



## **ZAGROŻENIA DLA STABILNOŚCI KRAJOWEGO SYSTEMU BANKOWEGO W OKRESIE KRYZYSU WYNIKAJĄCE Z DOMINACJI KAPITAŁU ZAGRANICZNEGO – FIKCJA CZY RZECZYWISTOŚĆ?**

**Krzysztof Dobrowolski**

### **Streszczenie**

W okresie transformacji systemu bankowego pojawiały się liczne głosy krytykujące nadmierny udział kapitału zagranicznego w tym sektorze. Przedstawiano potencjalne zagrożenia dla stabilności systemu bankowego i gospodarczego, jakie mogą wynikać z dysproporcji pomiędzy udziałem kapitału krajowego i zagranicznego we własności banków. Celem artykułu jest odpowiedź na pytanie, czy wyrażane obawy znalazły odzwierciedlenie w przebiegu rzeczywistych procesów na krajowym rynku usług bankowych, w okresie obecnego kryzysu światowego systemu finansowego.

W pierwszym punkcie przedstawiono strukturę podmiotową i własnościową krajowego sektora bankowego. Z uwagi na fakt, że definicje takich kluczowych dla niniejszego tekstu pojęć, jak bank, instytucja kredytowa, czy instytucja finansowa, zawarte w regulacjach unijnych i prawie krajowym nie pokrywają się, w punkcie drugim artykułu poddano je analizie.

W kolejnym punkcie tekstu scharakteryzowano, w oparciu o raporty Komisji Nadzoru Bankowego i Narodowego Banku Polskiego, zachowania banków na rynku usług kredytowych i w zakresie przepływów finansowych pomiędzy krajowymi spółkami – córkami a zagranicznymi spółkami – matkami w latach 2007 – 2011.

Ostania część artykułu poświęcona została ocenie koncepcji wykupu banków zagranicznych przez kapitał krajowy lub niebankowe konsorcja krajowo – zagraniczne, w świetle sytuacji na krajowym rynku bankowym.

**Słowa kluczowe:** krajowy system bankowy, inwestycje zagraniczne, struktura własnościowa krajowego sektora bankowego, wykup banków zagranicznych

## Wstęp

W krajowym systemie bankowym zdecydowanie przeważają banki z udziałem kapitału zagranicznego, co jest wynikiem procesów prywatyzacji przeprowadzonych w tym sektorze w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, w których kapitał ten bez przeszkód uczestniczył oraz liberalnej polityki w zakresie podejmowania działalności w Polsce przez banki zagraniczne. Polityka ta, początkowo podyktowana była koniecznością szybkiej przebudowy struktury podmiotowej zacofanego sektora bankowego i wprowadzenia nowoczesnych technologii bankowych, później zaś stanowiła dodatkowo pochodną naszych zobowiązań w stosunku do OECD oraz Unii Europejskiej. Stan, w którym krajowy sektor bankowy bardzo silnie uzależniony jest od banków zagranicznych, stanowił przedmiot częstej krytyki, w której zwracano uwagę na związane z tym niebezpieczeństwa. Jednym z głównych zagrożeń dla stabilności całego systemu gospodarczego, które często stanowiło przedmiot zaniepokojenia części ekonomistów, była potencjalna możliwość transferu kapitałów z krajowych spółek córek do zagranicznych spółek - matek oraz możliwość znacznego ograniczania zakresu akcji kredytowej, rozwijanej przez banki podporządkowane i oddziały banków zagranicznych, działające na rynku krajowym, zwłaszcza w sytuacji kryzysowej lub charakteryzującej się występowaniem zaburzeń w systemie finansowym.

Niestabilna sytuacja na krajowym rynku finansowym, z którą mamy do czynienia od kilku lat, stanowi dobrą okazję do empirycznego zweryfikowania słuszności obaw krytyków istniejącej w Polsce struktury własnościowej rynku bankowego. Rozważania na ten temat należałoby jednak poprzedzić dokładniejszą analizą struktury podmiotowej i własnościowej krajowego rynku bankowego oraz wynikających z niej konsekwencji w zakresie nadzoru bankowego, ponieważ problem ten jest często traktowany pobieżnie albo całkowicie pomijany. W rzeczywistości natomiast, forma prawna prowadzenia działalności bankowej przez podmioty zagraniczne ma istotny wpływ na możliwości sprawowania nad nimi kontroli przez Komisję Nadzoru Finansowego, o czym często się zapomina, traktując je wszystkie jako jednolitą grupę.

## 1. Struktura podmiotowa i własnościowa krajowego sektora usług bankowych

W 2007 roku, w którym pojawiły się na polskim rynku finansowym wyraźniejsze symptomy zawirowań, prowadziło w Polsce działalność operacyjną 645 banków i oddziałów instytucji kredytowych, w tym 50 banków komercyjnych, 14 oddziałów instytucji kredytowych i 581 banki spółdzielcze<sup>1</sup>. Struktura ta, ulegała pewnym zmianom na przestrzeni lat, przy czym zachowana w nich była istotna prawidłowość. W wyniku fuzji i przejęć malała liczba banków spółdzielczych, wśród banków komercyjnych pojawiały się nowe podmioty, przy występowaniu równoległych procesów fuzji i przejęć, natomiast wejście Polski do Unii Europejskiej zaowocowało pojawieniem się oddziałów instytucji kredytowych. W 2003 roku nie było w Polsce żadnego oddziału instytucji kredytowej, w roku 2004 pojawiły się cztery pierwsze a do roku 2011 ich liczba zwiększyła się do 20. Liczba banków komercyjnych zmalała w tym samym okresie (lata 2003 – 2011) z 58 do 48 a banków spółdzielczych z 600 do 574<sup>2</sup>. Zmiany te spowodowały, że w październiku 2011 roku funkcjonowały na rynku 642 banki i oddziały instytucji kredytowych.

W strukturze własnościowej banków na rynku krajowym zaszły nieznaczne zmiany w latach 2007 – 2010<sup>3</sup>. W roku 2007 procentowy udział banków z kapitałem krajowym w aktywach

<sup>1</sup> Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Raport o sytuacji banków w 2007 roku*. Warszawa 2008, s. 20.

<sup>2</sup> Ibidem. s. 20 oraz Urząd Komisji Nadzoru Bankowego, *Dane miesięczne o rynku bankowym*. Warszawa październik 2011 (Tabela 1, Dane strukturalne).

<sup>3</sup> Brak jeszcze dokładnych danych za rok 2011.

całego sektora bankowego wynosił 29,1% przy 70,9% udziale kapitału zagranicznego. Kapitał krajowy to przede wszystkim kapitał państwowy (18,3% udział banków kontrolowanych przez Skarb Państwa w aktywach całego sektora), w znacznie mniejszym stopniu spółdzielczy (6,2% udział banków spółdzielczych w aktywach całego sektora) i śladowy nieomal prywatnych inwestorów krajowych (4,6% udział banków kontrolowanych przez prywatny kapitał krajowy w aktywach sektora). Zagraniczne banki komercyjne posiadały 66,6% udział w aktywach całego sektora a oddziały zagranicznych instytucji kredytowych 4,3% udział. Struktura własnościowa rynku bankowego w roku 2007 w ujęciu liczbowym przedstawiała się następująco: Skarb Państwa kontrolował 4 banki komercyjne<sup>4</sup>, inwestorzy krajowi kontrolowali 6 banków komercyjnych i wszystkie banki spółdzielcze (581 podmiotów), inwestorzy zagraniczni kontrolowali 40 banków komercyjnych oraz wszystkie oddziały instytucji kredytowych (14 podmiotów)<sup>5</sup>.

Wśród inwestorów zagranicznych dominował kapitał włoski (17,4% aktywów całego sektora) a następne pozycje zajmował kapitał: holenderski, niemiecki i amerykański<sup>6</sup>. Podkreślić należy, że „Struktura własnościowa polskiego sektora jest charakterystyczna dla większości nowych krajów UE”<sup>7</sup>.

Na koniec 2010 roku uległ nieznacznemu zwiększeniu, w porównaniu z rokiem 2007, udział banków kontrolowanych przez kapitał państwowy w aktywach sektora (21,5%) oraz udział banków kontrolowanych przez krajowy kapitał prywatny (6,2%) przy nieznacznym zmniejszeniu udziału banków spółdzielczych w aktywach sektora (6,1%). W rezultacie tych zmian udział kapitału krajowego w aktywach sektora wzrósł do poziomu 33,8%. Udział kapitału zagranicznego w aktywach sektora obniżył się do poziomu 66,2%, przy czym zagraniczne banki komercyjne obniżyły swój udział do 61,5%, natomiast wzrósł udział oddziałów zagranicznych instytucji kredytowych do poziomu 4,7% wartości aktywów całego sektora.

