

*Janusz Bilski**

LIBERALIZACJA POLSKIEGO RYNKU USŁUG FINANSOWYCH

Międzynarodowy rynek finansowy przeżywa w ostatnim dwudziestolecu bardzo istotne przemiany ilościowe i jakościowe. Dynamicznemu wzrostowi wolumenu obrotów towarzyszy pojawienie się nowych instrumentów finansowych i nowych rodzajów usług. Powstają nowe rynki w krajach rozwijających się i krajach Europy Środkowej.

Liberalizacja narodowych rynków finansowych spowodowała, że banki, instytucje finansowe przekroczyły granice państw. Bardzo ważną rolę odegrał tu rynek eurowalutowy. Instytucje i operacje tego rynku integrują narodowe systemy pieniężne, ujednolicają zwyczaje i instrumenty rynków krajowych. Globalizacja międzynarodowego rynku finansowego jest faktem. Autarkiczny rozwój narodowego rynku finansowego pozbawia gospodarkę wielu potencjalnych korzyści rozwojowych. Również Polska jest stopniowo włączana do finansów międzynarodowych. Liberalizowane są przepływy kapitałów, otwierany jest polski rynek usług finansowych. Bardzo ważną cechą tych procesów jest, że dokonują się one równocześnie z transformacją polskiej gospodarki, przebudową ustroju gospodarczego kraju.

Celem artykułu jest analiza procesu otwierania polskiego rynku usług finansowych oraz ocena szans i zagrożeń wynikających z liberalizacji systemu finansowego.

1. USŁUGI FINANSOWE W PROCESIE LIBERALIZACJI SYSTEMU FINANSOWEGO

Międzynarodowy obrót usługami finansowymi stał się w ostatnim dwudziestolecu ważną dziedziną współpracy międzynarodowej. Jeszcze w latach osiemdziesiątych kraje bardzo ostrożnie znosiły bariery w obrocie usługami. Przyczyną tego była specjalna rola usług w gospodarce. Przejawem tego były:

* Prof. nadzw. dr hab., Katedra Handlu i Finansów Międzynarodowych, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny UŁ.

- silna kontrola władz państwowych krajowego rynku usług (licencjonowanie usług),
- rozbudowane ustawodawstwo narodowe regulujące działanie rynku krajowego.

Sytuacja zmieniła się radykalnie w drugiej połowie lat osiemdziesiątych. Internacjonalizacja rynków kapitałowych, rozwój transakcji eurowalutowych oraz deregulacja finansów krajowych umożliwiły coraz szersze otwieranie rynków usług finansowych. Towarzyszył temu bardzo dynamiczny rozwój tego sektora gospodarki. W latach 1970–1995 zatrudnienie w krajach uprzemysłowionych w usługach finansowych wzrosło niemal o 50% i wynosi obecnie 3 do 5% całkowitego zatrudnienia. Udział tego sektora w tworzeniu GDP osiąga w najbogatszych krajach (Hong-Kong, Singapur, Szwajcaria, USA) poziom 7–13%. Wielkość obrotów usługami finansowymi między uprzemysłowionymi państwami wzrosła w latach 1985–1995 trzykrotnie i wynosi obecnie ok. 50 mld dolarów¹.

Przedstawione przykłady ilustrują wzrost roli sektora usług finansowych w tworzeniu dochodu narodowego. Liberalizacja obrotów międzynarodowych spowodowała kilka istotnych zmian jakościowych w tym dziale gospodarki²:

- wzrost konkurencji poprawił efektywność sektora, co wpłynęło na koszty i jakość usług finansowych,
 - zwiększony dostęp do źródeł finansowych i konkurencja wyspecjalizowanych pośredników finansowych poprawiła alokację zasobów oraz zarządzanie ryzykiem,
 - krajowe władze monetarne udoskonaliły metody i instrumenty oddziaływania na rynek finansowy oraz zmodyfikowały regulacje ustawowe sektora.
- Scharakteryzowane powyżej procesy liberalizacji międzynarodowych rynków finansowych dotyczą także Polski.

