

Dobra publiczne w usługach finansowych

Jan Krzysztof Solarz, prof. dr hab.

Katedra Bankowości, Wyższa Szkoła Ubezpieczeń i Bankowości, Warszawa

Wstęp

Problematyka dóbr publicznych w usługach finansowych jest niezmiernie rzadko podejmowana w artykułach naukowych. Może to oznaczać, że mechanizm rynkowy działa efektywnie w sektorze finansowym i nie wymaga ze strony państwa korygujących działań na koszt podatników. Tak nie jest. Z jednej strony, na rynku występują nieracjonalnie zachowujące się podmioty opisywane przez finanse behawioralne, z drugiej — zachowania stadne prowadzą do zarażania się kryzysami walutowymi i finansowymi. Skala zaburzeń w funkcjonowaniu instytucji i rynków finansowych narasta. Podatnicy ponoszą coraz większe koszty funkcjonowania mechanizmu rynkowego w sektorze finansowym. Powszechnie podnoszony jest postulat budowy nowej architektury systemu finansowego w skali globalnej. Rozstrzygnięcia dotyczące podziału dóbr na publiczne i prywatne nie uwzględniają interesu podatników. Celem opracowania jest zaprezentowanie spojrzenia na dobra publiczne w usługach finansowych właściwego ekonomii politycznej. Usługi finansowe znajdują się do początku transformacji ustrojowej w centrum debat nad kształtem mechanizmu rynkowego odpowiadającego naszej tradycji narodowej. Na ich marginesie czynione są uwagi o podziale dóbr oferowanych w usługach finansowych na dobra publiczne i dobra prywatne. Innym źródłem refleksji nad dobrami publicznymi w usługach finansowych jest polemika wokół źródeł i przejawów niesprawności rynku oraz państwa. Z niesprawnością rynku mamy do czynienia, gdy działanie mechanizmu rynkowego nie zapewnia samoregulacji gospodarki — jest więc zawodne i musi być wsparte przez widzialną rękę państwa.

Tam gdzie informacja jest niepełna — a niepełna jest zawsze — niewidzialna ręka Adama Smitha, która ma za zadanie efektywnie kierować gospodarką, jest częściowo niewidzialna, bo jej nie ma [Steglitz, 2002, s. B4].

Niesprawność państwa występuje, gdy nie jest ono w stanie zagwarantować odpowiedniej struktury i wielkości podaży dóbr publicznych do wykorzystania potencjału rozwojowego kraju. Dotyczy to głównie systemu bezpieczeństwa narodowego, edukacji i badań oraz służby zdrowia i opieki socjal-

nej. Ujęcie źródeł ekonomicznej zawodności państwa jedynie przez pryzmat presji interesów grupowych i innych czynników wewnętrznych jest niewystarczające. Większa niż to się przyjmuje zawodność państwa wynika z uwarunkowań międzynarodowych [Lipowski, 2003]. Osadzenie źródeł niesprawności państwa w przestrzeni ponadnarodowej stanowi wyzwanie dla ładu politycznego. Ład polityczny jest sam w sobie dobrem publicznym i musi być starannie konstruowany [North, 2000].

W tych warunkach demokratycznie wybrana władza ustawodawcza usiłuje co roku przy uchwalaniu budżetu państwa definiować, co należy rozumieć jako dobra publiczne globalne, regionalne lub krajowe. Podejmowane pod presją doraźnych potrzeb fiskalnych definicje nie są ani spójne wewnętrznie, ani akceptowane społecznie. Powstaje więc poczucie nietrwałości i niejasności systemu fiskalnego kraju. Brak konstytucyjnego uregulowania popytu na dobra publiczne w sektorze finansowym prowadzi do dramatycznego skrócenia perspektywy praktycznych rozstrzygnięć w tej sprawie.

Trudność ustalenia, co jest interesem publicznym, a co jest interesem partykularnym przy wydawaniu funduszy publicznych, rodzi pokusę nadużyć ze strony licznych grup nacisku i potrzebę głębszej refleksji nad rozróżnieniem dóbr publicznych oraz dóbr prywatnych, m.in. w usługach finansowych.

Problematyka dóbr publicznych jest obecna w literaturze ekonomicznej od ponad wieku. Obecny kształt nadał jej Paul Samuelson, definiując w matematycznej formie brak rywalizacji, wyrażający się we wspólnym dostarczaniu dobra publicznego, oraz określając nieskuteczność prób wyłączenia kogokolwiek z konsumpcji dobra publicznego [Samuelson, 1954]. Niedostatek tego typu refleksji w odniesieniu do usług finansowych powoduje podejmowanie wielu uzasadnianych interesem publicznym niespójnych działań zmieniających system i instytucje finansowe w celu zmniejszenia kosztów transakcyjnych i kosztów fiskalnych.

Niezbędne jest przygotowanie podstaw do publicznej dyskusji nad współczesnym rozumieniem dóbr publicznych w sferze usług finansowych w Polsce. Aby nadać pracy bardziej uporządkowaną formę, podzielono ją na trzy części.

W pierwszej zarysowano podział usług finansowych na dobra publiczne i dobra prywatne. W drugiej przedstawiono wybrane koncepcje globalnego dobra publicznego, regionalnego dobra publicznego oraz podjęto próbę określenia interesu publicznego w sferze usług finansowych w Polsce. W trzeciej dokonano przeglądu poglądów na temat możliwości zamiany dóbr publicznych w dobra prywatne przy świadczeniu usług finansowych. Całość rozważań zamykają wnioski płynące z przeprowadzonego rozumowania dla kształtowania systemu finansowego w Polsce.