Kapitał krajowy w 2010 roku nadal kontrolował 10 banków komercyjnych, w tym cztery podmioty były kontrolowane przez Skarb Państwa. Zmniejszyła się, w porównaniu z rokiem 2007, liczba banków spółdzielczych (576 podmiotów). Liczba banków komercyjnych kontrolowanych przez kapitał zagraniczny zmniejszyła się o jeden podmiot (39 banków), natomiast wzrosła do 21 liczba oddziałów zagranicznych instytucji kredytowych. W wyniku powyższych zmian liczba banków i oddziałów instytucji kredytowych ukształtowała się na koniec 2010 roku na poziomie 646 podmiotów<sup>8</sup>.

Wśród inwestorów zagranicznych nadal dominował kapitał włoski, chociaż jego udział w aktywach sektora zmniejszył się do poziomu 12,4%, a następne pozycje zajmował kapitał niemiecki (10,4% udział w aktywach sektora), holenderski (8,6% udział w aktywach sektora) i amerykański (6,9% udział w aktywach sektora)<sup>9</sup>.

Pozytywnym zjawiskiem w strukturze własnościowej sektora bankowego jest rozproszenie kapitału zagranicznego pod względem kraju pochodzenia, co powoduje, że jest on „relatywnie odporny na negatywne zjawiska gospodarcze mogące wystąpić w poszczególnych krajach”<sup>10</sup> a fakt notowania największych banków na warszawskiej giełdzie zwiększa jego transparentność. W 2007 roku na krajowym rynku bankowym obecni byli inwestorzy z 17 krajów a w roku 2010 z 18 krajów.

<sup>4</sup> PKO BP, Bank Gospodarstwa Krajowego, Bank Poczty i Bank Ochrony Środowiska.

<sup>5</sup> Wszystkie dane dotyczące struktury własnościowej za: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Raport o sytuacji banków w 2007 roku*. Warszawa 2008, s. 21.

<sup>6</sup> Ibidem, s. 22.

<sup>7</sup> Ibidem, s. 22.

<sup>8</sup> Wszystkie dane dotyczące struktury własnościowej za: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Raport o sytuacji banków w 2010 roku*. Warszawa 2011, s. 13.

<sup>9</sup> Ibidem, s. 13.

<sup>10</sup> Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Raport o sytuacji banków w 2007 roku...*, op.cit., s. 22.

Na krajowym rynku usług bankowych działają także Spółdzielcze Kasy Oszczędnościowo-Kredytowe, należące do grupy podmiotów określanych mianem „parabanków”. Są to instytucje finansowe niebędące bankami, ale uprawnione, na mocy ustaw szczegółowych do świadczenia niektórych usług bankowych. SKOK-i świadczą przede wszystkim usługi depozytowo-kredytowe dla osób fizycznych. Na koniec 2010 roku zgromadziły one 13,0 mld zł depozytów (1,29% depozytów zgromadzonych w sektorze finansowym) i udzieliły pożyczek i kredytów o wartości 9,8 mld zł (1,24% kredytów udzielonych przez banki)<sup>11</sup>.

Do 21 listopada 2011 r. wpłynęło do polskich władz nadzorczych 346 notyfikacji od instytucji kredytowych o zamiarze podjęcia przez nie działalności transgranicznej na terytorium Polski. Prowadzą one jednak działalność głównie na rynku usług hurtowych<sup>12</sup>, jedynie nieznaczny odsetek transakcji dotyczy rynku detalicznego.

Istotne znaczenie dla stabilności sektora bankowego, zwłaszcza w sytuacji jego zróżnicowanej struktury własnościowej, co niewątpliwie występuje na rynku krajowym, ma właściwie sprawowany nadzór. Nie zapewnia on, co prawda, bezpośredniego wpływu na rozmiary akcji kredytowej banków, zwłaszcza zagranicznych, ale może oddziaływać na rozmiary przepływów kapitałowych pomiędzy zagranicznymi bankami-matkami, a ich krajowymi córkami. Regulacje unijne różnicują uprawnienia nadzorcze właściwych instytucji krajowych w odniesieniu do podmiotów zagranicznych, w zależności od tego w jakiej formie prawnej prowadzą one działalność bankową w kraju goszczącym. Przeanalizować należy więc ten problem dokładniej, wyjaśniając równocześnie czym różnią się na gruncie prawa polskiego i unijnego między innymi takie pojęcia jak bank, instytucja kredytowa, oddział instytucji kredytowej, ponieważ pozostaje to w związku z zagadnieniem uprawnień Komisji Nadzoru Finansowego do nadzorowania zagranicznych podmiotów krajowego rynku bankowego.

## 2. Podmioty rynku finansowego w unijnej i krajowej terminologii prawnej

W prawie unijnym nie zdefiniowano terminu bank. Różnorodność systemów bankowych, i co się z tym wiąże, wiele różniących się między sobą instytucji wchodzących w ich skład w poszczególnych krajach unijnych utrudnia lub wręcz uniemożliwia opracowanie jednej definicji banku, powszechnie obowiązującej w każdym kraju członkowskim. Zamiast tego, dyrektywa 2006/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 14 czerwca 2006 r. posługuje się terminem instytucja kredytowa<sup>13</sup>. Zgodnie z tym aktem prawnym instytucja kredytowa to przedsiębiorstwo, którego działalność polega na przyjmowaniu depozytów lub innych funduszy podlegających zwrotowi od ludności<sup>14</sup> oraz na przyznawaniu kredytów na swój własny rachunek, lub instytucja pieniądza elektronicznego w rozumieniu dyrektywy 2000/46/WE<sup>15</sup>. Tak zdefiniowana instytucja kredytowa jest pojęciem szerszym niż bank, ponieważ obejmuje każdy podmiot upoważniony do przyjmowania depozytów i udzielania kredytów, czyli też niektóre tzw. instytucje

<sup>11</sup> Sprawozdanie finansowe Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej za rok 2010, s. 12 oraz dane Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego.

<sup>12</sup> Obejmuje on transakcje międzybankowe oraz wysokokwotowe rozliczenia między bankami a przedsiębiorcami.

<sup>13</sup> Dyrektywa 2006/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe. Wcześniej obowiązywała dyrektywa 2000/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 20 marca 2000 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe.

<sup>14</sup> Pod pojęciem „ludność” rozumie się zarówno osoby fizyczne jak i osoby prawne.

<sup>15</sup> Dyrektywa 2000/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 18 września 2000 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje pieniądza elektronicznego oraz nadzoru ostrożnościowego nad ich działalnością.

parabankowe<sup>16</sup>, jeżeli posiadają te uprawnienia. Nie jest natomiast instytucją kredytową, w myśl dyrektywy, „podmiot, który przyjmuje od ludności depozyty i (lub) inne fundusze, ale nie jest jednocześnie uprawniony do udzielania kredytów. Podobne ograniczenie występuje w stosunku do podmiotów, które nie przyjmują depozytów i (lub) innych funduszy, ale działalność swą koncentrują na finansowaniu podmiotów zewnętrznych. Nie jest też instytucją kredytową podmiot, który wykonuje oba podstawowe rodzaje działalności, lecz depozyty przyjmuje od ściśle określonej grupy podmiotów (czyli nie od szeroko rozumianej ludności)”<sup>17</sup>.

Dyrektywa 2006/48/WE definiuje również znaczenie terminu instytucja finansowa, którą jest przedsiębiorstwo inne niż instytucja kredytowa, którego podstawową działalnością jest nabywanie pakietów akcji lub wykonywanie jednego lub więcej spośród rodzajów działalności wymienionych w pkt. 2 – 12 załącznika I<sup>18</sup>. Takie zawężone znaczenie pojęcia instytucja finansowa różni się w zasadniczy sposób od szerokiego znaczenia nadawanego mu zwyczajowo w naukach ekonomicznych, gdzie oznacza ono każdy podmiot działający w szeroko pojętej sferze finansowej, czyli też bank i parabank. Należy jednak zwrócić uwagę, że w wielu publikacjach ekonomicznych nie definiuje się w ogóle terminu instytucja finansowa, uznając, że powszechnie akceptowane i zrozumiałe jest jego szerokie znaczenie.

W polskim prawie bankowym<sup>19</sup>, odmiennie niż w prawie unijnym, zdefiniowane jest pojęcie bank, a także inne znaczenie, niż w dyrektywie unijnej, nadano pojęciu instytucja kredytowa<sup>20</sup>. W trakcie przystosowywania polskiego prawa do prawa unijnego krajowy ustawodawca nie zdecydował się, niestety, na nadanie temu terminowi znaczenia przyjętego w dyrektywie unijnej.

