych

Podstawowym elementem ograniczającym ryzyko kredytowe jest zabezpieczenie w postaci hipoteki na kredytowanej nieruchomości. Skuteczność tego zabezpieczenia wiąże się ściśle ze spełnieniem określonych warunków. Przede wszystkim musi zostać zachowana właściwa relacja kredytu do wartości zabezpieczenia, tzn. wartości nieruchomości. Tak zwany wskaźnik LTV (*loan to value*) jest jednym z podstawowych parametrów określających stopień ryzyka związanego z udzielaniem kredytów hipotecznych. Oczywiście, im niższy jest ten wskaźnik, tym niższe jest ryzyko banku.

Poziom bezpieczeństwa wyznaczony jest tutaj przez dwa czynniki. Pierwszy dotyczy potencjalnej straty kredytobiorcy, związanej ze sprzedażą nieruchomości. Strata kredytobiorcy, w przypadku windykacji kredytu i sprzedaży nieruchomości, wynika z akceptowania przez bank szybkiej sprzedaży, zatem po cenie niższej niż możliwa do uzyskania przy odpowiednio długo trwającej procedurze sprzedaży. Dla banku jest bowiem satysfakcjonująca cena pokrywająca jego roszczenia (kapitał oraz odsetki) plus koszty związane z opłaceniem procedury windykacyjnej. Przy niskim wskaźniku LTV cena sprzedaży nieruchomości może być zatem istotnie niższa od możliwej do uzyskania ceny rynkowej. Z tego punktu widzenia wskaźnik LTV nie powinien być ustalony na jednolitym poziomie, ale powinien być różnicowany w zależności od wrażliwości kredytobiorców na poziom straty generowanej w przypadku windykacji kredytu hipotecznego.

Drugi czynnik wyznaczający bezpieczny poziom LTV to zmienność cen nieruchomości. Znaczna zmienność cen nieruchomości, biorąc pod uwagę długi okres kredytowania, grozi spadkiem ceny nieruchomości poniżej poziomu zadłużenia kredytowego. W takim przypadku windykacja kredytu może nie pozwolić na odzyskanie pełnej należności. Powyższe fakty wskazują na

konieczność uwzględnienia przewidywanej zmienności cen we wskaźniku LTV. Dla nieruchomości o niskiej zmienności cen możliwa jest akceptacja wyższego wskaźnika LTV niż w przypadku nieruchomości o dużej zmienności cen.

Argumenty za utrzymywaniem dość niskiego wskaźnika LTV powinny być zestawione z odwrotną tendencją preferencji kredytobiorcy. Niski poziom wskaźnika LTV - np. 50% - oznacza, że kredytobiorca nabywając nieruchomość tylko w 50% pokrywa cenę zakupu z kredytu hipotecznego, natomiast pozostałą część musi sfinansować ze środków własnych. Szczupłość zasobów finansowych, w szczególności w przypadku osób fizycznych powoduje, że kredyty udzielane przy bardzo niskim wskaźniku LTV - nawet gdy pozostałe warunki będą konkurencyjne - nie będą cieszyć się zainteresowaniem. Wysoki poziom LTV można więc dopisać do wcześniej przedstawionej listy cech kredytu hipotecznego pożądanym przez klientów banku. Ostatecznie, poziom LTV musi więc być kompromisem między wymogami bezpieczeństwa a atrakcyjnością oferty kredytowej³.

Wymogi stawiane efektywnemu systemowi bankowości hipotecznej

Skuteczne, a zarazem bezpieczne kredytowanie mieszkalnictwa za pomocą kredytów hipotecznych wymaga zbudowania systemu pozwalającego:

- gromadzić znaczną ilość długoterminowych środków,
- stabilizować poziom ryzyka bankowego związanego z udzielanymi kredytami hipotecznymi,
- skutecznie zabezpieczać kredyty za pomocą hipoteki na kredytowanej nieruchomości.

Wśród wymienionych warunków jako pierwszy wymieniono skuteczne gromadzenie długoterminowych środków na refinansowanie kredytów hipotecznych - po to, by podkreślić ograniczone możliwości finansowania kredytów hipotecznych za pomocą tradycyjnych środków, pochodzących z bankowych lokat terminowych. Konieczność zachowania długoterminowej płynności pozwala udzielić tylko takiej ilości kredytów hipotecznych, która odpowiada stabilnym bankowym środkom terminowym. Biorąc pod uwagę termin, na jaki udzielany jest kredyt hipoteczny, należy określić, jaka część depozytów terminowych może zostać w tym okresie odnowiona. Wyliczenie to nie powinno być oparte tylko na statystycznej analizie tren-

du, ale na analizie udziału w rynku depozytów instytucji udzielającej kredytu hipotecznego. Analiza statystyczna może być obarczona błędem, zwłaszcza na szybko rozwijającym się rynku finansowym, na którym odchodzi się od tradycyjnych form oszczędzania. Pojawienie się funduszy emerytalnych, funduszy inwestycyjnych, długoterminowych polis ubezpieczeniowych i posagowych spowoduje przesuwanie części oszczędności tradycyjnie deponowanych w bankach do innych instytucji finansowych. Nowa struktura oszczędności istotnie ograniczy możliwości finansowania długoterminowych aktywów przez tradycyjne banki uniwersalne. Z tego względu kredyty hipoteczne refinansowane za pomocą bankowych lokat terminowych mogą stanowić od kilku do kilkunastu procent globalnej kwoty depozytów terminowych.

Refinansowanie kredytów hipotecznych przy pomocy dłużnych papierów wartościowych

Powstaje problem pozyskania długoterminowych środków, których okres lokaty byłby skorelowany z okresem, na jaki udzielane są kredyty hipoteczne. Środki takie można pozyskać pod warunkiem wprowadzenia instrumentu finansowego o następujących cechach:

- wysokim bezpieczeństwem środków lokowanych przez inwestorów w długim okresie,

- wysokiej płynności tego instrumentu finansowego.

Lokata bankowa nie spełnia całkowicie opisanych wymagań. Bezpieczeństwo lokat bankowych wiąże się z reputacją banku i poziomem bezpieczeństwa sektora bankowego. Płynność lokat, z samej natury tego instrumentu finansowego, ma ograniczony charakter. Podane warunki może natomiast spełniać papier wartościowy. Rozwiązanie problemu długoterminowego refinansowania kredytów hipotecznych możliwe jest poprzez emitowanie odpowiednich papierów wartościowych. Papier wartościowy służący refinansowaniu kredytów hipotecznych musi mieć następujące cechy:

- długi okres pierwotny,
- wysoki poziom bezpieczeństwa w opinii inwestorów,
- zadowalający poziom rentowności w opinii inwestorów,
- płynny obrót na wtórnym rynku.

Emisja papierów wartościowych o długim okresie pierwotnym jest możliwa do sprzedania, o ile potencjalni inwestorzy będą przekonani o bardzo niskim ryzyku takiego instrumentu finansowego. Ryzyko w tym przypadku powinno być zbliżone do ryzyka związanego ze skarbowymi papierami wartościowymi. Taką wiarygodność może zapewnić gwarancja rządowa, emitent związany ze skarbem państwa albo odpowiednie zabezpieczenie papieru wartościowego. Sposób zapewnienia

³ Eksperti amerykańscy jako górny poziom wskaźnika zalecają w polskich warunkach 70% (L. Chiquier: *Regulacje nadzorcze w zakresie banków hipotecznych i listów zastawnych w Polsce: ocena systemu regulacji nadzorczych w zakresie bankowości hipotecznej w krajach Unii Europejskiej wraz z wnioskami wynikającymi dla Polski*. USAID 1998).

wiarygodności był podstawą dwóch głównych systemów refinansowania kredytów hipotecznych.

Amerykański system emisji obligacji hipotecznych (MBS)

Pierwszy z tych systemów jest charakterystyczny dla rozwiązań amerykańskich. Zaufanie do papierów wartościowych służących refinansowaniu kredytów hipotecznych zapewniała agencja rządowa, emitująca obligacje oparte na hipotecznych wierzytelnościach kredytowych. System działał w następujący sposób. Poprzez szeroką sieć instytucji finansowych - banki komercyjne, kasy oszczędnościowo-pożyczkowe, instytucje ubezpieczeniowe, samodzielnych brokerów udzielano kredytów hipotecznych, które następnie, przez rozbudowaną sieć pośredników, były sprzedawane agencji rządowej emitującej obligacje hipoteczne (*mortgage backed securities* - MBS). Obligacje hipoteczne emitowane przez agencję rządową (*Federal National Mortgage Association*, zwana *Fannie Mae*), których podstawą emisji są skupione wierzytelności kredytowe, stanowiły więc podstawowe źródło finansowania kredytów hipotecznych. W ten sposób rozwiązano podstawowy problem - wiarygodności papierów wartościowych służących refinansowaniu kredytów hipotecznych. Choć *Fannie Mae* poddano prywatyzacji w końcu lat sześćdziesiątych, to jednak rząd amerykański zagwarantował sobie wpływ na system refinansowania kredytów hipotecznych. Powstała w 1968 r. agencja, zwana *Ginnie Mae* (*Government National Mortgage Association*), nie była bezpośrednim emitentem obligacji hipotecznych, ale je przejściowo gwarantowała, zapewniając wykup kapitału i odsetek. Zasluga *Ginnie Mae* było również wprowadzenie obligacji przepływowych, gwarantowanych przez rząd. Przenosiły one odpowiednio stabilny strumień przychodów, generowanych przez dany portfel wierzytelności, na nabywców papierów przepływowych. Następna z powstałych instytucji, zwana *Freddie Mac* (*Federal Home Loan Mortgage Corporation*), stworzyła podstawy do refinansowania kredytów przeznaczonych na infrastrukturę mieszkaniową. Oprócz ożywienia obrotu obligacjami hipotecznymi *Freddie Mac* stworzył nowy instrument finansowy: obligacje partycypacyjne. Instrument ten działał w podobny sposób jak papiery przepływowe *Ginnie Mae*, ale obligacje te nie miały gwarancji rządowych. Funkcjonowanie opisanych instytucji, poza tym że uczyniło z obligacji hipotecznych wiarygodne instrumenty, zapewniało płynność obrotu hipotecznymi papierami wartościowymi. Ten czynnik spowodował, że instrumenty te są chętnie nabywane przez inwestorów pomimo długich terminów pierwotnych. Efektywne funkcjonowanie rozwiązania amerykańskiego wymaga - pomi-

jając kluczowy element, jakim jest zaangażowanie się państwa - spełnienia dodatkowych istotnych warunków. Kwestia ta zostanie poruszona w dalszej części artykułu, gdy omawiane będą różne aspekty ryzyka związanego z rozwiązaniem amerykańskim.

Niemiecki system banku hipotecznego

Problem wiarygodności papierów wartościowych, których podstawą emisji są hipoteczne wierzytelności kredytowe może zostać rozwiązany w inny sposób niż poprzez wprowadzenie agencji rządowej jako emitenta tych papierów. Takie rozwiązanie zostało wprowadzone w Niemczech i krajach skandynawskich⁴ w postaci banku specjalistycznego, to znaczy banku hipotecznego⁵. Rozwiązanie niemieckie polegało na odpowiednim wykorzystaniu portfela wierzytelności kredytowych zabezpieczonych hipotecznie jako gwarancji zwrotu pieniędzy zainwestowanych w hipoteczne papiery wartościowe. System musiał zostać tak skonstruowany, żeby inwestor nabywający hipoteczne papiery wartościowe był przekonany, iż dochód z tych papierów wartościowych, jak również oczekiwany po latach zwrot kapitału są ściśle związane z bardzo dobrze zabezpieczonymi kredytami hipotecznymi. Bank hipoteczny miał być taką instytucją, natomiast list zastawny papierem hipotecznym emitowanym przez bank hipoteczny na ściśle określonych, bezpiecznych warunkach. Inaczej mówiąc, wiarygodność listu zastawnego, w odróżnieniu od obligacji hipotecznej, miała być oparta nie na zaufaniu do emitenta, ale zaufaniu do formuły banku hipotecznego. Z tego względu zasady działania banku hipotecznego zostały określone ustawowo, a formuła listu zastawnego zastrzeżona tylko dla banków hipotecznych.

Budowanie wiarygodności banku hipotecznego wśród inwestorów nabywających listy zastawne polegało na ustawowym zagwarantowaniu określonych reguł funkcjonowania banku hipotecznego. Reguły miały zapewnić przejrzystość funkcjonowania banku hipotecznego, zewnętrzną kontrolę nad nim.

Przejrzystość działania banku hipotecznego wiąże się przede wszystkim z zasadą jego specjalizacji. Czynności bankowe zostały tutaj ograniczone do udzielania kredytów hipotecznych oraz emitowania na ich podstawie listów zastawnych; czynności te uznano za podsta-

⁴ Dania jest krajem, w którym najlepiej rozwinął się system bankowości hipotecznej.

⁵ W tym miejscu należy wspomnieć o rozwiązaniu francuskim. Francuski model banku hipotecznego, z dominującą rolą *Credit Foncier de France*, różni się istotnie od rozwiązania niemieckiego. Zmiany w ustawodawstwie francuskim, dokonane w 1999 r., zapoczątkowały przekształcenia, zmierzające do zwiększenia konkurencyjności francuskiego rynku obligacji hipotecznych (por. A. Drewnicz-Tulodziecka, O.M. Stocker: *Komentarz do ustawy o listach zastawnych i bankach hipotecznych*. Warszawa 2000 Wydawnictwo Prawnicze, s. 21-22.

wowe operacje prowadzone przez bank hipoteczny. Dodatkowe czynności bankowe, niezbędne do funkcjonowania banku hipotecznego jako instytucji bankowej lub do ograniczenia ryzyka bankowego, zostały ściśle wyszczególnione. Zakres tych czynności jest ograniczony. Skala dodatkowych operacji bankowych jest rygorystycznie limitowana (punktem odniesienia jest tutaj wysokość funduszy własnych). Szczególnie ważne jest ograniczenie zdobywania środków w inny sposób niż za pomocą emisji listów zastawnych. Ogranicza to w sposób istotny krąg wierzycieli banku hipotecznego i tym samym czyni posiadaczy listów zastawnych głównymi wierzycielami banku hipotecznego. Z punktu widzenia prowadzonych operacji taki zapis formalny wymusza na bankach hipotecznych skoncentrowanie się na podstawowym rodzaju działalności. Zasada specjalizacji powoduje marginalizację ryzyka działalności banku hipotecznego wynikającego z innych operacji niż operacje podstawowe, związane z udzielaniem kredytów hipotecznych i emisją listów zastawnych. Inaczej mówiąc, inwestorzy kupujący listy zastawne mogą utożsamiać ryzyko związane z bankami hipotecznymi z ryzykiem ich podstawowej działalności. Dodatkowym potwierdzeniem takiego rozumienia ryzyka związanego z funkcjonowaniem banku hipotecznego jest przywilej egzekucyjny. Wyłącza on z masy upadłościowej banku hipotecznego wierzytelności kredytowe stanowiące zabezpieczenie listów zastawnych. Tym samym nawet w tak drastycznej sytuacji, jak upadłość banku, interesy właścicieli listów zastawnych związane są z kredytami hipotecznymi.

Przyjmując, że dla nabywców listów zastawnych ryzyko banku hipotecznego wiąże się z ryzykiem jego podstawowej działalności, należy uznać operacje związane z udzielaniem kredytów hipotecznych za istotny czynnik generujący ryzyko banku hipotecznego. Inwestor nabywający listy zastawne musi być przekonany, że ryzyko związane z udzielaniem kredytów hipotecznych nie zależy od subiektywnej oceny banku, ale jest regulowane ustawowo. Reguły funkcjonowania banków hipotecznych określają zasady udzielania kredytów hipotecznych. Normy ostrożnościowe działają na czterech płaszczyznach:

- jakościowej struktury portfela (określony zostaje udział kredytów o podwyższonym ryzyku, np. przeznaczonych na zakup działek budowlanych w portfelu kredytów stanowiących podstawę emisji listów zastawnych),
- ograniczenia wskaźnika LTV dla pojedynczych kredytów, jak również dla całej puli kredytów stanowiących zabezpieczenie emitowanych listów zastawnych,
- rygorystycznych warunków szacowania wartości nieruchomości stanowiącej zabezpieczenie (procedura szacowania oparta na określeniu długoterminowej wartości, wolnej od elementów spekulacyjnych),

- właściwego zabezpieczenia kredytu hipoteką (wpis na pierwszym miejscu, uprzywilejowane miejsce w przypadku egzekwowania należnych kwot przez dłużników hipotecznych).

Zasady udzielania kredytów to nie jedyne normy funkcjonowania banku hipotecznego. Dla inwestorów nabywających listy zastawne kluczowe znaczenie ma związek między udzielonymi kredytami hipotecznymi a wyemitowanymi listami zastawnymi. Ten związek pozwala bowiem określić, w jakim stopniu bezpieczeństwo aktywów kredytowych przenosi się na bezpieczeństwo instrumentów refinansujących, którym są listy zastawne. Ustawowo określone są dwa warunki:

- wartość wyemitowanych hipotecznych listów zastawnych (z wyjątkiem pewnych specyficznych warunków⁶) nie może być większa niż wartość udzielonych kredytów hipotecznych,
- łączna kwota odsetek generowanych przez listy zastawne jest mniejsza od sumy przychodów odsetkowych z kredytów hipotecznych.

Przestrzeganie wyżej sformułowanych zasad konkurencji jest formalnie kontrolowane poprzez prowadzenie rachunku zabezpieczeń.

Wiarygodność banku hipotecznego dla nabywców listów zastawnych opiera się na:

- powiązaniu ryzyka banku hipotecznego z jego podstawową działalnością (zasada specjalizacji),
- wprowadzeniu ustawowych norm ryzyka kredytowego dla kredytów hipotecznych stanowiących podstawę emisji listów zastawnych,
- ustawowym powiązaniu puli kredytów hipotecznych z wyemitowanymi listami zastawnymi.

Widoczna różnica w budowie zaufania inwestorów w odniesieniu do listów zastawnych nakazuje wyraźnie odróżniać ten papier wartościowy od obligacji hipotecznych. Nazwa list zastawny powinna być zawsze kojarzona z instytucją banku hipotecznego. Oba opisane rozwiązania, chociaż pozwalają na znalezienie inwestorów skłonnych nabyć długoterminowe papiery wartościowe emitowane na podstawie hipotecznych wierzytelności kredytowych, istotnie się różnią:

- systemem sprzedaży kredytów hipotecznych,
- systemem księgowania i rozliczeń kredytów hipotecznych,
- rozkładem ryzyka między instytucje udzielające kredytów hipotecznych i refinansujące je.