1. Dobra publiczne i dobra prywatne w usługach finansowych

Klasyczna definicja dóbr publicznych określa je jako takie, które są dostępne dla wszystkich, a ich konsumpcja przez jednych nie ogranicza możli-

wości konsumpcji przez innych. Oznacza to, że teoria ekonomii definiuje dobra publiczne za pomocą dwóch kryteriów. Pierwsze, opisuje stopień, w jakim można wyłączyć kogokolwiek z korzystania z danego dobra. Prekursorami dóbr publicznych stają się w ten sposób dobra wolne, za które uchodzą przez setki lat woda i powietrze. Dziś wiemy, że w wielu częściach świata brak wody pitnej zagraża egzystencji ludzi, kwaśne deszcze zaś świadczą o stopniu i zasięgu zanieczyszczenia atmosfery. Pojawiły się pierwsze kawiarnie oferujące łyk tlenu, natomiast o ujęcia źródlanej wody pitnej konkurują jej prywatni dostawcy. Oznacza to, że przez wprowadzenie praw własności na dobra dotychczas dostępne wykluczono je z konsumpcji, a więc przekształcono w dobra prywatne.

Drugim kryterium rozróżniania między dobrem publicznym i dobrem prywatnym jest jego dostępność mierzona kosztem krańcowym konsumpcji danego dobra. Jeśli koszty te ulegają zmianie wraz ze skalą oferty, wówczas dane dobro można uznać za dobro prywatne. Wspólna podaż dobra publicznego wyklucza rywalizację o nie. Podręcznikowym przykładem tej sytuacji jest sygnalizacja świetlna, która jest dostępna dla wszystkich uczestników ruchu drogowego. Innym dydaktycznym przykładem braku bariery kosztowej jest ochrona przed wybuchem epidemii.

U podstaw rozróżnienia między dobrami publicznymi i prywatnymi znajduje się koncepcja niesprawności rynku lub niesprawności państwa. Pierwsza z nich występuje, gdy potencjalna lub rzeczywista konkurencja rynkowa nie prowadzi do wyników społecznie akceptowanych. Zewnętrzne koszty funkcjonowania mechanizmu rynkowego są tak duże i tak negatywne, że brak jest społecznego przyzwolenia do ich ponoszenia. Niesprawność rynku świadczy o tym, że nie zawsze interes prywatny jest równoznaczny z interesem publicznym. Zniekształcona motywacja jednostek prowadzi do zniekształceń motywacji publicznej.

Bezwzględny egoizm prowadzi do nadmiernej konsumpcji dóbr wolnych, co w efekcie przyczynia się do powstania szkód społecznych, takich jak zanieczyszczenie środowiska naturalnego, hałas, przestępczość zorganizowana oraz destabilizacja systemu finansowego.

Niesprawność państwa polega na tym, że środki podatników mogłyby być lepiej wykorzystane w jego interesie, gdyby zostały u prywatnych przedsiębiorców. Formułowana jest teza, że koszty fiskalne pozyskiwania środków publicznych przewyższają negatywne efekty zewnętrzne funkcjonowania rynku.

Spory teoretyczne wokół tego, kto jest winny zaistniałej sytuacji — czy niesprawność rynku, czy państwa — wywołują w praktyce zamazywanie granicy podziału między dobrami publicznymi i prywatnymi w sferze usług finansowych. Rozrasta się kategoria pośrednia dóbr „quasi-publicznych” (ang. *impure public goods*). Niekiedy są one nazywane dobrami i usługami społecznymi (ang. *merit goods*). Są to dobra, które muszą być konsumowane przez wszystkich co najmniej w pewnej minimalnej wielkości. Dobrym przykładem tej grupy dóbr publicznych są Rachunki Oszczędnościowo-Rozliczeniowe. Bez

rachunku bankowego nie może być w społeczeństwach bezgotówkowych przekazana pomoc państwa. Dlatego banki centralne w tych krajach mają prawo nakładać na banki komercyjne obowiązek otwarcia konta dla bezdomnych i ubogich.

Tabela 1.

Przykłady redukcji niesprawności państwa

Interwencjonizm państwowy	Redukcja kosztów fiskalnych interwencji państwa
Zwiększanie konkurencyjności kraju za pomocą metod rynkowych i promowanie tych działań	Redukcja poszukiwania niezastużonych korzyści przez grupy interesów
Niesprawności rynku rodzą presję na politykę interwencjonizmu	Pole decyzji staje się jaśniejsze i zmniejsza skalę ograniczonej racjonalności decydenta
Holistyczne podejście do koordynacji wspierających się polityk i mechanizmów instytucjonalnych	Łatwiejsze jest określenie „co za co” w fazie identyfikacji wyboru i jego urzeczywistnienia
Konsens wokół prywatnych i publicznych przedsięwzięć	Redukcja kosztów transakcyjnych sektora publicznego i prywatnego
Pozyskiwanie najbardziej utalentowanych osób do pracy w sektorze publicznym	Zmniejszenie obszaru suboptymalnych rozstrzygnięć
Ochrona procesu decyzyjnego przed presją najsilniejszych grup interesów	Zmniejszenie szansy, aby źle poinformowane lub mylnie myślące media zmusiły rząd do podejmowania błędnych decyzji
Presja na przedsiębiorczość oraz tworzenie wartości dodanej	Zwiększenie wiedzy decydentów w sprawach publicznych
Skuteczne blokowanie silnych grup środowiskowych interesów deformujących działanie mechanizmu rynkowego, np. związków zawodowych oraz rolników	Redukowanie prawdopodobieństwa ideologicznych konfliktów przez właściwą politykę podziału

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Globalization..., 2002, s. 435].

Specyficzną odmianą tych dóbr są „dobra klubowe”, dostępne dla ściśle określonego kręgu członków klubu. Dobra publiczne rozprowadzane na zasadach klubowych stają się ważnym elementem partnerstwa publiczno-prywatnego.

Ostatecznie mamy do czynienia z całą gamą dóbr: od czysto publicznych, przez *quasi*-publiczne, do dóbr klubowych, wspólnych i prywatnych. Tabela 2. przedstawia przykłady usług finansowych stanowiących tego typu dobra.