Zgodnie z artykułem 2 prawa bankowego, bank jest osobą prawną utworzoną zgodnie z przepisami ustaw, działającą na podstawie zezwoleń uprawniających do wykonywania czynności bankowych<sup>21</sup> obciążających ryzykiem środki powierzone pod jakimkolwiek tytułem zwrot-

<sup>16</sup> Parabanki to podmioty nie będące bankami, ale upoważnione, na mocy odrębnych przepisów do wykonywania określonych czynności bankowych. W Polsce instytucjami parabankowymi są Spółdzielcze Kasy Oszczędnościowo - Kredytowe. Jednak na mocy odrębnego wyłączenia wprowadzonego do dyrektywy w wyniku zgłoszenia rządu polskiego, SKOK-i nie podlegają, podobnie jak Bank Gospodarstwa Krajowego, regulacjom dyrektywy 2006/48/WE. Inne rządy państw członkowskich UE także zgłosiły wyłączenia niektórych swoich instytucji spod tej regulacji, co znalazło odbicie w zapisach artykułu 2, tytułu 1 dyrektywy.

<sup>17</sup> F. Grzegorzczak, J. Hejnar, M. Łuc, I. Styn, M. Szaraniec, U. Walczak, *Instytucje i usługi finansowe*. Warszawa 2010, s. 33.

<sup>18</sup> W załączniku I do dyrektywy 2006/48/WE wymieniono następujące rodzaje działalności: udzielanie kredytów, w tym między innymi: kredytu konsumenckiego, kredytu hipotecznego, factoring z regresem lub bez, finansowanie transakcji handlowych (w tym forfaiting), leasing finansowy, usługi płatnicze zgodnie z definicją w art. 4 ust. 3 dyrektywy 2007/64/WE w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego, wydawanie innych środków płatności i administrowanie nimi (np. czeków podróżnych i czeków bankierskich), gwarancje i zobowiązania, obrót na własny rachunek lub na rachunek klienta: instrumentami rynku pieniężnego, dewizami, opcjami i terminowymi umowami na instrumenty finansowe typu „futures”, instrumentami stopy procentowej i wymiany walutowej lub zbywalnymi papierami wartościowymi, uczestniczenie w emisji papierów wartościowych i świadczenie usług związanych z taką emisją, doradztwo dla przedsiębiorstw gospodarczych w zakresie struktury kapitałowej, strategii przemysłowej i kwestii z nimi związanych, jak również doradztwo i usługi dotyczące łączenia się oraz nabywania przedsiębiorstw gospodarczych, pośrednictwo na rynku pieniężnym, zarządzanie portfelem i doradztwo inwestycyjne, przechowywanie i administrowanie papierami wartościowymi.

<sup>19</sup> Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. prawo bankowe (tekst jedn.: Dz. U. z 2002 r. nr 72, poz. 665 z późn. zm.).

<sup>20</sup> W punkcie I i III tego artykułu, pojęcia bank i instytucja kredytowa używane są zgodnie z ich znaczeniem nadanym przez prawo bankowe.

<sup>21</sup> Zgodnie z art. 5 prawa bankowego czynnościami bankowymi są: przyjmowanie wkładów pieniężnych płatnych na żądanie lub z nadejściem oznaczonego terminu oraz prowadzenie rachunków tych wkładów, prowadzenie innych rachunków bankowych, udzielanie kredytów, udzielanie i potwierdzanie gwarancji bankowych oraz otwieranie i potwierdzanie akredytyw, emitowanie bankowych papierów wartościowych, przeprowadzanie bankowych rozliczeń pieniężnych, wydawanie instrumentu pieniądza elektronicznego, wykonywanie innych czynności przewidzianych wyłącznie dla banku w odrębnych ustawach. Czynnościami bankowymi są również następujące

nym. Instytucja kredytowa to podmiot mający swoją siedzibę za granicą Rzeczypospolitej Polskiej na terytorium jednego z państw członkowskich Unii Europejskiej, prowadzący we własnym imieniu i na własny rachunek, na podstawie zezwolenia właściwych władz nadzorczych, działalność polegającą na przyjmowaniu depozytów lub innych środków powierzonych pod jakimkolwiek tytułem zwrotnym i udzielaniu kredytów lub na wydawaniu pieniądza elektronicznego. Nie jest więc, w myśl tej definicji, instytucją kredytową żaden bank mający swoją siedzibę w Polsce. Nie jest także instytucją kredytową bank mający swoją siedzibę za granicą, ale w państwie nie będącym członkiem Unii Europejskiej, gdyż taki bank zdefiniowany jest w ustawie jako bank zagraniczny<sup>22</sup>.

Inne jednak określenie instytucji kredytowej znajduje się w ustawie o nadzorze uzupełniającym<sup>23</sup>. Zgodnie z nim instytucją kredytowa to:

- - bank krajowy w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy prawo bankowe,
- - bank zagraniczny w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy prawo bankowe,
- - instytucja kredytowa w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 17 ustawy prawo bankowe,
- - instytucja pieniądza elektronicznego w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy o elektronicznych instrumentach płatniczych<sup>24</sup>.

Jest to więc definicja znacznie szersza, niż zawarta w prawie bankowym. Dla potrzeb nadzoru uzupełniającego stosowana więc musi być szersza definicja instytucji kredytowej, natomiast definicja węższa „w pozostałych przypadkach określonych przepisami prawa bankowego”<sup>25</sup>.

W prawie bankowym zdefiniowano także termin instytucja finansowa, którą jest podmiot niebędący bankiem i instytucją kredytową, którego podstawowa działalność będąca źródłem większości przychodów polega na wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie określonym w art. 4 pkt 7 ustawy<sup>26</sup>.

Zagraniczne instytucje kredytowe, w rozumieniu prawa unijnego, mogą prowadzić na polskim rynku usług bankowych działalność trans- graniczną, albo działalność w formie: banku

czynności, o ile są one wykonywane przez banki: udzielanie pożyczek pieniężnych, operacje czekowe i wekslowe oraz operacje, których przedmiotem są warranty, wydawanie kart płatniczych oraz wykonywanie operacji przy ich użyciu, terminowe operacje finansowe, nabywanie i zbywanie wierzytelności pieniężnych, przechowywanie przedmiotów i papierów wartościowych oraz udostępnianie skrytek sejfowych, prowadzenie skupu i sprzedaży wartości dewizowych, udzielanie i potwierdzanie poręczeń, wykonywanie czynności zleconych, związanych z emisją papierów wartościowych, pośrednictwo w dokonywaniu przekazów pieniężnych oraz rozliczeń w obrocie dewizowym.

<sup>22</sup> Bank zagraniczny to bank mający siedzibę za granicą Rzeczypospolitej Polskiej, na terytorium państwa niebędącego członkiem Unii Europejskiej. Ibidem, art. 4 pkt. 2.

<sup>23</sup> Ustawa z 15 kwietnia 2005 r. o nadzorze uzupełniającym nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń, zakładami reasekuracji i firmami inwestycyjnymi wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego (Dz. U. nr 83 poz. 719).

<sup>24</sup> Ustawa z 12 września 2002 r. o elektronicznych instrumentach płatniczych (Dz. U. nr 169 poz. 1385). „Instytucja pieniądza elektronicznego nie jest instytucją finansową w rozumieniu ustawy prawo bankowe. Może natomiast wykonywać czynności bankowe mimo braku statusu banku. Uznawana jest za podmiot należący do kategorii parabanków”. Z. Ofiarski, *Prawo bankowe*. Warszawa 2011, s. 22.

<sup>25</sup> Ibidem, s. 23.

<sup>26</sup> Art. 4 pkt 7 prawa bankowego wymienia następujące rodzaje działalności: nabywanie i zbywanie udziałów lub akcji, udzielanie pożyczek ze środków własnych, udostępnianie składników majątkowych na podstawie umowy leasingu, świadczenie usług w zakresie nabywania i zbywania wierzytelności, świadczenie usług związanych z transferem środków pieniężnych, emitowanie instrumentów płatniczych i administrowanie nimi, udzielanie gwarancji, poręczeń lub zaciąganie innych zobowiązań nieujmowanych w bilansie, obrót na rachunek własny lub rachunek innej osoby fizycznej, osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, o ile posiada zdolność prawną: terminowymi operacjami finansowymi, instrumentami rynku pieniężnego, papierami wartościowymi, uczestniczenie w emisji papierów wartościowych lub świadczenie usług związanych z taką emisją, świadczenie usług w zakresie zarządzania aktywami, świadczenie usług w zakresie doradztwa finansowego, w tym inwestycyjnego, świadczenie usług polegających na wykonywaniu zleceń na rynku pieniężnym.

(filii), oddziału lub przedstawicielstwa. Instytucje kredytowe mające siedzibę w kraju członkowskim Unii Europejskiej korzystają przy tym z zasady jednolitego zezwolenia (principle of single license), zgodnie z którą instytucja kredytowa uzyskawszy zezwolenie na prowadzenie działalności w jednym kraju unijnym, może prowadzić działalność w tym samym zakresie w każdym innym kraju unijnym (działalność trans graniczna albo w formie oddziału), bez konieczności uzyskiwania odrębnych zezwoleń.