⁶ Podstawą emisji hipotecznych listów zastawnych, do wysokości 10% kwoty wierzytelności kredytowych, stanowiących podstawę emisji, mogą być również środki: posiadane w gotówce, ulokowane w NBP, ulokowane w papierach wartościowych emitowanych lub gwarantowanych przez Skarb Państwa, NBP, Wspólnoty Europejskie lub ich państwa członkowskie, EBOR, Europejski Bank Inwestycyjny lub Bank Światowy.

System sprzedaży kredytów hipotecznych

System amerykański oparty jest na oddzieleniu procesu sprzedaży kredytów hipotecznych od ich późniejszego refinansowania za pomocą obligacji hipotecznych. Kredyt hipoteczny jest udzielany przez wiele instytucji finansowych i parafinansowych. Wykorzystywane są bardzo różnorodne kanały dystrybucji - od tradycyjnej sieci bankowej, poprzez sprzedaż bezpośrednią (brokerzy hipoteczni), po sprzedaż za pośrednictwem sieci internetowej. Zadaniem detalicznej sieci sprzedaży jest znalezienie klienta i udzielenie kredytu o określonych parametrach. Charakterystyczną cechą jest to, że kredyt nie pozostaje w aktywach udzielającej go instytucji, ale natychmiast jest sprzedawany następnym pośrednikom. Podstawowym dochodem sprzedawcy jest więc prowizja od udzielonego kredytu. Pośrednik łączy kredyty określonego rodzaju w pule, które następnie sprzedaje następnym pośrednikom. Następna grupa pośredników łączy kredyty w portfele o określonych cechach. Odpowiednio duże portfele kredytowe są sprzedawane ostatecznemu właścicielowi kredytów hipotecznych, instytucjom emitującym obligacje hipoteczne.

Działanie tak rozbudowanego systemu pośrednictwa sprzedaży kredytów hipotecznych wymaga doskonałej standaryzacji procedur udzielania, klasyfikacji i segregacji kredytów. Tylko w takim systemie możliwa jest masowa sprzedaż wierzytelności kredytowych bez drobiazgowego analizowania dokumentacji kredytowej. Również proces formalnego przenoszenia praw własności wierzytelności kredytowej oraz zmiana beneficjenta zabezpieczenia hipotecznego muszą przebiegać bardzo szybko i przy niewielkich kosztach. Odpowiednio wiarygodny system klasyfikacji jest z kolei warunkiem budowy portfeli kredytów o określonych parametrach finansowych i ryzyku. Funkcjonowanie takiego systemu musi być sprawne i akceptowane przez wszystkich uczestników procesu udzielania, a następnie refinansowania kredytów hipotecznych.

System niemiecki jest pod tym względem bardziej elastyczny. Banki hipoteczne mogą udzielać kredytów hipotecznych, posługując się własną siecią lub siecią agencyjną. W procesie udzielania kredytów jest tylko ważne, by spełniały one ustawowe wymogi stawiane bankom hipotecznym. Banki hipoteczne mogą również skupować hipoteczne wierzytelności kredytowe, spełniające ustawowe warunki. Efektywność takiego rozwiązania zależy od kosztów i formalnej procedury związanej z zakupem wierzytelności kredytowych.

System rozliczeń kredytów hipotecznych

W rozwiązaniu amerykańskim system księgowania, obsługi i rozliczania kredytów hipotecznych jest dość zło-

żony. Udzielony przez agenta kredyt hipoteczny jest utrzymywany w jego bilansie aż do momentu sprzedaży pośrednikowi. Od tej chwili agent utrzymuje zapis księgowy kredytu pozabilansowo. U pośrednika kredyt trafia do bilansu, ale postrzegany jest jako rozliczenie z agentem. Dalsza sprzedaż kredytu, teraz już jako składnika puli lub portfela kredytowego, jest księgowana odpowiednio: pozabilansowo u sprzedawcy i jako pozycja bilansowa u nabywcy. W ten sposób w księgach emitenta obligacji hipotecznych kredyt wchodzi w skład portfela księgowanego jako aktywa nabyte od określonego pośrednika. W rezultacie kredytobiorca rozlicza się bezpośrednio z agentem, który udzielił mu kredytu, i nie musi się orientować, kto jest ostatecznym właścicielem wierzytelności kredytowej. Z drugiej strony emitent obligacji hipotecznych nie musi znać kredytobiorcy - wystarczy, że zna pośrednika, w którego puli znajduje się dany kredyt.

Rozliczenie z tytułu obsługi kredytu (spłaty kapitału i odsetek) ma kilka etapów. Początkowy strumień spłaty trafia do agenta, który po potrąceniu kosztów przekazuje go pośrednikowi. Pośrednik przekazuje tę kwotę, po potrąceniu swoich kosztów, następnemu pośrednikowi. Ostatecznie, odpowiednio pomniejszona spłata trafia do emitenta obligacji hipotecznych i stanowi źródło finansowania obsługi obligacji hipotecznych.

System rozliczeń w przypadku banku hipotecznego jest o wiele prostszy. Kredyt jest bezpośrednio księgowany w bilansie banku hipotecznego, nawet jeśli został udzielony przez agenta. Wpływy z tytułu obsługi kredytu hipotecznego trafiają do banku hipotecznego. Bank hipoteczny zajmuje się również monitorowaniem udzielonych kredytów. W rezultacie nie jest wymagany skomplikowany system rozliczeń.

Rozkład ryzyka związanego z udzielaniem kredytów hipotecznych

Kluczowym czynnikiem różnicującym oba omówione systemy jest rodzaj ryzyka związanego z udzielanymi kredytami hipotecznymi. W systemie amerykańskim istnieje wyraźna różnica między ryzykiem ponoszonym przez sprzedawców i pośredników a ryzykiem ponoszonym przez agencję emitującą obligacje hipoteczne na podstawie nabytych portfeli wierzytelności kredytowych. Sprzedawcy i pośrednicy w obrocie wierzytelnościami kredytowymi narażeni są na ryzyko pośrednictwa (w amerykańskiej nomenklaturze, tzw. *pipe line risk*). Ryzyko to wiąże się z różnicą między warunkami, na jakich kredyt jest udzielany, i warunkami, na jakich jest odsprzedawany.

Istnieją dwa potencjalne źródła ryzyka. Pierwsze związane jest z różnicą między oceną ryzyka kredytowego przez agenta bezpośrednio udzielającego kredytu

a oceną nabywcy wierzytelności kredytowej. Ryzyko to jest ograniczone poprzez standaryzację produktów kredytowych w odniesieniu do warunków udzielania kredytu oraz standaryzację procedur oceny ryzyka. W szczególności procedury muszą być tak zdefiniowane, by każdy z kredytów był zakwalifikowany do określonej grupy ryzyka. Inaczej mówiąc, system musi pozwalać na przypisanie każdemu kredytowi określonej, systemowo zobiektywizowanej oceny ryzyka. System taki może, oczywiście, funkcjonować, jeżeli wszyscy uczestnicy procesu sprzedaży wierzytelności kredytowych akceptują wystandaryzowane procedury oceny ryzyka. Jest to możliwe, o ile wyspecjalizowane instytucje zajmują się monitoringiem systemu oceny ryzyka kredytowego. Monitoring polega na bieżącym szacowaniu błędu w ocenie ryzyka kredytowego.

Drugim źródłem ryzyka jest czas od udzielenia kredytu do jego sprzedaży pośrednikowi. Możliwe są w tym okresie zmiany warunków na rynku kredytowym, na tyle istotne, że mogą wpłynąć na marżę pobieraną przez agenta. Na przykład skokowy wzrost stóp oprocentowania kredytów hipotecznych wymusi zmniejszenie marży agenta dla sprzedawanych pośrednikowi kredytów udzielonych w okresie niższego oprocentowania. Możliwa zmiana warunków kredytowania jest istotnym czynnikiem, przyspieszającym odsprzedaż wierzytelności kredytowych. Dodatkowo, stymuluje to standaryzację procedur udzielania kredytów.

Inny rodzaj ryzyka wiąże się z działalnością pośredników. Celem ich działania jest budowa najpierw puli, a następnie portfeli kredytów hipotecznych. Pośrednicy skupujący kredyty określonego rodzaju, w celu zbudowania puli kredytów, narażeni są na ryzyko związane ze zmianą struktury popytu pośredników budujących portfele kredytów hipotecznych. Zmiana preferencji może spowodować spadek zainteresowania zakupem kredytów hipotecznych określonego rodzaju. Pośrednicy, budujący portfel złożony z kredytów hipotecznych, mogą z kolei być narażeni na niedopasowanie portfela pod względem rentowności i ryzyka.

Ostateczni nabywcy wierzytelności kredytowych - emitenci obligacji hipotecznych - narażeni są na ryzyko kredytowe. Emitenci obligacji hipotecznych są właścicielami wierzytelności kredytowych i przychody z tych wierzytelności stanowią podstawę obsługi wyemitowanych obligacji hipotecznych. Zaniechanie obsługi kredytu musi zatem spowodować obniżenie przychodów emitenta obligacji. Należy jednak pamiętać, że jest to specyficzny rodzaj ryzyka kredytowego. Na poziomie emitenta ryzyko jest postrzegane nie bezpośrednio w odniesieniu do pojedynczej wierzytelności kredytowej, ale w relacji do całego portfela kredytowego. W przypadku bardzo dużej liczby wierzytelności zakłada się, że określona ilość kredytów nie będzie obsługiwana. Przyjmując istnienie wystandaryzowanych pro-

cedur, ryzyko należy wiązać z procesami makroekonomicznymi, na przykład recesją gospodarczą, istotnymi zmianami stóp oprocentowania⁷.

Na marginesie trzeba zaznaczyć, że możliwe jest również przeniesienie ryzyka kredytowego bezpośrednio na nabywcę obligacji hipotecznych. Taka ewentualność istnieje przy emisji obligacji przepływowych, których nabywca partycypuje, w odpowiedniej części, w przychodach generowanych przez wierzytelności hipoteczne stanowiące zabezpieczenie emisji obligacji hipotecznych. Problem polega na tym, czy znajdują się chętni na nabycie tak skonstruowanych wieloletnich obligacji. Ryzyko inwestorów może być w tym przypadku zmniejszone dzięki udzieleniu przez agencję rządową gwarancji na tego rodzaju obligacje hipoteczne.

Ryzyko związane z udzielaniem kredytów przez bank hipoteczny jest, w odróżnieniu od systemu amerykańskiego, skoncentrowane. Bank hipoteczny, jeżeli korzysta z sieci agencyjnej, ogranicza rolę agenta tylko do dystrybucji kredytów, za którą uzyskuje on prowizję. Ryzyko kredytowe związane z udzielanym kredytem jest przenoszone na bank hipoteczny. Również na banku hipotecznym ciążą obowiązki rozliczeń z kredytobiorcą oraz egzekwowanie należności z tytułu niespłaconych odsetek i rat kapitałowych. Inaczej mówiąc, bank hipoteczny w swojej działalności jest narażony na takie samo ryzyko kredytowe, jakie wiąże się z działalnością banku komercyjnego. Zważywszy na niewielkie możliwości dywersyfikacji portfela kredytowego, ze względu na specjalistyczny charakter banku, zrozumiałe stają się ograniczenia ustawowe, limitujące ryzyko związane z działalnością kredytową banku hipotecznego.

Warto podkreślić mechanizm powiązania ryzyka kredytowego z ryzykiem emitowanych papierów wartościowych. Mechanizm ten jest inny niż w przypadku banku komercyjnego. Bank komercyjny, refinansując kredyty hipoteczne papierami wartościowymi, powinien emitować obligacje hipoteczne zabezpieczone określonymi wierzytelnościami kredytowymi. Ryzyko wyemitowanych obligacji hipotecznych jest więc odniesione do ryzyka wierzytelności kredytowych, stanowiących zabezpieczenie emisji obligacji.

W przypadku banków hipotecznych określone kredyty hipoteczne nie muszą być bezpośrednio powiązane z określonymi emisjami listów zastawnych. Bank hipoteczny wiąże jedynie łączny portfel kredytów hipotecznych, stanowiących podstawę emisji listów zastawnych, z łącznym zadłużeniem z tytułu wyemitowanych listów zastawnych. Ocena wiarygodności listów zastawnych powinna dotyczyć nie pojedynczej emisji, ale wszystkich wyemitowanych listów. Ocena ta opiera się

⁷ Charakterystyczna jest analiza przyczyn upadłości banków w USA dokonana w pracy W.C. Handorfa: *Opracowanie założeń polityki nadzorczej dla kredytowania nieruchomości: omówienie przepisów obowiązujących w Stanach Zjednoczonych oraz wnioski płynące dla Polski*. Washington 1998 USAID.

zatem na ocenie ryzyka portfela kredytów udzielonych przez bank hipoteczny. Inaczej mówiąc, z punktu widzenia nabywców listów zastawnych nie jest istotne ryzyko kredytowe związane z pojedynczym kredytem, czy też nawet pulą kredytów, ale ryzyko związane z całym portfelem.

Model bankowości hipotecznej dla Polski

Rozwój bankowości hipotecznej w Polsce można analizować, biorąc za punkt wyjścia dwa wyżej opisane modele: amerykański i niemiecki. Powielanie cudzych wzorów może być skuteczne, o ile weźmie się pod uwagę sytuację wyjściową gospodarki oraz możliwości jej zmiany.

Obecna sytuacja makroekonomiczna, z wysokimi nominalnymi stopami procentowymi, nie sprzyja ekspansji kredytów hipotecznych. Wysoki nominalny poziom stóp procentowych związany z prowadzeniem restrykcyjnej polityki monetarnej przy nie dość ostrej polityce fiskalnej, nie może utrzymać się przez długi okres. Z drugiej strony doświadczenie roku 1999 pokazuje, że stosunkowo niewielki spadek oprocentowania może stać się źródłem gwałtownego przyspieszenia sprzedaży kredytów hipotecznych. Makroekonomicznych zagrożeń bankowości hipotecznej należy więc szukać nie w bieżącym poziomie stóp procentowych, ale w długofalowych trendach gospodarczych. Stabilizacja gospodarcza i utrzymanie zadowalającego tempa wzrostu jest kluczem do długoterminowej ekspansji kredytów hipotecznych.

Obok sytuacji makroekonomicznej drugim ważnym czynnikiem rozwoju bankowości jest polityka państwa w zakresie mieszkalnictwa. Mając na uwadze istniejącą sytuację budżetową oraz dotychczasowe zobowiązania państwa w tym zakresie, nie należy liczyć na znaczną pomoc państwa. Administracja państwowa może odegrać bardzo istotną rolę w sferze regulacyjnej. Chodzi tutaj o sprawne funkcjonowanie ksiąg wieczystych, prywatyzację zasobów mieszkaniowych, uregulowania w zakresie czynszów, przekształcenia instytucji działających w mieszkalnictwie, w szczególności stworzenie warunków do rozwoju firm deweloperkich. Bezpośrednia pomoc finansowa państwa powinna zostać ukierunkowana według kryteriów efektywności ekonomicznej. W związku z tym należy przypomnieć model systemów kontraktowych (kasy mieszkaniowe i budowlane), które stanowią instrument mobilizacji oszczędności prywatnych na cele mieszkaniowe.

Trzecim czynnikiem wyznaczającym możliwości rozwoju bankowości hipotecznej jest obecny stan udzielonych kredytów mieszkaniowych. Pomijając tzw. stary portfel PKO BP SA, kredyty udzielone na warunkach komercyjnych stanowią znikomą część akty-

wów banków uniwersalnych. Istnieją więc możliwości wzrostu kredytowania hipotecznego w bankach uniwersalnych.

Analizując przyszłą ekspansję bankowości hipotecznej w Polsce, trzeba jednak odpowiedzieć na kluczowe pytanie: czy tworzony system bankowości hipotecznej ma być przede wszystkim systemem bezpiecznym, nawet za cenę pewnego przyhamowania ekspansji kredytowej, czy też względy bezpieczeństwa powinny zejść na plan dalszy, a wybrane rozwiązania powinny służyć maksymalnej ekspansji kredytowej⁸.

Specyfika bankowości hipotecznej oraz doświadczenia historyczne wskazują na istotną wagę norm bezpieczeństwa przy udzielaniu i refinansowaniu kredytów hipotecznych. Standardy bezpieczeństwa nabierają szczególnego znaczenia w krajach transformacji systemowej. Wahania tempa inflacji i tempa wzrostu gospodarczego przenoszą się tam na wahania stóp procentowych i dynamiki dochodów, w skali zagrażającej obsłudze kredytu. Dodatkowo należy podkreślić wyższe ryzyko związane ze zmianą dochodów kredytobiorcy wynikającą ze zmian w strukturze gospodarki i zatrudnienia. Ten czynnik jest szczególnie ważny w kontekście słabości stosowanych metod analizowania zdolności kredytowej klienta. Z reguły taka analiza opiera się na ekstrapolacji bieżących danych, szacowany jest zatem dochód bieżący kredytobiorcy, a nie permanentny. Brak odpowiednich informacji powoduje, że analiza zdolności ma charakter krótkoterminowy, a nie długoterminowy.

Regulacje powinny obejmować normy bezpieczeństwa związane z udzielaniem kredytów hipotecznych. Do podstawowych norm powinny należeć:

- dopuszczalny poziom wskaźnika LTV,
- relacja kredytu (w tym raty kredytowej) do dochodu permanentnego kredytobiorcy,
- określanie bankowo-hipotecznej wartości nieruchomości.

Wymagania te spełniają kredyty hipoteczne udzielane przez bank hipoteczny. Takich uregulowań nie ma w systemie amerykańskim, jednak tutaj również istnieją ograniczenia. Sprzedawane są tylko kredyty odpowiednio wystandaryzowane. Dla agenta udzielającego kredytu o specyficznych cechach istnieje więc ryzyko, polegające na tym, że nie będzie mógł sprzedać tego kredytu pośrednikowi. Groźba zamrożenia środków finansowych skutecznie odstrasza od udzielania kredytów odbiegających od przyjętych standardów. W świetle tych uwag zastrzeżenia budzi obowiązujące w Polsce rozwiązanie. Poza bankami hipotecznymi nie ma ograniczeń formalnych dla kredytów hipotecznych

⁸ Raporty tworzone dla polskich instytucji państwowych wyraźnie podkreślają ścisły związek między normami ostrożnościowymi a ryzykiem związanym z rozwojem bankowości hipotecznej (Por. M. J. Lea, A. Dubel, J. Łaszek: *The risks of Commercial Real Estate Lending*, Washington 1997 USAID, s. 16-31)

udzielanych przez banki uniwersalne. Brak definicji kredytu hipotecznego i specyficznych norm ostrożnościowych daje możliwość udzielania kredytów hipotecznych bez wyceny nieruchomości w kwocie nawet do 100% wskaźnika LTV. Rosnąca konkurencja między bankami uniwersalnymi, zwłaszcza przy ograniczonych możliwościach w zakresie konkurencji cenowej (stopa procentowa), może doprowadzić do konkurencji poprzez obniżanie parametrów norm ostrożnościowych.

