

REGLAMENTACJA DEWIZOWA W POLSCE I JEJ KONSEKWENCJE DLA GOSPODARKI

Na przestrzeni wieków reglamentację dewizową można było zaobserwować w wielu krajach. Jednym z nich była Polska. Niosło to za sobą liczne konsekwencje gospodarcze, które będą opisywane w poniższej pracy. Przystawione zostaną ograniczenia w handlu dewizami w latach 80. i 90. oraz szeroko pojęty proces dolaryzacji wraz z wpływem na gospodarkę.

Ogólne przyczyny powstania reglamentacji dewizowej

Pojęcie reglamentacji wywodzi się z języka francuskiego. Słowo *reglementation* w języku prawniczym oznacza ograniczenie, podporządkowanie jakiejś działalności zasadom ustalonym przez przepisy prawa. W Polsce prawo dewizowe charakteryzuje się pewnymi specyficznymi konstrukcjami i pojęciami. Jest ono regulowane ustawą z 27 VII 2002 r. – *Prawo dewizowe*¹. Oprócz konstrukcji prawnych miała i ma ona ogromny wpływ na gospodarkę i jej funkcjonowanie.

Z pierwszymi ograniczeniami dewizowymi możemy się spotkać już w starożytnych Sparcie i Rzymie. Obowiązujące wówczas zakazy skierowane były jedynie do określonych stanów lub nawet osób – nie obowiązywały powszechnie. W kolejnych epokach występowały w takich krajach jak Anglia, Francja czy Austria. Początkowo były one tylko nakazem stawiania do dyspozycji państwa całości lub części dochodów uzyskanych za granicą, w wyniku działań wojennych lub handlowych².

W Europie pierwsze ograniczenia dewizowe zostały wprowadzone w latach 1914–1918. Powodem tych działań było zniszczenie funkcjonującej do tej pory waluty złotej, która nie była jedyną, jednak umożliwiała wymianę na terenie niemalże całego starego kontynentu (tzw. *gold standard*), w systemie powiązanych ze sobą bilansów płatniczych. Razem z wybuchem I wojny światowej nastąpił masowy wypływ kapitałów z państw. A także potrzeba pokrycia powstałej w ten sposób luki kruszcem i dewizami. W konsekwencji zabroniono wywozu złota i uniemożliwiono jego wymienialność na gotówkę. Miało to na celu ograniczenie możliwości wypływu wartości poza obręb danego kraju. W trudnej sytuacji znalazły się państwa biorące udział w wojnie. Ich bilans płatniczy wykazywał ujemne tendencje. Dodatkowo, biorąc pod uwagę konieczność importu materiałów i produktów, przy zahamowanej normalnej wymianie walutowej, polityka dyskontowa i dewizowa okazały się bezskuteczne³.

Jednym z rozwiązań powstałej sytuacji było administracyjne narzucenie reglamentacji dewizowej. Wykształcenie tej koncepcji zakazywało wymiany dewizowej wyłączając jedynie administracyjnie określone przypadki. Po zakończeniu wojny sytuacja powoli zaczęła wracać do normy, jednak kryzys gospodarczy z lat 30. spowodował ostateczne odejście od stosowa-

¹ *Prawo dewizowe*, Dziennik Ustaw 2002, nr 141, poz. 1178.

² K. Zawartowska, „Monitor Prawa Celnego i Podatkowego”, 5 X 1996, s. 176-179.

³ A. Jezierski, C. Leszczyńska, *Historia gospodarcza Polski*, Warszawa 2001, s. 226-227.

nia parytetu złota. W konsekwencji upowszechniała się deprecjacja walut, a także ostrzejsze, postępujące ograniczenia.

Zakończenie II wojny światowej oraz konsekwencje gospodarczo-polityczne doprowadziły do zarysowania rozłamu na terenie Europy. Nastąpił podział na blok państw kapitalistycznych i socjalistycznych, w których bardzo różnie traktowano podejście do kwestii reglamentacji dewizowej.