Działalność transgraniczna polega na bezpośrednim świadczeniu usług bankowych przez bank mający siedzibę za granicą, bez tworzenia oddziałów czy filii, w kraju, w którym usługi te są świadczone. Jest rzeczą oczywistą, że w takiej sytuacji bank zagraniczny<sup>27</sup> podlega nadzorowi kraju, w którym ma on swoją siedzibę.

Bank (filia) jest odrębną od banku macierzystego osobą prawną, zakładaną według prawa państwa goszczącego<sup>28</sup>. Utworzenie banku (filii) na terytorium kraju goszczącego wymaga uzyskania zezwolenia jego władz nadzorczych, one też sprawują nadzór nad jego działalnością.

Oddział jest „jednostką organizacyjną podległą centrali, nieposiadającą podmiotowości prawnej i działającą na rachunek centrali”<sup>29</sup>. Zasadniczo oddział podlega nadzorowi bankowemu kraju siedziby spółki macierzystej. Szczegółowo natomiast rzecz ujmując „Obowiązek nadzorowania stabilności finansowej instytucji kredytowej, w szczególności jej wypłacalności, spoczywa na państwach członkowskich pochodzenia, zgodnie z zasadą nadzoru kraju macierzystego obowiązującą w prawie bankowym UE. Organy nadzoru państwa przyjmującego są z kolei odpowiedzialne za nadzorowanie płynności oddziałów<sup>30</sup> i realizację na jego terytorium polityki pieniężnej. Nadzór nad ryzykiem rynkowym powinien zaś stanowić przedmiot bliskiej współpracy między nadzorami państwa przyjmującego i macierzystego”<sup>31</sup>.

Przedstawicielstwa banków zagranicznych nie mogą prowadzić na obszarze naszego kraju działalności bankowej. Celem ich tworzenia może być prowadzenie akcji marketingowych na rzecz banku macierzystego i rozpoznanie sytuacji na krajowym rynku bankowym, w celu późniejszego, ewentualnego rozpoczęcia działalności w formie oddziału lub banku (filii).

### 3. Zachowania banków i oddziałów instytucji kredytowych w okresie zawirowań na krajowym rynku usług bankowych (lata 2007 – 2011)

Kryzys na zagranicznych rynkach finansowych, którego pierwsze wyraźne symptomy wystąpiły w Stanach Zjednoczonych w latach 2005 – 2006 i który rozprzestrzenił się na inne kraje, głównie europejskie, za pośrednictwem papierów subprime, spowodował również zakłóce-

<sup>27</sup> Przez bank zagraniczny rozumie się w tym miejscu każdy bank mający siedzibę w innym kraju, a nie tylko bank zagraniczny w rozumieniu ustawy prawo bankowe.

<sup>28</sup> F. Grzegorzcyk, J. Hejnar, M. Łuc, I. Styn, M. Szaraniec, U. Walczak, *Instytucje...*, op. cit., s. 27.

<sup>29</sup> Ibidem, s. 27.

<sup>30</sup> Prawo bankowe (art. 141c ust. 1) określa, że „nadzór nad działalnością instytucji kredytowej prowadzącej działalność na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej poprzez oddział lub w ramach działalności transgranicznej sprawują, z zastrzeżeniem ust. 2 i art. 141a ust. 2, właściwe władze nadzorcze państwa macierzystego”. Przywołany ustęp 2 stanowi, że Komisja Nadzoru Finansowego sprawuje nadzór nad oddziałami instytucji kredytowych w zakresie utrzymywania przez nie płynności płatniczej „dostosowanej do rozmiarów i rodzaju działalności, w sposób zapewniający wykonanie wszystkich zobowiązań pieniężnych zgodnie z terminami ich płatności” (art. 8 prawa bankowego). Art. 141a określa, że „W przypadku gdy instytucja kredytowa prowadząca działalność na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej poprzez oddział lub w ramach działalności transgranicznej nie przestrzega przepisów prawa polskiego Komisja Nadzoru Finansowego wzywa, w formie pisemnej, tę instytucję do przestrzegania przepisów prawa polskiego i wyznacza jej odpowiedni termin do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości”, a po bezskutecznym upływie tego terminu „zawiadamia właściwe władze nadzorcze państwa macierzystego o stwierdzonych nieprawidłowościach”.

<sup>31</sup> A. Jurkowska-Zeidler, *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 132.

nia na krajowym rynku finansowym, chociaż: „papiery zagranicznych emitentów posiadało tylko 18 banków i oddziałów instytucji kredytowych. Ich łączna wartość wynosiła 6,1 mld zł i stanowiła zaledwie 4,5% całego portfela papierów wartościowych oraz niespełna 0,8% aktywów sektora, przy czym (...) tylko dwa banki poniosły niewielkie straty, które można bezpośrednio łączyć ze skutkami kryzysu”<sup>32</sup>. Skala tych strat była bardzo niewielka, bo stanowiła mniej niż 1% ich wyniku finansowego<sup>33</sup>.

W 2007 roku wpływ kryzysu finansowego na polski rynek bankowy był niewielki i przejawiał się przede wszystkim „wzrostem kosztów pozyskania pieniądza na rynku międzybankowym (zwłaszcza międzynarodowym) wynikającym ze wzrostu premii za ryzyko”<sup>34</sup>. Nie wpłynęło to jednak na zahamowanie akcji kredytowej banków, wprost przeciwnie, odnotowano dynamiczny wzrost wartości kredytów udzielonych przedsiębiorstwom i osobom fizycznym. Wartość kredytów zaciągniętych przez sektor niefinansowy wzrosła aż o 34,1%, z poziomu 314,7 mld zł do poziomu 421,9 mld zł, przy czym wartość kredytów udzielonych gospodarstwom domowym wzrosła o 38,6% a przedsiębiorstwom o 24,1%<sup>35</sup>. W przypadku kredytów dla podmiotów gospodarczych największa dynamika wzrostu dotyczyła kredytów na finansowanie nieruchomości oraz kredytów obrotowych, wolniej wzrastał wolumen kredytów inwestycyjnych<sup>36</sup>. Odnotowano jednak zaostrzenie kryteriów udzielania kredytów dużym przedsiębiorstwom, przy utrzymującej się tendencji łagodzenia kryteriów w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw<sup>37</sup>.

Źródłem finansowania akcji kredytowej był przyrost depozytów od podmiotów sektora niefinansowego a także środki pozyskane ze sprzedaży papierów wartościowych oraz wycofane depozyty z rynku międzybankowego. Po raz pierwszy, od początku okresu transformacji w Polsce, wartość kredytów dla sektora niefinansowego przekroczyła wartość depozytów tego sektora (dodatnia luka finansowania).

Podkreślić należy, że „w przypadku banków znajdujących się pod kontrolą inwestorów zagranicznych, znaczna część środków (niejednokrotnie 50%-100%) pochodzi od instytucji macierzystej lub innych podmiotów działających w ramach danej grupy kapitałowej. Co więcej, blisko 30% tych środków przyznana jest na długie okresy (powyżej 1 roku), co ma istotne znaczenie z punktu widzenia stabilności działania tych instytucji”<sup>38</sup>. To źródło finansowania akcji kredytowej wykorzystują przede wszystkim małe banki z dominującym udziałem kapitału zagranicznego. „Finansują one wzrost aktywów pożyczkami i kredytami oraz depozytami terminowymi od podmiotów finansowych – nierezydentów, z których większość jest długoterminowa i otrzymywana w ramach grupy kapitałowej”<sup>39</sup>. Od końca 2006 roku, szczególnie w bankach małych i średnich, coraz częściej występuje zjawisko finansowania akcji kredytowej zobowiązaniami krótkoterminowymi w stosunku do nierezydentów, co związane jest z większym ryzy-

<sup>32</sup>Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Raport o sytuacji banków w 2007 roku*. Warszawa 2008, s. 43.

<sup>33</sup>Ibidem, s. 19.

<sup>34</sup>Ibidem, s. 19. W tym okresie „W Polsce kryzys dotknął głównie rynek kapitałowy i przejawiał się w silnych spadkach na rynku akcji (nastąpiło też przesunięcie w czasie części IPO lub planów emisji akcji) oraz zahamowaniu napływu (w ujęciu netto), a następnie w odpływie środków z funduszy inwestycyjnych. Obserwowany wzrost rentowności na rynku instrumentów dłużnych, wydaje się być w większym stopniu związany z oczekiwaniami na dalsze zacieśnienie polityki pieniężnej przez NBP. Z drugiej strony, pod wpływem zawirowań na rynkach finansowych, niektóre polskie przedsiębiorstwa zdecydowały się na przesunięcie w czasie planów emisji papierów dłużnych na rynkach międzynarodowych”. Ibidem, s. 19.