Regulowanie działalności hipotecznej nie ogranicza się do norm dotyczących warunków udzielania kredytów hipotecznych. Konieczne jest wprowadzenie regulacji ograniczających możliwość refinansowania kredytów hipotecznych, w dowolnej skali, za pomocą krótkoterminowych lokat bankowych. W dojrzałych systemach bankowości hipotecznej ten problem jest rozwiązany dzięki rynkowi obrotu wierzytelnościami hipotecznymi. Wystandaryzowane wierzytelności hipoteczne są płynnym składnikiem aktywów i w tym sensie mogą być refinansowane z krótkoterminowych środków finansowych. System taki, charakterystyczny dla modelu amerykańskiego, działa jednak skutecznie pod warunkiem istnienia ostatecznego nabywcy wierzytelności kredytowych, a zarazem emitenta długoterminowych instrumentów dłużnych.

Następny obszar regulacji musi dotyczyć powiązania portfela kredytów hipotecznych z wyemitowanymi papierami wartościowymi. Sposób tego powiązania jest kluczowy dla ochrony interesów nabywcy papierów wartościowych emitowanych na podstawie wierzytelności kredytowych. Instytucja banku hipotecznego zawiera systemowe rozwiązania, chroniące interesy nabywcy listów zastawnych. W przypadku emisji obligacji hipotecznych przez bank uniwersalny papiery te powinny być każdorazowo ocenione przez wiarygodną instytucję ratingową.

Wymienione trzy filary bezpiecznego rozwoju bankowości hipotecznej: wystandaryzowane normy dla udzielanych kredytów hipotecznych, zasady refinansowania oraz normy emisji dłużnych papierów refinansujących kredyty hipoteczne, istnieją w obu systemach bankowości hipotecznej. System amerykański - ze względu na rozproszone ryzyko - jest bardziej elastyczny i bardziej dynamiczny z punktu widzenia sprzedaży kredytów hipotecznych. System oparty na banku hipotecznym jest bardziej konserwatywny, ale mniejsza ekspansja sprzedaży kompensowana jest wyższym poziomem bezpieczeństwa listów zastawnych dla inwestorów.

Ustawa o listach zastawnych i bankach hipotecznych z 1997 r. stworzyła ramy prawne rozwoju systemu niemieckiego w Polsce. Wybór wydaje się słuszny z następujących powodów.

- System amerykański wymaga w początkowym okresie bardzo wiarygodnego emitenta obligacji hipotecznych (gwarancja państwowa dla emitowanych obli-

gacji). Funkcje te początkowo powinna pełnić agencja rządowa. Kluczowym problemem byłaby zatem kwestia stworzenia odpowiednio silnej finansowo agencji rządowej, zdolnej do emitowania obligacji hipotecznych, których podstawą są skupowane wierzytelności kredytowe.

- Taka agencja rządowa musiałaby zapewnić płynny obrót wierzytelnościami kredytowymi, to z kolei wiązałoby się z narzuceniem określonego standardu warunków udzielania kredytów hipotecznych i oceny ryzyka kredytowego.

- Określone standardy kredytów hipotecznych powinny znaleźć swoje odzwierciedlenie w konstrukcji obligacji hipotecznych.

- Agencja rządowa powinna zostać wsparta przez rozbudowany system pośrednictwa sprzedaży kredytów hipotecznych z bardzo sprawnie działającym systemem rozliczeń, systemem analizy ryzyka, systemem budowy puli i portfeli kredytowych.

Spełnienie wszystkich podanych warunków w ciągu kilku lat wydaje się raczej niemożliwe. Z tego względu łatwiej jest wprowadzić znacznie prostszy w sposobie działania bank hipoteczny. Na marginesie należy dodać, że instytucja banku hipotecznego może bez przeszkód funkcjonować w rozwiązaniu amerykańskim. Inaczej mówiąc, bank hipoteczny może działać w rozwiniętym systemie obrotu wierzytelnościami kredytowymi i na rozbudowanym rynku dłużnych papierów wartościowych, emitowanych na podstawie wierzytelności hipotecznych.

Banki hipoteczne a banki uniwersalne

Wprowadzenie formuły banku hipotecznego wymaga w Polsce przedyskutowania wzajemnych relacji między bankami hipotecznymi a bankami uniwersalnymi udzielającymi kredytów hipotecznych. Z formalnego punktu widzenia, oferta obu rodzajów banków ma charakter substytucyjny. Choć udzielają one takiego samego rodzaju kredytów (kredytów hipotecznych), nie oznacza to, że muszą ze sobą konkurować. Relacje między bankiem uniwersalnym i bankiem hipotecznym pod tym względem należy ocenić z punktu widzenia:

- formalnych możliwości różnicowania oferty kredytów hipotecznych przez oba banki,
- możliwości współpracy w udzielaniu kredytów,
- czynności usługowych świadczonych sobie wzajemnie przez bank hipoteczny i bank uniwersalny

Przepisy Ustawy o listach zastawnych i bankach hipotecznych istotnie ograniczają warunki udzielania kredytów hipotecznych, na przykład znacznie ograniczają udzielanie kredytów budowlanych. Z drugiej strony sposób refinansowania kredytów hipotecznych przez bank hipoteczny umożliwia za-

stosowanie innych formuł oprocentowania niż w bankach uniwersalnych.

Rynek kredytów hipotecznych w swej dojrzałej formie oddziela proces sprzedaży produktu od procesu monitorowania ryzyka i refinansowania kredytu hipotecznego. Sprzedaż kredytów hipotecznych początkowo odbywać się będzie w systemie instytucji agencyjnych, tzn. instytucji udzielających kredytów w imieniu i na ryzyko instytucji dokonujących ostatecznego refinansowania kredytów hipotecznych. W przypadku Polski, doświadczenie i znacznie rozbudowana sieć pozwoli bankom uniwersalnym na zbudowanie efektywnych kanałów dystrybucji, służących sprzedaży nie tylko własnych produktów kredytowych, ale również kredytów banków hipotecznych.

Ostatecznie można stwierdzić, że dywersyfikacja oferty wynika z różnicy w statusie prawnym i organizacyjnym banku uniwersalnego i hipotecznego.

1. Banki hipoteczne będą dostarczać kredytów długoterminowych, opartych przede wszystkim na stałym lub *quasi*-stałym oprocentowaniu, refinansujących nieruchomości już zbudowaną lub nabytą na wtórnym rynku mieszkaniowym. Podstawowym zabezpieczeniem kredytu będzie hipoteka na nieruchomości. Banki hipoteczne mają możliwość znacznego wydłużenia okresu kredytowania w stosunku do kredytów oferowanych przez banki uniwersalne.

2. Banki uniwersalne będą dostarczać raczej kredytów średnioterminowych, opartych przede wszystkim na zmiennym lub indeksowanym oprocentowaniu. Kredyty mogą być przeznaczane nie tylko na refinanso-

wanie nieruchomości już zbudowanych, ale również nieruchomości znajdujących się w trakcie budowy. Zabezpieczenie, w zależności od wartości nieruchomości, może nie tylko opierać się na hipotece, ale również mieć inną formę.

Podsumowanie

Zamieszczona analiza skłania do następujących wniosków. Rozwój bankowości hipotecznej musi odbywać się wielokierunkowo i wykorzystywać zarówno formułę banków uniwersalnych, jak i formułę banku hipotecznego. Obie te instytucje należy postrzegać raczej jako potencjalnych partnerów niż konkurentów. Na dynamikę rozwoju bankowości hipotecznej - oprócz czynników makroekonomicznych - będzie w dużym stopniu zależała od zdolności sektora bankowego do stworzenia wspólnych standardów udzielania i analizy ryzyka kredytów hipotecznych. Standaryzacja pozwoli na uaktywnienie wtórnego obrotu wierzytelnościami kredytowymi i tym samym pozwoli na poszerzenie możliwości refinansowania kredytów hipotecznych. Standaryzacja będzie też miała wpływ na zachowanie odpowiednich norm bezpieczeństwa bankowości hipotecznej, eliminując normy bezpieczeństwa jako jedno z potencjalnych obszarów konkurencji między bankami. Rola państwa powinna przede wszystkim dotyczyć uporządkowania procedur prawnych i organizacyjnych, usprawniających proces udzielania kredytów hipotecznych oraz proces ich refinansowania.

Transformacja systemu podatkowego w Polsce w latach 90.

Jolanta Ciak

Istotą transformacji są zmiany stanu systemów ekonomicznych. Procesy te mogą przebiegać w sposób ewolucyjny bądź gwałtowny, rewolucyjny. To, w jaki sposób następuje przekształcenie z jednego systemu w drugi, zależy od przyjętego w danym momencie sprzężenia sfery gospodarki z polityką, a właściwie od podporządkowania tej polityce.

Realizowana od początku lat 90. transformacja systemowa wymusiła zmiany we wszystkich dziedzinach życia gospodarczego. Przejście od gospodarki realnego socjalizmu do gospodarki rynkowej pociągnęło za sobą proces przemian w systemie finansów publicznych, a zatem objęło swym zasięgiem dotychczas istniejący system podatkowy.

Konieczność zreformowania systemu podatkowego w Polsce wynikała przede wszystkim z niedostosowania tego systemu do współczesnej gospodarki rynkowej. Istniejący do 1989 r. system nie odpowiadał wymagom gospodarki rynkowej, do której dążyła polska gospodarka.

W poprzednim systemie istniało wiele podatków. Były one narzędziem przepływu pieniądza między przedsiębiorstwami państwowymi a budżetem. Jednakże z uwagi na to, iż przepływy środków pieniężnych dokonywały się w ramach tej samej własności społecznej, podatki nie spełniały takiej funkcji, jak w gospodarce rynkowej. W systemie tym podatek odgrywał nieznaczną rolę, co przejawiało się przede wszystkim w tzw. okrajaniu dochodów ludności przez politykę płacową i cenową. Podatkami obciążona była również gospodarka prywatna, głównie indywidualne gospodarstwa rolne, jednak ich udział w tworzeniu dochodów budżetu państwa był minimalny. Sam system po-

datkowy był tylko częściowo zgodny z teorią finansów, nie w pełni uwzględniał realne warunki gospodarowania i w niedostatecznym stopniu realizował cele polityki podatkowej państwa. Cechą charakterystyczną ówczesnej polityki podatkowej było dążenie do zmniejszenia zróżnicowania sytuacji finansowej poszczególnych przedsiębiorstw państwowych - przez przejmowanie do budżetu coraz większych środków od przedsiębiorstw dobrze prosperujących (osiągających dobre wyniki ekonomiczne) i wspomaganie słabszych przedsiębiorstw dotacjami, ulgami czy zwolnieniami podatkowymi. Założony w ramach wcześniejszej reformy (lat 80.) podstawowy cel polityki podatkowej, którym było wymuszenie za pomocą obciążeń proefektywnościowego działania przedsiębiorstw, nie został osiągnięty w tych latach. Przyczyną tego był nieprawidłowy system cen. Wywołał on sytuację, w której przedsiębiorstwa - mimo wyższego wzrostu kosztów aniżeli produkcji - osiągały wysoką dynamikę przychodów i zysków. Pozwalało im to utrzymać nadmierną dynamikę wynagrodzeń i funduszu rozwoju. Wielkość zysku do podziału była w wielu przedsiębiorstwach bardziej efektem przetargów z fiskusem o dotacje czy ulgi aniżeli wynikiem ich gospodarowania¹. Stosowany system podatkowy w odniesieniu do podmiotów gospodarki nieuspołecznionej (prywatnej) i ludności spełniał przede wszystkim funkcję fiskalną. Ograniczała ona rozwój działalności gospodarczej tego sektora. Rozwojowi tej działalności nie sprzyjał także, występujący jeszcze w znacznym zakresie, uznaniowy tryb stosowania ulg i zwolnień podatkowych. Stosowany sys-

¹ Szerzej: R. Falkiewicz: *Podatki z gospodarki uspołecznionej*. W: *Reforma systemu finansowego państwa*. Warszawa 1991 PWE, s. 36-48.

tem podatkowy był niejednorodny i niespójny. Wynikało to z faktu, że opodatkowane były różne formy i rodzaje działalności społeczno-gospodarczej, a nie skala tej działalności, tj. osiągane dochody.

W związku z powyższym przychody, dochody lub majątek były one określane szacunkowo, niektóre rodzaje działalności były objęte podatkiem jednostopniowym inne dwu- lub trzystopniowym. Ponadto, w jednych przypadkach podatek naliczano wg skali proporcjonalnej, w innych wg skali progresywnej. Opodatkowanie przychodów i dochodów osiąganych w gospodarce nieuspołecznionej i dochodów osobistych ludności opierało się na trójczołowej konstrukcji systemu podatkowego. Odnosiła się ona do opodatkowania przychodów i dochodów z działalności rolniczej, opodatkowania przychodów i dochodów z działalności pozarolniczej oraz dochodów z pracy najemnej lub pracy o podobnym charakterze. Tę trójczołową konstrukcję uzupełniał jeszcze czwarty człon, związany z opodatkowaniem posiadanego majątku oraz jego przyrostu. Jedynym podatkiem w systemie obciążeń gospodarki nieuspołecznionej i ludności, który wydawał się nie budzić zastrzeżeń, był podatek od spadków i darowizn².

W systemach demokratycznych ingerowanie władz publicznych w dochody podmiotów gospodarujących i gospodarstw domowych jest poddane pewnym ograniczeniom, alokacja środków publicznych jest natomiast podporządkowana kryteriom racjonalnego gospodarowania. Celów tych nie można było realizować w starym systemie podatkowym. Zapoczątkowane zmiany miały sprzyjać zrównaniu sektorów własnościowych pod względem ciężarów nakładanych przez system fiskalny, uproszczeniu systemu podatkowego, dostosowaniu do standardów Unii Europejskiej oraz osiągnięciu pożądanego standardów prawnych, odpowiadających wymogom stawianym demokratycznemu państwu prawa³.

W 1990 r. w Polsce rozpoczęto proces tworzenia nowego systemu finansów publicznych. Był on wprowadzany poprzez zmianę prawodawstwa finansowego, zmiany instytucjonalne (wyodrębnienie budżetu państwa), reformę systemu podatkowego, ograniczenie liczby publicznych funduszy celowych i zmianę podejścia do problemu deficytu budżetowego oraz sposobu jego finansowania⁴.

W związku z tym, że podatek musi być postrzegany jako parametr wyboru przy podejmowaniu decyzji gospodarczych, inwestycyjnych i konsumpcyjnych,

ciężary podatkowe muszą być ustalone w odpowiedniej wysokości. Powinny one być wynikiem kompromisu między interesami społeczeństwa i gospodarki a funkcjami i zadaniami władz publicznych. Osiągnięcie tych celów jest możliwe pod warunkiem istnienia rozwiniętej świadomości podatkowej społeczeństwa⁵.

Każdy podatek jako konstrukcja prawna opiera się na pewnym schemacie, w którym jeden podmiot zobowiązany jest do płacenia na rzecz innego podmiotu określonej kwoty, której wysokość ustalana jest zgodnie z regułami obowiązującymi w danym państwie. Aby sfinansować rosnące wydatki publiczne w danym państwie, można zastosować strategię wprowadzania nowych podatków bądź zmienić zasady funkcjonowania dotychczasowych instrumentów podatkowych. Wszelkie przemiany, dokonywane drogą nowelizacji ustaw podatkowych, ostatecznie prowadzą do zmian w systemie podatkowym. Jest on zespołem podatków odpowiednio zsynchronizowanych pod względem ekonomicznym i społecznym. Tworzy pewną spójną i jednolitą całość wraz z ogólnym prawem podatkowym, stanowiąc wypadkową wpływów i kompromisów ekonomicznych, społecznych, a w wielu przypadkach i politycznych.

W odniesieniu do reformy systemu podatkowego w Polsce zauważa się wykorzystanie wielowiekowych doświadczeń podatkowych, w tym przede wszystkim rozwiązań wypracowanych przez wysoko rozwinięte kraje o systemach demokratycznych. Decyzję o reformie systemu podatkowego w Polsce przyspieszył kryzys finansów publicznych, który ujawnił się na przełomie pierwszego i drugiego kwartału 1991 r.

Jedną z istotnych przyczyn wprowadzenia reformy był niedostosowany do nowych warunków system podatkowy. Założenia obowiązującego obecnie systemu podatkowego w Polsce kształtowano już pod koniec lat 80. i na początku lat 90. Ważnym momentem było wprowadzenie jednolitego podatku dochodowego od osób prawnych, zmodyfikowanego w 1992 r.⁶ Zasadnicza reforma systemu podatkowego została jednak zapo-

² Por. R. Wierzbą: *Podatki od gospodarki nieuspołecznionej i ludności*. W: *Reforma systemu finansowego państwa*. Warszawa 1991 PWE, s. 47-53.

³ Szerzej: S. Bukowski, M. Pypeć: *Kierunki zmian w systemie podatkowym w Polsce - determinanty i skutki*. *Finanse, Bankowość, Ubezpieczenia*, nr 2/98, Radom 1998 Wyższa Szkoła Finansów i Bankowości, s. 163.

⁴ Por. *Kierunki zmian w polityce budżetowej w latach 90 - tych*. W: *Polityka ekonomiczna*. Praca pod. red. A. Fajferka. Kraków 1999 Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, s. 117.

⁵ Szerzej, S. Owsiak: *Łagodna rewolucja podatkowa*. W: *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. Warszawa 1997 PWN, s. 319.