Forma dystrybucji dóbr publicznych sama w sobie rodzi pokusę nadużycia wynikającą z braku kryteriów wykorzystywania istniejących form oferowania finansowych dóbr publicznych. Zostały one uporządkowane ze względu na stopień dopuszczalnego udziału czynnika prywatnego w obracaniu dobrami publicznymi, a więc pochodzącymi z publicznych środków finansowych. Przedstawiona powyżej typologia nie jest wyczerpująca i służy jedynie ilustracji tezy o wpływie formy dystrybucji dóbr publicznych w sektorze finansowym na ich efektywność i podaż.

Tabela 2.**Typologia usług finansowych jako dóbr publicznych i prywatnych**

Typ dóbr	Charakterystyka wykluczenia i dostępu do dóbr	Przykłady usług finansowych	Uboczne ujemne efekty przyjętej metody dystrybucji
Czysto publiczne	Bez rywalizacji i wykluczeń	Bezpieczeństwo obrotu gospodarczego Wymienialna waluta	Pojawienie się efektu „wolnego strzelca”
Quasi-publiczne	Częściowo bez wykluczeń i częściowo bez rywalizacji	Gwarancje i poręczenia kredytowe państwa	Wymuszanie pomocy publicznej
Klubowe	Swobodny dostęp, bez dodatkowej opłaty za użytkowanie dla członków klubu	Spółdzielcze Kasy Oszczędnościowo-Kredytowe, Stowarzyszenie Inwestorów Indywidualnych, Kasy mieszkaniowe, TARGET	Elitarność nie do pogodzenia z państwowym etosem egalitaryzmu
Wspólne	Bez rywalizacji i wykluczeń w ograniczaniu swobody działania	Międzynarodowe standardy finansowe Wiedza dostępna publicznie, a niezbędna do usług finansowych	Naruszanie równych warunków konkurencji w wyniku świadomego uchylania się od standardów międzynarodowych
Prywatne	Rywalizacja i zawłaszczanie z prywatnych środków	Oferta banków komercyjnych Partnerstwo publiczne i prywatne	Brak środków finansowych uniemożliwia dostęp do tego typu dóbr

Źródło: opracowanie własne.

Czystym dobrem publicznym w sferze usług finansowych jest pieniądz we wszystkich jego funkcjach. Pieniądz oparty na zaufaniu do jego emitenta wymaga niezależności i wiarygodności banku centralnego. Pieniądz wymienialny i o stabilnej sile nabywczej w kraju i za granicą jest ciągle modelowym dobrem publicznym w systemie finansowym. Nie jest on dostępny przez jego dodrukowywanie, lecz przez fakt, że będąc dobrem rzadkim, gwarantuje swoją trwałą wartość dzięki dyscyplinie fiskalnej i wzrostowi gospodarczemu.

Kolejnym powszechnie akceptowanym dobrem publicznym w tej sferze jest bezpieczeństwo obrotu gospodarczego. Na to dobro publiczne składa się rozbudowana infrastruktura operacji rozliczeniowych oraz sprawny aparat stanowienia i egzekucji prawa.

Poręczenia i gwarancje rządowe są dobrem klubowym, traktowanym jako ważny instrument polityki gospodarczej państwa. Raz udzielona gwarancja żyje własnym życiem i może stać w jawnej kolizji z interesem publicznym. Licznych przykładów tego typu sytuacji dostarcza zadłużanie się przedsiębiorstw górniczych i szpitali.

Giełda w Warszawie jest miejscem ujawnienia się innej sprzeczności pomiędzy dobrem publicznym, jakim jest wiarygodna i dostępna informacja o spółkach na niej notowanych, a sprzecznością interesów pomiędzy większościami i mniejszościami inwestorami. Większościowi inwestorzy nie chcą się dzielić informacjami uzyskanymi z monitorowania publicznych spółek akcyjnych. Mniejszościowi inwestorzy oskarżają ich o wykorzystywanie

informacji poufnych do uzyskiwania nieuzasadnionych korzyści kosztem inwestorów mniejszościowych. Zarząd giełdy zobowiązał więc spółki do raportowania o zakresie przestrzegania zasad ładu korporacyjnego.

Innym rozwiązaniem jest obarczenie Stowarzyszenia Inwestorów Mniejszościowych kosztami ciągłego monitorowania spółek giełdowych. Ubocznym jego efektem może być skuteczniejsza walka z korupcją. Brak korupcji jest dobrem publicznym, bo bez jej zwalczania nie uzyska się potencjalnego wzrostu gospodarczego.

Korupcja hamuje wzrost gospodarczy, ponieważ deformuje zarządzanie ryzykiem w instytucjach kredytowych i zmienia nastawienie inwestorów z kraju o niskim ryzyku i wysokiej stopie zwrotu na kraj o wysokim ryzyku i niskiej stopie zwrotu nakładów [*Combating...*, 2002].

Korupcja dotyczy wszystkich krajów. Jej skala jest jednak istotnie różna. Oznacza to, że prowadzi ona do utraty potencjalnego PKB.

Tabela 3.

Szacunki utraconego w wyniku korupcji PKB oraz wpływów podatkowych do budżetu

Kraj	Rozmiar korupcji (wielokrotność najniższej korupcji)	Utracony PKB	Utracone wpływy podatkowe
Peru	3,4	24,9	15,0
Zambia	3,7	31,1	18,7
Chiny	4,1	37,4	22,5
Brazylia	4,2	39,1	23,6
Turcja	4,2	39,1	23,6
Nigeria	4,3	40,6	24,5
Ukraina	4,3	40,9	24,6
Meksyk	4,4	42,7	25,7
Kenia	4,8	50,1	30,2
Indie	5,1	55,1	33,2
Rosja	5,3	58,7	35,4
Benin	5,6	64,4	38,8
Kazachstan	5,8	66,8	40,2
Azerbejdżan	6,2	74,0	44,5

Źródło: [Shang Jin Wei, 2002, s. 61].