Tempo i zakres likwidacji ograniczeń w obrocie usługami finansowymi determinowane są czterema grupami przesłanek³:

1. Postanowienia i zobowiązania zawarte w *Układzie europejskim* stanowiącym stowarzyszenie Polski ze Wspólnotami.
2. Zobowiązania wynikające z uczestnictwa Polski w WTO.
3. Zobowiązania zawarte w ramach przyjętych stanowisk negocjacyjnych Polski i Unii Europejskiej dotyczące przepływów kapitałów oraz uczestnictwa Polski w Unii Gospodarczej i Walutowej.

Wyjaśnienia wymaga rola i miejsce regulacji liberalizacyjnych OECD w omawianym procesie. Przedmiotem porozumień zawartych w *Kodeksie*

¹ *Open Markets in Financial Services and the Role of the GATS*, opracowanie Sekretariatu WTO znajdujące się w Internecie: <http://wto.org>.

² *Ibidem*.

³ Trzeba tu zwrócić uwagę na fakt, że wprowadzenie swobody świadczenia usług finansowych dotyczy w gruncie rzeczy otwierania polskiego rynku finansowego dla zagranicznych usługodawców. Wynika to z asymetrii pozycji konkurencyjnej polskich i zagranicznych podmiotów świadczących te usługi.

liberalizacyjnym jest swoboda przepływu kapitałów⁴. Zobowiązania Polski wynikające z członkostwa w tej organizacji dotyczą zatem przedmiotowego, nie podmiotowego, podejścia do otwierania rynku finansowego. Oznacza to, że Polska zobowiązuje się do liberalizacji określonych rodzajów międzynarodowych transferów kapitałów, a nie ma tu mowy o podmiotach dokonujących tych operacji. Takie rozdzielanie przedmiotu i podmiotu transakcji jest możliwe teoretycznie, w praktyce jest nierealne. W oficjalnym słowniku załączonym do *Kodeksu liberalizacyjnego* nie ma terminu „usługi finansowe”, natomiast „instytucje finansowe” potraktowane są bardzo ogólnie.

Gdyby uważnie przyjrzeć się polskiej liście ograniczeń do *Kodeksu liberalizacyjnego OECD*, w szczególności części I Listy A dotyczącej nierezydentów, to okazałoby się, że regulacje te są bardzo zbieżne z odpowiednimi zobowiązaniami GATS.

Obecnie przejdę do omówienia wymienionych międzynarodowych zobowiązań Polski dotyczących znoszenia barier ograniczających swobodę świadczenia usług finansowych.

2. ZOBOWIĄZANIA WYNIKAJĄCE Z UKŁADU EUROPEJSKIEGO

Układ Europejski zajmuje się usługami finansowymi w części IV. Rozdział II (art. 44–50) dotyczy zakładania przedsiębiorstw, rozdział III (art. 55) świadczenia usług. W części V Układu znajdują się regulacje pośrednio dotyczące usług finansowych, chodzi tu o przepływy kapitałów i płatności bieżące oraz załącznik XII c. Wszystkie wyżej wymienione postanowienia *Układu europejskiego* nie nakładają na Polskę obowiązku szybkiego znoszenia barier w świadczeniu usług finansowych. Zasadą generalną jest, że Polska ma prawo do końca okresu przejściowego stosować pełną ochronę rynku usług finansowych⁵. Zobowiązuje się jednak do niewprowadzania nowych restrykcji obok już istniejących. W Układzie postanowiono, że Rada Stowarzyszenia rozpatrzy możliwość przyspieszenia liberalizacji lub w sytuacjach nadzwyczajnych zbada zasadność utrzymywania dłużej ograniczeń w swobodzie świadczenia usług.

Układ europejski bardzo precyzyjnie sformułował definicję i zakres pojęciowy terminu „usługi finansowe”. Było to bardzo ważne biorąc pod uwagę fakt, że w okresie powstawania Układu (początek lat dziewięćdziesiątych) w Polsce praktycznie nie istniał rynek finansowy. Również

⁴ *Poland. Reservations to the Code Liberalization of Capital Movements*, <http://www.oecd.org>.

