

Czynnik własnościowy a efektywność sektora bankowego

Część I - przegląd literatury*

Michał Chałaczkiwicz

Transformacja gospodarcza w Polsce przyniosła ogromne zmniejszenie roli państwa w sektorze bankowym. Według stanu z końca września 2003 r., inwestorzy prywatni kontrolowali prawie 84% funduszy własnych sektora oraz około 75% aktywów banków¹. Tymczasem jeszcze w 1993 r. wskaźniki te wynosiły odpowiednio 15,2% funduszy własnych oraz 13% aktywów sektora bankowego². W kontekście zachodzących zmian nasuwa się zatem pytanie o wpływ procesu prywatyzacji na zmianę poziomu efektywności działania instytucji bankowych, a pośrednio na sprawność całego systemu gospodarczego.

W niniejszej, pierwszej części opracowania, dokonuję przeglądu wybranych pozycji literatury naukowej, odnoszących się do problematyki wpływu własności państwowej oraz prywatnej na efektywność sektora bankowego. Omawiam w niej podstawowe tezy najciekawszych, moim zdaniem, prac z tego zakresu. Analiza taka umożliwi usytuowanie kierunków polskich reform sektora bankowego na tle bogatego, acz mało znanego dorobku naukowego z tej dziedziny oraz doświadczeń empirycznych innych krajów.

Szczególne zainteresowanie badaczy problematyką struktury własnościowej sektora bankowego wynikało z faktu, że banki stanowią element systemu finansowego o zasadniczym znaczeniu dla funkcjonowania

gospodarki³. Już w 1911 r. **Joseph Schumpeter** dowodził, że wyjątkowa rola instytucji bankowych polega na umiejętnej alokacji oszczędności społeczeństwa pomiędzy podmiotami gospodarczymi, co „*zmusza gospodarkę do wchodzenia na nowe tory, do kierowania środkami na nowe cele [...]. Nawet przy najbardziej konserwatywnej ortodoksji teoretycznej nie da się zaprzeczyć faktom, że bez kredytu nie mógłby powstać nowoczesny przemysł, że kredyt uniezależnia do pewnego stopnia jednostkę od odziedziczonej własności, że w życiu gospodarczym długi są rumakiem, na którym talent galopuje do sukcesu. Nie powinien też budzić zdziwienia związek istniejący między kredytem a realizowaniem innowacji*”⁴.

Zwolennicy własności państwowej w sektorze bankowym argumentują, iż państwo jest w większym stopniu niż instytucje prywatne zdolne do efektywnej alokacji kapitału w przedsięwzięcia inwestycyjne, zwłaszcza o wysokiej użyteczności społecznej. **Alexander Gerschenkron** był jednym z pierwszych ekonomistów, którzy opowiedzieli się za aktywnym udziałem państwa w sektorze bankowym w krajach rozwijających się⁵. Konkluzję taką Gerschenkron sformułował na podstawie analizy porównawczej krajów europejskich (m.in. Włoch, Niemiec, Anglii oraz Rosji), w drugiej połowie XIX wieku, znajdujących się na różnych etapach rozwoju gospodarczego⁶ (ang. *degree of backwardness*). Posługując się przykładem dziewiętnastowiecznych Niemiec,

* Druga część artykułu zostanie opublikowana w nr. 10/2004 „Banku i Kredytu”.

¹ *Sytuacja finansowa banków w okresie styczeń-wrzesień 2003 r. Synteza*. Warszawa 2003 NBP, s. 33-34.

² E. Balcerowicz, A. Brańkowiński, *Restructuring and Development of the Banking Sector in Poland. Lessons to be Learnt by Less Advanced Transition Countries*, CASE Reports, No 44, Warsaw 2001, s. 40, 42.

³ Na określenie szczególnej roli systemu finansowego w gospodarce Paul A. Samuelson w 1948 r. użył określenia „dynamic vitality” (P. Samuelson: *Economics*, McGraw-Hill, Nowy Jork 1948).

⁴ J. Schumpeter: *Teoria rozwoju gospodarczego*. Warszawa 1960 PWN, s. 110.

⁵ *Finance for Growth. Policy Choices in a Volatile World*. The World Bank, 2001, s. 125.

⁶ Pojęcie „doganiającej industrializacji”. Por. J. Gajdar: *Anomalie wzrostu gospodarczego*. Warszawa 1999 „Biblioteka CASE”, s. 23.

autor dowodził, że prywatne banki komercyjne odegrały szczególną rolę w procesie industrializacji tego kraju. Jednak w odniesieniu do sytuacji występującej w ówczesnej Rosji, gdzie nie wykształciło się wystarczająco dojrzałe otoczenie instytucjonalno-prawne dla rozwoju banków prywatnych, Gerschenkron uważał, że główną rolę w wyzwaniu aktywności gospodarczej powinny odgrywać banki państwowe⁷. Podstawowymi problemami w Rosji na przełomie XIX i XX wieku były bowiem: brak akumulacji pierwotnej kapitału, względnie nieliczna grupa prywatnych przedsiębiorców, niski poziom standardów etycznych w działalności gospodarczej oraz ostrożny lub wręcz podejrzliwy stosunek znacznej części rosyjskiego społeczeństwa, w tym inteligencji, do wszelkich przejawów przedsiębiorczości. Wykładnię stanowiska Gerschenkrona w odniesieniu do zaangażowania państwa w sektor bankowy stanowią poniższe słowa:

„Im bardziej opóźniony był proces rozwoju przemysłowego w danym kraju, tym jego przebieg był szybszy i bardziej gwałtowny, oczywiście, o ile w ogóle miał on miejsce [...]. Im bardziej opóźniony w rozwoju gospodarczym był dany kraj, tym większe prawdopodobieństwo, że proces jego uprzemysłowienia przebiegał w ściśle określonym kierunku. W zależności od stopnia zacofania, oparcie dla obranego kierunku mogło znajdować się w bankach inwestycyjnych działających pod auspicjami państwa lub kontrolowanych przez administrację”⁸ (tłumaczenie własne).