Państwa z gospodarką wolnorynkową reprezentowane przez kraje Europy Zachodniej wyraźnie dążyły do likwidacji ograniczeń w swobodnej wymianie walut, która była dokonywana poprzez konsekwentne zawieranie porozumień finansowych i gospodarczych oraz tworzenie organizacji międzynarodowych. W lipcu 1944 r. w Bretton Woods w stanie New Hampshire odbyła się United Nations Monetary and Financial Conference, wynikiem której było podpisanie porozumienia. Uczestnicy konferencji powołali do życia Międzynarodowy Bank Budowy i Rozwoju (The International Bank of Reconstruction and Development – IBRD), a także Międzynarodowy Fundusz Walutowy (International Monetary Fund – IMF). Wzięło w niej udział 730 delegatów z 44 państw. Postanowienia, będące efektem tego porozumienia, nakładały na każde państwo obowiązek utrzymania jednoprocentowych wahań w zakresie utrzymania kursów wymiany walut. System ten funkcjonował do początku lat 70. Załamanie nastąpiło w efekcie rosnących obciążeń⁴.

Kraje z gospodarką centralnie planowaną przyjęły reglamentacje do porządku dziennego. Stała się ona integralną częścią prawa dewizowego. Posiadanie na własność walut obcych, dewiz czy złota poddane zostało kontroli. Państwo objęło monopol nie tylko nad tymi elementami, ale także nad handlem zagranicznym. Działalność finansowa i gospodarcza objęte były planem, zgodnie z którym realizowany był obrót dewizami.

Reglamentacja dewizowa w Polsce do 1980 r.

System reglamentacji dewizowej na terenie Polski zmieniał się od skrajnej ingerencji państwa w zapewniający daleko posuniętą liberalizację. Analizując poszczególne etapy podejścia do ograniczeń dewizowych, należy zacząć od roku 1918, gdyż do tego roku Polska nie była suwerennym krajem i nie realizowała bezpośrednio polityki gospodarczej. Dlatego właśnie nie dotyczyły jej ograniczenia dewizowe wprowadzone w innych krajach europejskich podczas I wojny światowej. Dopiero w okresie międzywojennym wprowadzono do Polski pierwsze tego typu ograniczenia. Odnosiły się one do praw posiadania walut zagranicznych oraz dewiz. Zasadniczo przyjmowano je jako czynnik regulujący stabilność walutową. Do 1936 r. Polsce udało się zachować liberalizm w obrocie dewizowym. Jednak 26 IV dekretem prezydenta RP wprowadzono ograniczenia. Miały one na celu poprawę aktywności gospodarczej. Przyjęto bowiem założenie, że będzie to podstawowy instrument polityki finansowej. Jak można było się spodziewać, ruch ten nie przyniósł oczekiwanych rezultatów, gdyż nie istniał zakaz posiadania walut obcych, dewiz czy złota. Zakaz obrotu stał się zatem fikcją.

Po wojnie główny wpływ na kształtowanie się polityki i prawa dewizowego w Polsce miał ZSRR. Tak jak w innych krajach z obowiązującą gospodarką centralnie planowaną, wprowadzony został generalny zakaz dokonywania obrotu dewizami. Pozostawiono jednak zwolnienia z tego zakazu, które były uzależnione od wydania odpowiednich zezwoleń zarówno ogólnych, jak i indywidualnych. W praktyce było to niezwykle skomplikowane i – z ekonomicznego punktu widzenia – nieefektywne, gdyż w tym okresie obowiązywał swoisty monopol na handel zagra-

⁴ *Ibidem*, s. 451.

niczny i wymianę walutową. Został on usankcjonowany ustawą dewizową z roku 1952⁵, która silnie ograniczała nieplanowy obrót płatniczy z gospodarkami innych państw. Osoby fizyczne oraz jednostki gospodarki nieuspołecznionej obowiązywał szereg nakazów, zakazów, ograniczeń, oraz obowiązków, od których odstępstwa możliwe były tylko w dobrze uzasadnionych przypadkach. Wprowadzone zakazy dotyczyły posiadania oraz wywozu walut obcych, złotych lub platynowych monet, a także obrotu tymi aktywami bez zgody odpowiedniego organu władzy państwowej.