⁵ Okres przejściowy, zgodnie z Układem, wszedł w życie 1.02.1999 r. i trwać ma maksymalnie 10 lat; podzielony jest na dwa etapy (w zasadzie pięcioletnie). Do tej pory Rada Stowarzyszenia nie podjęła decyzji o zakończeniu pierwszego etapu.

obecnie definicje i klasyfikacje usług finansowych przedstawione w Układzie są bardzo przydatne przy analizach rynku finansowego. Uwzględniając potrzeby niniejszego artykułu przedstawię wymienione klasyfikacje według postanowień Układu⁶.

Układ dzieli usługi finansowe na dwie grupy: usługi ubezpieczeniowe i inne związane z ubezpieczeniami oraz usługi bankowe i inne usługi finansowe (z wyłączeniem ubezpieczeń).

Usługi ubezpieczeniowe można podzielić na cztery kategorie:

- 1) ubezpieczenia bezpośrednie, w tym na życie i inne,
- 2) reasekuracja i regres ubezpieczeniowy,
- 3) pośrednictwo ubezpieczeniowe, jak: usługi brokerskie, agencyjne,
- 4) pomocnicze usługi ubezpieczeniowe, jak: konsulting, doradztwo ubezpieczeniowe, usługi aktuarialne, ocena ryzyka, rozliczanie szkód.

Układ wyróżnia dwanaście rodzajów usług bankowych i innych finansowych. Oto one:

- 1) przyjmowanie depozytów i innych funduszy zwrotnych od ludności,
- 2) udzielanie wszelkiego rodzaju pożyczek i kredytów,
- 3) leasing finansowy,
- 4) usługi w zakresie płatności i transferu środków (np. karty kredytowe, czekii podrózne, przekazy bankierskie),
- 5) gwarancje i zobowiązania pozabilansowe,
- 6) obrót papierami wartościowymi i innymi instrumentami finansowymi, zarówno giełdowy, jak i dokonywany w jakikolwiek inny sposób; usługi te dzielą się na:
 - instrumenty rynku pieniężnego (czeki, weksle, certyfikaty depozytowe),
 - waluta obca,
 - instrumenty pochodne (futures, opcje),
 - instrumenty rynku dewizowego (transakcje *swap*, terminowe),
 - zbywalne papiery wartościowe,
 - inne zbywalne instrumenty i aktywa finansowe (np. złoto i srebro w sztabkach),
- 7) uczestnictwo w emisji wszelkiego rodzaju papierów wartościowych w tym gwarantowanie, plasowanie (publiczne i prywatne) oraz różne usługi z tym związane,
- 8) usługi pośrednictwa na rynku pieniężnym,
- 9) zarządzanie aktywami, w tym funduszami zbiorowego inwestowania, funduszami emerytalnymi, usługi deponowania i powiernictwa,
- 10) usługi rozrachunkowe i rozliczeniowe w odniesieniu do aktywów finansowych, w tym papierów wartościowych, instrumentów pochodnych (np. izby rozrachunkowe),

⁶ Układ Europejski, Dz. U. 27 stycznia 1999, Załącznik XII c, s. 121.

11) usługi konsultingowe i inne pomocnicze usługi finansowe, w tym doradztwo i analizy kredytowe, analizy portfela, doradztwo inwestycyjne, doradztwo w zakresie zbywania i restrukturyzacji przedsiębiorstw,

12) dostarczanie i przetwarzanie informacji finansowych.

Definicja usług finansowych zaproponowana przez Układ nie jest zbyt skomplikowana. Brzmi ona *in extenso*: „Usługą finansową jest każda usługa o charakterze finansowym, świadczona przez usługodawcę finansowego jednej ze stron”.