Korupcja ogranicza więc bezpośrednio napływ inwestycji zagranicznych do gospodarki. Zmienia strukturę tych inwestycji na mniej korzystną. Ogranicza inwestycje zagraniczne w zaawansowane technologie na rzecz dostępu zagranicznych inwestorów do surowców naturalnych. Zwiększa zależność kredytobiorców od zagranicznych banków działających w danym kraju.

Korupcja jest jednym ze zjawisk modyfikujących w praktyce granice między dobrami publicznymi i prywatnymi. Inne czynniki zwrotnie oddziałujące na podaż dóbr publicznych zostały przedstawione w tabeli 4.

Tabela 4.

Wpływ formy korzystania z usług finansowych będących dobrami publicznymi na ich podaż

Typ podaży	Usługi finansowe stanowiące dobra publiczne	Niepożądane następstwa danego typu podaży dóbr publicznych	Działania usprawniające podaż dóbr publicznych
Sumowanie podaży jednostkowej	Stabilne ceny oferowane przez bank centralny	Zbyt wielu „wolnych strzelców”	Koordinacja jest niezbędna
Ważona suma jednostkowej konsumpcji	Reasekuracja pasywna lub aktywna, kasy mieszkaniowe	Koncentracja podaży u kluczowych dostawców	Rozprzestrzenienie dobrego wzorca optymalizuje podaż
Najstabsze ogniwo	Mikrofinansowanie	Homogeniczne grupy kredytobiorców nie trwonią środków	Nikt nie chce oferować więcej niż minimalna podaż
Krańcowa użyteczność dla najstabszych	Kredyt konsumencki	Asymetryczne zaangażowanie usługodawców	Każda podaż jest użyteczna
Równanie do najlepszych	Uptynienie aktywów Skarbu Państwa	Koncentracja podaży u jednego usługodawcy	Koncentracja sił i środków
Krańcowa użyteczność dla najlepszych	Koordinowanie projektów publicznych i publiczno-prywatnych (<i>Project finance</i>)	Właściwe ustawienie bodźców daje podaż optymalną	Lokowanie środków u usługodawców z największą umiejętnością ich efektywnego wykorzystania

Źródło: opracowanie własne.

Kryterium podziału form określania wielkości podaży dóbr publicznych jest skala rozdawnictwa danego dobra. Jeśli uruchamianie podaży danego dobra nie wiąże się z działalnością dającej się zidentyfikować grupy nacisku, to wszyscy są za, ale nikt nie chce ponosić kosztu powstania danego dobra. W miarę gdy beneficjent dobra publicznego staje się coraz bardziej uchwytny, to rośnie presja na jego podaż z publicznych środków finansowych.

Mechanizm nazwany sumowaniem jednostkowej konsumpcji oznacza, że popyt na dobro publiczne jest wprost proporcjonalny do liczby osób bezpośrednio korzystających z niego. Dobro publiczne jest w tym ujęciu mechaniczną kumulacją interesów jednostkowych. Mechanizm ten może tłumaczyć, dlaczego zwalczanie inflacji połączone z wysokim poziomem i ze wzrostem bezrobocia ma tak mało zwolenników. Koszty zwiększania dyscypliny finansowej ponoszą wszyscy i bez zwłoki, korzyści zaś ujawniają się z opóźnieniem i jedynie dla nielicznych.

Mechanizm nazwany ważoną sumą jednostkowej konsumpcji polega na uruchomieniu lobbystów, którzy w imieniu kluczowych dostawców dobra publicznego prowadzą działania na rzecz ich legitymizacji.

Mechanizm najstabszego ogniwa dotyczy takich dóbr publicznych, których podaż jest znikoma, gdyż nie uzyskuje ona wsparcia politycznego.

Mechanizm krańcowej użyteczności dla najsłabszych oznacza sytuację, kiedy konsumpcja danego dobra publicznego jest tożsama ze zwiększeniem presji na jego podaż. Mechanizm ten jest najbliższy językowego rozumienia dobra publicznego jako sprawy powszechnej, dotyczącej większych zbiorowości zasługujących na miano ogółu.

Mechanizm równania do najlepszych oznacza taką podaż dóbr publicznych, która wprost wynika z poprawy międzynarodowej konkurencyjności państwa.

Mechanizm krańcowej użyteczności dla najlepszych to uznanie, że dla danych dóbr publicznych najlepszym mechanizmem ich alokacji i pobudzenia podaży jest mechanizm rynkowy.

Ostatecznie zatem dobra publiczne, w tym w sferze usług finansowych, muszą być rozpatrywane w przestrzeni trójwymiarowej. Jednym jej wymiarem jest dostępność, drugim brak konkurencji między beneficjentami, trzecim unikanie pokusy postawy „wolnego strzelca”, który korzysta z dobrodziejstw dóbr publicznych, lecz nie chce partycypować w kosztach ich powstawania. Na powstawanie tego typu postaw zasadniczy wpływ ma sposób wiązania podaży dóbr publicznych z regulowaniem ich konsumpcji. Instytucjonalne ramy funkcjonowania mechanizmu rynkowego mają zatem rozstrzygające znaczenie dla wytyczenia linii rozgraniczającej dobra publiczne i dobra prywatne w sektorze finansowym.

2. Globalne, regionalne i krajowe dobro publiczne w świadczeniu usług finansowych

Globalne dobra publiczne to są te dobra publiczne, z których można korzystać ponad granicami, generacjami oraz społecznościami.