<sup>35</sup>Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Raport o sytuacji banków w 2007 roku...*, op. cit., s. 28.

<sup>36</sup>„Niższe tempo wzrostu kredytów inwestycyjnych da się wyjaśnić finansowaniem inwestycji z innych źródeł, a zwłaszcza z kapitałów własnych oraz emisji akcji lub papierów dłużnych”. Ibidem, s. 37.

<sup>37</sup>Ibidem, s. 37.

<sup>38</sup>Ibidem, s. 39.

<sup>39</sup>Narodowy Bank Polski, *Raport o stabilności systemu finansowego-czerwiec 2008*, s. 62.



kiem utraty płynności<sup>40</sup>. Jednakże ryzyko to jest mniejsze w przypadku finansowania środkami pochodzącymi z wewnątrz grup kapitałowych, niż w przypadku finansowania ze źródeł rynkowych<sup>41</sup>.

Ujemna luka finansowa (wartość depozytów przekracza wartość udzielonych kredytów) występuje wśród niektórych dużych banków o rozbudowanej sieci oddziałów.

W 2008 roku tempo wzrostu akcji kredytowej, już wcześniej bardzo wysokie, uległo dalszemu przyspieszeniu, chociaż wzrost wartości nominalnych, zwłaszcza w przypadku kredytów dla gospodarstw domowych jest nieco zniekształcony znacznym osłabieniem notowań złotego. Wartość nominalna kredytów dla sektora niefinansowego wzrosła do poziomu 593,6 mld zł, czyli o 38,8% w porównaniu z rokiem 2007, przy czym wartość kredytów dla gospodarstw domowych wzrosła o 45% a dla podmiotów gospodarczych o 29,7%. Zmianie, w stosunku do roku 2007, uległa struktura kredytów udzielonych podmiotom gospodarczym, w której dominowały kredyty inwestycyjne (tempo wzrostu na poziomie 37,2%)<sup>42</sup>.

W stosunku do roku 2007 wzrósł udział wartości kredytów udzielonych przez banki z udziałem kapitału zagranicznego w ogólnej wartości udzielonych kredytów z poziomu 70,1% do poziomu 71,7% a zmalał udział kredytów udzielonych przez banki z kapitałem krajowym z poziomu 29,9% do poziomu 28,3%<sup>43</sup>.

W IV kwartale 2008 nastąpiło wyhamowanie akcji kredytowej dla sektora przedsiębiorstw, jednak po „oczyszczeniu” danych ze zmian kursów walut, dostrzegalny jest spadek dynamiki akcji kredytowej już od połowy 2007 roku. Nie można jednak tego zjawiska łączyć tylko z zaostrzeniem polityki kredytowej banków, ponieważ ważnym czynnikiem jest także ograniczenie popytu na kredyt ze strony przedsiębiorstw (i gospodarstw domowych), spowodowane ogólną sytuacją ekonomiczną, zwłaszcza na rynkach międzynarodowych. Należy także zwrócić uwagę na fakt, że utrzymywanie w dłuższym okresie tak szybkiego wzrostu poziomu kredytowania podmiotów gospodarczych i gospodarstw domowych mogłoby doprowadzić do powstania nierównowagi makroekonomicznej, w tym wzrostu presji inflacyjnej i spekulacyjnego wzrostu cen nieruchomości i innych aktywów, a także do wzrostu poziomu ryzyka dla samych banków, spowodowanego możliwością znacznego pogorszenia jakości portfela kredytowego w okresie gorszej koniunktury<sup>44</sup>.

W kontekście głównego wątku rozważań zawartych w tym artykule, podkreślić należy, że „wobec ograniczonych środków na rynku krajowym, bez wsparcia inwestorów zagranicznych nie byłby możliwy boom kredytowy obserwowany w latach 2007 – 2008. O ile do końca 2006 roku sektor bankowy dysponował nadwyżką w rozliczeniach z nierezydentami, o tyle w latach 2007 – 2008 to nierezydenci w znacznym stopniu finansowali rozwój akcji kredytowej w Polsce. Innymi słowy, gdyby nie środki pochodzące z zagranicy, to skala działalności kredytowej w latach 2007 – 2008 musiałaby być istotnie niższa (zwłaszcza w 2008 roku)”<sup>45</sup>.

<sup>40</sup> Ibidem, s. 62.

<sup>41</sup> Ibidem, s. 64.

<sup>42</sup> Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Raport o sytuacji banków w 2008 roku*. Warszawa 2009, s. 45.

<sup>43</sup> Ibidem, s. 34 oraz Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Raport o sytuacji banków w 2007 roku...*, op. cit., s. 21.

<sup>44</sup> Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Raport o sytuacji banków w 2007 roku ...*, op. cit., s. 37.

<sup>45</sup> Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Raport o sytuacji banków w 2008 roku...*, op. cit., s. 47-48. Por. ibidem, s. 55: „Przejście banków od roli dłużnika do roli wierzyciela w rozliczeniach z sektorem niefinansowym jest zmianą o charakterze strukturalnym. Oznacza to, że nastąpiło duże ograniczenie możliwości finansowania rozwoju działalności kredytowej w oparciu o depozyty sektora niefinansowego. Możliwe jest tylko finansowanie o przyrosty stanu depozytów, a ewentualny ich spadek może wymusić konieczność zmniejszenia akcji kredytowej. (...) Co więcej, obserwowany w ostatnich latach boom kredytowy był częściowo pochodną ekspansji banków zagranicznych i oddziałów instytucji kredytowych, które korzystały ze środków udostępnianych przez ich zagranicznych właścicieli. (...) Oznacza to, że bez środków pochodzących z zagranicy niemożliwa byłaby tak silna ekspansja kredytowa w latach 2007 – 2008”.

W roku 2009 znacznie zmniejszyła się dynamika akcji kredytowej banków. Wolumen kredytów dla sektora niefinansowego wzrósł jedynie o 5,8% do poziomu 627,9 mld zł<sup>46</sup>, przy czym nastąpił spadek wartości kredytów udzielonych przedsiębiorstwom o 4,4%<sup>47</sup> i wzrost wartości kredytów dla gospodarstw domowych o 11,9%<sup>48</sup>. Zjawisko wyhamowania dynamiki wzrostu wartości udzielonych kredytów, zaobserwowane w IV kwartale 2008 roku, utrzymywało się więc w roku następnym. Nie uległy natomiast zmianie główne jego przyczyny i – co należy podkreślić – nie było nią jedynie zaostrzenie polityki kredytowej banków, ponieważ po zdecydowanych zmianach w tym zakresie, które nastąpiły w IV kwartale 2008 roku<sup>49</sup>, trend zacieśniania polityki kredytowej banków nie był kontynuowany<sup>50</sup>. Jak wspomniano już wyżej, niezwykle wysokie tempo wzrostu akcji kredytowej z lat poprzednich nie mogło być kontynuowane z powodu zagrożeń dla stabilności systemu gospodarczego, ogólnej, niekorzystnej sytuacji w gospodarce światowej i związanym z tym spadkiem popytu na kredyt zgłaszanym przez podmioty gospodarcze i występowania barier w postaci ograniczonych źródeł finansowania banków. Istotny był także sam efekt bazy statystycznej<sup>51</sup>. Paradoksalnie, jedną z przyczyn spadku tempa dynamiki akcji kredytowej mogła być stopniowa poprawa koniunktury, powodująca wzrost poziomu środków własnych przedsiębiorstw i spadek ich uzależnienia od finansowania bankowego. Dodać należy, że znaczna część banków nie ograniczyła rozmiarów akcji kredytowej a nawet zwiększyła jej poziom. „Spośród 16 dużych i średnich banków o aktywach powyżej 20 mld zł, jedynie 5 zmniejszyło akcję kredytową, a w pozostałych wystąpił jej wzrost (w 4 o ponad 10%)”<sup>52</sup>

Ważnym elementem, rzutującym na ocenę relacji pomiędzy krajowymi bankami – córkami a ich zagranicznymi właścicielami jest fakt, że nie nastąpił przepływ środków od banków - córek do banków - matek. Nastąpił bowiem „spadek należności od nierezydentów (z 44,3 mld zł do 23,1 mld zł), co pośrednio wskazuje, że nie może być mowy o finansowaniu zagranicznych spółek - matek przez polskie banki”<sup>53</sup>. Podkreślić także należy, że pomimo trudnej sytuacji na międzynarodowym rynku finansowym nie nastąpiło ograniczenie finansowania swoich podmiotów zależnych przez zagraniczne spółki - matki<sup>54</sup>. Dodatnia luka finansowa „domykana jest przede wszystkim środkami pozyskanymi od zagranicznych banków. Są to w większości podmioty dominujące bądź powiązane kapitałowo z krajowymi bankami. Wartość tych zobowiązań

<sup>46</sup> Prawie identyczny w 2009 roku, jak z końcem 2008 r., poziom kursów głównych walut pozwala pominąć ich wpływ na dynamikę akcji kredytowej.