Bardzo ważną informacją zawartą w Układzie jest określenie, czego definicja usług finansowych nie obejmuje. Są to:

1) działalność prowadzona przez bank centralny lub inną instytucję publiczną mającą na celu prowadzenie polityki pieniężnej i walutowej;

2) działalność prowadzona przez bank centralny, agendy rządowe, ministerstwa lub instytucje publiczne na rachunek rządu lub posiadające gwarancje rządowe, z wyjątkiem sytuacji, gdy działalność taka może być realizowana przez usługodawców świadczących usługi finansowe w konkurencji z tymi podmiotami publicznymi. Przykładem opisanej sytuacji mogą być operacje na rynku walutowym, bank centralny zawiera transakcje walutowe (*forward, spot*) w celu interwencji na rynku dewizowym. Równocześnie takie same transakcje mogą zawierać inni operatorzy rynku walutowego. W przypadku banku centralnego nie jest to usługa finansowa. Podobna sytuacja może wystąpić na przykład w operacjach Agencji Rynku Rolnego, która może udzielać poręczeń kredytowych;

3) działalność stanowiąca część ustawowego systemu ubezpieczeń społecznych lub programu emerytalnego, tzn. podobnie jak w punkcie drugim obok instytucji publicznych podobną działalność mogą oferować usługodawcy prywatni – wtedy będą to usługi finansowe.

Przedstawione powyżej klasyfikacje i definicje usług finansowych uporządkowały z metodologicznego punktu widzenia badania nad rynkami usług finansowych. Ponadto przyjęta terminologia i klasyfikacja są zgodne z istniejącymi w Unii Europejskiej, co jest rzeczą ważną, biorąc pod uwagę włączenie Polski do wspólnego rynku. Na zakończenie należy powtórzyć wyrażoną wcześniej opinię, że *Układ europejski* bardzo ostrożnie potraktował liberalizację polskiego rynku usług finansowych dowodząc pośrednio, że rynek ten powinien być chroniony we wstępnej fazie rozwoju.

3. REGULACJE GATS W SPRAWIE OBROTU USŁUGAMI FINANSOWYMI

Na forum GATS (General Agreement on Trade in Services) w ramach WTO (World Trade Organisation) prowadzone są negocjacje na temat liberalizacji usług finansowych. Regulacje GATS opierają się na dwóch zasadach:

– każdy kraj jest zobligowany do przedstawienia list szczegółowych zobowiązań,

– każdy kraj przygotowuje listę odstępstw od zasady KNU (klauzuli najwyższego uprzywilejowania).

Kraje członkowskie GATS (w tym Polska) zobowiązane są do wyspecyfikowania listy środków ograniczających dostęp do rynku usług finansowych dla zagranicznych usługodawców. Punktem odniesienia jest tzw. traktowanie narodowe (*national treatment*). Oznacza to, że wszystkie podmioty zagraniczne świadcząc usługi finansowe w sytuacji optymalnej powinny być przez ustawodawstwo krajowe traktowane nie gorzej niż podmioty krajowe. W wypadku gorszego traktowania zagranicznych usługodawców, środki ograniczające dostęp do rynku powinny być wyspecyfikowane w listach zobowiązań.

Międzynarodowa współpraca w ramach GATS oparta jest na regule KNU. Oznacza to, że każdy kraj członkowski musi przyznać pozostałym warunki traktowania nie mniej korzystne niż zostały przyznane dowolnemu krajowi GATS. Działanie zasady *maximae benevolentiae* ogranicza ustanowienie tzw. list odstępstw od reguł KNU, które muszą być opublikowane⁷. Przyjęto zasadę, że odstępstwa nie powinny być stosowane dłużej niż 10 lat, a po 5 latach powinny zostać poddane weryfikacji. Celem ostatecznym jest wyeliminowanie wszystkich odstępstw, co jest równoważne z brakiem ograniczeń w dostępie do rynku. Negocjacje prowadzone w ramach GATS oznaczają w gruncie rzeczy kolejne modyfikacje istniejących krajowych list zobowiązań i odstępstw od KNU. Obowiązuje zasada przejrzystości, co zobowiązuje wszystkie kraje członkowskie do publikowania informacji o nowych przepisach w zakresie obrotu usługami. Polska np. zobowiązała się raz w roku informować o zmianach w istniejącym ustawodawstwie dotyczącym handlu usługami finansowymi.

Negocjacje na temat liberalizacji dostępu do rynku usług finansowych toczyły się w kilku rundach. W 1995 roku podpisano tzw. porozumienie tymczasowe⁸. Podpisało je 25 państw (licząc UE jako jedno), przedstawione tam krajowe listy zobowiązań i listy odstępstw od KNU miały być poprawione w późniejszym terminie.