⁶ Ustawa z 31 stycznia 1989 r. o podatku dochodowym od osób prawnych. Dz.U. z 1991 r., nr 49, poz. 216 (z późniejszymi zmianami) oraz Ustawa z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych - tekst jednolity. Dz.U. z 1992 r., nr 21, poz. 86; Dz.U. z 1993 r. nr 106, poz. 482, nr 134, poz. 646; z 1994 r. nr 1, poz. 2, nr 43, poz. 163, nr 80, poz. 368, nr 87, poz. 406, nr 90, poz. 419, nr 113, poz. 547, nr 123, poz. 602, nr 127, poz. 627; z 1995 r. nr 5, poz. 25, nr 86, poz. 443, nr 96, poz. 478, nr 133, poz. 654, nr 422, poz. 704; z 1996 r. nr 25, poz. 113, nr 34, poz. 146, nr 90, poz. 405, nr 137, poz. 639, nr 147, poz. 686; z 1997 r. nr 9, poz. 44, nr 28, poz. 153, nr 79, poz. 484, nr 96, poz. 592, nr 107, poz. 685, nr 118, poz. 754, nr 121, poz. 770, nr 123, poz. 776 i 777. Od początku podatek ten stał się parametrem wyboru ekonomicznego podmiotów gospodarczych w decyzjach dotyczących opłacalności podejmowania działalności. Reforma tego podatku była podyktowana również tym, że przed dokonaniem zmian istniało nadmierne zróżnicowanie zasad opodatkowania tym podatkiem. Zależało ono od formy własności, formy organizacyjno-prawnej i przynależności sektorowej. Por. St. Owsiak: *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. Warszawa 2000 PWN, s. 421 i dalsze.

czątkowana wprowadzeniem powszechnego podatku dochodowego od osób fizycznych (od 1 stycznia 1992 r.)⁷, który zastąpił część podatku rolnego⁸, od płac, wyrównawczego i od wynagrodzeń⁹.

Na początku okresu transformacji dochody budżetu państwa w znacznym stopniu opierały się na podatkach, płaconych przez przedsiębiorstwa państwowe. W odniesieniu do przedsiębiorstw państwowych zastosowano w tym okresie restrykcyjną politykę budżetową, która przejawiała się w ograniczaniu dotacji zarówno podmiotowych, jak i przedmiotowych oraz w istnieniu nadmiernego zróżnicowania zasad opodatkowania podatkiem dochodowym od osób prawnych¹⁰. Spowodowało to, iż dochody budżetowe od przedsiębiorstw państwowych zaczęły gwałtownie spadać, a jednocześnie nie nastąpił zakładany wzrost dochodów z tytułu podatków od sektora prywatnego. Wynikało to między innymi z niedorozwoju aparatu skarbowego, który nie był w stanie kontrolować płacenia podatków przez sektor prywatny, jak również z trudności finansowych przedsiębiorstw państwowych. Ze względu na tzw. zatory płatnicze budżet państwa nie mógł zrealizować należnych mu podatków¹¹. W tej sytuacji konieczne była szybka rozbudowa podatków pośrednich. Decyzje te zostały podjęte już w 1992 r. - przez poszerzenie zakresu stosowania podatku obrotowego i podniesienie jego stawek. Radykalna zmiana nastąpiła jednak dopiero wraz z wprowadzeniem podatku od towarów i usług VAT (od 5 lipca 1993 r.) i akcyzowego¹².

⁷ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych - tekst jednolity. Dz.U. z 1993 r. nr 90, poz. 416; zm.: Dz.U. z 1993 r. nr 134, poz. 646; z 1994 r. nr 43, poz. 163, nr 90, poz. 419, nr 113, poz. 547, nr 123, poz. 602; z 1995 r. nr 5, poz. 25, nr 133, poz. 654; zm. Dz.U. z 1995 r. nr 135, poz. 665; z 1996 r. nr 25, poz. 113, nr 87, poz. 395, nr 137, poz. 638; zm.: Dz.U. z 1996 r. nr 138, poz. 642, nr 147, poz. 686, nr 156, poz. 776; z 1997 r. nr 28, poz. 153, nr 30, poz. 164, nr 71, poz. 449, nr 85, poz. 538, nr 96, poz. 592, nr 121, poz. 770, nr 123, poz. 776, nr 137, poz. 926, nr 139, poz. 932, nr 139, poz. 933 i 934.

⁸ Podatek rolny został wprowadzony pod tą nazwą w Polsce w 1984 r. (Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym. Dz.U. z 1984 r. nr 52, poz. 268, z późniejszymi zmianami). Zastąpił on kilka wcześniej istniejących podatków dotyczących rolnictwa. Do 1991 r. podatek ten składał się z dwóch części: podatku rolnego od gruntów i podatku rolnego od dochodów z działów specjalnych produkcji rolnej. W wyniku reformy podatkowej w 1992 r. ta druga część podatku przestała istnieć. Por. M. Pietrewicz: *Polityka fiskalna*. Warszawa 1995 SGH, s. 119.

⁹ Podatek dochodowy od osób fizycznych jest podatkiem powszechnym zarówno w znaczeniu podmiotowym, jak i przedmiotowym. Podatkiem tym objęte są dochody ze wszystkich kategorii źródeł przychodów, jakie może mieć osoba fizyczna.

¹⁰ Zróżnicowanie zasad opodatkowania tym podatkiem zależało od formy własności, przynależności sektorowej oraz formy organizacyjno-prawnej.

¹¹ Szerzej: J. Ciak: *Polska polityka budżetowa w latach dziewięćdziesiątych*. Toruń 2000 UMK (maszynopis powielony), s. 110-111.

¹² Opodatkowaniu podlega sprzedaż towarów i świadczenie usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także eksport i import towarów lub usług - Ustawa z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego. Dz.U. nr 11, poz. 50; zm.: Dz.U. z 1993 r. nr 28, poz. 127, nr 129, poz. 599; z 1994 r. nr 132, poz. 670; z 1995 r. nr 44, poz. 231, nr 142, poz. 702, nr 142, poz. 703; z 1996 r. nr 137, poz. 640; z 1997 r. nr 111, poz. 722, nr 123, poz. 776, nr 123, poz. 780, nr 137, poz. 926, nr 162, poz. 1104. Patrz też Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 31 marca 1995 r. w sprawie ogłoszenia załączników do ustawy o podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego z uwzględnieniem nomenklatury wynikającej z klasyfikacji wyrobów i usług w zakresie usług (Dz.U. nr 44, poz. 231) i Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 1997 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług (Dz.U. nr 42, poz. 264).

Ustanowiono również podatek importowy¹³, który miał być podatkiem okresowym na lata 1992 - 1994. Jednakże w związku z potrzebami budżetu oraz spodziewanymi trudnościami w bilansie płatniczym przedłużono jego stosowanie do 1996 r. O przedłużeniu stosowania tego podatku na 1995 i 1996 rok powiadomiono organy GATT i Unii Europejskiej, a także uzgodniono to z Międzynarodowym Funduszem Walutowym - pod warunkiem obniżenia stawki tego podatku o 2 punkty procentowe, tj. z 5% w 1995 r. do 3% w 1996 r.

W tym momencie celowe jest przedstawienie krótkiej charakterystyki powyższych podatków.

Podatek dochodowy od osób prawnych wywiera znaczący wpływ na gospodarkę. Wynika to z jego bezpośredniego charakteru, związku z poziomem rentowności brutto przedsiębiorstw oraz z możliwości oddziaływania na zdolność przedsiębiorstw do inwestowania i rozwoju. Jednakże znaczenie tego podatku w tworzeniu dochodów publicznych w początkowym okresie transformacji nie było duże, w związku ze spadkiem poziomu rentowności brutto przedsiębiorstw państwowych (od 1991 r.) oraz istniejących i powstających firm prywatnych, utrzymywaniem sztywnej, liniowej, 40% stawki podatkowej (do 1996 r.) oraz stosowaniem strategii ograniczania systemu ulg i zwolnień wobec osób prawnych. W latach 1997-2000 obniżono stawkę tego podatku, odpowiednio do: 38%, 36%, 34% i 30% w 2000 r. Na kolejne lata przewidywana jest dalsza obniżka - do 22% w 2004 r. Do 2000 r. istniała również stawka 20% tego podatku. Podstawą opodatkowania nie był jednak dochód, lecz przychód. Stawka 20% odnosi się do dywidend lub innych przychodów z udziałów w zyskach osób prawnych. Od 2001 r. zmniejszono stawkę tego podatku do 15%.

Wprowadzenie podatku dochodowego od osób fizycznych przyczyniło się do uporządkowania systemu podatkowego (mimo iż niektóre elementy techniki podatkowej zastosowane przy jego konstrukcji budzą wiele kontrowersji). Podatek ten wywiera bezpośredni, lecz ograniczony wpływ na gospodarkę ze względu na to, iż jest podatkiem progresywnym. Od początku jego istnienia ustalono trzy stawki podatkowe, które obecnie są stopniowo ograniczane i od 1998 r. osiągnęły wielkość ustaloną w pierwszych latach stosowania tego podatku (w I przedziale widoczne jest nawet jednopunktowe obniżenie: z 20% do 19%). Tendencję tę obrazuje tabela 1.

W latach 1992-1999 podatnicy spełniający warunki przewidziane w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych mogli korzystać z różnego rodzaju ulg¹⁴.

¹³ Ustawa z dnia 25 listopada 1993 r. o podatku od towarów importowanych i sprowadzanych lub nadsyłanych z zagranicy. Dz.U. z 1993 r., nr 123, poz. 551.

¹⁴ Były to między innymi: ulgi budowlane, na zakup działki budowlanej, na remont i modernizację, na przyrządy, pomoce i literaturę fachową, na odpłatną naukę i dojazdy dzieci, na prywatne leczenie, na odpłatne studia.

Tabela 1 *Stawki podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 1992 - 2000 (%)*

Wyszczególnienie	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Przedział I	20	20	21	21	21	20	19	19	19
Przedział II	30	30	33	33	33	32	30	30	30
Przedział III	40	40	45	45	45	44	40	40	40

Źródło: opracowania własne.

Ponadto, istniała możliwość korzystania z ulg na podstawie przepisów ordynacji podatkowej, w formie umorzenia, zaniechania poboru podatku lub odroczenia płatności podatku¹⁵.

W 1994 r. wprowadzono zryczałtowaną formę opodatkowania dochodów dla osób samodzielnie wykonujących wolny zawód, spółek cywilnych oraz tych, które rozpoczynały działalność gospodarczą w 1994 r. Stawki tego podatku były i są zróżnicowane, zależnie od rodzaju działalności wykonywanej przez podatnika¹⁶.

Podatek od wartości dodanej (VAT) jest jednym z podatków pośrednich¹⁷, które służą realizacji przede wszystkim celów fiskalnych, w związku z czym stanowią pewne i wydajne źródło dochodów budżetu państwa. Wprowadzenie tego podatku rodziło niebezpieczeństwo wzrostu cen, spowodowane wyższym obciążeniem podatkowym towarów i usług¹⁸. Podatkiem tym były i są objęte różne rodzaje towarów i usług. Stosuje się również różne stawki tego podatku, a niektóre towary (np. nieprzetworzone produkty rolne oraz niektóre usługi) są objęte zwolnieniem od podatku¹⁹.

Podatek akcyzowy, wprowadzony razem z podatkiem od wartości dodanej, ma wielowiekową tradycję w historii podatków. Jest podatkiem od konsumpcji, płaconym przy zakupie pewnych dóbr (głównie luksusowych), silnie wpływającym na cenę objętych nim towarów, gdyż musi być zapłacony niezależnie od podatku VAT oraz innych obowiązujących podatków. Stawki tego podatku są elastyczne, a ich maksymalną wysokość określa ustawa. W praktyce stosowane są zarówno stawki kwotowe, jak i procentowe. W związku ze stosowaną polityką podwyższania stawek tego podatku przyczynia się on do wzrostu inflacji.

W 1992 r. wprowadzony został podatek od gier losowych, którym były i są obciążane przedsiębiorstwa prowadzące gry losowe w kasynach, gry liczbowe, loterie pieniężne i totalizatory²⁰. W 1994 r. wprowadzono natomiast podatek od sprzedaży akcji w obrocie publicznym²¹, który ma jednak symboliczne znaczenie fiskalne.

Reforma systemu podatkowego okazała się również konieczna w związku z przywróceniem w Polsce samorządu terytorialnego²². Nieodzowne okazało się ustanowienie finansowych podstaw działalności władz gminnych, a od 1999 r. powiatowych i wojewódzkich, oraz oparcie ich na podatkach lokalnych i centralnych²³. Dokonano zatem podziału podatków między budżet państwa a budżety lokalne (samorządowe). Pozwoliło to na wyodrębnienie podatków będących dochodami budżetu państwa oraz podatków będących dochodami budżetów lokalnych, obejmujących nie tylko podatki i opłaty lokalne (podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny, który zastąpił dawną opłatę leśną²⁴, zreformowany w 1997 r. podatek od

¹⁵ Szerzej: Polska. Raport o stanie gospodarki w roku 1999. Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2000, s. 72.

¹⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 1993 r. w sprawie zryczałtowanego podatku dochodowego od osób fizycznych. (Dz.U. z 1993 r., nr 132, poz. 635; Dz.U. z 1994 r., nr 140, poz. 786). Zryczałtowane formy opodatkowania polegają m.in. na tym, że podatnik nie ma możliwości potrącania kosztów, które były związane z osiąganymi przez niego dochodami.

¹⁷ Do końca 1996 r. w polskim systemie podatkowym występowało pięć podatków pośrednich: VAT, akcyzowy, importowy, od gier losowych i od transakcji sprzedaży akcji w obrocie publicznym. Od 1997 r. występują tylko cztery podatki - bez importowego.

¹⁸ Dla niektórych podmiotów gospodarczych czy osób fizycznych było i jest to obciążeniem w sytuacji, gdy nie byli (nie są) podatnikami VAT bądź byli (są) ostatecznymi odbiorcami towarów i usług (konsumenci).

¹⁹ Po wprowadzeniu podatku od towarów i usług od 1993 r. prowadzono politykę obejmowania tym podatkiem towarów wcześniej zwolnionych z tego podatku przedmiotowo albo podnoszono stawki VAT. Przykładowo: w 1996 r. podniesiono stawkę tego podatku na nośniki energii z 7% do 12%; w 1997 r. do 17%, a w 1998 r. do 22%. W 1997 r. objęto podatkiem VAT w wysokości 22% towary dostarczane dla MSW i MON. W 1998 r. podniesiono została stawka tego podatku na usługi telekomunikacyjne z 7% do 22%. W 1999 r. wzrosły stawki VAT na leki z 2% do 4%. Planuje się również wzrost stawek podatku VAT na materiały i usługi budowlane z obecnych 7% do 12% w 2001 r.; do 17% w 2002 r. i 22% w 2003 r. Planowane są również zmiany w zakresie opodatkowania rolnictwa, leśnictwa i rybołówstwa. Od 1 lipca 2001 r. ma być wprowadzony podatek VAT na środki produkcji, w wysokości 3%, a na maszyny i ciągniki rolnicze 12%. Od początku 2002 r. stawki te mają wzrosnąć odpowiednio do 7% i 22%. Od 2001 r. zakłada się opodatkowanie licencji. Do 31 grudnia 2007 r. ma być utrzymana zerowa stawka VAT na wszystkie książki oznaczone symbolem ISBN (podobnie z czasopismami specjalistycznymi).

²⁰ Ustawa z 29 lipca 1992 r. o grach losowych i zakładach wzajemnych. Dz. U. z 1992 r., nr 68, poz. 341. Wysokość wpływów z tego podatku stanowi 7% dochodów budżetu państwa z tytułu podatków pośrednich i jest trudna do przewidzenia. Szerzej: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 1999 r. Omówienie. Warszawa 2000 Ministerstwo Finansów, s.129.

²¹ Ustawa z 21 października 1994 r. o podatku od sprzedaży akcji w obrocie publicznym, Dz.U. z 1994 r., nr 123, poz. 602.

²² Podstawą do tego była ustawa Prawo budżetowe (Ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. - prawo budżetowe. Dz.U. z 1991 r., nr 4, poz. 18; Dz.U. z 1993 r., nr 72, poz. 344; Dz.U. z 1994 r., nr 76, poz. 344, nr 121, poz. 591, nr 133, poz. 685 oraz Dz.U. z 1995 r., nr 78, poz. 390 i nr 124, poz. 601 (tekst jednolity po nowelizacji z 29 września 1995 r.).

²³ Ustawa z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa. Dz.U. z 1998 r., nr 96, poz. 603.

²⁴ Zasady opodatkowania reguluje Ustawa z 28 października 1991 r. o lasach. Dz.U. z 1991 r., nr 101, poz. 444, Dz.U. z 1992 r., nr 21, poz. 85, Dz.U. z 1994 r., nr 1, poz. 3.

Tabela 2 Zestawienie podatków obowiązujących w Polsce w latach 1989 - 2000

Wyszczególnienie	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Podatek obrotowy	+	+	+	+	+/-	-	-	-	-	-	-	-
Jednorazowy podatek stabilizacyjny	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Podatek wyrównawczy	+	+	+	-*	-	-	-	-	-	-	-	-
Podatek od przyrostu wynagrodzeń	+	+	+	+	+	+	+	-	-	-	-	-
Podatek dochodowy od przedsiębiorstw	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Podatek dochodowy od wynagrodzeń (płac)	+	+	+	-*	-	-	-	-	-	-	-	-
Podatek od nieruchomości i lokali	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Podatek od spadków i darowizn	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Podatek rolny	+	+	+	-*	-	-	-	-	-	-	-	-
Podatek importowy	-	-	-	-	+	+	+	+	-	-	-	-
Podatek od towarów i usług VAT	-	-	-	-	-/+	+	+	+	+	+	+	+
Podatek akcyzowy	-	-	-	-	+	+	+	+	+	+	+	+
Zryczałtowany podatek od przychodów	-	-	-	-	-	+	+	+	+	+	+	+
Podatek dochodowy od osób prawnych	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Podatek leśny	-	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Podatek dochodowy od osób fizycznych	-	-	-	+*	+	+	+	+	+	+	+	+
Podatek od środków transportowych	-	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Podatek od gier losowych	-	-	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Podatek od sprzedaży akcji w obrocie publicznym	-	-	-	-	-	+	+	+	+	+	+	+
Podatek rolny	+	+	+	+**	+	+	+	+	+	+	+	+

* Podatek wyrównawczy, od wynagrodzeń, od płac i częściowo rolny zastąpiono od 1992 r. podatkiem dochodowym od osób fizycznych.

** Dotyczy to drugiej części podatku rolnego, który obciąża osoby fizyczne i prawne, będące właścicielami gospodarstw rolnych o obszarze przekraczającym 1 ha fizyczny lub przeliczeniowy.

Źródło: opracowanie własne.