<sup>47</sup> „Należy dodać, że faktyczna wartość akcji kredytowej dla sektora przedsiębiorstw była niższa, gdyż część nowo udzielonych kredytów stanowiły kredyty związane z rozliczeniem walutowym transakcji pochodnych (zamiana zobowiązań na kredyty)”. Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Raport o sytuacji banków w 2009 roku*. Warszawa 2010, s. 26.

<sup>48</sup> Ibidem, s. 25.

<sup>49</sup> Zaostrzenie polityki kredytowej polegało „na wzroście marż, zwiększeniu poziomu wymaganego wkładu własnego, wzroście pozaodsetkowych kosztów kredytu, skróceniu maksymalnego okresu kredytowania oraz zaostrzenia warunków dotyczących wymaganych zabezpieczeń. Jednocześnie większość banków wycofała z oferty kredyty w walutach obcych lub też obłożyła je „zaporowymi” marżami, które miały identyczny efekt. Banki zaostrzyły również zasady wyliczania zdolności kredytowej, wymagania w zakresie dokumentów poświadczających dochód kredytobiorcy oraz zasady wyceny nieruchomości. Można zatem powiedzieć, że zaostrzenie objęło wszystkie elementy polityki kredytowej, aczkolwiek stopień zaostrzenia przez poszczególne banki był różny. Działania podjęte przez banki należy uznać za korzystne z punktu widzenia stabilności sektora bankowego, a tym samym gospodarki”. Ibidem, s. 28.

<sup>50</sup> Od II połowy 2009 r. banki łagodziły politykę kredytową w zakresie marży kredytowej, maksymalnej wysokości LTV, maksymalnej długości okresu kredytowania i waluty kredytu. Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Raport o sytuacji banków w 2010 roku*. Warszawa 2011, s. 21.

<sup>51</sup> Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Raport o sytuacji banków w 2009 roku...*, op. cit., s. 25 i 29.

<sup>52</sup> Ibidem, s. 26.

<sup>53</sup> Ibidem, s. 30.

<sup>54</sup> Ibidem, s. 31.

utrzymuje się na niezmiennym poziomie, co wskazuje że zagraniczne banki odnawiają depozyty i kredyty udzielone na znaczną skalę pod koniec 2008 r. Stopniowo wydłuża się również średni termin zapadalności tych środków, co obniża ryzyko rolowania zwiększając tym samym stabilność źródeł finansowania polskich banków<sup>55</sup>.

W 2010 roku nastąpił nieznaczny wzrost dynamiki akcji kredytowej w porównaniu z rokiem 2009, chociaż nadal daleko było jej do osiągnięcia poziomu z lat 2006 – 2008. Wolumen kredytów dla sektora niefinansowego wzrósł do poziomu 698,5 mld zł (wzrost o 8,9%)<sup>56</sup>, przy czym dynamika wzrostu wartości kredytów dla gospodarstw domowych wynosiła 14,2%<sup>57</sup> a w przypadku przedsiębiorstw odnotowano spadek wartości udzielonych kredytów o 1,1% (spadek był jednakże niższy od odnotowanego w 2009 r.)<sup>58</sup>. Inaczej jednak kształtowała się sytuacja w sferze kredytów dla małych i średnich przedsiębiorstw a inaczej w grupie dużych przedsiębiorstw. Wartość kredytów dla małych i średnich przedsiębiorstw zmniejszyła się o 0,2%, można więc mówić o stagnacji w tej grupie kredytów, czego nie można powiedzieć o wartości kredytów dla dużych podmiotów, gdzie odnotowano jej spadek o 2,3%<sup>59</sup>. Przyczyny niskiego poziomu dynamiki wzrostu kredytów dla podmiotów niefinansowych pozostawały takie same, jak w roku poprzednim, nie można więc ich utożsamiać jedynie z restrykcyjną polityką prowadzoną przez banki komercyjne (łagodzoną od połowy 2009 roku), chociaż więcej z nich, w stosunku do roku 2009, ograniczyło akcję kredytową, o czym świadczy „stagnacja lub wyraźne ograniczenie finansowania przedsiębiorstw połączone z jednoczesnym wzrostem aktywów płynnych”<sup>60</sup>.

Na podkreślenie zasługuje fakt, iż nadal nie odnotowano zwiększonego przepływu środków finansowych od krajowych spółek – córek do ich zagranicznych właścicieli<sup>61</sup>. Nadal także krajowe podmioty zależne zasilane były przez spółki dominujące w sytuacjach zwiększonego zapotrzebowania na środki finansowe. Zjawisko to występowało szczególnie wyraźnie w odniesieniu do niektórych małych banków i oddziałów instytucji kredytowych. W znacznie mniejszym stopniu z zasilenia takiego korzystały duże banki, z wyjątkiem trzech, które „w drugiej połowie minionej dekady szybko rozszerzały działalność w segmencie detalicznym wykorzystując w tym celu m.in. środki pochodzące od spółek macierzystej grupy kapitałowej”<sup>62</sup>. W rezultacie tych działań rosło znaczenie „banków w dominującym stopniu finansujących swoją działalność za pomocą środków pozyskiwanych od zagranicznych podmiotów dominujących. Na koniec września 2010 r. udział banków o strategii finansowania zagranicznego w aktywach banków komercyjnych wyniósł około 14% (rok wcześniej udział ten wynosił około 8%)”<sup>63</sup>.

W pierwszej połowie 2011 roku wartość kredytów dla sektora niefinansowego uległa zwiększeniu o 5,6% (uwzględniając zmiany kursów walutowych o 4,7%), przy czym pozytywnym zjawiskiem był wzrost dynamiki akcji kredytowej w sektorze przedsiębiorstw do poziomu

<sup>55</sup> Narodowy Bank Polski, *Raport o stabilności systemu finansowego*. Warszawa-grudzień 2009, s. 66.

<sup>56</sup> „Jednak część przyrostu wynikała z osłabienia złotego względem CHF i USD, co wpływało na wyrażoną w złotych wartość kredytów udzielonych lub denominowanych w tych walutach (w przeciwnym kierunku oddziaływało umocnienie złotego względem EUR)”. Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Raport o sytuacji banków w 2010 roku... op. cit.* s. 16. Przy uwzględnieniu wpływu zmian kursów walut, dynamika wzrostu akcji kredytowej dla podmiotów niefinansowych osiągnęła poziom zaledwie 5,9%. Ibidem, s. 17.

<sup>57</sup> Przy uwzględnieniu zmian kursów walut tempo wzrostu wynosiłoby 9,1%. Ibidem, s. 17.

<sup>58</sup> Przy uwzględnieniu zmian kursów walutowych spadek wartości wolumenu udzielonych kredytów wyniósłby 0,6% , co spowodowane było nieznacznym umocnieniem się kursu złotego wobec euro. Ibidem, s. 25.

<sup>59</sup> Ibidem, s. 25.

<sup>60</sup> Ibidem, s. 26.

<sup>61</sup> Ibidem, s. 27.

<sup>62</sup> Ibidem, s. 30.

<sup>63</sup> Narodowy Bank Polski, *Raport o stabilności systemu finansowego-grudzień 2010*, s. 67.

7,8%<sup>64</sup>. Wartość kredytów dla małych i średnich przedsiębiorstw wzrosła o 9,1% a wartość kredytów dla dużych przedsiębiorstw o 6,0%<sup>65</sup>. Dynamika wzrostu wartości kredytów dla gospodarstw domowych kształtowała się na poziomie 4,7% (przy uwzględnieniu wahań kursów walutowych 3,2%)<sup>66</sup>. Nastąpiło więc odwrócenie dotychczasowych tendencji, zgodnie z którymi wartość kredytów dla gospodarstw domowych wzrastała szybciej niż wartość kredytów dla przedsiębiorstw.

Nadal nie odnotowano negatywnych zjawisk w zakresie finansowego drenowania krajowych spółek – córek przez ich zagranicznych właścicieli ani ograniczania finansowania akcji kredytowych. Środki od zagranicznych instytucji finansowych stanowią ważne źródło finansowania kredytów udzielanych przez krajowe banki. „Główną kategorią wchodzącą w skład tych zobowiązań są kredyty i depozyty pozyskiwane od zagranicznych banków, w tym głównie od podmiotów dominujących. Ich wartość, po uwzględnieniu zmian kursu walutowego, pozostaje stabilna, co wskazuje że zagraniczne banki odnawiają depozyty i kredyty udzielone na znaczną skalę pod koniec 2008r. W okresie ostatnich sześciu miesięcy spadł jednak średni termin zapadalności tych środków, co może wpływać na zwiększenie ryzyka rolowania<sup>67</sup>, chociaż dotychczas ryzyko było niewielkie<sup>68</sup>. Narodowy Bank Polski ocenia jednak, że obecnie, w związku z skomplikowaną sytuacją w sferze euro, ryzyko takie wzrosło. Postuluje więc, zmniejszenie zależności krajowych banków od źródeł pozyskiwanych od nierezydentów, zwłaszcza w sytuacji gdy krótkoterminowe zasilanie finansowe służy do finansowania długoterminowych kredytów na nieruchomości<sup>69</sup>.