Analizując proces industrializacji Rosji, Gerschenkron odnotował, że w silnie skorumpowanym otoczeniu gospodarczym i wobec braku wystarczających standardów etycznych żaden prywatny bank nie zaangażowałby się w finansowanie kosztownych i długoterminowych projektów przemysłowych⁹. Lukę tę powinny zatem wypełniać, przynajmniej czasowo, banki kontrolowane przez państwo. Gerschenkron dopuszczał więc możliwość (w odróżnieniu do wielu przedstawicieli nurtu etatystycznego w dobie socjalizmu), że wraz z rozwojem gospodarczym państwo będzie stopniowo wycofywało się z aktywnego udziału w sektorze bankowym (tzw. *development view of state banking*), co doprowadzi do ukształtowania się systemu bankowego opartego na modelu niemieckim, tzn. bankowości uniwersalnej¹⁰.

Podejście to dobrze ilustruje poniższy cytat z pracy „Economic Backwardness in Historical Perspective”:

⁷ R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer: *Government Ownership of Banks*, „The Journal of Finance”, February 2002, Vol. LVII, No 1, s. 266.

⁸ A. Gerschenkron: *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge 1962 Harvard University Press, s. 44.

⁹ *Ibidem*, s. 22.

¹⁰ Ciekawe omówienie teorii Gerschenkrona zawierają: D. Lane: *Russian Banks and the Soviet Legacy*. „Research Papers in Management Studies”, University of Cambridge 2001; S. Andrianova, P. Demetriades, A. Shortland: *State Banks, Institutions, and Financial Development*. Loughborough University & University of Leicester 2003; Y. Miwa, J. M. Ramseyer: *Banks and Economic Growth: Implications from Japanese History*. University of Tokyo 2000.

„Postęp gospodarczy będący efektem prowadzonej pod koniec XIX wieku polityki gospodarczej był tak znaczący, że w latach 1907-1914 stało się możliwe utrzymanie wysokiego tempa wzrostu produkcji przemysłowej, pomimo wcześniejszego częściowego wycofania się władzy państwowej z bezpośredniej partycypacji w gospodarce [...]. [...] W związku ze zmniejszeniem zaangażowania państwa w gospodarkę, banki zaczęły stopniowo przejmować niektóre funkcje, wcześniej wypełniane przez władzę państwową. Prowadziło to do rozszerzenia zakresu czynności bankowych, poczynając od dostarczania kapitału obrotowego, na długoterminowych inwestycjach w przemysł kończąc. Dopiero zmniejszenie zacofania gospodarczego umożliwiło przyjęcie modelu systemu bankowego opartego na niemieckim modelu bankowości uniwersalnej”¹¹ (tłumaczenie własne).

Podejście Gerschenkrona było reprezentatywne dla wielu ekonomistów, zwłaszcza w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych dwudziestego wieku. Uznawali oni, że w krajach rozwijających się państwo poprzez należące do niego banki stanowi istotną siłę, zdolną do aktywizacji działalności gospodarczej kraju oraz wyrównywania różnic w poziomie rozwoju poszczególnych regionów lub państw. Spośród autorów rozwijających tę tezę należy wymienić szwedzkiego polityka i ekonomistę **Gunnara Myrdala**, który opierając się na podobnych przesłankach dowodził zasadności silnego zaangażowania państwa w sektor bankowy w Indiach i innych krajach azjatyckich¹².

Myrdal postawił tezę o konieczności „kreowania harmonii” przez państwo, co ma szczególnie wydzźwięk w odniesieniu do sektora bankowego, uznawanego za źródło pozyskiwania środków niezbędnych do realizacji centralnych programów rozwoju gospodarczego, wspomagających proces „doganiania” krajów rozwiniętych i wyrównywania poziomu rozwoju gospodarczego w poszczególnych regionach. Dla zilustrowania tego podejścia do problematyki określenia miejsca własności państwowej w rzeczywistości społeczno-gospodarczej, a w szczególności w systemie bankowym, warto przywołać słowa Gunnara Myrdala z pracy „Teoria ekonomii a kraje gospodarczo nierozwinięte”:

„Gdyby pozostawić rynek swobodnej grze sił nie hamowanej polityką interwencyjną, wówczas produkcja przemysłowa, handel, bankowość, ubezpieczenia, żegluga i właściwie prawie wszystkie dziedziny działalności ekonomicznej, które w rozwijającej się gospodarce dają raczej dochód wyższy niż przeciętny, a także nauka, sztuka, literatura, o świata – całe życie kulturalne – skupiałyby się w pewnych ośrodkach i regionach, podczas gdy w pozostałej części kraju panowałby mniejszy lub większy zastój”¹³.

¹¹ A. Gerschenkron: *Continuity in History and Other Essays*. Cambridge, Massachusetts 1968 The Belknap Press of Harvard University Press, s. 425.

¹² G. Myrdal: *Przeciw nędzy na świecie*. Warszawa 1975 PIW, s. 288-289.

¹³ G. Myrdal: *Teoria ekonomii a kraje gospodarczo nierozwinięte*. Warszawa 1958 PWN, s. 48.

Wielu ekonomistów postrzegało własność państwową również jako gwarancję zaspokajania podstawowych potrzeb społecznych. Reprezentant tego nurtu, **W. Arthur Lewis** opowiadał się za własnością państwową banków w ramach szerszej koncepcji sprawowania przez państwo kontroli nad strategicznymi obszarami gospodarki (tzw. *commanding heights approach*)¹⁴.