środków transportu²⁵, od spadków i darowizn, od posiadania psów i podatek od działalności gospodarczej w formie karty podatkowej oraz opłaty: skarbową, eksploatacyjną i lokalną²⁶). Jednostki samorządu terytorialnego uzyskiwały też dochody z tytułu podatków centralnych²⁷. Obecny

²⁵ Podatek ten zmieniono w związku z nowym systemem finansowania dróg publicznych. Szerzej: Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o finansowaniu dróg publicznych. Dz.U. z 1997 r., nr 123, poz. 780.

²⁶ Rozporządzenie ministra finansów z 23 grudnia 1994 r. w sprawie karty podatkowej. Dz.U. z 1994 r., nr 140, poz. 787. Prowadzenie działalności gospodarczej na podstawie karty podatkowej jest dogodnie dla podatnika ze względu na to, że nie wymaga prowadzenia skomplikowanej ewidencji.

²⁷ Ustawa z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz.U. z 1991 r., nr 9, poz. 31 (z późniejszymi zmianami). Udział gmin w dochodach z tytułu podatków centralnych do 1998 r. był następujący:

- 15 % wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkających na terenie gminy;
- 5 % wpływów z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych i jednostek nie mających osobowości prawnej, mających siedzibę na terenie gminy.

system dochodów gminnych w znacznym stopniu rozstrzyga dylematy związane z finansami publicznymi. Zachowano centralną regulację podatków, w tym także oddanych do wyłącznej dyspozycji władzom gminnym. Dzięki temu znacznie ograniczono arbitralność i woluntaryzm władz centralnych. Dotyczy to również zasad przyznawania subwencji wyrównawczej ogólnej²⁸.

Szerzej: S. Owsiak: *Organizowanie systemu budżetowego*. W: *Finanse publiczne...*, op.cit., s. 288. Obecnie, w związku z wprowadzeniem ustawy z 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2000 (Dz.U. z 1998 r. nr 150, poz. 983 i nr 162, poz. 1119) oraz zmianą tytułu powyższej ustawy na ustawę o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2001 udział gmin w podatkach centralnych jest następujący:

- podatek dochodowy od osób fizycznych: gminy - 27,6%, powiaty - 1%, województwa - 1,5%;
- podatek dochodowy od osób prawnych: gminy - 5%, województwa - 0,5%

²⁸ Dokładną charakterystykę dochodów gmin można znaleźć w publikacji S. Owsiaaka: *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, op.cit., s. 341 i dalsze.

Tabela 2 ukazuje ewolucję systemu podatkowego w latach 1989-2000. Uwagę skoncentrowano głównie na podatkach centralnych i częściowo lokalnych.

Zawarte w tabeli 2 zestawienie ukazuje rodzaje podatków istniejących do 1989 r. oraz w gospodarce transformowanej. Zmiana mechanizmu funkcjonowania całej gospodarki oraz fakt, iż niektóre z podatków były mało wydajnym źródłem zasilania dochodów budżetu państwa przyczyniły się do przeprowadzenia reformy systemu podatkowego. Wprowadzano zatem nowe podatki, o czym wspomniano wcześniej, zastępowano jedne podatki innymi, które z czasem stały się bardzo wydajnym źródłem dochodów budżetowych, oraz dokonywano zmian w dotychczasowych podatkach. Zestawienie to pozwala na wyciągnięcie jeszcze jednego wniosku. Ponieważ pewne rodzaje podatków (tj. od nieruchomości i lokali czy od spadków i darowizn) pozostały i funkcjonują obecnie, zasadny jest ich pobór niezależnie od systemu społeczno-gospodarczego (podlegają jednak procesom dostosowawczym). Ich znaczenie fiskalne nie jest jednak duże.

W ramach transformacji systemu podatkowego uchwalono ustawę o ordynacji podatkowej, która zaczęła obowiązywać od 1 stycznia 1998 r.²⁹ Uregulowała ona wiele niejednoznacznych i kontrowersyjnych przepisów podatkowych, likwidując tym samym różne luki i sprzeczności interpretacyjne, zawarte w obowiązującej od kilkunastu lat ustawie o zobowiązaniach podatkowych³⁰. Dzięki tej ustawie w postępowaniu podatkowym w większym zakresie będą miały zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Pozwala ona na sprecyzowanie pojęć organów podatkowych, którymi są urzędy skarbowe, izby skarbowe i samorządowe kolegia. Rozstrzyga o odpowiedzialności podmiotów stosunku podatkowego, tj. podatnika, płatnika i inkasenta, reguluje sprawę nadpłat i ich zwrotu, a także przewiduje możliwość wglądu organów podatkowych w konta bankowe podatników. Ordynacja podatkowa precyzuje i nakłada obowiązki oraz sankcje związane z zachowaniem tajemnicy skarbowej, co oznacza, że dostęp osoby trzeciej do informacji o danym podatniku jest chroniony ustawowo.

Na koniec kilka konkluzji, dotyczących strategii podatkowej zastosowanej w okresie transformacji. Transformacja gospodarki znacząco wpłynęła na zmianę prowadzonej polityki podatkowej. Wyrażało się to między innymi we wprowadzaniu nowych podatków, w ramach przeprowadzanej reformy. Nowe podatki przyczyniły się do zmiany struktury dochodów budżetowych.

Przeniesiono punkt ciężkości wpływów z podatków bezpośrednich na pośrednie. Przeprowadzona reforma podatkowa poprawiła wydajność i skuteczność całego systemu finansów publicznych w Polsce. Upodobniła go do istniejącego w krajach Unii Europejskiej (dotyczy to głównie udziału podatków pośrednich w dochodach budżetu państwa)³¹. Stworzony system podatkowy w Polsce, podobny do istniejącego w krajach o wysoko rozwiniętej gospodarce rynkowej, przyczynił się do upowszechnienia i ujednolicenia, a w rezultacie także uproszczenia tego systemu w porównaniu ze stanem wyjściowym³².

Proces transformacji systemu podatkowego w Polsce jeszcze się nie zakończył. Proponowane są dalsze zmiany tego systemu, kierunkowo zbieżne z tymi, które przyświecały reformie w latach 1989-1993, a których podstawowym założeniem wyjściowym było ograniczenie redystrybucyjnej roli budżetu. Strategiczne kierunki polityki podatkowej zostały wyznaczone w programach rządowych, między innymi w *Średniookresowej strategii finansowej na lata 1999-2001* i *Strategii finansów publicznych i rozwoju gospodarczego, Polska 2000-2010*³³. Przedstawiono tam podstawowe działania z tego zakresu, dotyczące doskonalenia i stabilizowania systemu podatkowego. Zmiana struktury tego systemu oraz dochodów budżetu państwa ma nastąpić poprzez zwiększenie wydajności dochodowej podatków pośrednich, przy równoległym, stopniowym redukowaniu obciążeń podatkami bezpośrednimi, jak również harmonizacji polskiego systemu podatkowego z systemem krajów Unii Europejskiej - zwłaszcza w zakresie podatków VAT i akcyzy oraz opodatkowania przedsiębiorstw³⁴. Wiele uwagi poświęcono podatkowi w Białej Księdze.

W jakim zatem kierunku powinny pójść dalsze zmiany w systemie podatkowym w Polsce? W obecnie toczącej się dyskusji nad zmianami w polskim systemie podatkowym nie ma jednoznacznych opinii na temat konkretnego kształtu przyszłego systemu podatkowego

³¹ W literaturze wyróżnia się trzy warianty rozwiązań systemów podatkowych w krajach wysoko uprzemysłowionych. Pierwszy to systemy, w których największe znaczenie mają podatki od dochodów (zalicza się do nich takie kraje jak: Australia, Dania, Japonia, Szwecja czy USA). W drugim dominują podatki od wydatków (Austria, Francja i Włochy). Trzeci natomiast dotyczy systemów podatkowych o charakterze mieszanym, tj. systemów opartych zarówno na podatkach bezpośrednich, jak i pośrednich (Belgia, Niemcy, Holandia). Szerzej: M. Kalinowski: *Współczesne systemy podatkowe*. Toruń 1996 TNOiK.

³² Głównym celem reformy podatkowej w latach 90. było stworzenie takiego systemu podatkowego, który odpowiadałby wymogom gospodarki rynkowej i byłby zgodny z systemem podatkowym państw członkowskich ówczesnego EWG, a dzisiejszej Unii Europejskiej.

³³ Por. *Średniookresowa strategia finansowa*. Ministerstwo Finansów, Warszawa marzec 1998; *Strategia finansów publicznych i rozwoju gospodarczego, Polska 2000-2010*. Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów i Ministerstwo Finansów, Warszawa kwiecień 1999.

³⁴ W zakresie opodatkowania przedsiębiorstw znaczące zmiany miałyby dotyczyć przekształcenia obecnego podatku dochodowego od osób prawnych w podatek od spółek. Por. *Polityka ekonomiczna*. Praca pod. red. A. Fajferka. Akademia Ekonomiczna, Kraków 1999 Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, s. 141.

²⁹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ordynacji podatkowej (Dz.U. 1997 r., nr 137, poz. 926, z późniejszymi zmianami).

³⁰ Ordynacja podatkowa zastąpiła zatem ustawę o zobowiązaniach podatkowych, część Kodeksu postępowania administracyjnego i inne przepisy podatkowe, rozproszone w różnych aktach prawnych.

w Polsce. Wszystkie rozważania na ten temat dotyczą zbudowania systemu, który nie zniechęcałby do skracania czasu wolnego na rzecz wydłużonego czasu pracy, a zapewniałby wzrost zysków wraz ze wzrostem produkcji. Docelowy system podatkowy powinien być przede wszystkim stabilny, przejrzysty, przewidywalny i prorozwojowy. Dlatego zasadne byłoby stopniowe obniżanie stawek podatków dochodowych, zarówno od osób prawnych (taka tendencja występuje obecnie w Polsce), jak i osób fizycznych. Można byłoby przy tym rozważyć stosowanie liniowej stawki w podatku dochodowym od osób fizycznych, tak jak to proponują niektórzy ekonomiści. Nie jestem jednak do końca przekonana, czy takie rozwiązanie byłoby słuszne. Koncepcja podatku liniowego z jednej strony ułatwia pobór tego podatku i czyni go bardziej czytelnym, z drugiej jednak strony ciężar tego podatku staje się relatywnie wyższy dla warstw biedniejszych. Mimo iż podatek liniowy wydaje się sprawiedliwszy, ponieważ równo traktuje wszystkich podatników, niemniej jest on obciążeniem. Uważam zatem, że lepszym rozwiązaniem jest jednak podatek progresywny z możliwością: ograniczania stawek podatkowych w poszczególnych przedziałach (ale jednocześnie ze zwiększoną liczbą przedziałów), zmniejszenia zakresu ulg (ale nie całkowitego ich ograniczenia)³⁵, wprowadzenia zmian wymaganych przez organy unijne w zakresie podatków pośrednich. Moim zdaniem, przede wszystkim stawki podatku VAT powinny zostać ograniczone, a w szczególności stawka podstawowa. W większości krajów stosujących ten podatek podstawowe stawki oscylują w granicach 20% lub są nawet niższe. Stosowana w Polsce stawka 22% jest pod tym względem relatywnie wysoka). Ponadto, powinno się dążyć do sukcesywnego zmniejszania liczby towarów objętych stawkami ulgowymi i zerowymi, a także objąć tym podatkiem większość podmiotów gospodarczych.

³⁵ Od 1 stycznia 2001 r. przestają obowiązywać niektóre ulgi podatkowe. Dotyczy to ulg: na budowę domu z mieszkaniami na wynajem (z prawem kontynuowania ulgi na dotychczasowych zasadach nie dłużej niż do 31 grudnia 2003 r.); na renty, alimenty na rzecz osób innych niż dzieci; na odpłatne kształcenie dzieci w szkołach podstawowych, zawodowych i średnich niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych; ulg inwestycyjnych dla przedsiębiorców (z prawem kontynuowania odliczeń na dotychczasowych zasadach i przy zlagodzonych warunkach z racji wydatków inwestycyjnych poniesionych przed 1 stycznia 2001 r., ale nie dłużej niż do 31 grudnia 2003 r. W 2001 r. obowiązuje natomiast jeszcze ulga na odpłatne leczenie. Zniknie ona w 2002 r.

Uregulowania wymaga również kwestia związana z rolnictwem³⁶. Konieczne jest tu podejście kompleksowe. Poszukiwanie optymalnego systemu opodatkowania rolnictwa powinno być powiązane z poszukiwaniem optymalnego modelu obciążenia finansowego rolnictwa daninami publicznymi, zwłaszcza składkami na ubezpieczenie społeczne. Istniejący dotychczas system powodował, że znaczna część społeczeństwa i podmiotów gospodarczych nie była objęta ani podatkiem dochodowym od osób fizycznych, ani podatkiem dochodowym od osób prawnych.

Wprowadzenie podatku katastralnego³⁷ i podatku VAT w rolnictwie pozwoli na zrównanie sytuacji tego sektora z innymi sektorami gospodarki zarówno w odniesieniu do obciążenia zysku, jak i kosztów. Przy ustalaniu wysokości obciążeń podatkowych należy zawsze pamiętać, że wysokie podatki działają antymotywacyjnie. W sytuacji gdy pochłaniają one znaczną część dochodów, zanika motywacja do kontynuowania działalności oraz rozszerza się „szara strefa”. Nie powinno się zatem problemu podatkowego sprowadzać tylko do zgromadzenia w danym momencie dochodów w budżecie, ale należy patrzeć perspektywicznie. Optymalny system podatkowy powinien nie tylko gwarantować dopływ dochodów budżetowych w przyszłości, ale także sprzyjać rozwojowi działalności gospodarczej.

Przemiany systemu podatkowego będą, jak się wydaje, trwać jeszcze przez wiele lat i to nawet pomimo przyspieszenia, jakie nastąpi na skutek niezbędnej harmonizacji tego systemu z systemem podatkowym Unii Europejskiej. Możliwości szybszego redukowania stawek podatkowych będą zdeterminowane bieżącymi potrzebami budżetu państwa, jak również szybkością i zasięgiem reformy świadczeń socjalnych państwa. Wiąże się to przede wszystkim z trudnościami w ograniczaniu wydatków budżetowych państwa. Istnieją bowiem tzw. wydatki sztywne, których radykalne ograniczenie nie jest możliwe.

³⁶ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym wprowadziła od 4 września 2000 r. 3% stawkę podatku VAT na nieprzetworzone produkty rolne oraz możliwość zwrotu podatku VAT zawartego w zakupionych przez rolników środkach do produkcji rolniczej (paliwo, energia elektryczna, materiały budowlane itp.).

³⁷ Celem planowanego systemu katastralnego jest integracja rejestrów ewidencji gruntów i budynków, prowadzenia ksiąg wieczystych oraz ewidencji podatkowej. Generalnie ma on uporządkować ewidencje majątkową w Polsce.

Literatura

1. S. Bukowski, M. Pypeć: *Kierunki zmian w systemie podatkowym w Polsce - determinanty i skutki*. „Finanse. Bankowość. Ubezpieczenia” nr 2/1998, Radom 1998 Wyższa Szkoła Finansów i Bankowości.
2. J. Ciak: *Polska polityka budżetowa w latach dziewięćdziesiątych*. Toruń 2000 UMK (maszynopis powielony).
3. R. Falkiewicz: *Podatki z gospodarki uspołecznionej*. W: *Reforma systemu finansowego państwa*. Warszawa 1991 PWE.
4. M. Kalinowski: *Współczesne systemy podatkowe*. Toruń 1996 TNOiK.
5. *Kierunki zmian w polityce budżetowej w latach 90-tych*. W: *Polityka ekonomiczna*. Praca pod red. A. Fajferka. Kraków 1999 Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie.
6. S. Owsiak: *Łagodna rewolucja podatkowa*. W: *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. Warszawa 1997 PWN.
7. S. Owsiak: *Organizowanie systemu budżetowego*. W: *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. Warszawa 1997 PWN.
8. M. Pietrewicz: *Polityka fiskalna*. Warszawa 1995 SGH.
9. *Strategia finansów publicznych i rozwoju gospodarczego, Polska 2000 - 2010*. Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów i Ministerstwo Finansów, Warszawa 1999.
10. *Średniookresowa strategia finansowa*. Ministerstwo Finansów, Warszawa 1998.
11. R. Wierzbą: *Podatki z gospodarki nieuspołecznionej i ludności*. W: *Reforma systemu finansowego państwa*. Warszawa 1991 PWE.

Zasady i ocena funkcjonowania systemu EAF*

Beata Gos**

Wstęp

Działający w Niemczech system EAF (Euro Access Frankfurt) powstał, pod nazwą EAF 2 (Electronischen Abrechnung Frankfurt), w marcu 1996 r. Zastąpił on utworzony w 1990 r. system EAF, oparty na nośnikach papierowych i rozrachunku typu netto. Nazwę Euro Access Frankfurt system EAF 2 przyjął z dniem 1 stycznia 1999 r., tj. z dniem wprowadzenia euro, i od tego czasu rozlicza jedynie płatności w euro - z jednym wy-

jątkiem. Banki, które nie zdążyły wprowadzić odpowiednich zmian we własnych systemach informatycznych, mogą dokonywać najpóźniej do końca 2001 r. rozliczeń płatności w markach, które są konwertowane przez system na płatności w euro. Deutsche Bundesbank, łącznie z sektorem bankowym, postanowił jednak utworzyć system RTGS^{plus}, który zastąpi m.in. system EAF. W związku z tym funkcjonowanie systemu EAF zakończy się we wrześniu 2001 r.

Operatorem systemu EAF jest Deutsche Bundesbank (Landeszentralbank w Hesji). System ten zajmuje się głównie rozliczaniem transakcji międzybankowych, pochodzących z rynku pieniężnego i walutowego, ale również płatności klientów banków. Te ostatnie zyskały na znaczeniu od momentu, kiedy banki zaczęły kie-

* Jest to pierwszy z cyklu artykułów opisujących funkcjonowanie transgranicznych systemów rozliczeniowych.

** Autorka jest pracownikiem Narodowego Banku Polskiego. Opinie zaprezentowane w niniejszym opracowaniu odzwierciedlają wyłącznie jej osobiste poglądy na omawianą tematykę i nie powinny być inaczej interpretowane.

rować dużą część swoich płatności elektronicznych centralnie poprzez system EAF w celu oszczędności płynności. W przeważającej części przetwarza on płatności transgraniczne przesyłane do systemu i odbierane z niego poprzez placówki banków zagranicznych umiejscowione w Niemczech. O dużym udziale płatności dokonywanych przez użytkowników międzynarodowych świadczy chociażby fakt, że podczas świąt amerykańskich obroty w systemie EAF zmniejszają się do 10-20% ich normalnej wielkości, a bezpośrednio po nich są dwukrotnie większe niż przeciętnie.