Negocjacje rozpoczęte w kwietniu 1997 r. dały w efekcie dalszą liberalizację warunków dostępu do krajowych rynków usług. Rezultatem rundy było również zwiększenie liczby państw uczestniczących w negocjacjach do 97.

Krokiem milowym w znoszeniu ograniczeń w handlu usługami finansowymi było podpisanie tzw. *Piątego protokołu* do GATS i wprowadzenie go w życie przez 52 kraje 1.03.1999 r. Pozostałe państwa zobowiązały się

⁷ Tworzenie związków integracyjnych z założenia łamie zasadę KNU.

⁸ Określenie „tymczasowe” oznaczało, że zarówno GATS jak i kraje członkowskie uznały wyniki negocjacji za niezadowalające.

do podpisania w późniejszym terminie. Polska do tej pory nie akceptowała zobowiązań wynikających z przyjęcia *Piątego protokołu*.

Przed prezentacją polskiej listy zobowiązań chciałbym wyjaśnić znaczenie części terminów użytych w tym zestawieniu⁹. GATS określił cztery sposoby świadczenia usług w obrocie międzynarodowym. Są to:

- transgraniczna podaż usług, oznacza to możliwość dla nierezydentów oferowania usług na terenie kraju członkowskiego GATS,

- konsumpcja usług za granicą, oznacza możliwość zakupu usług na terytorium innego kraju,

- obecność handlowa, oznacza możliwość dla zagranicznych usługodawców zakładania przedsiębiorstw, przedstawicielstw, filii,

- obecność fizyczna osób, oznacza możliwość świadczenia usług przez indywidualne osoby w innym kraju (np. doradztwo finansowe).

Na podstawie przedstawionej powyżej klasyfikacji można podjąć próbę zdefiniowania zakresu pojęciowego liberalizacji świadczenia usług finansowych w obrocie międzynarodowym. Liberalizacja rynku usług finansowych dla podmiotów krajowych i osób fizycznych oznacza możliwość świadczenia usług i kupowanie tychże za granicą oraz zakładanie przedsiębiorstw, przedstawicielstw i filii poza krajem siedziby. Wszystkie te prawa dotyczą również podmiotów zagranicznych.

Przedstawione powyżej zestawienie polskich zobowiązań związanych ze znoszeniem ograniczeń w międzynarodowym handlu usługami finansowymi umożliwia sformułowanie dwóch wniosków.

1. Polski rynek usług finansowych jest chroniony wieloma barierami. Jest to szczególnie widoczne w zakresie transgranicznego świadczenia usług oraz konsumpcji usług za granicą. Polska do tej pory nie akceptowała *Piątego protokołu* GATS i jest jednym z nielicznych państw europejskich (w tym krajów Europy Środkowej dokonujących transformacji gospodarczej) o tak dużym stopniu protekcji krajowego rynku usług.

2. Specyfiką polskich list zobowiązań szczegółowych jest występowanie niewielu barier w następujących metodach świadczenia usług: obecność handlowa oraz obecność osób fizycznych. Taka struktura zwolnień i ograniczeń na polskiej liście ma określone konsekwencje. Może ona wyjaśnić paradoksalną sytuację, w której Polska nie przyjęła *Piątego protokołu*, a zatem może być traktowana jako kraj o dużym stopniu protekcji krajowego rynku usług finansowych; z drugiej zaś strony udział kapitału zagranicznego w polskim systemie finansowym jest jednym z najwyższych na świecie. Jest to efekt liberalnego traktowania udziału zagranicznych firm finansowych w naszej gospodarce przy równoczesnym ograniczeniu możliwości świadczenia usług transgranicznych. Tak więc zainteresowane podmioty zagraniczne są

⁹ Poland Schedule of Specific Commitments, materiały GATS: <http://www.wto.org>.

