



FUNDACJA REPUBLIKAŃSKA



CENTRUM ANALIZ FUNDACJI REPUBLIKAŃSKIEJ

SKUTKI „REPOLONIZACJI” SEKTORA BANKOWEGO

CZY TYLKO POZYTYWNE?

WARSZAWA,
04.07.2013

MACIEJ BARTOL, MACIEJ RAPKIEWICZ



FUNDACJA REPUBLIKAŃSKA

CENTRUM ANALIZ FUNDACJI REPUBLIKAŃSKIEJ

SKUTKI
„REPOLONIZACJI”
SEKTORA
BANKOWEGO
CZY TYLKO POZYTYWNE?

MACIEJ BARTOL, MACIEJ RAPKIEWICZ

WARSZAWA,
04.07.2013

SPIS TREŚCI

1. WPROWADZENIE	5
2. STRUKTURA WŁASNOŚCIOWA SEKTORA BANKOWEGO W POLSCE	8
3. CZY ISTNIEJĄ REALNE PROBLEMY ZWIĄZANE ZE ZNACZĄCYM UDZIAŁEM KAPITAŁU ZAGRANICZNEGO W SEKTORZE BANKOWYM W POLSCE?	16
4. ROLA PAŃSTWA W SEKTORZE FINANSOWYM	26
5. ZMIANY STRUKTURY WŁASNOŚCIOWEJ W SEKTORZE BANKOWYM W POLSCE — POTENCJALNE OGRANICZENIA I ZAGROŻENIA	32
6. PODSUMOWANIE. KLUCZOWE WNIOSKI	37
INFORMACJA O AUTORACH:	43



1. WPROWADZENIE

Kluczowe punkty:

- W Polsce nastąpiło osłabienie dynamiki wzrostu gospodarczego, któremu towarzyszy spadek dynamiki akcji kredytowej
- Jako remedium na zwiększenie akcji kredytowej wskazywane są zmiany w strukturze własnościowej sektora bankowego, polegające na zwiększeniu udziału kapitału polskiego (repolonizacja) jak i zwiększenie znaczenia struktur lokalnych w procesie decyzyjnym w bankach (udomowienie).
- Z kompleksowych badań wynika, że ograniczenie akcji kredytowej przez banki z przeważającym udziałem zagranicznym, nie jest niczym niezwykłym w sytuacji kryzysu.
- Istnieje dość wysokie prawdopodobieństwo zmian własnościowych w sektorze bankowym w Polsce, i państwo (przez swoje organy) nie powinno być inicjatorem takich zmian.

POLSKA GOSPODARKA SPOWALNIA...

W 2012 r. tempo wzrostu gospodarczego w Polsce stopniowo się obniżało. Na koniec roku dynamika wzrostu wyniosła zaledwie (szczególnie w porównaniu do wyników z lat 2006 – 2008) 1,9% PKB. Do spadku dynamiki PKB, przyczyniły się spowalniający – szczególnie w II połowie roku – popyt konsumpcyjny, na który nałożyło się obniżenie inwestycji. Z kolei na wynik popytu konsumpcyjnego oddziaływała niska dynamika dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych oraz spadek dynamiki kredytów konsumpcyjnych. W efekcie w roku 2012 nastąpił spadek popytu krajowego.

Prognozy wskazują, że rok 2013 będzie dla polskiej gospodarki jeszcze trudniejszy. Znacząca poprawa nie jest również przewidywana w kolejnych latach, w których gospodarki coraz większej ilości państw UE oraz należących do OECD mogą rozwijać się szybciej niż gospodarka Polski. Tym samym Polsce trudno będzie poprawić, zajmowane obecnie jedno z ostatnich miejsc we Wspólnocie pod względem wysokości PKB per capita¹. Co więcej,

¹ W roku 2012 wskaźnik PKB per capita dla Polski wynosił 66 % średniej dla UE i był wyższy od trzech państw Wspólnoty. Źródło : <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00114>.

gospodarka Polski wydaje się znajdować się coraz bliżej utknięcia w tzw. „pułapce średniego dochodu”. Wzrasta zatem konieczność wdrażania rozwiązań, powalających Polskę powrócić na ścieżkę dynamicznego wzrostu gospodarczego, również poprzez zmianę dotychczasowego modelu rozwoju.

....SPOWALNIA RÓWNIEŻ AKCJA KREDYTOWA BANKÓW

Wraz z ostabieniem dynamiki wzrostu gospodarczego, w roku 2012 stopniowo spowalniała akcja kredytowa banków. Jak wynika z danych publikowanych przez Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, w 2012 r. doszło do zmniejszenia tempa wzrostu akcji kredytowej (wartość kredytów ogółem zwiększyła się o 23,9 mld zł, tj. o 2,6%), przy czym w IV kwartale akcja kredytowa uległa stagnacji². Zmniejszenie tempa wzrostu nastąpiło na skutek spadku dynamiki akcji kredytowej zarówno w sektorze gospodarstw domowych, jak i przedsiębiorstw.

Natomiast w okresie ostatnich kilku lat pojawiały się opinie i opracowania³, wskazujące, że zaostrzenie polityki kredytowej dotyczy co do zasady przede wszystkim banków powiązanych kapitałowo z zagranicznymi instytucjami finansowymi, mającymi znaczący udział w aktywach sektora bankowego w Polsce. Obecnie aktywa banków kontrolowanych przez inwestorów krajowych stanowią wynosi 36,4%⁴ sektora bankowego, podczas gdy wśród państw-członków OECD (do których należy również Polska) tylko ok. 20% aktywów banków należy do inwestorów zagranicznych⁵.

2 Raport o sytuacji banków w roku 2012r., Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2013, s. 6

3 Najbardziej kompleksowe opracowanie: Raport dotyczący optymalnej struktury polskiego systemu bankowego w średnim okresie, Capital Strategy, Warszawa, październik 2012 (Autorzy: Stefan Kawalec, Marcin Gozdek)

4 Raport o sytuacji banków w roku 2012r., Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2013, s. 22

5 Stijn Claessens, Neeltje van Horen „Foreign Banks: Trends, Impact and Financial Stability”, IMF Working Paper, January 2012, s. 3

Spowolnienie akcji kredytowej stało się z kolei asumptem do wnoszenia postulatów zmian struktury własnościowej sektora bankowego, polegającej na zwiększeniu udziału banków opartych o kapitał lokalny, tj. repolonizacji sektora lub jego udomowienia, mającego polegać na przesunięciu faktycznego centrum decyzyjnego z central spółek – matek do Polski. Postulaty zwiększenia udziału kapitału polskiego w strukturze własnościowej sektora były podnoszone nie tylko przez polityków ale również reprezentantów organu nadzoru⁶ i banku centralnego⁷.

Z drugiej strony pojawiają się opinie, że nawoływanie do „udomowienia” sektora bankowego jest populistyczne⁸. Wśród argumentów przeciwko zwiększeniu udziału kapitału lokalnego w sektorze bankowym, wskazuje się wyniki badań przekrojowych, zgodnie z którymi nie jest niczym niezwykłym ograniczanie przez banki zagraniczne w porównaniu do banków należących do inwestorów krajowych, akcji kredytowej w czasie kryzysów⁹. Przekrojowe badania i opracowania wskazują również na zalety dla gospodarek państw, szczególnie należących do tzw. gospodarek wschodzących, płynące z obecności w ich sektorach bankowych podmiotów, których właścicielami są zagraniczne, często operujące w skali globalnej, instytucje finansowe. Wskazuje się także, że wyhamowanie dynamiki akcji kredytowej jest naturalną cechą rozwoju gospodarki¹⁰. Wyliczone są również zagrożenia oraz ograniczenia związane z procesem zmian struktury

6 np. <http://banki.wp.pl/kat,9231,title,KNF-jest-za-udomowieniem-naszycy-bankow,wid,13985645,wiadomosc.html>

7 np. <http://banki.wp.pl/kat,9231,title,NBP-pomoze-w-repolonizacji-bankow,wid,13989552,wiadomosc.html?tid=110c60>

8 GUNTER Deuber, Gleb Shpilevoy, Foreign-owned Banks in CEE/CIS, Banking in Central and Eastern Europe and Turkey, Challenges and Opportunities, European Investment Bank, January 2013, s. 47

9 Stijn Claessens, Neeltje van Horen „Foreign Banks: Trends, Impact and Financial Stability”, IMF Working Paper, January 2012, s. 3

10 Raport o sytuacji banków w roku 2012r., Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2013, s. 22

własności w sektorze bankowym, które mogą skutkować osłabieniem sektora. Natomiast jak pokazują kompleksowe badania, dobrze rozwinięty system finansowy sprzyja wzrostowi gospodarczemu. Do takiego efektu prowadzi tradycyjne pośrednictwo bankowe, które przyczynia się nie tylko do wzrostu gospodarczego ale i obniża wahania aktywności gospodarczej w dłuższym okresie. Już z powyższego zestawienia wynika, że występują dwa przeciwstawne poglądy, na temat skutków dla realnej gospodarki, znaczącej obecności w sektorze bankowym, podmiotów z dominującym udziałem kapitału zagranicznego.

ZMIANY NIEUNIKNIONE ?