Klasycznym przykładem globalnego dobra publicznego jest stabilność międzynarodowego systemu finansowego. Jeśli funkcjonuje on sprawnie, wszyscy na tym korzystają. Jeśli jest niesprawny, wszyscy wcześniej lub później się o tym przekonają [Camdessus, 1999].

Zarówno dobra publiczne, jak i dobra wolne mogą mieć charakter lokalny — np. hałas na lotnisku, regionalny — np. brak wody pitnej w Afryce, krajowy — np. stan zanieczyszczenia wód gruntowych, ponadnarodowy — np. kwaśne deszcze, lub wręcz globalny — np. ocieplanie się klimatu.

Usługa finansowa może mieć charakter dobra publicznego lub prywatnego w zależności od systemu wartości w danym społeczeństwie. Globalne dobra publiczne pojawiają się jako następstwo pozostawiania bez odpowiedzi kumulujących się negatywnych efektów zewnętrznych funkcjonowania globalnych rynków finansowych. Powolne narastanie tego typu problemów utrudnia ich wczesne rozpoznanie oraz podjęcie działań o charakterze prewencyjnym [Kaul, 1999].

Kategoria globalnych dóbr publicznych weszła do języka dyplomacji jako efekt uboczny prób oddłużenia najbardziej ubogich krajów świata. Było to

zarazem przedstawienie tych wartości, w imię których społeczność międzynarodowa jest gotowa pomóc najbardziej potrzebującym. Globalnym dobrem publicznym jest nieodpłatna pomoc, darowizny dla ludzi w potrzebie. Dotychczasowy system darowizn uwarunkowanych geopolitycznie i zdeterminowany przez walkę świata zachodniego ze wschodnim znalazł się w głębokim kryzysie. W tej sytuacji problematyka pomocy i darowizn udzielanych państwom biednym przez bogate stała się przedmiotem żywego zainteresowania społeczności międzynarodowej. Od obalenia muru berlińskiego dąży się do: 1) alokowania większej części pomocy w transgraniczne efekty zewnętrzne i międzynarodowe dobra publiczne, 2) upewnienia się, że mechanizmy tworzenia dóbr publicznych uwzględniają w wystarczającym stopniu korzyści biednych państw, 3) skierowania środków na rzecz tych wyspecjalizowanych agend międzynarodowych, które tworzą międzynarodowe dobra publiczne, 4) zwiększenia potencjału regionalnych agencji pomocy tak, aby były w stanie przezwyciężyć negatywne efekty zewnętrzne rozwoju regionu [Kanbur, 2001].

Mechanizm rynkowy nie był w stanie rozwiązać wielu globalnych problemów ludzkości takich jak: zanieczyszczenie środowiska, pokój i bezpieczeństwo, katastrofy i epidemie dotykające całe kontynenty i narody. Z konieczności stały się one globalnymi dobrami publicznymi. Każde państwo wypracowuje własny zestaw priorytetów dla świata i tym samym swojego rozumienia globalnych dóbr publicznych. Jednym z inicjatorów, obok Szwecji, dyskusji nad globalnymi dobrami publicznymi była Francja. Z jej perspektywy są nimi: zdrowie i walka z AIDS, ochrona środowiska, bezpieczeństwo żywnościowe, regionalna integracja gospodarcza, stabilność finansów międzynarodowych, badania i rozwój, kulturalny i językowy pluralizm.

Koordinacja interesów publicznych grupy państw prowadzi wprost do wykształcenia się regionalnych dóbr publicznych. Są to m.in. standardy i zasady postępowania w przypadku transgranicznych działań podejmowanych przez międzynarodowe instytucje finansowe i regionalne banki rozwojowe. Zazwyczaj wyróżnia się trzy rodzaje regionalnych dóbr publicznych. Pierwszy, który nie może być przypisany do danego kraju, a więc wiedza, badania podstawowe oraz standardy międzynarodowe. Drugi, to mechanizmy, które prowadzą do powstawania efektu zewnętrznego poza danym krajem. Trzeci, to absorpcja w danym kraju efektów powstałych w wyniku działań pozostałych państw regionu, np. Szwecji w czasie awarii w Czarnobyli [Ferroni, 2002].

Europejska koncepcja dobra publicznego ma dwa oblicza. Pierwsze, to udział w debacie na temat sprecyzowania globalnego dobra publicznego. W jej ramach akcentowane są problemy ochrony środowiska, zdrowia, swobodnego przepływu wiedzy, pokoju i bezpieczeństwa oraz dobrych rządów. Druga wykładnia europejskiego dobra publicznego jest bezpośrednio związana z warunkami efektywnego funkcjonowania wewnętrznego rynku usług finansowych. W warunkach swobody świadczenia usług finansowych bez obecności handlowej pojawiła się przeszkoda w zapewnieniu suwerenności gospodarczej państw członkowskich Unii Europejskiej na swoim terytorium.

Ważne funkcje w instytucjonalnej infrastrukturze systemu finansowego pełnią specjalne instytucje finansowe świadomie wyłączone spod regulacji konkurencji rynkowej. W zależności od sposobu ujęcia ich misji można oczekiwać mniejszej lub większej podaży dóbr publicznych świadczonych przez instytucje finansowe powołane w interesie publicznym.

3. Partnerstwo publiczno-prywatne jako trwały element systemu finansowego

Koncepcja partnerstwa publiczno-prywatnego wychodzi naprzeciw dwu sprzecznym oczekiwaniom. Pierwsze polega na tym, że dobra publiczne zostaną przekształcone w dobra prywatne, świadczone mniejszym kosztem i pozwalające na realizację ideału państwa o małym budżecie. Drugie polega na oczekiwaniu, że dobra prywatne zostaną przekształcone w dobra publiczne finansowane ze wspólnego budżetu [Kleer, 2002].