Ponadto, własność państwowa banków ściśle wpiętywała się w schemat gospodarki koordynowanej zgodnie z mechanizm nakazowo-rozdzielczym działającym w sprzężeniu z aparatem centralnego planowania. Centralizacja inwestycji wymagała bowiem zachowania przez państwo pełnej kontroli nad funkcjonowaniem instytucji sektora bankowego. Wśród zwolenników tej koncepcji należy wymienić ekonomistów **O. Langego**, **M. Dobba**¹⁵, **H. D. Dickinsona**¹⁶, **F. M. Taylora** oraz wielu innych¹⁷. Oskar Lange opisywał wspomnianą zależność w następujący sposób:

„Państwo kontroluje sektor uspołeczniony, który obejmuje kluczowe gałęzie przemysłu, cały system finansowy i kredytowy, transport, hurtowy handel wewnętrzny i handel zagraniczny [...]. Aby zniszczyć koncentrację prywatnych sił gospodarczych, które mogłyby przeszkodzić realizacji planu zmierzającego do zbudowania społeczeństwa socjalistycznego, państwa demokracji ludowej rozpoczęły swą działalność od upaństwowienia wielkiego prywatnego przemysłu, transportu i banków [...]. Nacjonalizacja taka pozwoliła państwu zająć „kierujące stanowiska” niezbędne dla zbudowania prawdziwej planowanej gospodarki”¹⁸.

Przeciwnym podejściu¹⁹ do roli własności państwowej w gospodarce rozwijało się od czasów **Adama Smitha**, twórcy teorii wolnej przedsiębiorczości, w której autor eksponował potężny motyw interesu prywatnego. Nawiązując do rozważań Smitha, **John Stuart Mill** w „Zasadach ekonomii politycznej” (1848 r.), pisał, że: „[...] zasada *laissez-faire* powinna znaleźć powszechne zastosowanie; wszelkie odstępstwa od niej, jeśli nie dokonują się w imię jakiegoś wyższego dobra, niewątpliwie są czymś złym”²⁰ (tłumaczenie własne).

Wyrazicielem również silnego sceptycyzmu wobec własności państwowej w gospodarce był **Alfred Marshall**, założyciel Szkoły z Cambridge. W swojej pracy z 1907 r. zatytułowanej „The Social Possibilities of

Economic Chivalry” pisał: „*Jestem przekonany, że w momencie gdy rozprzestrzeniła się kontrola państwa, znacząco zawęziło się pole dla wolnej przedsiębiorczości, a presja biurokratycznych metod osłabi nie tylko dążenia do wzbogacenia się, ale również wiele wyższych wartości ludzkiej natury, których umacnianie powinno być uważane za pierwotny cel socjalnych działań państwa*”²¹ (tłumaczenie własne). Jako receptę na tę sytuację Marshall postulował ograniczenie roli państwa w gospodarce wyłącznie do tych dziedzin, w których jedynie państwo może dostarczać efektywnych rozwiązań.

Z kolei **Paul Samuelson**, profesor Massachusetts Institute of Technology (MIT) i laureat nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii w 1970 r. zauważał, że własność prywatna i wolność gospodarowania zwiększają sprawność systemu gospodarczego. Paul Samuelson stwierdził, że: „w systemie, w którym dominują prywatne i wolne przedsiębiorstwa, żaden człowiek lub organizacja nie są dotknięte przez podstawową triadę problemów ekonomii: co, jak i dla kogo? Zasługuje to na naszą najwyższą uwagę. [...] Każdy zauważa jak wiele rząd robi, aby kontrolować działalność gospodarczą [...]. Przechodzi niezauważone natomiast, jak wiele w gospodarce dzieje się bez bezpośredniej ingerencji państwa”²² (tłumaczenie własne).

Równie ciekawy pogląd na temat pożądanego zakresu ingerencji państwa w system gospodarczy nakreślił **Milton Friedman**. Uważał on, że rola państwa powinna być ograniczona wyłącznie do zadań związanych z ochroną wolności obywatelskich, poprzez zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego. W swoich rozważaniach sformułował tezę, że: „opierając się – tak w działalności gospodarczej, jak i innej – głównie na dobrowolnej współpracy i prywatnej przedsiębiorczości, powodujemy, że sektor prywatny kontroluje władzę sektora rządowego i efektywnie chroni wolność słowa, wyznania i poglądów”²³ (tłumaczenie własne).

Problematyka roli własności państwowej w sektorze bankowym stała się przedmiotem szczególnego zainteresowania ekonomistów na gruncie krytyki socjalizmu. Zagadnienie to analizowali w okresie międzywojennym reprezentanci szkoły austriackiej w ekonomii, **Ludwig von Mises** i **Friedrich von Hayek**. Byli oni twórcami teorii „wolnej bankowości” i odpolitycznienia podaży pieniądza²⁴. Uważali, że prowadzenie rachunku ekonomicznego, a tym samym racjonalne gospodarowanie są w warunkach własności państwowej

¹⁴ R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer: *Government Ownership*..., op.cit., s. 266.

¹⁵ M. Dobb: *Szkice z teorii wzrostu i planowania*. Warszawa 1963 PWN; M. Dobb: *Teoria ekonomii a socjalizm*. Warszawa 1959 PWN.

¹⁶ H. D. Dickinson: *Price Formation in a Socialist Community*. „The Economic Journal” 1933, s. 237-250.

¹⁷ Szerzej na ten temat zob. w: L. Balcerowicz: *Z historii sporu o sprawność gospodarczą socjalizmu*. W: *Socjalizm, kapitalizm, transformacja. Szkice z przelomu epok*. Warszawa 1997 PWN, s. 39-60.