Abstrahując od dwóch wspomnianych zapatorywań, należy zakładać dalsze zmiany własnościowe w sektorze bankowym w Polsce. Stanowisko takie zostało wyrażone w raporcie Narodowego Banku Polskiego, w którym podnosi się, że „prawdopodobieństwo zmian właścicielskich w polskim sektorze bankowym nie zmieniło się istotnie w porównaniu z poprzednią edycją Raportu i pozostaje na podwyższonym poziomie”¹¹. Jak zauważano w powołanym opracowaniu, „część inwestorów strategicznych polskich banków, pomimo wysokiej rentowności działalności w Polsce, może zdecydować się na sprzedaż polskich spółek zależnych w ramach programów restrukturyzacji swojej działalności”¹². Decyzja o sprzedaży polskiej spółki (bądź części jej akcji) może być podjęta przez właścicieli (spółkę – matkę banku działającego w Polsce) nie tylko ze względów biznesowych, ale może zostać także wymuszona przez organ nadzoru z kraju macierzystego bądź (w przypadku zaangażowania środków publicznych w daną instytucję) przez Komisję Europejską. Organ nadzoru może domagać się sprzedaży aktywów zagra-

nicznych, z uwagi na zwiększone potrzeby kapitałowe, a zatem spółka – matka banku działającego w Polsce, w sytuacji gdy nie byłaby w stanie pozyskać kapitału np. poprzez emisję akcji, będzie zmuszona do wycofywania się z prowadzenia biznesu bankowego w Polsce. Wysokie jest również prawdopodobieństwo nasilenia presji na delewarowanie banków, prowadzącej do wzrostu kosztów finansowania rynkowego, jego zmniejszonej dostępności i krótszej zapadalności¹³. W obliczu takiej sytuacji, spółka – matka banku działającego w Polsce może stanąć w obliczu potrzeby ograniczenia dostarczania finansowania, z którego korzysta obecnie wiele polskich banków. Takie finansowanie dostarczane przez spółkę matkę stanowi dużo tańsze od innych źródło środków niezbędnych do prowadzenia akcji kredytowej. Reasumując, w związku z realnym prawdopodobieństwem zmian własnościowych w krajowym systemie bankowym, zgadzamy się, że „dla utrzymania stabilności polskiego systemu finansowego jest ważne, aby takie procesy przebiegały w sposób uporządkowany, a nowi właściciele banków zapewnili ich stabilne funkcjonowanie”¹⁴. Trudno przewidzieć jaka może być skala wspomnianych zmian właścicielskich, które mogą zależeć od wielu czynników, a nie tylko sytuacji w polskiej gospodarce, czy grupie kapitałowej. Do takich zmian, zarówno sam sektor bankowy, jak i jego otoczenie, głównie w postaci instytucji sektora publicznego, powinny być dobrze przygotowane. Niniejsze opracowanie służy właśnie celowi zwrócenia uwagi na zagrożenia związane z procesem zmian w strukturze własnościowej sektora bankowego w Polsce, szczególnie przy zbyt aktywnej polityce państwa i instytucji z nim związanych.

11 Raport o stabilności systemu finansowego. Grudzień 2012, Warszawa, Narodowy Bank Polski, s. 12

12 Raport o stabilności systemu finansowego. Grudzień 2012, Warszawa, Narodowy Bank Polski, s. 11

13 Raport o stabilności systemu finansowego. Grudzień 2012, Warszawa, Narodowy Bank Polski, s. 10

14 Raport o stabilności systemu finansowego. Grudzień 2012, Warszawa, Narodowy Bank Polski, s. 11.

2. STRUKTURA WŁASNOŚCIOWA SEKTORA BANKOWEGO W POLSCE

Kluczowe punkty:

- Obecna struktura własnościowa sektora bankowego w Polsce wynika ze świadomej polityki jaką państwo prowadziło po 1990 roku
- W Polsce ok. 63,6% aktywów sektora należy do banków kontrolowanych przez zagranicznych właścicieli, jednak jest to wskaźnik wciąż niższy niż w dziesięciu państwach UE. Udział w aktywach sektora banków należących do zagranicznych właścicieli zmniejszył się w ostatnich latach i prognozuje się jego dalszy spadek w następnych latach.
- Znaczący udział w sektorze banków, opartych o zagraniczny kapitał, przyniósł pozytywne rezultaty, w tym rozwój sektora, umożliwiający rozwój gospodarki, także dzięki zwiększeniu finansowania akcji kredytowej
- Większy udział banków opartych o zagraniczny kapitał oznaczał również zwiększenie konkurencji w sektorze, a jak wskazują badania zagraniczne banki co do zasady osiągają niższe zyski od banków „lokalnych” i posiadają wyższe współczynniki kapitałowe.

EFEKT POLITYKI PAŃSTWA

W PRL nie funkcjonował system gospodarczy oparty o reguły rynkowe, a konsekwencję zasad jakie obowiązywały w „realnym socjalizmie” stanowił kształt ówczesnej bankowości. Narodowy Bank Polski niemal przez cały okres PRL był monopolistą, zajmując się nie tylko działalnością depozytowo – kredytową ale jednocześnie pełniąc funkcje emisyjne i banku państwa. Zmiany w systemie bankowym, zaczęły następować, wraz z pierwszymi próbami transformacji, czyli w drugiej połowie

lat 80 – tych XX wieku, a następnie przejściem do gospodarki rynkowej (po roku 1989r.).

Przetomem było wejście w życie ustawy Prawo bankowe, która stała się podwaliną pod bardziej liberalną politykę w sektorze bankowym. System finansowy, w tym bankowy, znalazły się wśród najbardziej gruntownie przeobrażonych sektorów nie tylko w Polsce ale i innych państw post-komunistycznych. Wyrazem zmian w Polsce było m.in. utworzenie dziewięciu państwowych banków komercyjnych, które w kolejnym etapie zostały

przygotowane do prywatyzacji, m.in. w wyniku zmiany ich statusu prawnego z banku państwowego na tzw. jednoosobową spółkę (akcyjną) skarbu państwa¹⁵.

Polska gospodarka, po zmianach z przełomu lat 80-tych i 90tych ubiegłego wieku, do rozwoju potrzebowała kapitału, a także dostosowanych do nowych warunków produktów finansowych. Jednak działające w Polsce na początku lat dziewięćdziesiątych banki, nie były w stanie sprostać nowym wymaganiom, również z uwagi na spory deficyt wysoko kwalifikowanej, doświadczonej kadry i nie były w stanie dawać adekwatnej kontrybucji jakiej wymagała gospodarka¹⁶. Remedium na wspomniane problemy miało stanowić otwarcie Polski na zagraniczne podmioty finansowe, o wieloletnim doświadczeniu w sektorze i stabilnej pozycji finansowej, do których kierowano ofertę prywatyzacyjną przy sprzedaży dotychczas państwowych banków. Wchodzący na polski rynek banki, poprzez stosowane narzędzia polityki kredytowej, miały identyfikować przedsiębiorstwa z najlepszymi perspektywami biznesowymi, umożliwiając optymalną alokację zasobów, prowadzącą w konsekwencji do zwiększenia potencjału wzrostu gospodarki. Wpływy z prywatyzacji jednocześnie miały stanowić istotne wsparcie dla budżetu państwa.

Prywatyzacja banków (głównie do roku 1998) następowała głównie w drodze oferty publicznej, gdzie sprzedającym był Skarb Państwa. Zwykle dążono do maksymalnego rozdrobnienia akcjonariatu, często limitując transze dla inwestorów instytucjonalnych¹⁷. W później-

szych latach zmieniano strategię i sprzedawano pakiet większościowy banku, a w ten sposób zmieniony właściciela Bank Zachodni S.A. oraz Bank Pekao S.A. Na skutek prywatyzacji, prowadzonej na skutek decyzji władz państwowych, podjętej z uwagi na konieczność rozwoju odradzającego się po pół wieku rynkowego systemu bankowego oraz a także wymagań transformowanej gospodarki, wzrastał udział w rynku banków kontrolowanych przez kapitał zagraniczny. Na koniec 2000r., udział banków kontrolowanych przez kapitał zagraniczny w aktywach sektora osiągnął poziom 69,5%, co oznaczało ponad 26-krotny wzrost od roku 1993r., kiedy udział ten wynosił 2,6%¹⁸. W tym czasie następował znaczący spadek liczby banków z kapitałem publicznym: z 29 podmiotów w roku 1993 do 7 w roku 1999, i 4 w roku 2007¹⁹. W efekcie zmian, na polskim rynku znalazły się należące do największych w Europie grupy: Deutsche Bank, HSBC, BNP Paribas, czy też właściciele należących do największych banków w Polsce: UniCredit, Commerzbank, ING Bank czy Banco Santander.

STAN OBECNY

W XXI wieku, udział w aktywach sektora banków kontrolowanych przez kapitał zagraniczny pozostaje stabilny. Znaczące zmiany nie nastąpiły również po wejściu Polski w 2004r. do Unii Europejskiej, z którym wiązało się włączenie banków do jednolitego systemu bankowego i umożliwieniu działalności w Polsce także oddziałom instytucji kredytowych, których w roku 2012 działało w Polsce 25 (w porównaniu do 45 banków komercyjnych oraz 572 banków spółdzielczych), których łączny udział w rynku mierzony wielkością aktywów wynosił ok. 2,08%²⁰. Ostatnie lata, to wzrost udziału banków kontrolowanych przez właścicieli krajowo-

15 Komerccjalizację przeprowadzono na podstawie ustawy Prawo bankowe oraz rozporządzenia Rady Ministrów z 14 maja 1991 roku w sprawie wyrażenia zgody na przekształcenie niektórych banków państwowych w spółki akcyjne (Dz. U. z 1991 r. nr 45, poz. 169).