Idea partnerstwa publiczno-prywatnego jest ilustracją tezy o dramatycznej potrzebie nowego zdefiniowania relacji między dobrami publicznymi a prywatnymi, w tym również w sektorze finansowym. Katalizatorami partnerstwa publiczno-prywatnego na rzecz rozwoju gospodarczego są wyżej omówione instytucje finansowe z misją publiczną. Dążą one do wydłużenia okresu rachunku ekonomicznego partnera prywatnego oraz zwiększenia presji na poprawę efektywności i sprawności funkcjonowania partnera publicznego. Mediacja pomiędzy interesem publicznym i interesem prywatnym pozwala na zrealizowanie długookresowych projektów na dostawę dóbr publicznych. W ramach partnerstwa publiczno-prywatnego kapitał prywatny inwestuje swoje środki w infrastrukturę, korzystając z perspektywy uzyskania korzystnych warunków korzystania z niej, co upodabnia tę formę partnerstwa do zasad leasingu.

Partnerstwo publiczno-prywatne jest zawiązywane na wielu poziomach i w wielu dziedzinach. Międzynarodowy Fundusz Walutowy promuje partnerstwo publiczno-prywatne w stabilizowaniu światowego systemu finansowego. Minister Obrony Narodowej Wielkiej Brytanii na stronach internetowych zachęca do partnerstwa publiczno-prywatnego w zakresie uzbrojenia i jego eksploatacji.

Koncepcja partnerstwa publiczno-prywatnego ma obok zwolenników nie mniej licznych przeciwników. Obawiają się, że jej następstwem będzie zwiększenie skali korupcji. Inni nie dostrzegają różnicy między przetargami publicznymi a partnerstwem. Nie dostrzegają zatem różnicy pomiędzy szczegółowym uzgodnieniem celów wspólnego działania a szczegółowym ustaleniem metod osiągnięcia narzuconego jednostronnie celu. Jednocześnie coraz częściej opieka społeczna jest przekazywana w ręce organizacji pozarządowych, które lepiej niż administracja publiczna wywiązują się z powierzonych im zadań [Besley, 2001].

Pozytywne doświadczenia partnerstwa publicznego i prywatnego nakazują inaczej spojrzeć na szanse zmiany proporcji pomiędzy dobrami publicznymi i prywatnymi w usługach finansowych.

4. Perspektywy zmiany dóbr publicznych na prywatne

Istotą reformy systemu finansowego jest zmniejszenie kosztów transakcyjnych oraz kosztów fiskalnych. Ich obniżenie poprawia pozycję konkurencyjną kraju oraz zwiększa szanse na pełne wykorzystanie potencjału rozwojowego kraju. Środkiem redukcji kosztów transakcyjnych jest konkurencja na rynku usług finansowych. Sprzyjać jej ma zamiana formy własności instytucji kredytowych z państwowej na prywatną oraz liberalizacja dostępu do rynku i instytucji finansowych. Podręcznikowe recepty nie zawsze się sprawdzają. Wystarczy wskazać na doświadczenia Nowej Zelandii w tym zakresie.

Bankiem będącym własnością władz państwowych i komunalnych jest KIWI Bank w Nowej Zelandii. Powstał on w XXI wieku i stanowi reakcję na zewnętrzne koszty funkcjonowania systemu finansowego kontrolowanego w pełni przez kapitał zagraniczny. Od podjęcia działalności operacyjnej w lutym 2002 do 17 stycznia 2003 r. pozyskał 100 tys. klientów do 279 oddziałów w placówkach pocztowych.

Gwałtowny zwrot w kierunku pełnej liberalizacji systemu finansowego w Nowej Zelandii rozpoczął się w styczniu 1979 r. od powołania Komitetu Campbella, którego zadaniem było usprawnienie systemu finansowego kraju. Reformę podzielono na trzy etapy deregulacji sektora bankowego, rynku rządowych papierów wartościowych oraz rynku walutowego. Zniesiono więc limity oprocentowania depozytów i kredytów, ograniczenia portfela handlowego banku oraz swobody wejścia zagranicznych inwestorów na rynek. Pierwszy bank zagraniczny z Australii rozpoczął działalność w 1981 r. W latach 1982–1984 wybrano z 42 ofert 16 banków detalicznych, którym udzielono licencji jako spółkom podporządkowanym zagranicznym matkom. Ponadto umożliwiono działalność 65 bankom inwestycyjnym. W wyniku konsolidacji sektora pod wpływem presji konkurencyjnej powstały w 1998 r. 4 duże banki uniwersalne. Zwolennicy liberalizacji zwracają uwagę na zmniejszenie marży odsetkowej i umiędzynarodowienia sektora [Ishigaki, 1993]. Pomiędzy 1989 a 2002 rokiem ujawniły się negatywne następstwa likwidacji Banku Pocztowego. Do negatywnych stron realizacji utopii liberalnej zalicza się:

- wysokie prowizje i opłaty, banki nie konkurują z sobą kosztowo,
- wysoką marżę odsetkową,
- brak dostępności do sieci placówek ze względów ekonomicznych,
- brak dostępności do usług bankowych ze względu na złe rozmieszczenie placówek bankowych,
- bariery psychospołeczne przy obsłudze zautomatyzowanej, np. przez centra telefoniczne,
- brak zainteresowania banków tworzeniem nowych miejsc pracy,
- dominację w sektorze finansowym zagranicznych właścicieli, co deformuje politykę kredytową banków,
- brak efektywnej konkurencji między bankami,
- złą obsługę bankową.

KIWI Bank deklaruje uczciwe potraktowanie klientów, niskie opłaty i prowizje, obsługę zindywidualizowaną, koncentrującą się na finansach osobistych oraz przeznaczanie zysku na rozwój kraju. Jego właścicielami są obywatele kraju mający akcje uprzywilejowane na 3 do 5 lat z zagwarantowaną dywidendą na poziomie oprocentowania obligacji Skarbu Państwa. Wprowadzono prawny zakaz sprzedaży akcji cudzoziemcom. Bank funkcjonuje na podstawie placówek Poczty Nowej Zelandii, co zapewnia najbardziej gęstą sieć placówek w kraju.

