

Nr 4 (5)

BEZPIECZNY BANK

CZASOPISMO POŚWIĘCONE ZAGADNIENIOM GWARANCJI
DEPOZYTÓW I BEZPIECZEŃSTWA FINANSOWEGO BANKÓW

ISSN 1429-2939

Warszawa 1998

BEZPIECZNY BANK

czasopismo poświęcone
zagadnieniom gwarancji
depozytów i bezpieczeństwa
finansowego banków

Kolegium redakcyjne:

prof. dr hab. Władysław Baka -
redaktor naczelny,
Kazimierz Beca
prof. dr Władysław L. Jaworski,
Ewa Kawecka-Włodarczyk,
prof. dr hab. Marek Safjan,
prof. dr hab. Jan Szambelańczyk

Sekretariat redakcji:

Tomasz Obal,
Beata Zdanowicz

Opracowanie graficzne:

Andrzej Koch

Korekta:

Ewa Stempniewicz

Łamanie:

Dariusz Stański - STAND`S

ISSN 1429-2939

Druk:

STARDRUK

Wydawca:

Bankowy Fundusz Gwarancyjny
00-901 Warszawa
pl. Defilad 1
tel. 656-63-16, 656-63-17,
656-63-90
fax 656-61-88
e-mail: rada_bfg@it.com.pl
we współpracy z wydawnictwem
"Zarządzanie i Finanse".

W NUMERZE

A. Z działalności BFG - str. 3

1. Stawki opłat i kierunki działalności BFG w 1999 r.
- *Władysław Baka, przewodniczący Rady BFG* - str. 3
2. Uchwała Rady w sprawie stawki opłaty rocznej na 1999 r.
- str. 6
3. Uchwała Rady w sprawie stawki tworzenia funduszu ochrony
środków gwarantowanych na 1999 r. - str. 8
4. Stanowisko BFG w sprawie miejsca i perspektyw
rozwoju bankowości spółdzielczej w polskim systemie
bankowym - str. 9

B. Problemy i poglądy - str. 13

1. Otwartość polskiego sektora bankowego na konkurencję
zewnętrzną w świetle regulacji bankowych w roku 2000
- *Dariusz Daniluk* - str. 13
2. Konkurencyjność polskiego sektora bankowego
(omówienie dyskusji) - str. 21
3. Wpływ instytucji parabankowych na bezpieczeństwo
i stabilność rynków finansowych
- *Włodzimierz Szpringer* - str. 24
4. Międzynarodowa mobilność kapitału a kryzysy finansowe
(wnioski dla Polski) - *Jan Tober* - str. 47
5. Współczesne kryzysy finansowe i próby ich przezwyciężenia
- rola systemów regulacyjnych - *Wojciech Grabowski* - str. 69
6. Polski sektor bankowy a współczesne kryzysy finansowe
(omówienie dyskusji) - str. 80

C. Nowe idee i rozwiązania - str. 85

1. Wpływ bankowości elektronicznej na ryzyko bankowe
- *Tomasz Obal* - str. 85

D. Konsultacje dla banków - str. 93

1. Uchwały i zarządzenia Komisji Nadzoru Bankowego
- *Beata Zdanowicz* - str. 93

E. Z doświadczeń zagranicznych - str. 99

1. Europejskie systemy gwarantowania depozytów - porównanie
- *Beata Zdanowicz* - str. 99
2. Z doświadczeń restrukturyzacji banków w latach 80 i 90
- *Joanna Majewska* - str. 110

F. Miscellanea - str. 119

BEZPIECZNY BANK

Bankowy Fundusz Gwarancyjny

Biblioteka

1260/2001

A. About BFG Activity (BFG - the Bank Guarantee Fund) - p. 3

1. The rates of fees and directions of the BFG activity in 1999
Władysław Baka, Chairman of the BFG Council - p. 3
2. The resolution of the BFG Council concerning the rate
for 1999 annual fee - p. 6
3. The resolution of the BFG Council concerning the rate
for 1999 allocation to the fund for protection
of the guaranteed resources - p. 8
4. The attitude of the BFG concerning the place and
perspectives of co-operative banks development
in Polish banking sector - p. 9

B. Problems and Opinions - p. 13

1. The openness of Polish banking sector to the external
competition in the light of banking regulations
in the year 2000 *Dariusz Daniluk* - p. 13
2. The competitiveness of Polish banking sector
(details of the discussion) - p. 21
3. The influence of parabanks on the safety and stability
of the financial markets - *Włodzimierz Szpringer* - p. 24
4. The international mobility of capital and the financial crises
(the conclusions for Poland) - *Jan Tober* - p. 47
5. The contemporary financial crises and the attempts
to overcome them - the role of regulatory systems
- *Wojciech Grabowski* - p. 69
6. Polish banking sector and the contemporary financial crises
(details of the discussion):

C. New Ideas and Solutions - p. 85

1. The influence of electronic banking on the banking risk
- *Tomasz Obal* - p. 85

D. Consultations for banks - p. 93

1. The resolutions of KNB (KNB - Commission of Banking
Supervision) - *Beata Zdanowicz* - p. 93

E. Learning from foreign experience - p. 99

1. The European systems of deposit protection - comparison
Beata Zdanowicz - p. 99
2. The lessons from bank restructuring in the eighties
and the nineties - *Joanna Majewska* - p. 110

F. Miscellanea - p. 119

Z działalności BFG

Władysław Baka
Przewodniczący Rady BFG

STAWKI OPŁAT I KIERUNKI DZIAŁALNOŚCI BFG W 1999 ROKU

Zgodnie z art. 7 ust. 2 pkt 5 Ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym Rada BFG ustaliła na 1999 r. procentowe stawki opłaty rocznej wnoszonej przez banki na rzecz realizacji ustawowego zadania BFG udzielania pomocy bankom w przypadku zagrożenia wypłacalności oraz tworzenia przez banki funduszy ochrony środków gwarantowanych.

Mając na uwadze potencjalne zagrożenia sytuacji finansowej banków i prognozę jej rozwoju w 1999 r., Rada Funduszu ustaliła stawkę tworzenia funduszy ochrony środków gwarantowanych w wysokości 0,16% sumy środków pieniężnych zgromadzonych w banku na wszystkich rachunkach, stanowiącej podstawę obliczania kwoty rezerwy obowiązkowej. Stawki dla PKO SA, PKO BP i BGŻ SA wynoszą połowę tej wielkości.

Przy ustalaniu tej stawki uwzględniono, że od dnia 1 stycznia 1998 r. podwyższony został poziom kwoty gwarantowanej do 5000 ecu. Bliski zakończenia jest proces kolejnej nowelizacji ustawy o BFG, w której ramach przewiduje się m.in. przyjęcie ścieżki dochodzenia do wielkości 20 000 ecu kwoty gwarantowanej, obowiązującej w Unii Europejskiej. Zakłada się, że w roku przyszłym, to znaczy od 1 stycznia 1999 r., kwota gwarantowana przez BFG wzrośnie do równowartości 8000 ecu, w 2000 r. – 11 000 ecu, 2001 r. – 15 000 ecu, 2002 r. – 17 000 ecu i w 2003 r. – do 20 000 ecu.

W 1999 r. działalność BFG w zakresie realizacji gwarancji będzie koncentrowała się na usprawnianiu procesu realizacji wypłat środków gwarantowanych oraz współdziałaniu z syndykami upadłych banków. Fundusz – podobnie jak dotychczas – aktywnie będzie działał na rzecz odzyskania z masy upadłości banków przekazanych środków na wypłaty deponentom, które – ponownie wykorzystane na ten cel – będą zmniejszały obciążenia banków.

Rada Funduszu ustaliła stawki opłaty rocznej na 1999 r. na poziomie 0,24% sumy aktywów bilansowych oraz gwarancji i poręczeń ważonych ryzykiem i 0,12% (połowa tej stawki dla wymienionych trzech banków) od sumy ważonych ryzykiem pozostałych zobowiązań pozabilansowych z wyłączeniem linii kredytów

przyrzeczonych oraz 0,10% sumy aktywów bilansowych oraz gwarancji i poręczeń ważonych ryzykiem dla kas oszczędnościowo-budowlanych. Stawki dla PKO SA, PKO BP i BGŻ SA wynoszą połowę wyżej wymienionych wielkości. Ustalając stawki opłaty rocznej, Rada kierowała się oceną zakresu wielkości pomocy finansowej BFG dla sektora bankowego, uwzględniając prognozę zagrożenia wypłacalności banków w 1999 r. Wzięto również pod uwagę oczekiwania środowiska bankowego dotyczące zmniejszenia obciążeń banków z tytułu realizacji ustawowych zadań BFG.

Uwzględniając ustawową regulację dotyczącą partycypacji NBP w 30% opłaty rocznej, rzeczywiste obciążenia banków z tytułu obowiązkowej opłaty rocznej wyniosą dla ogółu banków 0,168% ważonych ryzykiem aktywów bilansowych oraz gwarancji i poręczeń (0,084% – dla PKO SA, PKO BP i BGŻ SA) oraz 0,084% (0,042% – dla wymienionych trzech banków) ważonych ryzykiem zobowiązań pozabilansowych pomniejszonych o gwarancje, poręczenia i linie kredytów przyrzeczonych. Przypomnieć należy, że w latach 1995-1997 obciążenie to wynosiło 0,4% (0,2% dla wymienionych trzech banków), a w 1998 r. dla ogółu banków odpowiednio – 0,196% i 0,098% (0,098% i 0,049% dla wyżej wymienionych trzech banków) podstawy naliczenia składki.

Ustalenie na 1999 r. niższych stawek opłaty rocznej niż na 1998 r. jest wyrazem przyjętego przez Fundusz kursu na systematyczne zwiększanie stopnia samofinansowania działalności pomocowej tak, aby w ciągu kilku najbliższych lat możliwe było osiągnięcie zerowej stawki tej opłaty. W tym okresie bowiem rozpoczną się znaczące spłaty pożyczek dotychczas udzielonych przez BFG, które będą wykorzystywane na pomoc finansową dla banków. Fundusz pomocowy zasilany będzie również środkami z wypracowanego przez BFG zysku. Osiągnięcie pełnego samofinansowania działalności pomocowej możliwe będzie wyłącznie w warunkach postępującej stabilizacji sektora bankowego i poprawy bezpieczeństwa finansowego banków. Konieczne będzie również rozszerzanie form działalności Funduszu i stopniowe zbliżanie warunków finansowych udzielania pomocy przez BFG do warunków rynkowych. Wdrożone będą nowe efektywniejsze formy pomocy. W 1999 r. sfinalizowane zostaną bowiem prace nad określeniem warunków prawnych udzielania przez BFG pomocy w formie wykupu wierzytelności zagrożonego banku. Kontynuowane będą także starania o pozyskanie nowych źródeł zasilania funduszu pomocowego. Na koniec zauważyć trzeba, że w przeciwieństwie do innych obciążeń finansowych sektora bankowego, środki wnoszone przez banki z tytułu realizacji ustawowych zadań BFG pozostają w sektorze bankowym i służą jego stabilizacji.

Działalność pomocowa BFG w 1999 r. opierać się będzie – podobnie jak dotychczas – na rygorystycznym przestrzeganiu zasady równości banków w dostępie do środków pomocowych oraz przejrzystości kryteriów i procedur przyznawania pomocy, możliwie szybkim stawianiu środków pomocowych do dyspozycji banku w celu minimalizowania strat m.in. przez usprawnianie procedury decyzyjnej, a także mobilizowanie banków zainteresowanych pomocą Funduszu do poszukiwania dodatkowych, poza BFG, źródeł wsparcia finansowego realizacji

założonych programów naprawczych. Priorytetem działalności pomocowej Funduszu pozostanie wspieranie procesów konsolidacyjnych i restrukturyzacyjnych na drodze preferowania pomocy silnym bankom w przejęciu banków o zagrożonej wypłacalności. Zintensyfikowane zostaną działania mające na celu wsparcie programu konsolidacji i restrukturyzacji zagrożonych banków spółdzielczych. BFG będzie aktywnie uczestniczył w synchronizowaniu pomocy udzielonej przez Fundusz z pomocą finansową pochodzącą z innych źródeł, głównie z NBP (np. w formie zmniejszenia obciążenia rezerwą obowiązkową), Ministerstwa Finansów (np. w formie odroczenia płatności podatku dochodowego) i banków zrzeszających banki spółdzielcze, wykorzystujących środki funduszy pomocowych i solidarnościowych, lub pomocą niefinansową, np. organizacyjną lub prawną. Istotnym kryterium udzielania pomocy bankom spółdzielczym będzie osiągnięcie wymaganego Prawem bankowym współczynnika wypłacalności oraz wielkości kapitałów gwarantujących normalną ich działalność i rozwój.

Ważnym kierunkiem działalności BFG jest kontrola prawidłowości wykorzystania przez banki udzielonej przez BFG pomocy. Chodzi o ocenę zgodności działalności banków z podpisanymi umowami o udzieleniu pomocy, a zwłaszcza o systematyczną ocenę przebiegu realizacji programu naprawczego i planu przywracania wypłacalności.

Od 1997 r. w działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego następuje przemieszczenie punktu ciężkości w kierunku funkcji pomocowej. Oczywiście nadal ważnym zadaniem BFG pozostaje utrzymywanie stałej gotowości do sprawnego realizowania zadań związanych z gwarancją depozytów.

Z doświadczeń wynika, że im bardziej aktywna jest działalność pomocowa Funduszu, tym mniejsza jest skala upadłości banków i zakres działań gwarancyjnych. Świadczą o tym przedstawione rezultaty dotychczasowej działalności.

W latach 1995–1998 wypłaty środków gwarantowanych otrzymało 19 942 deponentów z 2 banków komercyjnych i 145 337 deponentów z 87 banków spółdzielczych, czyli łącznie 165,3 tys. deponentów na kwotę 169,2 mln zł, w tym 118,9 mln zł deponenci banków spółdzielczych i 50,3 mln zł deponenci banków komercyjnych. Ponad 92% dotychczasowych wypłat środków gwarantowanych dokonano w latach 1995–1996 dla deponentów 77 upadłych banków, w tym 2 banków komercyjnych.

W latach 1995–1998 Fundusz udzielił pomocy finansowej 30 bankom o zagrożonej wypłacalności, w tym na samodzielną sanację 6 bankom komercyjnym i 24 bankom spółdzielczym oraz na przejęcie zagrożonych banków 13 bankom komercyjnym i 12 bankom spółdzielczym. Łączna wielkość udzielonej pomocy wyniosła 693,6 mln zł, w tym na samodzielną sanację 504,7 mln zł oraz na przejęcia 188,9 mln zł. W pomocy tej banki komercyjne partycypowały w 79,6%, a banki spółdzielcze w 20,4%.

Ocenia się, że pomoc finansowa BFG przyczynia się do podwyższenia stabilności systemu i zmniejszenia skali upadłości banków. W krańcowych warunkach, gdyby pomocy takiej nie udzielono, wówczas niezbędne byłoby wypłacenie kwot gwarantowanych w wielkości 9727 mln zł, czyli o 9034 mln zł więcej, niż

przeznaczono na pomoc. Zakładając, że w rzeczywistości należałoby wypłacić depozyty gwarantowane stanowiące jedynie 20% tej wielkości, czyli około 2000 mln zł, to i tak rezultat przedstawia się bardzo korzystnie dla systemu bankowego. Dzięki przyczynieniu się do uratowania przed upadłością 54 banków deponenci tych banków, zarówno podmioty finansowe, jak i niefinansowe, zachowali pełny stan wkładów i lokat, które wynosiły 11372 mln zł (z czego gwarancjami objętych było 9727 mln zł). Udzielenie pomocy przez BFG przyczyniło się również do utrzymania działalności bankowej w ok. 382 placówkach (oddziałach i filiach), zatrudniających łącznie ponad 14 tysięcy pracowników. Dzięki temu nie doszło do pogorszenia dostępu do usług bankowych dla licznej rzeszy klientów, zwłaszcza w niektórych regionach kraju, a w przypadku przejęcia jednostek słabych przez banki silne osiągnięto nawet poprawę jakości świadczonych usług dzięki wdrożeniu w przejętych bankach procedur obowiązujących w bankach przejmujących.

Trzecim, istotnym kierunkiem działalności Funduszu jest monitorowanie sytuacji finansowej systemu bankowego oraz ocena potencjalnych zagrożeń. Ukształtowana została już odpowiednia baza informacyjna oraz zbudowana infrastruktura systemowo-informacyjna, a także opracowano adekwatnie do potrzeb metody analizy finansowej banków. Dzięki temu przygotowywane programy i ostrzeżenia stają się coraz bardziej miarodajne. Jest to tym ważniejsze, gdyż w 1999 r. na polskie banki odczuwać będą nadal skutki kryzysów finansowych w świecie. Ten kierunek aktywności Funduszu zostanie rozwinięty. Wprowadzone będą również stopniowo elementy doradztwa dla banków w zakresie zwiększenia bezpieczeństwa finansowego.

UCHWAŁA NR 32/98 RADY BANKOWEGO FUNDUSZU GWARANCYJNEGO

z dnia 26 listopada 1998 r.

w sprawie ustalenia wysokości stawki procentowej obowiązkowej opłaty rocznej na rok 1999 wnoszonej na rzecz Bankowego Funduszu Gwarancyjnego przez podmioty objęte obowiązkowym systemem gwarantowania oraz terminu jej wniesienia.

Na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 5, art. 13 i 14 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (Dz.U. z 1995 r. nr 4, poz. 18 z późniejszymi zmianami) oraz § 15 statutu Funduszu, stanowiącego załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 lutego 1995 r. w sprawie nadania statutu Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu (Dz.U. nr 21, poz. 113 oraz z 1997 r., nr 126, poz. 808), Rada Funduszu uchwala, co następuje:

§ 1.

Ustala się obowiązkową opłatę na rok 1999 w wysokości:

- 1) 0,24% sumy aktywów bilansowych, gwarancji i poręczeń ważonych ryzykiem oraz 0,12% sumy ważonych ryzykiem zobowiązań pozabilansowych pomniejszonych o gwarancje, poręczenia i linie kredytów przyrzeczonych – dla podmiotów objętych obowiązkowym systemem gwarantowania, z zastrzeżeniem pkt 2 i 3,
- 2) 0,12% sumy aktywów bilansowych, gwarancji i poręczeń ważonych ryzykiem oraz 0,06% sumy ważonych ryzykiem zobowiązań pozabilansowych pomniejszonych o gwarancje, poręczenia i linie kredytów przyrzeczonych – dla banków: Polska Kasa Opieki SA, Powszechna Kasa Oszczędności – Bank Państwowy oraz Banku Gospodarki Żywnościowej SA,
- 3) 0,10% sumy aktywów bilansowych oraz gwarancji i poręczeń ważonych ryzykiem dla kas oszczędnościowo-budowlanych, działających na podstawie ustawy o kasach oszczędnościowo-budowlanych i wspieraniu przez państwo oszczędzania na cele mieszkaniowe.

§ 2.

1. Dla banków, o których mowa w § 1 pkt 1 i 2, podstawą wyliczenia kwoty obowiązkowej opłaty rocznej jest stan aktywów i zobowiązań pozabilansowych ważonych ryzykiem w dniu 31 grudnia 1998 roku.

2. Dla kas oszczędnościowo-budowlanych, o których mowa w § 1 pkt 3, podstawą wyliczenia kwoty obowiązkowej opłaty rocznej jest stan aktywów bilansowych oraz gwarancji i poręczeń ważonych ryzykiem w dniu 28 lutego 1999 r.

§ 3.

Kwota obowiązkowej opłaty wnoszona przez banki, ustalona zgodnie z § 1 i § 2 uchwały, ulega – na podstawie art. 13 ust. 3a ustawy o BFG – pomniejszeniu o 30%.

§ 4.

Podmioty objęte systemem gwarantowania, o których mowa w § 1, wnoszą opłatę obowiązkową w wysokości, o której mowa w § 3, w terminie do dnia 15 marca 1999 roku.

§ 5.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Rada
Bankowego Funduszu Gwarancyjnego

**UCHWAŁA NR 33/98
RADY BANKOWEGO FUNDUSZU GWARANCYJNEGO**

z dnia 26 listopada 1998 r.

w sprawie ustalenia na rok 1999 stawek procentowych określających wysokość funduszy ochrony środków gwarantowanych, tworzonych przez podmioty objęte obowiązkowym systemem gwarantowania.

Na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 5 i art. 25 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (Dz.U. z 1995 r. nr 4, poz. 18, z późniejszymi zmianami) oraz § 15 ust. 2 i 3 statutu Funduszu, stanowiącego załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 lutego 1995 r. w sprawie nadania statutu Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu (Dz.U. nr 21, poz. 113 oraz z 1997 r., nr 126, poz. 808), Rada Funduszu uchwała, co następuje:

§ 1.

Ustala się stawki procentowe na rok 1999 określające wysokość funduszy ochrony środków gwarantowanych, tworzonych przez podmioty objęte obowiązkowym systemem gwarantowania, w wysokości:

- 1) 0,08% w odniesieniu do banków: Powszechna Kasa Oszczędności – Bank Państwowy, Polska Kasa Opieki SA i Bank Gospodarki Żywnościowej SA,
- 2) 0,16% w odniesieniu do pozostałych podmiotów, nie wymienionych w pkt 1, objętych obowiązkowym systemem gwarantowania środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych.

§ 2.

Podstawą ustalenia wysokości funduszu ochrony środków gwarantowanych, o którym mowa w § 1, jest suma środków pieniężnych zgromadzonych w banku (zrzeszeniu regionalnym) na wszystkich rachunkach, stanowiąca podstawę obliczania kwoty rezerwy obowiązkowej, zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami.

§ 3.

Podmioty, o których mowa w § 1, obowiązane są utworzyć – na zasadach określonych w art. 25 i art. 26 ustawy o BFG – fundusz ochrony środków gwarantowanych na rok 1999 w dniu 2 stycznia 1999 r. według stanu środków, o których mowa w § 2, za październik 1998 r.

§ 4.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Rada
Bankowego Funduszu Gwarancyjnego

**STANOWISKO
BANKOWEGO FUNDUSZU GWARANCYJNEGO**

w sprawie miejsca i perspektyw rozwoju sektora bankowości spółdzielczej w polskim systemie bankowym

W systemie ekonomiczno-finansowym państwa banki spółdzielcze spełniają funkcje wykraczające poza ich procentowy udział w aktywach i pasywach systemu bankowego. Bankowość spółdzielcza jest potrzebna i powinna mieć zagwarantowane trwałe miejsce w polskim systemie bankowym oraz zapewnione stabilne zasady działania. Ma to szczególne znaczenie w warunkach budowy nowej struktury regionalno-samorządowej kraju i decentralizacji systemu finansów państwa. Reformy te w sposób naturalny zwiększają rolę banków spółdzielczych w gospodarowaniu zasobami finansowymi społeczności lokalnych, a zwłaszcza środkami budżetów gmin oraz powiatów.

Na początku lat 90. nastąpiły zasadnicze zmiany w ukształtowanym wcześniej systemie funkcjonowania banków spółdzielczych. Powszechnie znany był fakt niedostatecznego wyposażenia banków w kapitał, brak wykwalifikowanej kadry i prawidłowych procedur. Negatywne doświadczenia z tego okresu siłą rzeczy doprowadziły do nałożenia na bankowość spółdzielczą daleko idących ograniczeń. Podjęte zostały działania mające na celu racjonalizację struktur organizacyjnych banków spółdzielczych, a ostatnio ustalone zostały minimalne wymogi kapitałowe w odniesieniu do tej grupy banków.

Bankowy Fundusz Gwarancyjny podziela stanowisko Narodowego Banku Polskiego co do potrzeby wprowadzenia do ustawy Prawo bankowe zapisu regulującego kwestię wyposażenia kapitałowego banków spółdzielczych. Wprowadzenie takiego zapisu powinno odbywać się z poszanowaniem fundamentalnej zasady działalności banków, wyrażonej w art. 30 ust. 1 Prawa bankowego, zgodnie z którą wielkość funduszy własnych banku powinna być dostosowana do rodzaju czynności bankowych przewidzianych do wykonywania i rozmiaru zamierzonej działalności. W Polsce istnieją warunki do stabilnej i bezpiecznej działalności zarówno dla małych kapitałowo banków spółdzielczych działających w niewiel-

Bezpieczny Bank

kich społecznościach lokalnych, jak i dla silnych kapitałowo banków spółdzielczych działających w dużych aglomeracjach. Wymagana wielkość kapitału powinna być zróżnicowana i dostosowana do lokalnych warunków i rozmiarów działalności tych banków, a nie jednakowa dla wszystkich.

Biorąc pod uwagę obligatoryjność zrzeszania się banków spółdzielczych, a w szczególności zabiegi podejmowane celem utworzenia dziewięciu banków regionalnych, w konsekwencji wdrażania ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o restrukturyzacji banków spółdzielczych i BGŻ oraz zmianie niektórych ustaw, ewentualnej weryfikacji należałoby poddać wymóg odliczania od funduszy własnych inwestycji kapitałowych w akcje banków regionalnych oraz obligatoryjnie tworzonych funduszy solidarnościowych w tych bankach albo przynajmniej nadanie im odpowiednio niższych wag ryzyka przy wyliczaniu współczynnika wypłacalności.

Osiągnięcie ustalonego poziomu kapitału – najpóźniej do końca 1999 r. – w praktyce wymagać będzie przeprowadzenia procesów konsolidacyjnych banków spółdzielczych na masową skalę. Taka konsolidacja jest potrzebna. Jednak dokonanie jej w krótkim czasie może być okupione zbyt wysokimi kosztami. Spowodować to może bowiem zakłócenie normalnej działalności operacyjnej banków spółdzielczych oraz pogorszenie ich efektywności, a w wielu przypadkach – uwzględniając koszty łączów – nawet powstanie strat. Tak ważne i trudne przedsięwzięcie decydujące o przyszłości bankowości spółdzielczej wymaga kompleksowego podejścia. Zasadniczym jego elementem powinno być określenie koncepcji strukturalno-organizacyjnej oraz źródeł finansowania konsolidacji. Brak jasności w tej kwestii umacnia mylne przekonanie, że źródłem wzmocnienia kapitałowego mogą być środki Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Tymczasem obecnie obowiązujące regulacje ustawowe uniemożliwiają BFG finansowe wsparcie procesów konsolidacji banków, gdyż ograniczają jego pomoc wyłącznie do przypadku wystąpienia w banku sytuacji zagrożonej wypłacalności.

Procesy restrukturyzacji i konsolidacji banków spółdzielczych nie mogą ograniczać się jedynie do zagadnienia wzmocnienia kapitałowego. Tak złożonej i kosztownej operacji nie powinno się przeprowadzać bez rozstrzygnięcia koncepcji rozwoju całego sektora banków spółdzielczych. Niezbędne jest dokonanie zmian w zakresie zasad funkcjonowania bankowości spółdzielczej. Chodzi tu przede wszystkim o powiązanie wielkości kapitału banków spółdzielczych z zakresem i obszarem ich działalności. Obowiązujące ograniczenia działalności banków spółdzielczych do terenu gminy powinny być złagodzone w okresie fuzji w celu umożliwienia im międzyregionalnych i międzyzrzeszeniowych łączów. Dodatkowo powinny temu towarzyszyć odpowiednie zmiany innych przepisów idące w kierunku optymalizacji kosztów konsolidacji banków, np. umożliwiających mobilizację udziałowców poprzez zaliczanie do funduszy uzupełniających dodatkowej kwoty odpowiedzialności członków, o której mowa w art. 127 ust. 4 ustawy Prawo bankowe. Optymalizacja kosztów konsolidacji banków wymaga także odpowiednich zmian w regulacjach dotyczących łączenia banków (np. uproszczenia procedur), podatku dochodowego i VAT (np. w przypadku sprzedaży

Z działalności BFG

nieruchomości, przyspieszonej amortyzacji likwidowanego sprzętu i oprogramowania). Systemowe podejście do problemu restrukturyzacji wymaga opracowania i udostępnienia bankom spółdzielczym informacji pozwalających na stosunkowo szybkie rozpoznanie możliwości konsolidacji i tworzenia silnych jednostek, z uwzględnieniem uwarunkowań ekonomiczno-finansowych i przestrzennych. Jest to tym istotniejsze, że w grę mogą wchodzić łączenia banków z różnych struktur: regionalnych lub zrzeszających.

Bankowy Fundusz Gwarancyjny stoi na stanowisku, że proces restrukturyzacji banków spółdzielczych wymaga kompleksowego podejścia, w którym nie może być pominięty interes ogólnospołeczny oraz interesy społeczności lokalnych, ponoszących w zasadniczej mierze koszty transformacji gospodarczej w Polsce.

Zarząd
Bankowego Funduszu
Gwarancyjnego

Rada
Bankowego Funduszu
Gwarancyjnego

Warszawa, dnia 24 września 1998 r.

OTWARTOŚĆ POLSKIEGO SEKTORA BANKOWEGO NA KONKURENCJĘ ZEWNĘTRZNĄ W ŚWIETLE REGULACJI BANKOWYCH W ROKU 2000

Wprowadzenie

Analizując obowiązujące ustawodawstwo polskie i dotychczasowy proces jego kształtowania, można generalnie przyjąć, że powstał system regulacji, które w okresie transformacji systemowej w sposób ewolucyjny doprowadziły do ukształtowania się nowego ładu normatywnego i instytucjonalnego w polskim sektorze bankowym. Odpowiada on podstawowym wymogom gospodarki wolnorynkowej. Jednakże nie oznacza to, że zakończony został proces przemian. Zasadniczym wyzwaniem jest bowiem kontynuowanie zmian w warunkach postępującej liberalizacji gospodarki – tempo i kierunek przemian jest w znacznej mierze zdeterminowany międzynarodowymi zobowiązaniami Polski i jej aspiracjami do pełnego członkostwa w Unii Europejskiej (UE) oraz Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW) – jak też konieczność zapewnienia możliwie korzystnej pozycji konkurencyjnej polskiego sektora bankowego w przyszłości. W tej sytuacji powstaje potrzeba otwarcia dyskusji, w której wyniku będzie można z całą pewnością odpowiedzieć na następujące pytania:

- ❖ Jakie są praktyczne i prawne możliwości „zarządzania” procesem przemian przez polskie władze?
- ❖ Kto powinien pełnić główną rolę w tym procesie?
- ❖ Czy możliwe jest zidentyfikowanie wspólnego interesu podmiotów tworzących polski sektor bankowy i jego skuteczne prezentowanie, przy stale zwiększającym się udziale kapitału zagranicznego i konieczności przestrzegania zobowiązań międzynarodowych?

- ❖ Jaka będzie pozycja konkurencyjna polskiego sektora bankowego w najbliższych latach w warunkach procesu liberalizacji i globalizacji?
- ❖ Jakie strategie postępowania powinni przyjąć tzw. regulatorzy oraz banki?

Niniejsze opracowanie ma na celu przedstawienie najistotniejszych, w ocenie autora, czynników zewnętrznych i wewnętrznych o charakterze normatywnym, które w znacznej mierze wydają się determinować odpowiedzi na powyższe pytania. Rok 2000 ma w tym kontekście znaczenie symboliczne, ponieważ przesunięcie odpowiedzi poza tę cezurę pozbawi władze państwowe i w znacznej mierze także polskie banki możliwości podjęcia prawnie dopuszczalnych i skutecznych działań, pozwalających na kompleksowe przygotowanie się do walki konkurencyjnej w warunkach praktycznie pełnej otwartości sektora bankowego.

1. Pojęcie regulacji bankowych

Przez pojęcie „regulacji bankowych” można rozumieć ogół norm prawnych regulujących strukturę systemu bankowego, ustrój prawny banków, ich działalność oraz stosunki prawne powstające w związku z tą działalnością. Chodzi tu o normy o charakterze administracyjnoprawnym, finansowym i cywilnym, a nawet karnoprawnym. Są one wyróżnione ze względu na przedmiot unormowania, którym jest działalność bankowa. W tym kontekście zazwyczaj wskazuje się dwa podstawowe obszary, tj.:

- ❖ **publiczne prawo bankowe** ustalające pojęcie i zasady tworzenia banków (instytucji bankowych) oraz ich rodzaje i formy prawne, w których mogą działać. Określa ono również status prawny banku centralnego (funkcje, zadania, organizację, zakres kompetencji wobec organów państwowych i pozostałych banków), zakres i rodzaj czynności bankowych dopuszczonych do wykonywania przez banki komercyjne i instytucje bankowe, jak też system powiązań między bankami krajowymi oraz w układzie zewnętrznym, przez co należy rozumieć tzw. międzynarodowe prawo bankowe;
- ❖ **prywatne prawo bankowe** zawierające normy prawne określające zachowania uczestników czynności bankowych i usług bankowych (czynności pasywne i aktywne). Trzeba podkreślić, że w realizacji czynności bankowych występują elementy publicznoprawne (prawa finansowego, gospodarczego publicznego, administracyjnego i konstytucyjnego), chociaż czynności te są regulowane przede wszystkim przez przepisy prywatnego prawa bankowego.

Wydaje się, że dyskutując o otwartości polskiego sektora bankowego na konkurencję zewnętrzną w świetle obowiązujących i przyszłych regulacji, trzeba mieć również na względzie m.in.: normy ustawodawstwa antymonopolowego, regulacje dotyczące rynku kapitałowego, prawo dewizowe, zasady prawne i praktykę udzielania pomocy publicznej bankom i przedsiębiorstwom, normy dotyczące tworzenia i działania konglomeratów finansowych i mieszanych, przepisy w zakresie ochrony konsumenta oraz regulacje dotyczące innych pośredników finan-

sowych, określanych często mianem „parabanków”. Dodatkowo należy uwzględnić także normy prawne tworzące system podatkowy oraz regulacje determinujące warunki budowy sprawnego systemu sprawiedliwości, ze szczególnym uwzględnieniem problemu skutecznej egzekucji należności. Tak szerokie potraktowanie bankowej problematyki normatywnej wiąże się z przyjęciem założenia, że **otwartość na konkurencję zewnętrzną oznacza zarówno stan, w którym podmioty zagraniczne mają bezpośredni (poprzez banki-córki i oddziały) lub pośredni (poprzez świadczenie usług transgranicznych) dostęp do rynku polskiego, jak też sytuację, w której banki krajowe mogą względnie swobodnie podejmować działalność w zakresie świadczenia usług finansowych za granicą.** W tej sytuacji obowiązujące warunki prawne powinny zapewniać ograniczenie do minimum możliwości korzystania przez obydwie strony (krajowych i zagranicznych pośredników finansowych), jak też przez klientów w Polsce ze zjawiska arbitrażu normatywnego jako czynnika zniekształcającego równą konkurencję.

2. Ewolucja polskiego ustawodawstwa bankowego w latach 1989–1997

31 stycznia 1989 roku Sejm PRL uchwalił dwie ustawy: Prawo bankowe¹⁾ i ustawę o Narodowym Banku Polskim²⁾. Ustawa o NBP, będąc wyrazem przestrzeganej w okresie powojennym zasady odrębnego regulowania statusu prawnego i zasad funkcjonowania NBP, poświęcona była w całości bankowi centralnemu. Ustawa Prawo bankowe określiła zasady działalności oraz tworzenia, organizacji, a także likwidacji i upadłości banków komercyjnych. Zasadnicze znaczenie tych ustaw wyrażało się w radykalnym przekształceniu struktury systemu bankowego, zlikwidowaniu kompetencji normotwórczych rządu w zakresie bankowości, uporządkowaniu stosunków między systemem bankowym a budżetem państwa w drodze zniesienia automatyzmu kredytowego, poszerzeniu katalogu czynności bankowych, dopuszczeniu banków do pozabankowej działalności gospodarczej i zniesieniu ograniczeń hamujących inicjatywy założycielskie w sektorze bankowym³⁾.

Banki komercyjne różnicował ich status prawny – mogły działać jako banki państwowe, banki w formie spółki akcyjnej, banki spółdzielcze, a specyficzną formę organizacyjną banku państwowo-spółdzielczego miał Bank Gospodarki Żywnościowej. Komercyjną część systemu uzupełniały oddziały i przedstawicielstwa banków zagranicznych działających w naszym kraju. Zmieniające się realia wymusiły konieczność wielokrotnego nowelizowania ustawy Prawo bankowe. Jako główne efekty wprowadzonych zmian wymienić należy przede wszystkim: uchylenie regulacji charakterystycznych dla systemu nakazowego, oparcie stosunków między bankiem a klientem na zasadzie swobody umów, wprowadzenie prawnokarnej ochrony działalności bankowej, stopniowe wzmocnienie nadzoru bankowego (w tym przede wszystkim zaostrzenie wymagań w procesie licencjonowania banków i wprowadzenie porównywalnych ze standardami międzynarodowymi norm koncentracji ryzyka kredytowego i innych norm ostrożności-

ciowych), wprowadzenie przepisów służących przeciwdziałaniu zjawisku prania pieniędzy w systemie bankowym.

Spośród najistotniejszych aktów normatywnych, które powstawały sukcesywnie odpowiadając na problemy restrukturyzacji i sanacji sektora bankowego, modyfikacji struktury bankowości spółdzielczej, braku odpowiedniego systemu gwarantowania depozytów, stworzenia nowego modelu finansowania budownictwa mieszkaniowego i miały bezpośredni wpływ na prowadzenie działalności bankowej w Polsce, należy wymienić (w układzie chronologicznym) następujące ustawy:

- ❖ ustawę z dnia 3 lutego 1993 roku o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków oraz o zmianie niektórych ustaw⁴⁾,
- ❖ ustawa z dnia 24 czerwca 1994 roku o restrukturyzacji banków spółdzielczych i Banku Gospodarki Żywnościowej oraz o zmianie niektórych ustaw⁵⁾,
- ❖ ustawę z dnia 14 grudnia 1994 roku o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym⁶⁾,
- ❖ ustawę z dnia 26 października 1996 roku o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych ustaw⁷⁾,
- ❖ ustawę z 14 czerwca 1996 roku o łączeniu i grupowaniu niektórych banków w formie spółki akcyjnej⁸⁾,
- ❖ ustawę z dnia 5 czerwca 1997 roku o kasach oszczędnościowo-budowlanych i wspieraniu przez państwo oszczędzania na cele mieszkaniowe⁹⁾,
- ❖ ustawę z 29 sierpnia 1997 roku o Narodowym Banku Polskim¹⁰⁾,
- ❖ ustawę z 29 sierpnia 1997 roku Prawo bankowe¹¹⁾,
- ❖ ustawę z 29 sierpnia 1997 roku o listach zastawnych i bankach hipotecznych¹²⁾.

Trzeba przy tym pamiętać, że oprócz wyżej wymienionych ustaw działalność banków w Polsce determinują również: ustawa o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów¹³⁾ oraz takie akty o charakterze ustrojowym, jak Kodeks handlowy, Kodeks cywilny, Prawo spółdzielcze, ustawa o działalności gospodarczej, Prawo dewizowe czy Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi. Powyższa lista obejmuje tylko kluczowe regulacje tworzące normatywne warunki działalności bankowej. Co więcej, należy oczekiwać dalszych zmian związanych przede wszystkim z pracami nad projektem nowego prawa dewizowego i wdrażaniem w Polsce reformy emerytalnej oraz reformy ubezpieczeń społecznych, w których nową, szczególną rolę odgrywać będą banki i inne instytucje pośrednictwa finansowego. Istotnym czynnikiem kształtującym praktykę bankową będzie również orzecznictwo sądowe. Jego znaczenie wzrasta przede wszystkim dlatego, iż w obrocie bankowym stale umacnia się zasada swobody umów, a ponadto wiele ustaw, ze względu na ich niespójność, poważne wątpliwości interpretacyjne oraz zwiększającą się innowacyjność banków, wymaga stosownego doprecyzowania. Szczególnym przykładem takiej sytuacji jest, istniejący na poziomie całego systemu prawa, problem wydawania aktów wykonawczych do ustaw bankowych (a przede wszystkim do Prawa bankowego) przez podmioty, które nie zostały upoważnione przez obowiązującą Konstytucję do wydawania powszechnie obowiązujących aktów prawnych. Problem ten należy do materii prawa konstytucyj-

nego, niemniej jego istnienie oddziaływać będzie zapewne także na praktykę stosowania prawa bankowego.

3. Wpływ międzynarodowych standardów na kształt polskich regulacji bankowych

Okres transformacji w Polsce łączy się z procesem międzynarodowej integracji gospodarczej kraju zarówno w wymiarze regionalnym, jak i globalnym. Przykładem tych tendencji może być uzyskanie przez Polskę członkostwa w OECD (listopad 1996) i rozpoczęcie procesu negocjacji w sprawie członkostwa w Unii Europejskiej (marzec 1998). Ma to bezpośredni i pośredni wpływ na kształt regulacji bankowych oraz sposób ich stosowania. Generalnie można powiedzieć, że działania regulacyjne władz w poszczególnych krajach są coraz bardziej zdeterminowane różnego rodzaju standardami międzynarodowymi. Jest to ściśle związane z postępującą internacjonalizacją działalności banków, zjawiskiem globalizacji, standaryzacją wielu usług i produktów, stopniowym zanikaniem barier prawnych ograniczających swobodę świadczenia usług i przepływu kapitału oraz zacieśniającą się współpracą tzw. regulatorów. Znajduje to odzwierciedlenie przede wszystkim na polu norm o charakterze publicznoprawnym, a zwłaszcza tzw. regulacji ostrożnościowych, mających kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa banków i ochrony deponentów. W ich przypadku można mówić o dwóch najważniejszych ośrodkach normotwórczych, jakimi są organy Unii Europejskiej i Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego. Mimo wielu różnic dotyczących charakteru prawnego wydawanych przez nie norm postępowania oraz ich zakresu i przedmiotu, mają one w wymiarze praktycznym zasięg globalny. Normy te będą także wyznacznikiem działań polskich władz.

Za standardy Unii Europejskiej w interesującym autora zakresie można uznać ustalone, akceptowane i przestrzegane zasady funkcjonowania banków, systemów bankowych i rynków finansowych, dotyczące w równym stopniu wszystkich uczestników obrotu bankowego. Ich źródłem są nie tylko Komisja Europejska, Rada Europejska i Parlament Europejski, wydające stosowne regulacje (tj. rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie). Współtworzy je również praktyka stosowania norm prawnych wsparta orzecznictwem sądowym. Dodatkowym źródłem standardów są też sami uczestnicy obrotu bankowego, którzy tworzą na swój użytek odpowiednie zasady postępowania, wypełniając tym samym funkcję tzw. samoregulacji (*selfregulation*), np. obejmuje ona: operacje czekowe, karty płatnicze, systemy rozliczeń i rozrachunków czy też rynek eurowalutowy.

Koncentrując się na działaniach regulatorów UE i dorobku prawnym wspólnot europejskich, czyli tzw. *acquis communautaire*, należy zauważyć, że zakres przedmiotowy stosownych norm jest bardzo szeroki i obejmuje w szczególności:

- ❖ licencjonowanie banków,
- ❖ nadzór i wydawanie tzw. regulacji ostrożnościowych (np. współczynnik wypłacalności, normy koncentracji kredytów i innych wierzytelności),

- ❖ rachunkowość,
- ❖ działalność biegłych rewidentów,
- ❖ ochronę konkurencji,
- ❖ ochronę konsumentów.

Nie oznacza to jednak dążenia UE do pełnej unifikacji działalności banków. Dominuje tam bowiem zasada „pomocniczości” (subsydiarności) powodująca, że regulacje na poziomie Unii są wydawane tylko wówczas, gdy jest to konieczne z uwagi na ochronę jednolitego rynku, a działanie poszczególnych władz krajowych będzie ze względu na istotę danego problemu nieskuteczne. Dąży się przy tym przede wszystkim do osiągnięcia przejrzystości warunków działania i zapewnienia równej konkurencji uczestnikom gry rynkowej. Obowiązkiem poszczególnych państw jest zatem doprowadzenie do osiągnięcia celów wyznaczonych na poziomie europejskim. Proces ten nie został jeszcze w UE zakończony, a dodatkowo przed tamtejszym regulatorem pojawia się szczególne wyzwanie w postaci perspektywy utworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej (Economic and Monetary Union – EMU) i wprowadzenia jednolitej waluty euro. Oznacza to również proces „standaryzacji” zachowań banków centralnych, związany z budową Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC) i powołaniem do życia w 1998 r. Europejskiego Banku Centralnego (EBC) z siedzibą we Frankfurcie nad Menem.

Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego (Basle Committee on Banking Supervision), znany do końca lat 80. pod nazwą Bazylejskiego Komitetu ds. Przepisów Bankowych i Praktyk Nadzorczych (Basle Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices), został utworzony w końcu 1974 r. przez prezesów banków centralnych najbardziej uprzemysłowionych państw świata. Funkcjonuje on przy istniejącym od 1930 r. „banku banków centralnych”, jakim jest Bank Rozrachunków Międzynarodowych w Bazylei (Bank for International Settlements – BIS). Podstawowym celem Komitetu było i jest zintensyfikowanie współpracy w zakresie nadzoru nad bezpieczeństwem funkcjonowania międzynarodowego systemu bankowego. Dotychczasowy dorobek regulacyjny Komitetu został opublikowany w kwietniu 1997 r. w liczącym 500 stron kompendium zawierającym teksty najważniejszych dokumentów¹⁴⁾. We wrześniu 1997 r. ogłoszono ponadto 25 zasad sprawowania efektywnego nadzoru bankowego.