Po 1957 r. zaczęto łagodzić przepisy ograniczające obrót dewizami przez osoby fizyczne. Tendencja to miała na celu pozyskanie aktywów od ludności. Aby to umożliwić powołany został do życia m.in. rachunek walutowy. Podstawowe instrumenty reglamentacji dewizowej stosowane względem osób fizycznych zostały przesunięte na dalszy plan, nie zniesiono ich jednak całkowicie.

Reglamentacja dewizowa w Polsce po 1980 r.

Kolejnym istotnym elementem kształtowania się polskiej reglamentacji dewizowej była ustawa z końca lutego 1989 r.⁶ Była ona bezpośrednim wynikiem przystosowań gospodarki do warunków wolnej konkurencji. W tym czasie w Polsce miały miejsce liczne procesy przemiany gospodarczej i politycznej. Ich efektem była całkowita zmiana koncepcji interwencjonizmu państwowego oraz obrotu dewizami. Zniesiono powszechnie obowiązujący zakaz obrotu tymi instrumentami, pozostawiono tylko pewne ograniczenie wynikające bezpośrednio z ustawy⁷. Zjawiskiem obcym dla gospodarki polskiej od rozpoczęcia wojny było wprowadzenie wymienialności złotego. Realizacją tego zadania zajmował się Narodowy Bank Polski. Ponadto zniesiono monopol na kupno i sprzedaż walut obcych wprowadzając instytucję kantoru. Dystrybuowały one zatem istniejące już instrumenty finansowe. Możliwość ich zakładania miały osoby prywatne lub podmioty gospodarcze, takie jak banki państwowe, czy przedsiębiorstwa handlu wewnętrznego. Dobrym znakiem było wydanie przez Narodowy Bank Polski ok. 2 tys. pozwoleń na prowadzenie kantorów. Ich klientami były głównie osoby fizyczne oraz prywatni przedsiębiorcy. Również w sektorze uspołecznionym nastąpił szybki rozwój transakcji walutowych.

Podsumowując procesy gospodarcze, które miały miejsce w latach 80. w Polsce należy uwidocznić rozwój rynku walutowego. Niedobór towarów, nielegalny rynek walut obcych był powszechnym zjawiskiem w większości krajów socjalistycznych. Wyjątkowo duże rozmiary przyjął on w Polsce. Było to wynikiem szeregu okoliczności, takich jak np. podtrzymywanie tradycji przechowywania walut obcych, które niejednokrotnie sięgały przełomu wieków czy zapoczątkowanej w latach 70. inflacyjnej polityki makroekonomicznej, prowadzącej do szybko narastającego niedoboru towarów w gospodarce. Nielegalny rynek walut obcych był również spowodowany wprowadzoną strategią obsługi długu zagranicznego, która zakładała wykorzystanie walut obcych znajdujących się w rękach ludności na szeroką skalę. Interesująca, choć trudna do zwerifikowania, jest kwestia źródła powstawania w Polsce bardzo szerokiego, nielegalnego rynku walutowego. Najprawdopodobniej państwo świadomie tolerowało jego rozwój, przymykając oko na sygnały o istnieniu nielegalnego obrotu. Miało to miejsce pod wpływem lobby urzędników państwowych wyjeżdżających za granicę i korzystających z zawyżonego rynkowego kursu zachodnich walut w Polsce⁸.

⁵ *Pravo dewizowe*, Dziennik Ustaw z 1952, nr 21, poz. 133.

⁶ *Pravo dewizowe*, Dziennik Ustaw z 21 II 1989, nr 6, poz. 33.

⁷ *Loc. cit.*

⁸ K. Zawartowska, *op. cit.*

Obieg pieniądza w gospodarce Polski

Przedstawione powyżej zjawiska zapoczątkowały daleko idące zmiany w sferze obiegu pieniądza w gospodarce na terenie Polski. Krążenie to zostało zintegrowane w dwojaki sposób. Pierwszy to wyeliminowanie przeszkód w swobodnym obrocie walutą polską i drugi, o nieco bardziej negatywnym oddźwięku, to proces dolaryzacji złotego, czyli rozszerzenie wykorzystywania walut obcych w obiegu wewnętrznym.