Niektóre spółki - matki, znajdujące się w trudnej sytuacji finansowej wystawiły swoje krajowe spółki zależne na sprzedaż, ale do końca 2011 roku żadna transakcja nie została sfinalizowana. Istnieje oczekiwanie, że w obliczu wyższych rentowności krajowych spółek zależnych w porównaniu ze spółkami zależnymi ulokowanymi w innych krajach, nastąpi rezygnacja z ich sprzedaży przez podmioty dominujące.

#### **4. Ocena koncepcji przejmowania banków zagranicznych przez rodzimy kapitał na tle sytuacji w krajowym sektorze bankowym**

Powyższa analiza, oparta na dokumentach Komisji Nadzoru Finansowego i Narodowego Banku Polskiego nie pozostawia wątpliwości, że w okresie zawirowań na krajowym rynku bankowym, spowodowanych okresowym załamaniem rynku międzynarodowego, nie urzeczywistniły się obawy, iż zagraniczne bankowe spółki – matki będą drenowały z kapitału swoje spółki

<sup>64</sup> Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Informacja o sytuacji banków w I półroczu 2011 r.* Warszawa 2011. s. 24. „Po wyeliminowaniu wpływu zmian kursów walutowych tempo wzrostu byłoby nieznacznie wyższe”. Ibidem, s. 24.

<sup>65</sup> Ibidem, s. 24.

<sup>66</sup> Ibidem, s. 19.

<sup>67</sup> Narodowy Bank Polski, *Raport o stabilności systemu finansowego-lipiec 2011*, s. 67.

<sup>68</sup> Nawet po upadku banku Lehman Brothers, kiedy wystąpiły duże zawirowania na międzynarodowym rynku finansowym „zagraniczne podmioty dominujące nie wycofały się z rynku polskiego i dodatkowo zwiększyły finansowanie udzielone polskim spółkom- córkom. Należy też zauważyć, że skłonność banków zagranicznych do finansowania podmiotów zależnych zależy nie tylko od ich własnej pozycji płynnościowej, ale także od poziomu zysków generowanych przez spółki-córki. Wysoka dochodowość polskich filii i potencjał rozwoju krajowego rynku bankowego obniżały ryzyko wycofania się zagranicznych banków dominujących z Polski”. Ibidem, s. 70.

<sup>69</sup> Ibidem, s. 71. „W tym kontekście korzystny wydawałby się rozwój rynku bankowych papierów wartościowych. W szczególności, w opinii NBP zasadne byłoby umożliwienie emisji hipotecznych listów zastawnych bankom innym niż hipoteczne, które spełniałyby odpowiednie warunki zapewniające wysoką jakość tych instrumentów. Umożliwienie bankom uniwersalnym emisji listów zastawnych wpłynęłoby korzystnie na stabilność i dywersyfikację źródeł finansowania, jak również stymulowałoby możliwości finansowania długoterminowych inwestycji mieszkaniowych”. Ibidem, s. 71.

– córki działające na polskim rynku usług bankowych. Wręcz przeciwnie, w wielu wypadkach przepływy kapitałowe miały odwrotny kierunek. Tam zaś gdzie banki- matki miały pokusę wykorzystania kapitałów swoich spółek – córek do poprawienia swojej sytuacji finansowej, działania Komisji Nadzoru Finansowego skutecznie powstrzymywały takie zapędy.

Również akcja kredytowa banków zagranicznych i oddziałów instytucji kredytowych nie została zahamowana, w stopniu nieadekwatnym do sytuacji rynkowej. Spowolnienie dynamiki wzrostu wartości udzielanych kredytów (a nawet spadek ich wartości, w niektórych przypadkach) było zjawiskiem naturalnym w sytuacji pogarszającej się koniunktury na rynku międzynarodowym i krajowym, zwłaszcza w zestawieniu z niezwykle wysoką dynamiką wzrostu ich wartości w okresie pojawiania się symptomów załamania światowego rynku finansowego. Zaostrzenie warunków udzielania kredytów także było działaniem prawidłowym i spotkało się z aprobatą krajowych władz nadzorczych. Należy podkreślić, że sama Komisja Nadzoru Finansowego wielokrotnie była inicjatorką działań zmierzających do zaostrzenia warunków kredytowania, zwłaszcza na rynku kredytów hipotecznych, w tym udzielanych w walutach obcych.

W trudnym okresie kryzysu na międzynarodowym rynku finansowym polski system bankowy okazał się stabilny i odporny na zawirowania, pomimo wysokiego udziału kapitału zagranicznego, co w opinii wielu ekonomistów stanowić miało istotny element jego słabości. W praktyce okazało się, że przyjęty w początkowym okresie transformacji gospodarczej model przebudowy systemu bankowego w oparciu o banki zagraniczne, wprowadzające na rynek krajowy nową jakość w sferze zarządzania i nowoczesne produkty bankowe oraz stabilizujące ten sektor od strony kapitałowej był wyborem słusznym.

W tym kontekście ze zdziwieniem należałoby przyjąć odradzające się co rusz pomysły administracyjnych działań, zmierzających do wykupienia banków z rąk ich zagranicznych właścicieli i stworzenia w ten sposób dużych, krajowych podmiotów. Zjawisku warto przyjrzeć się bliżej, pomimo iż z uwagi na dobre wyniki osiągnięte przez krajowe filie banków zagranicznych i ogólne uwarunkowania rynkowe, ich sprzedaż przez podmioty dominujące wydaje się coraz mniej prawdopodobna. Idea zmiany struktury własnościowej sektora bankowego przez odgórne działania popierane przez instytucje rządowe pojawia się jednak często, w różnych wariantach i najprawdopodobniej odżyje przy najbliższej kolejnej okazji.

Sam pomysł wykupienia przez krajowy kapitał wystawianych na sprzedaż banków zagranicznych nie musi być pomysłem złym, ale nie można go uzasadniać, zagrożeniem jakie dla stabilności systemu stwarzają banki zagraniczne, bo nie jest ono prawdziwe. Uzasadnienie musi być czysto biznesowe. Realizacja takiego projektu musi się opłacać i uczestniczyć w nim musi, na zasadach dobrowolności, kapitał prywatny. Problem leży jednak w tym, że kapitału tego nadal nie ma w nadmiarze, a ten który jest nie kwapi się do tego typu działań. Sektor bankowy jest sektorem specyficznym, trudnym, poddanym ścisłej regulacji władz nadzorczych i wymagającym unikatowych umiejętności, aby zainwestowane środki przynosiły oczekiwane zyski. W sytuacji niedoboru kapitału krajowego, przepływa on do innych sfer gospodarki, w których łatwiej osiągnąć zadawalające efekty finansowe.

W takich uwarunkowaniach, gdy niektóre zagraniczne banki – matki rozeznawały możliwości sprzedaży spółek – córek działających na polskim rynku bankowym, pojawiły się różne koncepcje wykupienia ich, w celu zwiększenia udziału kapitału krajowego w strukturze własnościowej sektora bankowego. Istniejący i nierozwiązywalny problem braku prywatnego kapitału krajowego chcącego i będącego w stanie podołać temu wyzwaniu, starano się pokonać innymi sposobami. Jak zawsze w tego typu spekulacjach dyżurnym podmiotem jest PKO BP SA, dysponujący znacznymi kapitałami oraz możliwościami pozyskania kolejnych na sfinansowanie ewentualnej inwestycji. Bank ten jednak ciągle znajduje się pod kontrolą państwa, które posiada 51,24% udział w jego akcjonariacie<sup>70</sup>. Nie wiadomo więc, na ile deklaracje uczest-

<sup>70</sup> Skarb Państwa posiada 40,99% akcji, a państwowy w całości Bank Gospodarstwa Krajowego 10,25% akcji.

nictwa w przejmowaniu banku zagranicznego wynikają z analiz biznesowych a na ile z nacisków politycznych właściciela. Ponadto, przejęcie zagranicznego banku prywatnego przez PKO BP zwiększy obszar nadzorowany przez państwo w sektorze bankowym, co jest złym rozwiązaniem z perspektywy jego stabilności i efektywności, na co wskazuje zarówno bogata literatura jak i doświadczenia praktyczne. Wątpliwe jest jednak, aby PKO BP podołał samodzielnemu sfinansowaniu takiej operacji, zwłaszcza w sytuacji potrzeb finansowych budżetu państwa, liczącego na dywidendę od banku.