Procesy integracyjne dotyczące polskiego systemu bankowego przebiegają w warunkach postępującego umiędzynarodowienia gospodarki naszego kraju, liberalizacji i deregulacji, postępu technicznego i technologicznego oraz narastającej presji konkurencyjnej (w kraju i za granicą). Ma to szczególne znaczenie dla przedmiotu, formy i harmonogramu działań legislacyjnych. Odpowiednie władze bowiem muszą stosować zarówno pisane zasady postępowania formalnie przyjęte przez Polskę (Układ Europejski, OECD, WTO/GATS), jak i reguły wynikające z praktyki międzynarodowego obrotu gospodarczego. W szczególności muszą być respektowane zasady:

- ❖ niedyskryminacji (*non-discrimination*),
- ❖ niezwiększania ograniczeń w dostępie do rynku (*standstill*),

- ❖ traktowania narodowego (*national treatment*),
- ❖ przejrzystości regulacji w sferze gospodarki (*transparency*),
- ❖ wycofywania się z istniejących ograniczeń swobody świadczenia usług (*rollback*).

4. Kalendarium działań liberalizacyjnych wynikających z zobowiązań międzynarodowych Polski

Przestrzeganiu wymienionych powyżej generalnych zasad powinna towarzyszyć realizacja międzynarodowych zobowiązań liberalizacyjnych Polski wobec OECD, WTO/GATS i UE, na przestrzeni lat 1998–2006 według poniższego harmonogramu:

do 31 grudnia 1998

- ❖ Przystają obowiązywać zastrzeżenia wobec OECD w zakresie zakładania i funkcjonowania oddziałów banków zagranicznych. Nie oznacza to jednak zaniechania przez władze krajowe działań wynikających z procesu nadzoru bankowego.

- ❖ W zakresie przepływu kapitału średnio- i długoterminowego nastąpi pełne dopuszczenie zagranicznych akcji, obligacji oraz jednostek uczestnictwa w funduszach inwestycyjnych do krajowego rynku kapitałowego.

- ❖ W listopadzie 1998 powinna zebrać się Rada Stowarzyszenia UE–RP w celu formalnego przejścia do tzw. drugiego etapu w zakresie harmonizacji prawa regulującego świadczenie usług bankowych i innych usług finansowych oraz przepływu kapitału ze standardami UE. Ostateczne zakończenie okresu przejściowego będzie miało miejsce w lutym 2004, aczkolwiek Rada może podjąć decyzję o jego skróceniu.

do 31 grudnia 1999

- ❖ W zakresie przepływu kapitału średnio- i długoterminowego nastąpi pełne dopuszczenie krajowych akcji, obligacji oraz jednostek uczestnictwa w funduszach inwestycyjnych do zagranicznych rynków kapitałowych.

- ❖ W zakresie przepływu kapitału krótkoterminowego nastąpi pełne dopuszczenie:

- krajowych krótkoterminowych papierów wartościowych oraz innych instrumentów rynku pieniężnego do zagranicznych rynków pieniężnych,
- zagranicznych krótkoterminowych papierów wartościowych oraz innych instrumentów rynku pieniężnego do krajowego rynku pieniężnego,
- do udzielania i zaciągania w obrocie z zagranicą kredytów i pożyczek krótkoterminowych,
- krajowych podmiotów do posiadania rachunków (bieżących i terminowych) w bankach za granicą,
- zagranicznych podmiotów do posiadania rachunków (bieżących i terminowych) w bankach w kraju.

❖ Zakończony zostanie przegląd zgodności ustawodawstwa polskiego z dorobkiem prawnym UE (tzw. screening) i rozpoczną się faktyczne negocjacje w sprawie członkostwa Polski. Istnieje możliwość, że strona polska podejmie próbę negocjowania okresów przejściowych dotyczących zasady swobody świadczenia usług finansowych i swobody przepływu kapitału. Oznacza to konieczność zakończenia do tego czasu przez rząd prac nad tzw. mandatem negocjacyjnym.

❖ Nastąpi zakończenie obowiązkowego przeglądu dopuszczalnych odstępstw od klauzuli najwyższego uprzywilejowania zapisanych jako derogacje w ramach WTO/GATS.

do 31 grudnia 2002

❖ Według deklaracji rządu Polska osiągnie zdolność do członkostwa w UE. Oznacza to pełną zgodność ustawodawstwa krajowego (poza wyjątkami uzyskanymi w drodze negocjacji) z dorobkiem prawnym UE w zakresie swobody świadczenia usług (również transgranicznych), swobody przepływu kapitału i zakładania przedsiębiorstw. Z dniem członkostwa Polski w UE obowiązywać będzie zasada jednolitej licencji bankowej, zasada kontroli kraju macierzystego nad działalnością oddziałów banków zagranicznych oraz wzajemnego uznawania przez regulatorów norm ostrożnościowych. Konieczne będzie również kierowanie się przez władze państwowe zasadą tworzenia jednolitych warunków konkurencji dla podmiotów świadczących usługi finansowe (*level playing field*). Polski system bankowy uzyska bezpośredni dostęp do systemu płatniczego TARGET.

luty 2004

❖ W przypadku przedłużania się procesu negocjacji jest to data ostatecznego zakończenia okresu przejściowego realizacji zobowiązań Polski (wynikających z Układu Stowarzyszeniowego) do harmonizacji prawa regulującego świadczenie usług bankowych i innych usług finansowych oraz przepływu kapitału ze standardami UE. Ewentualne odstępstwa mogą wynikać z ustaleń przyjętych w trakcie negocjacji w sprawie członkostwa Polski w UE.

31 grudnia 2004

❖ Nastąpi zakończenie możliwości utrzymywania dopuszczalnych odstępstw od klauzuli najwyższego uprzywilejowania zapisanych jako derogacje w ramach WTO/GATS.

do 31 grudnia 2006

❖ Według deklaracji rządu Polska, będąc członkiem UE, przystępuje do Unii Gospodarczej i Walutowej. Oznacza to m.in. spełnienie ilościowych kryteriów konwergencji z Maastricht, zastąpienie w pełni wymienialnego złotego jednolitą walutą euro oraz pełnoprawne członkostwo Narodowego Banku Polskiego w Europejskim Systemie Banków Centralnych. Polski system bankowy jest w pełni zintegrowany z systemem płatniczym TARGET. Jest to też ostateczna data pełnej zgodności litery, ducha i praktyki przestrzegania regulacji bankowych w Polsce z wymogami UE.

KONKURENCYJNOŚĆ POLSKIEGO SEKTORA BANKOWEGO (OMÓWIENIE DYSKUSJI)

Wprowadzony w polskim systemie bankowym system regulacji odpowiada podstawowym wymogom gospodarki wolnorynkowej. Nie zakończył się jednak proces jego kształtowania. Kolejne zmiany muszą być kontynuowane z uwagi na dalsze ewolucje w systemach światowych, charakteryzujące się przede wszystkim postępującymi procesami liberalizacyjnymi. Drugą płaszczyzną rozważań nad systemem regulacyjnym jest konieczność utrzymywania dobrej pozycji konkurencyjnej polskich banków. Rok 2000 staje się w tym kontekście symbolem nowych wyzwań nadchodzących dla polskiego sektora bankowego.

Problemom tym poświęcone zostało pierwsze po wakacyjnej przerwie seminarium Bankowego Funduszu Gwarancyjnego: *Rok 2000: nowe wymiary zagrożenia konkurencyjnego polskich banków – aspekty regulacyjno-podmiotowe*.

Główne tezy związane z tematem seminarium przedstawili w referatach **mgr Dariusz Daniluk** – wicedyrektor Departamentu Zagranicznego NBP oraz **prof. dr hab. Antoni Kantecki** – prezes Fundacji Edukacji i Badań Bankowych.

Następnie w dyskusji poza referentami udział wzięli: **prof. Zbigniew Krzyżkiewicz**, **prof. Władysław Baka**, **dyr. Ryszard Kowalski**, **prof. Mirosław Bączyk**, **prof. Jan Szambelańczyk**, **prezes Krystyna Majerczyk-Żabówka**, **mec. Tomasz Narożny**, **mec. Andrzej Jankowski**.

Dyr. D. Daniluk przypomniał ewolucję polskiego sektora bankowego, która trwa nieprzerwanie od 1989 r. Wówczas to poprzez wydzielenie ze struktur NBP dziesięciu banków komercyjnych stworzono dwuszczeblowy system bankowy. Milowym krokiem w zakresie ustawodawstwa było uchwalenie ustawy Prawo bankowe i ustawy o NBP. W kolejnych latach sukcesywnie wprowadzono dalsze niezbędne rozwiązania instytucjonalne i akty prawne.

Obecnie kierunek przemian determinowany jest przede wszystkim standardami międzynarodowymi, co wiąże się głównie z internacjonalizacją działalności banków, zjawiskiem globalizacji, standaryzacją usług i produktów, a także z zacieśniającą się współpracą instytucji regulacyjnych. Z drugiej strony Polska podpisała wiele zobowiązań związanych z integracją ze strukturami OECD czy też z Unią Europejską. Fakt ten wpływa z kolei na charakter całego systemu bankowego, gdyż związany jest z koniecznością zwiększenia jego otwartości. Przede wszystkim 31 grudnia 1998 r. przestaną obowiązywać zastrzeżenia wobec państw OECD w zakresie zakładania i funkcjonowania oddziałów banków zagranicznych. Z drugiej jednak strony – według **dyr. D. Daniluka** – wymagana liberalizacja polityki licencyjnej nie musi oznaczać w praktyce jej zakończenia.

Nie świadczy także o zaniechaniu przez władze krajowe działań wynikających z procesu nadzoru bankowego. Doświadczenia innych krajów pokazują, że można stawiać dodatkowe wymagania bankom zagranicznym, ograniczając dostęp do rynku krajowego, który jest nieograniczony jedynie formalnie. Wymaga to jednak wypracowania przejrzystej i jednorodnej polityki względem wszystkich banków chcących wejść na polski rynek.

Poza kwestią konieczności pełniejszego otwarcia sektora bankowego ważne dla Polski są główne tendencje zachodzące na świecie. Przybliżył je w swoim wystąpieniu **prof. A. Kantecki**. Poza konkurencyjnością, wzrastającą szczególnie w dobie otwierania polskiego sektora, podkreślił on tendencje do regulacji i globalizacji, powodujące zacieranie się różnic między rynkami krajowymi a zagranicznymi oraz ogromne przemiany technologiczne związane z usługami bankowymi. Dla sektora bankowego czynnikiem zagrożenia ze strony niesprawnych systemów informatycznych ma zwielokrotnione znaczenie, gdyż na kondycję banków ma wpływ nie tylko sprawna praca własnych systemów, ale też praca systemów informatycznych ich klientów.

Według **prof. W. Baki** szczególnie ważne w warunkach pełniejszej otwartości polskiego sektora bankowego będzie zakres gwarancji dla deponentów. Swobodny przepływ depozytów i możliwości lokowania ich w bankach zagranicznych sprawi, że wystąpi ostra nierówność w zakresie oferowanych gwarancji. Polski system bowiem oferuje znacznie niższe zabezpieczenia dla deponentów. Ponadto już w 2000 r. **wygasną gwarancje państwowe dla trzech banków (PKO BP, PeKaO SA i BGŻ SA), które zbierają ok. 45% depozytów całego systemu.** Dlatego też Rada Bankowego Funduszu Gwarancyjnego dąży do szybkiego podwyższenia limitów gwarancyjnych. Krok ten pozwoli nie tylko na lepszy sposób przeciwdziałać odpływowi depozytów za granicę, ale także wpłynie na ustabilizowanie sytuacji w okresie niepokoju na rynkach międzynarodowych. Polska powinna wykorzystywać doświadczenia tych państw, które w obliczu kryzysu finansowego podwyższyły gwarancje.

Walka o depozyty jest także ważna w kontekście wchodzenia banków zagranicznych w działalność detaliczną na polskim rynku. Wynika to z coraz większego znaczenia depozytów jako źródła taniego pieniądza. Oddanie tej sfery bankom zagranicznym może przynieść negatywne skutki dla całej gospodarki. Po liberalizacji przepływów kapitałowych i po wprowadzeniu swobody lokowania depozytów może wystąpić sytuacja, w której polskie depozyty będą finansować zagraniczne aktywa (**dyr. R. Kowalski**).

Innym ważnym problemem jest udział kapitału zagranicznego w polskim sektorze bankowym. Obecnie w rękach zagranicznych znajduje się ok. 50% kapitałów banków, a banki zagraniczne zarządzają ponad 20% aktywów systemu. Zupełnie inaczej sytuacja kształtuje się w innych państwach. **Prof. W. Baka** przytoczył dane dotyczące udziału kapitału zagranicznego w aktywach sektora bankowego w innych krajach europejskich. Wynosi on we Francji 14,2%, w Hiszpanii i w Kanadzie około 10%, w Niemczech zaś 4,5%, a we Włoszech tylko 3,5%. W krajach tych zdecydowanie większa jest przewaga konkurencyjna banków

krajowych, a prowadzona polityka regulacyjna bierze pod uwagę krajowe pochodzenie kapitału jako czynnik wzmacniający rolę systemu bankowego w całej gospodarce.

W tej sytuacji należy zastanowić się nad kolejnymi planowanymi prywatyzacjami polskich banków. Istotne znaczenie w tej dziedzinie będzie miał sposób prywatyzacji Grupy PeKaO SA. Należałoby tu rozważyć połączenie jej z Bankiem Handlowym SA, co w rezultacie stworzyłoby stosunkowo silną instytucję zdolną do zaistnienia na międzynarodowych rynkach. Trzeba zdać sobie sprawę, iż bez takiego banku Polska nie będzie mogła odnosić korzyści z działania w ramach europejskiej jednolitej przestrzeni finansowej oraz szerzej – z globalizacji gospodarki światowej. Instytucja taka mogłaby także sprostać nowym wymaganiom konkurencji na rynku krajowym i zagranicznym. **Prof. W. Baka** podkreślił następnie, że takie połączenie banków byłoby całkowicie zgodne z obowiązującymi tendencjami światowymi. W większości wysoko rozwiniętych państw czołową rolę odgrywają organizacje powstałe właśnie z łączenia się instytucji finansowych wewnątrz danego kraju.

Prof. Z. Krzyżkiewicz opowiedział się stanowczo za pozostawieniem PKO BP w rękach państwa. Jest to bowiem bank o dużej renomie i uznaniu społeczeństwa. Szeroka publiczność wykazuje też duże zaufanie do tego banku. Od lat gromadzi on oszczędności drobnych deponentów, pełniąc w ten sposób ważną funkcję społeczną – promując oszczędzanie.

Uczestnicy seminarium byli zgodni, że należy wypracować długookresową strategię rozwoju sektora bankowego, w tym w szczególności polityki regulacyjnej wobec całego sektora finansowego. Musi być ona zgodna przede wszystkim z zasadą jednolitych warunków konkurencji. Nieskoordynowany rozwój systemu może doprowadzić do powstania zbyt wielu ośrodków regulująco-nadzorczych, a to sprawi, że utworzony system nie będzie wydolny. Z drugiej strony nadal występują poważne niedociągnięcia w sferze regulacyjnej. Obowiązujące normy powinny być uzupełnione np. o przepisy dotyczące ochrony konsumenta, nadzoru skonsolidowanego, ryzyka rynkowego czy też możliwości stosowania przez banki modeli wewnętrznych.

Kierunek na pełne otwarcie sektora bankowego jest jedynym uzasadnionym scenariuszem. Potrzebne jest jednak określenie i realizacja strategii rozwoju, zakładającej nie tylko dojście do pełnej harmonizacji polskiej legislacji bankowej ze standardami międzynarodowymi, lecz także podwyższenie konkurencyjności polskich banków. Na tej bazie banki będą mogły wypracować własne strategie integracyjne, niezbędne dla działania w zjednoczonej Europie.

Opracowali: Beata Zdanowicz, Tomasz Obal

WPŁYW INSTYTUCJI PARABANKOWYCH NA BEZPIECZEŃSTWO I STABILNOŚĆ RYNKÓW FINANSOWYCH

1. PROBLEM REGULACJI PARABANKÓW

1.1. Kwestie pojęciowe

Pojęcie parabanków nie jest do końca jasne. Stanowi ono jednak przedmiot regulacji w wielu krajach. Prawodawca posługuje się terminem „instytucji kredytowych” lub „instytucji finansowych”. Istnieje pogląd, iż pojęcia te obejmują również parabanki – rozumiane jako instytucje świadczące usługi podobne do bankowych. W tym sensie parabankami są wszelkie instytucje finansowe świadczące usługi tego typu. Parabanki stanowią tu kategorię nadrzędną – obejmującą bowiem również banki¹⁾. Zalicza się do nich m.in. kasy oszczędnościowo-zapomogowe, kasy oszczędności, budowlane kasy oszczędności, komunalne kasy kredytowe, spółki inwestycyjne i inne spółki finansowe oraz różnego rodzaju specjalistyczne instytucje finansowe (np. instytucje sprzedaży ratalnej).

Należy również mieć w polu widzenia konglomeraty finansowe (np. holdingi bankowo-ubezpieczeniowe), które świadczą wiele usług typu Allfinanz. Nie ulega bowiem wątpliwości, że np. produkty bankowe związane z długoterminowym oszczędzaniem czy też ubezpieczenia na życie z funduszem inwestycyjnym zaspokajają podobne potrzeby.

Instytucje takie podlegają licencjonowaniu podobnie jak banki, jeżeli przedmiotem ich stałej działalności są usługi bankowe, mają przewidzianą formę prawną, są kierowane przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach i posiadają pewne minimalne wyposażenie kapitałowe. Podlegają także nadzorowi bankowemu.

Parabanki mogą również być rozumiane nieco szerzej, jeżeli uwzględnimy instytucje działające na podstawie przepisów szczególnych wobec prawa bankowego oraz niepoddane procedurze licencjonowania i nadzorowania ze strony Komisji Nadzoru Bankowego. W Polsce można do nich zaliczyć: Narodowe Fundusze Inwestycyjne, Spółdzielcze Kasy Oszczędnościowo-Kredytowe oraz Kasy Budowlano-Pożyczkowe lub Kasy Mieszkaniowe²⁾, firmy leasingowe, factoringowe, informatyczne, doradcze oraz kantory wymiany walut itp.

1.2. Parabanki jako pośrednicy

Coraz częściej spotykamy się także z niebankowymi instytucjami pośredniczącymi lub udzielającymi pożyczek i kredytów na zakupy towarów lub działalność gospodarczą. Są to z reguły duże firmy korzystające ze środków banków lub innych instytucji finansowych, np. System Sprzedaży Ratalnej „Lukas” występuje na rynku jako tzw. agent banku, który pozyskuje dla banku klientów oraz poręcza bankowi spłatę kredytu. Klient zawiera natomiast umowę z bankiem.

Agenci kredytowi są pośrednikami pomiędzy bankami a drobnymi detalicznymi kredytobiorcami. Korzyści z takiej współpracy czerpią obie strony. Rola banków w zasadzie ogranicza się do wyłożenia pieniędzy, natomiast reszta – dotarcie do klienta, monitorowanie spłat oraz ewentualne interwencje w przypadku nierzetelnych klientów – leży w gestii agenta, który często gwarantuje również spłatę kredytu. Inne rozwiązanie dotyczące zabezpieczania kredytów ratalnych stosuje Agencja Obsługi Prawno-Finansowej „Trafi” sp. z o.o. Całość akcji kredytowej jest ubezpieczona w „Compensie”, co zachęca banki do współpracy. Kredyt na zakup samochodu jest u pośrednika najczęściej droższy niż w bankach, ale za to łatwiej dostępny³⁾.

Międzynarodowa Korporacja Gospodarcza „InCo” Ltd. udziela kredytów w tzw. systemie argentyńskim. Polega on na tym, że zbiera się grupa osób, które przez pewien czas opłacają składkę. Z zebranych pieniędzy wypłaca się stopniowo kredyty. Oznacza to wszakże, że jedni już otrzymali kredyt i muszą jeszcze płacić składki, inni zaś płacą składki i czekają na kredyt. W tym systemie może się więc pojawić ryzyko związane z niewywiązywaniem się wszystkich członków grupy z płatności. System ten MKG „InCo” Ltd. zamierza skojarzyć z odpowiednim ubezpieczeniem – we współdziałaniu z Commercial Union. Podobny system wzajemnego poręczania kredytów w ramach grupy przedsiębiorców stosuje Fundusz „Mikro”.

Przedsiębiorstwo Handlowe „Best”, Przedsiębiorstwo Handlowo-Usługowe „Żagiel” oraz System Sprzedaży Ratalnej „Lukas” prowadzą sprzedaż wyrobów przemysłowych, pośredniczą między klientem a bankiem, tworząc tą drogą własny system sprzedaży ratalnej. W przypadku PH-U „Żagiel” i SSR „Lukas” nie wymaga się od kredytobiorcy poręczycieli. PH-U „Żagiel” podpisało umowy z kilkoma bankami o współpracy w zakresie sprzedaży ratalnej, a mianowicie z Kredyt Bankiem, Invest Bankiem, Bankiem Przemysłowo-Handlowym, PKO BP, Pierwszym Komercyjnym Bankiem w Lublinie oraz Wschodnim Bankiem Cukrownictwa. Firma zajmuje się pośrednictwem również w zakresie factoringu – we współpracy z Bankiem Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych oraz leasingu – we współpracy z EFI Euro Leasing oraz Wschodnim Bankiem Cukrownictwa.

1.3. Zagrożenia ze strony parabanków – pośredników

Przypadki agresywnych, a nawet nielegalnych zachowań handlowych ze strony pośredników zostały zasygnalizowane głównie w ramach działalności

bankowej i inwestycyjnej. Pośrednicy ci często narażali swych klientów na poważne straty, z ruiną finansową łącznie.

Na przykład pośrednicy reprezentujący zagraniczne przedsiębiorstwa proponowali klientom pragnącym zaciągnąć pożyczkę pozornie zachęcające warunki. Po udzieleniu niewystarczających informacji pobierali oni znaczne zaliczki. W rezultacie niektóre formuły kredytowe okazywały się o wiele bardziej złożone i kosztowne niż to wyglądało na początku.

Zaobserwowano również przypadki międzynarodowych sprzedaży surowców na podstawie umów terminowych lub na podstawie produktów pochodnych od tych umów przez pośredników. Komisja Europejska bada obecnie, czy nie byłoby wskazane wprowadzenie tych instrumentów (umów terminowych i produktów pochodnych od tych umów dotyczących surowców) w zakres przepisów wspólnotowych, aby działalność ta podlegała obowiązkowi uzyskania zezwolenia i stała się przedmiotem nadzoru na terenie całej Unii Europejskiej.

Działalność nieoficjalnych pośredników, z wyjątkiem objętej dyrektywą dotyczącą kredytu konsumpcyjnego, nie wchodzi w zakres stosowania pochodnego prawa wspólnotowego. Państwa członkowskie mają więc pełną swobodę w zastosowaniu przepisów w celu jak najlepszej ochrony interesów konsumenta. Czyniąc to państwa członkowskie winny przestrzegać zasad swobody osiedlania się i swobody świadczenia usług, przewidzianych w Traktacie.

Niektórzy pośrednicy działają, naruszając często prawo krajowe. Problemy oszustwa nie leżą jednak w zakresie kompetencji wspólnotowych i mogą być ścigane jedynie przez władze i sądy krajowe. Komisja podjęła się jednak zbadania kwestii nieoficjalnych pośredników kredytowych dla ustalenia jakie działania, prawne czy też pozaprawne, powinny zostać podjęte.

1.4. Parabanki działające na podstawie odrębnych ustaw

Zgodnie z ustawą z 30 IV 1993 r. o Narodowych Funduszach Inwestycyjnych i ich prywatyzacji w art. 4 ust. 3 dopuszcza się udzielanie przez NFI pożyczek oraz zaciąganie pożyczek i kredytów dla realizacji celów ustawy⁴⁾. Skoro udziałowcami firm zarządzających NFI są w znacznej mierze duże banki zagraniczne (w tym banki inwestycyjne), to uzyskują one możliwość prowadzenia działalności kredytowej bez pośredników. A więc kredyty NFI mogą być udzielane na lepszych warunkach niż kredyty bankowe. NFI mogą być też wykorzystywane do transgranicznego świadczenia usług finansowych przez banki posiadające pakiet kontrolny NFI w wyniku skupu świadectw udziałowych lub dominacji nad spółką zarządzającą NFI. Pełny zakres działalności NFI jako instytucji parabankowych może się ujawnić po ich prywatyzacji i wejściu na giełdę akcji NFI oraz spółek parterowych.

Kasy Mieszkaniowe natomiast działają na podstawie ustawy z 26 X 1995 o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych ustaw. W tym przypadku chodzi o finansowo wyodrębnioną działalność banków, polegającą na prowadzeniu imiennych rachunków oszczędnościowo-

-kredytowych i udzielaniu kredytów kontraktowych. Nie jest więc to parabank sensu stricto, gdyż stanowi część banku wydzieloną tylko rachunkowo, nie zaś podmiotowo. Kasa Mieszkaniowa może podjąć działalność po dokonaniu odpowiedniej zmiany w statucie banku. Zachowanie aktywów i pasywów Kasy Mieszkaniowej niezależnie od losów banku, w ramach którego ona działa – poddanie ich pełnej ochronie przez Krajową Kasę Mieszkaniową – wskazuje na instytucję inną niż (również będące w strukturach banków) biura maklerskie⁵⁾.

Innym przykładem parabanku są Spółdzielcze Kasy Oszczędnościowo-Kredytowe, działające na podstawie ustawy z 14 XII 1995 o Spółdzielczych Kasach Oszczędnościowo-Kredytowych. Są to spółdzielnie, których celem jest gromadzenie środków pieniężnych wyłącznie od swych członków, udzielanie im pożyczek i kredytów oraz prowadzenie na ich zlecenie różnych rozliczeń finansowych. Są to instytucje niezarobkowe. Nie muszą one przysyłać informacji o kliencie do urzędów skarbowych.

1.5. Systemy ochrony klienta w niektórych parabankach (przykład SKOK)

Spółdzielcze Kasy Oszczędnościowo-Kredytowe (SKOK) zapewniają znacznie korzystniejsze oprocentowanie depozytów niż banki. Różnica wynosi z reguły ok. 3%. Powstaje natomiast pytanie, czy depozyty złożone w SKOK są równie bezpieczne jak depozyty bankowe? Wstępna analiza daje pozytywną odpowiedź.

Zainteresowanie kasami jest bardzo duże. Wiele osób pyta, jak założyć kasę w swoim zakładzie pracy. Prawie wszyscy chcą jednak wiedzieć, czy oszczędności w SKOK są bezpieczne⁶⁾.

Wszystkie SKOK działające w Polsce (207) są zrzeszone w Krajowej Spółdzielczej Kasie Oszczędnościowo-Kredytowej (KSKOK). Jednym z celów KSKOK jest właśnie ochrona oszczędności członków tych kas. Kasa krajowa jest bowiem instytucją utworzoną na podstawie ustawy o SKOK z 14 XII 1995 r. w celu sprawowania nadzoru nad kasami i zapewnienia bezpieczeństwa oszczędności.

Ustawa wyposaża KSKOK w podobne narzędzia nadzoru, jakie posiada Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego. Prowadzony przez KSKOK program ochrony oszczędności zapobiega upadłościom SKOK. Nadzór obejmuje działalność poszczególnych kas w zakresie zgodności z prawem, a nawet sposobu obsługi klientów. Kasa krajowa prowadzi monitoring depozytów powierzonych kasom. W przypadku trudności finansowych którejś z kas podejmuje działania naprawcze. Kasa, która przeżywa trudności, może liczyć na pożyczkę z tzw. Funduszu Stabilizacyjnego.

Do dnia 1 IV 1998 r. depozyty członków SKOK objęte były tylko ochroną Funduszu Stabilizacyjnego, który jednak nie gwarantował zwrotu pieniędzy zdeponowanych w kasie. Obecnie ochrona depozytów jest znacznie większa. Depozyty są bowiem obowiązkowo ubezpieczone w Towarzystwie Ubezpieczeń Wzajemnych SKOK (TUW SKOK).

TUW SKOK ubezpiecza depozyty członków kas do wysokości 5000 ecu – w 100%, a nadzór nad SKOK w zasadzie nie różni się istotnie od nadzoru bankowego. Dla porównania – Bankowy Fundusz Gwarancyjny (BFG) wypłaca jedynie 100% równowartości 1000 ecu, a tylko 90% – kwoty pozostałej (do 5000 ecu).

TUW SKOK powstało w drodze przejścia w 1997 r. przez KSKOK Towarzystwa Ubezpieczeń Wzajemnych „Praca”. KSKOK przejęła w nim prawie 100% udziałów i zmieniła nazwę na TUW SKOK. Towarzystwo proponuje również inne ubezpieczenia finansowe, np. rekompensujące straty SKOK z tytułu niezdolności członków kasy do regulowania zobowiązań wobec niej.

1.6. Parabanki a problem „elektronicznych portmonetek”

Po pierwsze, banki centralne są zainteresowane tym, aby wprowadzenie nowego instrumentu płatniczego, jakim jest „elektroniczna portmonetka”, nie wpłynęło niekorzystnie na zaufanie opinii publicznej do systemu płatniczego oraz środków płatniczych. Jest to prawdopodobne zwłaszcza w sytuacji, gdy umożliwi się oferowanie „elektronicznych portmonetek” przez instytucje nie podlegające regulacjom dotyczącym instytucji kredytowych lub w sytuacji, gdy „portmonetki” będą zaprojektowane w taki sposób, że ich fałszowanie nie będzie sprawiało problemów, a z drugiej strony będzie trudne do wykrycia.

Po drugie, wprowadzenie zastąpienie innych form płatności przez „elektroniczne portmonetki” nie powinno teoretycznie utrudnić zdolności banków centralnych do kontrolowania podaży pieniądza, ale może mieć określone następstwa praktyczne (zwłaszcza o charakterze długoterminowym), które wymagają szczegółowej analizy. Dotyczy to zwłaszcza wykorzystywania istniejących instrumentów polityki monetarnej oraz dostępności niezbędnych danych statystycznych.

Po trzecie, ze względu na to, że będzie można wykorzystywać „elektroniczne portmonetki” do płatności o niewielkiej wartości, istnieje znacznie większe prawdopodobieństwo niż w przypadku pozostałych bezgotówkowych instrumentów płatniczych, że elektroniczne portfele mogą zastąpić w gospodarce banknoty i monety. Niewątpliwie będzie to miało wpływ na dochody banków centralnych. Co więcej, wprowadzenie „elektronicznych portmonetek” nie naruszają w sensie prawnym monopolu banknotów, ale ich powszechne użycie może w znacznym stopniu zmniejszyć wykorzystanie legalnego środka płatniczego.

W związku z powyższymi faktami Rada Europejskiego Instytutu Monetarnego uznała, że prawo do oferowania „elektronicznych portmonetek” powinny mieć wyłącznie instytucje kredytowe. Za przyjęciem tego wniosku przemawiały następujące przyczyny:

Banki centralne przyjęły, że środki płatnicze mające postać „elektronicznej portmonetki”, które mogą być wykorzystywane w celu opłacania szerokiej gamy dóbr i usług i których użycie nie jest w żaden sposób ograniczone, są w sensie ekonomicznym równoważne depozytom bankowym (mimo iż oba instrumenty różnią się od siebie w sensie prawnym). W obu przypadkach klient ma zapew-

niony ciągły dostęp do środków płatniczych na własne życzenie, z drugiej strony jednak, dostęp ten jest uzależniony od stabilności instytucji oferującej dany instrument.

Banki centralne państw Unii Europejskiej oraz Europejski Instytut Monetarny uznały zatem, że w przypadku „elektronicznej portmonetki” należy zastosować podobne regulacje prawne jak w przypadku instytucji przyjmujących depozyty pieniężne. Najprostszą metodą było w takiej sytuacji przyjęcie, że prawo do oferowania „elektronicznej portmonetki” mogą mieć wyłącznie instytucje kredytowe. Ryzyko niedotrzymania zobowiązań będzie w takiej sytuacji ograniczone, gdyż instytucje kredytowe podlegają zaostrzonym regulacjom prawnym.

Gdyby prawa do oferowania „elektronicznej portmonetki” udzielić instytucjom innym niż instytucje kredytowe, nie dotyczyłyby ich owe zaostrzone przepisy, których celem jest przede wszystkim ochrona depozytów pieniężnych klientów. Co więcej, nie znalazłyby tu zastosowania systemy gwarantowania depozytów. A zatem klienci są w znacznie większym stopniu zabezpieczeni na wypadek ewentualnych strat związanych z niedotrzymaniem zobowiązań, jeśli posługują się „elektroniczną portmonetką” uzyskaną od instytucji kredytowej. Ograniczenie prawa do oferowania „elektronicznej portmonetki” wyłącznie do instytucji kredytowych umożliwi również sprawne prowadzenie polityki pieniężnej.

Ponadto instytucje kredytowe mają większe niż jakiegokolwiek inne instytucje doświadczenie w zakresie usług płatniczych i w związku z tym mogą w większym stopniu zapewnić spójność nowych systemów płatniczych.

Wytyczne te mogą być trudniejsze do przestrzegania w przypadku państw nie należących do UE, ponieważ obecnie w państwach tych nie obserwuje się tendencji do ograniczenia prawa do oferowania „elektronicznych portmonetek” wyłącznie do instytucji kredytowych. Należy wszakże wziąć pod uwagę, że prawo bankowe UE jest stosunkowo liberalne, jeśli chodzi o możliwości utworzenia nowego banku.

Konkluzje płynące z raportu dotyczącego „elektronicznych portmonetek” nie uniemożliwiają podmiotom innym niż banki zaangażowania się w nowe systemy płatnicze. Jeśli podmioty te będą chciały uczestniczyć w emisji „elektronicznych portmonetek”, będą jedynie zmuszone do określenia się jako instytucje kredytowe lub do zrzeczenia się z istniejącymi instytucjami kredytowymi. Firmy nie będące bankami będą mogły w takiej sytuacji pełnić rolę operatorów systemu bądź dostawców oprogramowania lub sprzętu komputerowego.

Instytucją kredytową musi być jedynie emitent „elektronicznej portmonetki”, to znaczy podmiot, który otrzymuje środki płatnicze w zamian za „elektroniczną portmonetkę” o określonej wartości i który zobowiązany jest do opłacania transakcji zawieranych za pomocą „elektronicznej portmonetki” lub do zwrotu nie wykorzystanych środków płatniczych jej posiadaczowi. Powyższe zalecenia nie mają zatem na celu uprzywilejowania istniejących instytucji kredytowych, a raczej podporządkowanie instytucji zainteresowanych emisją „elektronicznych portmonetek”, a nie będących instytucjami kredytowymi, określonym regulacjom prawnym.

Banki centralne uważają, że decyzje dotyczące tego, które instrumenty płatnicze najlepiej służą potrzebom klientów, powinny być podejmowane przez rynek. Nie mają one zatem zamiaru utrudniać rozwoju nowych instrumentów lub systemów płatniczych. Działania banków centralnych mają jednak na celu zapewnienie efektywności, stabilności i spójności systemów płatniczych dostępnych w danym państwie, ponieważ utrata zaufania do jednego systemu lub instrumentu płatniczego może spowodować zagrożenie stabilności systemów płatności detalicznych jako całości⁷⁾.

Banki centralne państw członkowskich UE na bieżąco śledzą prace państw grupy G-10 i w związku z tym uznały za konieczne sprawdzenie, czy reguły dotyczące elektronicznych portfeli powinny być stosowane do wszystkich rodzajów elektronicznych pieniędzy. W pierwszej kolejności przeanalizowane zostaną problemy, jakie państwa członkowskie UE napotkały, wprowadzając w życie zalecenia z roku 1994. Następnie rozważone zostaną możliwe sposoby rozwiązania tych problemów. Po trzecie wreszcie, zostaną wzięte pod uwagę najnowsze osiągnięcia techniczne w tej dziedzinie, zwłaszcza związane z powtórzeniem prac z 1994 r. w kontekście „pieniędzy sieciowych” (network money).

Uważa się powszechnie, że w związku z możliwym, a jednocześnie obecnie trudnym do przewidzenia, rozwojem elektronicznych form płatności systemy elektronicznych pieniędzy powinny podlegać określonym regulacjom prawnym. Banki centralne będą wszakże bardzo ostrożne w swych działaniach zmierzających do zajęcia odpowiednio wyważonego stanowiska w tej kwestii. Konieczne będzie przy tym wzięcie pod uwagę pewnych faktów:

Elektroniczne pieniądze to formy płatności zmieniające się szybciej niż jakiegokolwiek inne instrumenty płatnicze, a zatem wszelkie regulacje prawne powinny być wystarczająco elastyczne, aby sprostały przyszłym zmianom technologicznym.

Regulacje prawne powinny stwarzać równe możliwości – nie utrudniać nowym podmiotom wejścia na rynek, jednocześnie uniemożliwić wejście na rynek podmiotom o złej kondycji i nie stwarzać nieprzewidywalnego i nadmiernego ryzyka zarówno dla poszczególnych klientów, jak i dla systemu finansowego jako całości.

Konieczne jest dokładne określenie zależności prawnych między konsumentem, emitentem oraz detalistą akceptującym płatności dokonywane elektronicznymi pieniędzmi. W przeciwieństwie do banknotów i monet, których wykorzystanie we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej oparte jest na jasnych podstawach prawnych, niemal nie istnieją regulacje prawne dotyczące bezpośrednio elektronicznych pieniędzy. Nie istnieje nawet jednoznaczna i precyzyjna definicja elektronicznych pieniędzy. Wykorzystanie i akceptacja tej formy płatności regulowana jest w poszczególnych państwach i dla poszczególnych systemów płatniczych oddzielnymi umowami, które mogą różnić się między sobą.

Powstaje wiele istotnych pytań. Jaka jest struktura prawna takich produktów? W jakich sytuacjach możliwe jest zwolnienie od zobowiązań płatniczych, jeśli płatności dokonano za pomocą elektronicznych pieniędzy? Jaki jest status prawny

roszczeń wynikających z salda danej karty (bądź innego nośnika elektronicznego) w przypadku zgubienia karty lub niewypłacalności emitenta?

Biorąc pod uwagę możliwość duplikowania jednostek elektronicznego pieniądza, wydaje się, że wykrycie nadużyć może być utrudnione, jeśli system nie umożliwi monitorowania przepływów pieniężnych. Niektóre systemy dają możliwość obliczania sald tymczasowych (shadow balances) informujących, kiedy wartość płatności dokonanych za pomocą danego instrumentu płatniczego przekroczy wartość samego instrumentu. W przypadku innych systemów księguje się wszystkie transakcje zawierane za pomocą poszczególnych instrumentów.

Innym zagadnieniem wartym bliższej uwagi jest kwestia standaryzacji elektronicznych form płatności. Z jednej strony tworzenie nowych produktów i instrumentów płatniczych przez różnych emitentów jest niewątpliwie zjawiskiem pozytywnym. Z drugiej wszakże, należy unikać sytuacji, w których równolegle inwestuje się w rozwój takich samych instrumentów. Ponadto powinno się stworzyć możliwość akceptowania przez danego detalistę elektronicznych pieniędzy emitowanych przez różne podmioty. Spowoduje to wzrost konkurencji, ponieważ klient będzie miał możliwość wyboru spośród kilku różnych emitentów elektronicznych pieniędzy.

Jaki jest możliwy do zaakceptowania stopień standaryzacji form elektronicznych pieniędzy, aby standaryzacja nie doprowadziła do zahamowania rozwoju tych form płatności, a jednocześnie by istniały odpowiednie warunki umożliwiające wymienne stosowanie różnych form elektronicznych pieniędzy oraz konkurencję między emitentami?

W związku z rozwojem elektronicznych form płatności w interesie nas wszystkich leży uniemożliwienie uczestniczenia w systemach elektronicznych pieniędzy podmiotów o złej kondycji finansowej oraz podmiotów niedostatecznie przygotowanych lub niekompetentnych w sensie technologicznym. Podobnie unikać należy wykorzystywania instrumentów płatniczych i systemów, które funkcjonują w niepoprawny sposób. Takie zjawiska mogłyby bowiem zachwiać zaufanie społeczne do systemów płatniczych jako całości.

2. PRZYKŁAD NIEMIEC

2.1. Rozwój pojęcia instytucji kredytowej i instytucji finansowej

Ustawa bankowa (KWG) zawiera wykaz najbardziej typowych czynności bankowych. Lista ta nie obejmuje natomiast znacznej liczby operacji wykonywanych przez banki. Ustawodawca niemiecki świadomie nie stworzył zamkniętego katalogu pojęć obrazujących wszelkie obszary działalności bankowej. Praktyka zna zatem usługi, które należy traktować jako objęte prawem bankowym, nie stanowiące jednak w ramach KWG czynności bankowych sensu stricto. Włączenie pewnych usług do katalogu ustawowego powoduje, że te formy działania należy kwalifikować jako czynności bankowe. Podmioty, które te czynności wykonują, są

instytucjami kredytowymi w sensie prawnym, o ile zakres tych czynności wymaga prowadzenia przedsiębiorstwa. Podlegają zatem one nadzorowi FUNB.

Implementacja II Dyrektywy Bankowej w ramach czwartej noweli KWG zaowocowała zdefiniowaniem pojęcia instytucji finansowej⁸⁾.

2.2. Rozbieżności terminologiczne między KWG a II Dyrektywą Bankową

W systematyce KWG instytucjami finansowymi mogą być tylko takie podmioty, które nie są instytucjami kredytowymi. Pojęcie instytucji finansowej w ramach KWG nie pokrywa się jednak z podobnym pojęciem zawartym w II Dyrektywie Bankowej⁹⁾. To drugie obejmuje bowiem rodzaje usług, które KWG zalicza do czynności bankowych sensu stricto, a których wykonywanie prowadzi do uznania takiego podmiotu za instytucję kredytową¹⁰⁾.

Zdarza się także, iż przedsiębiorstwo, które prowadzi powyższe operacje, w związku z nimi lub w ich rezultacie wykonuje również działania należące do wykazu czynności bankowych. Tym samym można je uznać za instytucję kredytową.

Przykładowo – w związku z wydawaniem kart kredytowych i czeków podróży i ich obsługą będą realizowane obroty bezgotówkowe i rozliczenia, udzielane poręczenia i gwarancje, a także przyjmowane środki powierzone („Einlagengeschäft”). Takie skojarzenie powyższych operacji z czynnościami bankowymi w ścisłym sensie ma miejsce m.in. w handlu kontraktami terminowymi, opcjami, instrumentami kursu walutowego i stopy procentowej, ponieważ konieczne są kupno i sprzedaż papierów wartościowych na zlecenie (a to wymaga procedur dopuszczania i nadzorowania przewidzianych dla instytucji kredytowych).

Wprowadzenie nowego pojęcia instytucji finansowej było celowe, gdyż niemieckie instytucje kredytowe – jako banki uniwersalne – poprzez prawnie samodzielne spółki-córki uprawiają działalność gospodarczą (np. leasing, factoring), która nie zalicza się do czynności bankowych. Owe spółki-córki – podobnie jak (bankowe) spółki-matki – również powinny korzystać z „paszportu europejskiego” w rozumieniu II Dyrektywy Bankowej.

II Dyrektywa Bankowa wiąże wszelako „europejski paszport” ze ścisłym pojęciem instytucji kredytowej, bliskim anglosaskiemu znaczeniu, nadanemu tej kategorii pojęciowej w systemie bankowości specjalistycznej. W tym sensie instytucją kredytową jest tylko przedsiębiorstwo, które przyjmuje wkłady pod tytułem zwrotnym oraz udziela kredytów. „Paszport europejski” przysługuje natomiast spółce-córce tylko wówczas, gdy jej działalność mieści się w nowym pojęciu instytucji finansowej, a spółka-matka ma w spółce-córce co najmniej 90% praw głosu.

Ze względu na rozwój rynku i pojawianie się ciągle nowych potrzeb KWG pozwala na poszerzenie ustawowego katalogu czynności bankowych. Federalny minister finansów – po zasięgnięciu opinii banku centralnego (Bundesbanku) – może w drodze rozporządzenia zaliczyć dalsze usługi do czynności bankowych.

Poszerzenie katalogu powinno być jednak uzasadnione celami nadzoru. Poszerzenie katalogu miałooby automatycznie taki skutek, że odpowiednie podmioty stałyby się instytucjami kredytowymi ze wszelkimi tego konsekwencjami (podleganie nadzorowi bankowemu). Dotychczas z omawianej delegacji nie czyniono użytku.

Podjęcie przez instytucję kredytową działalności, której nie ma w wykazie czynności bankowych, wymaga zgłoszenia. Nie dotyczy to czynności, które z mocy rozporządzenia są od tego zwolnione¹¹⁾. Rozporządzenie obejmuje takie formy działania, które tradycyjnie zalicza się do sfery działalności banków lub ich rozpowszechnienie w bankowości jest ogólnie znane¹²⁾.

Przesłanką wymogu zgłoszenia jest to, iż straty z innych sfer usług, do których regulacje nadzorcze nie są dopasowane, mogłyby zagrozić egzystencji instytucji kredytowej. Zagrożenie to jest tym większe, im bardziej banki – wobec coraz silniejszej konkurencji – są skłonne szukać źródeł zysku w rozmaitych dziedzinach, o których nie mają dostatecznej wiedzy fachowej.

2.3. Znaczenie szóstej noweli ustawy bankowej i trzeciej noweli ustawy o wspieraniu rynku finansowego

Zwraca uwagę wyraźny trend do prokonsumenckich przemian prawa krajowego. Szósta nowela niemieckiego prawa bankowego – Kreditwesengesetz (KWG), poszerza nadzór nad instytucjami kredytowymi (credit institutions¹³⁾) na trzy dalsze kategorie instytucji finansowych (financial services institutions¹⁴⁾, financial enterprises¹⁵⁾, banking-related ancillary services institutions¹⁶⁾.

Przedmiotowo zakres usług objętych nadzorem jest obecnie bardzo szeroki. Szósta nowela KWG posunęła naprzód implementację dyrektyw o regulację dotyczącą: adekwatności kapitałowej (CAD), usług inwestycyjnych (ISD) oraz umocnienia nadzoru nad konglomeratami finansowymi (BCCI).