Przypadek KIWI Banku nakazuje większą ostrożność przy formułowaniu uniwersalnych zaleceń w zakresie usprawniania systemu finansowego danego kraju. Nie należy zaczynać od tego, na co reformatorzy mają największy wpływ, lecz od tego, co da faktyczną obniżkę marż odsetkowych oraz obniżenie kosztów transakcyjnych. Gdyby ponad 6-procentowy udział Skarbu Państwa w sektorze finansowym był skomasowany w jednym państwowym konglomeracie finansowym, to wyegzekwowanie redukcji marż odsetkowych i realny wpływ na krótkoterminowe stopy procentowe byłby zagwarantowany. Brakuje woli politycznej, aby tego rodzaju potencjalną konkurencję zbudować. Wszystkie dotychczasowe próby zakończyły się bowiem niepowodzeniem. Tak było z ustawą o restrukturyzacji Banków spółdzielczych i BGŻ z 24 czerwca 1994 r., analogicznie z ustawą o konsolidacji banków ze stuprocentowym udziałem Skarbu Państwa, gdzie zamiast holdingu 4 banków sprzedano kapitałowi zagranicznemu jedną dużą bankową spółkę akcyjną.

Tabela 5.

Podatność dóbr publicznych na zmianę ich charakteru

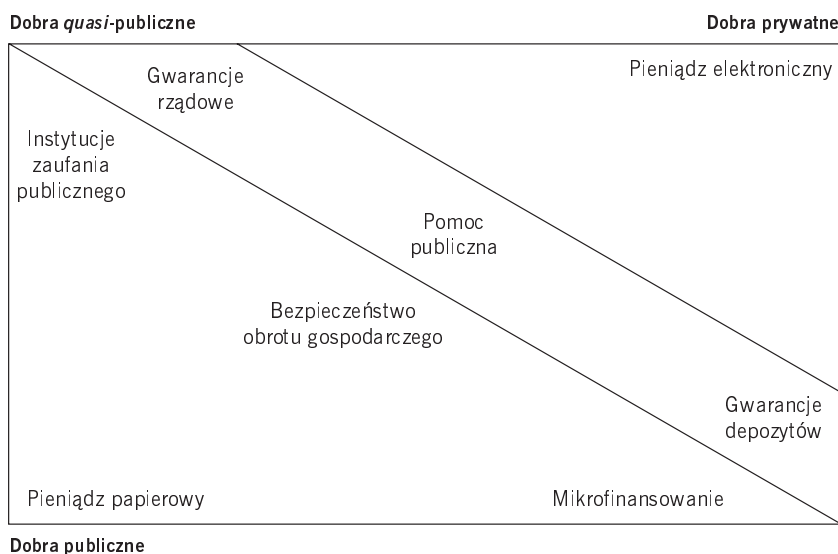
Wymiary typologii	Duży opór społeczny	Umiarkowany opór społeczny	Mały opór społeczny
Wysoki koszt krańcowy	Dobra publiczne jako dziedzictwo pokoleń: zasoby ryb, podwodne surowce		Dobra prywatne
Przeciętny koszt zmiany		Quasi-publiczne dobra: konsorcja badawcze, zrzeczenia wytwórców	Dobra klubowe: unia gospodarcza i walutowa
Niski koszt krańcowy zmiany	Dobra publiczne klasyczne: obrona narodowa, polityka pieniężna		Informacja publiczna: Internet, CD, DVD, numeryczne nagrania muzyki

Źródło: [Haemaelaenen, 2003, s. 183].

Na szczególną uwagę zasługuje w tej typologii miejsce przypisane integracji gospodarczej jako dostarczycielowi dóbr klubowych, a więc nieobejmujących całej populacji obywateli danego kraju. Jest to ważne spostrzeżenie, które prowadzi do wniosku, że integracja wewnętrznego rynku UE nie prowadzi automatycznie do integracji dóbr publicznych i dóbr prywatnych poszczególnych krajów członkowskich. Mechanizmem przenoszenia tradycji narodowych jest system prawny danego kraju [Casella, 2002].

Powszechnie obserwowana niechęć do zmiany systemu prawnego w równym stopniu wynika z logiki kultury prawnej narodu, jak i ochrony dóbr prywatnych tych, którzy ze szczególnego języka prawnego, tradycji i procedur czerpią materialne korzyści i nie chcą ich utracić [Ogus, 2002, s. 37].

Podział usług finansowych na dobra publiczne i prywatne jest jednym z elementów naszej narodowej tożsamości. Pozwala precyzyjnie wskazać na typ systemu finansowego gospodarki rynkowej realizowany w naszym kraju.



Rys. 1.

Dobra publiczne i dobra prywatne w sektorze finansowym

Źródło: opracowanie własne.

Definiując interes publiczny i dobra publiczne w sektorze finansowym, w istocie rzeczy określamy, jakim typem społeczeństwa chcemy być. Przy jego kształtowaniu wykorzystujemy indywidualne preferencje polityczne wyrażone w akcie głosowania powszechnego oraz wyniki głosowania własnymi pieniędzmi przez dobór usługodawcy. Ani podaż, ani popyt na dobra publiczne w sferze finansów nie pojawiają się arbitralnie. Są one silnie osadzone w grze interesów.

W społeczeństwie rynkowym interes prywatny i interes publiczny są zaspokajane przy wykorzystaniu mechanizmu podaży i popytu w skali globalnej, wykraczającego poza ramy państwa narodowego.