Podmiotem brany pod uwagę przy stworzeniu konsorcjum z PKO BP jest PZU SA. Problem z tą spółką jest jednak taki, że nie wiadomo dokładnie na ile jest to podmiot krajowy, gdyż w strukturze akcjonariatu 35,19% akcji należy do Skarbu Państwa, 5,02% do ING OFE a 59,79% do pozostałych akcjonariuszy, z czego 29,9% akcji znajduje się w obrocie giełdowym. Nie wiadomo także, na ile władze spółki byłyby rzeczywiście zainteresowane uczestnictwem w przedsięwzięciu wykupienia banku zagranicznego, a na ile są to tylko luźne rozważania zwolenników tego projektu.

Brak kapitału krajowego do przeprowadzenia operacji wykupu zmusza do poszukiwania rozwiązań w postaci konsorcjum krajowo-zagranicznego. Zaletą tego rozwiązania, według popierających tę koncepcję, jest możliwość przeniesienia ośrodka decyzyjnego z zagranicy do kraju, w każdym z wykupionych banków. Pojawia się jednak problem uczestników takiego konsorcjum, skoro nie można dopuścić do niego zagranicznego sektora bankowego, bo chodzi przecież o zmniejszenie jego udziału w strukturze podmiotowej rynku krajowego.

Rozważane są koncepcje zaangażowania w finansowanie transakcji Otwartych Funduszy Emerytalnych lub funduszy typu joint venture. Wystąpić jednak mogą problemy związane z krótkim na ogół horyzontem czasowym finansowania inwestycji przez fundusze joint venture, wymaganą wysoką stopą zwrotu a także z koniecznością dywersyfikacji podmiotowej zaangażowania kapitałowego funduszy emerytalnych. Pojawiają się także uzasadnione wątpliwości, czy taka rozproszona struktura inwestorów, zdominowana przez podmioty niebankowe byłaby korzystna z punktu widzenia rozwoju przejętego banku i możliwości efektywnego sprawowania funkcji nadzorczych przez Komisję Nadzoru Finansowego. Wystąpić mogłyby także trudności z zapewnieniem przez rozproszonych właścicieli przejętemu bankowi odpowiedniego poziomu zabezpieczenia kapitałowego, ponieważ żaden z nich nie identyfikowałby się całkowicie z podmiotem, w którym jest tylko częściowym udziałowcem.

Próby odgórnego sterowania popytem na ewentualnie wystawione do sprzedaży banki zagraniczne muszą więc skończyć się niepowodzeniem, w obecnych krajowych uwarunkowaniach gospodarczych. Świadczy o tym także nieudana próba przejęcia przez krajowe konsorcjum z udziałem PKO BP sprzedawanego w 2010 roku BZ WBK.

Wydaje się, że proces tworzenia konsorcjum kapitałowego, popieranego przez czynniki rządowe, wymagałby uruchomienia przez nie systemu sztucznych zachęt, podnoszących atrakcyjność przedsięwzięcia w oczach potencjalnych uczestników. Byłoby to jednak niedopuszczalne i sprzeczne z podstawowymi zasadami wolnej konkurencji. Sprzedaż banków zagranicznych powinna odbywać się na jawnych i przejrzystych zasadach a jedyną podstawą do ingerencji władz nadzorczych mogłaby być negatywna ocena możliwości rozwojowych sprzedawanego podmiotu w nowej strukturze właścicielskiej. Przy rynkowym procesie ewentualnej sprzedaży najbardziej prawdopodobnym scenariuszem jest nabycie wystawianego banku przez branżowego inwestora zagranicznego, czyli inny silniejszy bank. Nie stanowi to żadnego zagrożenia dla stabilności krajowego systemu bankowego pod warunkiem, iż nabywca będzie podmiotem o wysokim stopniu wiarygodności, nad czym powinny czuwać bankowe władze nadzorcze. Nie ma także żadnych przeciwwskazań, aby w procesach sprzedaży wzięły udział konsorcja krajowe lub krajowo-zagraniczne, ale tworzone w oparciu o rzetelne analizy biznesowe i kapitał prywatny, bez udziału państwa, zarówno w sferze kapitałowej jak i sztucznego oddziaływania na przebieg transakcji.

Obecna struktura właścicielska krajowego sektora bankowego, pomimo dominacji kapitału zagranicznego, nie stanowi zagrożenia dla stabilności systemu gospodarczego i możliwości jego rozwoju. Należy zwrócić uwagę na fakt, że w systemie bankowym dominują banki (filie) zagraniczne, czyli podmioty poddane nadzorowi Komisji Nadzoru Finansowego. Rola oddziałów instytucji kredytowych, nadzorowanych głównie przez organy państw macierzystych, jest znacznie mniejsza w krajowym systemie bankowym, nie tylko z uwagi na mniejszą ich liczbę i niewielki udział w wartości aktywów całego sektora w porównaniu z bankami (filiami) zagranicznymi. Nastawione są one bowiem przede wszystkim na obsługę inwestorów ze swoich krajów macierzystych, nie rozwijając na ogół szerszej działalności skierowanej do krajowych osób fizycznych i krajowych podmiotów gospodarczych.

Ograniczone jest także znaczenie działalności transgranicznej, chociaż wydaje się, że jej rola w świadczeniu usług bankowych podmiotom krajowym może wzrastać i stanowić to będzie wyzwanie dla Komisji Nadzoru Finansowego.

Sytuacja w krajowym sektorze bankowym nie uzasadnia więc potrzeby opracowywania koncepcji sztucznego wspierania procesów przejmowania banków zagranicznych przez kapitał krajowy lub krajowo – zagraniczny. W obecnych uwarunkowaniach problemem poważniejszym niż struktura własnościowa sektora bankowego są propozycje władz unijnych, zmierzające w efekcie do ograniczenia krajowego nadzoru nad bankami zagranicznymi. Realizacja tych propozycji stanowić może istotne zagrożenie dla stabilności krajowego systemu bankowego. Analiza tego problemu wykracza jednak poza ramy niniejszego artykułu.

## Literatura

1. Grzegorzczak F., Hejnar J., Łuc M., Styn I., Szaraniec M., Walczak U., *Instytucje i usługi finansowe*. Warszawa 2010
2. Jurkowska-Zeidler A., *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*. Warszawa 2008
3. Narodowy Bank Polski, *Raporty o stabilności systemu bankowego w latach 2007 – 2010*
4. Narodowy Bank Polski, *Informacja o sytuacji banków w I półroczu 2011*
5. Ofiarski Z., *Prawo bankowe*. Warszawa 2011
6. Sprawozdanie finansowe Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej za rok 2010
7. Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. prawo bankowe (tekst jedn.: Dz. U. z 2002 r. nr 72, poz. 665 z późn. zm.).
8. Urząd Komisji Nadzoru Bankowego, *Raporty o sytuacji banków w latach 2007 – 2010 i I półroczu 2011*
9. Urząd Komisji Nadzoru Bankowego, *Dane miesięczne o rynku bankowym*. Warszawa, październik 2011

## **THREATS TO STABILITY OF THE NATIONAL BANKING SYSTEM DURING THE CRISIS OF THE FOREIGN CAPITAL DOMINATION - FICTION OR REALITY?**

### **Summary**

Foreign investors have a significant share in Polish banking system (about 66% share in assets of the banking sector). This situation is often criticised by the opponents of such a big share of foreign investments in Polish banking sector. The fears are expressed that foreign investors can limit credits for Polish people and enterprises and transfer capital from their subsidiaries to the dominant companies, especially in the period of crisis in the financial market. This problem has been examined in this article.

In the first part of the text the property structure of Polish banking sector has been presented. Because the important terms for this text (such as a bank, credit institution, financial institution) are differently defined according to the Polish law and European Union law the second part of this article has been dedicated to this problem. In its third part the behaviour of foreign banks and branches of credit institutions on Polish banking market in 2007 – 2011 has been analysed. The conclusion is that foreign dominant companies did not transfer capital from their subsidiaries. On the contrary they made a contribution to the funds of their subsidiaries. The dominant companies also did not limit the credit action to a degree exceeding the normal procedure in crisis situations.

Finally, there follows the critical analysis of the concept of governmental institutions' support of buying-back foreign banks by Polish capital or foreign- Polish capital.

**Keywords:** Polish banking system, foreign investments, property structure of Polish banking sector, buying-back foreign banks

Prof. UG, dr hab. Krzysztof Dobrowolski  
Uniwersytet Gdański, Wydział Ekonomiczny  
Instytut Transportu i Handlu Morskiego  
ul. Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot  
e-mail:k.dobrowolski@ug.gda.pl