Niemiecki ustawodawca określił dualistyczną koncepcję nadzoru.

Na gruncie KWG Federalny Urząd Nadzoru Bankowego (Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen) przyznaje i wycofuje zezwolenia, monitoruje wypłacalność, organizację i przejrzystość itp. Federalny Urząd Nadzoru nad Rynkiem Kapitałowym (Bundesaufsichtsamt über den Wertpapierhandel) sprawuje nadzór nad rynkiem kapitałowym, monitoruje przestrzeganie reguł gry rynkowej na podstawie ustawy o obrocie papierami wartościowymi (Wertpapierhandelsgesetz – WpHG), m.in. w zakresie nadużyć informacji poufnych (insider trading) oraz dokumentowania wszelkich transakcji w papierach wartościowych i instrumentach pochodnych na jednolitym rynku UE.

Trzecia nowela niemieckiej ustawy o wspieraniu rynku finansowego – Finanzmarktförderungsgesetz (FMFG) – zawiera kilka głównych obszarów zmian: spółek udziałowych (Beteiligungsgesellschaften), funduszy inwestycyjnych (Kapitalanlagegesellschaften), działania giełdy i obrotu papierami wartościowymi, a także banków hipotecznych i publicznych oraz kas budowlanych.

Tworzy ona również nowe typy funduszy emerytalnych. W interesie inwestorów następuje zaostrzenie nadzoru nad funduszami.

Równocześnie następują ułatwienia dostępu emitentów do giełdy, poszerzenie palety możliwości inwestowania (derywaty), uproszczenie i uelastycznienie przepisów (problem dostępu zagranicznych emitentów do giełdy w Niemczech oraz legalizacji obcego prospektu emisyjnego, obniżenie wymogów dostępu dla nowych emisji podmiotów będących na rynku niemieckim od nie mniej niż dwóch lat, poszerzenie – poza banki – kręgu podmiotów mogących permanentnie emitować instrumenty dłużne, ułatwienia emisji listów zastawnych), a równocześnie zaostrzenie nadzoru ze strony Urzędu – Bundesaufsichtsamt für den Wertpapierhandel, który może w większym niż dotąd stopniu sprawdzać prawidłowość prospektu emisyjnego oraz redukować pewne wyjątki traktowane jako nieuzasadnione (prospekt jest wymagany również dla papierów oferowanych w zamian za papiery notowane na giełdzie np. w transakcji fuzji i przejęć).

3. KREDYT KONSUMPCYJNY

3.1. Uwagi ogólne

Kredyt konsumpcyjny był początkowo udzielany dość powściągliwie. Jeszcze w latach pięćdziesiątych obawiano się jego negatywnego oddziaływania na produktywność w gospodarce. Później zaczęto uznawać kredyt konsumpcyjny za istotny czynnik rozwoju gospodarczego¹⁷⁾. Takie oceny wynikały z faktu, że konsumenci w krajach zachodnich zaciągali go przeważnie na zakup dóbr wysokiej jakości oraz dóbr trwałego użytku. Ciekawe, że konsumenci sami podkreślają, iż bez kredytu wielu takich dóbr nie mogliby w ogóle kupić.

Przyczyna tego mniemania leży w naturze ludzkiej. Długookresowe i systematyczne oszczędzanie dla przeciętnego obywatela w „społeczeństwie konsumpcyjnym” jest trudne, gdyż wymaga rezygnacji z licznych drobnych przyjemności życia codziennego i znacznej odporności na coraz bardziej natrącającą reklamę. Spłacanie natomiast rat miesięcznych kredytu stawia klienta niejako w sytuacji przymusowej, ponieważ może dysponować tylko resztą, która mu pozostaje. Tłumaczy to w pewnej mierze pozornie irracjonalne zachowanie rynkowe konsumenta (nabywa on przecież dane dobro drożej, gdyż dochodzą koszty związane z kredytem).

Ponadto kredyt konsumencki umożliwia nabycie (a więc i użytkowanie) danego produktu wcześniej niż byłoby to możliwe bez kredytu. Ma to również istotny aspekt ogólnogospodarczy, gdyż przyspiesza wymianę starych wyrobów na nowe, postęp techniczny i innowacje. Umożliwia pełne wykorzystanie zdolności wytwórczych oraz zatrudnienie. Oczywiście należy uwzględnić fakt, że konsument obciążony spłatą kredytu ogranicza w dość długim okresie spłaty inne wydatki konsumpcyjne.

Interesujący wydaje się przykład amerykańskiego przemysłu samochodowego. Henry Ford w 1914 r. – dzięki wprowadzeniu produkcji taśmowej – umożliwił masową produkcję samochodów. W okresie I wojny światowej rozbudował zdolności produkcyjne do 2 mln pojazdów. Gdy z powodu wojny popyt się skurczył, sektor zaczął odczuwać trudności. W celu wspierania zbytu uruchomiono kredyt konsumpcyjny. Pierwszy zareagował General Motors, tworząc w 1919 r. własną spółkę finansową. Już w 1920 r. udział kredytowej sprzedaży pojazdów GM wyniósł 29,2%, sześć lat później – 55,9%. W tym samym okresie produkcja GM wzrosła aż o 743%! Łączna produkcja amerykańskiego przemysłu samochodowego osiągnęła w 1926 r. 4,5 mln sztuk (oznacza to więcej niż podwojenie produkcji z ostatniego roku wojny).

Trudno oceniać skutki ogólnogospodarcze takiego wzrostu. Z pewnością upadek sektora samochodowego spowodowałby kryzys w wielu innych branżach powiązanych z nim i skooperowanych. Nie potwierdziły się również obawy, że znaczny wzrost wolumenu kredytu konsumenckiego pomniejszy skłonność do oszczędzania. Gospodarstwa domowe także nie odczuwały trudności z powodu zadłużenia. Kwota kredytów konsumpcyjnych w stosunku do ogółu wydatków na dobra konsumpcyjne spadała – wynosiła w Niemczech przeciętnie 2,2% w latach 1976–1980, a 1,1% w latach 1981–1987. W świetle badań skłonność do zadłużania się maleje wraz ze wzrostem bezrobocia.

Koncepcja dyrektywy o kredycie konsumenckim powstała w odpowiedzi na potrzeby ochrony praw i interesów klienta, w polu widzenia była jednak także chęć ochrony go przed nadmiernym zadłużaniem się i popadaniem w pułapkę zadłużenia na całe życie. W 1988 r. w Niemczech spośród 28 mln gospodarstw domowych 1,2 mln (4%) było nadmiernie zadłużonych, tzn. nie mogły wywiązywać się ze zobowiązań. Dotyczyło to zwłaszcza ludzi gorzej wykształconych, osób młodych i samotnych oraz kobiet wplątanych w długi swoich partnerów, a także gospodarstw o niskim dochodzie netto (poniżej 1000 DM). Nadmierne zadłużenie jest wywoływane najczęściej przez bezrobocie, kryzysy rodzinne (rozwoły), a także wypadki i choroby. Znamienne, że właśnie osoby nimi dotknięte nader rzadko poszukują rady u doradców finansowych (z podanych wyżej 1,2 mln gospodarstw tylko 86 tys., tj. ok. 7%, zasięgało porady). Dlatego problem restrukturyzacji zadłużenia jest intensywnie dyskutowany. Bardzo często bowiem podraża ona kredyt, a więc nie osiąga celu.

3.2. Ekonomiczne zagadnienia regulacji kredytu konsumpcyjnego

Zagrożenia interesów konsumenta starającego się o kredyt lub będącego stroną umowy kredytowej można przedstawić w następujących punktach¹⁸⁾:

- ❖ dezinformacja prowadząca do błędnych kalkulacji ekonomicznych oraz utrudniająca dokonanie racjonalnego wyboru,
- ❖ nierównowaga korzyści i obciążeń w relacjach z bankiem (zbyt duże obciążenie początkowe lub w sytuacji opóźnienia spłaty),

- ❖ uzależnienie świadczeń prowadzące do korzystania z nich wbrew zamiarowi konsumenta,
- ❖ obciążanie nadmiernymi zabezpieczeniami (zbyt daleko idąca redukcja ryzyka banku),
- ❖ ograniczenie zastrzeżeń co do strony trzeciej (np. w przypadku cesji wierzytelności),
- ❖ nieuzasadnione utrudnienia lub ograniczenia w dochodzeniu praw klienta,
- ❖ nieuzasadnione trudności lub obciążenia przy wycofywaniu się konsumenta z umowy kredytowej,
- ❖ stwarzanie sytuacji wymuszających poświadczanie nieprawdy.

Kredyt konsumpcyjny nie jest kontraktem negocjowanym indywidualnie. Pole wyboru ogranicza się do analizy przez klienta standardowych ofert kredytowych, które istnieją na rynku. Powstaje pytanie, czy jest on w stanie takie porównanie przeprowadzić.

Kredyt konsumencki jest jednym z elementów kompleksowej usługi, jaką bank oferuje swoim klientom. Sama umowa kredytowa stanowi pewien pakiet, którego składniki można różnie kształtować z punktu widzenia korzyści klienta. Mniejszym zabezpieczeniom (np. co do poręczeń czy zastawów) może towarzyszyć wyższa stopa procentowa, większa prowizja lub zwiększone odsetki karne w przypadku niewywiązywania się z umowy¹⁹⁾.

Elementów tych nie powinno się rozważać oddzielnie. Postanowienie względnie niekorzystne dla konsumenta powinno być brane pod uwagę wraz z innymi, bardziej dla niego korzystnymi. Pojedyncze zapisy dające przewagę bankowi mogą być przez te drugie równoważone, a nawet przechylić szalę na rzecz klienta.

Należy zwrócić uwagę na istotne trudności w regulacji tego problemu. Praktycznie bowiem nie da się opracować miarodajnych bilansów równowagi korzyści dla usług o złożonym charakterze, czyli pakietu usług. Istnieje bowiem ograniczona substytucyjność i komplementarność rozmaitych składników tworzących pakiet usług²⁰⁾.

Nadmierne formułowanie warunków do poszczególnych elementów oferty mogłoby wszelako powodować nieuzasadnione uszczywnienie w jej konstruowaniu. Należy zachować dużą ostrożność. Elementy oferty mogą być czynnikiem ożywiającym konkurencję, a tym samym obracać się na korzyść klientów banków.

Istotnym zagrożeniem jest manipulowanie informacją o stopie procentowej. Czynią to zarówno banki, jak i niektóre parabanki.

Obliczenie oprocentowania od podstawy stałej nie sprawia konsumentowi większych trudności. Powszechne jest natomiast niedoszacowanie konsekwencji zmieniającej się w ciągu roku części kapitałowej długu – kiedy większa część długu spłacana jest w ciągu roku w równych ratach.

Klienci nie zdają sobie sprawy ze skali różnicy obciążeń, które pociąga za sobą zwiększenie częstotliwości spłaty. Wykorzystują to nie tylko instytucje kredytowe, ale i przedsiębiorstwa sprzedające dobra trwałego użytku. Informują

one konsumentów nie o faktycznym oprocentowaniu kredytu, ale o relacji należnej kwoty odsetkowej do wielkości zaciągniętego kredytu.

Błędna identyfikacja faktycznego kosztu kredytu bywa wykorzystywana do uzyskiwania dodatkowych korzyści. Robią to m.in. instytucje sprzedaży ratalnej. Najczęściej faktyczne oprocentowanie kredytu stosowanego przy zakupach ratalnych jest znacznie wyższe niż oferowane przez banki.

Istnieje wiele innych sposobów dezorientacji konsumenta co do faktycznych parametrów kredytu. Możliwe jest m.in. inne niż klasyczne rozłożenie spłat. Przy kredytach wieloletnich spłacający w pierwszym okresie obciążony jest znaczną sumą odsetkową. Wypływa ona z naliczonych odsetek od pozostałej, przeważającej kwoty kredytu. Sama rata kapitałowa może być niewielka, natomiast w początkowej fazie należy spłacać procenty od prawie całego kredytu. Aby nie narażać się na taki zarzut, bank w pierwszym okresie może oferować tylko częściową spłatę odsetek, które w pozostałej (nie zapłaconej) części podlegają kapitalizacji.

Możliwość różnicowania oferty kredytowej z punktu widzenia przebiegu spłaty obejmują szeroki wachlarz rozwiązań. Mogą być stosowane np. system waloryzacji spłat (oparty na stopie inflacji, kursach walutowych), okresy karencji lub bardziej złożone pakiety (np. system argentyński).

Istnieje tu pewna sprzeczność. Z jednej strony bogatsza, szersza oferta kredytowa jest korzystna dla konsumentów, ponieważ ich potrzeby są niewątpliwie zróżnicowane. Z drugiej strony zróżnicowanie ofert powoduje nadmierne trudności z ich porównywaniem przez konsumentów.

Możliwości określania warunków zmian stopy procentowej jest wiele. W przypadku pojedynczego kredytu można ją uzależnić od stóp procentowych banku centralnego, kursu walutowego, inflacji, średnich stóp oferowanych na rynku tzw. pierwszorzędnym klientom. Trudne byłoby określenie z góry najlepszego dla konsumenta wariantu zmian. Zależy to w dużej mierze od warunków makroekonomicznych. Przy znacznej inflacji można się oprzeć na określającym ją indeksie, a także na kursie walutowym. Jeżeli jednak w procesie zwalczania inflacji przyjmie się kurs walutowy jako tzw. kotwicę nominalną, to ostatnie rozwiązanie może być dla banków nie do przyjęcia.

Stopy procentowe banku centralnego są – w ujęciu teoretycznym – istotną przesłanką zmian kredytów konsumpcyjnych. Podkreśla się wszelako, że w Polsce korelacja między zachowaniami rynkowymi banków a stopą kredytu lombardowego i redyskontowego NBP jest bardzo niska.

Istnieje w tej kwestii pewna sprzeczność. Z jednej strony trudno byłoby jednoznacznie wskazywać bankom zasady zmian stopy procentowej kredytu konsumenckiego. Istotny dla banków jest bowiem koszt pozyskania pieniądza. W zależności od tego, czy koszty głównych pozycji pasywów wzrosną czy spadną, będzie to miało wpływ na określanie stopy procentowej kredytów.

Z drugiej strony lista obiektywnych przesłanek wzrostu kosztu pozyskiwania pieniądza jest dość ograniczona. Nie można dopuszczać, by istniała możliwość przerzucania na konsumenta rezultatów słabości zarządzania czy niewłaściwego

kształtowania portfela lokat. W ramach tzw. umowy standardowej należy rozważyć sformułowanie zamkniętej listy dopuszczalnych powodów zmian stopy procentowej kredytu konsumenckiego, jak też charakteru jej zależności od czynników zwiększających koszt pozyskania pieniądza²¹⁾.

3.3. Unia Europejska

Należy omówić przede wszystkim dyrektywę w sprawie kredytu konsumpcyjnego²²⁾ („consumer credit” – CC). W świetle dyrektywy CC kredytodawcą jest osoba fizyczna lub prawna albo grupa takich osób, które udzielają kredytu w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, a więc przede wszystkim banki (instytucje kredytowe). Zarówno osoby udzielające kredytu, jak i pośredniczące w jego uzyskaniu muszą posiadać stosowną licencję.

Kredytem konsumpcyjnym jest tylko kredyt udzielony osobie fizycznej, która nie występuje w charakterze przedsiębiorcy, nie niższy niż 200 i nie wyższy niż 20 000 ecu. Umowa kredytu konsumpcyjnego powinna być zawarta w formie pisemnej oraz wyraźnie określać roczny wskaźnik oprocentowania i inne koszty kredytu, wyrażone jako roczny procent kwoty kredytu. Informacje i reklamy dotyczące omawianego kredytu również powinny zawierać ustalenie rocznej stopy opłat.

Konsument jest uprawniony do spłaty swoich należności, wynikających z umowy kredytowej, przed upływem terminów określonych w umowie oraz domagania się w takim przypadku obniżenia całkowitych kosztów kredytu. Jeżeli prawo krajowe pozwala konsumentom na dokonywanie spłat za pomocą weksli lub czeków albo udzielania kredytodawcom zabezpieczenia wekslowego lub czekowego, kraje członkowskie mają obowiązek ochrony prawnej konsumenta związaną z powyższymi czynnościami.

Przeniesienie praw kredytodawcy na osobę trzecią nie może pogarszać sytuacji konsumenta. W razie przeniesienia tych praw na inny podmiot (np. sprzedawcy na bank), konsument, który dokonał zakupu na kredyt, zachowuje takie same ochrony procesowe wobec banku, jakie mu służyły wobec sprzedawcy. Podobnie istnienie umowy między sprzedawcą a kredytodawcą nie może pomniejszać praw konsumenta w przypadku niedostarczenia dóbr lub usług lub dostarczenia ich niezgodnie z umową sprzedaży. Jeżeli sprzedawca nie wywiązuje się z umowy sprzedaży, konsument może także podjąć działania przeciwko kredytodawcy.

3.4. Polska

3.4.1. Uwagi ogólne

Regulacja kredytu konsumpcyjnego w Polsce nie w pełni odpowiada dyrektywie UE. W rozważaniach na ten temat należy uwzględnić przede wszystkim kodeks cywilny i prawo bankowe. W kodeksie cywilnym uregulowano umowę

pożyczki oraz sprzedaży na raty, w prawie bankowym natomiast – umowę kredytową. Obie te instytucje nie czynią zadość wymogom dyrektywy.

3.4.2. Ustawa Prawo bankowe

Nowa ustawa Prawo bankowe nie wprowadziła jakościowych zmian dotyczących ochrony klienta usług bankowych. Można mówić raczej o wprowadzie korzystnej, lecz niezbyt daleko idącej modyfikacji stanu normatywnego. Zmiany te obejmują przede wszystkim zagadnienia stosowania regulaminów przez banki, możliwości zmian oprocentowania w trakcie trwania umowy, dalszego umocnienia ochrony wkładów oszczędnościowych, a także poprawy sytuacji deponenta w toku procedur sanacyjnych i upadłościowych stosowanych wobec banków.

Utrzymując dotychczasowe konstrukcje umowy kredytowej, nowa ustawa Prawo bankowe rozbudowuje istotne jej elementy, tzn. postanowienia, które powinny znaleźć się w każdej umowie. Ogromne znaczenie ma przyjęcie stanowiska wyrażonego w orzecznictwie Sądu Najwyższego i ustanowienie wymogu konkretyzowania okoliczności, których nastąpienie każdorazowo upoważnia bank do zmiany stawek oprocentowania.

Obok rodzajów rachunków bankowych istniejących poprzednio nowe Prawo bankowe wymienia wkłady pieniężne płatne na każde żądanie lub z nadejściem oznaczonego terminu. Zachowane zostały dotychczasowe przywileje dla rachunków oszczędnościowych i ich posiadaczy w postaci:

- ❖ wyłączenia spod zajęcia na podstawie tytułu wykonawczego do określonej wysokości,
- ❖ wyłączenia ze spadku po deponencie i zobowiązania banku do wypłacenia – po jego śmierci – kosztów pogrzebu oraz stosownej kwoty pieniędzy osobie wskazanej przez deponenta,
- ❖ odpowiedzialności Skarbu Państwa za zobowiązania z tytułu wkładów oszczędnościowych zgromadzonych w niektórych bankach.

3.4.3. Regulaminy bankowe

W Polsce stosunki klienta z bankiem w znacznym stopniu kształtowane są przez regulaminy bankowe, czyli wzorce umowne, wydawane przez różne banki i o różnej treści. Treść tych regulaminów nie podlega w zasadzie nadzorowi bankowemu. Sąd Najwyższy od takiej kontroli wyraźnie się uchylił²³⁾. Urząd Antymonopolowy wkracza natomiast tylko wtedy, gdy treść wzorca umownego wykaże znamiona praktyki monopolistycznej. Zakres praw konsumenta w umowie z bankiem pozostawiony jest więc w istocie woli banku. W tym kontekście można zwrócić uwagę na Kodeks Dobrej Praktyki Bankowej²⁴⁾.

3.4.4. Kodeks cywilny

Dosyć słaby i mało przydatny dla ochrony konsumenta jest przepis k.c. stanowiący, że jeżeli ogólne warunki umów, wzór umowy lub regulamin za-

strzegają dla strony, która je zastosowała, rażąco nieuzasadnione korzyści, druga strona może wystąpić do sądu o uznanie ich użycia za bezskuteczne. Może to jednak nastąpić tylko w ramach jednego miesiąca od wykonania umowy. Konsument musiałby jednakże przeprowadzić dowód „rażąco nieuzasadnionych korzyści”, jakie regulamin zastrzega dla banku, w stosunkowo krótkim terminie miesięcznym.

3.4.5. Projekt ustawy o kredycie konsumenckim

Polski projekt definiuje kredyt konsumencki podobnie, jak to czyni dyrektywa UE. Kredytu konsumenckiego udziela się osobie fizycznej na cele nie związane z wykonywanym przez nią zawodem. Kredyt konsumencki może być udzielony w formie gotówkowej – jako rezultat dwustronnej umowy między bankiem a osobą fizyczną, lub w postaci pokrycia całości lub części zobowiązania nabywcy w stosunku do sprzedawcy, powstałego w skutek transakcji kupna-sprzedazy, która może być dokonana przez osoby trzecie.

Projekt zawiera listę wyłączeń. Nie jest kredytem konsumenckim:

- ❖ kredyt udzielony w formie gotówkowej lub na pokrycie zobowiązania, jeżeli jego kwota jest mniejsza od ... lub większa od ...,
- ❖ okresowe płatności za stałe świadczenia usług lub dostawy towarów, określone w umowie między dostawcą a odbiorcą,
- ❖ kredyt na zakup nieruchomości lub podwyższenie jej wartości,
- ❖ kredyt bezodsetkowy,
- ❖ kredyt udzielony na warunkach istotnie korzystniejszych niż ogólnodostępne w dniu zawarcia umowy,
- ❖ w przypadku kredytów powstałych jako rezultat płatności czekowych lub kartą kredytową określonych regulacji nie stosuje się (m.in. zasady, że umowa kredytu musi mieć formę pisemną oraz zawierać określenie rocznej stopy procentowej i warunków, w jakich może się ona zmieniać, informacje od kredytobiorcy mogą być użyte przez kredytodawcę tylko w celach związanych z kredytem, wymóg zezwolenia na udzielanie kredytu konsumpcyjnego).

Stopa procentowa stanowi wyrażony w procentach stosunek dwóch wielkości:

- ❖ kosztów, jakie kredytobiorca w danym roku poniósł w związku z udzielonym kredytem,
- ❖ kwoty kredytu pozostałej do spłacenia. Do obliczania stopy procentowej przyjmuje się, że spłaty kredytu (rata kapitałowa) oraz pokrycia przypadających na ten rok kosztów dokonuje się jednorazowo po każdym, równym roku, jaki upłynął od daty faktycznego udzielenia kredytu. Zastosowany system spłaty może być wprawdzie odmienny. Kredytodawca jest jednak zobowiązany do dokonania odpowiednich przeliczeń i podania klientowi informacji o stopie procentowej tak, jakby spłaty odbywały się w sposób standardowy.

Stopa procentowa kredytu konsumenckiego może być zmieniona tylko w przypadkach uzasadnionych istotnym wzrostem kosztów depozytów. Umowa powinna zawierać zamkniętą listę takich okoliczności. Przekazanie informacji o zmianie stopy procentowej oznacza możliwość odstąpienia przez klienta od zawartej umowy kredytowej. Informacja ta powinna dotrzeć do klienta odpowiednio wcześniej, by możliwość taka mogła być wykorzystana przed podwyżką.

Projekt umożliwia klientowi wcześniejszą spłatę kredytu. W tym przypadku kredytobiorca powinien ponieść koszty określone dla kredytu o terminie faktycznie zrealizowanym, chociaż niezgodnionym wcześniej, np. jeżeli klient kredyt trzyletni spłaci w 2 lata, odsetki powinny być obliczone tak jakby był to kredyt dwuletni. Różnica między odsetkami naliczonymi zgodnie z umową, a odsetkami należnymi w nowej sytuacji powinna być wypłacona klientowi po potrąceniu kosztów operacyjnych. Zwrot tej różnicy musi być dokonany, chociaż nie w pełni, gdyż bank ponosi pewne koszty związane z zagospodarowaniem nieoczekiwanie zwróconych środków.

Bank może rozwiązać umowę kredytową dopiero po upływie pewnego czasu po dniu, w którym wymagana należność powinna być uregulowana, a kredytobiorca tego nie uczynił. Bez zgody kredytobiorcy nie można odstąpić od umowy kredytowej lub zmienić jej warunków (poza uwarunkowanymi konkretnymi okolicznościami zmianami stopy procentowej).

Jeżeli konsument ma możliwość zaciągania kredytu w postaci przekroczenia stanu konta bankowego wskutek użycia karty kredytowej lub czeku, powinien on być poinformowany:

- ❖ o wysokości limitu przekroczenia oraz stopie procentowej, określonej do tak powstałego zadłużenia,
- ❖ terminach rozliczeń operacji dokonywanych kartą lub czekiem (zwykle dokonywane są one raz w miesiącu – brak informacji, kiedy takie operacje wpisywane są w ciężar konta, prowadzi do niewłaściwego gospodarowania płynnością, a w szczególności – nieumyślnego powodowania sald debetowych).

Jeżeli należność nabywcy pokryta została kredytem i zarazem:

- ❖ kredytodawca jest inną osobą prawną niż sprzedawca,
 - ❖ kredytodawca zawarł umowę ze sprzedawcą dotyczącą udzielania klientom kredytów na zakup towarów,
 - ❖ słuszne roszczenia konsumenta z tytułu wad dostarczonych towarów lub usług nie zostały zaspokojone przez sprzedawcę,
- konsument ma prawo do uzyskania ulgi w spłacie kredytu adekwatnej do poniesionej szkody.

Dyskusyjne wydaje się rozwiązanie, zgodnie z którym udzielać kredytu konsumenckiego mogą:

- ❖ banki,
- ❖ w przypadku pokrywania należności za zakupione towary lub usługi również inne firmy, dające rękojmię rzetelnego wywiązywania się z obowiązków wy-

kających z umowy – za zezwoleniem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

A zatem ową „rękojmię rzetelnego wywiązywania się z obowiązków wynikających z umowy” weryfikowałyby 2 różne organy:

- ❖ Komisja Nadzoru Bankowego (dla banków),
 - ❖ Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dla innych firm),
- co budzi określone wątpliwości (problem jednolitości).

WNIOSKI

Nie jest chyba sporne, że rozwój parabanków przyczynia się do niestabilności rynków finansowych, obniża poziom bezpieczeństwa obrotu oraz wywołuje wiele poważnych zastrzeżeń z perspektywy ochrony konsumenta. Rozwój ten jest jednak faktem i nie powinno się go hamować – wbrew tendencjom rynkowym.

Dodatkową niepewność budzi zatarcie granic produktów finansowych oferowanych przez różne instytucje finansowe (banki, ubezpieczenia, firmy inwestycyjne), jak również pojawienie się pakietów usług typu Allfinanz. Tym samym coraz trudniej jest rozgraniczać rynki i określać, kto z kim konkuruje – i czy może to czynić.

Atrakcyjność rynków finansowych, gdzie „kropla kapitału własnego uruchamia morze kapitałów cudzych”, przyciąga nie tylko banki. Należy się nastawić, że także inne instytucje finansowe, a nawet inne przedsiębiorstwa, podejmą próbę wejścia na te rynki.

Dodatkowe komplikacje wynikają z faktu, że sens ekonomiczny rozmaitych czynności zastrzeżonych tylko dla banków (lub nie) jest taki sam (np. kredyt i pożyczka, gwarancja i poręczenie). Ustawa Prawo bankowe zawiera ponadto grupę czynności, które mogą być wykonywane nie tylko przez banki, a zatem mogą te usługi świadczyć inne podmioty.

Powstaje pytanie, co zatem powinno robić państwo, by zapobiegać ujemnym skutkom działania parabanków?

Generalnym postulatem jest niewątpliwie funkcjonalne (nie instytucjonalne) rozumienie nadzoru. Taki kierunek myślenia w sposób oczywisty wypływa z dyrektyw „drugiej generacji” (CAD, ISD), które tworzą równe reguły gry („level playing field”) dla wszystkich podmiotów świadczących podobne usługi („same business, same risks, same rules”).

Inną ważną kwestią jest racjonalne nadzorowanie konglomeratów finansowych (o ile to możliwe, na bazie skonsolidowanej) i zapobieganie przenoszeniu ryzykownej działalności z banków do spółek nie podlegających nadzorowi bankowemu, jeżeli może ona mieć wpływ na kondycję banku (dyrektywa „Post-BCCP”).

Można wskazać wiele metod działania władzy publicznej.

Jedna z nich polega na poszerzeniu zasięgu nadzoru bankowego, by objąć nim podmioty świadczące usługi podobne do bankowych. Powstaje natomiast problem

szczegółowego określenia takich usług. Można w tej sprawie skorzystać z doświadczeń niemieckich (VI nowela Kreditwesengesetz i III nowela Finanzmarktförderungsgesetz).

Inna metoda polega na doskonaleniu współdziałania instytucji nadzoru (bankowego, ubezpieczeniowego nad rynkiem kapitałowym, nad funduszami emerytalnymi) lub na próbie skonstruowania jednolitego nadzoru, który odpowiada integralności rynków finansowych.

Przeciwnie działanie polega na wyodrębnieniu nowych organów nadzoru (np. nad funduszami emerytalnymi), co jest wówczas pochodną uznania specyfiki danego rynku.

Można także rozważać zmianę podporządkowania danej sfery usług (np. kasy budowlane w Niemczech podlegały początkowo nadzorowi ubezpieczeniowemu, a następnie bankowemu, w Wielkiej Brytanii natomiast miały one odrębny nadzór, by z kolei przejść pod nadzór bankowy).

Włodzimierz Szpringer

Przypisy

- ¹⁾ Por. C. Kosikowski, L. Góral, *Zakres rynku finansowego i nadzoru państwa nad jego funkcjonowaniem w krajach o gospodarce rynkowej*, Raport nr 96 BSE Kancelarii Sejmu, Warszawa, 1995.
- ²⁾ Por. J.K. Solarz, P. Wyczański, *Wewnętrzne i zewnętrzne uwarunkowania rozwoju instytucji kredytowych i parabankowych*, materiały konferencji NBP: „System bankowy oraz polityka pieniężna wobec wyzwań rynkowych w Polsce”, Stara Wieś 1996, s. 11 i n.
- ³⁾ Inne przykłady parabanków: Przedsiębiorstwo Handlowo-Usługowe „Heximp” w Olsztynie, firma CLA we Wrocławiu, firma „Gwarant” w Łodzi, Gliwickie Centrum Kapitałowe. Por. K. Kurasz, *Wrocławskie centrum (agenci kredytowi) „Rzeczpospolita”* z 24 VII 1998, tenże: *Jeśli bank odprawi z kwitkiem (kredyt na samochód)*, „Rzeczpospolita” z 31 VII 1998.
- ⁴⁾ „Narodowe Fundusze Inwestycyjne jako parabankowe instytucje finansowe nie muszą odprowadzać rezerw obowiązkowych oraz wpłacać składek na Bankowy Fundusz Gwarancyjny i uczestniczyć w pokryciu kosztów gwarancji depozytów. Na swoją działalność inwestycyjną nie muszą tworzyć odrębnej bazy kapitałowej, mimo że w ramach realizacji programów naprawczych będą aktywnie uczestniczyć w obrotach papierami wartościowymi. Narodowe Fundusze Inwestycyjne nie będą także musiały ujawniać urzędowi skarbowym szczegółów prowadzonej przez nie działalności kredytowej, co stwarza im dodatkową przewagę nad bankami komercyjnymi”. Por. J.K. Solarz, P. Wyczański, *iw.*, s. 11.
- ⁵⁾ „Uprzywilejowanie Kas Mieszkaniowych polega na tym, że od środków gromadzonych na rachunkach oszczędnościowo-kredytowych Kas Mieszkaniowych nie jest odprowadzana rezerwa obowiązkowa. Są one jednak objęte gwarancjami Skarbu Państwa do trzykrotnej wysokości kwot objętych gwarancjami Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. A ponadto wpłaty mogą też być odliczane od podstawy opodatkowania w ramach łącznego limitu mieszkaniowej ulgi podatkowej. Innym czynnikiem, który wpływać ma na koszt kredytu, jest obniżona stopa procentowa od składanych w Kasie oszczędności. Te

elementy należy brać pod uwagę przy rozpatrywaniu konkurencyjności Kas wobec normalnej działalności bankowej, nie objętej przecież żadnymi ulgami". Por. J.K. Solarz, P. Wyczański, jw., s. 12 i n.

⁶⁾ Por. A. Szczecińska, *Bezpieczniej niż w banku (program ochrony oszczędności SKOK)*, „Rzeczpospolita” z 15 V 1998.

⁷⁾ A zatem banki centralne – nie tylko w państwach członkowskich Unii Europejskiej, ale również w państwach należących do grupy G-10 – uważnie śledzą rozwój w dziedzinie elektronicznych pieniędzy. Wśród raportów opublikowanych w państwach grupy G-10 na szczególną uwagę zasługuje niezwykle interesujący raport dotyczący bezpieczeństwa technicznego.

⁸⁾ Instytucje finansowe to przedsiębiorstwa nie będące instytucjami kredytowymi (czyli bankami), a ich zasadnicza działalność polega na:

- nabywaniu udziałów,
- nabywaniu wierzytelności,
- zawieraniu umów leasingowych,
- wydawaniu kart kredytowych i czeków podróżnych,
- obrocie zagranicznymi środkami płatniczymi na rachunek własny lub na zlecenie klientów,
- obrocie papierami wartościowymi na własny rachunek,
- obrocie kontraktami terminowymi, opcjami, instrumentami kursu walutowego i stopy procentowej na rachunek własny lub na zlecenie klientów,
- organizowaniu emisji papierów wartościowych i świadczeniu związanych z tym usług,
- doradztwie w zakresie struktury kapitałowej, strategii rynkowej oraz fuzji i przejęć przedsiębiorstw i świadczeniu związanych z tym usług,
- pośredniczeniu w organizowaniu pożyczek między instytucjami kredytowymi,
- zarządzaniu na zlecenie klientów portfelami papierów wartościowych lub instrumentów pochodnych.

Por. niżej dalszy podział instytucji finansowych w ramach noweli KWG.

⁹⁾ Por. S. Kümpel, *Bank- und Kapitalmarktrecht Köln 1995*, s. 1346 i n., V. Szagunn, U. Haug, W. Ergenzinger, *Gesetz über das Kreditwesen. Kommentar*, Stuttgart-Berlin-Köln 1997, s. 111.

¹⁰⁾ Czynności instytucji kredytowych to:

- kupno i sprzedaż papierów wartościowych na zlecenie klienta („Effektengeschäft”),
- przechowywanie i zarządzanie portfelami papierów wartościowych na zlecenie klienta („Depotgeschäft”),
- udzielanie poręczeń i gwarancji („Garantengeschäft”),
- prowadzenie bezgotówkowego obrotu i realizacja rozliczeń („Girogeschäft”).

Por. niżej przedmiotowe rozszerzenie kategorii instytucji kredytowej – przez dodanie nowych usług – w ramach szóstej noweli KWG.

¹¹⁾ Verordnung über die Befreiung von bestimmten Pflichten nach dem Gesetz über das Kreditwesen vom 20 VIII 1985, BGBl. I, 1713.

¹²⁾ Do działań zwolnionych z obowiązkowej notyfikacji należą:

- kupno lub sprzedaż papierów wartościowych lub udziałów na własny rachunek, jak również uczestnictwo w krajowym handlu opcjami na giełdach papierów wartościowych,
- kupno weksli, czeków itp. walorów, sprzedaż czeków podróżnych,
- kupno lub sprzedaż monet, medali i nieprzetworzonych metali szlachetnych,
- operacje dewizowe, kupno i sprzedaż walut,

- wynajem skrytek sejfowych,
- wydawanie skryptów dłużnych,
- zaciąganie zobowiązań z pożyczek (poza przyjmowaniem wkładów oraz przekazywaniem dalej weksli i czeków),
- pośrednictwo w umowach budowlanych, umowach ubezpieczenia, umowach związanych z papierami wartościowymi, pożyczkami, poręczeniami, gwarancjami itp., zarządzanie majątkiem oraz doradztwo w sprawach majątkowych,
- zarządzanie pożyczkami i bezpieczeństwem na rzecz innych instytucji kredytowych.

¹³⁾ Do tradycyjnych czynności bankowych art. 1.1 KWG zalicza: przyjmowanie depozytów (deposit business), udzielanie kredytów (lending business), prowadzenie dyskonta (discount business), pośrednictwo finansowe (financial brokerage business), usługi ochrony (safe custody business), fundusze inwestycyjne (investment fund business), factoring (factoring business), gwarancje bankowe (guarantee business), rozliczenia bezgotówkowe (giro business).

Oprócz tego szósta nowela włączyła do czynności bankowych: gwarantowanie emisji papierów wartościowych (underwriting business), karty płatnicze (cash cards business), pieniądź sieciowy (network cash business).

¹⁴⁾ Definiuje się je jako podmioty nie będące instytucjami kredytowymi oraz prowadzące zawodowo usługi finansowe w zakresie, który wymaga prowadzenia przedsiębiorstwa. Instytucje te prowadzą następujące usługi: pośrednictwo maklerskie (investment brokerage), zawieranie transakcji (transaction agency), zarządzanie portfelami finansowymi (financial portfolio management), handel nieruchomościami na rzecz innych (proprietary trading – for others), pośrednictwo w depozytach poza Europejskim Obszarem Gospodarczym (brokering of non-EEA deposits), transfery finansowe (financial transfers business), handel banknotami i monetami obcych banków (trading in foreign bank notes and coins).

Instytucje te są regulowane podobnie jak instytucje kredytowe (wymóg zezwolenia, organizacja i nadzór, normy ostrożnościowe).

¹⁵⁾ Instytucje te prowadzą następujące usługi: nabywanie udziałów (acquisition of participations), factoring (factoring business), leasing (leasing business), karty płatnicze i чеки podróżne (issuance of administration of credit cards and travellers checks), handel instrumentami finansowymi na własny rachunek (trading in financial instruments for own account), doradztwo inwestycyjne (investment advice), fuzje i przejęcia (merger&aquisitions), pośrednictwo pożyczkowe na rzecz instytucji kredytowych (loan brokering for credit institutions).

¹⁶⁾ Instytucje te prowadzą następujące rodzaje usług: zarządzanie nieruchomościami (real estate administration), usługi informatyczne (computers centers), inne usługi wspierające podstawową działalność jednej lub większej liczby instytucji kredytowych lub finansowych (other services in support of principal activities of one or more credit institutions or financial services institutions).

¹⁷⁾ W ekonomii rola kredytu konsumpcyjnego nie zawsze była postrzegana jednoznacznie. W fazie rozwoju produkcji masowej ekonomiści wskazywali na pozytywny wpływ kredytu na gospodarkę. Kredyt konsumpcyjny, zwiększając siłę nabywczą ludności, zapewnia większy udział gospodarstw domowych w podziale wytworzonych dóbr, jednocześnie stwarzając dla przemysłu możliwości masowego zbytu i dalszego poszerzania produkcji. Po Wielkim Kryzysie wskazywano natomiast na jego destabilizujące oddziaływanie na wahania koniunktury. Ekspansja kredytu w okresie koniunktury może wprowadzać w błąd producentów w ich ocenach przyszłych możliwości sprzedaży

i spodziewanych zysków. W okresie recesji natomiast może następować kumulatywne działanie w odwrotnym kierunku. Zadłużenie kredytowe – przy spadających dochodach – utrudnia wychodzenie z recesji i opóźnia poprawę koniunktury z uwagi na ciężące zobowiązania z okresu prosperity. Por. A.Z. Nowak, *Banki a gospodarstwa domowe (dynamika rozwoju)*, Warszawa 1994, s. 176 i n.

- ¹⁸⁾ Por. A.Z. Nowak, K. Ryć, A. Sopoćko, J. Żyżyński, *Polskie regulacje w zakresie kredytu konsumenckiego w odniesieniu do wymogów UE* (raport), Wydział Zarządzania UW, Warszawa 1998.
- ¹⁹⁾ Por. A. Sopoćko, *Zagrożenia interesu biorcy kredytu konsumenckiego i zabezpieczenia istniejące w regulacjach Unii Europejskiej i Polski w: Ochrona interesów konsumenta usług bankowych w Unii Europejskiej i w Polsce* (Wilczyński S. red.), FEiBB, Warszawa, maj 1998, s. 105 i n.
- ²⁰⁾ Ciekawym przykładem transakcji, w której konsument nie może z góry w pełni oszacować swoich korzyści, jest udzielenie kredytu przez bank PKO S.A. na zakup własnych akcji tego banku. Klient spodziewa się, że nabywając akcje w pierwszej ofercie publicznej i tak skorzysta, mimo, iż kredyt jest oprocentowany. Klient nie może wszelako przewidzieć, że w rezultacie ułatwień w kupnie akcji (do czego przyczynia się m.in. wspomniana oferta kredytowa) może nastąpić redukcja kupna, a tym samym klient kupi mniej akcji niż to sobie zaplanował (a więc jego korzyść będzie mniejsza). Por. W. Grzegorzczak, *Czerwona oferta (Pekao S.A.) „Rzeczpospolita”* z 22 V 1998.
- ²¹⁾ A. Sopoćko, jw., s. 120 i n.
- ²²⁾ O.J. L 42/1986.
- ²³⁾ Postanowienie siedmiu sędziów SN z 24 IX 1993 r. – III CZP 77/93. Por. A. Żabczyński w: *Ustawodawstwo konsumenckie Unii Europejskiej*, Urząd Antymonopolowy, Warszawa 1996, s. 309 i n.
- ²⁴⁾ Akty typu kodeksów etycznych – mimo braku sankcji prawnych – mogą być skuteczne (tak bywa np. w przypadku sektorowych „kodeksów reklamy”). Por. M. Motas-Piotrowska, *Ochrona konsumenta usług bankowych w Polsce – pozostałe aspekty prawne w: Ochrona interesów konsumenta usług bankowych w Unii Europejskiej i w Polsce* (Wilczyński S. red.), FEiBB, Warszawa, maj 1998, s. 89.

Dr Jan Tober
Bank Handlowy w Warszawie SA

MIĘDZYNARODOWE PRZEPIŁYWKY KAPITAŁU A KRYZYSY FINANSOWE (WNIOSKI DLA POLSKI)

WSTĘP

Po kryzysie zadłużeniowym licznej grupy krajów rozwijających się, który wystąpił na początku dekady lat 80., można było przypuszczać, że dostęp tych krajów do międzynarodowych rynków finansowych będzie mocno utrudniony przez bardzo długi okres. Tymczasem napływ zagranicznego kapitału prywatnego do krajów określanych jako wschodzące rynki finansowe („emerging markets”) oraz związany z tym proces globalizacji finansów międzynarodowych zaczęły gwałtownie nasilać się już od początku dekady lat 90. O ile w 1990 r. wielkość netto napływu tego kapitału na rynki wschodzące wynosiła 45,7 mld USD, to w roku 1996 już 235,2 mld USD, co oznacza ponad 5-krotny wzrost. W całym okresie 1990–1996 ogólna kwota wyniosła 1054,9 mld USD, z tego 40% skierowane zostało do Azji, a 30% do Ameryki Łacińskiej. Należy przy tym podkreślić, że tylko do pięciu krajów azjatyckich, a mianowicie: Korei Południowej, Indonezji, Malezji, Tajlandii i Filipin, napłynęło aż 30% ogólnej kwoty, a zaledwie 8% do krajów dokonujących transformacji ustroju gospodarczego oraz 5% do krajów afrykańskich. Jeśli chodzi o rodzaj zaangażowania, w strukturze kapitału zagranicznego inwestycje bezpośrednie stanowiły 40%, a inwestycje portfelowe 39%. Kapitał ten finansował w latach 1990–1996 ok. 10% inwestycji w krajach zaliczanych do rynków wschodzących¹⁾.

Nie ma wątpliwości, że napływ kapitału – zwłaszcza do krajów rozwijających się oraz tych, które dokonują transformacji ustroju gospodarczego – jest zjawiskiem korzystnym, gdyż stanowi wsparcie dla wzrostu gospodarczego dzięki temu, że zwiększa poziom inwestycji i ułatwia transfer nowych technologii i metod zarządzania. Dzięki importowi kapitału rozwój gospodarczy danego kraju przestaje być limitowany wielkością jego oszczędności. Zasoby czynników produkcji w skali międzynarodowej są efektywniej wykorzystywane, jeśli istnieją możliwości pożyczania kapitału przez kraje dysponujące nadwyżkami oszczędności krajom, gdzie oszczędności są zbyt niskie w stosunku do popytu inwestycyjnego. Ten sposób finansowania rozwoju miał duże znaczenie nie tylko dla „cudu gospodar-

czego" w Azji Południowo-Wschodniej, ale również dla przyspieszenia tempa wzrostu gospodarczego w USA w latach 80. i 90.

1. PODSTAWOWE CZYNNIKI STYMULACJI MIĘDZYNARODOWYCH PRZEPŁYWÓW KAPITAŁOWYCH

Do głównych czynników, które zadecydowały o wzmożonych międzynarodowych ruchach kapitału, od roku 1990 poczynając, należy zaliczyć:

- ❖ wyższą stopę zwrotu z kapitału w krajach zaliczanych do rynków wschodzących w porównaniu z krajami rozwiniętymi (przede wszystkim ze względu na wysokie zróżnicowanie realnych stóp procentowych),
- ❖ liberalizację międzynarodowych transakcji kapitałowych zarówno przez kraje uprzemysłowione, jak i rozwijające się,
- ❖ korzystne dla inwestorów zagranicznych rozwiązania fiskalne,
- ❖ spadkowy trend długookresowych stóp procentowych w krajach rozwiniętych,
- ❖ dynamiczny rozwój transakcji finansowych określanych jako derywaty,
- ❖ wzrost liczby i aktywności dużych inwestorów instytucjonalnych z krajów uprzemysłowionych,
- ❖ postęp w technologiach telekomunikacyjnych i informatycznych.