Wspomniana wcześniej swoboda krążenia pieniądza wymusza scharakteryzowanie zmian szybkości jego obiegu w gospodarce. W latach 80. i na początku 90. doszukuje się jej przyczyn w procesach inflacyjnych, gdyż ich zwiększenie powoduje ucieczkę od tracącego na wartości pieniądza w stronę innych inwestycji. Powoduje to spadek realnego popytu na „czysty” pieniądz oraz przyspieszenie tempa jego wydawania, co w konsekwencji prowadzi do wzrostu szybkości jego obiegu w gospodarce. Ma to jednak miejsce głównie w gospodarkach rynkowych. Gospodarka polska w latach 80. nie była taką gospodarką, chociaż bez wątpienia zmierzała w tym kierunku⁹. Zatem przyjmując założenie Zbigniewa Polańskiego zawarte w książce *Pieniądz i system finansowy w Polsce*, ograniczenie przyczyn zwiększenia tempa obiegu pieniądza w gospodarce tylko do procesów inflacyjnych nie jest w pełni zgodne z rzeczywistością – zubaża opis procesu, który miał miejsce. Oprócz przyczyn inflacyjnych można położyć zdecydowany nacisk na sam proces zmian zachodzących w systemie finansowym przez całe lata 80. Według tej teorii „przyspieszenie szybkości obiegu pieniądza mogło nastąpić tylko dlatego, że miały miejsce zmiany, które stopniowo zmniejszyły dezintegrację obiegu pieniężnego”¹⁰.

Poniższa tabela przedstawia wysokość agregatów M1, M2 i M2 po odjęciu wartości przypadającej na rachunki walutowe.

Tabela: Szybkość obiegu pieniądza w latach 1981–1989

rok	dla M1	dla M2	dla M2 bez rachunków walutowych
1981	2,54	1,47	1,53
1982	3,48	2,07	2,16
1983	3,91	2,25	2,34
1984	4,24	2,37	2,50
1985	4,21	2,36	2,55
1986	4,28	2,32	2,58
1987	4,37	2,23	2,69
1988	5,04	2,39	3,08
1989	5,70	1,53	4,14

Źródło: *Rocznik statystyczny Dochodu Narodowego 1986*, s. 51; *Rocznik Statystyczny 1991*, GUS, s. 119, 157.

M1 to agregat pieniężny uznawany za główną miarę podaży pieniądza w gospodarce. Jest to ujęcie wąskie, obejmujące bazę monetarną oraz rachunki podmiotów gospodarczych płatne na żądanie (głównie rachunki oszczędnościowo-rozliczeniowe). Ogólnie rzecz biorąc, są to środki

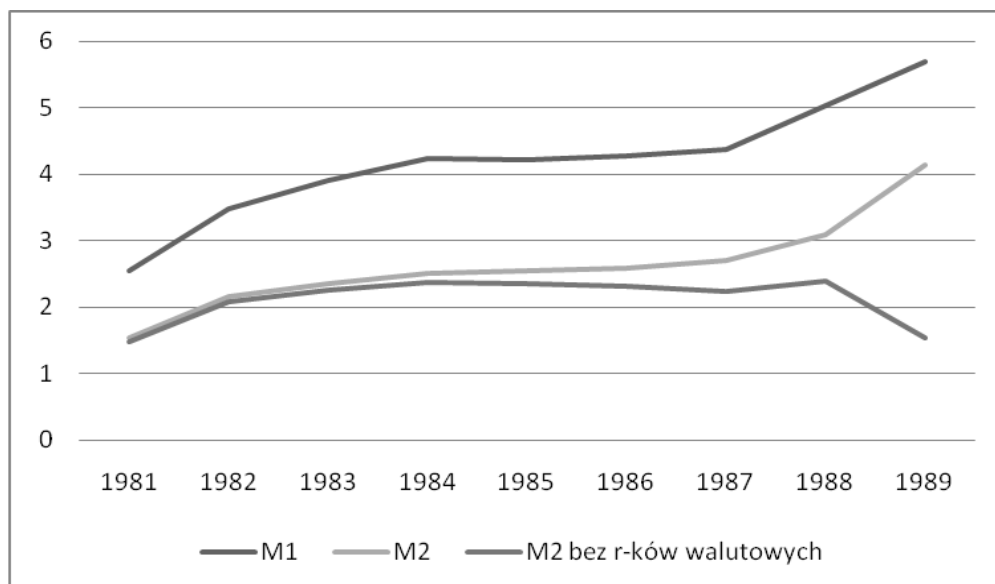
⁹ Z. Polański, *Pieniądz i system finansowy w Polsce. Lata 1982–1993*, Warszawa 1995.