¹⁸ O. Lange: *Socjalizm*. Tom II, Warszawa 1973 PWE, s. 367, 369.

¹⁹ Syntetyczne omówienie różnych teorii własności w ujęciu historycznym zawiera: A. Shleifer: *State versus Private Ownership*. Harvard University, „Journal of Economic Perspectives”, Fall 1998.

²⁰ Szerzej na ten temat w: M. Błaug: *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*. Warszawa 2000 PWN, s. 227, 232.

²¹ A. Marshall: *The Social Possibilities of Economic Chivalry*. „The Economic Journal”, Vol. XVII, marzec 1907 r., s. 17-18.

²² P.A. Samuelson: *Economics. An Introductory Analysis*. Nowy Jork 1951 McGraw-Hill, s. 36.

²³ M. Friedman: *Kapitalizm i wolność*. Warszawa 1993 Centrum im. Adama Smitha & Rzeczpospolita, s. 16.

²⁴ B. Snowdon, H. Vane, P. Wynarczyk: *Współczesne nurty teorii makroekonomii*. Warszawa 1998 PWN, s. 380.

praktycznie niemożliwe. Mises dowodził, że scentralizowany proces alokacji środków inwestycyjnych doprowadzi do sytuacji, w której „mniej rozważni i bardziej optymistyczni menedżerowie będą mieli większą szansę na ekspansję swoich organizacji niż ich bardziej rozważni i sceptyczni koledzy. [...] W kapitalizmie to prywatny właściciel [również banku – przypis M. Ch.] decyduje o tym, komu powierzy swój kapitał. [...] Aby w pełni zrozumieć ten problem, należy sobie uświadomić, że prywatny właściciel nie inwestuje swoich środków wyłącznie w projekty oferujące wysokie zyski; stara się raczej znaleźć równowagę pomiędzy dążeniem do zrealizowania zysków a ryzykiem poniesienia straty”²⁵ (tłumaczenie własne). Dostrzegał więc istnienie związku pomiędzy mechanizmem administracyjnego rozdziału środków inwestycyjnych za pośrednictwem państwowego aparatu bankowego a zjawiskiem nazywanym współcześnie negatywną selekcją (ang. *adverse selection*) projektów inwestycyjnych i skłonnością do podejmowania nieuzasadnionego ryzyka (ang. *moral hazard*)²⁶ w warunkach świadomości braku jego negatywnych konsekwencji.

Istotny wkład do prezentowanej debaty naukowej wnieśli **Borys Brutzkus** oraz norweski ekonomista **Trygve J.B. Hoff**. Obaj kwestionowali socjalizm, w tym również założenia leżące u podstaw socjalistycznej teorii własności państwowej²⁷.

W latach 70. XX wieku kwestię reżimu własności w sektorze bankowym w warunkach gospodarki socjalistycznej badał węgierski ekonomista **Janos Kornai**, łącząc własność państwową z problemem tzw. miękkiego ograniczenia budżetowego (*soft budget constraint*)²⁸. Miękkie ograniczenie budżetowe występuje wówczas, gdy firma nie opiera swojej działalności na zasadzie rachunku ekonomicznego i gdy może liczyć na pomoc państwa w sytuacjach kryzysowych. Należy przy tym odnotować istnienie wielu możliwych form wspierania firm przez państwo: dotacje, indywidualne zwolnienia podatkowe (lub czasowe odroczenie płatności), zwolnienia z innych danin publicznych, ustanowienie ceny maksymalnej na dany produkt lub usługę, tolerowanie ukrytych podwyżek cen, kredytowanie przedsiębiorstwa na „miękkich”, arbitralnych zasadach czy wreszcie prolongata terminów obsługi zadłużenia. Państwo staje się wówczas instytucją gwarantującą przetrwanie firmy (ang. *supporting organization*) i kompensującą ponoszone przez nią straty. W istocie państwo w „paternalistycznym” kształ-

cie w ujęciu Kornaia gwarantuje przetrwanie firmy²⁹. Zasadniczą konsekwencją takiego stanu rzeczy jest zanik „bodźców merkantylnych”³⁰, nadanie pieniądzu roli czysto pasywnej³¹ – niewyzwalającej przedsiębiorczości opartej na racjonalnych przesłankach. Sytuacja ta, w połączeniu z monopolem państwa w systemie bankowym i stosowaniem miękkich ograniczeń, również w działalności kredytowej banków, prowadzi do katastrofalnych skutków. Z jednej strony firmy zgłaszają niemal nieograniczony popyt na dobra inwestycyjne oraz kredyt (praktycznie popyt ten jest niemożliwy do zaspokojenia)³², nie będą ograniczone limitami kosztowymi, z drugiej zaś banki poddawane są presji politycznej i w rezultacie prowadzą „miękką” politykę kredytową. Dla zobrazowania wpływu „miękkiego ograniczenia budżetowego” na sektor bankowy i w konsekwencji na system gospodarczy warto przywołać słowa Janosa Kornaia z pracy „Niedobór w gospodarce”:

„*Miękna zasady kredytowania – nabierając ducha keynesowskiego odchodzą od zasad konserwatywnych czy ortodoksyjnych. Deficyt budżetowy uważa się za dopuszczalny, a nawet – w pewnych warunkach – za pożądany. Kształtuje się gospodarka bez pokrycia. Pieniądz jest kreowany w celu rozszerzenia popytu*” (podkreślenie – M. Ch.)³³.