Z importem kapitału wiążą się jednak nie tylko pozytywne następstwa. Najbardziej bezpośrednim i odczuwalnym negatywnym skutkiem jest zazwyczaj aprecjacja waluty krajowej, co osłabia konkurencyjność eksportową. Ponadto, przyczyniając się do wzrostu zagranicznych rezerw walutowych, napływ kapitału powoduje zwiększenie krajowej bazy monetarnej, czemu nie towarzyszy – ze względu na krótki okres – odpowiedni wzrost krajowej produkcji dóbr i usług. Taki stan rzeczy tworzy niebezpieczeństwo wystąpienia inflacji, a w ślad za tym dewaluacji waluty krajowej. Są to zjawiska, które bez stosownego przeciwdziałania, stanowią istotne zagrożenie dla stabilizacji makroekonomicznej i mogą stać się swego rodzaju katalizatorem kryzysu finansowego o różnym nasileniu – od kryzysu walutowego, poprzez kryzys systemu bankowego, do kryzysu zadłużenia zagranicznego.

Aby ograniczyć groźbę aprecjacji lub inflacyjnego wzrostu cen na skutek dewaluacji waluty krajowej, banki centralne krajów, do których napływa kapitał, podejmują działania zmierzające do równoważenia efektu pieniężnego napływu zagranicznych aktywów finansowych. Działania te okazują się wtedy skuteczne, gdy krajowa baza monetarna (czyli pieniądz gotówkowy i zdawkowy w obiegu oraz rezerwy banków komercyjnych w banku centralnym) zostaje zredukowana – przynajmniej okresowo – na tyle, aby zrównoważyć napływ pieniądza zagranicznego. Teoretycznie można to osiągnąć różnymi sposobami: chociażby zachęcając inwestorów krajowych do inwestowania za granicą lub umożliwiając osobom zagranicznym zaciąganie długu na rynku krajowym. Jednakże klasycznym sposobem równoważenia (sterylizacji) efektu pieniężnego napływu kapitału zagranicznego są operacje otwartego rynku, tzn. sprzedaż przez bank centralny obligacji

skarbowych i innych instrumentów dłużnych w celu zmniejszenia krajowego składnika bazy monetarnej. To równoważenie jest kosztowne i niełatwe do wykonania w praktyce. Może nawet powodować skutki odwrotne do spodziewanych, gdyż na ogół sprzyja wzrostowi krajowych stóp procentowych i staje się w ten sposób bodźcem do jeszcze większego napływu kapitału. Ponadto wiele krajów nie dysponuje odpowiednimi narzędziami, aby prowadzić klasyczną (rynkową) politykę sterylizacji lub koszty tej polityki stają się zbyt wysokie. Dlatego oprócz metod klasycznych stosowane są metody uzupełniające (quasi-rynkowe bądź administracyjne). Jest to bogaty zestaw różnych narzędzi: od poszerzania przedziału wahań kursu walutowego oraz terminowych transakcji walutowych, po różnego rodzaju wymogi co do rezerw od depozytów oraz opodatkowanie wyrównujące zróżnicowanie stóp procentowych pomiędzy kredytem krajowym i zagranicznym. Duże doświadczenie pod tym względem zebrały takie kraje jak: Korea, Chile, Kolumbia, Hiszpania, Tajlandia i Indonezja, do których kapitał zagraniczny napływał systematycznie przez wiele lat²⁾. Doświadczenia te wskazują zarówno na znaczną skuteczność klasycznych metod równoważenia efektu pieniężnego napływu kapitału, jak i na niezbędność ich uzupełniania metodami o charakterze administracyjnym. Przy czym te dodatkowe narzędzia są zazwyczaj najbardziej efektywne, gdy stosuje się je w formie obciążeń podatkowych, a nie bezpośrednich ograniczeń ilościowych napływu kapitału. Ponadto zaletą obciążeń podatkowych jest to, że umożliwiają pokrywanie części kosztów, jakie trzeba ponosić w związku ze sterylizacją. Jednakże zbyt duży zakres bezpośredniej kontroli kapitałowej oraz utrzymywanie jej przez długi okres może prowadzić do opóźniania i odkładania niezbędnych reform systemowych.

Odmienne kształtowała się rola poszczególnych czynników, które były stymulatorami przepływów kapitałowych na różne rynki krajowe. Liberalizacja finansów, a w szczególności umożliwienie obcokrajowcom nabywania papierów wartościowych (akcji i obligacji), miała duże znaczenie w Korei i Hiszpanii, niskie podatki w Tajlandii, wysokie stopy procentowe w Chile, Kolumbii (i Tajlandii). Natomiast oczekiwania na aprecjację kursu walutowego lub utrzymanie jego poziomu, przy ograniczeniu dyskonta waluty krajowej w transakcjach terminowych, były czynnikiem wzmacniającym zainteresowanie zagranicznych inwestorów zaangażowaniami na wielu rynkach (w tym także na rynkach krajów Europy Środkowej i Wschodniej).

2. GRANICE SKUTECZNOŚCI STOSOWANIA OPERACJI OTWARTEGO RYNKU

Z analiz przeprowadzonych przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy wynika, że występuje kilka kluczowych ograniczeń w stosowaniu operacji otwartego rynku w celu sterylizacji nadmiernej podaży pieniądza³⁾. Najbardziej godne uwagi jest to, że zdolność do ograniczania podaży pieniądza pozostaje w odwrotnej proporcji do międzynarodowej mobilności kapitału. Jeśli mobilność ta jest wysoka, wówczas wysiłki sterylizacyjne mogą być nieskuteczne, gdyż okazują się za

słabe w zestawieniu z napływem nowych strumieni kapitału. **Operacje otwartego rynku są efektywne w odniesieniu do skutków, a nie przyczyn napływu pieniądza zagranicznego.** Dlatego ich użyteczność, w specyficznych warunkach, jest ograniczona w czasie. Ponadto pole do działania klasycznego mechanizmu operacji otwartego rynku w krajach, których rynki finansowe określane są jako wschodzące, jest poważnie ograniczone ze względu na niedorozwój tych właśnie rynków wyrażający się skromnym zestawem dostępnych instrumentów finansowych i relatywnie niską ich płynnością. Dlatego rządowe papiery skarbowe jak i papiery emitowane przez banki centralne często nie stanowią aktywów, które byłyby dobrym substytutem dla preferowanych przez inwestorów zagranicznych – ze względu na wysoką płynność – akcji i obligacji podmiotów gospodarczych. Nawet w przypadku gdy działania banku centralnego poprzez rynek papierów wartościowych powodują wzrost stóp procentowych, ceny aktywów preferowanych, których podaż jest ograniczona, mogą wciąż rosnąć i przyspieszać ten napływ. Zatem w praktyce skuteczność polityki pieniężnej limitowana jest niedostateczną podażą instrumentów finansowych oraz słabym i fragmentarycznym rynkiem finansowym⁴⁾.

Emitowanie dużej ilości papierów wartościowych, w celu zneutralizowania nadmiernej płynności wywołanej napływem pieniądza zagranicznego, często powoduje wysokie koszty obsługi zadłużenia dla budżetu lub banku centralnego. Bank centralny zaczyna ponosić straty, gdy jego środki inwestowane w aktywa zagraniczne przynoszą dochód niższy od oprocentowania, jakie bank ten musi płacić od weksli, które sprzedał na rynku krajowym. Rozmiary strat wywołują niekiedy konieczność dokapitalizowania banku centralnego. Najgorszy scenariusz może się pojawić wtedy, gdy wysokim zobowiązaniom banku centralnego towarzyszy zmiana kierunku ruchu kapitału zagranicznego. Prawdopodobieństwo urzeczywistnienia się takiego scenariusza jest tym większe, im większy jest udział krótkoterminowych inwestycji portfelowych w ogólnych rozmiarach kapitału zagranicznego, ponieważ mogą być zamienione na waluty zagraniczne znacznie szybciej niż kapitałowe inwestycje bezpośrednie.

3. UZUPEŁNIAJĄCE NARZĘDZIA KONTROLI PODAŻY PIENIĄDZA

Władze monetarne stosują dodatkowe metody kontroli podaży pieniądza, gdy skuteczność operacji otwartego rynku okazuje się niewystarczająca. Istnieje dość obszerny zestaw takich narzędzi zarówno o charakterze pośrednim, jak i administracyjnym.

3.1. Polityka dyskontowa i kredytowanie bezpośrednie

Jednym z uzupełniających narzędzi ograniczania podaży pieniądza jest zwiększenie kosztu uzyskania kredytu w banku centralnym lub ograniczenie do niego dostępu. Nie należy jednak spodziewać się, że polityka dyskontowa spełni rolę elastycznego narzędzia. W gospodarkach krajów rozwijających się stopa

redyskontowa jak i kredyty dotowane przez bank centralny są często sposobem realizacji priorytetów w finansowaniu wybranych sektorów gospodarki za pośrednictwem banków komercyjnych lub specjalistycznych. Jeśli sytuacja taka ma miejsce, stopa redyskontowa może być zmieniana, lecz niezbyt często, ponieważ mogłoby to przynosić wyniki sprzeczne z celem, jakim jest zapewnienie taniego kredytu dla wybranych sektorów gospodarki. W tych warunkach stopy redyskontowe nie mogą być elastycznym narzędziem regulacji podaży pieniądza. Nawet wówczas gdy kredyty zaciągane w banku centralnym nie są subsydiowane, bank ten niechętnie dokonuje radykalnych zmian stopy redyskontowej. Dzieje się tak dlatego, że elastyczność popytu na kredyty jest niska i zapotrzebowanie na kredyt niekoniecznie ulega zmniejszeniu, gdy stopa ta wzrasta.

Posługiwanie się stopą dyskontową jest pod pewnymi względami korzystniejsze w porównaniu z operacjami otwartego rynku. Koszty finansowe polityki dyskontowej są mniejsze, gdyż z reguły stopy rynkowe są wyższe od stopy dyskontowej. Ponadto mniejsze jest oddziaływanie na rynkowe stopy procentowe, ponieważ wykorzystywanie stopy redyskontowej nie ma bezpośredniego wpływu na krajowy rynek pieniężny, a występuje taki wpływ w przypadku operacji otwartego rynku. Jest tak za sprawą słabego powiązania pomiędzy wysokością oficjalnych stóp dyskontowych a wysokością stóp oprocentowania kredytów krótkoterminowych w bankach komercyjnych, co często ma miejsce w krajach rozwijających się. Redukcja podaży pieniądza może nastąpić bez wzrostu stóp procentowych na lokalnym rynku, a to przeciwdziała dalszemu napływowi kapitału zagranicznego. Zakres zmian wysokości stóp dyskontowych jest limitowany skutkami, jakie zmiany te wywołują w bilansie banku centralnego.

3.2. Poziom rezerw obowiązkowych

Jeśli rezerwa obowiązkowa jest oprocentowana, przynosi dochód odsetkowy, jeśli nie, stanowi dla banku komercyjnego koszt „utraconych możliwości”. Zwiększenie rezerwy, gdy jest oprocentowana na poziomie stóp rynkowych, pociąga za sobą koszty dla banku centralnego podobne jak w przypadku operacji otwartego rynku.

Istnieje kilka obiektywnych ograniczeń w oddziaływaniu rezerwy obowiązkowej na regulowanie podaży pieniądza. Część banków jest w stanie utrzymywać rezerwę aktywów w rozmiarach nawet większych niż obowiązujące. W przypadku zaś słabych banków wywiązanie się z obowiązku zdeponowania odpowiedniej rezerwy jest trudnym zadaniem, np. w Kolumbii i Korei okazało się, że zwiększenie poziomu rezerw stawało się niewykonalne, gdyż były one już duże w wyniku poprzednio podejmowanych działań sterylizacyjnych. Rezerwa obowiązkowa jest narzędziem działającym ślepo w stosunku do krótkoterminowego zarządzania płynnością, ponieważ częste zmiany poziomu tej rezerwy destrukcyjnie wpływają na efektywne zarządzanie portfelem zaangażowań banków komercyjnych. Ponadto w gospodarkach, które próbują liberalizować swoje rynki finansowe, zmiany

poziomu rezerwy obowiązkowej są postrzegane przez zagranicznych inwestorów jako sygnał ostrzegawczy.

W istocie rezerwy obowiązkowe stanowią rodzaj podatku nakładanego na banki, co może powodować ograniczanie ich roli jako pośrednika finansowego i rozwój pośrednictwa finansowego poza systemem bankowym, przyczyniając się w ten sposób do osłabienia możliwości sprawowania kontroli monetarnej przez bank centralny.

3.3. Depozyty sektora rządowego

Kolejnym sposobem absorbowania aktywów jest przesuwanie depozytów sektora publicznego (lub funduszy emerytalnych) z banków komercyjnych do banku centralnego, co wpływa na ograniczenie płynności w całym sektorze bankowym. Zabieg ten może być zastosowany tylko wówczas, gdy bank centralny prowadzi działalność depozytową. Na przykład w Malezji i Tajlandii depozyty sektora publicznego stanowiły poważną część bazy depozytowej całego systemu bankowego, dlatego sterylizacja napływu kapitału była bardzo skuteczna. Główną zaletą tej metody stanowi to, że oprocentowanie depozytów sektora publicznego jest w banku centralnym niższe od rynkowego, co oznacza, że koszty sterylizacji tą metodą są mniejsze od kosztów operacji otwartego rynku. Ponadto, dzięki przesunięciu depozytów publicznych do banku centralnego, władze monetarne mają większe możliwości finansowe oddziaływania na regulacje poziomu oprocentowania na rynku międzybankowym poprzez udział w przetargach na krótkoterminowe kredyty i depozyty międzybankowe. Jest to sposób wpływania na obniżenie międzybankowych stóp procentowych, które wzrosły w wyniku uprzednio podjętych działań sterylizacyjnych i stanowią zachętę do dalszego napływu kapitału zagranicznego.

Transfer depozytów rządowych do banku centralnego posiada nie tylko dodatnie strony. Jeżeli jest dokonywany zbyt często i niespodziewanie, poważnie utrudnia efektywne zarządzanie portfelem zaangażowań przez banki komercyjne – podobnie jak częste zmiany poziomu rezerw obowiązkowych. Ograniczeniem w posługiwaniu się tą metodą sterylizacji jest dostęp banków komercyjnych do depozytów rządowych. W niektórych krajach depozyty rządowe muszą być trzymane w banku centralnym z mocy prawa, podczas gdy w innych pewne rodzaje depozytów sektora publicznego są poza kontrolą rządową.

3.4. Swapowe transakcje dewizowe

Uczestnictwo w transakcjach rynku dewizowego umożliwia bankowi centralnemu podobne oddziaływanie na podaż pieniądza jak przeprowadzanie operacji otwartego rynku. Sterylizacja napływu kapitału polega na tym, że bank centralny zgadza się sprzedać dewizy za walutę krajową, z przyjęciem jednoczesnego zobowiązania do ich odkupienia w określonym terminie w przyszłości według ustalonego kursu. Banki – kupując zagraniczną walutę – mogą ją pożyczać

podmiotom krajowym, inwestować za granicą, bądź udzielać kredytów dewizowych nierezydentom, ale efekt jest ten sam: redukcja poziomu krajowej bazy monetarnej. Operacje swapowe mogą być tak skonstruowane, aby stanowiły bodziec do eksportu funduszy przez banki, generując odpływ kapitału, który równoważy jego napływ. Można to osiągnąć wyceniając transakcję swapową w ten sposób, że różnica pomiędzy kursem terminowym a natychmiastowym jest większa niż różnica w dochodowości aktywów finansowych pomiędzy rynkiem zagranicznym a krajowym.

Zaletą swapów walutowych jest wysoka elastyczność; jeśli ich rynek jest płynny, mogą być uruchamiane w zależności od potrzeb. Długość okresów, na jakie są zawierane, może być zróżnicowana, zależnie od oczekiwań co do trwałości napływu kapitału i pilności potrzeby ich równoważenia. Swapy walutowe mają zazwyczaj krótkie terminy zapadalności, ale na ogół mogą być „rolowane”, umożliwiając bankowi centralnemu płynne dostosowanie do zmieniających się warunków. Transakcje swapowe – w przeciwieństwie do operacji otwartego rynku – mogą być podejmowane bez konieczności posiadania przez bank centralny odpowiednio dużego zapasu krótkoterminowych rządowych papierów wartościowych (taka sytuacja występuje w krajach, które nie mają deficytów budżetowych).

Mimo oczywistych zalet swapy walutowe wykorzystywane są w ograniczonym zakresie, gdyż ich stosowanie ma także ujemne strony. Podobnie jak operacje otwartego rynku tworzą potencjalne zagrożenie generowania strat przez bank centralny, zwłaszcza wtedy gdy umożliwi on dużą rozpiętość odsetkową między rynkiem zagranicznym a krajowym. Występuje także ryzyko polegające na tym, że sprzedana przez bank centralny waluta obca zostanie w ukryty sposób odsprzedana za walutę krajową, redukując zupełnie zamierzony efekt. Ten rodzaj „transakcji w drugą stronę” może być atrakcyjny dla banków komercyjnych szczególnie wówczas, gdy spotykają ofertę korzystnej marży. Mankament tego rodzaju jest do usunięcia poprzez zaostrzenie odpowiedniego monitoringu i nadzoru lub narzucenie ograniczeń co do sposobu korzystania przez banki ze swapów walutowych.

3.5. Szerszy przedział wahań kursu walutowego

Najbardziej oczywistą konsekwencją poszerzenia przedziału wahań kursu waluty krajowej, w odpowiedzi na trwały napływ kapitału zagranicznego, może być jej aprecjacja, co powoduje spadek cen w imporcie. Wraz ze spadkiem tych cen słabnie presja inflacyjna, a w ślad za tym konieczność podejmowania działań zmierzających do obniżenia podaży pieniądza w związku z napływem kapitału. Szerszy przedział wahań kursu ogranicza napływ kapitału związany z niedowartościowaniem danej waluty, gdyż powoduje możliwość wystąpienia jej szybkiej aprecjacji, a w konsekwencji powstrzymania walutowych transakcji spekulacyjnych, dokonywanych zarówno przez inwestorów zagranicznych, jak i krajowych. Poza tym poszerzenie przedziału wahań kursu daje bankowi centralnemu więcej

swobody w interweniowaniu na rynku walutowym, co ma duże znaczenie w sytuacji, gdy nastąpi gwałtowne odwrócenie nastrojów wśród inwestorów.

Należy jednak mieć na uwadze to, że powiększenie przedziału wahań może przyspieszyć zmianę kursu, jaka jest antycypowana przez uczestników rynku. Wtedy decyzja władz monetarnych o takim powiększeniu sama przez się powoduje gwałtowne przyływy lub odpływy kapitału. W związku z tym możliwe jest również nasilenie oczekiwań na dewaluację, gdy sytuacja gospodarcza zdaje się wskazywać, że bank centralny dąży raczej do poprawy konkurencyjności eksportu niż obniżania inflacji. Krótko mówiąc: bardzo trudne jest, dla polityki kursowej, formułowanie jasnych i godnych zaufania sygnałów, zwłaszcza gdy wcześniejsze działania w tym zakresie skoncentrowane były np. na utrzymywaniu stabilnego kursu walutowego.

3.6. Interwencja na rynku terminowych transakcji walutowych

Oferując terminową transakcję walutową, bank centralny daje inwestorowi krajowemu możliwość zabezpieczenia wartości inwestycji w czasie. Powinno to stwarzać zachęty do odpływu kapitału. Sytuacja taka wydaje się prosta teoretycznie, ale trudna praktycznie. Z jednego powodu – bank centralny potrzebuje płynnego i dobrze funkcjonującego rynku transakcji terminowych. Jednak rynku o takich cechach – podobnie jak w przypadku innych instrumentów – w krajach rozwijających się nie ma.

Z punktu widzenia banku centralnego terminowe transakcje walutowe obciążone są ryzykiem strat finansowych tym większych, im większe jest jego zaangażowanie w ten instrument. Aby uniknąć tego rodzaju kosztów, bank centralny musi unikać oferowania klientom nadmiernie korzystnych warunków transakcji, tzn. umożliwiających zysk większy niż wynikający z rozpiętości stóp procentowych dla waluty krajowej i zagranicznej. Mimo ryzyka znacznych kosztów interwencja na rynku terminowych transakcji walutowych jest dla banku centralnego interesująca, gdyż nie powoduje natychmiastowych skutków dla podaży pieniądza i bank centralny może wpływać na poziom kursu walutowego bez wywoływania zakłóceń na krajowym rynku pieniężnym.

Uczynienie z terminowych transakcji walutowych efektywnego narzędzia interwencji w dłuższym okresie wymaga zwiększenia popytu sektora prywatnego na ten instrument. Jednym ze sposobów – jak pokazuje doświadczenie Korei Południowej z 1994 r. – jest uproszczenie i złagodzenie formalnych wymogów umożliwiających zawieranie transakcji. Należy także stopniowo podnosić pułapy walutowych transakcji terminowych, proporcjonalnie do wzrostu ich wolumenu w skali globalnej.

3.7. Łagodzenie restrykcji w wywozie kapitału

Rozluźnianie kontroli wywozu kapitału to przede wszystkim: zmniejszenie zakresu obowiązkowej odsprzedaży dochodów dewizowych, zezwolenie krajowym

podmiotom na dokonywanie inwestycji za granicą, umożliwienie podmiotom zagranicznym emitowania obligacji w walucie krajowej na rynku krajowym. Tego typu regulacje stanowią zapowiedź potencjalnych korzyści, np. poprawa ogólnej efektywności inwestycji przedsiębiorstw krajowych poprzez „umiędzynarodowienie” ich portfeli. Natomiast eksporterzy uzyskują możliwość bardziej efektywnego zarządzania swoimi aktywami dzięki pozostawianiu części swoich dochodów dewizowych za granicą. Poza tym uproszczenie procesu przekazywania zysków i dochodów jest korzystnym sygnałem możliwości przepływu kapitału, co obniża ryzyko zaangażowania dla obcych inwestorów, zachęcając ich do zwiększania inwestycji bezpośrednich.

Wymienione wyżej regulacje mogą jednak spowodować – przy niekorzystnym układzie pewnych zależności – skutki przeciwne do zamierzonych. I tak ułatwienie eksportu kapitału – powodując wzrost zaufania do waluty danego kraju – sprzyja dalszemu napływowi kapitału zagranicznego. Z kolei w krajach o wysokim zadłużeniu zagranicznym złagodzenie restrykcji na wywóz kapitału mogłoby pogłębiać i przedłużać występowanie deficytu obrotów bieżących.

3.8. Rezerwy obowiązkowe od kredytów zagranicznych

W celu powstrzymania napływu kapitału wprowadzano rezerwy obowiązkowe nie oprocentowane – od kredytów zagranicznych – z lokatą na ściśle określone terminy. W istocie stanowi to swego rodzaju opodatkowanie kredytów zagranicznych. Występuje tu podobieństwo do rezerw obowiązkowych od depozytów w walucie krajowej. Jest to forma kontroli przepływu kapitału, ale spełniająca funkcje narzędzia sterylizującego, które w przeciwieństwie do operacji otwartego rynku nie ma bezpośredniego wpływu na krajowe stopy procentowe i w związku z tym nie stwarza zagrożenia, że napływ kapitału będzie się nasilał. Ponadto jest to narzędzie o charakterze rynkowym, a nie administracyjno-nakazowym, gdyż oddziałuje tylko na dochody lub koszty związane z napływem kapitału.

Stopa rezerw obowiązkowych od kredytów zagranicznych, jak i okresy ich lokat mogą być ze sobą powiązane w różny sposób, w zależności od zmieniających się warunków. Najbardziej obciążane są kredyty krótkoterminowe, uznawane za największe zagrożenie dla stabilizacji monetarnej wśród różnych form napływu kapitału.

Stosowanie rezerw obowiązkowych od kredytów zagranicznych ujemnie oddziałuje na efektywność alokacji zasobów. Kredytobiorcy nie są w stanie odnosić korzyści z niższych stóp procentowych na rynku międzynarodowym ze względu na dodatkowe koszty z tytułu rezerw obowiązkowych. Nierówna staje się dostępność do niżej oprocentowanych funduszy pomiędzy przedsiębiorstwami działającymi głównie na rynku krajowym a przedsiębiorstwami zaangażowanymi silnie w handel zagraniczny. Ponadto różnicowanie stóp rezerw obowiązkowych obciąża nie tylko krótkookresowe kredyty „spekulacyjne”, ale również „prawdziwe” inwestycje, co zwiększa ryzyko wszystkich transakcji kredytowych w walucie obcej.

Doświadczenie pokazuje, że mimo mankamentów stosowanie tego narzędzia powstrzymywania napływu kapitału jest uzasadnione w krajach, gdzie nie istnieje jeszcze dobrze rozwinięty arsenał instrumentów operacji otwartego rynku.

3.9. Opodatkowanie dochodów wynikających z różnic stóp procentowych w kraju i za granicą

Wyrównywanie różnic dochodowości aktywów finansowych w kraju i za granicą, za pomocą podatków, działa bezpośrednio zarówno na strumień napływu, jak i odpływu kapitału. Podatek nałożony na transakcje dokonywane za granicą dotyczy nabywania zagranicznych papierów wartościowych przez inwestorów krajowych. Chodzi o zrównanie dochodowości krajowych i zagranicznych papierów wartościowych, aby zniechęcić inwestorów do nabywania zagranicznych aktywów. Natomiast stosowanie podatku wobec napływu kapitału ma na celu obniżenie stopy zwrotu, jaką zagraniczni inwestorzy uzyskują z krajowych papierów wartościowych.

Dla tych podmiotów krajowych, które pożyczają za granicą, stosowanie podatku wyrównującego różnice w dochodowości aktywów krajowych i zagranicznych oznacza wzrost kosztów pozyskania kapitału. Pozytywną stroną tego podatku stanowi jego oddziaływanie na kurs walutowy bez potrzeby dokonywania zmian stóp procentowych lub podejmowania interwencji na rynku walutowym. Pojawia się jednak wiele ważnych kwestii, które powinny być rozstrzygnięte przy wprowadzaniu podatku, a mianowicie: czy transakcje krótkoterminowe należy opodatkować wyżej w porównaniu z długookresowymi, czy dług publiczny należy wyłączyć z opodatkowania.

Podatek wyrównujący zróżnicowanie dochodów z inwestycji w krajowe i zagraniczne aktywa finansowe jest skutecznym sposobem ograniczania destabilizującego wpływu na procesy gospodarcze ruchu kapitałów z kraju do kraju, ale tylko przez pewien czas. Efektywne działanie tego podatku ulega w miarę upływu czasu osłabieniu, gdyż inwestorzy ciągle poszukują formalnych i nieformalnych sposobów, aby go unikać. Poza tym podatek ten ma ujemne strony, podobnie jak inne metody kontroli kapitału. Należy tu wymienić koszty administracyjne, ogólny wzrost kosztu kapitału oraz zakłócenia procesów efektywnej alokacji zasobów.

4. DOŚWIADCZENIA WYBRANYCH KRAJÓW

4.1. Korea⁵⁾

Napływ kapitału do Korei – od 1991 r. – był zbieżny w czasie z procesem przyspieszonej liberalizacji systemu finansowego i otwierania rynku krajowego na konkurencję zagraniczną. Dodatkowo saldo na rachunku kapitałowym wyniosło w roku 1991 4,2 mld USD (rok wcześniej 0,8 mld USD), z czego 3,1 mld USD

stanowiły inwestycje portfelowe. W roku 1992 nadwyżka w wymianie kapitałowej powiększyła się gwałtownie do kwoty 8,3 mld USD, co znowu wiązało się przede wszystkim ze swobodnym dostępem kapitału zagranicznego do rynku giełdowego, gdyż inwestycje portfelowe wyniosły 5,7 mld USD.

Drugim ważnym czynnikiem stymulującym napływ kapitału był spadek światowych stóp procentowych, co czyniło stopy procentowe w Korei bardzo atrakcyjnymi. Występowała ścisła korelacja pomiędzy zróżnicowaniem światowych i wewnętrznych stóp procentowych a wielkością napływu kapitału prywatnego. Na koniec 1993 r. kwota zagranicznych inwestycji na rynku giełdowym wyniosła 7,8 mld USD. Zaufanie zagranicznych inwestorów do gospodarki koreańskiej uległo istotnej poprawie po ogłoszeniu przez rząd planu głębokiej liberalizacji finansów. Do głównych elementów tego planu zaliczono swobodne kształtowanie się kursu walutowego i liberalizację transakcji kapitałowych z zagranicą.

Dzięki napływowi kapitału Korea była w stanie finansować deficyt obrotów bieżących i jednocześnie utrzymywać wysoki poziom inwestycji oraz szybki wzrost gospodarczy. W pewnym zakresie kapitał zagraniczny miał również swój udział w utrzymaniu stabilności procesu liberalizacji systemu finansowego oraz uchronił krajowe stopy procentowe przed gwałtownym wzrostem w pierwszej fazie ich deregulacji. Warto przypomnieć, że w 1993 r. nadwyżka w bilansie płatniczym, która wyniosła 7,4 mld USD, była następstwem dodatniego salda obrotów kapitałowych w wysokości 10,4 mld USD oraz ujemnego salda obrotów bieżących w wysokości 3,0 mld USD.

Utrzymywanie się dodatniego salda kapitałowego w 1994 r., przy jednoczesnym gwałtownym spadku deficytu obrotów bieżących, spowodowało radykalny wzrost aktywów zagranicznych Banku Korei (bank centralny). W 1993 r. aktywa te zwiększyły się o 44,5%, podczas gdy średnioroczny ich wzrost w ciągu trzech poprzednich lat wynosił 17,1%. Było to w dużej mierze następstwem interwencji banku centralnego na rynku dewizowym. Wszystkie przedsięwzięcia koreańskie zostały zobowiązane do sprzedaży przychodów w walutach zagranicznych wyznaczonym bankom dewizowym, które z kolei musiały składać ofertę sprzedaży posiadanych dewiz bankowi centralnemu. Wystąpiło więc nasilenie presji sektora zagranicznego na wzrost podaży pieniądza. Zdecydowane działania sterylizacyjne władz monetarnych nie były w stanie ograniczyć zwiększania się agregatu M2, którego planowane tempo wzrostu rzędu 13–17% rocznie było przekraczane. Wyraźnie nasilała się presja inflacyjna; ceny dóbr i usług konsumpcyjnych wzrosły w 1991 roku o 9,3% i wzrost ten nie uległ osłabieniu do roku 1993, mimo wyhamowania aktywności gospodarczej. Poza tym zaczęły występować sygnały świadczące o działalności spekulacyjnej na rynku nieruchomości, gdzie już odnotowywano wzrosty cen ok. 5% rocznie w latach 1987–1989.

Dla polityki pieniężnej dodatkowe wyzwanie stanowiła zbieżność w czasie pomiędzy dużym napływem kapitału a poprawą bilansu obrotów bieżących. Powodowało to silną presję na wzrost kursu waluty krajowej. Administracja rządowa była zaniepokojona, że aprecjacja waluty koreańskiej może spowodować istotne pogorszenie międzynarodowej konkurencyjności gospodarki. Wobec tego

podjęto działania w celu ograniczenia presji napływu kapitału na wzrost wartości koreańskiego wona. Sterylizacji dokonywano głównie poprzez sprzedaż Pieniężnych Obligacji Stabilizacyjnych (*Monetary Stabilization Bonds – MSBs*) i Obligacji Stabilizacyjnego Funduszu Dewizowego (*Foreign Exchange Stabilization Fund Bonds – FESFBs*), emitowanych przez bank centralny, a także rządowych papierów wartościowych w formie weksli skarbowych. Na koniec 1992 r. wartość (wyrażona w bilionach wonów) pozostających do wykupu MSBs, FESFBs i weksli skarbowych wynosiła odpowiednio: 20,3, 5,5 i 1,6. Dla porównania odpowiednie wielkości na koniec 1988 r. kształtowały się następująco: 7,2, zero i 0,5.

Operacje otwartego rynku miały pewien wpływ na niewielką deprecjację wona, która wystąpiła w drugiej połowie 1992 r. Ale możliwości banku centralnego odnośnie do prowadzenia działań sterylizacyjnych przez dłuższy okres były ograniczone ze względu na niewielki rynek rządowych papierów wartościowych i małą jego płynność. Istotną rolę zaczęły także odgrywać rosnące koszty obsługi długu. Innym strukturalnym ograniczeniem, które zniechęcało inwestorów do nabywania papierów wartościowych, była praktyka władz monetarnych polegająca na oferowaniu MSBs poniżej wartości rynkowych stóp procentowych oraz niewystarczająca sieć maklerska, co czyniło MSBs i FESFBs aktywami o małej atrakcyjności.

Inne instrumenty polityki pieniężnej – stopa kredytu refinansowego banku centralnego i rezerwy obowiązkowe – nie mogły być skutecznie stosowane, ze względu na historyczne uwarunkowania polityki gospodarczej rządu, która wykorzystywała refinansowanie w związku z polityką przemysłową, a nie polityką pieniężną. Stopy kredytu refinansowego były ustalane wobec banków komercyjnych na niskim poziomie, aby umożliwić subsydiowanie kredytów dla priorytetowo traktowanych dziedzin wytwórczości. Ponadto udział kredytu refinansowego w rozmiarach kredytu ogółem wyznaczał górną granicę wartości weksli redyskontowanych w Banku Korei i nie mógł być elastycznie zmieniany z inicjatywy tego banku (jako banku centralnego). Inaczej mówiąc, w związku z automatyzmem działania kredytu refinansowego wielkość tego kredytu, która mogła podlegać płynnościowej regulacji, stanowiła tylko małą część jego ogólnych rozmiarów. Zaledwie w kilku przypadkach wystąpiło zaostrenie warunków kredytu refinansowego poprzez bezpośrednie ograniczenie jego rozmiarów.

W okresie 1988–1989, gdy występowała duża nadwyżka obrotów bieżących, bank centralny nie mógł dokonać znacznego ograniczenia kredytów na finansowanie handlu zagranicznego, gdyż miały one duży udział w ogólnych rozmiarach kredytu refinansowego.

Zwiększenie stopy rezerw obowiązkowych od depozytów bankowych nie stanowiło skutecznego narzędzia, gdyż było wykorzystywane kilkakrotnie w latach poprzednich (1987–1989) i stopa ta została ustalona na wysokim poziomie.

Z powyższego wynika, że władze monetarne nie dysponowały zestawem odpowiednich instrumentów umożliwiających ograniczenie wpływu gwałtownego wzrostu rezerw zagranicznych na podaż pieniądza. W obawie przed możliwością utraty wiarygodności co do kierunku prowadzonych reform finansowych nie

stosowano metod bezpośredniej kontroli podaży pieniądza (jak np. pułapy wielkości udzielanych kredytów), gdyż utrudniałoby to przechodzenie do rynkowych form kontroli. Władze monetarne podjęły więc działania w kierunku liberalizacji warunków wywozu kapitału za granicę. Spłacono przed terminem dług zagraniczny oraz złagodzone restrykcje odnośnie do zagranicznych inwestycji portfelowych, dokonywanych przez wybranych inwestorów instytucjonalnych. Ale i ta inicjatywa była mało skuteczna, głównie ze względu na to, że przy wysokich krajowych stopach procentowych i stabilnym kursie wona inwestycje dokonywane za granicą nie były korzystne w porównaniu z inwestycjami krajowymi.

Gdy klasyczne instrumenty polityki monetarnej okazały się niedostępne posłużono się zestawem narzędzi określanych jako „pośrednia kontrola dewizowa”. Wśród najważniejszych należy wymienić zmienną stopę depozytów obowiązkowych od kredytów zagranicznych oraz swapy walutowe dokonywane przez bank centralny. Zastosowanie tego rodzaju instrumentów oznaczało uznanie faktu, że pogodzenie dwóch niekompatybilnych celów polityki monetarnej, a mianowicie z jednej strony utrzymanie kursu walutowego na poziomie umożliwiającym zachowanie konkurencyjności w wymianie międzynarodowej, a z drugiej takie tempo wzrostu depozytów, które nie przełoży się na wzrost popytu krajowego stanowiąc zagrożenie inflacyjne, jest możliwe tylko poprzez określone formy kontroli walutowej. Chodziło o to, aby utrzymać pośredni – lub rynkowo zorientowany – charakter takiej kontroli. Nie zabroniono więc zaciągania kredytów zagranicznych krajowym podmiotom, lecz uczyniono te kredyty mniej atrakcyjnymi finansowo.

4.2. Chile⁶⁾

Pierwsza fala napływu kapitału dotarła do Chile w 1990 r., gdy bank centralny poszukując sposobu na zredukowanie poziomu popytu globalnego – gwałtownie podniósł stopy procentowe. Wzrost referencyjnej stopy procentowej banku centralnego o 2 punkty procentowe (do 8,7%) w styczniu 1990 r., spowodował, że oprocentowanie kredytu udzielanego przez banki komercyjne osiągnęło 16,5%. Większe zróżnicowanie pomiędzy wielkością krajowych i zagranicznych stóp procentowych spowodowało wzrost napływu kapitału krótkoterminowego; nadwyżka na rachunku kapitałowym osiągnęła 3,0 mld USD, podczas gdy rok wcześniej wynosiła 1,3 mld USD. Dążenie władz monetarnych do ograniczenia aprecjacji waluty krajowej sprzyjało narastaniu zagranicznych rezerw netto banku centralnego; rezerwy te wzrosły z 2425 mln USD na koniec 1989 r., do 4819 mln USD w 1990 r. (o 99%) oraz do 12893 mln USD na koniec 1994 r. (o 432% w porównaniu z rokiem 1989).

Ograniczanie efektu pieniężnego rezerw zagranicznych netto na rynku krajowym władze monetarne rozpoczęły od zmniejszenia krajowych aktywów netto banku centralnego w 1990 r. Dokonano tej operacji poprzez sprzedaż weksli banku centralnego podmiotom finansowym. Nastąpił ponadczterokrotny spadek wartości relacji pomiędzy wielkością krajowych aktywów netto banku central-

nego do wartości jego zobowiązań wobec sektora prywatnego. Nie spowodowało to wzrostu stóp procentowych co najmniej do początku 1991 r. Wynikało to z zaostrożenia polityki budżetowej, która redukowała oczekiwania co do wzrostu inflacji i stóp procentowych. Innym powodem, dla którego realne przychody z lokat zagranicznych w krajowe papiery wartościowe charakteryzowały się stabilnością, była stała stopa obniżki kursu walutowego. Dzięki temu dodatni wpływ stopy procentowej na dochodowość z lokat zagranicznych w krajowe papiery wartościowe został przeważony ujemnym wpływem z tytułu spadku kursu waluty krajowej. Działo się tak do marca 1991 r., gdy w rezultacie znacznego zakresu operacji otwartego rynku wzrosły krajowe stopy procentowe, które przyciągnęły dodatkowy strumień kapitału zagranicznego. Aby powstrzymać napływ krótkoterminowego kapitału, nałożono nań podatek w wysokości 1,2%. Ponadto od kwot kredytów zagranicznych, zaciąganych przez banki komercyjne oraz spółki finansowe, wprowadzono – poczynając od czerwca 1991 r. – 20% stopę rezerwy obowiązkowej (nie oprocentowanej), z wyjątkiem niektórych kredytów handlowych. Warto również odnotować, że władze monetarne stosowały zachęty do wywozu kapitału, np. umożliwianie bankom komercyjnym angażowanie do 60% depozytów terminowych w walucie zagranicznej na finansowanie handlu zagranicznego.

W wyniku tych działań w drugim półroczu 1991 r. napływ krótkoterminowego kapitału został przyhamowany, jednakże już w pierwszej połowie 1992 – w wyniku spadku stóp procentowych w krajach uprzemysłowionych – kapitał ten znowu pojawił się w większych rozmiarach. Nie bez wpływu na to była również podwyżka stóp procentowych banku centralnego, zmierzająca do osłabienia wzrostu popytu wewnętrznego. Od początku drugiego półrocza 1992 r. zintensyfikowano więc działania sterylizacyjne, aby zahamować wzrost kredytu krajowego wzmagany rosnącymi rezerwami zagranicznymi; bank centralny dokonywał dużych sprzedaży weksli na krajowym rynku finansowym, nastąpiło również dalsze zaostrzenie kontroli dewizowej. Wprowadzone zostały rezerwy obowiązkowe od depozytów walutowych, stopa rezerw zaś od wszystkich zobowiązań zagranicznych banków została podniesiona z 20% do 30%. Poza tym firmy chilijskie zostały zobowiązane do utrzymywania rezerwy depozytowej, tworzonej w związku z bezpośrednio zaciąganiem przez nie za granicą krótkookresowymi kredytami, przez okres jednego roku bez względu na termin spłaty kredytu (stopa deponowanej rezerwy w stosunku do wielkości kredytu ustalona została na 30%). Rozluźniona została kontrola wywozu kapitału; prywatne fundusze emerytalne uzyskały zezwolenie na dokonywanie inwestycji zagranicznych, wydłużony został okres, w jakim można było dokonywać wcześniejszego zakupu walut obcych na spłatę długu zagranicznego, z 10 do 90 dni przed terminem spłaty.

Najbardziej skutecznym narzędziem polityki pieniężnej okazały się nie oprocentowane rezerwy od kredytów zagranicznych, gdyż:

- ❖ możliwe było ich szybkie stosowanie, zwłaszcza wówczas gdy kapitał krótkookresowy napływał w formie pożyczek zaciąganych przez banki komercyjne,

- ❖ automatycznie przeciwdziałały napływowi kapitału krótkookresowego, ponieważ były stosowane na okres jednego roku bez względu na termin wymagalności kredytu,
- ❖ pozwalały bankowi centralnemu na uniknięcie części kosztów związanych z prowadzeniem operacji otwartego rynku.

Straty, jakie ten bank ponosił ze względu na niską dochodowość portfela związanego z operacjami otwartego rynku, zmniejszyły się z wielkości odpowiadającej 2,3% GDP w roku 1990 do 0,9% w roku 1991, pozostając na tym poziomie w następnych latach.

Władze monetarne nie prowadziły wyraźnie określonej polityki kursu walutowego do czasu dużego napływu kapitału. Po uznaniu potrzeby zapewnienia większej elastyczności zmian kursowych, wprowadzono szerszy przedział wahań dla tych zmian; od +10% do -10% poziomu kursu referencyjnego, który był trzykrotnie rewaluowany, co dało łącznie – do stycznia 1992 r. – aprecjację waluty krajowej o 8,4%. Podstawowym celem rozszerzenia przedziału wahań kursowych było zniechęcenie do napływu zagranicznego kapitału spekulacyjnego, ponieważ realizacja spodziewanych zysków była narażona na większe ryzyko w związku ze wzrostem potencjalnych wahań kursowych. Aprecjacja natomiast sprzyjała osiągnięciu zakładanych celów ograniczenia wzrostu cen.

W wyniku rewaluacji chilijskiego peso i wyżej wymienionych działań wielkość netto napływu kapitału w relacji do GDP obniżyła się z 7,5% w 1992 r. do 5,5% w 1993 r., przy czym udział kapitału krótkoterminowego zmniejszył się z 4,5% GDP do 2,4% w tym samym okresie.

Kolejne fale napływu kapitału występowały w czwartym kwartale 1994 roku oraz w drugim kwartale 1995 r., gdy nadwyżka na rachunku kapitałowym w relacji do GDP znowu przekroczyła 7,0%. Wiązało się to w pewnej mierze z optymistycznymi oczekiwaniami co do wzrostu cen głównych produktów eksportowanych przez Chile.

Władze monetarne zaostrzyły stosowane wcześniej metody ograniczania napływu kapitału; wprowadzono obowiązek rezerwy depozytowej od pewnych rodzajów inwestycji bezpośrednich, które nie zwiększały zasobu kapitału firm chilijskich, lecz stanowiły transfer własności od rezydentów do nierezydentów, np. zagraniczne zakupy będących w obiegu akcji, obligacji i ADR-ów.

W dalszym ciągu liberalizowano warunki wywozu kapitału; pułap wielkości inwestycji zagranicznych dla prywatnych funduszy emerytalnych został podniesiony do 9% wartości ich aktywów. Fundusze te po raz pierwszy uzyskały możliwość inwestowania w zagraniczne akcje, natomiast banki komercyjne mogły inwestować za granicą kwoty o wartości nie przekraczającej 25% kapitału własnego.

Doświadczenia chilijskie związane z metodami ograniczania napływu kapitału wskazują, że w odniesieniu do kapitału krótkoterminowego ich skuteczność była przejściowa.

5. KRYZYS FINANSOWY A STRUKTURA WZROSTU GOSPODARCZEGO W KRAJACH AZJI POŁUDNIOWO-WSCHODNIEJ

5.1. Podstawowe proporcje wzrostu

Grupę dynamicznie rozwijających się krajów azjatyckich objął w połowie 1997 r. kryzys walutowy, polegający na nie kontrolowanym załamaniu się kursów walut, ze wszystkimi negatywnymi konsekwencjami dla wzrostu gospodarczego, zadłużenia zagranicznego, systemu finansowego itd. Powstaje w związku z tym pytanie, na ile przyczyną tego stanu były błędy władz monetarnych w działaniach – z wcześniejszego okresu – zmierzających do równoważenia efektu pieniężnego (sterylizacji) zmian salda na rachunku kapitałowym, a na ile strukturalne uwarunkowania makroekonomiczne.