¹⁰ *Loc. cit.*

posiadające największą płynność, mogą być one niemalże natychmiast wykorzystane w transakcjach gospodarczych. M2 natomiast zawierają w sobie wszystkie elementy agregatu M1 oraz depozyty terminowe, takie jak lokaty 2 lub 3-miesięczne. Agregat ten jest również traktowany jako jeden z podstawowych mierników podaży pieniądza w gospodarce¹¹.

Podsumowując informacje zawarte w tabeli można zauważyć, że w latach 1981–1989 dochodowa szybkość obiegu pieniądza dla M1 wzrosła o 124,4%, rosnąc średnio o 9,4% rocznie. Natomiast szybkość obiegu krajowej waluty w ujęciu agregatu M2 wzrosła o 170,59% na przestrzeni tego czasu, czyli średnio o 11,7% rocznie. Widać zatem, że w latach 80. nastąpiło znaczne przyspieszenie obrotu pieniądza w Polsce.

Rysunek nr 1: Porównanie szybkości obiegu pieniądza w Polsce w latach 1981–1989



Źródło: Opracowanie własne na podstawie zamieszczonej powyżej tabeli.

Na powyższym rysunku można zauważyć, że do połowy lat 80. nie było w gospodarce znacznych rozbieżności pomiędzy agregatem M2, a tymże agregatem pomniejszonym o rachunki walutowe. Można zatem wnioskować, że nie stanowiły one (rachunki walutowe) znacznej wartości. Natomiast bliżej lat 90. można zaobserwować znaczne powiększenie ich udziału w szybkości obiegu pieniądza w Polsce. Nie poprawiało to również sytuacji w gospodarce polskiej, która w ówczesnym czasie znajdowała się w katastrofalnym stanie.

Proces dolaryzacji

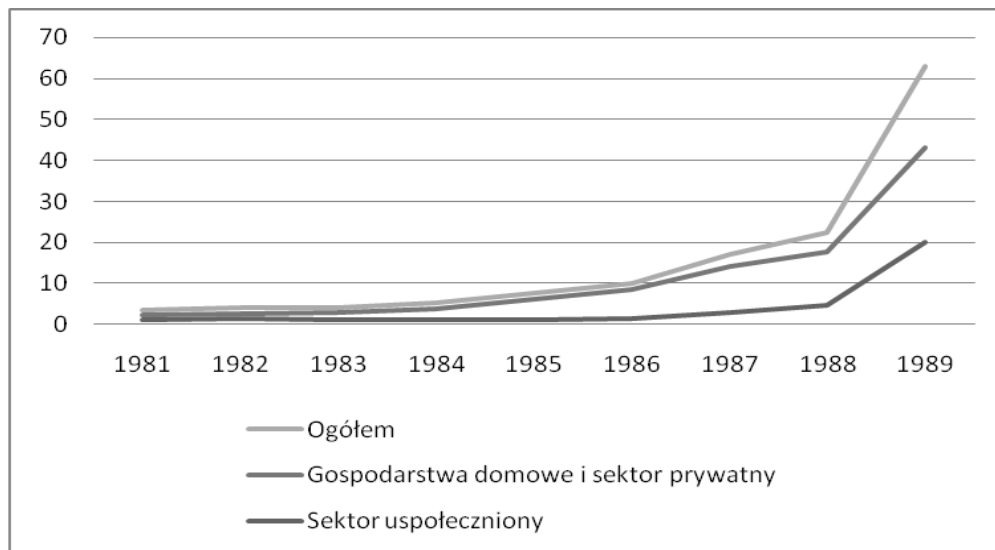
Słabo zintegrowane zmiany w wewnętrznym systemie finansowym Polski oraz tempo zmian lokalizacji pieniądza spowodowały, że zachodzące w latach 80. zmiany miały mocno proinflacyjny charakter. Zdecydowany brak powiązań między procesami inwestycyjnymi i oszczędzaniem powodowały znaczny problem kontrolowania podaży kredytów i pieniądza krążącego