W opozycji do scharakteryzowanego powyżej mechanizmu twarde ograniczenie budżetowe (ang. *hard budget constraint*) i wymagana niezależność banków od nacisków politycznych (*de facto* równoznaczna z dominacją własności prywatnej w sektorze bankowym), dyscyplinuje przedsiębiorstwa i narzucają im konieczność prowadzenia racjonalnej gospodarki finansowej. Przedsiębiorstwo jest zmuszone pokrywać swoje koszty przychodami generowanymi ze sprzedaży produktów, towarów i usług. W takiej sytuacji bank przyznaje kredyt na podstawie analizy sytuacji finansowej przedsiębiorstwa, stosując „konserwatywne”, „ortodoksyjne” kryteria selekcji projektów inwestycyjnych. Takie postępowanie jest gwarancją podnoszenia efektywności działania przedsiębiorstwa, co w skali makroekonomicznej przekłada się na efektywność całej gospodarki. Tezy te znajdują potwierdzenie w rozwinięciu modelu miękkiego ograniczenia budżetowego w ujęciu Kornaia, który dowodzi, że prywatyzacja jest nierozzerwalnie związana z usztywnieniem ograniczenia budżetowego banków³⁴.

²⁵ L. von Mises: *Socialism. An Economic and Sociological Analysis*. New Haven Yale University Press 1951, s. 140.

²⁶ Wydaje się, że tłumaczeniem najlepiej oddającym istotę tego pojęcia jest: hazard moralny.

²⁷ Więcej na ten temat w: L. Balcerowicz: *Z historii sporu o sprawność gospodarczą...*, op.cit., s. 39-60.

²⁸ J. Kornai: *Resource-Constrained Versus Demand-Constrained Systems*. „Econometrica”, Vol. 47, Nr 4 July, 1979, s. 802. Por. również: J. Kornai: *Anti Equilibrium. Teoria systemów gospodarczych. Kierunki badań*. Warszawa 1977 PWN, s. 440.

²⁹ Tamże, s. 806. Pojęcie „paternalizmu” oraz jego ścisły związek z interwencjonizmem państwowym wyjaśnia Leszek Balcerowicz w: *Systemy gospodarcze. Elementy analizy porównawczej*. Warszawa 1993 SGH, s. 151-152.

³⁰ W wersji oryginalnej „profit incentive of the firm”.

³¹ W ujęciu Kornaia, „pieniądz jest aktywny, jeżeli faktyczne postępowanie podmiotu podejmującego decyzje zależy od ilości pieniądza, jaką podmiot ten dysponuje”.

³² J. Kornai: *Resource-Constrained...*, op.cit., s. 809.

³³ J. Kornai: *Niedobór w gospodarce*. Warszawa 1985 PWE, s. 419.

³⁴ Por. J. Kornai, E. Maskin, G. Roland: *Understanding the Soft Budget Constraint*. Harvard University Working Paper, 2002, s. 31.

W omawianej dyskusji pojawiły się nowe głosy, prezentujące dowody na brak uzasadnienia ekonomicznego dla utrzymywania własności państwowej w sektorze bankowym. Na wzrost popularności tej koncepcji wpłynęło powodzenie programów prywatyzacyjnych w innych dziedzinach gospodarki, jak również negatywne, choć reprezentatywne przykłady działalności banków państwowych³⁵. Szczególnie cenny wkład wniosły bez wątpienia projekty badawcze wykorzystujące szeroką i wieloletnią bazę obserwacji – krajów należących do różnych stref kulturowych i prezentujących zróżnicowany poziom rozwoju gospodarczego.

La Porta, Lopez-de-Silanes i Shleifer w pracy „Government Ownership of Banks” przedstawili wyniki badania na próbie, obejmującej po dziesięć największych banków z 92 krajów w latach 1970 i 1995³⁶. Główne wyniki omawianego projektu naukowego są następujące³⁷:

A. Własność państwowa w sektorze bankowym jest nadal zjawiskiem powszechnym: w 1995 r. ponad 42% aktywów dziesięciu największych banków w badanej grupie krajów stanowiło własność państwową wobec 59% w 1970 r. Na uwagę zasługuje fakt, że udział własności państwowej jest silnie skorelowany z kręgiem kulturowym, z którego dany kraj się wywodzi (a ściślej rzecz biorąc z systemem prawa). Zależność tę ilustruje wykres 1, przedstawiający ewolucję udziału państwa w strukturze własnościowej banków, w podziale na grupy krajów, wyodrębnione z uwagi na źródła systemu prawa. Wyróżniono anglosaski *Common law*, systemy prawa francuskiego, niemieckiego, skandynawskiego oraz grupę krajów postsocjalistycznych. Warto zauważyć wysoki udział własności państwowej w systemie prawa francuskiego w latach 70., co wiązało się z bardzo dużą aktywnością państwowych banków rozwoju we francuskiej strefie wpływów, jak również historyczną zmianę struktury własności instytucji finansowych w krajach postsocjalistycznych.

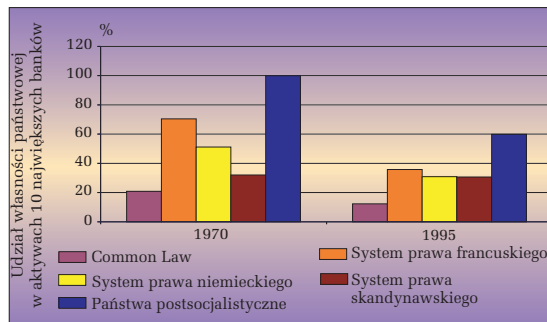
B. Udział własności państwowej jest tym większy, im niższy jest poziom dochodu narodowego *per capita* w danym kraju (por. wykres 2).