Kraje Azji Południowo-Wschodniej przez długi okres utrzymywały dynamiczny wzrost gospodarczy, którego podstawę stanowiła wysoka stopa oszczędności i dynamiczny wzrost eksportu. Dla ilustracji można podać, że stopa oszczędności w 1994 r. wynosiła: Korea Południowa – 38,0%, Tajlandia – 36,9%, Malesja – 32,9%, Singapur – 53,3%. Wzrost eksportu tej grupy krajów w latach 60. zwiększał się o 11,8% (średniorocznie), w latach 70. 24,6%, w latach 80. 9,5% oraz 6,1% w okresie 1990–1995. W rezultacie ukształtowała się wysoka relacja pomiędzy eksportem a PKB, która w 1995 r. wynosiła: 33% w Korei Południowej, 25% w Indonezji, 42% w Tajlandii, 96% w Malesji oraz ok. 200% w Singapurze. Przy czym w miarę upływu czasu w strukturze eksportu rósł udział wyrobów elektronicznych, który w 1996 r. w eksporcie ogółem stanowił: w Korei Południowej 34%, w Indonezji 10%, w Tajlandii 28%, w Malesji 44% i w Singapurze 51%⁷⁾. Doprowadziło to do bardzo silnego uzależnienia gospodarek tych krajów od sytuacji na rynkach zagranicznych (głównie USA i Japonii). Ukształtowała się swego rodzaju „monokultura przemysłowa”, której konsekwencje na skutek osłabienia popytu zagranicznego okazały się podobne do znanych z historii gospodarczej doświadczeń krajów o monokulturze surowcowo-rolniczej.

Większa część oszczędności powstawała w sektorze gospodarstw domowych i służyła – za pośrednictwem banków – finansowaniu inwestycji w dynamicznie rozwijającym się sektorze przedsiębiorstw. Z czasem wytworzyło to obciążoną wysokim ryzykiem strukturę finansową gospodarki. Do charakterystycznych cech tej struktury należy zaliczyć:

- ❖ wysoki poziom relacji pomiędzy zobowiązaniami sektora bankowego a PKB,
- ❖ wysoki poziom relacji długu do kapitału w sektorze przedsiębiorstw.

Wysoki poziom relacji długu do kapitału oznacza, że występuje stosowanie na szeroką skalę tzw. lewarowania (dźwigni finansowej) działalności przedsiębiorstw przez sektor finansowy. Ma to korzystny wpływ na kształtowanie się stopy zwrotu z kapitału, ale jednocześnie powoduje, że wzajemna zależność pomiędzy ryzykiem działalności sektora przedsiębiorstw i sektora finansowego wzrasta. Zaburzenie równowagi w jednym sektorze może łatwo przenosić się na drugi,

zwłaszcza tam gdzie niezależność banku centralnego – a w ślad za tym jego regulacyjna rola – jest ograniczona oraz brakuje instytucji gwarantującej depozyty bankowe (Indonezja, Korea, Tajlandia).

Wzrostowi produkcji i inwestycji nie towarzyszył, odpowiednio duży, równoległy wzrost wydajności czynników wytwórczych, co spowodowało wysoką kapitałochłonność wzrostu gospodarczego, dla którego finansowania nawet relatywnie wysokie oszczędności krajowe były niewystarczające i musiały zostać uzupełnione kredytami zagranicznymi (jest to opinia sformułowana przez amerykańskiego ekonomistę Paula Krugmana⁸⁾).

Ponadto w portfelu kredytowym banków – od kilku lat – zaczął zmniejszać się udział kredytów dla sektora przemysłowego, którego efektywność rozwojowa jest weryfikowana przez konkurencję międzynarodową, a zwiększać sektora budowlanego i nieruchomości, gdzie znaczne okresowe wzrosty koniunktury mają często charakter spekulacyjny i są słabo powiązane z procesami realnymi.

5.2. Liberalizacja systemu finansowego i polityka kursowa

Z początkiem lat 90. kraje Azji Południowo-Wschodniej rozpoczęły proces przyspieszonej liberalizacji (deregulacji) swoich systemów finansowych i otwierania na konkurencję zagraniczną. Z perspektywy ostatnich kilku lat – jak i w kontekście przeżywanego kryzysu walutowego – formułowane są opinie, że liberalizacja ta była zbyt daleko idąca i nieostrożna. Chodzi zwłaszcza o możliwości bezpośredniego zaciągania kredytów zagranicznych przez przedsiębiorstwa krajowe i banki. Państwa regionu Azji Południowo-Wschodniej od 1985 r. stosowały politykę stałego kursu wobec dolara amerykańskiego. Był to czynnik sprzyjający wzrostowi gospodarczemu poprzez wzrost eksportu, gdyżycja dolara na międzynarodowym rynku walutowym ulegała osłabieniu. W tej sytuacji podmioty krajowe były w stanie obsługiwać zadłużenie zagraniczne, po które sięgały ze względu na niższe oprocentowanie. Gdy od 1995 r. kurs waluty amerykańskiej zaczął rosnać, eksport uległ wyraźnemu osłabieniu, co spowodowało także spadek tempa wzrostu gospodarczego w krajach regionu. Wobec tego aby obsługiwać zadłużenie zagraniczne, przy zwolnionym tempie wzrostu dochodów, przedsiębiorstwa zaciągały kolejne, większe, zagraniczne kredyty krótkoterminowe. Należy podkreślić, że kredyty zagraniczne przedsiębiorstw nie były zabezpieczane przed ryzykiem kursowym ze względu na wysoki koszt tego zabezpieczenia; przy dużej różnicy krajowych i zagranicznych stóp procentowych duże jest także dyskonto kursu terminowego. Dlatego przedsiębiorstwa nie były skłonne oddawać w tym dyskoncie tego, co zyskiwały na niższym oprocentowaniu kredytu zagranicznego. Nie bez znaczenia dla ukształtowania się takiego podejścia do kredytu zagranicznego była polityka utrzymywania sztywnych kursów walut krajów regionu. Brak zabezpieczenia przed ryzykiem kursowym w momencie wystąpienia kryzysu walutowego, kryzys ten zdecydowanie pogłębił, gdyż oprócz odpływu kapitału zagranicznego wszystkie zadłużone przedsiębiorstwa krajowe jednocześnie starały się kupować waluty obce na krajowych rynkach

walutowych, aby ograniczyć straty kursowe powstałe na skutek wzrostu zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów zagranicznych. W tych warunkach musiał nastąpić gwałtowny spadek krajowych zasobów rezerw zagranicznych, co przekreśliło możliwości skutecznej interwencji banków centralnych w obronę kursu walut krajowych. Oznaczało to, że kryzys walutowy okazał się tak głęboki, że skala deprecjacji waluty przestała zależeć od bieżących decyzji podejmowanych przez władze monetarne.

Na przykładzie Korei, Tajlandii i Indonezji można sformułować wniosek, że działania władz monetarnych zmierzające do równoważenia efektu pieniężnego zmian salda na rachunku kapitałowym są skuteczne tylko w pewnym przedziale tych zmian, u podłoża których leżą krajowe oszczędności i inwestycje. Jeżeli równowaga pomiędzy oszczędnościami i inwestycjami zostanie w istotny sposób zachwiana, co oznacza, że inwestycje te zaczynają być finansowane zbyt dużymi – w stosunku do możliwości płatniczych kraju – kredytami zagranicznymi, to wówczas kurs walutowy, a w ślad za tym inne relacje makroekonomiczne wymykają się spod kontroli.

5.3. Czy gospodarka Polski jest blisko podobnego scenariusza?

Obawy, że kurs złotego może ulec załamaniu, wyrażane są przede wszystkim w związku z pogłębianiem się ujemnego salda obrotów bieżących od 1996 r. Dzieje się tak z powodu rosnącego szybko deficytu handlowego w obrotach rejestrowanych (w 1995 r. – 1,8 mld USD, w 1996 r. – 8,1 mld USD, w 1997 r. – 11,3 mld USD). Mimo to saldo bilansu płatniczego, mierzone zmianami poziomu rezerw zagranicznych netto, było ciągle dodatnie, ale malało z roku na rok (w 1995 r. – 9 mld USD, w 1996 r. – 3 mld USD, w 1997 r. – 3 mld USD). Stan oficjalnych rezerw walutowych na koniec 1997 r. przekroczył kwotę 24 mld USD (po trzech kwartałach 1998 r. 27 mld USD). Było to możliwe dzięki temu, że deficyt obrotów bieżących był finansowany dodatnim saldem tzw. niesklasyfikowanych obrotów towarowych oraz napływem kapitału zagranicznego. Napływ kapitału w formie inwestycji bezpośrednich wynosił: w 1995 r. – 2,5 mld USD, w 1996 r. – 5,2 mld USD, w 1997 r. – 5,7 mld USD, stan tych inwestycji zaś na koniec 1997 r. zamknął się kwotą ok. 20 mld USD. W 1997 roku ujemne saldo obrotów bieżących stanowiło 3,2% produktu krajowego brutto; wcześniej prognozowano 3,5–4%. Rzeczywista wielkość ukształtowała się korzystniej niż prognozowana głównie dlatego, że w drugim półroczu zmniejszyła się różnica pomiędzy tempem wzrostu eksportu i importu oraz nastąpił wyższy od przewidywanego wzrost PKB. Według standardów międzynarodowych za dopuszczalną uznawana jest wielkość deficytu obrotów bieżących odpowiadająca 7% PKB; zatem deficyt ubiegłoroczny nie stanowił zagrożenia dla zachowania kontroli nad kursem złotówki. Niepokojące jest jednak tempo wzrostu tego deficytu, gdyż jeszcze w roku 1996 stanowił on zaledwie 1% PKB.

W roku 1997 popyt krajowy wzrósł o ponad 9%, czyli 1,3 raza szybciej od PKB i to zwiększało wzrost zapotrzebowania na import, przyczyniając się do wzrostu

deficytu obrotów bieżących. W strukturze importu największy udział mają towary zaopatrzeniowe – ok. 60%, udział maszyn i urządzeń wynosi ok. 20% i artykułów konsumpcyjnych także ok. 20%. Rośnie wpływ zagranicznych inwestycji bezpośrednich na poziom importu zaopatrzeniowego oraz maszyn i urządzeń, zwłaszcza w fazie budowy bądź rozbudowy i modernizacji zakładów oraz uruchamiania produkcji. Wówczas towary zaopatrzeniowe niemalże w 100% pochodzą z importu, ale w miarę upływu czasu następuje, lub będzie następować, „polonizacja” dostaw komponentów do produkcji dóbr finalnych w zakładach należących do inwestorów zagranicznych oraz eksport tych dóbr (typowym przykładem może być produkcja samochodów). Szacuje się, że obecnie napływ zagranicznych inwestycji bezpośrednich w wysokości 1 mln USD powoduje wzrost importu rzędu 400 tys. USD. Zatem efekt netto takiego napływu dla równoważenia deficytu obrotów bieżących wynosi 600 tys. USD. Jeżeli więc w 1997 roku inwestycje bezpośrednie wyniosły 5,7 mld USD, to umożliwiły sfinansowanie deficytu handlowego w wysokości rzędu 3,4 mld USD.

Import wzrasta również z powodu realnej aprecjacji złotego oraz w związku z wykonywaniem przez Polskę postanowień układu zawartego z UE, z przystąpieniem do WTO oraz ze względu na układ CEFTA.

Wzrost eksportu wyraźnie nie nadązał za wzrostem importu i następował w zasadzie w ramach istniejących mocy produkcyjnych. W latach 1990–1997 wolumen eksportu zwiększył się o ok. 70%, a wolumen importu o ok. 190%. Nastąpiły w tym czasie duże zmiany w strukturze geograficznej eksportu (zdecydowanie wzrosła sprzedaż na Zachód – zwłaszcza do UE), ale powoli zmienia się struktura towarowa. Wciąż jest wysoki udział surowców oraz wyrobów materiałochłonnych i energochłonnych, o niskim stopniu przetworzenia. Przy takiej strukturze utrzymanie wysokiego tempa eksportu jest niemożliwe, gdyż popyt rośnie wolno, a konkurencja – ze strony byłych krajów socjalistycznych i krajów rozwijających się – jest coraz silniejsza. Eksport spełni rolę czynnika stymulującego wzrost gospodarczy w dłuższym okresie, jeżeli będzie zwiększał się udział wyrobów przetworzonych. Warunkowane to jest jednak rzeczowymi nakładami inwestycyjnymi na restrukturyzację produkcji (głównie przemysłowej) oraz środkami finansowymi na wzrost kredytów eksportowych, ubezpieczeń i gwarancji. Obecnie niewiele ponad 1% należności z tytułu eksportu objętych jest ubezpieczeniem oraz nie więcej niż 1,5% wyrobów przetworzonych jest eksportowane na warunkach kredytu eksportera. W związku z tym, że jest to sprzedaż głównie za gotówkę, uzyskiwane ceny są odpowiednio niższe, a straty z tego tytułu szacowane są na 3–8% wartości eksportu wyrobów przetworzonych⁹⁾.

Nie należy się spodziewać, że zmiany w strukturze eksportu i poprawa warunków jego finansowania dokonają się w krótkim czasie. Tendencja do wzrostu deficytu obrotów bieżących w ciągu najbliższych lat będzie więc największym zagrożeniem dla stabilności złotego. Realizowana przez Ministerstwo Finansów i Narodowy Bank Polski, od drugiego półroczia ubiegłego roku polityka zmierzająca do ograniczenia popytu wewnętrznego i przejściowego „schłodzenia” gospodarki przyniosła zamierzony efekt; stopa wzrostu PKB w roku 1998 uległa

osłabieniu, a w ślad za tym narastanie deficytu obrotów bieżących. Przeciwdziałanie niekorzystnym zmianom salda bilansu obrotów bieżących przez hamowanie popytu wewnętrznego jest również uzasadnione z punktu widzenia obciążenia bilansu płatniczego splatami zadłużenia zagranicznego budżetu państwa, jak i stosunkowo jeszcze niedużego, ale rosnącego zadłużenia zagranicznego podmiotów gospodarczych (kredyty i emisja obligacji za granicą). Na koniec 1997 r. zagraniczne zadłużenie budżetu wynosiło 33,4 mld USD i było mniejsze niż rok wcześniej o 3,4 mld USD, natomiast zadłużenie podmiotów gospodarczych 6,0 mld USD i było wyższe niż w końcu 1996 r. o 2,3 mld USD. Jest to związane z niższym kosztem kredytów dewizowych zaciąganych przez podmioty krajowe w oddziałach banków zagranicznych w Polsce. Po upływie trzech kwartałów 1998 r. zadłużenie polskich przedsiębiorstw za granicą szacowane jest na 10–12 mld USD¹⁰.

Nie jest jak do tej pory zagrożeniem dla kursu złotego ewentualne wycofanie krótkoterminowego kapitału zagranicznego zainwestowanego w bonny skarbowe, obligacje skarbowe i akcje znajdujące się w obrocie publicznym, gdyż wielkość tego zaangażowania stanowi tylko ok. 1/4 rezerw zagranicznych. Ucieczka kapitału portfelowego mogłaby być niebezpieczna wtedy, gdyby wystąpił wcześniej spadek rezerw zagranicznych w związku z dalszym wzrostem ujemnego salda obrotów bieżących.

Utrzymaniu stabilizacji systemu finansowego będą sprzyjać przepisy nowelizowanej ustawy prawo dewizowe. W przypadku zagrożenia realizacji założeń polityki pieniężnej NBP, Rada Ministrów będzie mogła wprowadzać – na wniosek Rady Polityki Pieniężnej – ograniczenia na czas nieokreślony w stosunku do rezydentów i nierezydentów finansujących swoją działalność zobowiązaniami zagranicznymi. W drodze rozporządzenia nałożony zostanie obowiązek utrzymywania nie oprocentowanego depozytu, w odpowiedniej proporcji do tych zobowiązań, na specjalnie założonym rachunku w NBP. Ponadto będzie możliwe wprowadzanie wielu nadzwyczajnych ograniczeń, na okres nie dłuższy niż sześć miesięcy, a mianowicie:

- ❖ obowiązek odsprzedaży walut obcych przez rezydentów podmiotom wskazanym w rozporządzeniu,
- ❖ obowiązek denominowania zobowiązań pieniężnych i dokonywania płatności w obrotach z zagranicą wyłącznie w walutach wymiennalnych,
- ❖ obowiązek uzyskania zezwolenia dewizowego na dokonywanie obrotu dewizowego,
- ❖ ograniczenie uprawnień nierezydentów do kupowania i sprzedawania walut obcych w kantorach.

6. PODSUMOWANIE

1. Kraje rozwijające się nie posiadają odpowiedniego zestawu instrumentów dla równoważenia efektu pieniężnego trwałego napływu kapitału zagranicznego. Gdy następuje liberalizacja rynkowa i wzrasta międzynarodowa mobilność kapi-

tału, często okazuje się, że klasyczne (rynkowe) metody ograniczania podaży pieniądza, związanej z napływem aktywów zagranicznych, stają się nieskuteczne i ujawnia się brak odpowiedniej infrastruktury umożliwiającej ich stosowanie. W związku z tym, mimo że długookresowym zadaniem jest stosowanie w pełni rynkowego podejścia do polityki pieniężnej, w krótkim okresie trzeba posługiwać się metodami uzupełniającymi.

2. Bezpośrednie metody kontroli podaży pieniądza powodują jednak zawsze zakłócenia w efektywnej alokacji zasobów oraz są źródłem znacznych kosztów administracyjnych, zwiększają ogólny koszt kapitału, zakłócają efektywną alokację zasobów. Usprawiedliwienie dla ich stosowania wynika głównie stąd, że napływ kapitału zagranicznego nie powoduje obniżek krajowych stóp procentowych, co teoretycznie rzecz biorąc powinno mieć miejsce, lecz przyczynia się – co potwierdziły doświadczenia wielu krajów – do gwałtownych krótkookresowych wzrostów cen niektórych rodzajów aktywów, jak akcje i nieruchomości, co z kolei poprzez tzw. efekt bogactwa prowadzi do wzrostu wydatków konsumpcyjnych, a w ślad za tym do deficytu obrotów bieżących¹¹.

3. Wzrost wzajemnych powiązań handlowych, finansowych, technologicznych pomiędzy poszczególnymi gospodarkami narodowymi, jak i ugrupowaniami gospodarczymi (globalizacja) stanowi główny bodziec do liberalizacji przepływów kapitałowych. Jednak ze względu na znaczne zróżnicowanie makroekonomicznej sytuacji gospodarczej oraz słabość rynków finansowych licznej grupy krajów (w tym rynków wschodzących) nie należy spodziewać się, że proces ten będzie przebiegał szybko i bez okresowych zahamowań. Stabilizacja gospodarki, opanowywanie procesów inflacyjnych, równoważenie budżetu oraz ograniczanie deficytu w obrotach bieżących to podstawowe cele makroekonomiczne, od których realizacji wiele krajów będzie uzależniać ewentualną deregulację obrotów kapitałowych z zagranicą.

4. Współczesne rynki finansowe wytworzyły nową jakość w dziedzinie międzynarodowych obrotów kapitałowych zarówno od strony wielkości tych obrotów, szybkości dokonywania transakcji i ich rozliczania, jak i ilości oferowanych instrumentów i metod szacowania ryzyka związanych z nimi zaangażowań. Upowszechnienie się transakcji finansowych zabezpieczających przed ryzykiem (tzw. hedging) z jednej strony ryzyko rzeczywiście ogranicza, ale z drugiej zachęca inwestorów – nawet ostrożnych – do zaangażowań w przedsięwzięcia bardziej ryzykowne, w związku z czym „przeciętny” poziom ryzyka ulegać zwiększeniu. Wobec tego systemy finansowe krajów uczestniczących w międzynarodowym obrocie kapitałowym powinny zostać do tego odpowiednio przygotowane. To nie przepływy kapitałowe same przez się są powodem braku równowagi finansowej na wielu „emerging markets”, ale niezadowolający stan systemów finansowych w tych krajach, uważa zastępcą sekretarza skarbu USA Lawrence Summers¹²). Dlatego nie należy koncentrować się na wyszukiwaniu sposobów ograniczania napływu kapitału, lecz na usprawnianiu systemów finansowych. Nie podziela tej opinii główny ekonomista Banku Światowego prof. Joseph Stiglitz. Uważa on, że nawet dobrze zarządzana, ale mała i otwarta gospodarka nie jest w stanie

zachować stabilizacji finansowej w obliczu napływu dużych kwot kapitału, zwłaszcza gdy jest to krótkookresowy kapitał spekulacyjny¹³⁾.

5. Pogląd, że swobodne, nie ograniczane wewnętrznymi regulacjami poszczególnych krajów, międzynarodowe przepływy kapitałowe przyczynią się do wzrostu efektywności ekonomicznej nie jest wśród teoretyków powszechnie podzielany. Profesor amerykańskiego Uniwersytetu Columbia, wybitny teoretyk w dziedzinie wymiany międzynarodowej, Jagdish Bhagwati uważa, że „twierdzenia, iż ze swobodnego przepływu kapitału wynikają nadzwyczajne korzyści, nie są przekonujące”¹⁴⁾. Z kolei specjalista w dziedzinie handlu międzynarodowego z Uniwersytetu Harvarda Dani Rodrik reprezentuje pogląd, iż „nie ma dowodu na to, że wolny przepływ kapitału rozwiąże jakikolwiek z naszych problemów, a są powody, by sądzić, że może je pogorszyć”¹⁵⁾. Obaj ekonomiści uważają, że teoretyczna argumentacja na rzecz liberalizacji przepływów kapitałowych jest o wiele słabsza w porównaniu z argumentacją w sprawie wolnego handlu towarami i usługami. Rynki finansowe cechuje znacznie większy stopień nieprzewidywalności w porównaniu z rynkiem dóbr i usług. Ponadto nie wykazane zostało jak do tej pory występowanie istotnej statystycznie zależności wskazującej, że kontrola obrotów kapitałowych z zagranicą ogranicza krajowe inwestycje bądź wzrost gospodarczy.

Argumenty te oczywiście nie przesądzają o tym, że suwerenna polityka gospodarcza poszczególnych krajów powinna powstrzymać liberalizację przepływów kapitałowych, ale sugerują dokonywanie jej stopniowo, w odpowiedniej korelacji ze zmianami w sferze realnej każdej gospodarki.

Jan Tober

Przypisy

- ¹⁾ „International Capital Markets”, November 1997, IMF, Washington D.C., tabl. 13, s. 28.
- ²⁾ Jang-Yung Lee, *Implications of a Surge in Capital Inflows: Available Tools and Consequences for Conduct of Monetary Policy*, IMF „Working Paper” 96/53.
- ³⁾ Jang-Yung Lee – op.cit.
- ⁴⁾ Stephen H. Axilrod, *Transformation of Markets and Policy Instruments for Open Market Operations*, IMF „Working Paper” 95/146.
- ⁵⁾ Jang-Yung Lee, op.cit. s. 36–40.
- ⁶⁾ Tamże, s. 40–43.
- ⁷⁾ David Hale, *The test of the tigers*, „Wordlink”, September/October 1997, s. 20.
- ⁸⁾ David Hale, op.cit., s. 19.
- ⁹⁾ Urszula Płowiec, *Handel zagraniczny Polski pod koniec lat 90' – problemy, wyzwania*, Referat na XVII Zjazd Krajowy PTE, 4–5 grudnia 1997, Warszawa, s. 4.
- ¹⁰⁾ Mirosław Gronicki, *Wzrost będzie wolniejszy*, „Rzeczpospolita” nr 249(5109), 23.10.1998.
- ¹¹⁾ *Of take – offs and tempests*, „The Economist”, March 14th 1998.
- ¹²⁾ *Of take – offs and tempests*, op.cit.
- ¹³⁾ Tamże.
- ¹⁴⁾ *Capital controversies*, „The Economist”, May 23rd 1998.
- ¹⁵⁾ *Capital controversies*, op.cit.

Dr Wojciech Grabowski
Wydział Nauk Ekonomicznych
Uniwersytetu Warszawskiego

WSPÓŁCZESNE KRYZYSY FINANSOWE I PRÓBY ICH PRZEZWYCIEŻENIA – ROLA SYSTEMU REGULACJI FINANSOWYCH

1. TRZY RODZAJE KRYZYSÓW FINANSOWYCH

Można wyróżnić trzy główne rodzaje współczesnych kryzysów finansowych: kryzysy wywołane stratami, jakie poniosły indywidualne instytucje rynkowe, kryzysy spekulacyjne oraz kryzysy systemu bankowego. Na wstępie omawiam krótko każdy z wyżej wymienionych typów, opierając się na wydarzeniach, jakie miały niedawno miejsce na światowych rynkach finansowych.

A. Kryzys indywidualnej instytucji finansowej: LTCM

Jako przykład kryzysu wywołanego stratami poniesionymi przez indywidualną instytucję finansową można podać wydarzenia związane z utratą płynności przez fundusz inwestycyjny Long-Term Capital Management (LTCM) we wrześniu 1998 r.¹⁾ LTCM jest funduszem inwestycyjnym typu hedge fund. Nazwą tą obejmuje się wiele funduszy inwestycyjnych typu zamkniętego, które ze względu na ograniczoną liczbę udziałowców oraz częstotliwość dokonywania operacji unikają licznych wymagań rejestracyjnych przewidzianych przez prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi oraz o funduszach inwestycyjnych. Ocenia się, że wartość udziałów w funduszach tego typu wynosi ok. 200 mld USD. Dla porównania wartość aktywów otwartych funduszy inwestycyjnych w USA wynosi ok. 4 bln USD.

LTCM powstał w 1994 r. i początkowo przynosił swoim udziałowcom roczną stopę zwrotu rzędu 40%. W 1997 wskaźnik ten wyniósł 27% i nie mógł być uznany przez udziałowców za zadowalający wobec gwałtownego wzrostu w tym samym czasie amerykańskiego rynku akcji. Chcąc powiększyć osiągnięte zyski, zarząd funduszu postanowił zwrócić udziałowcom część ich wkładu w wysokości 2,7 mld dolarów oraz zwiększyć lewarowanie (wartość aktywów/kapitał własny). Na początku 1998 r. wskaźnik lewarowania funduszu wynosił ok. 25 (100 mld USD aktywów, 4 mld USD kapitału). Warto podkreślić, że taki wskaźnik lewarowania jest uważany za nietypowy, wyższy niż u wielu innych hedge funds. Lewarowanie

kredytowe hedge funds nie jest zasadniczo różne od lewarowania stosowanego przez banki inwestycyjne, a w warunkach obecnej niepewności wiele funduszy utrzymuje znaczną część swych kapitałów w gotówce, lokując pozostałe środki w prostych instrumentach pochodnych. W ten sposób gwarantują sobie, że wartość ich udziałów nie zmniejszy się. LTCM natomiast zainwestował w wiele transakcji typu tzw. wzajemnej wartości (relative value trades), opartych na przewidywaniu zżęzenia się lub rozszerzenia różnicy pomiędzy bądź rentownościami dwóch klas instrumentów finansowych, bądź zmiennościami (volatility) ich cen. Do zajęcia pozycji inwestycyjnych LTCM wykorzystywał portfele dość standardowych instrumentów pochodnych oraz długich i krótkich pozycji w papierach skarbowych. W szczególności LTCM grał m.in. na konwergencję stóp procentowych w obrębie EMU, zniżkę rentowności papierów rosyjskich i wyższą rentowności japońskich, zżęzenie marży swapów brytyjskich i niemieckich, zżęzenie marży długoterminowych obligacji hipotecznych oraz brazylijskich i argentyńskich papierów skarbowych w stosunku do amerykańskich papierów skarbowych, zżęzenie marży pomiędzy nowymi i starszymi seriami amerykańskich papierów skarbowych. W sierpniu nastąpiło zawieszenie wypłacalności przez władze Rosji oraz, w konsekwencji, wzrost obaw o pozycję rezerwową Brazylii i innych krajów łacińskich. Ponieważ wiele banków zachodnich było zaangażowanych na tych rynkach, nastąpiła wyprzedaż aktywów na innych rynkach oraz reinwestycja środków w bezpieczniejsze instrumenty. W związku z tym zmalała rentowność papierów najwyższej, a wzrosła papierów niższej jakości. Marże, które były przedmiotem transakcji LTCM, wzrosły, a nie zmalały, jak przewidywał fundusz. Ponieważ stosował on wiele pozycji pochodnych, nastąpiły wezwania do wniesienia dodatkowych opłat typu margin, które w końcu naruszyły wypłacalność funduszu. We wrześniu poszukiwał on dodatkowego kapitału, jednak odrzucił propozycję kupna wszystkich pozycji funduszu złożoną przez grupę inwestorów. Grupa ta oferowała udziałowcom LTCM 250 mln USD za fundusz, którego wartość udziałów spadła z 4 mld USD do 500 mln, oraz zobowiązywała się zainwestować w fundusz dodatkowe 4 mld USD. Ostatecznie w wyniku mediacji nowojorskiego oddziału FED wierzyciele LTCM dokonali rekapitalizacji funduszu w wysokości 3,5 mld USD, pozostawiając 10% udziałów dotychczasowym właścicielom.

LTCM nie był zwykłym funduszem. Posiadał możliwość zaciągania kredytów bez konieczności ich prawidłowego zabezpieczenia w pierwszorzędnym bankach. Jeden z nich zainwestował w fundusz bezpośrednio, dokonując dodatkowo na korzyść udziałowców funduszu operacji pochodnej, która miała zmniejszyć ich indywidualne obciążenia podatkowe. Dzięki lewarowaniu oraz wykorzystaniu instrumentów pochodnych LTCM miał podobno posiadać pozycje nominalne (notional) na rynku swap o wartości 1,25 bln USD, a więc ok. 5% światowego rynku tych instrumentów. Wg wyjaśnień kierownictwa banku centralnego USA wielkość pozycji zajmowanych przez fundusz uniemożliwiała ich zamknięcie bez negatywnego wpływu na rynek finansowy w ogóle, co w warunkach podwyższonej niepewności wywołanej przez kryzys azjatycki i rosyjski stało się przyczyną

pośrednictwa FED przy ratowaniu LTCM²⁾. Historia LTCM została przytoczona ze względu na jej typowość. Mo na w niej prześledzić kolejne etapy mechanizmu ponoszenia strat przez indywidualną instytucję, jaki mogliśmy już obserwować w ostatnich latach wielokrotnie np. w przypadku banku Barings czy Metallgesellschaft: najpierw firma finansowa zajmuje olbrzymie pozycje inwestycyjne, przewidując określony rozwój wydarzeń na rynku: przewidywania nie spełniają się – wartość pozycji zaczyna spadać – następują wezwania margin – firma traci z biegiem czasu coraz więcej kapitału własnego – traci płynność – konieczne jest dofinansowanie – inne banki uzupełniają stracone fundusze.

B. Kryzys spekulacyjny: giełda w Hongkongu

O ile w kryzysach indywidualnych, o których mowa była wyżej, jeden z uczestników rynku zawiera wiele różnorodnych transakcji na znaczną skalę, to w przypadku kryzysów spekulacyjnych jest odwrotnie: wielu uczestników stosuje zbliżone strategie w celu spekulacji pewnym wskaźnikiem lub ceną rynkową. Typowym przykładem takiego kryzysu są kryzysy walutowe, w których inwestorzy zajmują olbrzymie pozycje krótkie w walucie będącej celem ataku, przewidując jej dewaluację. Takie operacje, które zakończyły się powodzeniem w wielu krajach w ostatnich latach, np. w przypadku dewaluacji funta w 1994 r., kosztowały banki centralne utratę dziesiątków miliardów dolarów rezerw dewizowych w wyniku interwencji na rynku walutowym w celu obrony rodzimej waluty. Poniżej omawiam inną sytuację ze względu na to, że jej mechanizm nie jest zasadniczo różny, natomiast celem ataku był nie kurs walutowy, a indeks giełdowy. Miała ona miejsce na giełdzie w Hongkongu w sierpniu 1998 r.

W 1998 r. inwestorzy na rynku w Hongkongu stosowali następującą strategię³⁾: zajmowali krótkie pozycje w rodzimym dolarze (HK\$), aby doprowadzić do podniesienia stopy procentowej, równocześnie sprzedając krótko indeks giełdy papierów wartościowych w Hongkongu, Hang Seng Index (HSI) na giełdzie futures (HK Futures Exchange, HKFE). W sierpniu 1998 HSI kontynuował trend spadkowy, a jego wartość spadła nawet poniżej 7000 pkt., co wzbudziło niepokój władz finansowych Terytorium. Bank centralny Hongkongu, Hong Kong Monetary Authority (HKMA), rozpoczął interwencję na giełdzie w połowie sierpnia i w ciągu dwóch tygodni miał wydać ok. 15 mld USD, dokonując zakupu ok. 7% akcji największych spółek wchodzących w skład HSI. Wprowadził także zmiany regulacyjne w celu m.in. ograniczenia możliwości dokonywania krótkiej sprzedaży. W wyniku działań HKMA, a także zmiany otoczenia międzynarodowego (kryzys rosyjski i obniżka stóp procentowych w USA) HSI wzrósł we wrześniu i październiku do ok. 10000 pkt. Mimo że operacje HKMA mogą budzić wątpliwości innej natury, można je przytoczyć jako przykład udanej interwencji w obszarze rzadko stanowiącym pole działania banków centralnych. Stała się ona możliwa m.in. ze względu na rozmiary rezerw dewizowych HKMA. Atak spekulacyjny jest bowiem w istocie grą na wyczerpanie nieadekwatnych rezerw dewizowych banku

centralnego. Jest on skazany na niepowodzenie, gdy środki instytucji broniącej danego kursu przewyższają środki inwestorów dokonujących ataku.

C. Kryzysy systemów bankowych

Kolejnym rodzajem kryzysów finansowych jest kryzys systemu bankowego, polegający na utracie płynności bądź wypłacalności wielu podmiotów sektora finansowego wskutek znaczącego udziału nieściągalnego zadłużenia w ogólnej kwocie udzielonych kredytów. Jeśli źródła finansowania banków znajdują się poza granicami kraju, może z dużym prawdopodobieństwem dojść także do kryzysu płatniczego i walutowego, pogarszającego jeszcze sytuację, pozbawiając bank centralny ostatnich rezerw, które ten wydaje na nieskuteczną obronę kursu przed dewaluacją. Największe kryzysy tego rodzaju to obecny kryzys złych długów w japońskim systemie finansowym, gdzie straty szacuje się na co najmniej 500 mld USD, a mogą one być nawet dwukrotnie większe, oraz kryzys kas oszczędnościowych Savings&Loans w USA w latach 80., który kosztował ok. 240 mld USD. Warto przy okazji podkreślić, że banki japońskie posiadają w swych portfelach instrumenty pochodne o wartości nominalnej rzędu 16 bilionów dolarów, które nie mogą być uznane za związane z powstaniem kryzysu, wywołanego przez nieściągalne kredyty.

Inna jest sytuacja w Tajlandii, Korei, Indonezji oraz w Rosji. Wysoki udział złych długów w ogólnej wartości udzielonych kredytów, na dodatek często finansowany przez krótkoterminowe zadłużenie zagraniczne, w połączeniu z nieadekwatną strukturą organizacyjno-instytucjonalną systemu bankowego (przede wszystkim brak instytucji gwarantującej depozyty i słaby nadzór banku centralnego) doprowadziły do kryzysu, dewaluacji i konieczności zamknięcia bądź fuzji wielu instytucji kredytowych, jak również dokonania kosztownej racjonalizacji sektora bankowego. W krajach azjatyckich krótkoterminowe zadłużenie zagraniczne finansowało złe kredyty dla rodzimych korporacji. Nie mając na celu ostatecznego wyjaśnienia przyczyn kryzysu rosyjskiego, warto zwrócić uwagę, że sektor bankowy w Rosji, w którym już w połowie roku 1997, a więc na rok przed kryzysem, wskaźnik złych długów miał wynosić ok. 20% i w którym banki ściśle powiązane są, podobnie jak w Azji, z korporacjami przemysłowymi, w 1998 r. kontynuował strategię zadłużania się za granicą i inwestycji w rodzime papiery skarbowe. W wyniku kurczenia się płynności na początku sierpnia banki za wszelką cenę sprzedawały rodzime papiery wartościowe, co wywarło negatywny nacisk na ich kursy. Banki zacieśniły także wzajemne limity kredytowe na rynku międzybankowym, co doprowadziło do poważnego ograniczenia wolumenu transakcji na tym rynku. Banki były przeważnie słabo skapitalizowane, a ich zadłużenie zagraniczne było niewiele mniejsze od wartości księgowej kapitału własnego, a po uwzględnieniu pozycji forward, których wartość nie jest do końca znana, być może znacznie większe. Dewaluacja rubla, zawieszenie obsługi papierów skarbowych oraz masowe wycofywanie wkładów (brak instytucji ubezpiecza-

jącej depozyty) to główne elementy kryzysu, który de facto doprowadził do bankructwa rosyjski system bankowy⁴⁾.

2. NIEKTÓRE PRZYCZYNY I NASTĘPSTWA KRYZYSÓW

Podstawową przyczyną kryzysów indywidualnych i systemowych jest nieefektywne i nieostrożne wykorzystywanie środków finansowych i ich inwestowanie w przedsięwzięcia nie przynoszące przewidywanego zwrotu. Tak więc niewłaściwa ocena finansowanych przedsięwzięć, czy są to skomplikowane portfele instrumentów pochodnych, czy też kredyty komercyjne, stanowi pierwszorzędną przyczynę trudności finansowych. Ta niewłaściwa ocena może wynikać z czynników o zróżnicowanym charakterze, m.in. z uwagi na nieformalne powiązania między bankami komercyjnymi a korporacjami, niedostateczny nadzór bankowy oraz nadzór wewnątrz samych instytucji finansowych, brak należytej ostrożności w podejmowaniu decyzji inwestycyjnych i kredytowych, pominięcie rzetelnej analizy fundamentalnej, ulegania chwilowym, nie zawsze racjonalnym trendom rynkowym, czy też, przy inwestycjach na rynku pochodnym, niedoskonałość w implementacji modeli numerycznych. To, czego inwestorzy w ostatnich kryzysach nie brali w szczególności pod uwagę, to możliwość zbyt dużej skali inwestycji w zbliżone rodzaje instrumentów np. określone strategie pochodne czy kredyty budowlane w Japonii czy Tajlandii, a więc nadmiernej koncentracji środków w jednym rodzaju aktywów, która z natury doprowadza do inflacji ich cen, a następnie do ich gwałtownego spadku (tzw. asset bubbles), a także (nikłego, ale realnego) prawdopodobieństwa wystąpienia nagłych zdarzeń prowadzących do zmian cen parametrów rynkowych o dużej rozpiętości. Inwestorzy zapomnieli także o elementarnej zasadzie finansowej, która wiąże wysokość zwrotu z inwestycji z wysokością ryzyka (zwłaszcza niezabezpieczone inwestycje w Rosji i w jej papiery skarbowe).

W przypadku kryzysów spekulacyjnych natomiast główną przyczyną jest sytuacja, wynikająca zresztą często z błędów polityki makroekonomicznej, gdy zaistnieje przewaga kapitału inwestorów nad nieadekwatnym kapitałem, jaki może być wykorzystany do obrony danej ceny rynkowej. Podany wyżej przykład jest jednym z nielicznych, który pokazuje, że inwestorzy mogą niedoskonale oszacować wielkości owych przeciwstawnych środków.

Następstwa kryzysów są różnorodne. W wyniku kryzysu następuje natychmiast wzrost niechęci do podejmowania ryzyka wśród uczestników rynku, co wyraża się w odpływie środków z instrumentów bardziej ryzykownych do instrumentów bezpiecznych, przede wszystkim amerykańskich papierów skarbowych. W rezultacie wzrasta oprocentowanie, jakie korporacje muszą płacić za nowe kredyty. Zmniejsza się też sama liczba udzielanych kredytów oraz emisja nowych instrumentów na rynkach kapitałowych, powodując zjawiska recesyjne. Inwestorzy mogą również wywołać zniżkę cen aktywów w kraju nie objętym kryzysem, wyprzedając swoje aktywa w celu pokrycia strat poniesionych na innym rynku w trakcie kryzysu. Szczególnie kosztowne i dotkliwe są kryzysy

systemu bankowego, a ich skutki odczuwane najszerzej i najdłużej, nieraz przez wiele lat. Z drugiej strony nie można nie dostrzec funkcji racjonalizacyjnej kryzysów, polegającej na przywracaniu brutalnej nieraz fundamentalnej równowagi rynkowej. Ze względu na koszt takiej racjonalizacji konieczne jest więc wprowadzanie ekonomicznie uzasadnionej regulacji, która z góry przynajmniej utrudnia odejście od stanu takiej równowagi.

3. DOTYCHCZASOWE METODY REGULACJI SEKTORA FINANSOWEGO

Istnieją dwie zasadnicze przyczyny regulacji sektora bankowo-finansowego. Pierwszą z nich jest możliwość zaburzeń samoistnego funkcjonowania rynku finansowego (market failure) i związane z tym negatywne efekty zewnętrzne. Sektor finansowy jest postrzegany jako szczególnie istotna część gospodarki ze względu na rolę usługową, jaką spełnia wobec jej innych działów. Po drugie, państwo ubezpiecza depozyty ludności w bankach komercyjnych. To powoduje zjawisko moral hazard i prowadzi do konieczności kontroli sytuacji finansowej tych banków. Należy podkreślić, że w praktyce te dwie przyczyny składają się nie tylko na gwarancję *explicite*, jaką jest gwarancja z tytułu ubezpieczenia depozytów, ale także znacznie poważniejszą gwarancję *implicite*, jaką jest możliwość ewentualnego dofinansowania przez państwo środków własnych banków o złej sytuacji kapitałowej, spowodowana świadomością możliwych kosztów kryzysu bankowego. Taka sytuacja istnieje obecnie w Japonii.

Z punktu widzenia regulatora istnieją dwa główne rodzaje ryzyka związanego z działalnością instytucji finansowych. Ryzyko spekulacyjne, czyli ryzyko przeprowadzenia przez instytucje finansowe operacji, które mogą gwałtownie zmienić poziom ceny rynkowej pewnego instrumentu finansowego, np. kursu walutowego czy indeksu giełdowego oraz ryzyko kapitałowe, czyli ryzyko dokonania przez instytucję niewłaściwych inwestycji, które pociągają za sobą zmniejszenie lub utratę kapitału własnego i co za tym idzie możliwy kryzys płynności w systemie bankowym. Z punktu widzenia instytucji finansowej istnieją także dwa główne rodzaje ryzyka o zbliżonym do wyżej wymienionych, lecz niejednakowym charakterze: ryzyko rynkowe, czyli ryzyko poniesienia strat w wyniku niekorzystnych zmian cen aktywów finansowych, oraz ryzyko kredytowe, czyli ryzyko wystąpienia zaburzeń w spłacie kredytów udzielonych przez instytucję finansową.

Dotychczas wprowadzono wiele środków regulacyjnych w celu ograniczenia ryzyka spekulacyjnego i kapitałowego. Źródłem tych regulacji są zarówno centralne instytucje finansowe poszczególnych państw, jak i giełdy papierów wartościowych, w tym instrumentów pochodnych, a także zrzeczenia instytucji finansowych. Główną rolę w regulacji sektora finansowego spełnia Komitet Bazylejski przy Banku Rozliczeń Międzynarodowych współdziałający także z IOSCO, organizacją skupiającą krajowych regulatorów rynku kapitałowego.

Wstępną fazą regulacji powinno być ustanowienie krajowego systemu instytucjonalnego, w którego skład wchodzi niezależny bank centralny, instytucja gwarantująca depozyty oraz instytucja nadzoru rynków kapitałowych. Warto podkreślić, że brak tych instytucji lub ich niewłaściwe funkcjonowanie są czynnikiem pogłębiającym kryzys finansowy. Kryzys, jaki obserwowaliśmy niedawno w Tajlandii, Indonezji i Korei, przybrał od razu ostrą formę wskutek braku instytucji gwarantującej depozyty. Po wystąpieniu kryzysu spowodowało to zjawisko natychmiastowego wycofywania depozytów z banków nie postrzeganych dłużej jako wiarygodne. Jednym z podstawowych warunków udzielenia pomocy tym państwom przez IMF była reforma systemu bankowego i utworzenie instytucji gwarantującej depozyty. Główne narzędzia ograniczania ryzyka spekulacyjnego to z jednej strony określanie ustawowych barier w dostępie instrumentów i instytucji do rynków kapitałowych poprzez ustalanie minimalnych wymagań dotyczących płynności i zakresu rozproszenia własności poszczególnych papierów, z drugiej natomiast różnego rodzaju ograniczenia ilościowe dotyczące maksymalnych wielkości pozycji inwestycyjnych, ilości zamykanych pozycji, maksymalnych dziennych zmian cen niektórych instrumentów lub ich indeksów, ograniczeń w dokonywaniu krótkiej sprzedaży czy zawieszania transakcji przy gwałtownych spadkach cen. Regulacja ryzyka spekulacyjnego dokonuje się najczęściej poprzez przepisy wydawane przez giełdy kapitałowe.

Natomiast regulacja ryzyka kapitałowego przybiera dwojaką formę. Z jednej strony mamy do czynienia z zabezpieczeniami kredytowymi stosowanymi przez giełdy w postaci tzw. opłat margin oraz z zastosowaniem środków kolateralizacyjnych o charakterze zbliżonym do opłat margin na rynkach OTC, z drugiej natomiast z najważniejszą obecnie formą regulacji instytucji finansowych, jaką są tzw. wymagania kapitałowe, których zasadę przyjmuje Komitet Bazylejski i które są następnie wdrażane w krajowe systemy regulacji. Regulacje kapitałowe po raz pierwszy zostały ustalone przez Komitet w roku 1988 w tzw. Porozumieniu Bazylejskim. Ustalono w nim wartość tzw. współczynnika wypłacalności banku (iloraz kapitału własnego banku i aktywów banku ważonych ryzykiem) na poziomie 8%. Z biegiem czasu stało się jednak jasne, że choć zasada ustalania kapitału banku w zależności od wielkości i ryzyka jego aktywów jest słuszna, to jednak metoda wyliczania przyjęta w Porozumieniu nie zapewnia optymalnej efektywności alokacji środków przez system bankowy. Doprowadziło to do podjęcia prac zmierzających do ulepszenia metod wyliczania kapitału regulacyjnego, prac, które trwają nadal.