System EAF jest systemem hybrydowym. Oznacza to, że łączy cechy systemu netto z cechami systemu brutto, co pozwala na znaczne ograniczenie ryzyka kredytowego, systemowego i płynności oraz na optymalne wykorzystanie płynności uczestników. Udział systemu EAF w ogólnej wartości płatności bezgotówkowych trafiających do rozrachunku w Deutsche Bundesbanku wynosi około 80%.

Czas operacyjny

System EAF działa w godzinach od 7.00 do 16.00 (Faza I) i od 16.00 do 16.30 (Faza II) czasu środkowoeuropejskiego. Pokrywa się to, przynajmniej częściowo, z godzinami operacyjnymi głównych systemów płatności w Europie, Stanach Zjednoczonych i Japonii.

Dni operacyjne są zsynchronizowane z dniami operacyjnymi w systemie TARGET.

Uczestnictwo

Uczestnicy systemu EAF dzielą się na bezpośrednich i pośrednich. Uczestnikami bezpośrednimi mogą być instytucje kredytowe, od których nie wymaga się posiadania oddziału we Frankfurcie (dostęp zdalny). Poprzez uczestników bezpośrednich w systemie EAF mogą także uczestniczyć, w sposób pośredni, zarówno instytucje kredytowe mające oddział w Niemczech, jak i nie mające go. Uczestnicy pośredni nie biorą udziału w procedurach rozliczeniowych, ponieważ przesyłanie i odbiór płatności następuje wyłącznie poprzez uczestników bezpośrednich, ale mają własny adres (*sorting code*).

Uczestnicy nie mający siedziby w Niemczech mogą korzystać z oferowanego przez system EAF dostępu zdalnego. Usługa ta jest dostępna poprzez system SWIFT, który wspomaga funkcjonowanie całego systemu EAF. Liczne banki poprzez uczestnictwo w systemie EAF mają dostęp do systemu ELS, tj. niemieckiego systemu typu RTGS, a także do systemu TARGET.

Warunkiem uczestnictwa bezpośredniego w systemie EAF jest posiadanie rachunku w Deutsche Bun-

desbanku. Ponadto, operator systemu wyznacza minimalną dzienną liczbę (500) i wartość (1 mld euro) transakcji, które uczestnik musi wysyłać lub otrzymać, oraz konieczny udział płatności przesyłanych w ramach kontaktów bilateralnych w ogólnej strukturze transakcji (60%).

Ustalenie kryteriów dostępu na tak wysokim poziomie spowodowało, że z systemu EAF korzysta tylko 68 uczestników bezpośrednich i aż prawie 600 uczestników pośrednich. Uczestnicy pochodzą ze 100 krajów. Łącznie w systemie tym uczestniczy około 6 tys. oddziałów i filii. Ponad 50% uczestników stanowią banki zagraniczne.

Budowa systemu

EAF jest systemem w pełni elektronicznym. Do komunikacji z uczestnikami wykorzystuje on międzynarodowe standardy X.25 i OSI-FTAM, a także X.400. Szeroko stosowane standardy i bezpieczne procedury kryptograficzne chronią system EAF w czasie działania przed nieupoważnionym dostępem i nieuprawnioną modyfikacją transmitowanych danych.

Ponadto, uczestnicy pośredni mają możliwość bezpośredniego połączenia się z systemem EAF poprzez usługę SWIFTu - FIN, korzystając z niezbyt kosztownego terminalu (*turn - key solution*).

W systemie EAF wykorzystywane są wszystkie powszechnie stosowane formaty komunikatów, tj. SWIFT: MT100, MT202, MT205 i MT400, oraz EDI-FACT-FINPAY (D.96A), jak również niemiecki krajowy format używany w DTA (bezpapierowej wymianie środków przekazu danych). SWIFTowy format MT 199 jest wykorzystywany jako wolny komunikat tekstowy między uczestnikami. Przepływ komunikatów następuje w postaci V.

EAF wyróżnia się wysoką techniczną niezawodnością, która nie spada poniżej 99,9%. Zapewniają to dobrze zaprojektowane procedury awaryjne.

Dzień rozliczeniowy

Dzień rozliczeniowy składa się z dwóch faz.

Pierwsza faza

Pierwsza faza trwa od godz. 7.00 do godz. 16.00. W fazie tej uczestnicy dostarczają do systemu swoje zlecenia płatnicze w formie elektronicznej. Następnie zlecenia płatnicze są kompensowane dwu- i wielostronnie oraz rozliczane kolejno i w sposób ciągły. Podczas tego procesu rozliczeniowego wykorzystywane są złożone algorytmy, które zapewniają skompensowanie maksy-

malnej liczby zleceń płatniczych. Przed rozpoczęciem kompensaty każdy uczestnik, w porozumieniu z innymi uczestnikami, decyduje się, czy ma być ona dwustronna czy wielostronna. Wyznaczenie kompensaty wielostronnej ma sens dla powiązań, w których na samym początku uczestnik nie oczekuje, że przepływy środków pieniężnych się zbilansują.

Z reguły równoważące się (kompensowane) płatności nie odpowiadają sobie dokładnie kwotowo. Te różnice w kwotach stanowią zobowiązania uczestników, które regulowane są ze środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach prowadzonych w systemie EAF. Ilość środków pieniężnych przeznaczonych do pokrywania tych zobowiązań zarówno w przypadku kompensaty dwu-, jak i wielostronnej jest określana przez uczestnika. Płatności są kompensowane i rozliczane w trakcie procesu rozliczeniowego tak długo, aż zostanie osiągnięty limit środków pieniężnych wyznaczony przez uczestnika do pokrywania nierównoważących się kwot zleceń płatniczych lub do wyczerpania środków pieniężnych na rachunku uczestnika prowadzonym w systemie EAF. Skompensowane płatności są ostateczne oraz nieodwołalne i w związku z tym mogą być przekazywane przez bank do beneficjenta bez ryzyka kredytowego. W przeciwieństwie do systemów brutto, uczestnik nie może jednak dowolnie dysponować wpływającymi na rachunek prowadzony w systemie EAF środkami pieniężnymi poza tym systemem aż do momentu ich przelania z jego rachunku na rachunek uczestnika w Deutsche Bundesbanku. Może natomiast wykorzystywać je do realizacji płatności przychodzących w ramach systemu.

W systemie EAF kładzie się nacisk na oszczędność płynności, często kosztem przesunięcia w czasie rozliczenia części płatności. Jeżeli podczas rozliczania płatności zostanie wykorzystany cały wyznaczony przez uczestnika limit środków pieniężnych lub wyczerpią się środki pieniężne utrzymywane na jego rachunku prowadzonym w systemie EAF, to płatności, które nie mogą być skompensowane, muszą oczekiwać na realizację. W przeciwieństwie do systemu netto, w którym wzajemne zobowiązania wyliczane są na koniec sesji rozliczeniowej i wtedy oczekuje się od uczestnika ich pokrycia (w systemach netto nie mających mechanizmów gwarantujących rozrachunek istnieje ryzyko, że uczestnik nie zapewni środków pieniężnych wystarczających do pokrycia zobowiązań i trzeba ponownie wyliczać zobowiązania, co z kolei może wywołać efekt domina), w systemie EAF kompensowane są płatności o nierównych kwotach jedynie wówczas, gdy uczestnik dysponuje środkami pieniężnymi niezbędnymi do pokrycia różnicy. Dzięki temu nie istnieje żadne ryzyko, że uczestnik nie wywiąże się ze zobowiązań powstałych w wyniku kompensaty.

W fazie pierwszej rozliczane jest przeciętnie ponad 70% płatności.

Druga faza

Druga faza zaczyna się o godz. 16.00 i trwa do godz. 16.30. W jej trakcie przeprowadzane są dwie wielostronne kompensaty. Pierwsza z nich obejmuje wszystkie płatności, które nie zostały rozliczone podczas fazy pierwszej i wciąż znajdują się w kolejce zleceń oczekujących na realizację. W odróżnieniu od kompensaty wielostronnej przeprowadzanej w fazie pierwszej, na potrzeby pierwszej kompensaty wielostronnej w fazie drugiej mogą być wykorzystane wszystkie środki pieniężne, łącznie z przyznanymi zabezpieczonymi liniami kredytowymi, zgromadzone na rachunku uczestnika w Deutsche Bundesbanku. Uczestnik może jednak określić limit płynności wykorzystywany do tej kompensaty.

W przypadku, kiedy środki na rachunkach uczestników w Deutsche Bundesbanku są niewystarczające do pokrycia zobowiązań wynikających z pierwszej kompensaty wielostronnej, algorytmy wykluczają płatności aż do momentu, w którym wyliczone zobowiązania mają pokrycie na rachunku. Następnie wszystkie pokryte zobowiązania są księgowane na rachunkach uczestników w Deutsche Bundesbanku. Podobnie jak w fazie pierwszej, skompensowane płatności są ostateczne i nieodwołalne. Wykluczone płatności są przesuwane do drugiej wielostronnej kompensaty.

Po pierwszej wielostronnej kompensacie uczestnicy mają 30 minut na dostarczenie na rachunek w Deutsche Bundesbanku środków pieniężnych niezbędnych do rozliczenia wykluczonych płatności. Środki te uczestnicy mogą uzyskać poprzez realizację na ich rachunku w Deutsche Bundesbanku uznaniowych zleceń pochodzących z systemu ELS lub TARGET. Po 30 minutach przeprowadzana jest druga kompensata wielostronna i jeżeli w jej wyniku wszystkie zobowiązania są pokryte, dochodzi do rozrachunku płatności. W przeciwnym przypadku, podobnie jak podczas pierwszej kompensaty wielostronnej, niepokryte płatności są wykluczane za pomocą odpowiednich algorytmów. Wykluczone płatności traktowane są jako odwołane i nie są realizowane. Dzięki takim procedurom w systemie rozliczane są jedynie płatności, które mają pełne pokrycie na rachunku w Deutsche Bundesbanku.

Uczestnicy systemu EAF mogą nadawać swoim płatnościom priorytety, dzięki czemu w pewnym stopniu mają wpływ na kolejność ich realizacji. Płatności mogą być odwoływane w systemie do momentu ich realizacji.

Zarządzanie płynnością

W systemie EAF sprawą priorytetową jest oszczędność płynności. Trzy czwarte liczby płatności rozlicza się w nim przy wykorzystaniu płynności potrzebnej do

rozliczenia 1% liczby płatności w systemie brutto. Środki pieniężne niezbędne do pokrycia większości zleceń płatniczych obciążających rachunek mają źródło w zleceniach płatniczych uznających rachunek. Pozostała jedna czwarta jest rozliczana w systemie wielostronnej kompensaty. Dzięki temu pojedyncze płatności wcześniej uzyskują ostateczność przy wykorzystaniu nieznacznej ilości środków pieniężnych.

Uczestnicy systemu EAF utrzymują swoje środki pieniężne na rachunkach prowadzonych w ramach systemu. Ilość środków na tych rachunkach może być zwiększana lub zmniejszana przez uczestnika co godzinę, począwszy od godz. 11.00 do końca pierwszej fazy.

Do zarządzania ryzykiem płynności w fazie pierwszej stosowane są dwustronne i wielostronne limity uczestnika, które ograniczają wykorzystanie płynności. Dzięki temu uczestnik nie musi na bieżąco kontrolować wielkości wykorzystywanej przez siebie płynności.

System informowania

Uczestnicy systemu EAF dzięki systemowi zarządzania wszechstronną informacją mogą uzyskać szczegółowy obraz kolejki przychodzących i wychodzących płatności. Informacje są przygotowywane w taki sposób, że klienci mogą przetwarzać je automatycznie w najróżniejszych celach.

Opłaty

Dzięki wykorzystywaniu w systemie EAF międzynarodowych standardów stosowane są w nim dosyć niskie opłaty. Opłata miesięczna wynosi 256 euro, a opłata za realizację zlecenia - 0,15 euro i jest uiszczana jedynie przez stronę wysyłającą. Opłata za realizację zlecenia jest ustalona w wysokości pozwalającej na pokrycie kosztów jego rozliczenia. W systemie EAF nie stosuje się żadnych opłat za przystąpienie do systemu lub wystąpienia z niego.

Dane dotyczące funkcjonowania systemu

W okresie styczeń 1999 r. - styczeń 2000 r. udział systemu EAF w głównych międzynarodowych systemach transferu środków pieniężnych w euro wynosił 15% pod względem liczby i 11% pod względem wartości przetwarzanych płatności. W tym samym okresie średnia wartość płatności w systemie EAF spadła z 4,2 mln euro do 3,1 mln euro, tj. o 26,2%.

W 2000 r. EAF przetwarzał dziennie średnio około 50 tys. płatności, na kwotę powyżej 150 mld euro.

W szczytowym okresie (1998 r.) przetwarzał dziennie 90 tys. płatności o wartości około 380 mld euro.

Powody spadku liczby i wartości rozliczanych przez system EAF płatności, począwszy od 1999 r., były następujące:

1. Zastąpienie krajowej waluty Niemiec wspólną walutą euro. Wcześniej wszystkie płatności z obszaru Niemiec musiały być rozliczane wyłącznie poprzez niemieckie systemy rozliczeniowe. Obecnie natomiast równie dobrze mogą być rozliczane przez wszystkie systemy rozliczeniowe funkcjonujące w euro, rozmieszczone w różnych krajach Europy.

2. Małe i średnie banki - korespondenci stały się niezależne w zakresie świadczenia usług rozliczeniowych. W coraz większym stopniu kierują swoje płatności bezpośrednio do systemu TARGET. Z tego powodu w wielu dużych niemieckich bankach świadczących usługi rozliczeniowe nastąpiła znaczna redukcja działalności w dziedzinie bankowości korespondencyjnej.

3. Zmieniły się preferencje banków zagranicznych w zakresie sposobu rozliczania płatności. Wcześniej banki zagraniczne wykorzystywały swoje lokalne oddziały w Niemczech do rozliczania płatności w markach w systemie EAF. Obecnie centrale tych banków kierują płatności do rozliczenia bez pośrednictwa swoich oddziałów i w coraz mniejszym stopniu wykorzystują do tego usługi systemu EAF. Część banków zagranicznych preferuje inne europejskie systemy rozliczeniowe, np. EURO 1.

Uczestnictwo polskich banków

W systemie EAF uczestniczy, w formie uczestnika pośredniego, 14 polskich banków. Należą do nich:

- 1) Bank Gospodarki Żywnościowej SA, Warszawa,
- 2) Bank Gospodarstwa Krajowego, Warszawa,
- 3) Bank Handlowy w Warszawie SA, Warszawa,
- 4) Bank Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych SA, Warszawa,
- 5) Bank Polska Kasa Opieki SA, Warszawa,
- 6) Bank Przemysłowo-Handlowy SA, Kraków,
- 7) Bank Śląski SA, Katowice,
- 8) Bank Współpracy Regionalnej SA w Krakowie,
- 9) Bank Zachodni SA, Wrocław,
- 10) BNP-Dresdner Bank (Polska) SA, Warszawa,
- 11) Cuprum Bank SA, Lubin,
- 12) Deutsche Bank Polska SA, Warszawa,
- 13) Gospodarczy Bank Południowo-Zachodni SA, Wrocław,
- 14) Pierwszy Polsko-Amerykański Bank w Krakowie SA.

Ocena systemu

Jak już wspomniano, system EAF jest systemem hybrydowym, łączącym cechy charakterystyczne zarówno dla systemu typu RTGS, jak i dla systemu typu netto. W porównaniu z systemem typu RTGS system EAF ma następujące zalety:

- 1) wykorzystuje elementy optymalizujące zapotrzebowanie na płynność,
- 2) uczestniczący bank kontroluje wykorzystanie płynności,
- 3) stosuje bodźce do wczesnego przesyłania zleceń do systemu,

oraz następujące wady:

- 1) dostęp do systemu jest ograniczony,
- 2) płatność uzyskuje ostateczność z opóźnieniem, wynikającym z procesu kompensaty.

W porównaniu z systemami typu netto system EAF charakteryzuje się następującymi zaletami:

- 1) rozliczone w nim płatności wcześniej uzyskują ostateczność,
- 2) nie wywołuje ryzyka systemowego,
- 3) nie wymaga zabezpieczania rozliczanych transakcji i podziału strat.

Ponadto system EAF ma następujące zalety:

- 1) stosuje bardzo korzystne, w pełni przejrzyste opłaty,
- 2) uczestniczy w nim wiele instytucji z całego świata,
- 3) umożliwia dostęp zdalny,
- 4) umożliwia łatwy rozrachunek w jednym tylko banku centralnym,

5) jest niezawodny operacyjnie,

6) jest stale unowocześniany we współpracy z użytkownikami.

System EAF jest systemem bardzo nowoczesnym, efektywnym i niezawodnym. Dzięki temu był wykorzystywany przez wiele banków z różnych krajów. Jednakże na skutek podjęcia decyzji o zastąpieniu systemów EAF i ELS jednym systemem RTGS^{plus} we wrześniu 2001 r. system EAF przestanie funkcjonować. Na podjęcie takiej decyzji miały wpływ zachodzące w ostatnich latach zmiany na europejskim rynku pieniężnym, do których należało głównie wprowadzenie wspólnej waluty euro i uruchomienie nowych transgranicznych wysokokwotowych systemów płatności, a mianowicie systemu TARGET i systemu EURO 1. Utworzenie systemu RTGS^{plus} było kontynuacją wcześniejszej strategii Deutsche Bundesbanku w zakresie usług płatniczych. Pragnął on zastąpić obecnie funkcjonujące systemy ELS i EAF jednym, lepszym systemem, charakteryzującym się wyższą jakością świadczonych usług, większą wydajnością, efektywnością i niższymi kosztami. Dążył on również do ulepszenia niemieckiego systemu RTGS pod kątem jego uczestnictwa w systemie TARGET, jak również do uczestnictwa w harmonizacji europejskiej w zakresie rozliczeń, która bez wątpienia nabiera coraz większego znaczenia. Oczywiście, powodem utworzenia tak nowoczesnego systemu była również chęć pokonania coraz większej konkurencji na polu usług rozliczeniowych i przyciągnięcia jak największej liczby banków, które będą korzystały z niemieckiego systemu.