Polska lista zobowiązań szczegółowych

1 – usługi świadczone transgranicznie; 2 – konsumpcja usług za granicą; 3 – obecność handlowa; 4 – obecność fizyczna

Sektor lub subsektor	Ograniczenia dostępu do rynku	Ograniczenia w narodowym traktowaniu	Dodatkowe zabezpieczenia
USŁUGI FINANSOWE A. Wszystkie ubezpieczenia i usługi związane z ubezpieczeniami – ubezpieczenie bezpośrednio (oraz współubezpieczenia): a) na życie, b) pozostałe; – reasekuracja i regres ubezpieczeniowy; – pośrednictwo ubezpieczeniowe.	1. Nie dotyczy (nie wiążące dla kraju) z wyjątkiem reasekuracji, regresu ubezpieczeniowego i ubezpieczeń w handlu zagranicznym. 2. Nie dotyczy, z wyjątkiem reasekuracji, regresu ubezpieczeniowego i ubezpieczeń w handlu zagranicznym. 3. Zakładanie przedsiębiorstw tylko w formie spółki akcyjnej po uzyskaniu licencji, z wyjątkiem usług pośrednictwa, gdzie stosuje się tzw. „procedury horyzontalne” (są to porozumienia między firmami ubezpieczeniowymi). Po wejściu w życie <i>Piątego protokołu</i> dostęp do rynku po uzyskaniu licencji branżowej. Zezwolenie jest wymagane dla nabywania akcji lub praw z akcji każdej spółki, która jest udziałowcem, akcjonariuszem minimum 15% akcji spółki ubezpieczeniowej. Wymagania te przestaną działać od daty wejścia w życie <i>Piątego protokołu</i> . Nie więcej niż 5% funduszy ubezpieczeniowych może być inwestowanych za granicą. Osoby zarządzające pośrednictwem ubezpieczeniowym muszą mieć licencję, wymóg rejestracji w miejscu działania.	1. Nie dotyczy, z wyjątkiem reasekuracji, regresu ubezpieczeniowego i ubezpieczeń w handlu zagranicznym. 2. Nie dotyczy, jak wyżej. 3. Nie ma ograniczeń.	

	4. Nie dotyczy, z wyjątkiem procedur horyzontalnych. Wymagane krajowe miejsce siedziby dla pośrednictwa ubezpieczeniowego.	4. Brak ograniczeń.	
B. Bankowość i inne finansowe usługi Usługi bankowe: – przyjmowanie depozytów i innych zwrotnych funduszy, – wszystkie typy pożyczek, – wszystkie płatności i inne formy przekazywania pieniędzy, – gwarancje i inne zobowiązania (wyłączając gwarancje i zobowiązania skarbu państwa).	1. Nie dotyczy. 2. Nie dotyczy. 3. Zakładanie banku tylko w formie spółki akcyjnej. System zezwoleń w stosunku do wszystkich banków oparty jest na regułach ostrożnościowych (<i>prudential grounds</i>). 4. Nie dotyczy, z wyjątkiem procedur horyzontalnych dla części zarządu banku.	1. Nie dotyczy. 2. Nie dotyczy. 3. Brak ograniczeń. 4. Brak ograniczeń.	
C. Inne usługi finansowe: – udział w emisji wszystkich rodzajów papierów wartościowych (wyłączając papiery skarbowe) w tym gwarantowane, subskrybowane i plasowane jako agent, – w odniesieniu do zbywalnych papierów wartościowych obrót na własny rachunek i na rachunek klienta na giełdzie, OTC i gdziekolwiek, – usługi zarządzania aktywami, – doradztwo i inne usługi związane z finansami.	1. Nie dotyczy. 2. Nie dotyczy. 3. Zakładanie przedsiębiorstw po uzyskaniu licencji; tylko w formie spółki akcyjnej albo oddziału lub filii zagranicznego podmiotu prawnego zajmującego się usługami finansowymi. 4. Nie dotyczy z wyjątkiem procedur horyzontalnych.	1. Nie dotyczy. 2. Nie dotyczy. 3. Brak ograniczeń. 4. Brak ograniczeń.	

niejako zmuszone do lokowania przedsiębiorstw, zakładania filii, nabywania udziałów, akcji na polskim rynku finansowym. Sytuacja taka ma wiele cech pozytywnych, ale widoczne są również negatywne aspekty takiej struktury liberalizacji polskiego rynku usług finansowych. Szczegółowa analiza wad i zalet opisanej sytuacji nie jest przedmiotem niniejszego artykułu.