4. KIERUNEK ROZWOJU REGULACJI KAPITAŁOWYCH

Obecny rozwój regulacji kapitałowych polega na poszukiwaniu takich metodologii kwantyfikacji ryzyka rynkowego i kredytowego przez sam bank, które pozwolą na jak najbardziej efektywną alokację kapitału.

W ostatnich latach dokonał się pewien postęp w określaniu ryzyka rynkowego. Rozwinięto metodologie tzw. Value-at-Risk (VAR), które polegają na

wykorzystaniu przez bank modeli numeryczno-statystycznych w celu określenia wielkości potencjalnych strat, jakie może on ponieść na posiadanym w danej chwili portfelu aktywów rynkowych. Jest to metodologia pozwalająca na dalsze uszczegółowienie zasady przyświecającej pierwotnemu zamysłowi Porozumienia z 1988 r. Ryzyko jest jednak dokładniej podzielone, określone i wyliczone. Ze względu na statystyczny charakter metod nie są one jednak wciąż doskonałe, zwłaszcza w przypadku wystąpienia bardziej nieoczekiwanych i gwałtownych zmian cen. Ponadto banki stosują różne metody wyliczania kapitału VAR. Przeprowadzono badania, które polegały na testowym wyliczeniu przez wiele banków VAR od pewnego portfela instrumentów finansowych, i wyniki nie zawsze były zbliżone. Wyliczone kapitały VAR zależały od przyjęcia wielu założeń, dotyczących parametrów stosowanych modeli statystycznych⁵⁾. W rzeczywistości, np. w trakcie omawianego wyżej kryzysu LTCM, wyliczenia banków komercyjnych kredytujących LTCM dotyczące kapitału VAR na zabezpieczenie pozycji tych banków w funduszu wskazują na znaczące niedoszacowanie kapitału niezbędnego do zabezpieczenia tych pozycji⁶⁾.

Metodologia VAR w postaci tzw. modeli wewnętrznych banków została jednak przyjęta w styczniu 1998 r. jako obowiązująca przy wyliczaniu ryzyka rynkowego instytucji finansowych przez Komitet Bazylejski. Kolejnym problemem regulacyjnym jest kwantyfikacja ryzyka kredytowego. Obecny rozwój rynków finansowych pozwala zwłaszcza dużym bankom na praktyczne obchodzenie postanowień Porozumienia z 1988 r. poprzez manipulację ryzyka kredytowego w bilansie za pomocą wielu środków, m.in. nowej grupy instrumentów pochodnych, tzw. pochodnych kredytowych. Równocześnie banki rozwijają nowe metody kwantyfikacji ryzyka kredytowego, stanowiące odpowiednik kredytowy metod VAR, które powinny w czasie stać się podstawą nowych regulacji kapitałowych ryzyka kredytowego. Te zjawiska sprawiły, że Komitet Bazylejski rozpoczął proces, który ma w ciągu kilku lat doprowadzić do gruntownej rewizji obowiązujących przepisów kapitałowych, a którego kulminacją ma być podpisanie nowego, całościowego porozumienia kapitałowego, zastępującego obowiązujące przepisy⁷⁾.

5. NIEKTÓRE PROBLEMY ZWIĄZANE Z REGULACJĄ FINANSOWA

Znajdujemy się obecnie w okresie przejściowym, jeśli chodzi o regulację kapitałową sektora finansowego. Z jednej strony Porozumienie z 1988 r. jest w oczywisty sposób niewystarczające, z drugiej strony bardziej efektywne metody regulacji, zwłaszcza ryzyka kredytowego, nie są jeszcze wypracowane, a modele teoretyczne stanowiące podstawę tych rozwiązań muszą ulec pogłębieniu. Wydarzenia, jakie w ostatnich latach miały miejsce na rynkach finansowych, dowiodły m.in., że niezbędne jest stosowanie systemu ubezpieczania depozytów w bankach komercyjnych oraz że nowe metody wyliczania kapitału regulacyjnego, choć jeszcze niedoskonałe, pozwalają na bardziej efektywne wykorzystanie środków, jakimi dysponują podmioty sektora bankowego. A oto niektóre z problemów, których rozwiązania należy poszukiwać:

1. Jeśli depozyty mają być ubezpieczone, to kto ma dokonywać takiego ubezpieczenia? Jak optymalnie określić premię ubezpieczeniową? Obecnie rolę taką spełnia państwo poprzez instytucję ubezpieczenia depozytów. Czy rozwiązanie takie jest optymalne? Czy ubezpieczenie takie mogłoby się dokonywać częściowo lub całkowicie poprzez instytucje rynkowe?

2. Ile kapitału powinien mieć bank, w zależności od podejmowanego ryzyka rynkowego i kredytowego? Wymagania kapitałowe można określić tak wysoko, że bez trudu ograniczą one ryzyko w sektorze finansowym. Odbędzie się to jednak kosztem płynności na rynkach finansowych, gdyż wiele instytucji nie zechce podjąć działalności. Zadanie ustalenia optymalnej ekonomicznie wielkości kapitału jest więc kluczowe nie tylko dla bezpieczeństwa sektora finansowego, ale dla zjawisk rozwoju gospodarczego w ogóle.

3. Czy wystarczy regulować kapitałowo jedynie banki komercyjne ze względu na ubezpieczenie depozytów w nich złożonych, i, ponieważ w ostatecznym rachunku to one kredytują bardziej agresywne fundusze inwestycyjne, nie rozszerzać regulacji na te fundusze? Co jednak zrobić w wypadku, gdy zajmują one pozycje o wielkości, która może doprowadzić do zaburzeń rynkowych?

4. W jaki sposób dyscyplinować państwa, które korzystają z międzynarodowych środków finansowych w następstwie kryzysów? Obecnie można określić rolę IMF jako „ubezpieczyciela ostatniej instancji”, który udziela pomocy finansowej państwom ogarniętym kryzysem. Trzeba jednak pamiętać, że, po pierwsze, środki IMF są ograniczone, po drugie, jak każdy kontrakt ubezpieczeniowy tak i to ubezpieczenie implicite rodzi w pewnym stopniu zjawisko moral hazard pomiędzy funduszem a poszczególnymi państwami, po trzecie wreszcie, aby kwalifikować się do otrzymania takiego ubezpieczenia, państwa powinny wnosić składkę proporcjonalną do potencjalnego ryzyka, jakie wiąże się z ich polityką gospodarczą, brakiem lub nieskuteczną działalnością odpowiednich instytucji centralnych w systemie finansowym itd. oraz winny być objęte odpowiednimi wymaganiami i obowiązkami sprawozdawczymi ex ante. Mechanizm udzielania pomocy ma obecnie jednak charakter ex post.

5. Jak optymalnie wykorzystać informację dostępną w systemie finansowym? Wiadomo, że bezpośredni uczestnicy rynku wiedzą często o ryzykownych pozycjach innych uczestników (tak było np. w trakcie kryzysu Baringsa), jednak ta wiedza nie znajduje odbicia np. w odpowiednio wczesnych działaniach regulatorów.

6. KILKA UWAG O SYTUACJI W POLSCE

Polski system finansowy otworzy się w najbliższym czasie szerzej na rynek światowy. Wiąże się to z bliską liberalizacją przepływów kapitałowych i dewizowych, jak również ze swobodnym dostępem zagranicznych firm finansowych do polskiego rynku. Równocześnie proces integracji z UE spowoduje implementację przyjmowanych przez Unię rozwiązań regulacyjnych. Doprowadzi to m.in. do poszerzenia oferty instrumentów finansowych dostępnych na polskim rynku, co

może pozwolić na efektywniejsze wykorzystanie kapitału w polskiej gospodarce. Istotnym problemem, jaki stoi przed polskimi bankierami i przedsiębiorcami, ale i regulatorami, polega na wykorzystaniu możliwości, jakie nowoczesne metody finansowe tworzą dla efektywniejszego wykorzystania kapitału i zarządzania ryzykiem, nie zapominając o lekcjach, płynących z kryzysów finansowych na innych rynkach. Przed polskimi podmiotami stoją przede wszystkim dwa zadania: po pierwsze, rozpowszechnienie metod zarządzania ryzykiem poprzez kreację nowych instrumentów, ich skuteczny marketing oraz zapewnienie płynności na ich rynku i po drugie, zastosowanie nowoczesnych metod monitorowania ponoszonego ryzyka przy współdziałaniu regulatorów rynku finansowego.

7. ZAKOŃCZENIE

W ćwierć wieku po rozpoczęciu rewolucji finansowej polegającej na wprowadzeniu nowych metod zarządzania ryzykiem i szerokim wykorzystywaniu instrumentów pochodnych, z których wiele stanowi obecnie część podstawowego zasobu instrumentów finansowych i jest stosowana także przez banki centralne, tradycyjne ryzyko kredytowe wynikające z nieprzejrzystego kontraktu kredytowego zawieranego przez banki komercyjne pozostaje głównym zagrożeniem w systemie finansowym oraz jest źródłem najpoważniejszych kryzysów. W porównaniu do strat, z jakimi mamy do czynienia w systemach banków komercyjnych wielu krajów, straty spowodowane wykorzystaniem instrumentów pochodnych są nikłe. Z drugiej strony wartość nominalna instrumentów pochodnych przekracza obecnie 60 bln USD, a jak wynika z ostatniego przeglądu rynków pochodnych dokonanego przez BIS, obroty instrumentami pochodnymi tylko na rynku OTC w głównych centrach finansowych przekraczają obecnie 400 mld USD dziennie. Świadczy to przede wszystkim o zakresie wykorzystania tych instrumentów w zarządzaniu ryzykiem. Rozwój pochodnych kredytowych oraz metod kwantyfikacji ryzyka kredytowego, który będzie miał miejsce w przyszłości, może przynieść eliminację wielu nieefektywności rynku kredytowego, dostarczając także skuteczniejszych narzędzi regulacyjnych. Regulacja powinna stawiać sobie za zadanie dwa podstawowe cele: ochronę depozytów osób fizycznych oraz zapobieganie kryzysom systemowym. W żadnym razie natomiast nie powinna prowadzić do ratowania niewłaściwie gospodarujących środkami indywidualnych podmiotów finansowych oraz do ograniczania obrotu instrumentami, które umożliwiają precyzyjną alokację ryzyka rynkowego i kredytowego wśród uczestników rynku finansowego, zwiększając tym samym efektywność gospodarki.

Wojciech Grabowski

Przypisy

- ¹⁾ Nicholas Dunbar, Meriwether's meltdown, Risk, October 1998, 32-36.

- ²⁾ Testimony of Chairman Alan Greenspan: Private-sector refinancing of the large hedge fund, Long-Term Capital Management, Before the Committee on Banking and Financial Services, U.S. House of Representatives, October 1, 1998, Federal Reserve Board; Statement by William J. McDonough, President, FRBNY, Before the Committee on Banking and Financial Services, U.S. House of Representatives, October 1, 1998, FRBNY.
- ³⁾ Global Data Watch, J. P. Morgan, 21/08, 4/09, 11/09/98; The Economist, 31/10/98.
- ⁴⁾ Global Data Watch, J. P. Morgan, 14/08, 18/09, 2/10, 30/10/98.
- ⁵⁾ Patricia Jackson et al., Bank capital and Value-at-Risk, Journal of Derivatives, Spring 1997, 73-89; M. Gیزیcki, N. Hereford, Differences of opinion, Asia Risk, August 1998, 42-47.
- ⁶⁾ Nicholas Dunbar, Meriwether's meltdown, Risk, October 1998, 32-36.
- ⁷⁾ Amending the Accord, William McDonough, president of the FRBNY talks to William Rhode, Risk, September 1998, 46-51.

POLSKI SEKTOR BANKOWY A WSPÓŁCZESNE KRYZYSY FINANSOWE (OMÓWIENIE DYSKUSJI)

Sytuacja na międzynarodowych rynkach coraz częściej kształtuje się pod wpływem poważnych kryzysów finansowych. Nie pozostają one bez wpływu na banki wielu państw, zagrażając stabilności całych sektorów bankowych. Polska nie jest również wolna od obaw co do stabilności swojej gospodarki pod wpływem niepokojów występujących w innych krajach. Dlatego też ważne jest przyjrzenie się przyczynom i możliwym skutkom współczesnych kryzysów finansowych, a także zagrożeniom wypływającym z wnętrza polskiego systemu.

19 listopada 1998 r. odbyło się seminarium Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, które poświęcone zostało tematowi: *Współczesne kryzysy finansowe a zagrożenie wypłacalności i upadłości banków – wnioski dla Polski*.

Pierwsza jego część związana była z *Wpływem instytucji parabankowych na bezpieczeństwo i stabilność rynków finansowych*. Referat na ten temat wygłosił **prof. dr hab. Włodzimierz Szpringer**.

W drugiej części seminarium poruszano kwestie związane ze skutkami współczesnych kryzysów finansowych. Referat: *Międzynarodowa mobilność kapitału a kryzysy finansowe* wygłosił **dr Jan Tober**, *Współczesne kryzysy finansowe i próby ich przezwyciężenia – rola systemów regulacyjnych* zaś przybliżył **dr Wojciech Grabowski**.

W dyskusji udział wzięli: **dyr. Krzysztof Pietraszkiewicz, prof. Władysław Jaworski, prof. Mirosław Bączyk, prof. Antoni Kantecki, prof. Władysław Baka, dr Ryszard Tupin, dr Krzysztof Jabłoński, mec. Andrzej Jankowski**.

Samo rozumienie pojęcia parabanków nie jest jednolite. **Dr R. Tupin** wydzielił grupę parabanków dobrych, czyli instytucje wykonujące czynności ujęte lub nie w Prawie bankowym oraz grupę parabanków złych, czyli nielegalnych. Parabanki dobre, jako pozabankowe instytucje kredytowe, działają na podstawie innych przepisów – szczególnie wobec Prawa bankowego. Nie podlegają one zatem licencjonowaniu oraz nadzorowi bankowemu. Zalicza się do nich kasy oszczędnościowo-zapomogowe, kasy oszczędności, budowlane kasy oszczędności, komunalne kasy kredytowe, spółki inwestycyjne, instytucje sprzedaży ratalnej. Takimi parabankami są także Narodowe Fundusze Inwestycyjne, Spółdzielcze Kasy Oszczędnościowo-Kredytowe, Kasy Budowlano-Pożyczkowe, Kasy Miesz-

kaniowe. Poza nimi istnieją także firmy leasingowe, faktoringowe, doradcze, które tak jak banki są pośrednikami finansowymi, a także inne parabanki (złe) nielegalnie podszywające się pod banki, niepodlegające żadnym normom nadzorczym i wykorzystujące przy tym w jakimś zakresie swą przewagę konkurencyjną.

Dziś obserwować możemy silny rozwój parabanków i coraz większe ich znaczenie w konkurencji z bankami. Według **prof. W. Szpringera** jest to trend nieunikniony, a w dodatku mogący przyczynić się do niestabilności i obniżenia bezpieczeństwa rynków finansowych. Instytucje te – wykonując czynności zbliżone do banków – nie podlegają tak jak one pewnym normom ostrożnościowym, nie są obciążone tak jak banki, czy też w ogóle nie podlegają nadzorowi bankowemu ani jakimkolwiek innemu. Prowadzi to do powstawania nierówności konkurencyjnej w sektorze. Narodowe Fundusze Inwestycyjne np., jako parabankowe instytucje finansowe, nie muszą odprowadzać rezerw obowiązkowych, czy wpłacać składek na BFG. Kasy Mieszkaniowe także nie muszą odprowadzać rezerw obowiązkowych od środków gromadzonych na swoich rachunkach oszczędnościowo-rozliczeniowych.

Polskie prawo bankowe nie jest dostosowane do regulowania tych kwestii, gdyż zamiast obejmować ogół instytucji kredytowych, zawężone zostało jedynie do banków. Mówiąc w Prawie bankowym o instytucjach, a nie o czynnościach objęto nim węższy zakres podmiotów i doprowadzono do sytuacji, w której podstawowe czynności bankowe nie są w całości nadzorowane (**prof. W. Jaworski**). Dla porównania w Unii Europejskiej ustawodawcy objęły regulacjami wszystkie instytucje kredytowe wraz z wykonywanymi przez nie czynnościami bankowymi.

Uczestnicy seminarium szczególnie szeroko dyskutowali na temat Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych, gromadzących depozyty i udzielających pożyczek swoim członkom. **Dyr. K. Pietraszkiewicz** podkreślił, że tego typu unie kredytowe (*Credit Unions*) w USA to bardzo dobre instytucje o silnej pozycji w sektorze w zakresie działalności depozytowo-kredytowej. Niemniej jednak w Polsce można obawiać się ich nieskoordynowanego rozwoju. Tym bardziej że SKOK-i posiadają pewną przewagę konkurencyjną nad chociażby bankami spółdzielczymi. Kasy te prowadzą typowo bankową działalność depozytowo-kredytową, pozostając poza nadzorem Generalnego Inspektoratu Nadzoru Bankowego. Zrzeszone są one w Krajowej Spółdzielczej Kasie Oszczędnościowo-Kredytowej, która sprawuje nad nimi nadzór. Depozyty gromadzone przez Kasy objęte są ochroną Funduszu Stabilizacyjnego oraz Towarzystwa Ubezpieczeń Wzajemnych SKOK. TUV SKOK ubezpiecza depozyty członków kas w 100% do wysokości 5000 ecu. Jest to o wiele więcej niż gwarancje oferowane przez BFG. SKOK-i mogą okazać się alternatywą dla banków spółdzielczych i dlatego być może czeka nas już niedługo fala przekształceń banków spółdzielczych w takie

właśnie Kasy (**dr R. Tupin**). Przekształcać się być może będą przy tym nie tylko banki spółdzielcze, które popadły w kłopoty, ale także banki zdrowe, lecz o zbyt małych kapitałach.

Aby zapobiegać ujemnym skutkom działania parabanków, należy przede wszystkim przekształcić bankowy nadzór instytucjonalny w funkcjonalny. **Prof. W. Szpringer** zaproponował, by zasięg nadzoru bankowego mógłby poszerzony na parabanki, aby objąć nim wszystkie podmioty świadczące usługi podobne do bankowych. Drugim sposobem mogłoby być skonstruowanie jednolitego nadzoru, odpowiadającego integralności rynków finansowych. Można także wyodrębnić kolejne nowe organy nadzorcze lub rozważyć zmiany w podporządkowywaniu danej sfery usług konkretnemu nadzorowi.

Konieczność przebudowy nadzoru bankowego jest szczególnie ważna w dobie pojawiających się poważnych kryzysów finansowych. **Dr Jan Tober** podkreślił, że w dobie globalizacji dochodzi do wzrostu międzynarodowej mobilności kapitału i liberalizacji jego przepływów. To z kolei może stać się czynnikiem sprzyjającym powstawaniu i rozprzestrzenianiu się kryzysów finansowych. **Dr Wojciech Grabowski** przybliżył trzy rodzaje takich kryzysów, czyli kryzys indywidualnej instytucji finansowej, kryzys spekulacyjny, kryzys systemów bankowych. Szczególnie niebezpieczne dla całego sektora bankowego są oczywiście kryzysy systemów bankowych, choć i dwa pierwsze typy kryzysów mogą być dla niego bardzo groźne.

W tej sytuacji szczególnego znaczenia nabiera postulat dostosowania regulacji do wymogów współczesnego systemu finansowego. Regulacje powinny zapobiegać kryzysom systemowym. Jednocześnie regulatorzy powinni pamiętać o sferze realnej gospodarki, sprzyjając „nakręcaniu” koniunktury (**dr J. Tober**).

Szczególną rolę w zapewnianiu bezpieczeństwa bankom odgrywają normy ostrożnościowe. Nakładane są one na banki przez regulatorów krajowych. W większości oparte są na ustaleniach Komitetu Bazylejskiego. Prace tego Komitetu zaś dążą do stałej ewolucji norm z uwzględnieniem zdobytych doświadczeń i nowych zagrożeń. Obecnie coraz większego znaczenia nabierają np. indywidualne systemy mierzenia ryzyka, wprowadzane w poszczególnych bankach. Są one bowiem bardziej adekwatne do sytuacji, w jakiej znajduje się dana instytucja i pozwalają na bardziej efektywną alokację kapitału. W ostatnich latach rozwinięto metodę kwantyfikacji ryzyka rynkowego Value-at-Risk (VAR), a także próbuje się w podobny sposób oceniać ryzyko kredytowe (**dr W. Grabowski**).

Regulacje powinny ponadto chronić depozyty osób fizycznych. Z gwarancjami depozytów wiąże się jednak niebezpieczne zjawisko zwane *moral hazard*. Można je rozumieć dwojako. Z jednej strony nie należy być może w pełni ubezpieczać deponentów, aby zdawali sobie sprawę z istnienia kryzysów i zachowywali pewną ostrożność, wykazując ograniczone zaufanie do systemu finansowego (**dr J.**

Tober). Ponadto same banki mogą wówczas podejmować działalność bardziej ryzykowną niż przy braku pełnych gwarancji. Z drugiej jednak strony zbyt mały zakres gwarancji spowoduje panikę i run na banki w obliczu poważniejszego kryzysu. Wiele państw będących w takiej sytuacji zdecydowało się na natychmiastowe wprowadzenie pełnych gwarancji (**prof. W. Baka**). Ponadto należy mieć świadomość istnienia oprócz gwarancji *explicite*, dostarczanych przez funkcjonujące systemy ubezpieczenia depozytów, także gwarancje *implicite*, czyli ochronę kluczowych banków w ramach doktryny „zbyt duży, aby upaść (TBTF)“.

Dyr. K. Pietraszkiewicz podkreślił konieczność kontynuowania badań nad przyczynami i skutkami współczesnych kryzysów finansowych. Bardzo ważne jest wyciągnięcie z nich wniosków dla Polski.

Beata Zdanowicz

WPLYW BANKOWOŚCI ELEKTRONICZNEJ NA RYZYKO BANKOWE

Wraz z rozwojem technologii finansowej pojawiają się nowe formy usług bankowych. Obecnie banki coraz częściej korzystają z możliwości aktywnego wykorzystywania mediów elektronicznych dla potrzeb świadczenia powszechnie dostępnych usług bankowych.

Nowe możliwości, które pojawiają się w bankowości, pozwalają rozszerzyć i unowocześnić dotychczasową aktywność depozytowo-kredytową, a także wprowadzić nowe produkty i usługi finansowe. Bankowość elektroniczna – według wielu prognoz – będzie w przyszłości podstawową osią rozwoju systemów bankowych oraz głównym narzędziem walki konkurencyjnej.

Wprowadzanie rozwiązań rozwiniętej technologii elektronicznej zwiększa efektywność działalności operacyjnej banków, zmniejsza koszty operacji detalicznych oraz zwiększa ich szybkość i pewność. Sprawia, że rozszerza się znacznie krąg potencjalnych odbiorców usług bankowych. Skomplikowane formy bankowości stają się dostępne dla każdego, kto dysponuje – coraz powszechniejszą – technologią elektroniczno-informatyczną.

Wprowadzenie produktów bankowości elektronicznej wpływa na poziom tradycyjnych klas ryzyka (ryzyko kredytowe, płynności, stopy procentowej) analizowanych przy ocenie działalności operacyjnej banku.

I tak np. wprowadzenie usług bankowości elektronicznej wpływa na rozszerzenie obszaru działalności bankowej, pozyskiwanie nowych klientów i łatwiejszy dostęp do usług bankowych. Zmiany te mogą wpłynąć na zakres i jakość działalności kredytowej. Często kredyty przyznawane za pośrednictwem mediów elektronicznych udzielane są automatycznie bez tradycyjnej analizy aktualnej zdolności kredytowej klienta. Są to z reguły drobne kredyty, które jednak w swej masie mogą znacznie zmienić portfel kredytowy banku.

Podobnie wygląda sytuacja z płynnością banku. Posługiwanie się przez klientów technologią bankowości elektronicznej może znacznie przyspieszyć

zmiany struktury i wielkości depozytów, a także akcji kredytowej w wyniku działań klientów korzystających z automatycznych linii kredytowych.

Nowe obszary działalności operacyjnej banków generują nowe, dotychczas niewystępujące, zagrożenia i są źródłem nowych klas ryzyka finansowego. Proces zarządzania ryzykiem banku nie może ignorować stałej ewolucji form działalności operacyjnej. Powinien on możliwie szybko dostosowywać się do zmieniającego się środowiska przez zabezpieczanie banku przed nadmierną ekspozycją na ryzyko systemowe.

Postęp w zakresie usług bankowych wysokiej technologii można opisać w podziale na dwie grupy: bankowość elektroniczna oraz pieniądz elektroniczny.

Termin bankowość elektroniczna dotyczy usług świadczonych przy wykorzystaniu elektronicznych kanałów dystrybucji. Do usług tych należą operacje depozytowe, kredytowe, zarządzanie rachunkiem bankowym, doradztwo finansowe, operacje rozliczeniowe itp.

Dostęp do bankowości elektronicznej uzyskuje się przez dostęp do elektronicznych kanałów dystrybucji. Kanały dystrybucji mogą tworzyć zamknięte i otwarte sieci elektroniczne. Dostęp do sieci zamkniętych jest ograniczony i limitowany do członków-uczestników systemu. Uzyskanie prawa dostępu opiera się na umowach zawieranych między klientami a bankiem oferującym usługi bankowości elektronicznej.

Sieci otwarte nie mają takich ograniczeń. Oparte są na sieciach, do których dostęp jest swobodny. Dostęp do usług oferowanych w ramach takich sieci uzyskiwany jest za pośrednictwem ogólnodostępnych terminali, jak bankomaty, telefony, komputery osobiste itp.

Pieniądz elektroniczny jest instrumentem finansowym, którego mechanizm działania opiera się na wcześniejszej „przedpłacie” (prepaid) lub zmagazynowaniu odpowiedniej wartości dla zabezpieczenia transakcji (stored value).

RYZIKO CHARAKTERYSTYCZNE DLA USŁUG BANKOWOŚCI ELEKTRONICZNEJ

Typy ryzyka, które są charakterystyczne dla operacji związanych z pieniądzem elektronicznym, można pogrupować zgodnie z głównymi typami ryzyka charakterystycznymi dla innych obszarów działalności. Sposób powstawania tych rodzajów ryzyka jest jednak odmienny i ściśle związany ze specyfiką elektronicznych operacji bankowych.

Podstawową formą ryzyka jest **ryzyko operacyjne**. Ryzyko to zależy od możliwości powstania strat banku z powodu niewystarczającej pewności i spójności systemu elektroniczo-informatycznego. Produkty bankowości elektronicznej oraz sam pieniądz elektroniczny są narażone (tak samo jak to jest w przypadku innych obszarów działalności bankowej) na potencjalną próbę „złamania systemu” w celach przestępczych. Taki „atak” na istniejący system może być atakiem zewnętrznym, ale może także pochodzić z wewnątrz systemu.

Ryzyko operacyjne może także pochodzić z potencjalnego błędu klienta bądź też z błędu w projektowaniu i tworzeniu systemu bankowości elektronicznej. W ramach ryzyka operacyjnego występuje wiele ryzyk cząstkowych, np. ryzyko bezpieczeństwa, projektowania i rozbudowy systemów informatycznych oraz ryzyko błędu klienta.

Ryzyko bezpieczeństwa

Ta klasa ryzyka ma silny związek z kontrolą dostępu do najważniejszych systemów bankowych związanych z rachunkowością, przesyłaniem informacji. Staje się coraz bardziej istotna, gdyż banki korzystają z bardzo rozbudowanych systemów informatycznych, które tworzone są przez sieć wielu różnych terminali, charakteryzujących się znacznym zróżnicowaniem położenia geograficznego. Zwiększająca się rola tego ryzyka wynika także z wykorzystywania do transmisji danych coraz większej liczby nowych mediów, takich jak różne sieci informatyczne, w tym internet.

Niedostateczne zabezpieczenie tych systemów w przypadku wykorzystywania ich przez bankowość elektroniczną może w sposób bezpośredni powodować powstanie „sztucznych” zobowiązań bankowych, powstanie dodatkowych zobowiązań klientów banku lub strat bezpośrednie.

Najprostszym przykładem ryzyka bezpieczeństwa systemu jest działanie hackerów. Korzystając z łatwego dostępu do dróg transferu danych, np. za pomocą internetu, mogą oni dostać się do niewystarczająco dobrze chronionego systemu, uzyskać poufne informacje o klientach banku, zmienić elektroniczne zapisy transakcji dokonywanych przez bank lub po prostu zarazić system banku wirusem komputerowym.

Ryzyko związane z niewłaściwym dostępem do systemów bankowych nie ogranicza się jedynie do dostępu osób trzecich. Systemy te narażone są na nadużycia, które pochodzą z wewnątrz banku, np. dokonane przez jego pracowników. Z tego względu równie istotna jest kontrola dostępu do systemu klientów banku, jak i jego pracowników.

Ryzyko projektowania i rozbudowy systemu informatycznego

Systemy obsługi pieniądza elektronicznego są z reguły rozbudowane i złożone. Z racji rozwoju technologii oraz stałego rozszerzania się rynku tego typu usług, systemy informatyczne ulegają stałym zmianom.

Wymiana czy też rozbudowa systemu już istniejącego, a także wprowadzanie w nim zmian niosą ze sobą niebezpieczeństwo wadliwego jego działania po tej korekcie.

Często systemy obsługi pieniądza elektronicznego składają się z głównego systemu obsługiwanego przez bank, który kontaktuje się za pośrednictwem terminali z systemami informatycznymi obsługiwanymi przez klientów banku. Wszelkie zmiany systemu bankowego powodują możliwość powstania niezgodno-

ści systemów na styku bank-klient. Analogiczna sytuacja występuje w przypadku zmiany systemu, jakim posługuje się klient banku.

W większości wypadków projektowaniem i rozbudową systemów informatycznych dla banków zajmują się dostawcy zewnętrzni. Jest to uzasadnione z ekonomicznego punktu widzenia, gdyż kooperacja z firmą wyspecjalizowaną w obsłudze technologii o wysokim stopniu zaawansowania jest tańsza niż zatrudnianie specjalistów w ramach struktury banku.

Rozwiązanie takie, choć tańsze, naraża bank na kolejny element ryzyka, objawiający się dostępem do danych systemu przez zewnętrznego usługodawcę.

Błąd klienta

Ryzyko operacyjne może pojawić się także ze strony klienta, który w sposób niewłaściwy będzie korzystał z udostępnionej mu technologii. Niewłaściwe wykorzystanie może być intencjonalne bądź niezamierzone.

Ryzyko niezamierzonej pomyłki bank może ograniczyć przez właściwe edukowanie klientów w zakresie sposobu korzystania z usług bankowych. Niewłaściwe użycie może być także związane z nieświadomym udostępnianiem przestępcom elementów autoryzujących dostęp do systemu.

Drugą rozważaną klasą ryzyka jest ryzyko reputacji

Ryzyko to odnosi się do wpływu błędów w funkcjonowaniu systemów informatycznych na opinię publiczną i zmianę wizerunku firmy.

Skutkiem pogorszenia się wizerunku firmy jest utrata bądź zachwianie źródeł finansowych – depozytów klientów banku.

Ryzyko utraty dobrego wizerunku powstaje wtedy, gdy systemy informatyczne podlegają zewnętrznym bądź wewnętrznym atakom powodującym straty dla banku bądź klientów. Utrata dobrego imienia może nastąpić także w wyniku „zwykłego” błędnego funkcjonowania systemu, który będzie wprowadzał dla klientów dyskomfort korzystania z usług banku.

Ryzyko reputacji jest istotne nie tylko dla pojedynczego banku, ale dla całego systemu bankowego. Zachowania społeczne w zakresie całego systemu bankowego podlegają mechanizmowi transmisji zachowań i rozprzestrzeniają się także na inne banki.

Ryzyko pogorszenia odbioru społecznego wizerunku banku może wystąpić w wyniku błędnego skojarzenia opinii publicznej wiążącego produkt banku z produktem innego banku, działającym w zakresie całego systemu bankowego podlegającym mechanizmowi transmisji zachowań i rozprzestrzeniają się także na inne banki.

Jeżeli klienci spotykają się z trudnościami w posługiwaniu się jakimś produktem bankowym, mogą przenieść ocenę tego produktu na całą klasę tego rodzaju usług, nawet tych oferowanych przez inny bank.

Zewnętrzny atak może być skierowany bezpośrednio w reputację banku. Przejawiać się on może np. włamaniami hakera na stronę internetową banku

i zmianą informacji dotyczących samego banku oraz produktów przez niego oferowanych.

Trzecią klasą ryzyka jest ryzyko prawne

Bankowość elektroniczna posługuje się nowymi formami transakcji oraz nowymi drogami transmisji danych. Formy te nie zawsze są dobrze opisane przepisami prawnymi. Wobec tego mogą pojawić się sytuacje, w których zobowiązania i prawa wynikające z transakcji bankowości elektronicznej nie są do końca określone. Pod znakiem zapytania może stać także sama ważność transakcji zawartej w ramach bankowości elektronicznej.

Tradycyjnie operacje bankowe objęte są tajemnicą bankową i są niedostępne dla opinii publicznej. Bank gwarantuje poufność danych dotyczących klientów i ich rachunków. Jest zobowiązany do tego odpowiednimi regulacjami prawnymi. W przypadku wykorzystywania nowych form przesyłu danych poufność danych może być zagrożona. Bank, wykorzystując nowe, niedostatecznie zabezpieczone media, narażony jest na zarzuty niedostatecznej ochrony danych bankowych. Zarzuty te mogą być podnoszone przez świadomych swych praw klientów, a także przez nadzór bankowy.

W ramach ryzyka prawnego mieści się także ryzyko związane z praniem pieniędzy. Za pośrednictwem bankowości elektronicznej proceder ten może być uprawiany szczególnie efektywnie, gdyż operacje odbywają się szybko i w sposób zalgorytmizowany. Wykorzystywanie wyrafinowanych usług bankowości elektronicznej może więc być stosowane w celu ukrycia źródeł pochodzenia pieniędzy.

JAK ZARZADZAĆ RYZYKIEM ZWIĄZANYM Z BANKOWOŚCIĄ ELEKTRONICZNĄ

Generalne zasady dotyczące ryzyka bankowości elektronicznej nie różnią się od uniwersalnych zasad stosowanych przy każdym innym rodzaju ryzyka.

Ryzyko to powinno zostać oszacowane; należy wprowadzić systemy oceny ekspozycji banku na to ryzyko oraz system ciągłego monitoringu.

Zidentyfikowanie i – jeśli to jest możliwe – oszacowanie ryzyka jest pierwszym etapem systemu zarządzania ryzykiem. Po zidentyfikowaniu i oszacowaniu ryzyka kierownictwo banku musi wyznaczyć granicę tolerancji dla tego ryzyka. Granica tolerancji powinna być integralnym elementem długofalowej polityki banku.

Zarządzanie i kontrola wysokości ryzyka opiera się na wprowadzaniu odpowiednich systemów bezpieczeństwa.

Wewnętrzne systemy bezpieczeństwa powinny mieć na uwadze integralność systemu, autoryzację dostępu do systemu oraz bezpieczeństwo i poufność danych. Systemy te mogą w znaczny sposób ograniczyć niebezpieczeństwo wewnętrznych i zewnętrznych elektronicznych ataków na system. Systemy bezpieczeństwa są złożone i wielostopniowe, ponieważ muszą obejmować wszystkie fazy przetwarzania

nia i transferu danych. Z tego powodu należy pamiętać, że siłę systemu bezpieczeństwa należy mierzyć siłą najsłabszego jego ogniwa.

Elektroniczne systemy bezpieczeństwa obejmują takie techniki, jak algorytmy kryptograficzne pozwalające zakodować przesyłane dane w sposób nie pozwalający prawidłowo odczytać treści informacji bez odpowiedniego urządzenia deszyfrującego, hasła umożliwiające dostęp do zastrzeżonych danych, programy antywirusowe, systemy typu „firewall” (kombinacja zabezpieczeń hardwareowych i softwareowych ograniczających możliwość ataku na system banku), kontrolę pracowników.

Kryptografia jest niezbędnym elementem ochrony danych. Opiera się na zastosowaniu technik logicznych, wykorzystanych w specjalistycznym oprogramowaniu szyfrującym. Techniki te używane są do przechowywania danych na nośnikach elektronicznych, a także podczas ich transmisji.

Wykorzystywane są także do autoryzacji dostępu do systemu. Dostęp taki uzyskują tylko te osoby, które będą posiadać urządzenie wyposażone w klucz kryptograficzny.

Kolejnym wykorzystaniem kryptografii jest weryfikacja integralności i poprawności przesyłanych danych. Zabezpieczenia takie pozwalają zminimalizować ryzyko błędu danych, który powstał w wyniku wadliwej transmisji.

Do najskuteczniejszych systemów zabezpieczających należą systemy „firewall”. Ich przewagą jest połączenie zabezpieczenia programowego wraz ze sprzętowym. Wadą tych systemów są dość wysokie koszty. Nie zabezpieczają one także przed skutkami działania wirusów komputerowych.

Gwałtowne rozprzestrzenianie się wirusów związane jest z rosnącą popularnością sieci komputerowych, w tym ogólnodostępnych sieci otwartych takich jak internet. Zabezpieczanie się przed wirusami obejmuje kontrolę danych transferowanych z zewnątrz systemu, kontrolę sieci wewnętrznych banku za pomocą systemów antywirusowych, szkolenie pracowników w zakresie ochrony antywirusowej.

Zmniejszanie ryzyka związanego z wprowadzaniem systemów bankowości elektronicznej wymaga prawidłowych wewnętrznych systemów komunikacji w banku. Wielość systemów działających w banku rodzi niebezpieczeństwo niezgodności w ich pracy lub niezgodnych interpretacji danych uzyskiwanych z różnych systemów. Oprócz zgodności sprzętowo-programowej wymagana jest także zgodność systemów informowania kierownictwa oraz systemów zarządzania.

Ryzyko niesprawnego działania systemów opartych na wysokiej technologii znakomicie zmniejszają procedury testowania systemów. Testowanie systemów opierać się może na wyodrębnieniu niewielkiej części banku, np. jednego oddziału, i przeprowadzeniu tam prób niezawodności prototypowych rozwiązań. Testy mają głównie na celu ograniczenie ryzyka operacyjnego oraz ryzyka utraty reputacji.

Bank w ramach ograniczania ryzyka powinien odpowiednio kształtować politykę współpracy z zewnętrznymi dostawcami sprzętu i oprogramowania.

W ramach tej polityki jasno powinny być zdefiniowane prawa i obowiązki stron. Jasno powinien być określony oraz w możliwie największym stopniu ograniczony zakres dostępu stron trzecich do przetwarzanych danych.

Ograniczanie ryzyka wyraża się także w edukacji klientów banku w zakresie właściwego korzystania z nowych produktów bankowych.

Ostatecznym bastionem bezpieczeństwa banku jest „plan awaryjny”. Plan taki powinien przedstawiać alternatywne rozwiązanie problemu, jaki pojawi się w razie wadliwego funkcjonowania systemów elektronicznych. „Plany awaryjne” powinny dotyczyć niepoprawnej pracy poszczególnych elementów, jak również całego systemu. Banki posiadają zwykle „plany awaryjne” dotyczące nawet najpoważniejszych zagrożeń, takich np. jak całkowita awaria centrum rozliczeniowego. W takim przypadku jednym z wyjść jest podpisanie umowy z innym bankiem, który po takiej awarii przejmuje rozliczanie operacji wadliwego centrum operacyjnego do czasu usunięcia usterki. Innym rozwiązaniem może być budowa kilku lokalnych centrów rozliczeniowych, z których każde może przejąć część operacji innego.

Problem ryzyka związanego z bankowością elektroniczną jest szczególnie istotny z racji nadchodzącego roku 2000 i możliwości wystąpienia powszechnych błędów systemów informatycznych.

Tomasz Obal

Na podstawie:

- *Risk management for electronic banking and electronic money activities*, Basle Committee on Banking Supervision, Basle March 1998.
- *Risk in computer and telecommunication systems*, Basle Committee on Banking Supervision, Basle July 1998.

UCHWAŁY I ZARZĄDZENIA KOMISJI NADZORU BANKOWEGO

Połowa 1998 r. była okresem wzmożonych prac Komisji Nadzoru Bankowego. Powstały w wyniku tego akty regulujące podstawowe obszary działalności banków, zgodnie z zawartymi w Prawie bankowym z dnia 29 sierpnia 1997 r. (Dz.U. nr 140, poz. 939) delegacjami dla Komisji Nadzoru Bankowego:

- ❖ Uchwała nr 1/98 Komisji Nadzoru Bankowego z dnia 3 czerwca 1998 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości banków i sporządzania informacji dodatkowej (Dz.Urz. NBP nr 14, poz. 27)
- ❖ Uchwała nr 2/98 Komisji Nadzoru Bankowego z dnia 3 czerwca 1998 r. w sprawie szczególnych zasad sporządzania przez banki skonsolidowanych sprawozdań finansowych (Dz.Urz. NBP nr 14, poz. 28)
- ❖ Uchwała nr 3/98 Komisji Nadzoru Bankowego z dnia 30 czerwca 1998 r. w sprawie innych pozycji bilansu banku zaliczanych do funduszy uzupełniających banku oraz warunków i trybu ich zaliczania, a także pozycji bilansu banku podlegających potrąceniu przy wyliczaniu jego funduszy własnych (Dz.Urz. NBP nr 15, poz. 32)
- ❖ Uchwała nr 4/98 Komisji Nadzoru Bankowego z dnia 30 czerwca 1998 r. w sprawie trybu postępowania banków w przypadkach prania pieniędzy oraz ustalenia wysokości kwoty i warunków prowadzenia rejestru wpłat gotówkowych powyżej określonej kwoty oraz danych o osobach dokonujących wpłaty i na rzecz których wpłata została dokonana (Dz.Urz. NBP nr 18, poz. 40)
- ❖ Uchwała nr 5/98 Komisji Nadzoru Bankowego z dnia 30 czerwca 1998 r. w sprawie ustalenia norm dopuszczalnego ryzyka walutowego w działalności banków (Dz.Urz. NBP nr 15, poz. 33)
- ❖ Uchwała nr 6/98 Komisji Nadzoru Bankowego z dnia 5 sierpnia 1998 r. zmieniająca uchwałę w sprawie innych pozycji bilansu zaliczanych do funduszy uzupełniających banku oraz warunków i trybu ich zaliczenia, a także pozycji bilansu banku podlegających potrąceniu przy wyliczaniu jego funduszy własnych (Dz.Urz. NBP nr 19, poz. 41)

- ❖ Uchwała nr 7/98 Komisji Nadzoru Bankowego z dnia 5 sierpnia 1998 r. w sprawie sposobu wykorzystania rezerwy, którą bank hipoteczny może utworzyć w celu zabezpieczenia listów zastawnych (Dz.Urz. NBP nr 19, poz. 42)
- ❖ Uchwała nr 8/98 Komisji Nadzoru Bankowego z dnia 5 sierpnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania wysokości funduszy własnych banków należących do bankowej grupy kapitałowej lub grupy bankowej dla potrzeb stosowania norm i granic określonych ustawą – Prawo bankowe, innych pozycji bilansu banku zaliczanych do funduszy uzupełniających banku oraz warunków i trybu ich zaliczenia, a także pozycji bilansu banku podlegających potrąceniu przy wyliczaniu jego funduszy własnych (Dz.Urz. NBP nr 19, poz. 43)
- ❖ Uchwała nr 9/98 Komisji Nadzoru Bankowego z dnia 5 sierpnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad wyposażenia banków spółdzielczych w kapitał założycielski (Dz.Urz. NBP nr 19, poz. 44)
- ❖ Uchwała nr 10/98 Komisji Nadzoru Bankowego z dnia 5 sierpnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad wnoszenia kapitału założycielskiego banku w formie spółki akcyjnej i banków państwowych (Dz.Urz. NBP nr 19, poz. 45)
- ❖ Zarządzenie nr 1/98 Komisji Nadzoru Bankowego z dnia 3 czerwca 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad finansowego wyodrębniania kas mieszkaniowych w bankach oraz rozliczeń między bankiem, który zaprzestał prowadzenia kasy mieszkaniowej, a bankiem przejmującym tę działalność (Dz.Urz. NBP nr 14, poz. 29)
- ❖ Zarządzenie nr 2/98 Komisji Nadzoru Bankowego z dnia 3 czerwca 1998 r. w sprawie obowiązkowego zakresu informacji dotyczących stanu oszczędności zgromadzonych na rachunkach oszczędnościowo-kredytowych, wysokości udzielonych kredytów kontraktowych i terminowości ich spłat oraz przychodów i kosztów banków z tytułu prowadzenia kas mieszkaniowych (Dz.Urz. NBP nr 14, poz. 30)
- ❖ Zarządzenie nr 3/98 Komisji Nadzoru Bankowego z dnia 3 czerwca 1998 r. w sprawie sposobu wyliczania współczynnika wypłacalności banku oraz określenia procentowych wag ryzyka przypisanych poszczególnym kategoriom aktywów i zobowiązań pozabilansowych (Dz.Urz. NBP nr 15, poz. 34)
- ❖ Zarządzenie nr 4/98 Komisji Nadzoru Bankowego z dnia 30 czerwca 1998 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania przez banki gwarancji bankowych i poręczeń (Dz.Urz. NBP nr 18, poz. 39)

Oto omówienie niektórych zmian wprowadzonych tymi regulacjami.