16 Atanas Kolev, Sanne Zwart, Introduction, Banking in Central and Eastern Europe and Turkey. Challenges and Opportunities, European Investment Bank, January 2013, s. 5

17 Sylwester Kozak "System bankowy i polityka pieniężna" w: Finanse, Red. naukowy Marian Podstawka, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010, s. 453

18 Dane za: Sylwester Kozak "System bankowy i polityka pieniężna" w: Finanse, Red. naukowy Marian Podstawka, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010, s. 459

19 Źródło danych: KNF

20 Źródło danych: KNF

wych – na koniec roku 2012, udział w aktywach sektora banków kontrolowanych przez właścicieli zagranicznych wynosił ok. 63,6%, co oznacza wzrost o 8,7 punktu procentowego w porównaniu z rokiem 2008.

przy czym dominującą rolę odgrywali inwestorzy z Włoch, Niemiec i Holandii²¹

Czy możemy mówić o nadmiernym udziale banków kontrolowanych przez właścicieli za-

Tabela nr 1. – udział w aktywach sektora: banki kontrolowane przez inwestorów krajowych i zagranicznych

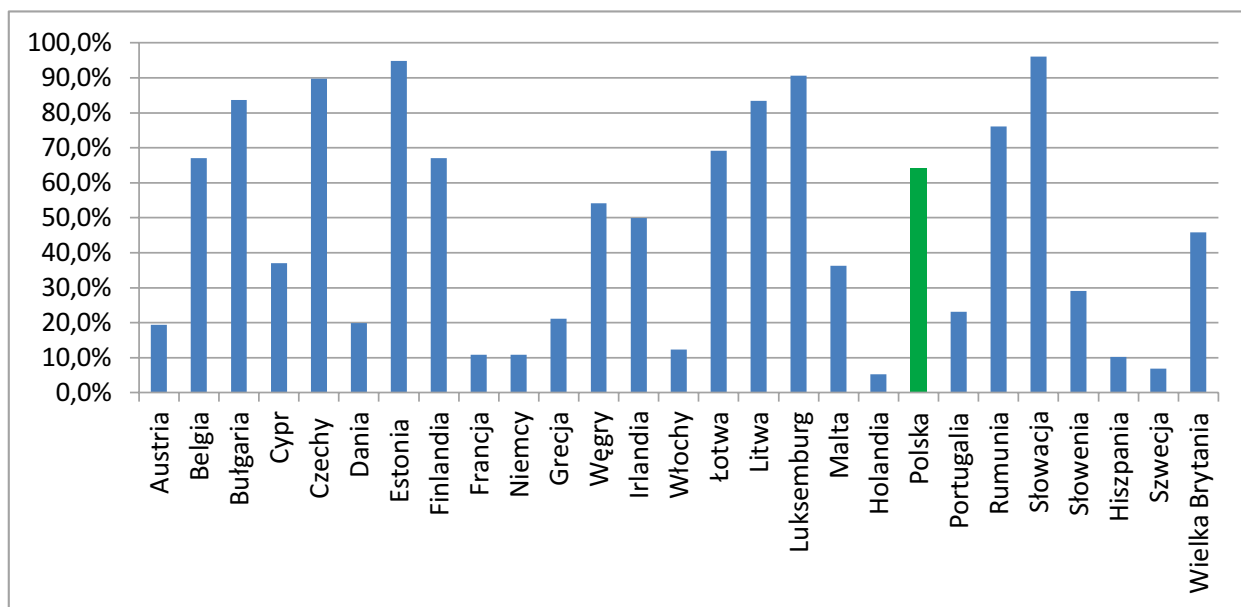
Banki kontrolowane przez inwestorów :	1993	2000	2008	2009	2010	2011	2012
– krajowych	97,4%	30,5%	27,7%	31,9%	33,8%	35,0%	36,4%
– zagranicznych	2,6%	69,5%	72,3%	68,1%	66,2%	65,0%	63,6%

Opracowanie własne na podstawie danych KNF

Na koniec 2012 r. inwestorzy krajowi kontrolowali 9 banków komercyjnych oraz wszystkie banki spółdzielcze (Skarb Państwa kontrolował 4 banki komercyjne), a inwestorzy zagraniczni 36 banków komercyjnych oraz wszystkie oddziały instytucji kredytowych. Kontrolne pakiety akcji posiadali inwestorzy z 19 krajów,

granicznych w polskim sektorze bankowym? Poniższy wykres przedstawia zestawienie udziału banków kontrolowanych przez zagranicznych właścicieli w aktywach sektora bankowego państw należących do Unii Europejskiej według stanu na koniec 2009.

Wykres nr 1 – udział banków kontrolowanych przez zagranicznych właścicieli w aktywach sektora bankowego państw członkowskich UE (dane na rok 2009).



opracowanie własne na podstawie danych zawartych w rekomendacjach KE dla poszczególnych państw członkowskich – źródło http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_en.htm

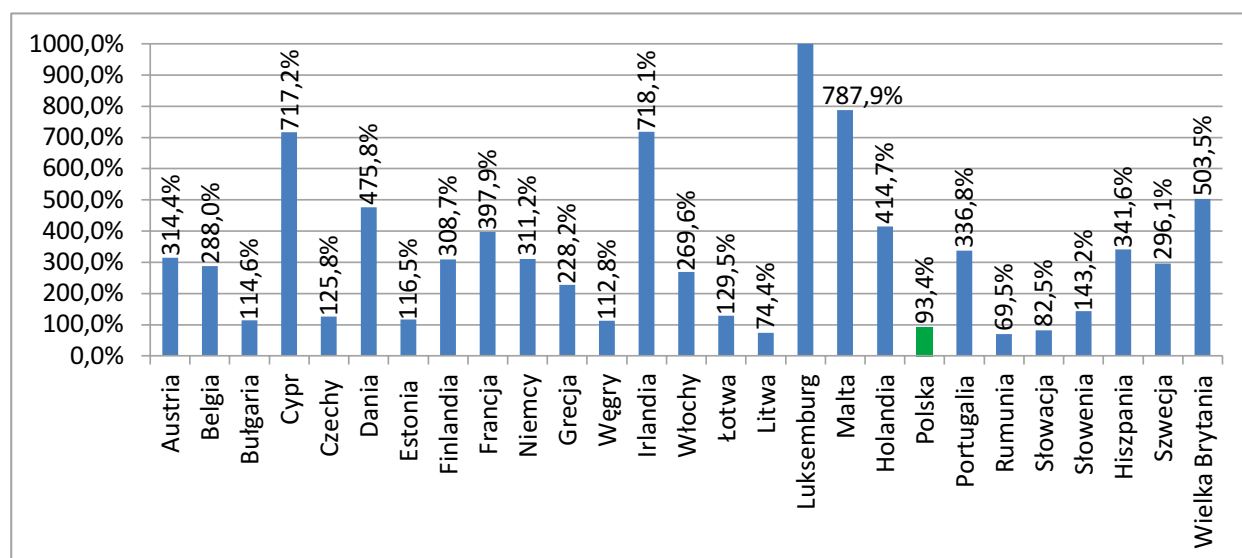
²¹ Raport o sytuacji banków w roku 2012r., Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2013, s. 23

Zatem 10 państw należących do Unii Europejskiej miało wyższy udział kapitału zagranicznego w aktywach systemu bankowego niż występujący w Polsce. Wśród państw o niższym udziale kapitału zagranicznego w sektorze bankowym, znajdują się przede wszystkim duże, dojrzałe gospodarki europejskie, w których wskaźnik zamożności (PKB per capita) znajduje się na znacznie wyższym poziomie niż w Polsce. Warto zwrócić uwagę, że jeden z niższych w całej Unii Europejskiej udział banków z kapitałem zagranicznym ma Hiszpania, której dzięki takiej strukturze nie udało uniknąć się turbulencji w sektorze bankowym. Natomiast wyższy udział banków kontrolowanych przez zagraniczny kapitał w aktywach sektora bankowego od Polski państwa Europy Środkowo

WIELKOŚĆ SEKTORA W PORÓWNANIU DO INNYCH PAŃSTW UE

Pojawienie się, a następnie znaczący rozwój banków z kapitałem zagranicznym, stanowi jedną z najważniejszych przyczyn dynamicznego rozwoju sektora bankowego w Polsce. Aktywa sektora bankowego w Polsce wzrosły z 83 mld zł w roku 1993 do 1.444,9 mld zł na koniec 2012r. W okresie kilkunastu nastąpił blisko dwukrotny wzrost aktywów sektora bankowego mierzonych wobec PKB: z 48,8% (1995) do 93,4% PKB (2012). Pomimo tak dynamicznego wzrostu, aktywa sektora bankowego w Polsce w relacji do PKB, wciąż jeszcze należą do najniższych wśród państw Unii Europejskiej.

Wykres nr 2 – wysokość aktywów bankowych do PKB w państwach UE (stan na koniec roku 2012).



Źródło – opracowanie własne na podstawie danych zawartych w zaleceniach Komisji Europejskiej wobec poszczególnych państw członkowskich (UE) opublikowanych w maju 2013 r.

– Wschodniej (państwa bałtyckie, Czechy, Słowacja, Rumunia, Bułgaria), w stan taki wynika z analogicznych przyczyn jak w naszym kraju, ale również Polskę wyprzedzają pod tym względem rozwinięte gospodarki z Europy Zachodniej (Belgia, Finlandia), co do których trudno użyć argumentu, iż są europejskimi centrami usług finansowych (przykładem jest Luksemburg).

Na koniec 2012, wysokość aktywów sektora bankowego w Polsce do PKB była zatem wyższa od notowanej w zaledwie trzech państwach członkowskich UE, z których wszystkie pochodzą z regionu CEE (Litwa, Rumunia, Słowacja). Natomiast zbyt mały sektor bankowy w stosunku do wielkości gospodarki, może stanowić barierę w osiągnięciu dynamicznego wzrostu gospodarczego. Z kolei dobrze funk-

cjonujące systemy finansowe odgrywają istotną rolę w długoterminowym wzroście gospodarczym: państwa z lepiej rozwiniętymi systemami finansowymi, na ogół wzrastają szybciej w okresie długoterminowym²².

Prawidłowość taka odnosi się jednak to typowych czynności pośrednictwa finansowego, które zwiększają wzrost gospodarczy i prowadzą do redukcji zmienności w dłuższym okresie, co wykazały kompleksowe badania obejmujące 77 państw i okres blisko trzech dekad²³. Natomiast zgodnie z badaniami przeprowadzonymi na bazie wyników z licznych państw²⁴, korzyści z dodatkowego (marginalnego) zwiększenia się sektora banków spadają do zera, kiedy zadłużenie sektora prywatnego przekracza 80-100% PKB. Polska natomiast znajduje się wciąż poniżej tego poziomu²⁵, zatem wzrost sektora bankowego jest korzystny dla stabilnego rozwoju polskiej gospodarki. Sektor bankowy nie może być również przerośnięty w stosunku do rozmiarów lokalnej gospodarki. Rozrośnięty sektor bankowy może prowadzić do poważnych problemów nie tylko w realnej gospodarce ale i dla finansów publicznych takich państw. Zbyt duży sektor bankowy może prowadzić do nieefektywnego skierowania (alokacji) zasobów czy podwyższonego ryzyka, gdy zbyt duży rozmiar operacji powoduje, że podejmowane są działania i wdrażane instrumenty coraz bardziej ryzykowne. Przykłady konsekwencji jakie wyniknęły dla posiadających nadmiernie rozro-

śnięty sektor bankowy, Irlandii i Cypru są w tym zakresie bardzo wymowne.