Jakość zarządzania jakością organizacji, czyli imperatywy moralne przywódcy

Krzysztof Opolski

We współczesnej, nowoczesnej gospodarce rynkowej jakość stała się jednym z najważniejszych czynników konkurencyjności, i to zarówno w branżach przemysłowych, jak i - a może zwłaszcza - w sektorze usług. Jakość produktów, jakość świadczonych usług rzutują na zadowolenie klienta, zwiększają atrakcyjność oferty rynkowej, przyczyniają się do uzyskania przez firmę trwałej przewagi konkurencyjnej, zarówno w obszarze ekonomicznym (koszty), jak i marketingowym (sprzedaż). Innymi słowy, im wyższa jest jakość produktów czy usług oferowanych przez przedsiębiorstwo, tym większa jest siła organizacji, za którą idzie jej konkurencyjność, tym większa jest wydajność zarówno całej organizacji, jak i jej poszczególnych pracowników, co owocuje zawsze znacznym obniżeniem poziomu kosztów.

W celu uzyskania odpowiedniego poziomu jakości, firma decyduje się na różnorodne działania organizacyjne, m.in. doskonaląc swoje struktury, wzmacniając działy kontroli, oddziałując na motywację pracowników itp. Coraz częściej podejmuje działania systemowe, podchodząc globalnie do problematyki jakości poprzez wdrażanie norm ISO lub wprowadzając TQM, czyli kompleksowe zarządzanie przez jakość.

Szczególnie wiele uwagi poświęca się obecnie koncepcji kompleksowego zarządzania przez jakość - TQM, którego filozofią, ideą, myślą przewodnią jest ustanowienie jakości jako najważniejszego elementu w hierarchii wartości każdego pracownika. TQM nie jest jednak nowym oznaczeniem kontroli jakości, sposobem obniżki kosztów czy programem motywującym, lecz jest skoordynowanym, całościowym działaniem, mającym na celu ukierunkowanie całej organizacji, ludzi, procesów, technologii itp. na zadowolenie klienta.

To on właśnie powinien być najważniejszą osobą w organizacji, to jego problemy my rozwiązujemy z pożytkiem dla niego, to o niego zabiegamy i on jest celem naszej działalności. TQM korzystając z doświadczeń współczesnego marketingu, definicję klienta rozciąga również na tzw. klienta wewnętrznego, czyli pracowników włączonych w ciąg zadań zawodowych, a zatem świadczących sobie usługi w toku kooperowania ze sobą w procesie pracy.

TQM jest specyficznym ujęciem kultury organizacyjnej przedsiębiorstwa, stawiającym na podmiotowość zatrudnionych w nim ludzi, mającym na celu ustanowienie jakości jako centralnego elementu w hierarchii wartości każdego pracownika. Podstawowym warunkiem wdrożenia kultury jakości jest sprzyjający klimat dla jakości w przedsiębiorstwie, co wymaga zaangażowania wszystkich pracowników, przy dominującej roli naczelnego kierownictwa.

W odróżnieniu od ISO, gdzie występują szczegółowe procedury dotyczące odcinków pracy i wymogi ich realizacji, TQM nie jest nakazowy, lecz motywacyjny.

W TQM wprowadza się szkolenie wszystkich pracowników, od sprzątaczek po naczelnego dyrektora, aby mogło powstać porozumienie co do celów firmy. Pracownikowi wyjaśnia się, jaka jest jego rola, zadania i cele, zgodnie ze strategią i taktyką firmy¹.

TQM bazuje na wielu kryteriach, które charakteryzują jakość. Są to:

1. Orientacja na klienta. Celem organizacji jest zaspokojenie jawnych i niejawnych potrzeb klientów; wszyscy członkowie organizacji muszą dbać o zaspoko-

¹ Por. szerzej na ten temat: K.Opolski: *Jakość w banku*. Warszawa 2000 CeDeWu.

jenie potrzeb klientów, zarówno zewnętrznych, jak i wewnętrznych.

2. Przywództwo. Podstawowym zadaniem przywódcy jest wskazanie celów, zapewnienie odpowiednich warunków podwładnym oraz zaangażowanie się w wytworzenie kultury stawiającej klienta na pierwszym miejscu.

3. Współuczestnictwo i współpraca. Sukces firmy zależy od zaangażowania, uczestnictwa i współpracy wszystkich jej członków.

4. Umiejętności. Umiejętności stanowią podstawę konkurencyjności organizacji. Od ich odpowiedniego rozwoju zależy siła całej organizacji.

5. Długi horyzont. Inwestowanie w rozwój jakości prowadzi w długim okresie do wzrostu produktywności, większego udziału w rynku i wyższej rentowności. Dlatego działania podejmowane przez przedsiębiorstwo powinny być oceniane w odniesieniu do celów długookresowych, a nie z uwzględnieniem korzyści krótkookresowych.

6. Orientacja na procesy organizacji. Wszelkie działania podejmowane przez organizację należy rozpatrywać jako proces, który składa się z określonej liczby elementów składowych i działań wspomagających.

7. Kontrola jakości. Ciągła kontrola realizowanych procesów i wytwarzanych produktów, zapobiegająca powstawaniu wad, znacznie przyczynia się do wzrostu jakości.

8. Ciągłe udoskonalanie i szybka reakcja. W celu uzyskania i utrzymania maksymalnej rentowności niezbędne jest ciągłe udoskonalanie wyrobów, usług.

W zarządzaniu przez jakość podstawowe znaczenie ma jakość zarządzania, przede wszystkim w wymiarze odpowiedzialności wobec klientów, pracowników oraz własnej organizacji.

Według koncepcji zarządzania przez jakość, członkowie naczelnego kierownictwa powinni mieć umiejętność bycia zarówno menedżerami, jak i liderami. Do obowiązków menedżera należą: planowanie, organizowanie, wydawanie poleceń, koordynacja i kontrola działań organizacji. Zarządzanie, którego celem jest uzyskiwanie rezultatów, powinno dzielić władzę z przywództwem, dążącym - według koncepcji zarządzania przez jakość - do ulepszania oraz kontroli procesów i systemów istniejących w organizacji. Rola liderów polega na przekazywaniu wizji (celów, planów) działalności w przyszłości, zyskiwaniu przychylności innych dla jej realizacji, przydzielaniu podwładnym zakresu odpowiedzialności, angażowaniu ich do realizacji planów, wyposażaniu we wszelkie potrzebne narzędzia i umiejętności (szkolenia), a także nagradzaniu za dobrze wykonywaną pracę.

Nie jest naszym celem przedstawianie zadań menedżerów w kierowaniu systemem zapewnienia jakości; w opracowaniu zamierzamy skoncentrować się na

atributach jakościowego przywództwa, czyli wyznacznikach jakości w zarządzaniu. Kontekst jakości zarządzania i jakości organizacji jest oczywisty ze względu na fakt, iż, tylko połączenie obu tych aspektów funkcjonowania organizacji czyni ją nowoczesną i konkurencyjną.

Specjaliści zajmujący się problematyką jakości wskazują na fakt, iż składowymi aspektami jakości, które należy rozpatrywać łącznie, są: wizerunek przedsiębiorstwa, jakość techniczna i jakość funkcjonalna². Istotą twórczego przywódcy jest zdolność doprowadzenia do fuzji, syntezy tych trzech aspektów. Jakże często bowiem w organizacji widoczna jest przepaść między projektowaniem, produkcją, sprzedażą, między budowaniem kultury marketingowej a dominacją kultury produkcyjnej. Powoduje to chaos priorytetów, chaos kulturowy oraz rodzi konflikty i napięcia wewnątrz organizacji, negatywnie rzutujące na spełnienie oczekiwań klienta i jego satysfakcję. Gdzie leży geneza takich postaw separatystycznych kadry zarządzającej, myślenia fragmentarycznego? Trudno się przekształcać z doświadczonego technologa w menedżera produkcji, trudno jest zmienić myślenie dyrektora sprzedaży z myślenia branżowego na myślenie obejmujące całość organizacji. Oznacza to bowiem zrezygnowanie z umiejętności zawodowych, na których opierało się całe swoje poczucie bezpieczeństwa i własnej wartości. Im większe ma się takie umiejętności, tym trudniej jest z nich zrezygnować.

Tymczasem „...oznaką potencjału menedżerskiego u człowieka znającego rzemiosło w istocie nie jest doskonałość w tym rzemiosle. Takimi oznakami są zdolność dostrzeżenia, że własne rzemiosło jest jedynie częścią całości zagadnienia oraz umiejętność nieobarczania innych działów winą za to, co nie podlega ich kontroli”³.

Istotą nowoczesnego zarządzania, jego wymiarem jakościowym jest budowanie trwałej i konsekwentnej kultury organizacyjnej firmy. Rzeczywistym sprawdzianem jakości zarządzania nie jest określona decyzja, choćby o zasadniczym znaczeniu, ale zbudowanie w ciągu wielu lat sprawnej, zintegrowanej wokół jej celów i wartości firmy.

Skopiować można dzisiaj prawie wszystko; nowe rozwiązania technologiczne, organizacyjne, procesowe łatwo jest podejrzeć i przenieść na grunt swojej organizacji. Ale trudne jest i bardzo długo musi trwać „przekopiowanie” istniejącego systemu wartości pracowników, ich poczucia tożsamości organizacyjnej, ich jedności kulturowej. Te składniki wartości organizacji są dla niej trwałym fundamentem powodzenia rynkowego i źródłem przewagi konkurencyjnej.

² Ch. Gronroos: *Strategic Management and Marketing in the Service Sector*. Cambridge, Mass, 1985 Marketing Science Institute, s. 25.

³ A. Jay: *Machiavelli i zarządzanie*. Warszawa 1996 PWE, s. 149.

Wielu współczesnych menedżerów nie rozumie jednak tej prawdy. W poszukiwaniu łatwej popularności i szybkich zysków, w bezkrytycznym przekonaniu o swojej nieomyślności i niezłomności kierowniczej, traktują zespoły pracownicze jak urządzenia mechaniczne, tradycję firm wrzucają do lamusa niepotrzebnych przeżytków, a z techniki „kija i marchewki” czynią najbardziej ulubiony instrument kierowniczy. Poszukując „wygodnego przywództwa”, obarczają innych odpowiedzialnością za swoje klęski, a sukcesy innych przywłaszczają sobie. Nie dają szans rozwoju pracownikom niższych szczebli, obawiając się ich konkurencji, blokują przepływ informacji, rezerwując dla siebie przywilej dostępu do wiedzy. Powodować to może, iż firma stopniowo popadać będzie w paraliż inicjatywy, co jest klęską dla organizacji i zatrudnionych w niej pracowników. A przecież informacja, silny przekaz informacyjny, to źródło wiedzy dla pracowników, dotyczącej zakresu ich autonomii i możliwości samodzielnego podejmowania decyzji, to poczucie bezpieczeństwa dla nich, wynikające ze znajomości swojego miejsca w „porządku dziobania”.

Jakie są zatem wyzwania jakościowe dla współczesnego menedżera, co określa jego wymiar jakościowy i jakościowe przywództwo? Peter F. Drucker we wstępie do książki *Management Challenges for the 21st Century* (Harper Business, 1999) wskazuje, iż:

1. Przez słowo przywódca należy rozumieć, że jest to osoba, mająca swych zwolenników, ludzi za nią podążających. Jedni są myślicielami, inni prorokami. Obie te role są niezbędne. Jednak bez zwolenników przywódca nie istnieje.

2. Efektywny przywódca nie jest kochany i uwielbiany. On bądź ona jest kimś, kto powoduje, iż zwolennicy wykonują swoje obowiązki właściwie. Nie popularność, a wyniki są oznaką dobrego przywództwa.

3. Przywódcy są powszechnie widoczni. Dlatego dają przykłady.

4. Przywództwo nie jest rangą, przywilejem, tytułem czy pieniędzmi. Jest przede wszystkim odpowiedzialnością.

Bycie przywódcą oznacza wywieranie różnicownego wpływu na grupę ludzi. Jeśli przy tym ktoś ma większy wpływ na swych kolegów niż inni, nie określa się go mianem przywódcy, jeśli ten efekt wynika niemal całkowicie z zajmowanej przez niego pozycji w strukturze społecznej, a nie ze specyficznego sposobu jej wykorzystania. A zatem „...za istotę przywództwa w organizacji uznajemy przyrost wpływu, który przekracza mechaniczne dostosowywanie się zrutowizowanych układów organizacyjnych”⁴. Konieczność przywództwa wynika z tego, iż organizacja oczekuje od

swoich członków spełnienia wymagań w warunkach nieuniknionej niedoskonałości i niekompletności projektu organizacji, zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych, w których działa, zmieniającego się stanu wewnętrznego organizacji, a także specyficznych cech istot ludzkich, które potrzebują wsparcia, wzmocnienia, przywództwa w swoim działaniu.

Konieczność przywództwa wynika również z faktu, iż do efektywnego działania organizacji niezbędne jest, aby wielu jej członków chciało od czasu do czasu zrobić więcej, niż wymagają od nich nakazy roli. Zdolność ludzi do innowacji, spontanicznej kooperacji, przejawiania zachowań ochraniających i kreatywnych jest sprawą istotną dla sukcesu i przetrwania organizacji.

Istotą przywództwa jest fakt, iż przywódcy są w stanie wyswobodzić się z wymagań istniejącej struktury i opowiadają się za wykorzystywaniem struktury do osiągania celów organizacji, a nie za podporządkowywaniem się jej. Przywódcy stale sobie zadają pytanie: „co mogę i co powinienem zrobić, aby coś ulepszyć?”, „jakie są cele i misja organizacji?”. Są oni nadzwyczaj tolerancyjni wobec różnych ludzi, nie szukając w nich kopii samych siebie, a jednocześnie bezwzględni w egzekwowaniu wymagań organizacji, jej standardów i wartości. Jakże cenne są słowa Druckera, który pisze, iż przywódcy poddają się testowi lustra: upewniają się, iż osoba, którą zobaczyli rano w lustrze, to ktoś, kim chcieliby być, kogo chcieliby szanować i w kogo chcieliby wierzyć. W ten sposób bronią się przed największymi pokusami przywódcy - by robić to, co jest popularne. Przywódca często bowiem musi podejmować decyzje trudne, niepopularne, konieczne z punktu widzenia efektywności organizacji, jej przetrwania na rynku. Przykładem takich decyzji jest chociażby konieczność redukcji kosztów, wiążąca się często z ograniczeniami płacowymi, zwolnieniami itp. Decyzji takich nie można podejmować w sekrecie, zaskakiwać ludzi, unikając otwartej i szczerzej wymiany poglądów, przekazania informacji, wyjaśnienia przesłanek takich decyzji możliwie największej liczbie ludzi w organizacji.

„Zła akcja oszczędnościowa - pisze A. Jay - zazwyczaj rozpoczyna się od przekazania w dół polecenia zmniejszenia wydatków o dziesięć procent; jej końcowym skutkiem jest kupowanie tańszej kalki i ołówków niższej jakości, opóźnienia w odnawianiu pomieszczeń i dalsze, jeszcze drobniejsze gesty, umożliwiające stwierdzenie: „Zaoszczędziliśmy wszystko, co można: niczego więcej nie możemy zrobić”. Natomiast skuteczna akcja oszczędnościowa zaczyna się od samej góry: jest jednym z aspektów wizji. Szef sam dostrzega, w jaki sposób organizacja może przetrwać i odnosić sukcesy przy zmniejszeniu nakładów o dziesięć procent. Może to oznaczać przesunięcie w czasie poważniejszej rozbudowy, likwidację całego wydziału, wyrobu czy

⁴ Por. D. Katz, R. Kahn: *Społeczna psychologia organizacji*. Warszawa 1979 PWN, s. 467.

usługi, albo też ponowne przemyślenie sposobu funkcjonowania całego przedsiębiorstwa w nadchodzących latach”⁵. Jak trafnie zauważa Jay, do oszczędności potrzeba nie księgowego, lecz wizjonera. Są jednak i inne zagadnienie z obszaru trudnych decyzji, np. zwiększenie efektywności organizacji. Przyrost produktywności może być pobudzany drogą represji i zaostrzania kontroli, ale budzi to często sprzeciw. Jest i druga droga - zwiększenie produktywności poprzez zmiany organizacyjne, przemiany jakościowe, doskonalenie procesów i ograniczanie usterek. Aby to osiągnąć, menedżer musi wyzwolić u swoich podwładnych pomysłowość, wytrwałość, zwiększony wysiłek - a są to już zachowania, których nie uda się wywołać przez zastosowanie nacisku z zewnątrz, gdyż mogą one wypływać tylko ze zinternalizowanej motywacji.

Jakość w zarządzaniu oznacza, iż efektywny przywódca umiejętnie pośredniczy między wymaganiami organizacji i potrzebami jednostek oraz przystosowuje je do siebie wzajemnie, dokonując tego w sposób korzystny dla organizacji, sprzyjający realizacji jej celów i zamierzeń. Jego celem jest powstanie pozytywnej identyfikacji pracowników z organizacją, wewnętrznej akceptacji wymagań ról organizacyjnych i uzyskanie satysfakcji z wykonywania pracy. Jedną z głównych funkcji przywódcy polega na doprowadzeniu do tego, aby organizacja koncentrowała się na swoich celach. Gdy już uzgodni się cele, umówi i poinformuje o wymaganiach, przywódca musi być bezlitosny wobec siebie i innych.

Jakość przywództwa to twórczość, to wrażliwość na informacje, sygnały rynkowe, na innych ludzi, to umiejętność słuchania, wczuwania się w innych, w tym zwłaszcza w klienta. Sukces w zarządzaniu to postawienie się w roli konsumenta, to myślenie kategoriami klienta, to poszukiwanie sposobów zaspokojenia potrzeb i oczekiwań klienta z punktu widzenia jego percepcji, a nie percepcji organizacji. Na tej płaszczyźnie jakość organizacji i jakość przywództwa stają się jednością.

Jakość przywództwa to troska o szczegóły, to znajomość zagadnienia aż do najdrobniejszego fragmentu, wiedza, ile czasu potrzeba na rzeczy naprawdę ważne, jakie są rzeczywiste koszty, jakie jest faktyczne ryzyko i gdzie można pozwolić sobie na jego „zlekceważenie”. Ta troska o szczegóły czyni przywódcę podejrzliwym, zmusza go do kwestionowania stanu obecnego i poszukiwania usprawnień. Stała czujność przywódcy może powodować pewien paradoks. Przywódca nie zdoła bowiem osiągnąć sukcesu ani bez wiary w siebie, ani bez wątpliwości. Jego pewność potrzebna jest grupie, wzmacniając, a wręcz umożliwiając jej działania. Podejrzliwość jest niezbędna do tego, aby ostrzegać i na-

tychmiast rozwiązywać pierwsze, słabo widoczne objawy kryzysu. Przywódca musi zatem umieć wysłuchiwać krytycznych uwag przełożonych bez poczucia utraty własnego autorytetu czy zagrożenia.