Po wprowadzeniu zarządzenia nr 3/98 Komisji Nadzoru Bankowego w sprawie sposobu wyliczenia współczynnika wypłacalności banku oraz określenia procentowych wag ryzyka przypisanych poszczególnym kategoriom aktywów i zobowiązań pozabilansowych moc prawną straciło zarządzenie nr 7/93 Prezesa NBP z dnia 20 maja 1993 r. w sprawie norm dotyczących pokrycia funduszami własnymi aktywów banku (Dz.Urz. NBP nr 6, poz. 11 oraz z 1996 r.

nr 18, poz. 46 i nr 21, poz. 57). Nie zmieniono przy tym wielkości współczynnika wypłacalności określonej wcześniej w art. 128 ustawy – Prawo bankowe z dnia 29 sierpnia 1997 r. Stanowi on, iż suma funduszy własnych ma być nie mniejsza niż 8% aktywów i zobowiązań pozabilansowych ważonych ryzykiem. Natomiast bank rozpoczynający działalność operacyjną jest obowiązany do utrzymywania współczynnika na poziomie nie niższym niż 15% przez pierwsze 12 miesięcy działalności i 12% przez następne 12 miesięcy. W zarządzeniu nr 3/98 Komisja Nadzoru Bankowego określiła sposób wyliczenia tego współczynnika, jako wyrażony w procentach stosunek funduszy własnych do sumy aktywów i zobowiązań pozabilansowych ważonych ryzykiem.

W powyższym zarządzeniu przedstawiono także wagi ryzyka dla aktywów i zobowiązań pozabilansowych, konieczne do wyliczenia współczynnika wypłacalności. Nie wprowadzono przy tym większych zmian w stosunku do poprzedniego zarządzenia Prezesa NBP. I tak:

- ❖ do aktywów o wadze ryzyka 0% wpisano środki dotyczące rezerwy nie oprocentowanej w banku zrzeszającym,
- ❖ w grupie aktywów o wadze ryzyka 10% w miejsce należności zabezpieczonych rządowymi papierami wartościowymi wpisano należności zabezpieczone papierami wartościowymi KUKKE,
- ❖ należności o wadze ryzyka 30% mogą być zabezpieczone nie tylko gwarancjami, ale i poręczeniami banków centralnych i rządów krajów spoza OECD i banków mających siedzibę w Polsce,
- ❖ pozostałe aktywa o wadze ryzyka 100% są obecnie pomniejszane jedynie o udziały w podmiotach finansowych (wcześniej także o straty z poprzednich okresów sprawozdawczych).

W zarządzeniu nr 3/98 zaznaczono przy tym, że w rachunku współczynnika wypłacalności nie uwzględnia się odsetek od należności, w tym również odsetek skapitalizowanych (§ 3 ust. 2).

Druga wielkość niezbędna do wyliczenia współczynnika wypłacalności, czyli **fundusze własne** banku, określona została w Prawie bankowym (art. 127). Funduszami tymi są fundusze podstawowe określone w art. 127 ust. 5 oraz fundusze uzupełniające określone w uchwale Komisji Nadzoru Bankowego nr 8/98. Uchwała ta zmieniła przyjętą w czerwcu uchwałę nr 3/98 Komisji Nadzoru Bankowego w sprawie innych pozycji bilansu banku zaliczanych do funduszy uzupełniających banku oraz warunków i trybu ich zaliczania, a także pozycji bilansu banku podlegających potrąceniu przy wyliczaniu jego funduszy własnych. Jednocześnie moc prawną straciło zarządzenie nr 9/97 Prezesa NBP z dnia 5 grudnia 1997 r. w sprawie zasad ustalania wysokości funduszy własnych banków należących do grup bankowych dla potrzeb stosowania norm i granic określonych ustawą – Prawo bankowe (Dz.Urz. NBP nr 19, poz. 38). W ten sposób w jednym akcie uregulowano kwestie związane z ustalaniem wielkości funduszy własnych zarówno samodzielnych banków, jak i banków należących do bankowych grup kapitałowych lub grup bankowych.

- Według obowiązującej uchwały do funduszy uzupełniających zalicza się (§ 2):
- ❖ rezerwy na ryzyko i wydatki nie związane z działalnością podstawową banku,
 - ❖ fundusz inwestycyjny,
 - ❖ fundusze przyswojone,
 - ❖ fundusze utworzone na podstawie odrębnych przepisów,
 - ❖ inne fundusze tworzone ze środków własnych lub obcych (pod pewnymi warunkami),
 - ❖ zobowiązanie z tytułu papierów wartościowych o nie określonym terminie wymagalności oraz inne instrumenty, w części nie opłaconej (pod pewnymi warunkami).

Na tej podstawie określono dalej fundusze grupy bankowej (§ 6), którymi jest suma funduszy podstawowych i uzupełniających banku dominującego oraz należna akcjonariuszom mniejszościowym część funduszy podstawowych i uzupełniających banków zależnych. Ponadto do funduszy własnych grupy zalicza się wszystkie zobowiązania podporządkowane banków wchodzących w jej skład, z wyłączeniem środków wniesionych przez inne grupy.

Uchwałą nr 8/98 Komisja Nadzoru Bankowego określiła także niezbędne pomniejszenia funduszy własnych banków (§ 3 i § 4) oraz grup bankowych (§ 7 i § 8), a także ograniczenia wysokości funduszy własnych banków (§ 5) i grup bankowych (§ 10).

Uchwałą nr 5/98 Komisji Nadzoru Bankowego ustalająca **normy dopuszczalnego ryzyka walutowego** w działalności banków zastąpiła zarządzenie nr 4/93 Prezesa NBP z dnia 19 marca 1993 r. w tej sprawie (Dz.Urz. NBP nr 4, poz. 7, z 1994 r. nr 13, poz. 21 oraz z 1996 r. nr 21, poz. 57). Według art. 137 ustawy – Prawo bankowe Komisja może ustalać wiążące banki normy płynności oraz inne normy dopuszczalnego ryzyka w działalności banków.

W porównaniu z obowiązującym dotychczas zarządzeniem normy dopuszczalnego ryzyka nie zostały zmienione (§ 2 ust. 1). Nadal:

- ❖ pozycja walutowa banku otwarta względem pojedynczej waluty obcej (saldo wartości wszystkich aktywów i pasywów wykazywanych w danej walucie) nie może przekraczać 15% funduszy własnych banku,
- ❖ pozycja globalna (różnica pomiędzy sumą wartości wszystkich pozycji długich i krótkich w walutach obcych) nie może przekraczać 30% funduszy własnych,
- ❖ pozycja maksymalna (suma wartości bezwzględnych wszystkich pozycji długich i krótkich) względem wszystkich walut obcych nie może przekraczać 40% funduszy własnych banku.

Normy te mają odąd obowiązywać jednak nie tylko na koniec, ale i w trakcie każdego dnia roboczego (§ 3 ust. 1).

W przypadku przekroczenia norm banki zobowiązane są do zawiadomienia Generalnego Inspektoratu Nadzoru Bankowego NBP, przesyłając informację według określonego wzoru o osiągniętych pozycjach walutowych, przyczynach przekroczenia norm oraz działaniach podjętych w celu ich osiągnięcia (§ 3 ust. 2).

Ponadto banki zobowiązane są do sporządzania informacji dekadowych (poprzednio także miesięcznych) dotyczących wielkości pozycji walutowych w każdym dniu dekady, również wg załączonego wzoru. Informacje te mają być przekazane w terminie dwóch dni roboczych po zakończeniu dekady (§ 4).

Według art. 88 ustawy – Prawo bankowe Komisja Nadzoru Bankowego określa, w drodze zarządzenia, szczegółowe warunki **udzielania gwarancji bankowych i poręczeń** udzielanych przez banki. Ustalono zostały one zarządzeniem nr 4/98. Obowiązujące poprzednio zarządzenie Prezesa NBP z dnia 5 listopada 1992 r. w sprawie szczegółowego trybu i form udzielania gwarancji bankowych zostało rozciągnięte także na poręczenia.

Nowe zarządzenie nie zmieniło elementów zlecenia udzielenia gwarancji lub poręczenia (§ 1 ust. 1) oraz jego załączników, ale zapisano, iż zlecenie to powinno być udzielone na piśmie. Także udzielenie gwarancji lub poręczenia ma następować w formie stwierdzonego pismem oświadczenia banku (§ 3 ust. 1). Określono przy tym w oddzielnym paragrafie, że bank powinien postępować w sposób zgodny z przepisami ustawy Prawo bankowe, w szczególności określającymi ograniczenia koncentracji wierzytelności, a przy udzielaniu gwarancji i poręczeń w obrocie międzynarodowym powinien badać i brać pod uwagę występujące ryzyka polityczne i handlowe oraz wskazać przepisy, które będą właściwe przy rozstrzygnięciu sporów na tle gwarancji lub poręczenia (§ 4).

Uchwałą nr 4/98 w sprawie **trybu postępowania banków w przypadkach prania pieniędzy** oraz ustalenia wysokości kwoty i warunków prowadzenia rejestru wpłat gotówkowych powyżej określonej kwoty oraz danych o osobach dokonujących wpłaty i na rzecz których wpłata została dokonana Komisja Nadzoru Bankowego zmieniła zarządzenie nr 16/92 Prezesa NBP z dnia 1 października 1992 r. w sprawie zasad postępowania banków w razie ujawnienia okoliczności wskazujących na lokowanie w banku środków pieniężnych lub innych wartości majątkowych pochodzących lub mających związek z przestępstwem oraz przy dokonywaniu wpłat gotówkowych przekraczających określoną kwotę (Dz.Urz. NBP nr 9, poz. 20). Korzystając z delegacji zawartej w art. 106 Prawa bankowego, Komisja Nadzoru Bankowego zobowiązała banki do prowadzenia rejestrów wpłat gotówkowych przekraczających równowartość 10 000 ecu (§ 2 ust. 1) – poprzednio wartością graniczną było 200 mln starych złotych. Przykładowo wysokość tych wpłat w innych krajach wynosi: we Francji 7500 ecu, w Irlandii 7900 ecu, w Belgii 10 000 ECU, w Niemczech i we Włoszech po 10 500 ecu (według GINB).

Rejestry powinny być prowadzone w oddziałach, niezależnie zaś od nich począwszy od 1 stycznia 1999 r. centrale banków mają prowadzić zbiorcze rejestry wpłat (§ 2 ust. 2). W uchwale dodano, iż obowiązek rejestracji dotyczy nie tylko wpłat gotówkowych, ale także zamiany papierów wartościowych lub zagranicznych środków płatniczych na złote, zamiany złotych polskich na papiery wartościowe lub zagraniczne środki płatnicze, w tym pośrednictwa w wymienionych

wyżej transakcjach, a także każdego przypadku, gdy okoliczności transakcji wskazują, iż środki mogą pochodzić lub mają związek z praniem pieniędzy, bez względu na wartość transakcji i jej charakter (§ 2 ust. 5). Rejestry, jak sprecyzowano, powinny być prowadzone w sposób uniemożliwiający dokonywanie zmian umieszczonych w nich danych przez osoby nie upoważnione (§ 2 ust. 7). Nie wprowadzono przy tym zmian w zakresie danych ujmowanych w rejestrach. Banki zobowiązane są przy tym do wprowadzenia wewnątrzbankowych programów przeciwdziałania praniu pieniędzy w formie regulaminów, a także muszą wyznaczyć, spośród członków zarządu, osoby odpowiedzialne za ich opracowanie, realizację i bieżącą analizę zgromadzonych w nich danych (§ 4.).

W razie podejrzenia, że transakcja ma związek z praniem pieniędzy, banki niezwłocznie powiadamiają – w trybie poufnym – właściwą prokuraturę, a następnie o fakcie zawiadomienia prokuratury, a także o działaniach podjętych przez prokuraturę – także w trybie poufnym – informują Generalnego Inspektora Nadzoru Bankowego. Dodatkowo banki są zobowiązane do dalszego informowania GINB o działaniach podjętych przez prokuraturę (lub ewentualnie o ich braku) (§ 5).

Bardzo istotna dla sytuacji banków spółdzielczych jest uchwała nr 9/98 Komisji Nadzoru Bankowego przyjęta 5 sierpnia w sprawie szczegółowych zasad **wyposażenia banków spółdzielczych w kapitał założycielski**. Zgodnie z tą uchwałą kapitał założycielski banku spółdzielczego, który od początku swej działalności będzie zrzeszony w jednym z banków regionalnych lub zrzeszających, nie może być niższy od równowartości 300 tys. ecu w przypadku wydania zezwolenia na utworzenie banku przed 1 stycznia 1999 r. oraz od równowartości 1 mln ecu, gdy zezwolenie to wydane jest po 1 stycznia 1999 r. (§ 1 ust. 1).

Dla banków już funkcjonujących, ale nie spełniających tych wymagań obowiązujących są zapisy art. 172 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo bankowe. Muszą one zatem do końca 1998 r. osiągnąć współczynnik wypłacalności na wymaganym poziomie 8% oraz uzyskać zwiększenie sumy funduszy własnych do poziomu wymaganego przy tworzeniu banku. W uzasadnionych przypadkach Komisja Nadzoru Bankowego przedłuży ten termin, lecz nie dłużej niż do końca 1999 r. W praktyce oznacza to konieczność zwiększenia funduszy własnych banków spółdzielczych do poziomu 300 tys. ecu.

Beata Zdanowicz

Z doświadczeń zagranicznych

Beata Zdanowicz
Bankowy Fundusz Gwarancyjny

EUROPEJSKIE SYSTEMY GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW – PORÓWNANIE

W Europie funkcjonuje obecnie ok. 30 systemów gwarantowania depozytów. Zaprezentowane opracowanie porównuje rozwiązania przyjęte w 28 z nich (w tym w systemie polskim). Z powodu braku większości danych poza analizą pozostał system gwarantowania istniejący na Ukrainie.

Systemy ubezpieczeń generalnie różnią się między sobą. Są to zarówno różnice organizacyjne i instytucjonalne, jak i odmienne rozwiązania prawne oraz zakres uprawnień funduszy. Systemy spełniają także różnorodne funkcje w gospodarce, choć zawsze tworzone są w celu jej stabilizowania. O wszystkich cechach charakterystycznych dla poszczególnych systemów decyduje przede wszystkim kształt całego sektora bankowego, w którym rodzi się dany fundusz gwarancyjny.

Jako pierwsze, bo już w latach 60. powstały w Europie: system norweski w 1961 r., system niemiecki w 1966 r. i system fiński w 1969 r. (patrz Tabela 1). Dalsze 4 systemy powstały w latach 70., dziewięć systemów w latach 80., dwanaście zaś w 90. – w tym polski Bankowy Fundusz Gwarancyjny (1994 r.).

Różne były **przyczyny powstawania europejskich systemów gwarancyjnych**. W latach 80. powstało ich najwięcej, bo aż 32% wszystkich obecnie działających na świecie. Podobny odsetek systemów powstał wówczas w Europie. Żywa tendencja do uregulowania sprawy ubezpieczenia deponentów banków związana była wówczas przede wszystkim z kryzysami bankowymi, jakie pojawiły się w tych latach w wielu krajach. Przyczyna ta była istotna także w innych dekadach, na przykład w latach 90. – szczególnie dla krajów nordyckich, a następnie dla państw transformujących się. Rząd Szwecji np. w obliczu kryzysu nordyckiego wprowadził w 1992 r. przejściowo pełne ubezpieczenie depozytów. Następnie od stycznia 1996 r. zastąpiono je formalnym systemem, co było z kolei decyzją konieczną z uwagi na wymogi ustalone przez Unię Europejską.

Wprowadzenie gwarancji w systemach bankowych krajów członkowskich Unii Europejskiej uznano za jeden z podstawowych standardów jednolitego rynku

Tabela 1

Lp.	Państwo	Data utworzenia	System
1	Austria	1979	obowiązkowy
2	Belgia	1974	obowiązkowy
3	Bułgaria	1995	obowiązkowy
4	Chorwacja	1997	obowiązkowy
5	Czechy	1994	obowiązkowy
6	Dania	1988	obowiązkowy
7	Finlandia	1969	obowiązkowy
8	Francja	1980	obowiązkowy
9	Grecja	1993	obowiązkowy
10	Hiszpania	1977	obowiązkowy
11	Holandia	1979	obowiązkowy
12	Irlandia	1989	obowiązkowy
13	Islandia	1985	obowiązkowy
14	Litwa	1996	obowiązkowy
15	Luksemburg	1989	obowiązkowy
16	Łotwa	1998	obowiązkowy
17	Niemcy	1966	dobrowolny
18	Norwegia	1961	obowiązkowy
19	Polska	1994	obowiązkowy
20	Portugalia	1992	obowiązkowy
21	Rumunia	1996	obowiązkowy
22	Słowacja	1996	obowiązkowy
23	Szwajcaria	1984	dobrowolny
24	Szwecja	1996	obowiązkowy
25	Turcja	1983	obowiązkowy
26	Węgry	1993	obowiązkowy
27	Włochy	1987	obowiązkowy
28	Wielka Brytania	1982	obowiązkowy

finansowego. Jednak jeszcze w II połowie lat 80., czyli gdy przystąpiono do harmonizacji prawa bankowego, systemy gwarancyjne posiadały jedynie Belgia, Francja, Hiszpania, Holandia, Niemcy i Wielka Brytania. Istotnym krokiem dla wzmocnienia roli gwarancji depozytów była przyjęta 30 maja 1994 roku dyrektywa, zobowiązująca kraje UE do utworzenia na swoim terytorium systemów gwarantowania i określająca zasady ich funkcjonowania.

Aspekt ten był ważny także dla krajów transformujących się, a szczególnie dla najlepszych państw tej grupy, aspirujących do najszybszego wstąpienia do Unii Europejskiej. Z dwunastu systemów powstałych w latach 90. osiem przypadło właśnie na kraje Europy Środkowowschodniej. Najwcześniej własne systemy wprowadziły Węgry – w 1993 r. i Czechy – w 1994 r. Również uchwała o polskim Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, który rozpoczął funkcjonowanie w 1995 r., została podjęta 14 grudnia 1994 r. Później powstały: w 1995 r. – system Bułgarii, w 1996 r. – Litwy i Rumunii, w 1997 r. Chorwacji, od 1 października 1998 r. zaś weszła w życie ustawa o łotewskim systemie gwarancyjnym. W krajach tych wchodzące oficjalne systemy zastępowały często wprowadzone wcześniej, głównie w latach kryzysu finansowego, gwarancje państwowe (czasem w pełnej wielkości). Tak było np. na Węgrzech, gdzie od 30 czerwca 1993 r. istniały gwarancje rządowe dla określonych grup depozytów. Także w Polsce w 1994 r. wprowadzono swoiste prowizorium gwarancyjne: w uchwale Sejmu o założeniach polityki pieniężnej na rok 1994 zapisano, że prezes NBP będzie gwarantował depozyty osób fizycznych w 100% do wysokości 1000 ecu oraz w 90% od wysokości 1001 ecu do 3000 ecu.

Analizując powstałe w Europie systemy gwarancyjne, można zatem wyróżnić dwie podstawowe przyczyny ich wprowadzania. Pierwszą, bardziej uniwersalną, była konieczność ochrony systemów w obliczu kryzysu finansowego. Ubezpieczenie dla deponentów stanowiło ważny element stabilizowania sytuacji, nawet jeśli było wprowadzone jako następstwo pełnych gwarancji rządowych. Drugą – typowo europejską – przyczyną było przyjęcie przez Unię Europejską pewnych zasad dotyczących gwarancji depozytów. Wpłynęły one nie tylko na powstanie systemów w krajach członkach UE, które ich jeszcze nie posiadały, ale także w krajach spoza Unii, szczególnie w tych aspirujących do członkostwa. Ponadto zasady te miały ogromny wpływ na kształt już istniejących systemów.

Jednym z ważniejszych rozwiązań przyjętych dyrektywą Unii Europejskiej była **zasada obligatoryjności systemów** gwarantowania depozytów dla ogółu działających w danym kraju banków. Dlatego też niemal we wszystkich krajach Europy, w których funkcjonują już takie systemy, są one obowiązkowe (patrz Tabela 1). Jedynym wyjątkiem są Niemcy i Szwajcaria. Jednak nawet tu w praktyce większość banków decyduje się na uczestnictwo w systemie. W Szwajcarii członkostwo w systemie, którego rolę pełni porozumienie w ramach Związku Banków Szwajcarskich, jest obowiązkowe dla banków należących do Związku.

Dyrektywa Unii Europejskiej określiła także konieczną **wysokość gwarancji** w państwach członkowskich. Przejściowo do końca 1999 r. mogą one wynosić

Bezpieczny Bank

15 000 ecu, później zaś – 20 000 ecu. Jest to ważny wyznacznik dla wszystkich działających w Europie systemów (patrz Tabela 2). Spośród państw członkowskich Unii Europejskiej Belgia, Hiszpania, Irlandia, Luksemburg i Portugalia skorzystały z możliwości gwarantowania depozytów do wysokości 15 000 ecu, ale oczywiście od 2000 roku zapowiedziały spełnienie wymogów unijnych i podwyższenie ubezpieczenia do 20 000 ecu. Większe od tej kwoty gwarancje oferują już dziś systemy Niemiec (do 30% kapitału banku), Norwegii (ok. 227 tys. ecu), Włoch (ok. 110 tys. ecu), a także Francji, Szwecji i Finlandii.

Tabela 2

Lp.	Państwo	Skala gwarancji (w ecu)*	Depozyty wyłączone z ochrony		Gwarantowana podstawa	
			w walutach obcych	międzybankowe	depozyt	deponent
1	2	3	4	5	6	7
1	Austria	21 000		tak		tak
2	Belgia	15 000		tak		tak
3	Bułgaria	1 600		tak		tak
4	Chorwacja	13 500		tak		tak
5	Czechy	10 500	tak	tak		tak
6	Dania	20 000		tak		tak
7	Finlandia	24 000		tak		tak
8	Francja	60 000		tak		tak
9	Grecja	20 000		tak		tak
10	Hiszpania	15 000		tak		tak
11	Holandia	20 000		tak		tak
12	Irlandia	15 000		tak		tak
13	Islandia	20 000		tak		tak
14	Litwa	5 500				tak
15	Luksemburg	15 000		tak		tak
16	Łotwa	730				tak
17	Niemcy	30% kapitału		tak		tak
18	Norwegia	230 000		tak		tak
19	Polska	5 000		tak		tak

Z doświadczeń zagranicznych

1	2	3	4	5	6	7
20	Portugalia	15 000		tak		tak
21	Rumunia	3 200		tak		tak
22	Słowacja	7 100		tak		tak
23	Szwajcaria	17 500	tak	tak		tak
24	Szwecja	28 000		tak		tak
25	Turcja	pełne		tak		tak
26	Węgry	4 165		tak		tak
27	Włochy	110 000		tak	tak	
28	Wielka Brytania	22 222		tak		tak

* Niektóre wielkości przeliczone na ecu są podane w pewnym przybliżeniu; skala gwarancji wyrażona jest poprzez jej górny pułap, bez uwzględnienia stopnia koasekuracji.

Istnieją także kraje oferujące **pełne gwarancje**. Od maja 1994 r. wprowadzono je w Turcji, a po tegorocznym kryzysie także w Rosji. Ponadto obecnie na całym świecie pełne ubezpieczenie depozytów oferowane jest w siedmiu innych krajach: Indonezji, Japonii, Korei, Kuwejcie, Malezji, Meksyku, Tajlandii. Na ogół stuprocentowe, nieograniczone gwarancje wprowadzane są przez kraje po wybuchu kryzysu finansowego o znaczących skutkach dla krajowych banków, ale z założeniem wprowadzenia limitów po zakończeniu sanacji sektora.

Zdecydowanie mniejszymi gwarancjami charakteryzują się kraje transformacji systemowej. Spośród nich najwięcej oferuje Chorwacja – ponad 13 tys. ecu, najmniej zaś Łotwa – ok. 730 ecu. Kraje te dążą jednak do zwiększenia skali gwarancji, z uwagi chociażby na ich znaczenie dla konkurencyjności banków krajowych w porównaniu z bankami zachodnimi. I tak np. Łotwa opracowała już program dojścia do wymaganych przez Unię 20 000 ecu w 2008 roku.

W porównaniu z ofertą polskiego Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, który gwarantuje w 100% depozyty do równowartości 1000 ecu, w 90% zaś powyżej 1000, ale do 5000 ecu, okazuje się, że:

- ❖ więcej niż 5000 ecu gwarantują 23 państwa (w tym z naszego regionu Chorwacja, Czechy i Litwa),
- ❖ więcej niż 1000, ale mniej niż 5000 ecu gwarantują 3 kraje (Bułgaria, Rumunia i Węgry),
- ❖ mniej niż 1000 ecu gwarantuje jedynie Łotwa.

Z punktu widzenia deponentów ważne jest także, czy w oferowanych gwarancjach występuje **element koasekuracji**. Generalnie według ekonomistów dobrym rozwiązaniem jest objęcie stuprocentowym ubezpieczeniem małej sumy, a ponad nią zastosowanie koasekuracji, czyli niepełnej ochrony. W ten sposób deponent ponosi także pewne koszty ulokowania swych środków w banku o słabej

kondycji finansowej. System taki chroni przed zagrożeniami hazardem moralnym ze strony deponentów. Tak właśnie funkcjonuje system polski, chroniąc w 100% depozyty tylko do wielkości 1000 ecu, w 90% zaś depozyty o wielkości z przedziału 1000–5000 ecu. Podobnie jest w Portugalii chroniącej w pełni depozyty do 15000 ecu i stosującej koasekurację w przedziale 15000–45000 ecu. Na Litwie koasekuracja występuje dla depozytów powyżej 5500 ecu. Udział deponentów w konsekwencjach upadku banku założono także w Czechach, w Irlandii i w Wielkiej Brytanii. W tej ostatniej ochroną objęto depozyty do wysokości 22 222 ecu, ale tylko w 90%.

Tabela 2 dostarcza także innej ciekawej informacji. Otóż w Europie jedynie we Włoszech chronione są wszystkie depozyty indywidualnie nawet, gdy deponent ma ich kilka w upadłym banku. Pozostałe państwa odnoszą gwarancje do deponenta, a nie do depozytu. Takie samo rozwiązanie przyjęto w większości, bo w ponad 90% systemów ubezpieczeniowych na świecie.

Oczywiście nie wszystkie rodzaje depozytów są chronione w ramach funkcjonujących systemów ubezpieczeniowych. Generalnie wyłącza się z nich depozyty międzybankowe (patrz Tabela 2). Spośród wymienionych krajów europejskich zasady tej nie wprowadziły jedynie Litwa i Łotwa. Często ponadto wyłącza się spod ochrony depozyty przedsiębiorstw i instytucji finansowych, wkłady większych akcjonariuszy oraz kierownictwa i innych osób mających wpływ na funkcjonowanie banku, a także depozyty bezimienne.

Powszechne jest natomiast objęcie ubezpieczeniem depozytów złożonych zarówno w walucie krajowej, jak i w walutach obcych. W Europie tylko Czechy i Szwajcaria wyłączają spod ochrony wszystkie depozyty w walutach zagranicznych. Kilka innych państw wyłącza depozyty tylko w niektórych walutach. I tak Austria, Belgia i Francja poza depozytami w walucie krajowej chronią także depozyty w ecu i w walutach innych członków Unii Europejskiej. Natomiast Irlandia, Litwa i Wielka Brytania ubezpieczają depozyty w funtach sterlingach, a także w ecu i w walutach członków Europejskiej Przestrzeni Ekonomicznej.

Funkcjonujące systemy ubezpieczenia depozytów różnią się także sposobem tworzenia funduszu (patrz Tabela 3). Generalnie banki muszą wpłacać określoną kwotę z której następnie w razie potrzeby wypłacane są gwarancje. Najczęściej fundusze zbierają te środki *ex ante*, zatem uczestnictwo w systemie jest dla banków stałym ciężarem. Na tym tle pozytywnie wyróżnia się polski Bankowy Fundusz Gwarancyjny ze swoim „uśpionym” funduszem ochrony środków gwarantowanych. Tworzony jest on co prawda *ex ante* według ustalonej wcześniej stawki, ale pozostaje w gotowości w rękach banków do czasu upadłości i konieczności wypłat środków. W innych krajach próbuje się ustalać stawkę *ex post*, czyli po upadku banku, gdy znana jest już wielkość koniecznych wypłat. Tak tworzony jest fundusz w Austrii, Holandii, Luksemburgu i we Włoszech.

W większości systemów za podstawę naliczania składki przyjęto wielkość zgromadzonych w banku depozytów podlegających ochronie. Tak stało się w 22 z 28 omawianych systemów europejskich. W pozostałych trzech (w tym w polskim

Bankowym Funduszu Gwarancyjnym) bazą jest suma depozytów ogółem, trzy kraje zaś nie stosują takiego odniesienia.

Tabela 3

Lp.	Państwo	Opłaty banków		Administracja		
		podstawa naliczania	stawka (w %)	prywatna	łączona	banku centralnego lub rządu
1	2	3	4	5	6	7
1	Austria	ubezpieczone depozyty	ustalana <i>ex post</i>	tak		
2	Belgia	ubezpieczone zobowiązania	0,02 (max 0,04)		tak	
3	Bułgaria	ubezpieczone depozyty	0,5 (max 1,5)		tak	
4	Chorwacja	ubezpieczone depozyty	0,8			tak
5	Czechy	ubezpieczone depozyty	0,5 banki komercyjne; 0,1 kasy oszczędnościowe			tak
6	Dania	ubezpieczone depozyty	do 0,2		tak	
7	Finlandia	ubezpieczone depozyty	wg ryzyka: od 0,05 do 0,3	tak		
8	Francja		do 0,3	tak		
9	Grecja	depozyty	od 0,025 do 1,25		tak	
10	Hiszpania	ubezpieczone depozyty	do 0,2		tak	
11	Holandia		ustalana <i>ex post</i>			tak
12	Irlandia	ubezpieczone depozyty	0,2			tak
13	Islandia	ubezpieczone depozyty	0,15			tak
14	Litwa	ubezpieczone depozyty	1,5			tak

Bezpieczny Bank

1	2	3	4	5	6	7
15	Luksemburg	ubezpieczone depozyty	ex post	tak		
16	Łotwa	ubezpieczone depozyty	0,3			tak
17	Niemcy	zobowiązania depozytowe	0,03 (może być podwojona)	tak		
18	Norwegia	depozyty ogółem	0,1 + odpowiednio do ryzyka	tak		
19	Polska	depozyty ogółem	do 0,4			tak
20	Portugalia	ubezpieczone depozyty	wg ryzyka: 0,08 do 0,12 + więcej w nagłych przypadkach			tak
21	Rumunia	ubezpieczone depozyty	wg ryzyka: 0,3 + więcej (do 0,6)		tak	
22	Słowacja	ubezpieczone depozyty	od 0,1 do 0,3		tak	
23	Szwajcaria		wg zapotrzebowania	tak		
24	Szwecja	ubezpieczone depozyty	wg ryzyka: średnio 0,5			tak
25	Turcja	ubezpieczone depozyty oszczędnościowe	1,0			tak
26	Węgry	ubezpieczone depozyty	wg ryzyka: do 0,3		tak	
27	Włochy	fundusze chronione	ustalana ex post wg ryzyka od 0,4 do 0,8	tak		
28	Wielka Brytania	ubezpieczone depozyty		tak		

Wielkość stawki, według której banki uczestniczące w systemie gwarantowania wpłacają określone środki, powinna odzwierciedlać ryzyko działania banku, a także jego miejsce w systemie. Należy ją ustalać w taki sposób, aby

Z doświadczeń zagranicznych

fundusz był w stanie pokryć średnie roczne wypłaty albo też zakumulować pewne kwoty odpowiednie do przetrwania następnego kryzysu bankowego. Generalnie bez głębszej znajomości poszczególnych systemów bankowych omawianych krajów trudno właściwie ocenić adekwatność przyjętych w nich stawek. Wahają się one w granicach od 0,0 do 1,5% wielkości bazowej, którą jest najczęściej, jak wspomniano wyżej, suma zgromadzonych depozytów podlegających ochronie.

Wiele krajów – określając stawkę podstawową – zastrzegło sobie możliwość jej podwyższenia w razie określonych konieczności. W systemie belgijskim, jeśli aktywa płynne funduszu spadną poniżej poziomu krytycznego, możliwe jest podniesienie wielkości opłaty z 0,02 do 0,04% wielkości ubezpieczonych zobowiązań. W Bułgarii, gdy wpływy do funduszu nie są w danej sytuacji wystarczające, można podnieść opłatę z 0,5 do 1,5% sumy ubezpieczonych depozytów. W Niemczech stawka 0,03% wielkości zobowiązań depozytowych może zostać podwojona. W Portugalii opłata może zostać w nagłych przypadkach podwyższona ponad 0,12% depozytów ubezpieczonych. W Grecji przy niewystarczających funduszach jego członkowie mogą być wezwani do wpłat dodatkowych, ale tylko do równowartości 300% wpłaty z roku poprzedniego.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że w wielu krajach Europy działa kilka systemów gwarantowania depozytów – w odróżnieniu od jednego Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w Polsce. W Niemczech istnieją trzy oddzielne systemy: dla banków komercyjnych, dla kas oszczędnościowych i dla spółdzielczości kredytowej. Podobnie jest w Hiszpanii. W Norwegii i w Islandii wprowadzono dwa fundusze: dla banków komercyjnych i dla kas oszczędnościowych. We Włoszech funkcjonuje system ochrony depozytów banków komercyjnych i oddzielnie system banków spółdzielczych. W krajach tych często stosowane są wobec tego różne stawki opłat dla różnych grup instytucji. W Niemczech np., gdzie funkcjonują trzy różne systemy, stosowane są stawki z przedziału od 0,004 do 0,1%.

Ponadto nawet w ramach jednego systemu niektóre kraje wprowadziły zróżnicowane stawki opłat. Na Słowacji towarzystwa budowlane płać połowę stawki ustalonej dla banków komercyjnych. W Czechach banki komercyjne wpłacają na fundusz 0,5% wielkości ubezpieczonych depozytów, kasy oszczędnościowe zaś 0,1%.

Bardzo ważnym elementem ustalania stawki opłat dla uczestników systemów gwarantowania jest **uwzględnienie stopnia ryzyka** związanego z działalnością poszczególnych instytucji. Do tej pory takie systemy wprowadziło siedem państw europejskich: Finlandia, Norwegia, Portugalia, Rumunia, Szwecja, Węgry i Włochy. Ustalają one wielkość wpłat banków, próbując zważyć i ująć w zróżnicowanych składkach związane z nimi ryzyko.

Struktura organizacyjna europejskich systemów jest różnorodna, co wynika chociażby z podkreślonych wcześniej różnych zasad tworzenia funduszy wypłat gwarantowanych (*ex post*, czy *ex ante*). Mogą być one tworzone przez same zainteresowane instytucje kredytowe, mogą być dobrowolnymi porozumieniami międzybankowymi stymulowanymi przez państwo lub też funduszem utworzonym i zarządzanym przez rząd. Łącznie w 9 krajach są to instytucje prywatne,

w 11 krajach – fundusze banku centralnego i/lub rządu. W pozostałych 8 państwach administracja jest łączona, czyli *de facto* ani nie jest to instytucja budżetowa, ani firma prywatna. Często bowiem podział systemów według sposobu administrowania nie jest jednoznaczny. W Chorwacji np. wprowadzono system administrowany prywatnie, ale niektóre jego decyzje muszą być uzgadniane z bankiem centralnym. W Islandii istnieją dwa systemy (banków komercyjnych i kas oszczędnościowych), oba monitorowane przez agencję nadzorczą, ale w zarządzie funduszu banków komercyjnych zasiada członek rządu. W Norwegii dwa funkcjonujące systemy (banków komercyjnych i kas oszczędnościowych) są prowadzone prywatnie, ale każdy z nich ma w siedmioosobowym zarządzie jednego członka z banku centralnego i jednego z instytucji nadzorczej. We Włoszech, pomimo że fundusz prowadzony jest prywatnie, wszystkie jego decyzje muszą być zaaprobowane przez bank centralny.

Generalnie systemy gwarancyjne powinny być niezależne od politycznych wpływów. Warto zauważyć przy tym, że nie jest dobrym rozwiązaniem umiejscowienie funduszu gwarancyjnego w banku centralnym, który często jest także instytucją nadzorczą, nawet jako oddzielnego departamentu. Bank centralny może mieć wówczas trudności z oddzieleniem swojej odpowiedzialności jako pożyczkodawcy ostatejnej instancji i jako nadzorującego banki od zadań gwarancyjnych. Lepszym rozwiązaniem jest stworzenie oddzielnej instytucji gwarancyjnej. Wymagane są jednak od niej bliskie kontakty i ścisła współpraca z nadzorem bankowym i instytucją będącą pożyczkodawcą ostatejnej instancji. Z drugiej strony fundusz powinien być wyposażony w odpowiednie informacje niezbędne do dobrego wykonywania swoich funkcji.

Europejskie systemy gwarantowania depozytów różnią się między sobą także zakresem uprawnień i obowiązków. Jedne z nich mogą być tylko funduszami gromadzącymi wpłaty od banków i wypłacającymi gwarancje po upadku jednego z nich (system brytyjski). Inne kraje wyposażyły fundusze w dodatkowe funkcje, np. przejmowania upadających banków, sanowania ich i następnie odsprzedaży (system hiszpański, system włoski) lub prowadzenia szerokiej pomocy dla banków (system polski). Niemniej jednak wszystkie z analizowanych systemów pomimo omówionych różnic służą bezpieczeństwu i stabilności krajowych sektorów bankowych.

Beata Zdanowicz

Bibliografia

1. Bielecki Andrzej, *Zapewnienie bezpieczeństwa wkładów w niemieckim systemie bankowym*, Biuletyn Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, nr 2, 1996.
2. *Dyrektywa Rady Wspólnot Europejskich 94/19 z dnia 30 maja 1994 r.*, „Prawo Bankowe” 2, 1995.
3. C.A.E. Goodhart, *The Central Bank and the Financial System*, Macmillan, London 1995.

4. Góral Lesław, *Kierunki rozwoju systemów ochrony depozytów pieniężnych instytucji kredytowych w wybranych krajach Wspólnoty Europejskiej*, „Studia Prawno-Ekonomiczne”, t. XLIX, 1994.
5. Jabłkowska Julita, *Bankowy Fundusz Gwarantowania Depozytów w Hiszpanii (zasady i kierunki działalności)*, „Bezpieczny Bank”, nr 1, 1998.
6. *Materiały z międzynarodowej konferencji na temat ubezpieczenia depozytów*, FDIC, Waszyngton IX 1998.
7. Obal Tomasz, *Włoski system gwarantowania depozytów*, „Bezpieczny Bank”, nr 2/3, 1998.
8. Orzeszko Teresa, *System bankowy w Hiszpanii – historia i stan obecny*, „Bank i Kredyt”, nr 7, 1994.
9. Węclawski Jerzy, *Ubezpieczenie lokat bankowych w Unii Europejskiej*, „Bank i Kredyt”, nr 1–2, 1995.
10. Zawadzka Zofia, *Systemy bankowe. Przykład Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 1994.

Joanna Majewska
Bankowy Fundusz Gwarancyjny

Z DOŚWIADCZEŃ RESTRUKTURYZACJI BANKÓW W LATACH 80. I 90.

W ostatnim dziesięcioleciu w wielu krajach wystąpiły kryzysy finansowe, które pociągnęły za sobą potrzebę dokonania głębokich zmian w działalności sektora bankowego w poszczególnych państwach. Spojrzenie na sposoby rozwiązywania problemów niewypłacalności banków przyjęte przez różne kraje i osiągnięte efekty w tej dziedzinie może być pomocne zarówno z poznawczego jak i praktycznego punktu widzenia. W niniejszej prezentacji oparto się w szczególności na doświadczeniach takich państw, jak Szwecja, Hiszpania, Chile, Polska, Japonia, oraz badaniach przeprowadzonych przez Claudię Dziobek i Ceylę Pazarbasioglu z Międzynarodowego Funduszu Walutowego¹⁾. Autorki dokonały przeglądu strategii restrukturyzacyjnych 24 państw dotkniętych kryzysem systemowym i oceniły ich skuteczność. Przyjęto, że kryzys systemu bankowego wystąpił, jeśli 20% lub więcej depozytów ogółem w systemie bankowym było zagrożonych. Analizując skuteczność państw w rozwiązywaniu problemów sektora bankowego oceniano:

- 1) kondycję finansową banków (wypłacalność i dochodowość) oraz
- 2) zmiany w zdolności banków do pośrednictwa finansowego²⁾.

Tabela 1. Efekty reform bankowych

Istotny postęp	Początek reform	Umiarkowany postęp	Początek reform	Słaby postęp	Początek reform
Wybrzeże Kości Słoniowej	1991	Chile	1983	Kuwejt	1992
Peru	1991	Egipt	1991	Mauretania	1993
Filipiny	1984	Finlandia	1991	Tanzania	1992
Hiszpania	1980	Ghana	1989		
Szwecja	1991	Węgry	1993		
		Korea	1993		
		Polska	1993		

Źródło: C. Dziobek, C. Pazarbasioglu, *Lessons from Systemic Bank Restructuring*, IMF, Washington DC, April 1998.

Na tej podstawie pogrupowano kraje na 3 kategorie: kraje, które osiągnęły istotny postęp w restrukturyzacji systemu bankowego, kraje, które odniosły umiarkowany postęp oraz te, których wyniki były słabe (tabela 1).

Dziewięć państw (Argentyna, Indonezja, Japonia, Kazachstan, Łotwa, Meksyk, Mołdawia, Wenezuela, Zambia), które zaczęły reformy po 1994 r., zostały uwzględnione w badaniach, ale autorki wyłączyły je z rankingu, gdyż zbyt krótki czas obserwacji nie pozwolił na ostateczną ocenę efektów.

Ustalono, że poszczególne państwa obierały różne drogi rozwiązywania problemów sektora bankowego z różnymi skutkami, które zależały również od przyczyn i skali kryzysu. Zwraca uwagę, że kryzysy systemu bankowego były bardziej dotkliwe dla państw słabo rozwiniętych i w wielu przypadkach restrukturyzacja nie była w nich dostatecznie skuteczna. Można jednak sformułować tezę, że państwa, które podjęły szybkie działania naprawcze i miały odwagę na przeprowadzenie stanowczych i gruntownych reform, na ogół osiągnęły zakładane cele.

Biorąc pod uwagę specyficzne okoliczności każdego z analizowanych krajów, można sformułować kluczowe warunki skutecznych reform, którymi są:

- ❖ szybkie działania naprawcze,
- ❖ skuteczna, efektywna diagnoza natury i zasięgu problemów, właściwa identyfikacja przyczyn (od podstaw),
- ❖ strategia restrukturyzacyjna rozwiązująca problemy w sposób systemowy.

Szybka reakcja rządu na niepokojące sygnały z sektora bankowego ma ogromne znaczenie dla powodzenia działań restrukturyzacyjnych i zmniejszenia ich kosztów.

Brak reakcji ze strony rządu i władz nadzorujących banki z reguły prowadzi do wystąpienia groźby załamania systemowego. Od pojawienia się pierwszych niekorzystnych tendencji do zagrożenia upadkiem banku często mija nawet kilka lat. Można ten okres podzielić na 3 fazy³⁾. Pierwsza, która trwa zazwyczaj ok. 2 lat, polega na „niewidocznym” narastaniu trudności. Druga, która trwa kolejne 2 lata, wiąże się z podejmowaniem ryzykownych działań przez kierownictwo banku i zwróceniem uwagi instytucji nadzorczych na dany bank. Trzecią fazą jest ostry kryzys, który doprowadza do upadłości banku lub podjęcia programu naprawczego. Tak więc niezwykle ważne jest powstrzymanie narastania przyszłych strat w jak najwcześniejszej fazie. Często jednak wczesne reagowanie na pojawiające się problemy bankowości było w powtarzający się sposób blokowane przez czynniki polityczne (np. w Japonii). Wiązało się to z zakłóceniami w funkcjonowaniu rynku, a zwłaszcza nieujawnianiem wszystkich stosownych informacji o prawdziwej sytuacji banku. Pojawia się zagrożenie, że z uwagi na ochronę polityczną przed likwidacją ukrywanie prawdziwej sytuacji zagrożonego bankruta może prowadzić do zaburzenia równowagi makroekonomicznej i pojawienia się problemów na dużą skalę. Podkreśla się więc konieczność przedstawiania przejrzystych i pełnych informacji o sytuacji banku. Zwraca się również uwagę na zapewnienie niezależności instytucji nadzorujących banki. Przejrzystość systemo-

wa mnoży „ilość patrzących oczu” na rozwój sytuacji, co powinno spowodować bardziej ostrożne działanie ze strony kierownictwa. Korzyści szerokiego ujawniania informacji równoważą ryzyko pewnej destabilizacji z tym związanej⁴⁾.

Właściwe rozpoznanie sytuacji w systemie bankowym ma zasadnicze znaczenie ze względu na wybór programu naprawczego. Uznanie, że następuje z chwilo- wa utrata płynności finansowej, a nie początek kryzysu strukturalnego, może powodować przyjęcie błędnej strategii. Często odływ kapitału oraz praktyki „odpośredniczenia” przepływu pieniędzy są symptomami kryzysu, a nie ich czynnikami sprawczymi.