SKUTEK OBECNOŚCI BANKÓW Z KAPITAŁEM ZAGRANICZNYM

Pojawienie się banków z kapitałem zagranicznym w Polsce, jak i innych państwach Europy Środkowo – Wschodniej (CEE) zapewniło niezbędne do rozwoju samego sektora, jak i wzrostu realnej gospodarki kwalifikacje, a także dostęp do know-how w postaci nowoczesnych produktów finansowych, sprawdzonych modeli biznesowych, nowych standardów obsługi klienta oraz kapitału. Stosowane przez banki z zagranicznym kapitałem metody oceny zdolności kredytowej, wymusiły także wzrost poziomu zarządzania finansami u kredytobiorców, głównie w sektorze przedsiębiorstw, przede wszystkim przyczyniając się do zwiększenia efektywności alokacji zasobów, prowadzącej do zwiększenia potencjału wzrostu gospodarki

W efekcie pojawienia się na rynku banków z kapitałem zagranicznym wzrosła dostępność kredytów. Od 2000 r., banki z Europy Zachodniej działające w państwach CEE, zwiększały finansowanie i bazę kapitałową, średnio od 10 do 30 procent rocznie, co stanowiło bazę do znaczącego wzrostu akcji kredytowej. Wskazany wzrost akcji kredytowej prowadzonej przez spółki – córki w państwach CEE był znacznie większy niż dynamika udzielanych kredytów na swoich rynkach macierzystych, tj. państwach lokalizacji central spółek – matek. Natomiast banki z centralami w państwach Europy Zachodniej, które miały jedynie niewielką ekspozycję w państwach CEE (lub nie były w ogóle zaangażowane w działalność w państwach regionu Europy Środkowo – Wschodniej), notowały w tym czasie na swoich rynkach średni wzrost aktywów pomiędzy 5 a 15 procent rocznie²⁶. Duża plyn-

22 World Bank. 2012. Global Financial Development Report 2013: Rethinking the Role of the State in Finance. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-0-8213-9503-5, s. 18 (This translation was not created by The World Bank and should not be considered an official World Bank translation. The World Bank shall not be liable for any content or error in this translation)

23 Thorsten Beck, Hans Degryse, Christina Kneer "Is more finance better? Disentangling intermediation and size effect of financial systems", European Banking Center Discussion Paper, No. 2012-016, ISSN 0924-7815, July 2012, s. 1. (tłumaczenie własne).

24 Jean-Louis Arcand, Enrico Berkes and Ugo Panizza, "Too Much Finance?", International Monetary Fund, IMF Working Paper no WP/12/161, June 2012

25 Kredyt udzielony przez instytucje finansowe dla sektora prywatnego w Polsce wynosi ok. 55% PKB według stanu na koniec 2011 r. – źródło: Bank Światowy

26 Gunter Deuber, Gleb Shpilevoy, Foreign-owned Banks in CEE/CIS, Banking in Central and Eastern Europe and Turkey. Challenges and Opportunities, European Investment Bank, January 2013, s. 47

ność na międzynarodowych rynkach finansowych, w połączeniu z niskim ryzykiem państw Europy Środkowo – Wschodniej (w tym Polski) do których trafiało finansowanie, umożliwiło bankom dostarczenie finansowania lokalnym spółkom – córkom²⁷. Z kolei wspomniane możliwości przekładały się na wzrost przez banki podaży kredytu dla lokalnych gospodarek, dla których korzystanie z zagranicznego finansowania a także bezpośrednie inwestycje zagraniczne stanowiły w zasadzie jedyną możliwość otwierającą drogę do osiągnięcia szybkiego wzrostu gospodarczego²⁸. Inne drogi, z uwagi na niskie stopy oszczędności w państwach CEE, w tym również w Polsce, były w zasadzie zamknięte.

Jednym z efektów dynamicznego wzrostu sektora bankowego opartego przede wszystkim

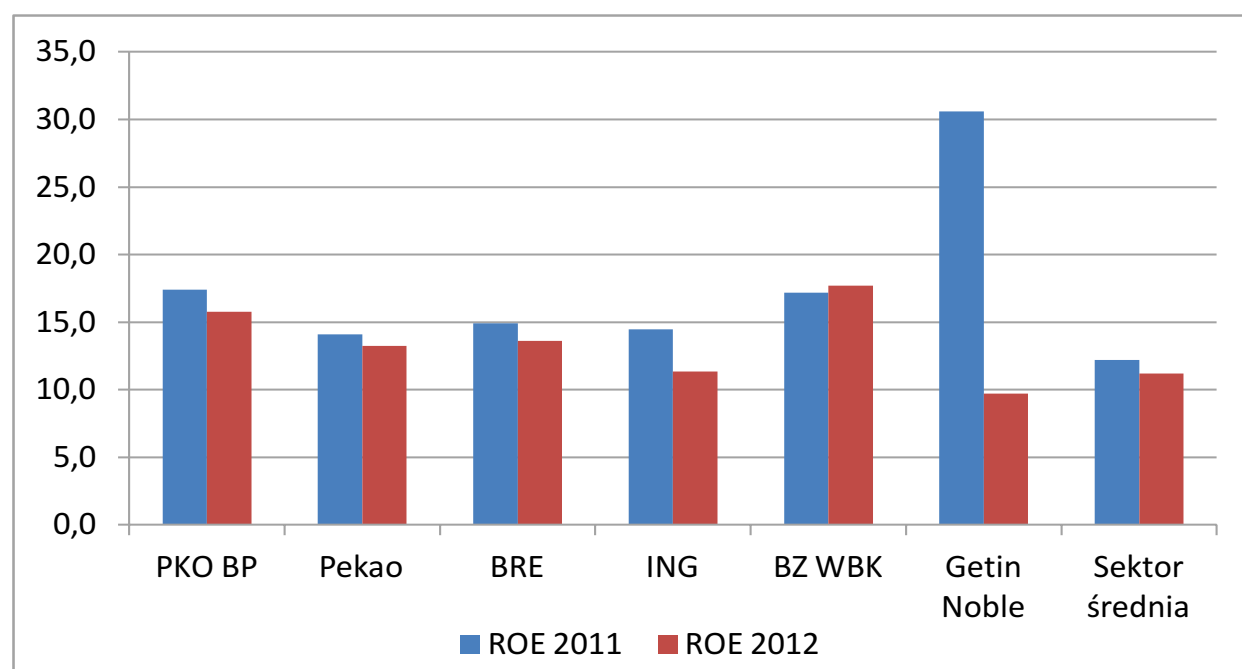
na rozwoju akcji kredytowej, był bardzo szybki wzrost gospodarczy, napędzany przede wszystkim konsumpcją oraz inwestycjami. W szczególności od roku 2003 wzrastał również lokalny popyt na kredyt.

NIŻSZA ZYSKOWNOŚĆ, WIĘKSZA STABILNOŚĆ

Podkreśla się również inne zalety funkcjonowania w sektorze banków z przeważającym udziałem kapitału zagranicznego. Zwiększenie podaży kredytu, ułatwiło dostęp do usług finansowych dla przedsiębiorstw i konsumentów, a tym wykreowało większe możliwości rozwojowe, inwestycyjne itd.

Do zalet związanych z rozwojem sektora bankowego, wynikających z udziału banków z do-

Wykres nr 3 – zestawienie wskaźnika ROE największych 6 banków w Polsce pod względem aktywów (stan na koniec 2011 oraz 2012 r.).



Badanie własne na podstawie sprawozdań finansowych banków

27 Christoph Kligen, Perspectives on Growth Prospects for Central, Eastern and Southeastern Europe. Banking in Central and Eastern Europe and Turkey. Challenges and Opportunities, European Investment Bank, January 2013, s. 27

28 Średnia różnica pomiędzy wysokością inwestycji a stopą oszczędności w Polsce wynosiła w okresie 1995 – 2012 ponad 2% PKB – Źródło: Atanas Kolev, Sanne Zwart, Introduction, Banking in Central and Eastern Europe and Turkey. Challenges and Opportunities, European Investment Bank, January 2013, s. 7

minującym udziałem inwestorów zagranicznych, należy zwiększenie konkurencji w sektorze, które prowadzi do niższych kosztów usług bankowych (np. prowizje, spready) ponoszonych przez korzystających z usług banko-

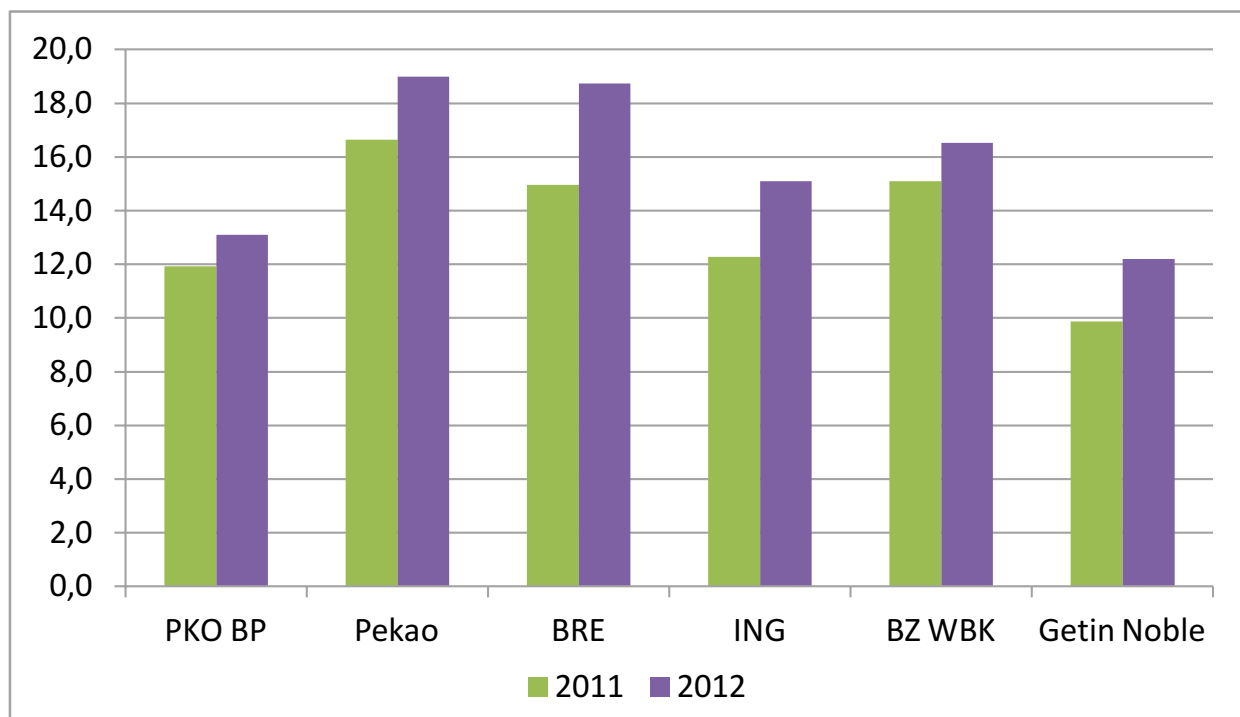
wych, przekładające się na niższą zyskowność sektora²⁹.