Wielkie są wymagania stawiane przed przywódcami organizacji, ale i wielkie pułapki, czyhające zwłaszcza na ludzi sukcesu. Pułapka pychy, egoizmu, pogardy dla słabszych, przekonania o swojej boskości. Pułapki te sprowadzić mogą przywódcę do poziomu miernoty, a organizację przywieść do klęski. Bez bystrego wzroku i czujnego słuchu, wrażliwego i krytycznego umysłu, przywódca zdaje się bowiem na łaskę pochlebców i służalczych podwładnych, traci godność zawodową i popada w samouwielbienie.

Jakość zarządzania to swoisty paradygmat moralny, to spełnienie standardów moralnych, tworzących etos ludzi zarządzających, kierujących działalnością gospodarczą. Standardy moralne mogą stanowić pewien wzorzec postępowania, układ odniesienia dla oceny zachowań lub kierunkowskaz działania. Zestaw tych cech może być olbrzymi i dość trudny w wyborze. Stąd podsumowując nasze rozważania - skupimy się wyłącznie na niektórych cechach, specyficznie dobrych, określanych mianem skuteczności jako dominującej cechy menedżerów.

Stanowiska kierownicze zakładają szczególną moralność, wymagającą wysokiej zdolności do podejmowania odpowiedzialności i kompetencji w kreowaniu morale u innych. Trwałość organizacji zależy od jakości przywództwa, ta zaś wywodzi się z horyzontów moralności, na której się opiera. Tymczasem jakże często, niestety, zdarza się, iż menedżer:

- nie ma dystansu wobec siebie,
- ma zafalszowany obraz samego siebie,
- patrzy tylko z własnej perspektywy,
- nie toleruje wieloznaczności i niezgodności ze swoją opinią,
- ucieka od refleksji,
- uprawia myślenie życzeniowe,
- woli ludzi osądzać niż ich rozumieć,
- jest bezkrytyczny wobec swojej wiedzy,
- feruje sądy kategoryczne,
- dąży do popularności kosztem efektywności organizacji,
- unika odpowiedzialności.

Są to atrybuty zachowań niemoralnych, mówiąc wprost przejawy głupoty, a głupota w zarządzaniu jest zachowaniem niemoralnym.

Przedstawmy zatem wybrane przykłady standardów moralnych, które powinny stanowić podstawę przekonań i działań menedżera. Chcemy przy tym wskazać, iż prezentujemy pragmatyczne, wręcz użyteczne podejście do moralności. Bliski jest nam franklinowski wizerunek tzw. człowieka godnego kredytu, dla którego oszczędność łączyła się z kultem zrównoważo-

⁵ A. Jay: *Machiavelli ...*, op.cit., s.149.

nego budżetu, a równowaga między „ma” i „winien” miała aspekt działania moralnie słusznego. Przytoczmy franklinowską tabelę cnót, służącą codziennemu doskonaleniu się:

- 1) wstrzeźliwość,
- 2) umiejętność milczenia i unikania rozmów o głupstwach, z których żaden z interlokutorów nie może mieć żadnego pożytku,
- 3) porządek,
- 4) mocna decyzja niechybiana nigdy postanowieniom,
- 5) oszczędność,
- 6) pracowitość,
- 7) szczerość, nieposługiwanie się podstępem,
- 8) sprawiedliwość,
- 9) umiarkowanie,
- 10) schludność ciała, ubrania i otoczenia,
- 11) spokój, tj. niedopuszczenie do tego, żeby wytrącały człowieka z równowagi drobiazgi, wydarzenia godzące w równą mierze we wszystkich czy też wydarzenia nieuniknione,
- 12) czystość płciowa,
- 13) pokora⁶.

Przyjęcie założenia, iż skuteczność zarządzania jest przejawem moralności menedżera, pozwoli nam na przedstawienie kilku imperatywów moralnych, źródeł przekonania i podstaw działania liderów środowiska biznesu.

Podstawowym imperatywem moralnym jest **być lepszym menedżerem**, czyli mieć świadomość tego, co chce się osiągnąć, do czego się zmierza i jak to uzyskać.

Imperatywem moralnym staje się nowoczesność w zarządzaniu, której podstawą jest⁷:

- otwartość na nowe doświadczenia (gotowość do zarzucenia starych schematów i zastępowania ich nowymi doświadczeniami),
 - gotowość akceptacji zmian (być innowacyjnym, wymyślając nowe pomysły i pozytywnie reagując na pomysły innych),
 - poszukiwanie nowych informacji i wzbogacanie istniejących,
 - dążenie do doskonałości w myśleniu i działaniu.
- Można to osiągnąć poprzez stałe podwyższanie swoich

umiejętności i wiedzy oraz wykazywanie pokory wobec swojej niewiedzy.

Skuteczność stanowi podstawową, a w zasadzie jedyną miarę oceny działania menedżera. Skuteczne zarządzanie oznacza m.in.:

- właściwe ustalanie priorytetów - opieranie się raczej na przyszłości, a nie przeszłości, skupianie się raczej na możliwościach niż na zagrożeniach, wybieranie własnego kierunku „natarcia”, a nie mechaniczne kopiowanie cudzych doświadczeń i przykładów,
- planowanie działania, uwzględniające zmienność otoczenia, z wiarą w sukces o dłuższej perspektywie i bez ignorowania istotnych szczegółów dnia dzisiejszego,
- rozważne kalkulowanie ryzyka z poczuciem wiary w sens swojego działania i odpowiedzialności za jego konsekwencje,
- mądre gospodarowanie czasem swoim i podwładnych, konkretnie i przekonująco przydzielanie zadań i obowiązków.

Imperatywem moralnym menedżera musi być poszanowanie godności innych, ale i swojej. Można to osiągnąć, czując się odpowiedzialnym za podwładnych, sprawiając, aby nam ufali, starając się zrozumieć, co oni robią, i co sprawia, że funkcjonują w środowisku pracy. Należy jasno określać, czego się po pracownikach spodziewamy, wykazując zainteresowanie i pozwalając im poczuć się ważnym, oraz obsadzać stanowiska według zasług, a nie powodów osobistych, nie zgadzając się jednocześnie na przeciętność. Moralność menedżera to również poszanowanie własnych kompetencji, czyli budowanie własnej wolności na poszanowaniu prawdy. Oznacza to m.in.:

- troskę o fakty i dbałość o szczegóły,
- nieuleganie pokusie bycia popularnym w obliczu poszukiwania efektywności,
- szacunek dla danego słowa, czyli akceptowanie odpowiedzialności za to, co jest prawdziwe, nie zaś bycie biernym konformistą,
- odrzucenie grzechu pychy menedżera i poczucia wieczności stanowiska.

I na zakończenie jeszcze jeden imperatyw moralny menedżera, będący kluczem do sukcesu działania, kluczem udanego procesu wymiany społecznej. Jest to poszanowanie dla klienta, czyli tego „kto nam płaci”. Miarami owego imperatywu są: patrzenie na procesy biznesowe oczyma klienta, ustanowienie zadowolenia klienta najwyższym celem firmy, zbudowanie organizacji wokół potrzeb klienta.

⁶ Cyt. za M. Ossowską: *Moralność mieszczańska*. Wrocław, Warszawa, Kraków Ossolineum.

⁷ Por. również: *Etyka biznesu*, pod red. J. Dietla i W. Gasparskiego. Warszawa 1997 PWN, s. 120-121 (L.Gajos: *Etos ludzi biznesu*).

Monetary Policy Effectiveness under Low Inflation and the Problem of Nominal Interest Rate Zero Bound

Andrzej Wojtyna

The zero bound issue is only one aspect of the optimal inflation problem. The other aspects relate to the adverse effect of zero inflation on wage negotiations (as proposed by Akerlof *et al.*), or asset market inflation under observed rates verging towards zero. The problem of zero bound can thus be regarded as an important element of the debate seeking to determine whether zero inflation rate is optimal for the economy. As Japan's recent experience shows, zero bound has ceased to be a theoretical curiosity and has become a subject of lively

debates amongst researchers. The paper aims to approximate the main themes of this debate. Following introductory remarks, the author proceeds to discuss alternative interpretations of the zero bound problem. Part three of the paper presents the findings of simulations by different authors of the economy's responses under zero bound conditions. The fourth part deals with conclusions arising from historical evidence. Finally, part five formulates monetary policy recommendations aimed at preventing or eliminating zero bound.

The World Bank - its History, Current Position and Prospects

Krystyna Brzozowska

The World Bank was established in 1946 as a special-purpose financial institution for providing a support of economy development in poor countries with low income. At the beginning the International Bank of Reconstruction and Development (commonly known as a World Bank) was involved in financing projects of reconstruction in ruined countries.

In a period of over fifty-year activity Bank's capital increased several times by growing number of country members and share increase. At the end of fiscal 2000 Bank has 181 country members and subscribed capital of above \$300 billion.

During years of activity World Bank expanded an area and sectors involvement. A demand for Bank services caused a necessity of supplementing IBRD activity with other institutions, which had to cover special tasks. In fact, three other institutions were established, strictly connected to IBRD. Each of them acts independently, but they are dependent on organisational and functional aspect. All of them have formed The World Bank Group.

The main purpose of World Bank activity is a reduction of poverty and increase of country development. For such reason World Bank Group is offering a number of loans, credits and guarantees. IBRD provides loans and development assistance to middle-income countries and creditworthy poorer countries. The IBRD obtains most of its funds through sale of bonds in international capital markets. IBRD offers different types of loans like as currency pool loans, variable single currency loans and fixed

spread loans. All of them are rated upon LIBOR plus margin and commitment fees. IDA plays a key role in supporting the Bank's poverty reduction mission. IDA assistance is focused on the poorest countries, to which it provides interest-free credits and other services. IDA mainly depends on contributions from wealthier member countries. IFC promotes growth in the developing countries by financing private sector investments and providing technical assistance to governments and businesses. IFC provides both loan and equity finance for ventures in developing countries. MIGA helps encourage foreign investments in developing countries by providing guarantees to foreign investors against loss caused by non-commercial risks. ICSID provides facilities for the settlement by conciliation or arbitration of investment disputes between foreign investors and their host countries. IDA and ICSID are not-profit institutions.

The main area of World Bank Group's institutions is Latin America, Africa and South Asia. The main sectors of their activity are infrastructure projects and economy policy implementation. Besides credit and loan activity World Bank Group offers also comprehensive activity on training, technical assistance, public funds management, investment funds management and so on.

After almost sixty years activity World Bank was successful in many cases, but there were some unsuccessful cases also. The Bank had been transformed many times, but it has saved its initial mission, and the question about World Bank future has not been answered yet.

Internal Auditing in Banks in the Light of International Standards

Piotr Balcerzak, Remigiusz Witold Kaszubski

The authors discuss the publication „Standards for the Professional Practice of Internal Auditing”, issued by The Institute for Internal Auditors, Inc. The work has been translated into Polish by the Polish Institute of Internal Auditing plc, edited by Edmund J. Saunders, and by Polish Bank Association in conjunction with Polish Internal Auditors' Institute. While the standards referred to can be applied in any company, the authors of the paper focus on their application in banking, with due consideration for the specifics of the trade.

It is pointed out that the ultimate objective of internal auditing is to help achieve maximum efficiency and effectiveness of operations. Secondly, internal auditing is implemented with a view to secure a high degree of credibility for the company's financial documents as well as their conformity with the law. The auditing must include all levels of the bank's organisational structure: only then will accurate information be obtained as to the degree of completion of the tasks envisaged and whether or not their implementation complies with the law.

The authors emphasise the impact of internal auditing upon the management of banking operations, especially with respect to the risk involved. They point to its prominent position in the banking law and practice. They further indicate that internal auditing standards, at present not legally binding in Poland, should be incorporated in the country's law, being a combined effect of best practice and experience in this area. The standards comprise five areas: independence, professionalism, the scope of activities, the procedures and management of Internal Audit Department. Each area creates a self-contained structure within the broadly

understood internal auditing, therefore each of them has been discussed in detail.

The paper elaborates on the issues whose treatment in the Standards only provides a point of departure, a kind of a blueprint to be implemented in the various fields of banks' activities. In analysing aspects of standards-based internal auditing in banks, the authors highlight its key advantage: the standards provide a platform for the banks to build their own auditing methodologies, correspondent with the requirements of each individual institution.

Mortgage Banking

Andrzej Raczek

The paper discusses the key issues of mortgage banking development in Poland. The author deals with the macroeconomic and organisational conditions necessary to release a rise in mortgage lending. He also considers mortgage banking models from the point of view of their adaptability to the Polish conditions. This is done in several stages. First, the author seeks to define two elements: Polish borrowers' expectations as to banking products on one hand, and the areas of banking risk involved in mortgage lending on the other. With these established, it is possible to define the requirements for an effective mortgage banking system in Poland. The author assumes that the key problem arising when housing is extensively credited is the procedure for refinancing. Setting off from there, he discusses two mortgage banking models: the American and the German one. This includes a presentation of the sales

and debt payment systems. The emphasis however is on the distribution of the risk involved in mortgage lending. Another focus is the relationship between mortgage lending and the system of credit refinancing through debt securities. Against this background, the Polish mortgage banking model as implied by the Law on Mortgage Bonds and Banks is evaluated. Final conclusions relate to the operating Polish mortgage banking model, combining various institutional solutions (universal and mortgage banks, building societies). It is pointed out that in the light of the expected rise in bank-financed housing it is necessary to create common standards for granting mortgage loans. Standardisation of mortgage products should not only revitalise credit debt trading, but above all provide a framework for a secure development of this area of banking.

Transformation of Polish Tax System in the 90s

Jolanta Ciak

The systemic transformation launched at the beginning of the decade resulted in changes which have affected all areas of business life. The transition from real socialism to market economy entailed a series of changes in the public finance system, obviously including the tax system of that time.

As the system completely failed to meet the requirements of the market economy towards which the Polish economy was evolving, it had to be changed radically. Under the previous regime, taxes did not fulfil their role, as they consisted in financial flows within the same collective sector. Since tax must be perceived as a valid parameter of choice for economic, investment and consumption decisions, the levies must be set at an adequate level. In the previous system, taxes fulfilled only their fiscal role, imposing constraints on the activity of all agents, in particular the few private companies. The tax system then in operation was incoherent and inconsistent, which resulted from attempts to tax by legal form and type of business activity rather than the scale of operations, expressed in the amount of income.

The crisis of public finance which presented itself between the first and second quarter of 1991 forced regulators to speed up the implementation of tax reforms. That said, it must be pointed out that the evolution of the system towards its present form had already started in the late eighties. Some of its important stages included the

introduction of a uniform company tax in 1989, modified in the subsequent years (e.g. 1992). The next step was the launch of the personal income tax, replacing many earlier taxes, and then the gambling tax. In the following year the VAT, officially named „tax on goods and services” was introduced, along with excise tax, both of which became a reliable source of government revenue. Additionally, temporary import levy was put in place, as well as a tax on sale of shares in public trading. The changes in the tax system resulted also from the restoration of local government in Poland. In the process, a financial base had to be created for local government operations at the *gmina* (district) and, since 1999, the *powiat* (local borough) and voivodship levels. This base came to rest on local and central taxes. No further taxes were introduced in the subsequent years, but the existent ones were modified with respect to the rates, or scopes of application for the zero or reduced rate. Two major tax issues are still outstanding, namely the problem of property tax (the cadastre) and that of taxing the Polish agriculture.

The Polish tax system will probably continue to evolve for years to come, even considering the inevitable acceleration forced by the harmonisation with the EU tax system. The target system should be stable, transparent and predictable; it should guarantee sustained government revenue while remaining conducive to the growth of business activity.

The Principles and Evaluation of the Operation of the EAF System

Beata Gos

The paper aims to familiarise the reader with the operating principles and the effectiveness of the EAF system. Even though it is being replaced by another system (RTGS⁺) as of September 2001, EAF procedures for the settlement of payment instructions are worth considering. EAF is a modern hybrid system, i.e. it combines the features of a netting and gross settlement system. Owing to this solution, credit, systemic and liquidity risks are considerably reduced and participants' liquidity can be used optimally. This type of system has recently gained in recognition, as it exploits the advantages and eliminates disadvantages of both homogenous systems.

The German EAF (Euro Access Fund) system was created in March 1996 as EAF 2, Elektronischen Abrechnung Frankfurt. The name Euro Access Fund was assumed on 1 January 1999, the day of the euro introduction. Since that time, EAF has been dealing exclusively with euro transactions. The system is operated by Deutsche Bank. EAF handles mostly interbank money market and currency transactions, but it also settles the payments of banks'

clients. Additionally, it is the main system for processing cross-border payments, despatched from and received by the system through the branches of foreign banks located in Germany.

The participants of EAF are direct or indirect ones. The participants with no seat in Germany can use the remote access facility EAF is equipped with. This service is available through SWIFT, which supports the operation of the entire EAF system. In order to use EAF as a direct participant, one has to meet access criteria defined by the system's operator. There are 14 Polish banks operating in EAS as indirect participants.

An EAF settlement day comprises two phases. During the first phase, the participants deliver their payment instructions to the system. These are cleared bi- and multilaterally and subsequently settled in a continuous manner, in the order in which they were received. During phase two, payments not settled during the first phase are effected. EAF settles only the payments fully covered by funds on account with Deutsche Bank; any other payments are treated as cancelled. EAF's priority is to use liquidity economically.

The Quality of Quality Management, or Leader's Moral Imperatives

Krzysztof Opolski

An organisation's success is usually viewed through the perspective of its capital or material resources, the competitiveness of its products or services, its technological advantage etc. Unfortunately, it is rarely noted that organisational success is also determined by the quality of the management, the ability to create a coherent company culture or the charisma of its leaders.

Many managers of today still fail to see this truth. Seeking cheap popularity and quick profits, indiscriminately convinced of their infallibility and strength of management, they tend to marginalise their own managerial capacity as a factor of organisational success.

The paper highlights the need for a modern approach to management, which is described in qualitative dimensions, with a special focus on quality leadership. We underline the fact that the quality of management is not exclusively about managing the company and its staff efficiently; it is also a moral paradigm, a need to live up to certain moral standards and contribute to the ethos of a business leader.

The paper is targeted at all managers who consciously undertake the effort of managing a company, insurance company, a bank, etc., in the hope that they recognize management as, among other things, a major obligation and moral challenge; a responsibility towards others and not in the least oneself.