4. STANOWISKA NEGOCJACYJNE Z UE W OBSZARACH: PRZEPIŁYWKY KAPITAŁÓW, UNIA GOSPODARCZA I WALUTOWA¹⁰

W końcu września 1999 Unia Europejska sformułowała stanowisko negocjacyjne w sprawie liberalizacji stosunków finansowych Polski z zagranicą. Zalecenia były jednoznaczne. Polska powinna przed uzyskaniem członkostwa otworzyć praktycznie w 100% rynek finansowy w stosunkach z krajami Unii. Argumenty Komisji Europejskiej mają charakter zasadniczy. Swoboda przepływu kapitału oraz swoboda świadczenia usług i zakładania filii to dwa z czterech filarów Jednolitego Rynku Wspólnoty¹¹.

Władze monetarne kraju długo zwlekały z odpowiedzią. Dopiero w lutym 2000 r. Polska podjęła zobowiązanie całkowitego otwarcia w ciągu niespełna trzech lat (do 31.12.2002 r.) rynku finansowego dla podmiotów z państw Unii. Na początku 2000 r. Polska i Unia Europejska uzgodniły stanowisko dotyczące naszego udziału w Unii Gospodarczej i Walutowej (UGiW). Dokument ten nie został opublikowany, komentarze strony unijnej i polskiej są bardzo oszczędne. Nie ulega jednak wątpliwości, że w dokumencie tym muszą być zawarte *implicite* wymagania odnośnie do dostosowania polskiego ustawodawstwa do zasad jednolitego rynku finansowego. Przypomnieć trzeba, że kraje Unii już na pierwszym etapie tworzenia UGiW, realizowanym w latach 1990–1994, utworzyły wspólny, zliberalizowany rynek finansowy. Niemożliwa jest zatem integracja walutowa Polski z Unią bez włączenia naszego kraju do Jednolitego Rynku Wspólnoty. Trzeba tu również zwrócić uwagę na fakt, że specyfika procesów integracji walutowej polega m. in. na równoczesnej realizacji postulatu liberalizacji przepływu kapitałów oraz swobody świadczenia usług.

Wielu autorów zajmujących się tą problematyką zwraca uwagę na trudność z prawnym rozgraniczeniem zakresu obydwu swobód w praktyce liberalizacyjnej państw Unii w czasie budowy wspólnego rynku UGiW.

¹⁰ W kilku publikacjach wyraziłem opinię, że nie ma argumentów, które uzasadniałyby istnienie tych dwóch obszarów negocjacyjnych. Zgodnie z logiką integracji walutowej oraz Traktatem z Maastricht powinien to być wspólny obszar negocjacyjny. Szerzej na ten temat: J. Bilski, *Czas na rozwagę*, „Gazeta Bankowa”, maj 2000, nr 19; J. Bilski, *Polski system walutowy. Ocena skuteczności działania*, „Bank i Kredyt”, 1999, nr 12.

¹¹ Pozostałe dwie swobody to wolny przepływ towarów i migracja siły roboczej.

Traktat z Maastricht próbował rozróżnić zakres swobody świadczenia usług od liberalizacji przepływów kapitałowych. Zrobiono to jednak bardzo ogólnie. W art. 60 napisano, że „Usługami, w rozumieniu niniejszego Traktatu są świadczenia, które w zasadzie wykonywane są za wynagrodzeniem, o ile nie są objęte przepisami o swobodnym przepływie towarów, kapitałów i osób”¹².

Tak ogólna charakterystyka wymienionych swobód stała się przyczyną różnej interpretacji ich zakresu przedmiotowego. Sąd Europejski wielokrotnie w swoich orzeczeniach musiał zajmować się tą problematyką. W większości orzeczeń podkreślano jednak odrębność regulacji prawnych dotyczących świadczenia usług i przepływu kapitałów. W traktacie z Maastricht przedstawiono zalecenia odnośnie do praktyki otwierania krajowych systemów finansowych państw członkowskich: „Liberalizacja usług bankowych i ubezpieczeniowych związanych z przepływami kapitałów będzie wprowadzona wraz ze stopniową liberalizacją przepływu kapitałów”. Większość autorów komentujących ten artykuł traktatu uważa, że znoszenie ograniczeń w transferach kapitałowych powinno poprzedzać swobodę świadczenia usług¹³. Zwraca się jednak uwagę na zależność polegającą na tym, że wprowadzenie swobody świadczenia usług przy istniejących barierach przepływu kapitałów jest bardzo trudne.