Wśród największych banków w Polsce znajdują się dwa banki z dominującym udziałem kapitału krajowego, czyli lider rynku pod względem wielkości aktywów, czyli PKO BP (główny akcjonariusz – Skarb Państwa) oraz Getin Noble, oparty o akcjonariat prywatny. W obu bankach lokalnych średni wskaźnik zwrotu z kapitału własnego (ROE) przekraczał średnią dla sektora bankowego, która w roku 2011 wynosiła 12,2%, a w 2012 r. – 11,2% (spadek wynikał z silnego

tem poprawiającym zyskowność niektórych inwestorów strategicznych (w szczególności dotyczyło to Banku Pekao i UniCredit oraz BRE Banku i Commerzbanku³¹), co stanowi argument przeciwko potencjalnej sprzedaży akcji.

Ponadto banki kontrolowane przez kapitał zagraniczny mogą prowadzić do większej stabilności finansowej sektora. Według badań przeprowadzonych na próbach licznych państw, banki z dominującym udziałem kapitału zagranicznego, co do zasady mają wyższe wskaźniki wyptacalności niż banki lokalne³².

Wykres nr 4 – zestawienie wskaźników wyptacalności największych 6 banków w Polsce pod względem aktywów (stan na koniec 2011 oraz 2012 r.)



<?> Obliczenia własne na podstawie sprawozdań finansowych banków

wzrostu kapitałów³⁰ – w 2012 r. odnotowano silny wzrost funduszy własnych, tj. o 16,4%, który dwukrotnie przewyższał wzrost sumy bilansowej). Warto zauważyć, że w ostatnich latach to wyniki spółek-córek były kluczowym elemen-

Z powyższego zestawienia wynika, że największe banki oparte o polski kapitał, mają współczynniki wyptacalności niższe niż ich konkurenci – banki z dominującym udziałem inwestorów zagranicznych (choć wyższy niż

29 Stijn Claessens, Neeltje van Horen „Foreign Banks: Trends, Impact and Financial Stability”, IMF Working Paper, January 2012, s. 1.

30 Raport o sytuacji banków w roku 2012r., Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2013, s. 5

31 Raport o sytuacji banków w roku 2012r., Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2013, s. 89

32 Stijn Claessens, Neeltje van Horen „Foreign Banks: Trends, Impact and Financial Stability”, IMF Working Paper, January 2012, s. 3

12%), jak i niższy od średniej dla całego sektora, który w roku 2012 wzrósł z 13,1% w roku poprzednim do 14,7%. Warto wspomnieć, że pozycja kapitałowa sektora pozostaje mocna, co potwierdza niewielki udział banków posiadających współczynnik wypłacalności na poziomie niższym niż 12%. Na koniec 2012 r. tylko 7 banków komercyjnych oraz 107 banków spółdzielczych miało współczynnik wypłacalności mniejszy od 12%, ale ich łączny udział w aktywach sektora wynosił tylko 9,9%.³³

³³ Raport o sytuacji banków w roku 2012r., Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2013, s. 28

3. CZY ISTNIEJĄ REALNE PROBLEMY ZWIĄZANE ZE ZNACZĄCYM UDZIAŁEM KAPITAŁU ZAGRANICZNEGO W SEKTORZE BANKOWYM W POLSCE?

Kluczowe punkty:

- Na zacieśnianie akcji kredytowej przez bank z dominującym kapitałem zagranicznym może wpływać znacznie szerszy katalog czynników niż tylko sytuacja w grupie czy ocena perspektyw makroekonomicznych państwa macierzystego;
- Podmioty z udziałem kapitału zagranicznego również biorą udział w finansowaniu kluczowych sektorów gospodarki. Natomiast w szerszym stopniu projekty o znaczeniu strategicznym powinny być finansowane przez bank państwowy (Bank Gospodarstwa Krajowego)
- Kluczowym problemem związanym z zadłużeniem publicznym, nie jest zagrożenie ich zbywania przez banki z dominującym kapitałem zagranicznym (udział polskiego sektora bankowego jako posiadaczy obligacji skarbowych systematycznie spada) ale przez tzw. nierezydentów (których udział w finansowaniu zadłużenia publicznego znacząco wzrósł);
- Utrzymanie możliwości stosowania polityki makroostrożnościowej będzie utrzymane gdy Polska nie przystąpi do Unii Bankowej.

Znaczący udział w sektorze bankowym podmiotów kontrolowanych z zagranicy miałby prowadzić do następujących negatywnych zjawisk³⁴:

1. zakłóceń w wykonywaniu przez sektor bankowy funkcji pośrednictwa finansowego;
2. podatności na naciski zewnętrzne w kwestii finansowania strategicznych sektorów polskiej gospodarki;
3. problemów ze stabilnym finansowaniem długu publicznego;

³⁴ Raport dotyczący optymalnej struktury polskiego systemu bankowego w średnim okresie, Capital Strategy, Warszawa, październik 2012 (Autorzy: Stefan Kawalec, Marcin Gozdek), s. 6

4. ograniczenia możliwości stosowania polityki makroostrożnościowej.

PRZYCZYNY OGRANICZENIA AKCJI KREDYTOWEJ

Zgodnie z powoływanym opracowaniem, podstawą przy podejmowaniu decyzji przez bank będący częścią międzynarodowej grupy bankowej jest nie tylko sytuacja gospodarcza kraju, w którym on funkcjonuje (np. Polski), ale również sytuacja tejże grupy. Problemy gospodarcze kraju macierzystego lub kłopoty grupy mogą mieć zatem znaczenie dla wykonywania przez bank zależny funkcji pośrednictwa finansowego w Polsce. Z tym stanowiskiem należy zgodzić się, jednak przedstawione przyczyny nie wyczerpują pełnego katalogu zdarzeń, jakie mogą mieć (jak i występowały w praktyce) na ograniczenie akcji kredytowej przez niektóre banki. Warto również podkreślić, że rozwój akcji kredytowej na poziomie poszczególnych banków wykazuje silne zróżnicowanie, na przykład istotny czynnik może stanowić wcześniejsza dynamiczna akcja kredytowa banków, jaką prowadziły banki z dominującym udziałem kapitału zagranicznego.

Czynniki decydujące o zwiększeniu lub ograniczeniu akcji kredytowej w państwach Europy Środkowo – Wschodniej, w tym w Polsce, przez banki z dominującym udziałem kapitału zagranicznego, dzielą się na krajowe (wewnętrzne) i międzynarodowe (zewnętrzne). Ponadto na rozmiar akcji kredytowej mogą mieć wpływ przyczyny leżące po stronie popytowej oraz podażowej. W połączeniu z osłabieniem popytu na kredyt, banki mogą zacieśniać swoją politykę kredytową. Niższy popyt na kredyt w czasach spowolnienia gospodarczego wiąże się z kolei z osłabionym zaufaniem i pogorszeniem nastrojów potencjalnych kredytobiorców, czyli poważne znaczenie w ograniczeniu akcji kredytowej, mają również

czynniki popytowe³⁵. Trudne uwarunkowania zewnętrzne i niepewność co do przyszłego rozwoju koniunktury, połączone z ograniczonymi źródłami finansowania oraz zmniejszoną skłonnością gospodarstw domowych i przedsiębiorstw do zaciągania zobowiązań potwierdza również organ nadzoru³⁶. Wśród uwarunkowań podażowych, znajduje się nie tylko ograniczanie finansowania przez zagraniczne spółki – matki, ale zaliczyć do nich należy także przyczyny o charakterze lokalnym. Zgodnie z wynikami badań przeprowadzonych wśród banków³⁷, do najważniejszych przyczyn krajowych wpływających negatywnie na podaż kredytu należą: poziom należności zagrożonych (NPL), perspektywy makroekonomiczne danego państwa a także zmiany regulacji krajowych. Szeroki zakres przyczyn jakie wpływają na zmiany rozmiarów akcji kredytowej wskazuje również KNF³⁸. Wśród czynników ponadlokalnych, negatywny wpływ na akcję kredytową mogą mieć regulacje unijne oraz ograniczenia kapitałowe w grupie finansowej do której należy bank. Wpływ na rozmiar akcji kredytowej może mieć presja nie tylko regulatorów ale i rynków finansowych, oczekujących wyższej kapitalizacji, także z uwagi na ostrzejsze wymogi związane z będącymi już na horyzoncie regulacjami Bazylei III. W dalszej części opracowania, wybrane z czynników ograniczających akcję kredytową zostaną omówione dokładniej.