³⁵ Aktualnym przykładem takich banków, instytucji o tradycyjnie ugruntowanej pozycji w krajach swojego pochodzenia są: Crédit Lyonnais we Francji oraz Banespa w Brazylii. Pierwszy z nich został sprywatyzowany w 1999 r., po przeszło pięćdziesięcioletnim okresie własności państwowej, drugi natomiast został sprywatyzowany w 2000 r. poprzez sprzedaż pakietu kontrolnego hiszpańskiemu inwestorowi strategicznemu BSCH. W okresie własności państwowej każdy z wymienionych banków wygenerował straty szacowane na około 22-28 mld USD (dane Banku Światowego). Skalę problemu dobrze obrazuje fakt, że tylko 1993 r. strata finansowa Crédit Lyonnais przekroczyła 1,2 mld USD. Źródło: *Finance for Growth...*, op.cit., s. 127; S. Heffernan: *Modern Banking in Theory and Practice*. Wiley, 1996, s. 401; *The Scandal Continues. Special Report*. „The Economist” z 19.05.2001, s. 82-83.

³⁶ Kryterium wielkości banku stanowiła wartość jego aktywów. Próba obejmowała banki komercyjne oraz banki prowadzące działalność wspomagającą rozwój gospodarczy.

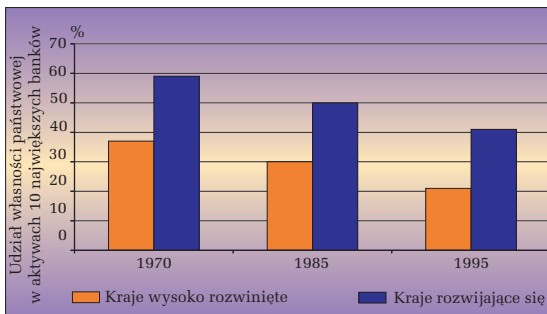
³⁷ R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer: *Government...*, op. cit. s. 268-290; *Finance for growth*, op.cit. s. 127.

Wykres 1 Ewolucja udziału państwa w strukturze własnościowej sektora bankowego w podziale na system prawa obowiązujący w poszczególnych grupach krajów w 1970 i 1995 r.



Źródło: R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer: *Government Ownership of Banks*. „The Journal of Finance”, February 2002, Vol. LVII, No 1, s. 272-274.

Wykres 2 Ewolucja udziału własności państwowej w międzynarodowym systemie bankowym w latach 1970, 1985 i 1995 w podziale na grupy krajów według poziomu rozwoju gospodarczego



Źródło: R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer: *Government Ownership of Banks*. „The Journal of Finance”, February 2002, Vol. LVII, No 1, s. 266.

C. Im wyższy jest udział własności państwowej w strukturze własnościowej sektora bankowego (w 1970 r.), tym słabszy jest późniejszy rozwój systemu finansowego i niższa jego efektywność. Co więcej, te negatywne efekty są tym silniejsze, im niższy jest poziom rozwoju gospodarczego badanego kraju. Przykładowa analiza regresji pokazuje, że gdyby udział własności państwowej w sektorze bankowym w Bangladeszu (począwszy od 1970 r.) kształtował się na poziomie 57% (czyli średniej wartości w analizowanej próbie) zamiast 100%, *ceteris paribus*, to średnie roczne tempo wzrostu gospodarczego byłoby wyższe od przeciętnie uzyskiwanego o 1,4 pkt. proc., a skumulowany dochód narodowy *per capita* byłby wyższy o 50% od obecnego.

D. Im wyższy udział własności państwowej w strukturze własnościowej sektora bankowego, tym niższe są wskaźniki wzrostu stopnia wykorzystania czynników produkcji.

E. Banki państwowe nie alokują kapitału w sposób możliwie najbardziej efektywny³⁸.

Z kolei, **Barth, Caprio i Levine**, objęli swoim badaniem 20 krajów należących do OECD, 14 krajów Ameryki Łacińskiej, 11 krajów Afryki subsaharyjskiej, 12 krajów azjatyckich oraz 5 krajów Afryki północnej i państw europejskich nienależących do OECD.

Autorzy prezentują rezultaty istotne z punktu widzenia rozważań o wpływie czynnika własności na efektywność systemu bankowego³⁹:

A. Okazuje się, że im większy udział własności państwowej w sektorze bankowym, tym wyższa rozpiętość odsetkowa (*spread*) pomiędzy oprocentowaniem kredytów i depozytów bankowych. Innymi słowy, im większy jest udział państwa w strukturze własnościowej sektora bankowego, tym wyższe są koszty działania banków i silniejsza pokusa, by koszty te były przerzucane na klientów.

B. Wraz ze wzrostem udziału państwa w strukturze własnościowej banków słabnie rozwój rynków kapitałowych i niebankowych instytucji pośrednictwa finansowego oraz występuje zjawisko mniejszego dopływu kredytu dla sektora niefinansowego.

C. Wzrost kontroli państwa nad systemem bankowym powoduje zmniejszenie konkurencji w całym sektorze, zarówno ze strony instytucji bankowych, jak i parabankowych. Przejawia się to chociażby w fakcie, że w zdominowanych przez państwo systemach bankowych wyższy jest odsetek wniosków odrzucanych przez instytucje nadzoru bankowego, dotyczących przyznania licencji na rozpoczęcie działalności bankowej. Słabsza jest też aktywność banków zagranicznych.

D. Rozpowszechnienie własności państwowej w sektorze bankowym zmniejsza zapotrzebowanie na rzetelną informację oraz ujemnie wpływa na efektywność monitoringu dokonywanego przez rynek (w ramach funkcji kontrolnej systemu finansowego). Ponadto, autorzy raportu dowiedli istnienia niebezpiecznego konfliktu interesów, w postaci koncentracji w rękach państwa własności instytucji bankowych, a w szerszym kontekście instytucji systemu finansowego, oraz funkcji nadzoru bankowego. Własność państwowa w bankowości zwiększa ryzyko wystąpienia kryzysu bankowego⁴⁰.