Interes publiczny w państwie narodowym jest budowany z interesów prywatnych i korporacyjnych. Nie ma zatem potrzeby, aby odmiennosc tych interesów z góry wykluczała możliwość partnerstwa na rzecz interesu publicznego. Jest wiele sposobów określenia, jak te interesy mają się wspierać, zwłaszcza w sektorze finansowym stanowiącym jądro gospodarki i społeczeństwa rynkowego. Jedynie definiując dobra publiczne i interes publiczny w sektorze finansowym, możemy zapewnić sobie, że niewidzialna ręka rynku będzie słu-

żyła powszechnemu dobrobytowi. W odniesieniu do usług finansowych brakuje powszechnie akceptowanego rozróżnienia na dobra publiczne i prywatne.

Należy pamiętać, że w Unii Europejskiej rozróżnienia te mają bardzo praktyczne następstwa. Pomoc z publicznych środków finansowych jest dopuszczalna, jedynie gdy jest związana z realizacją jasno i z góry określonego interesu publicznego lub jest wykorzystywana do oferowania dóbr publicznych. Jeśli nie chcemy, aby o tych żywotnych dla nas sprawach decydowała anonimowa biurokracja z Brukseli, musimy sami zmierzyć się z tym problemem i podjąć próbę określenia naszego interesu publicznego i dóbr publicznych w sektorze bankowym.

Efektywny system finansowy wymaga, aby rząd był w stanie finansować podaż dóbr publicznych bez zakłócania mechanizmu rynkowego w gospodarce [The Economics, 2003, s. 15].

Zakończenie

Interes publiczny był w ostatnim dziesięcioleciu uznawany za pojęcie nadużywane przez przeciwników transformacji ustrojowej. Wydawało się, że w interesie publicznym jest postawienie znaku równości pomiędzy interesem prywatnego właściciela i interesem publicznym.

Zachowanie człowieka musi być wyjaśniane za pomocą spójnego zespołu założeń behawioralnych, bez względu na to, czy chcemy analizować jego zachowanie jako konsumenta, jako pracownika, obywatela, urzędnika, czy polityka [Sandmo, 1990, s. 1].

W warunkach asymetrii informacji pojawi się pokusa nadużycia tej okoliczności na swoją korzyść, czy to po stronie prywatnego właściciela, czy też państwowego finansisty. Dlatego takie znaczenie ma właściwe zaprojektowanie ram instytucjonalnych realizacji interesu publicznego w sektorze finansowym.

Przez dziesięciolecia powoływano się na bezpieczeństwo narodowe, interes narodowy, interes publiczny oraz wspólny interes, aby realizować interes partykularny. Nic więc dziwnego, że obecnie obserwujemy uczulenie na nadużywanie tego typu kategorii analitycznych, wykraczających poza dający się łatwo zdefiniować interes jednostkowy. W warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej musimy określić własną tożsamość we wszystkich sferach życia. Jedną z nich jest sektor finansowy.

Przeprowadzona w artykule autorska próba konkretyzacji tych pojęć w sferze usług finansowych jest więc zaledwie przyczynkiem do czekającej nas debaty publicznej na ten temat.

Bibliografia

Besley T., Ghatk M., 2001, *Government versus private ownership of public goods*, „The Quarterly Journal of Economics”, November, s. 1343–1372.

- Camdessus M., 1999, *International Financial and Monetary Stability: A Global Public Good?*, IMF, Washington.
- Casella A., Feinstein J.S., 2002, *Public goods in trade: on the formation of markets and jurisdictions*, „International Economic Review”, nr 2, s. 437–462.
- Combating Corruption*, 2000, The World Bank, Warsaw.
- The Economics of Public Spending*, 2003, Oxford University Press, Oxford.
- Ferroni M., 2002, *Regional Public Goods: The Comparative Edge of Regional Development Banks w International Public Goods, Measurement and Financing*, Kluwer, Amsterdam.
- Global public good*, 2000, „Le Monde Diplomatique”, June.
- Globalization: the challenge for national economic regimes*, 2002, w: *Global Capital, FDI, and Competitiveness*, EE, Cheltenham.
- Haemaelaenimo Timo J., 2003, *National Competitiveness and Economic Growth*, EE, Cheltenham.
- Ishigaki K. 1993, *Effects of Financial Deregulation On Australian Financial System*, „Kobe Economic and Business Review”, s. 37–52.
- Kanbur R., 2001, *Cross-Border Externalities, International Public Goods and Their Implications for Aid Agencies*, Cornell University, Ithaca.
- Kaul I., Grunberg I., Stern M., 1999, *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, UNDP, New York.
- Kleer J., 2002, *Private Goods vs. Public Goods Under Transition*, „Ekonomia” nr 5, s. 49–58.
- Ogus A., 2002, *Legal culture as (natural?) monopoly*, w: *The Economics of Harmonizing European Law*, EE, Cheltenham.
- Lipowski A., 2003, *Mała gospodarka otwierająca się wobec wyzwań XXI w. — ku realistycznym podstawom polityki gospodarczej*, nr 3, s. 277–314.
- North D.C., Summerhil W., Weingast B.R., 2000, *Order, Disorder and Economic Change*, w: Bueno de Mesquita B., Root H. (red.), *Governing for Prosperity*, Yale University Press, Yale.
- Samuelson P.A., 1954, *The pure theory of public expenditures*, „Review of Economics and Statistics” nr 1, s. 388–389.
- Sandmo A., 1990, *Buchman on Political Economy*, „Journal of Economic Literature” nr 1, s. 1–15.
- Shang Jin Wei, 2002, *Valuing Governance w Financial Sector Governance*, Brookings Institution Press, Washington.
- Steglitz J.E., 2002, *Dwa oblicza*, „Rzeczpospolita”, listopad.

A b s t r a c t Public Goods in Financial Services

A

Gap between governmental spending and governmental ownership in financial sector is one of the main barriers in progress of public finance reforms in Poland. Only clear dividing of financial services on public and private goods and same fuzzy semi-public goods can define scope of governmental presence in our financial service.