Zacznijmy od wspomnianej już wcześniejszej dynamiki akcji kredytowej w bankach z dominującym udziałem kapitału zagranicznego. Zgodnie z danymi KNF, w okresie pomiędzy końcem 2010 r., a 2012 r. zmniejszenie portfe-

35 CESEE Deleveraging Monitor, November 2012, s. 1; Atanas Kolev, Sanne Zwart, Introduction, Banking in Central and Eastern Europe and Turkey. Challenges and Opportunities, European Investment Bank, January 2013, s. 9

36 Raport o sytuacji banków w roku 2012r., Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2013, s. 6

37 CESEE Deleveraging Monitor, November 2012, s. 10

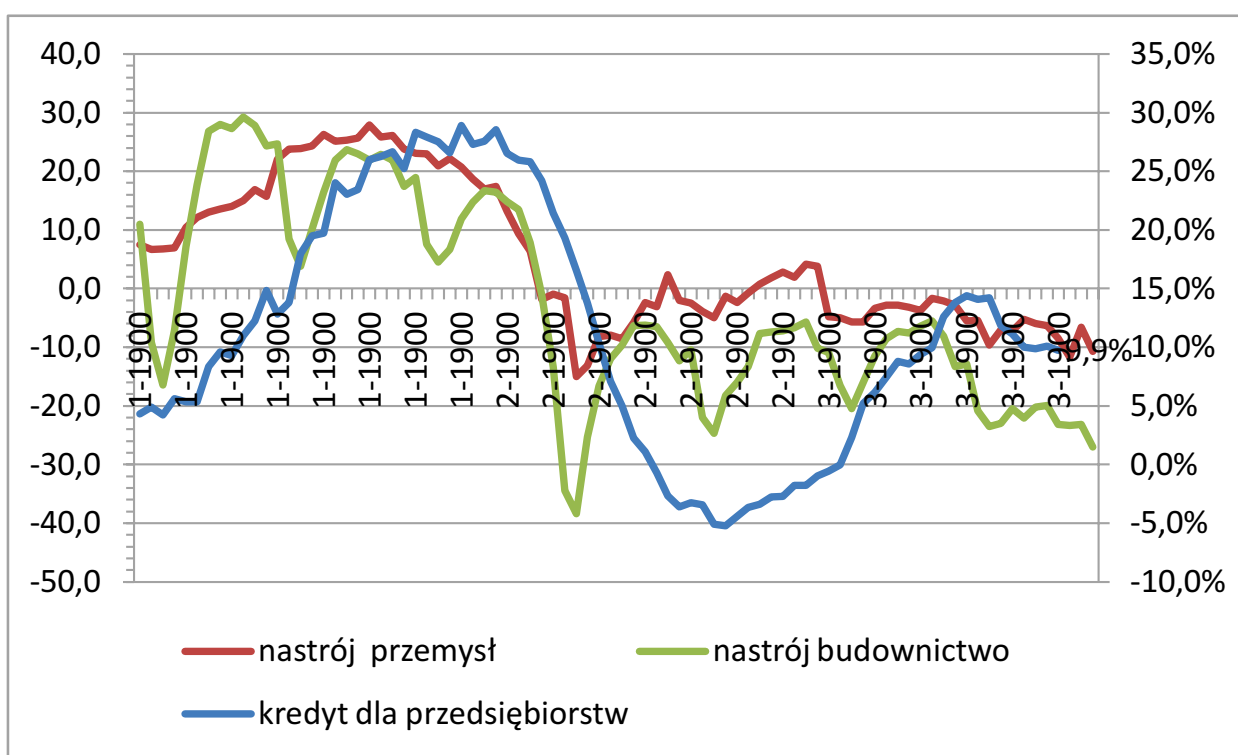
38 Raport o sytuacji banków w roku 2012r., Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2013, s. 54

la kredytów konsumpcyjnych wystąpiło w 416 bankach (o 19,1 mld zł), a w 214 doszło do jego wzrostu (o 8,5 mld zł). Największy spadek obserwowany jest w bankach, które w minionych okresach charakteryzowała agresywna strategia działania, co doprowadziło do konieczności tworzenia wysokich odpisów, które wywierały negatywną presję na ich wyniki finansowe (w niektórych przypadkach doszło do wystąpienia wysokich strat). W konsekwencji banki te dokonały rewizji strategii działania, co działało ograniczająco na podaż kredytów.³⁹ Do

a jego skalę można próbować szacować na około 3-5 mld zł.

Na wyniki akcji kredytowej wpływały nastroje wśród (potencjalnych) kredytobiorców. Konsumenci (osoby fizyczne) obawiali się utraty albo co najmniej obniżenia wysokości dochodów. Przedsiębiorstwa z kolei co do zasady były mniej skłonne rozpoczynać inwestycje, czy rozszerzać swoją działalność poprzez dokonywanie przejęć. Nastroje wśród przedsiębiorstw obrazuje indeks nastrojów.

Wykres nr 5 – wskaźnik nastrojów dla przemysłu i budownictwa a wysokość dynamiki kredytowej (r/r) w sektorze bankowym w Polsce



obserwowanego w skali sektora zmniejszenia stanu kredytów konsumpcyjnych w znacznym stopniu przyczynił się też proces przeniesienia, przez niektóre banki, sprzedaży kredytów ratalnych udzielanych na niskie kwoty do firm pożyczkowych działających w ramach macierzystej grupy kapitałowej. Zjawisko to uwidoczniło się przede wszystkim w 2012 r.,

Z wykresu wynika, że spadek dynamiki (w roku 2009), a następnie ujemna stopa dynamiki kredytu dla przedsiębiorstw (rok 2010 i początek roku 2011) wiązały się z pogorszeniem nastrojów wśród przedsiębiorstw. Spadały również nakłady przedsiębiorstw na środki trwałe, szczególnie w grupie przedsiębiorstw zatrudniających do 50 osób, które w roku 2012 były niższe niż w roku 2008. Należy jednak również zauważyć, iż Polska znajduje się

³⁹ Raport o sytuacji banków w roku 2012r., Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2013, s. 48

na ostatnim miejscu w Unii Europejskiej, pod względem wysokości kredytów dla przedsiębiorstw do PKB (wynosi ok. 15%), a od roku 2000, wskaźnik ten w Polsce wzrósł zaledwie o ok. 0,5 punktu procentowego⁴⁰.

ubiegający się o kredyt, muszą liczyć się z surowszą weryfikacją ich zdolności kredytowej, ponieważ bank musi zabezpieczać się przed wzrostem w przyszłości wskaźników kredytów zagrożonych (NPL). W sytuacji, gdy wzra-

Tabela nr 2 – wysokość nakładów na środki trwałe przedsiębiorstw (w mln zł)

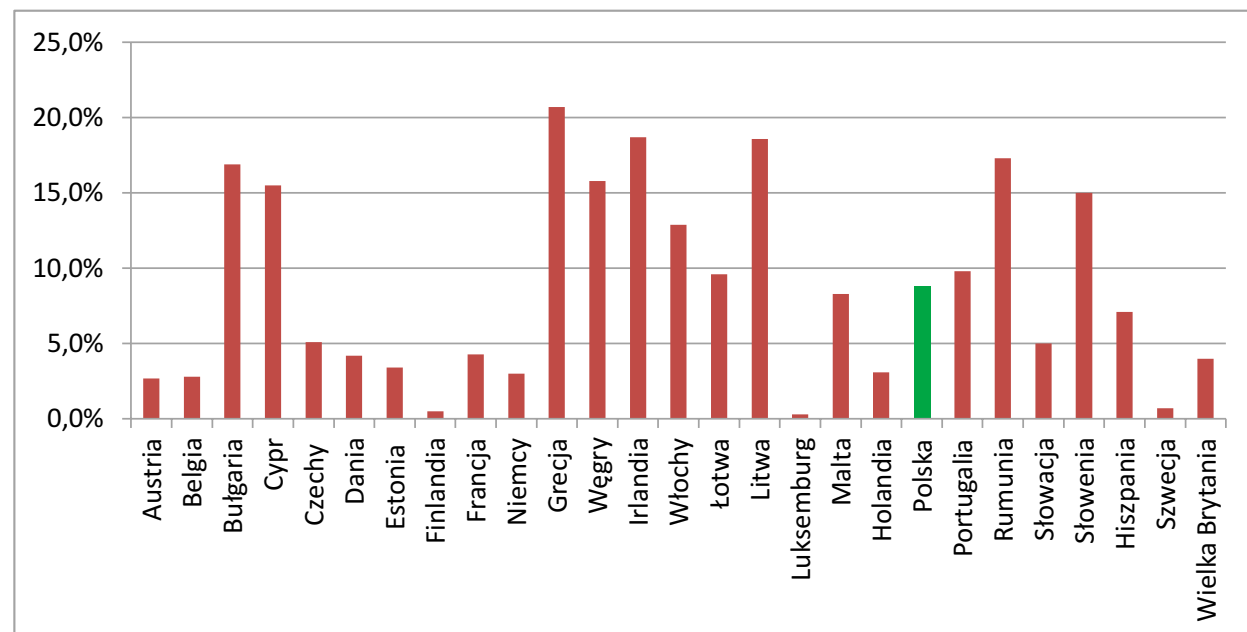
Nakłady przedsiębiorstw	2008	2009	2010	2011	2012
Łącznie	117.783,0	105.467,0	100.967,0	112.508,0	110.681,8
Zatrudniających 10-49 osób	12.665,0	11.404,0	11.730,2	12.654,3	10.962,7

Główny Urząd Statystyczny, s. 23

Analizując powyższe dane i zestawiając je z nastrojami przedsiębiorstw, można postawić wniosek, że następuje spadek nowych projektów inwestycyjnych i obniżenie zapotrzebowania na kapitał obrotowy (poza wzrostem wynikającym z wartości zapasów), zatem trudno w zasadzie mówić o spadku realnej ekspozycji kredytowej banków.

sta prawdopodobieństwo wystąpienia zmian sytuacji gospodarczej, skutkujących spadkiem wysokości realnych dochodów do dyspozycji w gospodarstwach domowych czy ograniczeniem rentowności przedsiębiorstw, wskazane jest aby bank zachował szczególną ostrożność przy podejmowaniu decyzji kredytowych, jeśli chce ograniczyć ryzyko gorszych wyników

Wykres nr 6 – wskaźniki NPL w państwach UE (stan na koniec 2012)



opracowanie własne na podstawie danych zawartych w rekomendacjach KE dla poszczególnych państw członkowskich – źródło http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_en.htm

Ponadto w związku z pogorszeniem sytuacji gospodarczej, bądź tylko jej perspektyw,

z portfela nowo udzielanych kredytów, w tym zakładać wzrost wskaźników kredytów zagrożonych (NPL). Wzrost wysokości wskaźnika

⁴⁰ Dane za EBC i Eurostat

kredytów zagrożonych stanowi istotny czynnik ograniczenia akcji kredytowej, a banki nie są skłonne rozwijać akcji kredytowej z uwagi na złą jakość swoich portfeli. Jak wskazują badania, im niższy jest wskaźnik kredytów zagrożonych w porównaniu z państwem macierzystym, tj. siedzibą spółki – matki, tym wzrasta skłonność do prowadzenia akcji kredytowej.