Podstawowym zagadnieniem, odnoszącym się do reżimu własności w sektorze bankowym, jest pytanie o politykę kredytową banków działających w różnych systemach własności. Jednym z projektów badawczych, ujmujących w ramy analityczne tę problematykę, jest najnowsze opracowanie *The Effects of Government Ownership on Bank Lending*, autorstwa **Paolo Sapienza** z Northwestern University. Autor koncentruje się na analizie wpływu własności państwowej w sektorze bankowym na politykę kredytową instytucji bankowych na przykładzie grupy 85 banków działających we Włoszech (40 prywatnych, 43 państwowych i 2 w trakcie prywatyzacji)⁴¹ oraz 37 tysięcy włoskich przedsiębiorstw korzystających z bankowych źródeł finansowania. Główne wyniki omawianego projektu badawczego są następujące⁴²:

A. Banki państwowe stosują zwykle niższe oprocentowanie kredytów niż banki prywatne (średnio o około 44 punkty bazowe) mimo że te ostatnie są skłonne udzielać większych kredytów, w ujęciu wartościowym, niż banki państwowe. Powyższe rezultaty zostały otrzymane w drodze porównania dwóch analogicznych grup kredytobiorców, starających się o uzyskanie kredytu bądź od banków państwowych, bądź prywatnych. Autor formułuje dwie hipotezy wyjaśniające to zjawisko. Po pierwsze, niższe oprocentowanie kredytów udzielanych przez banki państwowe może wynikać ze świadomie realizowanej strategii, służącej osiągnięciu określonych celów politycznych. Po drugie, możliwe jest również, że upolitycznionej kadry zarządzającej bankami państwowymi brakuje umiejętności niezbędnych do optymalizacji poziomu oprocentowania kredytów lub, w skrajnych przypadkach, jest to przejaw zjawisk korupcyjnych.

B. Banki państwowe częściej i taniej niż banki prywatne udzielają kredytów przedsiębiorstwom działającym na obszarach dotkniętych zjawiskami recesyjnymi (południowe regiony Włoch), co jest zgodne z polityką wspomagania rozwoju południa kraju, realizowaną przez włoskie rządy. Ponadto, banki państwowe chętniej i na lepszych zasadach kredytują duże przedsiębiorstwa. Zdaniem autora badania, może się to wiązać z relatywnie większymi korzyściami politycznymi lub personalnymi, oczekiwanymi ze strony dużych, a w praktyce włoskiej również upolitycznionych przedsiębiorstw.

C. Polityka kredytowa banków państwowych jest uzależniona od wyników w wyborach samorządowych partii politycznej, z którą dany bank jest związany. Na-

³⁸ Ciekawym opracowaniem, w którym podjęto próbę podsumowania dotychczasowego dorobku okresu transformacji sektora bankowego w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, jest najnowszy raport Banku Światowego: K. Sherif, M. Borish, A. Gross: *State-Owned Banks in the Transition. Origins, Evolution, and Policy Responses*. The World Bank, Washington D. C. 2003.

³⁹ J.R. Barth, G. Caprio Jr., R. Levine: *Banking Systems Around the Globe. Do Regulation and Ownership Affect Performance and Stability?* Policy Research Working Paper, No 2325, The World Bank, 2000, s. 12-13, 26-27, 33-60.

⁴⁰ Bazując na analizie danych historycznych, należy podkreślić, że każdy kryzys bankowy oznacza w praktyce wysokie koszty restrukturyzacyjne, które za pośrednictwem budżetu państwa ponoszone są przez podatników. Przykładowo, skumulowane koszty sanacji silnie upaństwowionego sektora bankowego w Czechach w latach 1991-1998 wyniosły 25,4% PKB, podczas gdy w Polsce, gdzie procesy restrukturyzacyjne i prywatyzacyjne były bardziej zaawansowane, w porównywalnym okresie koszty te sięgnęły 7,4% PKB. Nie bez znaczenia pozostaje tutaj fakt, że za podstawową przyczynę dwukrotnego wystąpienia głębokich i kosztownych kryzysów bankowych w Czechach

w latach 1991-1993 oraz 1996-1997 uważa się opóźnienie w prywatyzacji sektora bankowego i w konsekwencji pogłębienie się problemu tzw. złych kredytów. Zagadnienie to zostało bardziej szczegółowo opisane w: H. Tang, E. Zoli, I. Klytchinkova: *Banking Crises in Transition Economies*. Policy Research Working Paper, The World Bank, 2000.

⁴¹ P. Sapienza: *The Effects of Government Ownership on Bank Lending*. Northwestern University & CEPR, wersja wstępna z października 2002 r., s. 5.

⁴² Tamże, s. 5-9, 14, 18-25.

leży bowiem zaznaczyć, że zgodnie z panującą we Włoszech praktyką, partie polityczne mają istotny wpływ na obsadę głównych stanowisk w bankach państwowych. Co więcej, im silniejsza jest pozycja określonej partii politycznej w regionie, w którym działa kredytobiorca, tym niższa jest stopa oprocentowania kredytu udzielanego przez bank kontrolowany przez tę partię polityczną.

Warto podkreślić, że również w Polsce zaczęto doceniać zagadnienie efektywności banków. Pod koniec lat 90. zaczęto prowadzić badania mające na celu dokonanie pomiaru efektywności polskiego systemu bankowego. Jednym z opracowań, w których zaprezentowano wyniki tych badań, jest praca *Efektywność i ryzyko sektora bankowego w Polsce* powstała pod kierunkiem **T. P. Opieli**⁴³. W opracowaniu tym wykorzystano tradycyjną analizę wskaźnikową, jak również modelowanie ekonometryczne, poddając analizie dane bilansowe i rachunki wyników 56 banków komercyjnych działających w Polsce w latach 1996–1998. Badanie to pozwoliło określić, które banki są relatywnie najbardziej efektywne pod względem efektywności kosztowej (ang. *cost efficiency*) i dochodowej (ang. *profit efficiency*). Umożliwiło również zidentyfikowanie czynników, które wyjaśniają różnice w osiąganej przez banki efektywności. Jak się okazało, banki które osiągają najlepsze wyniki w tzw. grupie efektywnej, są własnością kapitału prywatnego. Co więcej, w grupie tej banki zagraniczne były relatywnie bardziej efektywne niż banki polskie, szczególnie pod względem zarządzania kosztami.