Kolejnym warunkiem skutecznej restrukturyzacji jest zbudowanie planów restrukturyzacji rozwiązujących problemy systemowo. Co oznacza systemowa **restrukturyzacja banku**? Ma ona na celu uzdrowienie banku, tj. przywrócenie wypłacalności i zdolności do generowania zysków, poprawę efektywności pośrednictwa finansowego między oszczędzającymi i pożyczającymi, przywrócenie zaufania społeczeństwa. Pierwszym warunkiem jest **restrukturyzacja finansowa** – poprawa bilansu w celu odzyskania wypłacalności. Można to osiągnąć poprzez:

- ❖ pozyskanie dodatkowych kapitałów (fundusze od obecnych czy nowych udziałowców lub rządu),
- ❖ zmniejszenie zobowiązań (spisanie, zredukowanie pewnych długów),
- ❖ podwyższenie wartości aktywów (podwyższenie zabezpieczeń).

Po drugie konieczna jest restrukturyzacja operacyjna, która ma wpływ na generowanie zysków i może obejmować m.in.:

- ❖ nowa strategia banku,
- ❖ ulepszone systemy zarządzania i księgowości,
- ❖ lepsze techniki oceny ryzyka kredytowego i procedury kredytowe.

Należy również dodać, że restrukturyzacja musi się wiązać z poprawą nadzoru i regulacji ostrożnościowych. W wielu krajach kryzys bankowy ujawnił konieczność stworzenia czy zmian w gwarancjach depozytów. Ważną kwestią są rozwiązania przyjęte w systemie gwarancji depozytów.

Z przeprowadzonych badań wynika, że **skuteczne reformy nie mogą ograniczać się jedynie do poprawy wypłacalności, ale konieczne jest jednocześnie polepszenie zyskowności (dochodowości) banku**. Jeśli ten drugi warunek nie zostanie spełniony, problemy są rozwiązywane tymczasowo i bardzo często powracają. Okazuje się, że kraje są dużo bardziej skuteczne w poprawie wskaźników wypłacalności niż zyskowności. Osiągnięcie zysków wymaga „boleśniejszej” restrukturyzacji operacyjnej, która jest trudniejsza do przeprowadzenia i bardziej czasochłonna aniżeli restrukturyzacja finansowa. Tabela 2 zawiera zbiór narzędzi stosowanych w restrukturyzacji przez państwa wybrane do badania MFW.

Bardzo ważnym aspektem skutecznych reform **jest zdefiniowanie właściwej roli banku centralnego**. Uznaje się, że **bank centralny ma wspoma-**

Tabela 2. Narzędzia stosowane w restrukturyzacji (procent krajów w każdej grupie stosujących dany instrument)

	Kraje o istotnym postępie	Kraje o umiarkowanym postępie	Kraje o słabym postępie	Kraje niedawno wprowadzające reformy ⁵⁾
Rozwiązania strukturalne				
Bank centralny jako wyłączny podmiot restrukturyzacji	20	57	100	89
Wsparcie płynności przez bank centralny	40	86	100	100
Jednostki zajmujące się odzyskiwaniem pożyczek	100	86	67	56
Likwidacja niewypłacalnych banków	80	57	33	67
Połączenia niewypłacalnych banków	60	86	33	44
Prywatyzacja	100	100	33	71
Restrukturyzacja przedsiębiorstw w celu poprawy sytuacji kredytobiorcy	40	71	0	44
Połączenie z zagranicznym bankiem	20	29	0	22
Rozwiązania finansowe				
Emisja obligacji (np. w zamian za złe długi)	100	86	100	56
Emisje nowych akcji (np. wykup przez rząd)	60	57	33	44
Instrumenty oparte o deponentów	60	57	67	44
Bodźce rynkowe dla właścicieli, kierownictwa, itp.	100	71	33	78

Źródło: C. Dziobek, C. Pazarbasioglu, *Lessons from Systemic Bank Restructuring*, IMF, Washington DC, April 1998.

gać, ale nie być zaangażowany operacyjnie w proces restrukturyzacji. Wszystkie kraje, które miały słabe wyniki w restrukturyzacji swojego sektora bankowego, w szerokim zakresie polegały na banku centralnym, zarówno jako podmiocie przeprowadzającym restrukturyzację, jak i zapewniającym pogotowie płynnościowe oraz finansowanie średnioterminowe. Ocenia się, że dużo lepszym rozwiązaniem było stworzenie oddzielnej instytucji wprowadzającej i koordynują-

cej restrukturyzację (stosowały je wszystkie kraje skutecznie reformujące swe systemy). Jednakże i w takim przypadku bank centralny musiał być przygotowany na ewentualne wsparcie procesu restrukturyzacji. Wiele banków centralnych wprowadziło tymczasową lub stałą redukcję stóp rezerwy obowiązkowej, szeroko stosowano kredyty redyskontowe czy krótkookresowe pożyczki płynnościowe. W świetle badań najlepszą praktyką jest ograniczanie czasu i stopnia uzależnienia banku od wsparcia płynnościowego ze strony banku centralnego. Najwyższą skuteczność w restrukturyzacji osiągnęły kraje, które minimalizowały finansowanie banków komercyjnych przez bank centralny i unikały udzielania przez bank centralny pożyczek bankom niewypłacalnym. Niepokojące jest, że kraje od niedawna wprowadzające reformy systemowe powielają w tej kwestii rozwiązania państw mało skutecznych w dziedzinie restrukturyzacji.

W większości analizowanych przypadków konieczne było wsparcie finansowe rządu dla banków, które utraciły płynność. W takich przypadkach **niezbędne są jasno sprecyzowane kryteria i procedury oraz przejrzysta polityka pomocy finansowej bankom** tak, aby nie ratować bankrutów, zgodnie z zasadą „lepiej ocalić lepszych”. Podkreślić należy, że szczególnie w krajach mało skutecznych w reformach nie kładzie się odpowiedniego nacisku na znaczenie likwidacji niewypłacalnych banków. Często jedynym wytłumaczeniem polityki rządu polegającej na ratowaniu niewypłacalnych banków jest obawa przed załamaniem całego systemu bankowego. Wielu ekonomistów uważa, że argument ten jest nadużywany, a obawy przed rozprzestrzenieniem „zarazy” upadłości wyolbrzymiane, jednak niewiele rządów chce tę tezę przetestować w praktyce. Sprawdza się również niepisana zasada, że niektóre banki są „zbyt duże, by upaść”. Władze mają do wyboru następujące rozwiązania:

- 1) częściowe wykupienie banku lub całkowite znacjonalizowanie,
- 2) restrukturyzację długów,
- 3) mieszankę pomocy rządowej i mniej lub bardziej dobrowolnej pomocy prywatnej,
- 4) powołanie specjalistycznej instytucji, która przejęłaby portfel złych długów.

Każde z powyższych rozwiązań może pomóc w przywróceniu funkcjonowania rynku, jeśli jest częścią kompleksowego planu restrukturyzacji. Wydzielenie nie spłaconych pożyczek z bilansu i przetransferowanie ich do jednostki zajmującej się odzyskiwaniem długów może być skutecznym sposobem rozwiązywania problemu niewypłacalności. Rozwiązanie to stosowały jedynie kraje najbardziej skuteczne w restrukturyzacji. Przy czym niektóre z nich (Chile, Filipiny) oraz kraje transformujące swoje gospodarki wypracowały inny sposób odzyskiwania nie spłaconych pożyczek – pośredni, a mianowicie poprzez ugody i układy z dłużnikami, a tym samym zaangażowanie się w restrukturyzację tych przedsiębiorstw.

Z dotychczasowych doświadczeń wynika, że w przypadku niewypłacalności banku rząd powinien chronić akcjonariuszy i kredytodawców poza zobowiązaniami przyjętymi w ramach oficjalnego systemu gwarancji depozytów. **Sposób**

podziału strat banku między państwo, banki i społeczeństwo jest integralną częścią skutecznej restrukturyzacji. W tym miejscu pojawia się bardzo ważna kwestia ubezpieczenia depozytów. Dobrze skonstruowany system gwarantowania depozytów może być bodźcem do dobrego zarządzania bankiem, dyscyplinować bank. Zarówno teoria, jak i praktyka potwierdzają, że w wyniku występowania gwarancji depozytów kierownictwo banku ma tendencję do przyjmowania strategii związanych z większym ryzykiem niż byłoby to społecznie optymalne. Jednym ze sposobów nałożenia na banki współodpowiedzialności, zredukowania ryzyka hazardu moralnego są opłaty wnoszone na fundusz gwarantujący depozyty, niekiedy uzależnione od stopnia podejmowanego ryzyka. Dodatkowo w wielu krajach depozyty instytucji finansowych i depozyty władz centralnych i lokalnych, dużych akcjonariuszy banku i osób kierujących bankiem nie są objęte gwarancjami. Kraje unikały całkowitego obciążenia deponentów stratami w przypadku upadłości banku, a niektóre wprowadzały w czasie kryzysu pełną ochronę depozytów, aby uniknąć masowego wycofywania wkładów. Niewątpliwie takie działania mogą być skuteczne w zapobieganiu szturmowi na kasy banku, jednak daje to również negatywne bodźce dla deponentów – zdejmując z nich bowiem odpowiedzialność za wybór złego czy dobrego banku.

W świetle przeprowadzonych analiz w przypadku banków państwowych występują osobne problemy. W wielu krajach dobrym rozwiązaniem trudności banków państwowych była ich prywatyzacja albo po prostu zamknięcie banku. Jednakże decydujący wpływ na kondycję sprywatyzowanych banków miał sposób przeprowadzenia i kształt prywatyzacji. Doświadczenia Chile i Meksyku wskazują, że źle zaprojektowana, pośpieszna prywatyzacja może być przyczyną późniejszego kryzysu bankowego. W obu przypadkach uprzywilejowanie niektórych podmiotów biorących udział w przetargu, przeszacowanie aktywów banku, słabe ustawodawstwo w kwestii koncentracji udziałów itp. umożliwiły skupienie dużej części kapitałów całego systemu finansowego w „rękach” kilku konglomeratów finansowych. Późniejszy przebieg wydarzeń zmusił rząd do ponownego przejścia tych banków z powodu niewypłacalności lub nadmiernego kredytowania podmiotów zależnych.

Inny problem wiąże się z rolą banków zagranicznych w systemie bankowym. Kraje o słabym postępie w reformowaniu swoich systemów bankowych zamykały swoje systemy bankowe przed bankami zagranicznymi. W krajach słabo rozwiniętych często powszechnie jest przekonanie, że własność zagraniczna banków zagraża niezawisłości. Dotychczasowe doświadczenia związane z bankami zagranicznymi w krajach rozwijających się wskazują, że banki te zajmują się w głównej mierze obsługą przedsiębiorstw zagranicznych i największych przedsiębiorstw handlowych. Ze względu na lepsze procedury w zakresie zarządzania i mniejsze naciski ze strony rządu występowanie upadłości banków zagranicznych było znacznie rzadsze niż w przypadku banków krajowych. Zaangażowanie kapitału zagranicznego w sektor bankowy pozwala na dywersyfikację ryzyka wstrząsów regionalnych, przynosi korzyści w postaci wiedzy i procedur kredytowych, nadzoru i kontroli.

Nieco inaczej sprawy te wyglądają w byłych gospodarkach centralnie planowanych, które musiały od podstaw stworzyć dwuszczeblowy system bankowy. Banki komercyjne powstały na bazie banków państwowych. Wiele z tych banków, nie mając doświadczenia w działalności kredytowej, ocenie ryzyka kredytowego, wyszkolonej kadry, znacznie zaangażowało się w finansowanie przedsiębiorstw powiązanych z nimi kapitałowo. Przez pewien czas skutki słabej polityki kredytowej były maskowane przez wysoką inflację, lecz ujawniły się w miarę ograniczania wzrostu cen. Sprzyjały temu również słabość nadzoru i regulacji bankowych. Aby dać zagrożonym bankom szansę przezwyciężenia trudności finansowych, w kilku przypadkach czasowo rozluźniono standardy bankowe. Z reguły wprowadzenie surowszych regulacji ostrożnościowych zmuszało banki do ujawnienia nieprawidłowości i przyczyniło się do wystąpienia problemów finansowych w bankach. Na dłuższą metę przyczyniło się jednak do prowadzenia bardziej rozważnej polityki kredytowej w przyszłości.

Tabela 3. Koszty reform bankowych

a) Kraje uwzględnione w rankingu (skumulowane wydatki fiskalne w % PKB)

Istotny postęp	Koszt % PKB	Umiarkowany postęp	Koszt % PKB	Słaby postęp	Koszt % PKB
Wybrzeże Kości Słoniowej	13,0	Chile	33,0	Kuwejt	45,0
Peru	0,4	Egipt	X	Mauretania	15,0
Filipiny	4,0	Finlandia	9,9	Tanzania	14,0
Hiszpania	15,0	Ghana	6,0		
Szwecja	4,3	Węgry	12,2		
		Korea	X		
		Polska	5,7		

Źródło: C. Dziobek, C. Pazarbasioglu, *Lessons from Systemic Bank Restructuring*, IMF, Washington DC, April 1998.

b) Kraje, które wprowadziły reformy niedawno (koszty przywrócenia płynności finansowej w % PKB)

Kraj	Lata	Koszt % PKB
Argentyna	1980–1990	> 25,0
Japonia	1993–1996	3,5
Wenezuela	1994	18
Meksyk	1995	15

Źródło: Bank Światowy 1996.

Koszty przeprowadzenia reform w krajach, które osiągnęły słabe wyniki, były stosunkowo wysokie. Ocenia się, że skuteczność reform nie jest wprost proporcjonalna do wydatków związanych z ich przeprowadzeniem (tabela 3).

Badania potwierdzają, że wzrost gospodarczy sprzyja procesowi restrukturyzacji banków, tym bardziej że bez poprawy sytuacji w sektorze usług finansowych trudno ożywić sytuację gospodarczą. Mamy jednak również przykłady skutecznych działań restrukturyzacyjnych nawet w sytuacji słabej koniunktury gospodarczej. Potwierdza to zasadę, że **szybkie działanie rządu jest kluczowe dla powodzenia działań i zmniejszenia ich kosztów w każdych warunkach**. Na ogół im bardziej zwleka się z decyzjami strategicznymi, tym więcej się za nie płaci.

Joanna Majewska

Bibliografia

1. C. Dziobek, C. Pazarbasioglu, *Lessons from Systemic Bank Restructuring*, IMF, Washington DC, April 1998.
2. *Bank Restructuring. Lessons from the 1990s*, Red. A. Sheng, The World Bank, Washington 1996.
3. P. Honohan, *Upadki systemów bankowych w krajach rozwijających się i przechodzących transformację systemową: diagnozowanie i przewidywanie*, Bank Rozliczeń Międzynarodowych, styczeń 1997.
4. E.P. Davis, *Debt Financial Fragility and Systemic Risk*, Oxford 1992.
5. J.K. Solarz, *Materiał pomocniczy do szkolenia na temat kryzysów systemów bankowych*, MSBiF, Warszawa 1998.

Przypisy

- 1) C. Dziobek, C. Pazarbasioglu, *Lessons from Systemic Bank Restructuring*, IMF, Washington DC, April 1998.
- 2) Mierzona następującymi wskaźnikami: wzrost kredytów dla sektora niefinansowego do wzrostu PKB, baza monetarna do PKB, zmiany marży odsetkowej, kredyty banku centralnego dla banków do PKB, zmiany realnej stopy procentowej, jakość kredytów.
- 3) J.K. Solarz, *Materiał pomocniczy do szkolenia na temat kryzysów systemów bankowych*, MSBiF, Warszawa 1998.
- 4) P. Honohan, *Upadki systemów bankowych w krajach rozwijających się i przechodzących transformację systemową*, Bank Rozliczeń Międzynarodowych, styczeń 1997, s. 24.
- 5) Argentyna, Indonezja, Japonia, Kazachstan, Łotwa, Meksyk, Mołdawia, Wenezuela i Zambia.

PRZYSZŁOŚĆ MIĘDZYNARODOWEGO FUNDUSZU WALUTOWEGO

Tegorocznej konferencji Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Banku Światowego towarzyszyły głosy krytyki. Powszechnie uważa się, że praca tych instytucji wymaga zasadniczych zmian. MFW utworzony został 52 lata temu, gdy skala międzynarodowych przepływów kapitałowych była o wiele mniejsza. Dziś organizacja ta nie jest dostosowana do sytuacji w gospodarce światowej.

Początkowo Fundusz był swoistym obserwatorem i doradcą dla swoich członków. Udzielał również niewielkich pożyczek – głównie w przypadkach problemów płynnościowych. Dopiero w czasie kryzysu meksykańskiego w latach 1994–1995 Fundusz zadziałał jako pożyczkodawca ostatniej instancji. Jednocześnie założono, że taka praktyka nie powinna powtórzyć się w przyszłości. Doszło jednak do tego także w przypadku innych państw. Okazało się przy tym, iż taka rola Funduszu nie była w sumie efektywna, a interwencje w ostatnich latach nieudolne. Przeciwnicy istnienia MFW twierdzą, iż w żadnym kraju stosującym jego programy naprawcze nie nastąpiła wymagana poprawa, a same programy musiały być wielokrotnie zmieniane. Słychać także głosy, że często ustalone programy naprawcze i pożyczki z Funduszu nie są potrzebne, a po wprowadzeniu stają się zbytnim obciążeniem dla ratowanych państw. Dodatkowo należy zdawać sobie sprawę, iż gdyby jednak dochodziło do kolejnych wielkich pożyczek z MFW, to jego fundusze nie będą wystarczające. W połowie 1998 r. dysponował on 31 mld USD (po transferze 21 mld do Korei Południowej, 11 mld do Indonezji i 4 mld do Tajlandii), przy czym zobowiązania dla Rosji wyniosły już 20,4 mld USD. W obliczu kryzysu Ameryki Łacińskiej nie wydaje się to pokaźną sumą. Kontynuowanie takich pożyczek rodzi również inne problemy. Przede wszystkim usankcjonowanie ich wpłynie na wystąpienie w wielu krajach zjawiska hazardu moralnego. Ponadto sam Fundusz, dotychczas instytucja makroekonomiczna, posiada kadry wyspecjalizowane w tym zakresie, a nie w dziedzinie rynków i instrumentów finansowych.

Innym wyjściem jest nieangażowanie funduszy MFW w takim zakresie lub przynajmniej ustalenie górnego zakresu pożyczek. O ile potrzebne są generalnie

środki na przezwyciężanie recesji, na odbudowę rezerw i dokapitalizowanie banków, to jednak należy zastanowić się nad finansowaniem dużych nie ubezpieczonych kredytobiorców. Być może należałoby połączyć Międzynarodowy Fundusz Walutowy z Bankiem Światowym lub też ograniczyć jego działanie, np. do najlepszych 40 państw świata albo poprzez wyeliminowanie krajów najbiedniejszych.

Warto jednak zdawać sobie sprawę, że w globalnej gospodarce kryzysy tegoroczne mają poważne konsekwencje, więc MFW nie może ich traktować jedynie jako lokalnych zagrożeń, co miało miejsce w zeszłym roku podczas kryzysu w Hongkongu. (BZ)

(na podstawie: „Euromoney” – wrzesień 1998, „The Banker” – październik 1998)

EUROPEJSKI SYSTEM BANKÓW CENTRALNYCH

Proces integracji europejskiej zapoczątkowany wkrótce po zakończeniu II wojny światowej ma na celu osiągnięcie pokoju, stabilności i dobrobytu w Europie. Jego kluczowym elementem będzie wprowadzenie 1 stycznia 1999 r. Unii Ekonomicznej i Monetarnej (*Economic and Monetary Union – EMU*).

Trzy etapy dochodzenia do Unii określone zostały w 1988 r. Wówczas to w czerwcu Rada Europejska powołała Komitet pod kierownictwem ówczesnego Prezydenta Komisji Europejskiej Jacques Delorsa. W skład Komitetu weszli prezesi banków centralnych państw-członków Unii Europejskiej i to oni zaproponowali etapowość dochodzenia do Unii Monetarnej.

Pierwszy etap rozpoczął się 1 stycznia 1990 r. Zniesiono wówczas wszystkie ograniczenia przepływów kapitałowych pomiędzy członkami Unii. Następnie 7 lutego 1992 r. w Maastricht podpisano Traktat określający m.in. kryteria wejścia państw do Unii Monetarnej.

Drugi etap zapoczątkowano utworzeniem 1 stycznia 1994 r. Europejskiego Instytutu Monetarne (European Monetary Institute – EMI). Jednocześnie przestał istnieć Komitet Delorsa. Głównymi zadaniami Instytutu było: umacnianie współpracy banków centralnych, koordynacja polityki monetarnej oraz przygotowania konieczne do trzeciego etapu, czyli do stworzenia Europejskiego

Systemu Banków Centralnych (*European System of Central Banks – ESCB*). Instytut miał określić organizacyjne podstawy ESCB. Zajął się także kwestią przyszłych relacji między obszarem objętym euro a resztą krajów Unii Europejskiej, możliwościami współpracy w ramach polityki monetarnej i kursowej. W grudniu 1996 r. EMI zaprezentował raport, przyjęty następnie jako podstawa Rezolucji Rady Europejskiej w sprawie zasad nowego Mechanizmu Stóp Procentowych (*Exchange Rate Mechanism – ERM II*) przyjętego od czerwca 1997 r. Także w grudniu 1996 r. EMI zaprezentował wzory euro-banknotów, które wejdą do obiegu od 1 stycznia 2002 r.

W grudniu 1995 r. Rada Europejska zatwierdziła euro jako walutę europejską oraz ogłosiła 1 stycznia 1999 r. początkiem trzeciego etapu tworzenia Europejskiej Unii Monetarnej.

2 maja 1998 r. Rada Unii Europejskiej w składzie szefów państw i rządów krajów członkowskich zdecydowała, że 11 państw (Austria, Belgia, Finlandia, Francja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Luksemburg, Niemcy, Portugalia, Włochy) wypełniło wymagane warunki dla wprowadzenia wspólnej waluty od 1 stycznia 1999 r. (kryteria konwergencyjne z Maastricht) i że będą one uczestniczyć w trzecim etapie tworzenia Unii Monetarnej. Jednocześnie Ministrowie Finansów państw członkowskich oraz prezesi banków centralnych przyjęli, że obecny Mechanizm Stóp Procentowych (*ERM*), czyli dwustronne kursy centralne walut państw członkowskich będzie użyty do określenia kursów euro.

25 maja 1998 r. kraje przystępujące do Unii Monetarnej wybrały prezydenta, wice-prezydenta oraz 4 dalszych członków Organu Wykonawczego Europejskiego Banku Centralnego (the Executive Board of the ECB). W ten sposób w dniu 1 czerwca 1998 r. powstał Europejski Bank Centralny (*European Central Bank – ECB*) z siedzibą we Frankfurcie nad Menem, co wiązało się z końcem pracy EMI. Instytut ten jest obecnie likwidowany.

Europejski Bank Centralny od 1 stycznia 1999 r. kierować będzie wspólną polityką monetarną. Wraz z narodowymi bankami centralnymi państw-członków Unii Monetarnej tworzyć będzie Europejski System Banków Centralnych. Za wdrażanie ustalonej przez ECB polityki monetarnej odpowiedzialne będą poszczególne banki centralne krajów członkowskich (to one dokonywać będą np. operacji na rynku pieniężnym czy interwencji na rynku walutowym). Banki centralne pozostałych krajów Unii Europejskiej (tych, które nie wejdą do obszaru euro) są także członkami ESCB, ale o specjalnym statusie – nie uczestniczą w podejmowaniu decyzji dotyczących wspólnej polityki monetarnej.

ESCB jest zarządzany przez ciała decyzyjne Europejskiego Banku Centralnego, czyli Radę Zarządzającą, Zarząd oraz Radę Główną.

Rada Zarządzająca (*Governing Council*) składa się z członków Organu Wykonawczego ECB oraz z prezesów narodowych banków centralnych krajów cał-

Bezpieczny Bank

kowicie uczestniczących w Unii Monetarnej. Zadaniem Rady są: podejmowanie najważniejszych decyzji dotyczących polityki monetarnej Unii wraz z jej średnio-okresowymi celami, podstawowymi stopami procentowymi, poziomem rezerw ESCB i wskazówkami co do ich wykorzystania.

Zarząd (*Executive Board*) składa się z prezydenta, wice-prezydenta oraz czterech członków wybranych spośród osób mających odpowiednie wykształcenie i doświadczenie w kwestiach bankowych i monetarnych. Zostali oni wybrani przez głowy państw-członków Unii przy rekomendacji ze strony Rady Europejskiej. Pierwszym prezydentem został Willem F. Duisenberg. Głównym zadaniem Organu Wykonawczego jest bieżące zarządzanie ECB (w tym: wdrażanie polityki monetarnej zgodnie ze wskazówkami i decyzjami Rady Zarządzającej ECB oraz przekazywanie niezbędnych instrukcji do narodowych banków centralnych państw członkowskich, a także inne zadania zlecone przez Radę Zarządzającą ECB).

Rada Główna (*General Council*) składa się z prezydenta, wice-prezydenta ECB oraz prezesów narodowych banków centralnych wszystkich krajów Wspólnoty Europejskiej. Generalnie organ ten wykonuje zadania wcześniej podejmowane przez EMI, w tym w szczególności uczestniczy w: funkcji doradczej ESCB, gromadzeniu informacji statystycznych, przygotowywaniu raportów i sprawozdań ECB, ustalaniu niezbędnych zasad dla wystandaryzowania rachunkowości i raportów dotyczących operacji podejmowanych przez narodowe banki centralne, ustalaniu warunków zatrudniania w ECB, przygotowaniach do ustalenia kursu dla walut krajów członkowskich.

Europejski System Banków Centralnych jest systemem niezależnym, co znaczy, że w wykonywaniu zadań żaden z jego organów nie może kierować się zaleceniami innych osób i instytucji.

ECB wyposażony został w kapitał 5000 mln ecu. Jedynymi jego udziałowcami i właścicielami kapitału są narodowe banki centralne. Udziały w kapitale ustalono przy tym na podstawie odpowiedniego klucza. Jego podstawą jest udział danego kraju w PKB oraz w ogóle ludności Wspólnoty Europejskiej. Rada Zarządzająca ECB ustaliła w dniu 9 czerwca 1998 r. wysokość procentowego udziału narodowych banków centralnych w kapitale ECB:

Deutsche Bundesbank	24,4096%
Bank Francji	16,8703%
Bank Włoch	14,9616%
Bank Anglii	14,7109%

Miscellanea

Bank Hiszpanii	8,8300%
Bank Holandii	4,2796%
Narodowy Bank Belgii	2,8885%
Bank Szwecji	2,6580%
Narodowy Bank Austrii	2,3663%
Bank Grecji	2,0585%
Bank Portugalii	1,9250%
Narodowy Bank Danii	1,6573%
Bank Finlandii	1,2991%
Centralny Bank Irlandii	0,8384%
Centralny Bank Luksemburga	0,1469%

Według tych udziałów zostanie wniesiony przez 11 państw Unii Monetarnej (wyróżnione na powyższym wykazie) kapitał ECB. Dodatkowo narodowe banki centralne dostarczą do ECB rezerwy zagraniczne do wysokości równowartości 50 000 mln euro. Wysokości wpłaty będzie także zależała od udziału w subskrybowanym kapitale.

Głównym zadaniem ESCB jest utrzymywanie stabilności cen. Ponadto ESCB powinno popierać ustaloną politykę ekonomiczną w Unii oraz działać zgodnie z zasadami ekonomii otwartego rynku, czyli wolną konkurencją i efektywną alokacją zasobów.

Podstawowymi zadaniami ESCB są: ustalanie i wdrażanie wspólnej polityki monetarnej Unii; prowadzenie operacji dewizowych; utrzymywanie i zarządzanie oficjalnymi rezerwami zagranicznymi krajów członkowskich; promowanie i ułatwianie operacji płatniczych. W ramach polityki monetarnej ESCB może dokonywać operacji otwartego rynku, oferować pomoc krótkoterminową, czyli płynnościową opartą na pożyczkach i depozytach typu overnight, wymagać utrzymywania minimalnych rezerw instytucji na rachunku ESCB dających możliwość stabilizowania rynkowych stóp procentowych, kontroli ekspansji monetarnej, pomocy przy braku płynności. Poprzez operacje otwartego rynku – operacje zwrotne typu repo, transakcje natychmiastowe, emitowanie papierów dłużnych, operacje na instrumentach pochodnych typu swap – ESCB sterować będzie stopami procentowymi i płynnością rynku. Inicjatorem tych operacji będzie ECB. On też dokona wyboru instrumentu, warunków i okresu.

Europejski System Banków Centralnych uczestniczyć ma także w nadzorowaniu instytucji kredytowych i stabilizowaniu systemu finansowego. Posiada ponadto doradczy głos dla instytucji Wspólnoty Europejskiej oraz władz narodowych w sprawach leżących w obrębie zadań ESCB. Nie wiadomo, czy ECB będzie w przyszłości pełnić także rolę pożyczkodawcy ostatniej instancji.

Dłuższy czas trwały dyskusje nad modelem, jaki posłuży do ustalenia polityki monetarnej ECB. Mogło to być niemieckie podejście monetarne lub angielskie inflacyjne. Przy określeniu celów monetarnych, tak jak to robi Bundesbank, kontrolowana jest masa pieniądza, na podstawie ogólnych analiz rynku, aby utrzymywać stabilność cen. Przy celach inflacyjnych zaś (podejście preferowane przez większość ekonomistów) najważniejsze są przewidywania inflacyjne, które decydują o wysokości stóp procentowych. Podejście monetarne sprawdziło się w Niemczech, ale w wielu innych państwach, np. Kanadzie czy Wielkiej Brytanii nie odniosło sukcesu. Wiele z tych krajów po klęsce podejścia monetarnego zaczęło kierować się celami inflacyjnymi. Przy tym podejściu stosuje się większą ilość danych niż w monetarnym, co chroni przed ryzykiem błędnych statystyk. Co więcej, w Unii w czasie przechodzenia od walut narodowych do euro może dojść do zaburzeń popytu na pieniądź. 13 października 1998 r. Rada Zarządzająca ECB ogłosiła przyjęcie elastycznej strategii polityki monetarnej. Będzie ona złożona z celów monetarnych (podobnych do tych stosowanych przez Bundesbank) oraz inflacyjnych. Jako podstawowy cel inflacyjny przyjęto, iż wzrost zharmonizowanego indeksu dóbr konsumpcyjnych (oficjalny miernik kosztów życia) może maksymalnie osiągnąć 2%.

Polityka monetarna ESCB musi być przede wszystkim jednorodna i przejrzysta. Wówczas powodować będzie, niezbędne dla efektywności polityki monetarnej, właściwe oczekiwania uczestników rynku, poparcie społeczeństwa oraz dyscyplinę w samym Europejskim Banku Centralnym. Zapowiedzi o niepublikowaniu prognoz ekonomicznych, w tym inflacyjnych, oraz protokołów z posiedzeń ECB może nie sprzyjać przejrzystości i zrozumieniu stosowanej polityki.

(BZ)

(na podstawie: „The Banker” – czerwiec 1998, „Financial Times” – 4.08, 8.09, 15.09, 13.10, 14.10, 15.10.1998 oraz stron internetowych ECB)

BANKI EUROPY ŚRODKOWOSCHODNIEJ

W październikowym numerze „The Banker” opublikowano zestawienie 100 największych banków krajów Europy Środkowoschodniej. Wśród nich znalazło się 18 banków z Polski, po 13 z Czech i Węgier, po 10 z Chorwacji i Słowacji. Według kapitałów pierwsze miejsce zajął Czeski Komerční Banka (970 mln USD), drugie miejsce PeKaO SA (900 mln USD), trzecie zaś Bank Handlowy SA (718 mln USD). Ponadto w zestawieniu znalazły się: PKO BP (miejsce 5), Bank Śląski SA (12), BIG Bank Gdański SA (13), Powszechny Bank Kredytowy SA (15), Bank Przemysłowo-Handlowy (20), Bank Rozwoju Eksportu SA (22), Bank Gospodarki Żywnościowej SA (25), Wielkopolski Bank Kredytowy SA (28), Bank Zachodni SA (32), Bank Ochrony Środowiska SA (34), Kredyt Bank PBI SA (36), LG Petro Bank SA (50), Bank Gospodarstwa Krajowego (55), Credit Lyonnais Bank Polska SA (71), Bank Współpracy Europejskiej SA (78), Amerbank SA (87).

Gdyby porównać wielkość aktywów tych banków, to pierwsze miejsce przypadłoby PeKaO SA (14 188 mln USD), drugie miejsce zająłby Komerční Banka z Czech (13 573 mln USD), a trzecie miejsce PKO BP (13 307 mln USD).

W załączonej krótkiej charakterystyce systemów bankowych krajów Europy Centralnej zwrócono uwagę na wiele istniejących nadal niedostosowań, ale jednocześnie podkreślono ważne osiągnięcia poszczególnych krajów w reformowaniu bankowości.

Przede wszystkim stwierdzono, że nawet w czołowych krajach regionu, takich jak Węgry, Polska, Czechy i Słowenia, usługi banków nie stoją jeszcze na zadowalającym poziomie. Zbyt mały jest ciągle stopień ubankowienia gospodarki, mierzony np. relacją wielkości depozytów i kredytów do PKB, choć na przykład w Czechach poziom ten nie odbiega od poziomu we Francji czy w Portugalii. Także na Węgrzech kredyty bankowe wzrosły do ponad 50% PKB, a w Polsce do ponad 30% PKB. Jednocześnie nadal zbyt mało z udzielanych kredytów zasila sektor prywatnych przedsiębiorstw – jedynie w Estonii około 85%. Także rzadkie jest kredytowanie długoterminowe, choć właśnie w Estonii wynosi aż 89% kredytów ogółem.

Inną ważną kwestią, na którą zwrócono uwagę, było utrzymywanie w omawianych krajach wysokich marż odsetkowych, choć na Węgrzech spread wynosi już mniej niż 4%.

W wielu krajach Europy Centralnej udział złych długów utrzymuje się nadal na zbyt wysokim poziomie. Tak jest szczególnie w Czechach, Słowacji, Rumunii i republikach byłej Jugosławii. Ale już w Słowenii i w Estonii uporano się z tym problemem. Nie zrestrukturyzowane kredyty stanowią w Słowenii tylko 4% ogółu, a w Estonii niewiele więcej.

W omawianych krajach wprowadzane regulacje oparto na normach już funkcjonujących w innych krajach OECD. Zamiast tego bardziej słuszne byłoby uwzględnienie aspektów charakterystycznych dla okresu transformacji. Przyjęto np. w większości państw współczynnik wypłacalności na poziomie 8%, choć bardziej adekwatny wydawałby się poziom 10% przyjęty na Litwie i Łotwie lub poziom 12% przyjęty w Estonii. Ponadto w większości krajów nie zbudowano jeszcze silnych instytucji nadzorczych. System kontroli banków jest ciągle dziurawy. Pozytywnie natomiast oceniono fakt, że kraje transformujące się mają już lub właśnie wprowadzają systemy ubezpieczenia depozytów.

Kraj	Liczba banków w „500”	Liczba banków o kapitale powyżej 500 mln USD	Liczba banków o kapitale od 301 do 500 mln USD	Liczba banków o kapitale od 77 do 300 mln USD
Bułgaria	1	–	–	1
Chorwacja	2	–	1	1
Czechy	4	2	1	1
Estonia	1	–	–	1
Polska	13	3	1	9
Rumunia	3	–	1	2
Serbia	3	–	1	2
Słowacja	2	–	1	1
Słowenia	4	–	–	4
Ukraina	2	–	–	2
Węgry	6	–	1	5

Interesująco przedstawia się także obraz banków Europy Środkowowschodniej na tle innych krajów europejskich. We wrześniowym numerze „The Banker” zamieszczono zestawienie 500 największych banków Europy uszeregowanych według wielkości kapitału. Pierwsze miejsce zajął brytyjski HSBC Holdings z kapitałem 27 392 mln USD. Wśród całej pięćsetki najwięcej banków pochodziło z Niemiec – 97, a następnie z Włoch – 85, Hiszpanii – 45, Szwajcarii – 37, Wielkiej Brytanii – 36, Austrii – 22, Francji – 21, Rosji – 17 oraz Norwegii, Holandii i Polski – 13. Spośród banków polskich najwyższą – na 131 pozycji – uplasowała się PeKaO SA. Pozostałe kraje naszego regionu wprowadziły o wiele mniej banków. Miejsce Polski i innych krajów w grupie banków europejskich przedstawia zamieszczona wyżej tabela. (BZ)

(na podstawie: „The Banker” – September 1998 r., „The Banker” – October 1998 r.)

UTWORZENIE EUROPEJSKIEGO KOMITETU CIENI REGULACJI FINANSOWYCH – REKOMENDACJE POSTĘPOWANIA Z ZAGROŻONYMI BANKAMI

Grupa europejskich profesorów i ekspertów z dziedziny bankowości, finansów i regulacji usług finansowych utworzyła *European Shadow Financial Regulatory Committee (ESFRC)* – Europejski Komitet Cieni Regulacji Finansowych. Zadaniem Komitetu jest krytyczne śledzenie i analiza istniejących oraz powstających regulacji sektora bankowego – dyrektyw Unii Europejskiej, regulacji narodowych, rekomendacji wydawanych przez Komitet Bazylejski. Komitet jest instytucją całkowicie niezależną od podmiotów, które ma oceniać. Członkowie Komitetu mają się spotykać dwa, trzy razy w roku, a po każdym takim spotkaniu organizować konferencję prasową i wydawać oświadczenie o tematach poruszanych w dyskusji. W najbliższych latach szczególnym przedmiotem zainteresowania Komitetu mają być: wskazówki dotyczące projektowania regulacji usług finansowych, kapitałów banku i gwarancji depozytów, wymogi kapitałowe oparte na metodzie value-at-risk lub alternatywnych miarach, za i przeciw bankowości uniwersalnej i grupom bankowo-ubezpieczeniowym (*bancassurance*), instrumenty pochodne, usługi płatności elektronicznych dostarczanych przez instytucje parabankowe, regulacja tych instytucji i konglomeratów finansowych oraz rola Europejskiego Banku Centralnego jako nadzorcy i pożyczkodawcy ostatniej instancji.

Problem postępowania z bankami znajdującymi się w złej sytuacji finansowej był tematem pierwszego spotkania Europejskiego Komitetu Cieni Regulacji Finansowych. Komitet wskazuje, że o ile w założeniach Europejskiej Unii Monetarniej wyraźnie i mocno podkreśla się znaczenie stabilności monetarnej w Europie, o tyle brak odpowiadającego wspólnego podejścia w kwestii stabilności rynków i instytucji finansowych. W swym oświadczeniu Komitet domaga się ustalenia procedur postępowania z bankami będącymi w kłopotach finansowych – procedur opartych na zasadzie, że regulacje i nadzór bankowy powinny wzmacniać, a nie zastępować dyscyplinę narzuconą przez mechanizm rynkowy. Komitet proponuje następujące procedury postępowania z bankami znajdującymi się w kłopotach finansowych:

- ❖ formalne ustalenie kolejnych poziomów wielkości kapitałów, po zejściu poniżej których następować będzie stopniowe ograniczanie działalności banku, na długo przed wystąpieniem niewypłacalności. Takie podejście znane jest jako,

system wczesnej interwencji i restrukturyzacji – *structured early intervention and restructuring (SEIR)*. Ponieważ problemy w banku zwykle narastają stopniowo, taki system pozwala reagować na bieżąco i jest pewnego rodzaju automatycznym stabilizatorem: ogranicza ewentualne ryzykowne posunięcia banku, eliminuje możliwość stosowania przez regulatora polityki „pobłażania”, niereagowania na niepokojące sygnały,

- ❖ w przypadku niewypłacalności banku rząd nie powinien chronić akcjonariuszy i kredytodawców poza zobowiązaniami przyjętymi w ramach oficjalnego systemu gwarancji depozytów,
- ❖ banki nie mogą być bezwarunkowo chronione przed upadkiem, bank centralny powinien być gotowy do udzielenia pomocy jedynie w wyjątkowych okolicznościach ryzyka załamania systemowego,
- ❖ narodowi regulatorzy i nadzór bankowy muszą być bardziej niezależni od nacisków politycznych w celu wzmocnienia integralności systemu SEIR i procesu likwidacji.

(JM)

(„The Banker” – August 1998)

PLANY RESTRUKTURYZACJI LONG TERM CREDIT BANK – JEDNEGO Z NAJWIĘKSZYCH BANKÓW W JAPONII

Long Term Credit Bank (LTCB) został utworzony w Japonii w 1952 r. i miał przez długi okres finansować rozwijające się grupy przemysłowe, m.in. Toyotę i Hondę. W kwietniu 1987 r. jego akcje osiągnęły rekordowy poziom 2820 jenów. 11 lat później kosztowały mniej niż 10% tej wielkości. Bank okazał się nieefektywny, stał się anachronizmem w okresie rozwoju japońskiego rynku obligacji przedsiębiorstw, który dostarczał tańszego finansowania niż kredyt bankowy. Na początku czerwca 1998 r. pojawiły się pierwsze sygnały o kryzysie płynnościowym LTCB. Gdy pod koniec czerwca akcje spadły do 62 jenów, rząd nawoływał do „wiary” w LTCB, dając do zrozumienia, że wesprze finansowo ten bank. Jednakże przez prawie pół roku od wystąpienia pierwszych problemów rząd nie potrafił znaleźć rozwiązania tego kryzysu. Na Japonię zaczęli naciskać partnerzy hand-

lowi i rynki finansowe, by podjęła zdecydowane działania. Wywołało to spekulacje, że rząd może podjąć decyzję o zamknięciu LTCB, jeżeli bank ten okaże się niewypłacalny. Jednakże Ministerstwo Finansów i Bank of Japan (BoJ) przekonywali, że upadek tego banku spowodowałby ryzyko systemowe i dalszy spadek zaufania do Japonii. Jeżeli LTCB upadłby, to miałyby to bardzo dramatyczny wpływ na globalną bankowość. LTCB jest bankiem bardzo zaangażowanym na rynkach międzynarodowych. BoJ wskazuje, że upadek LTCB stworzyłby poważne systemowe zagrożenie na rynkach finansowych. LTCB z aktywami ważonymi ryzykiem w wysokości ponad 19 000 mld jenów jest dużo większy niż zachodnie banki, takie jak Barings, który upadł w ostatnich latach. Tak więc rząd zdecydował o wyciągnięciu z kłopotów największy bank japoński aniżeli dopuszczeniu do jego upadłości.

Początkowo, w sierpniu 1998 r., mówiono o planach głębokiej restrukturyzacji oraz połączenia LTCB z Sumitomo Trust Bank. Sumitomo Trust był prezentowany jako „dobry” bank, który ratuje „zły” bank. W rzeczywistości miał on również ogromne problemy kredytowe, a głównym powodem, dla którego Sumitomo jako pierwszy zgodził się na plany połączenia, było to, że jest silnie zaangażowany w niewypłacalnych filiach LTCB. Urzędnicy państwowi wskazywali, że bank otrzyma przynajmniej 500 mld jenów (3,5 mld USD), a jeśli będzie konieczne, nawet do 1000 mld jenów. Minister finansów podkreślał, że zaangażowanie funduszy nastąpi jedynie wtedy, gdy plan restrukturyzacji LTCB zostanie zaakceptowany przez rząd. To wiązałoby się z przyspieszeniem realizacji wcześniejszych zobowiązań o redukcji zatrudnienia i wycofaniu się z zagranicznej działalności. Sześciu dyrektorów miało zostać zwolnionych. Stracił mieli również akcjonariusze – przypuszczano, że przejęcie nastąpi przy cenie 50 jenów za akcję LTCB, czyli 1/7 jej wartości pół roku temu. Wielu analityków bankowych uważało, że ten plan miał jeszcze inną zaletę poza uniknięciem ryzyka systemowego. Połączenie banków zmusiłoby LTCB do spisania w straty 750 mld jenów z ogólnej sumy 1333 mld jenów złych długów. Mogłoby to pomóc zredukować nadmierną „objętość” przerośniętego japońskiego sektora bankowego.

We wrześniu rząd ogłosił, że LTCB zostanie znacjonalizowany i potem zlikwidowany. W październiku władze ujawniły, że zobowiązania banku przekraczają jego aktywa o co najmniej 340 mld jenów (ok. 2,9 mld USD). Pozostaje pytanie, jak grupa LTCB zostanie zamknięta. Nie jest pewne, ile otrzymają dotychczasowi akcjonariusze. Oczekuje się, że rząd wykupi akcje raczej po cenie zbliżonej do rynkowej niż wartości nominalnej, która wynosi ok. 50 jenów. Pod koniec października cena rynkowa wynosiła 3 jeny (pod koniec września 19 jenów). Przy cenie 3 jeny za akcję rząd musiałby zapłacić w sumie 7,25 mld jenów, przy cenie 50 jenów – ok. 120 mld jenów. Środki mają pochodzić z kwoty 18 000 mld jenów przeznaczonych na nacjonalizację banków z ogólnego rządowego

Bezpieczny Bank

pakietu pomocowego w wysokości 60 000 mld jenów. Pod znakiem zapytania stają również plany połączenia z bankiem Sumimoto Trust. Jedną z opcji jest następująca: kiedy już LTCB zostanie znacjonalizowany, dobre kredyty zostaną sprzedane Sumimoto Trust, a rząd użyje publicznych pieniędzy do pokrycia strat związanych ze złymi długami. Alternatywnie LTCB może być wykorzystany jako bank pomostowy, łącząc się z innymi zagrożonymi instytucjami finansowymi.

Szefowie zachodnich banków centralnych podkreślają, że koszt rozwiązania problemów złych długów byłby dużo niższy, gdyby rząd japoński uznał potrzebę zaangażowania publicznych pieniędzy kilka lat temu. *(JM)*

(„Financial Times” – 22–23.08.98; 19–20, 28.09.98; 14, 24–25, 27.10.98; „The Economist” – 17.10.98)