Przedstawiona powyżej ogólna charakterystyka zobowiązań, związanych z otwieraniem polskiego rynku usług finansowych w uzgodnionych z UE obszarach negocjacyjnych pokazuje ewolucję stanowiska władz Wspólnoty.

W *Układzie europejskim* Komisja zalecała wręcz daleko posuniętą ostrożność w otwieraniu polskiego rynku usług finansowych. Obecnie władze Unii domagają się od Polski pełnego otwarcia rynku finansowego do końca 2002 r., a więc przed prawdopodobnym uzyskaniem przez Polskę członkostwa w Unii i z pewnością kilka lat przed przystąpieniem do Unii Gospodarczej i Walutowej. W postulatach unijnych widać również tendencje do zapewnienia podmiotom ze Wspólnoty lepszej pozycji niż z pozostałych państw. Dowodem na to jest żądanie UE, aby Polska zrezygnowała z umów o wzajemnym popieraniu inwestycji zawartych z krajami trzecimi (np. Japonią, USA)¹⁴.

Intensyfikacja liberalizacji stosunków finansowych między Polską a Unią Europejską może w pewien sposób komplikować negocjacje w tej sprawie prowadzone na forum GATS. Wynika to z faktu, że porozumienie integracyjne jest niezgodne z regułą KNU. Kraje członkowskie Unii udzielają sobie wzajemnie udogodnień i nie muszą być one przenoszone automatycznie

¹² M. Rumiński, *Wolność przepływu kapitałów we Wspólnocie Europejskiej*, INFOR, Warszawa 2000, s. 76.

¹³ S. Dreyer-Maelcer, *Swoboda przepływu kapitału*, [w:] W. Rutkowski (red.), *Prawo dotyczące usług finansowych w Unii Europejskiej*, Instytut Europejski, Łódź 1998, s. 53.

¹⁴ *Przeszkody w przepływie kapitałów*, „Rzeczpospolita” 30.09. 1999, nr 229.

na wszystkie pozostałe kraje WTO. Taka sytuacja jest akceptowana na forum OECD i WTO, nie jest natomiast oczywiste, czy kraje stowarzyszone mogą postępować podobnie. Tak więc utrzymywanie przez Polskę istotnych różnic w dostępie do rynku usług finansowych między krajami Unii i pozostałymi może narazić nasz kraj na retorsyjne działania ze strony państw trzecich.

Podsumowując przedstawione rozważania należy zwrócić uwagę na fakt, że zbyt szybkie otwieranie polskiego rynku finansowego może być niebezpieczne dla naszej gospodarki. Intensyfikacja tego procesu jest możliwa po utworzeniu efektywnego rynku finansowego ze sprawnie działającymi instytucjami i regulacjami chroniącymi tzw. interes publiczny. Należy również pamiętać o zachowaniu sekwencji liberalizacyjnych¹⁵. Swobodne świadczenie usług finansowych powinno być poprzedzone deregulacją krajowego systemu finansowego oraz liberalizacją przepływów kapitałowych.

Janusz Bilski

THE LIBERALIZATION OF THE FINANCIAL SERVICES MARKET IN POLAND

The aim of this presentation is the analysis how Poland opens the financial market and the assessment of chances and threats resulting from this process.

The opening of the Polish financial market has been determined by two types of premises that are:

1. Regulations and commitments included in the Europe Agreement and negotiate attitude regarding the liberalization of international capital turnover.
2. Commitments resulting from the participation in international organizations – IMF, OECD, GATS.

The analysis of the influence of the above mentioned commitments and discussion about the problem how to choose the optimal liberalization sequence of the financial sector is presented in the paper.

¹⁵ *Capital Account Liberalization, Theoretical and Practical Aspects*, IMF, Washington D.C. 1998, s. 23.