Podobne wnioski zaprezentowano w opracowaniu „Efektywność technologiczna i kosztowa banków komercyjnych w Polsce w latach 1997-2000” autorstwa **T. Kopczeńskiego i M. Pawłowskiej**⁴⁴. Autorzy badania przeanalizowali wpływ wielkości banku, rodzaju prowadzonej działalności oraz formy własności na efektywność technologiczną banków komercyjnych w Polsce w latach 1997-2000. Do estymacji miar efektywności wykorzystano nieparametryczną metodę DEA. Wyniki analizy wykazały, że podstawowym źródłem nieefektywności technologicznej jest duża liczba stosunkowo małych banków, które ze względu na zbyt niskie zaangażowanie nakładów nie są w stanie osiągać najkorzystniejszej relacji wyników do ponoszonych nakładów. Do istotnych determinant efektywności sektora bankowego należy również zaliczyć formę własności. Przeprowadzone badanie pokazało, że najlepszymi oszacowaniami miar efektywności

technologicznej charakteryzują się banki prywatne z przewagą kapitału zagranicznego.

Jak wynika z powyższych rozważań, tematyka wpływu czynnika własnościowego na efektywność sektora bankowego od lat była przedmiotem ożywionej dyskusji naukowej.

Zaprezentowane prace i projekty badawcze, szczególnie wykorzystujące nowoczesne metody pomiaru i analizy danych empirycznych, wskazują na szkodliwość nadmiaru własności państwowej dla sektora bankowego i w rezultacie całego systemu gospodarczego.

Pozwalają one sformułować następujące hipotezy badawcze:

- Banki państwowe są mniej efektywne operacyjnie oraz finansowo niż banki prywatne.
- Działalność (w tym w szczególności polityka kredytowa) banków państwowych służy realizacji celów politycznych i w związku z tym może być poddawana naciskom politycznym. W konsekwencji:
 - banki państwowe nie alokują efektywnie kapitału, przez co jakość ich portfeli kredytowych jest przeważnie gorsza niż w bankach prywatnych,
 - banki państwowe częściej niż banki prywatne udzielają kredytów przedsiębiorstwom działającym na obszarach dotkniętych zjawiskami recesyjnymi,
 - banki państwowe mają wyższą skłonność niż banki prywatne do przenoszenia zwiększonych kosztów swojej działalności (związanych z realizacją celów politycznych, a nieopartych na kryterium zysku) na swoich klientów w postaci wysokich spreadów.
- Banki państwowe są poddawane mniejszej presji konkurencyjnej, niż banki prywatne.
- Własność państwowa w sektorze bankowym jest tożsama z istnieniem miękkiego ograniczenia budżetowego zarówno w relacjach pomiędzy bankiem i klientem, jak również bankiem a Skarbem Państwa.
- Własność państwowa w sektorze bankowym zwiększa skłonność do podejmowania nieuzasadnionego ryzyka (*moral hazard*)⁴⁵ oraz negatywnej selekcji projektów inwestycyjnych (*adverse selection*).

Aby w pełni zrozumieć wpływ czynnika własnościowego na efektywność sektora bankowego, potrzeb-

⁴³ T.P. Opiela, P. Bednarski, M. Gołajewska, M. Józefowska, E. M. Nikiel: *Efektywność i ryzyko sektora bankowego w Polsce*. Warszawa 1999 „Materiały i Studia NBP”, zeszyt nr 96, s. 25-27.

⁴⁴ T. Kopczeński, M. Pawłowska: *Efektywność technologiczna i kosztowa banków komercyjnych w Polsce w latach 1997-2000, część II*. Warszawa 2001 „Materiały i Studia NBP”, zeszyt nr 135, s. 35-41.

⁴⁵ Należy jednakże odnotować, że tzw. hazard moralny towarzyszy nie tylko działalności banków państwowych, ale – szerzej – jest konsekwencją zjawiska określanego mianem „Too-Big-To-Fail” (TBTF). Polega ono na tym, że większą skłonność do podejmowania nieuzasadnionego ryzyka przejawiają duże banki (państwowe lub prywatne), wykorzystując świadomość, że obawa przed ich upadłością doprowadzi do natychmiastowej reakcji nadzoru bankowego, w postaci programu ratunkowego.

na jest jednak weryfikacja przedstawionych rezultatów badań i sformułowanych hipotez badawczych w kontekście działalności konkretnych instytucji bankowych, funkcjonujących w określonych realiach i otoczeniu instytucjonalno-prawnym.

Dlatego argumentów w dyskusji na temat pożądanego struktury własności sektora bankowego może dostarczyć analiza polskich doświadczeń w dziedzinie prywatyzacji banków. Pozwala ona porównać

kondycję banków, często mających tę samą genezę i zbliżone warunki startu działalności, pod rządami własności prywatnej i państwowej. Takim „żywym laboratorium” wpływu prywatyzacji na kondycję banku komercyjnego jest historia Banku Zachodniego i Wielkopolskiego Banku Kredytowego w latach 1989–1999. Wpływ zmian własnościowych na kondycję obu banków w tym okresie będzie przedmiotem analizy w drugiej części niniejszego opracowania.