Wskaźnik kredytów ze stwierdzoną utratą wartości należności wobec sektora niefinansowego oraz instytucji rządowych i samorządowych w sektorze bankowym w Polsce jest zatem wyższy niż w przypadku większości państw, z których swoje centrale mają spółki – matki i na koniec 2012r. wynosił 8,8%⁴¹, czyli wzrósł o blisko 4 punkty procentowe w porównaniu do 2008r. Zakłada się ponadto dalszy wzrost tego wskaźnika w roku 2013⁴². Z sześciu państw z których inwestorzy posiadali największe pakiety kontrolne, wyższy wskaźnik kredytów zagrożonych niż w Polsce występuje jedynie we Włoszech. Najwyższy wskaźnik kredytów zagrożonych jest w grupie przedsiębiorstw. Wskaźniki kredytów ze stwierdzoną utratą wartości w sektorze bankowym Polsce wzrosły w ostatnich latach, przede wszystkim w roku 2009.

cej zobowiązań, niż jest w stanie obsługiwać, co tłumaczy wspomniane wyżej ograniczenie skłonności banków do zwiększania akcji kredytowej.

Wpływ na ograniczenie akcji kredytowej może mieć systematyczny spadek wysokości zobowiązań sektora bankowego wobec banków i oddziałów instytucji kredytowych – nierezydentów, w tym spółki – matki. Warto jednak zwrócić uwagę, że występują dwie przeciwstawne interpretacje zmniejszania finansowania przez spółki – matki banków z dominującym udziałem kapitału zagranicznego. Zgodnie z jedną z nich, ograniczanie finansowania przez spółki – matki jest podstawową przyczyną, która prowadzi do zmniejszania rozmiarów akcji kredytowej przez banki mających zagranicznych właścicieli i zmuszającą je do zmiany polityki w zakresie źródeł finansowania. Druga interpretacja jednak stanowi, iż to słabnąca gospodarka powoduje ograniczenie popytu na kredyty, co powoduje zwiększenie płynności w spółkach – córkach, które decydują się na ograniczenie finansowania ze strony spółek – matek⁴³.

W 2012 r. odnotowano zmniejszenie zobowiązań wobec nierezydentów o 24,0 mld zł,

Tabela nr 3 – wskaźniki kredytów zagrożonych w sektorze przedsiębiorstw oraz gospodarstw domowych w sektorze bankowym w Polsce

	12-2008	12-2009	12-2010	12-2011	3-2012	9-2012
Przedsiębiorstwa	6,2%	11,3%	12,4%	10,4%	10,4%	11,3%
Gospodarstwa domowe	3,6%	7,5%	7,2%	7,2%	7,5%	7,5%

Opracowanie własne na podstawie danych NBP

Wzrost wskaźnika kredytów zagrożonych wskazuje, że większa liczba gospodarstw domowych oraz przedsiębiorstw zaciągnęła wię-

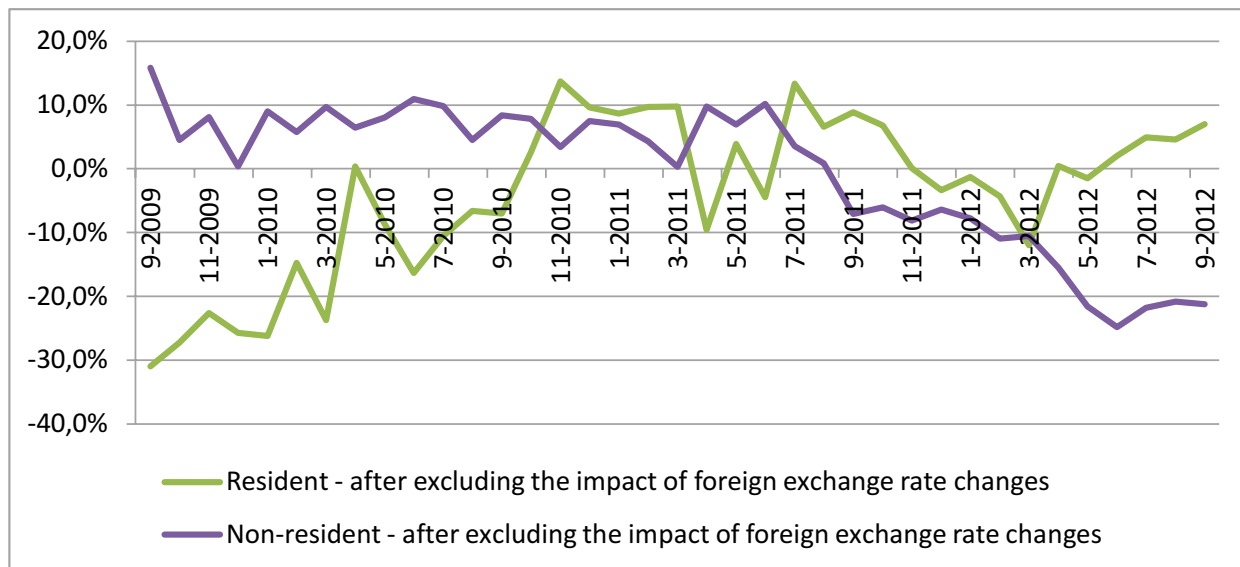
czyli 9,9%, które spowodowało obniżenie ich udziału w bilansie o 2,5 punktu procentowego. Ponad połowa zobowiązań wobec nierezydentów pochodzi natomiast od podmiotów z macierzystej grupy kapitałowej, które w 2012 r. uległy obniżeniu o 34,6 mld zł, tj. o 23,8%. W połączeniu ze wzrostem sumy bilansowej,

41 Dane: za KNF – kredyty ze stwierdzoną utratą wartości na koniec 2012 r. to ponad 71,5 mld zł, przy 810,4 mld zł wszystkich należności

42 Dokument roboczy służb Komisji Europejskiej „Ocena krajowego programu reform i programu konwergencji POLSKI z 2013 r.”, s. 16, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013_poland_pl.pdf

43 CESEE Deleveraging Monitor, November 2012, s. 4

Wykres nr 7 – Roczne tempo wzrostu zobowiązań od banków i oddziałów instytucji kredytowych.



zmniejszenie zobowiązań wobec nierezydenta doprowadziło to do zmniejszenia ujemnej luki finansowania zagranicznego o 2,4 punktu procentowego, a tym samym do wzrostu stabilności sektora bankowego.

Zmniejszenie zobowiązań wobec nierezydentów wynikało przede wszystkim z umocnienia złotego oraz zmiany strategii działania niektórych banków z dominującym udziałem kapitału zagranicznego, które polegają na wycofaniu się ze sprzedaży walutowych kredytów mieszkaniowych dla gospodarstw domowych oraz na zmniejszeniu stopnia uzależnienia od środków pochodzących z macierzystych grup finansowych w kierunku rozwoju lokalnej bazy depozytowej⁴⁴. Taka polityka, polegająca na zwiększeniu finansowaniu działalności lokalnej ze środków krajowych, uznawana jest za bardziej zrównoważoną⁴⁵. Zgodnie ze stanowiskiem organu nadzoru, zmiany te nie mają charakteru nagłego i nie wywierają istotnego wpływu na akcje kredytowa banków, jak również zmniejszenie stanu środków nierezydentów

nie można utożsamiać z procesem wycofywania kapitałów z Polski⁴⁶.

Zatem banki z przeważającym udziałem kapitału zagranicznego realizują wniosek postawiony w cytowanym opracowaniu przygotowanym przez Capital Strategy, tj. aby krajowy sektor bankowy dążył do gromadzenia krajowych depozytów oraz kredytowania krajowych przedsiębiorstw i gospodarstw domowych⁴⁷. Wspomniana zmiana polityki i większe zainteresowanie banków z przeważającym udziałem kapitału zagranicznego rynkiem depozytów, doprowadziło jednocześnie do większej konkurencji w tym obszarze, która przekłada się na spadek spreadów pomiędzy średnimi stawkami WIBOR a oprocentowaniem nowych terminowych depozytów złotych. Zatem zmiana struktury finansowania może prowadzić do wzrostu kosztów finansowania⁴⁸.