¹¹ *Ibidem*, s. 64-65.

w gospodarce. Dodatkowo również proinflacyjny charakter w latach 80. miał wzrost znaczenia i roli walut obcych w gospodarce Polski¹².

Dopiero z początkiem 1989 r. zezwolono na wewnętrzny swobodny obrót walutami obcymi, jednak już wcześniej istniało na to ciche przyzwolenie władz. Pozwolenie to spowodowało, że większa ich część znajdowała się w rękach gospodarstw domowych i sektora prywatnego. Można to zaobserwować na Rysunku nr 2. Ponadto od połowy lat 80., kiedy zaczęto rozluźniać ograniczenia, wprowadzone razem ze stanem wojennym, wykorzystanie walut obcych i ich udział w obiegu krajowym zaczęły rosnąć¹³.

Rysunek nr 2: Udział rachunków walutowych w agregacie M2 w latach 1981–1989



Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów Narodowego Banku Polskiego.

Narastanie znaczenia walut obcych w latach 80. w rozliczeniach wewnątrzpaństwowych powodowało stopniowe wypieranie waluty polskiej – PLZ. Jednak zjawisko to, podobnie jak wzrost szybkości obiegu pieniądza w gospodarce jest typowym zjawiskiem w sytuacji nasilających się procesów inflacyjnych. Ponadto, zjawisko dolaryzacji było reakcją na to, że polski system finansowy nie spełniał zadań integracyjnych. Przejawem było coraz częstsze wykorzystywanie waluty obcej w transakcjach bieżących oraz niektórych o charakterze kapitałowym. Dodatkowo brak możliwości wymiany dolarów na PLZ, a także ich centralną reglamentację, posiadanie i dysponowanie dewizami zapewniało mniej lub bardziej bezpośrednie powiązanie ekonomiczne z zagranicznymi kontrahentami.

Integracja działania podmiotów gospodarczych przez rozwój obiegu walut obcych była zatem nie tylko wynikiem szybko postępującej deprecjacji złotego, lecz także wiązała się ze słabościami funkcjonowania obiegu złotego i systemu finansowego, odziedziczonych po modelu nakazowo-rozdzielczym.

¹² K. Zawartowska, *op. cit.*

¹³ Z. Polański, *op. cit.*, s. 69.

Można by się zatem doszukiwać pozytywnych wartości w tym procesie, ponieważ ułatwiając integrację działalności podmiotów gospodarczych rozwój obiegu walut obcych sprzyjał budowie mechanizmów rynkowych. W sumie jednak proces ten należy traktować przede wszystkim jako przejaw rozpadu struktury instytucjonalnej starego systemu gospodarczego oraz efekt błędnej polityki w dziedzinie kształtowania stosunków monetarnych, szczególnie wyraźnej w drugiej połowie lat 80.¹⁴

Gospodarka monetarna w latach 90.

Kluczowym aspektem lat 90. było wprowadzenie ustawy *Prawo dewizowe* w grudniu 1993 r.¹⁵ Stanowiła ona dalszą próbę ujednolicenia prawa polskiego z prawem Międzynarodowego Funduszu Walutowego o zakazie ograniczania swobodnego dysponowania środkami pieniężnymi w dokonywaniu transakcji handlowych i usługowych na skalę międzynarodową. Układ stworzony w Brukseli w 1991 r. zobowiązał Polskę do dostosowania swojego prawodawstwa do standardów prawnych obowiązujących w krajach Wspólnoty Europejskiej. Zapewniono jednak ustawodawcy swobodę wyboru tempa i implementacji prawa dewizowego obowiązującego w tych krajach. Zgodnie z przekazem układu Polska zobowiązała się do stopniowego zliberalizowania istniejących ograniczeń dewizowych oraz niewprowadzania nowych, w odniesieniu do przepływu kapitału i związanych z nim płatności bieżących. Jedyne ograniczenia zgodnie z art. 62 układu dotyczą możliwości zaciągania kredytów w walutach obcych. Pamiętać jednak trzeba, że ograniczenia te nie mogą dyskryminować żadnego z państw, w tym państw Wspólnoty Europejskiej. Całkowite ujednolicenie systemu prawnego, obowiązującego w większej części Europy, niewątpliwie ułatwiło dokonywanie obrotu dewizowego oraz umożliwiło dostęp do inwestycji, bez obaw o przekraczanie granic administracyjnych innych krajów.

Podsumowanie

Na gruncie ustawy *Prawo dewizowe*¹⁶, reglamentacja jest to zestaw przepisów regulujących obrót płatniczy z zagranicą, zakres rozporządzania walutą zagraniczną na terenie danego państwa oraz dysponowanie mieniem znajdującym się poza granicami kraju rozporządzającego, a także zasady gospodarki instrumentami zapłat pochodzących z zagranicy. Ponadto pamiętać należy, że reglamentacja obejmuje nie tylko obroty dewizowe, ale również szeroko pojęte stosunki walutowe, w których występuje obcy pieniądz w postaci gotówkowej oraz wszelkie dokumenty upoważniające do otrzymania go w danym kraju.

Ingerencja państwa w postaci reglamentacji dewizowej w zasoby waluty dostępnej w gospodarce daje możliwość wpływu na popyt i podaż zasobów złota, dewiz oraz walut obcych, w celu utrzymania niezbędnych rezerw w państwie. Wpływa również na równowagę w bilansie płatniczym kraju, popierając określone przychody dewizowe. Prawdziwe jest zatem stwierdzenie, że reglamentacja dewizowa ma na celu racjonalne kształtowanie stosunków walutowych z zagranicą z punktu widzenia państwa. Indywidualna sytuacja polityczno-gospodarcza państwa kreuje liczbę i rodzaj ograniczeń w swobodnej wymianie walut¹⁷.

Obecnie obowiązująca ustawa z dnia 27 VII 2002 r. (*Prawo dewizowe*)¹⁸ dzieli ograniczenia na dwie grupy: nakazy i zakazy dewizowe. Dokładnie zostały one określone w II rozdziale ustawy.

¹⁴ Z. Polański, *op. cit.*, s. 70.

¹⁵ *Prawo dewizowe*, Dziennik Ustaw z 1993, nr 39, poz. 175.

¹⁶ *Prawo dewizowe*, Dziennik Ustaw z 2002, nr 141, poz. 1178.

¹⁷ K. Zartowska, *op. cit.*

¹⁸ *Prawo dewizowe*, Dziennik Ustaw z 2002, nr 141, poz. 1178.

Nakazy, czyli obowiązki, rozumieć należy jako określone zachowania uczestników obrotu. Większość z nich ma na celu zapewnienie pozostawienia do dyspozycji państwa wpływów walutowych z zagranicy w celu zabezpieczenia ich ściągальności¹⁹. Zakazy natomiast są formą ograniczenia swobody w dokonywaniu określonych czynności dewizowych, mającą na celu ochronę bilansu płatniczego i interesów dewizowych państwa. Powszechnie obowiązująca zasada, która zakłada, że co nie jest zabronione, jest dozwolone, znajduje swoje zastosowanie również w tym przypadku. Zatem dokonywanie czynności obrotu dewizowego nie wymaga konieczności uzyskiwania dodatkowych pozwoleń. Ogólnie ujmując, poczyniono zdecydowane kroki w celu liberalizacji obrotu dewizowego, jednak pełna swoboda nie została jeszcze osiągnięta. Sytuacja ta zostanie zmieniona w momencie przyjęcia przez Polskę na swoją walutę euro.

¹⁹ *Loc. cit.*