Należy również mieć na względzie, że opisane w niniejszym punkcie okoliczności, stwarzają

44 Raport o sytuacji banków w roku 2012r., Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2013, s. 12

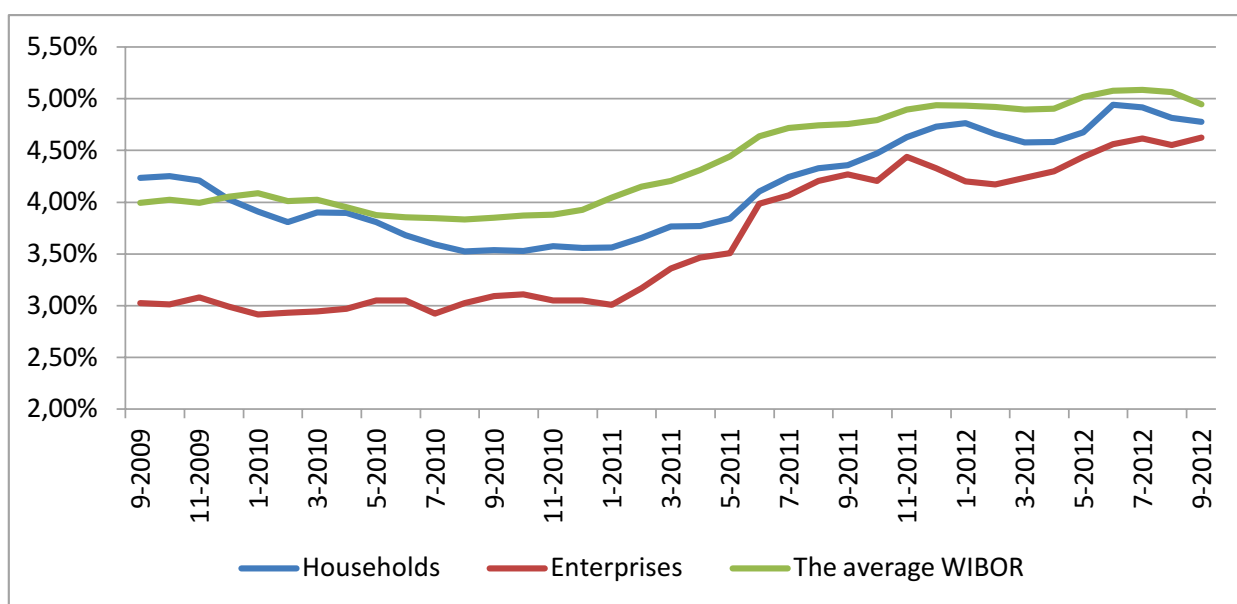
45 Atanas Kolev, Sanne Zwart, Introduction, Banking in Central and Eastern Europe and Turkey. Challenges and Opportunities, European Investment Bank, January 2013, s. 9

46 Raport o sytuacji banków w roku 2012r., Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2013, s. 65

47 Raport dotyczący optymalnej struktury polskiego systemu bankowego w średnim okresie, Capital Strategy, Warszawa, październik 2012 (Autorzy: Stefan Kawalec, Marcin Gozdek)

48 Raport o sytuacji banków w roku 2012r., Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2013, s. 12

Wykres nr 8 – średnia wysokość depozytów gospodarstw domowych i przedsiębiorstw oraz średni WIBOR



Opracowanie własne na podstawie danych NBP

szansę dla banków z dominującym udziałem krajowego kapitału, na powiększenie udziału w rynku poprzez organiczny rozwój. Przykład stanowi PKO BP S.A., który rozwinął znacząco akcję kredytową w latach 2009 – 2011. Dynamiczna akcja kredytowa w porównaniu z bankami mającymi właścicieli zagranicznych, wynikała z chęci wykorzystania pewnego spowolnienia u wspomnianych konkurentów. PKO BP wykorzystał wówczas swoją konserwatywną strukturę finansowania, która dawała mu w danym momencie przewagę konkurencyjną, nad silnie zależnymi od finansowania spółek – matek bankami z przewagą kapitału zagranicznego. Należy jednak pamiętać, że ponadto współczynnik adekwatności kapitałowej (CAR) PKO BP został w 2009r. zwiększony poprzez nową emisję akcji. Do pełnej oceny skutków zwiększenia przez PKO BP akcji kredytowej w czasie kryzysu należy się jednak jeszcze wstrzymać, aby ocenić czy nie spowodowała znaczącego wzrostu wysokości kredytów zagrożonych⁴⁹. Należy również zwrócić uwagę,

że już w roku 2012, portfel kredytów PKO BP dla sektora małych i średnich przedsiębiorstw, zmniejszył się o ponad 7,8% i 1,2 mld zł.

Działanie PKO BP było natomiast charakterystyczne dla banków powiązanych z kapitałem państwowym w czasie kryzysu, o czym świadczą przykłady z innych państw. Polityka kredytowa takich podmiotów jest zdecydowanie mniej związana z cyklem koniunkturalnym niż w przypadku innych banków. Polityka taka może być jednak źródłem pogorszenia jakości portfela kredytowego i niewłaściwej alokacji zasobów w średnim i dłuższym okresie.⁵⁰

FINANSOWANIE PROJEKTÓW GOSPODARCZO STRATEGICZNYCH

Zgodnie z postawioną tezą, banki mające swoje centrale (tj. spółki – matki) w innych państwach

and should not be considered an official World Bank translation. The World Bank shall not be liable for any content or error in this translation)

⁴⁹ World Bank. 2012. Global Financial Development Report 2013: Rethinking the Role of the State in Finance. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-0-8213-9503-5, s. 109 (This translation was not created by The World Bank)

⁵⁰ World Bank. 2012. Global Financial Development Report 2013: Rethinking the Role of the State in Finance. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-0-8213-9503-5, s. 102 (This translation was not created by The World Bank and should not be considered an official World Bank translation. The World Bank shall not be liable for any content or error in this translation)

UE mogą nie wykazywać chęci do finansowania kluczowych inwestycji gospodarczych⁵¹, np. w energetykę węglową, jądrową lub wydobycie gazu łupkowego. Natomiast dane zawarte w sprawozdaniach finansowych spółek kluczowych z punktu widzenia interesów gospodarki Polski dowodzą, że banki z udziałem zagranicznym biorą również udział w finansowaniu branży, np. energetycznej. PGE SA Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna S.A. Oddział Elektrownia Bełchatów posiada kredyt inwestycyjny zaciągnięty w Nordyckim Banku Inwestycyjnym w celu sfinansowania budowy bloku⁵², banki z dominującym udziałem kapitału zagranicznego obejmują również gwarancją emisje obligacji⁵³. Wydaje się, że kwestia ich finansowania przez banki komercyjne określonych projektów jest bardziej kwestią oceny ryzyka, niż pochodzenia kapitału. Przy zwiększonych wymogach wynikających z nowych regulacji Bazylei III (o których mowa w dalszej części opracowania) w zakresie zapewnienia stabilnych źródeł finansowania dla długookresowych inwestycji, banki mogą ze szczególną ostrożnością podchodzić do udzielenia wysokiego, długoterminowego kredytu. Tym bardziej istotne staje się stworzenie warunków instytucjonalnych do ułatwienia pozyskiwania przez banki środków zapewniających finansowanie długoterminowych inwestycji. Obok powyższego, powinno założyć się finansowanie w większej części długoterminowych projektów infrastrukturalnych przez bank państwowy – Bank Gospodarstwa Krajowego. Jak się podkreśla, banki państwowe są tworzone celem m.in. zapewnienia finansowania dla długoterminowych inwestycji infrastrukturalnych i promowania dostępu do finansowania okre-

ślonych segmentów gospodarki, istotnych z punktu widzenia interesów państwa⁵⁴.

BANKI JAKO NABYWCY DŁUGU PUBLICZNEGO

Zgodnie ze stawianą tezą, lokalne banki należą do znaczących nabywców długu publicznego, natomiast banki kontrolowane z zagranicy posiadają wyznaczone przez własne centrale limity nabywania polskich papierów skarbowych. Zaburzenia w gospodarce światowej mogą doprowadzić do wyprzedawania obligacji polskich przez inwestorów zagranicznych (głównie portfelowych), a także przez działające w Polsce banki zagraniczne⁵⁵.

Trudno podważyć wskazany argument. Papiery skarbowe emerging markets, a do takich wciąż należy Polska, są szczególnie wrażliwe na zawirowania na rynkach finansowych. W sytuacji zwiększonej nerwowości, uznawane są za aktywa bardziej ryzykowne, co sprawia, że w sytuacji gdy inwestorzy szukają tzw. safe heaven, są one wyprzedawane, co powoduje spadek ich cen i wzrost rentowności. Może mieć to fatalne skutki dla finansów publicznych, powodując znaczący wzrost wydatków na obsługę długu.

Wydaje się natomiast, że kluczowego problemu w przedmiotowym zakresie nie stanowi udział polskich papierów skarbowych w portfelach banków działających w Polsce. W ostatnich latach nastąpiło zmniejszenie znaczenia banków w finansowaniu długu publicznego przy zwiększającym udziale zagranicznych inwestorów portfelowych. Przy rosnącym

51 Raport dotyczący optymalnej struktury polskiego systemu bankowego w średnim okresie, Capital Strategy, Warszawa, październik 2012 (Autorzy: Stefan Kawalec, Marcin Gozdek), s. 11

52 PGE S.A., Skonsolidowane sprawozdanie finansowe za rok 2012, s. 104

53 PGE S.A., Skonsolidowane sprawozdanie finansowe za rok 2012, s. 104, Tauron S.A., Skonsolidowane sprawozdanie finansowe za rok 2012, s. 90, PGNiG S.A. Skonsolidowane sprawozdanie finansowe za rok 2012, s. 92

54 World Bank. 2012. Global Financial Development Report 2013: Rethinking the Role of the State in Finance. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-0-8213-9503-5, s. 101 (This translation was not created by The World Bank and should not be considered an official World Bank translation. The World Bank shall not be liable for any content or error in this translation)

55 Raport dotyczący optymalnej struktury polskiego systemu bankowego w średnim okresie, Capital Strategy, Warszawa, październik 2012 (Autorzy: Stefan Kawalec, Marcin Gozdek), s. 12

zadłużeniu publicznym (w tym jego najważniejszej pozycji czyli Skarbu Państwa), zmniejszyła się zarówno wysokość nominalna, jak i udział w łącznej wysokości zadłużenia Skarbu Państwa (i całego zadłużenia publicznego) instrumentów posiadanych przez krajowy sektor bankowy. Systematycznie wzrastała natomiast wysokość zadłużenia wobec tzw. nierezydentów (czyli external debt), do których nie są zaliczane banki mające siedzibę w Polsce, nawet gdy ich właścicielami są banki zagraniczne. Jak wskazują badania, to właśnie zadłużenie wobec nierezydentów może stać się przyczyną poważnych zawirowań w sektorze finansów publicznych, prowadząc nawet do niewypłacalności danego państwa⁵⁶.

do wprowadzenia maksymalnej harmonizacji reguł nadzorczych, co oznacza, że parametry ostrożnościowe mają być jednolite we wszystkich państwach Unii Europejskiej. Harmonizacji reguł nadzorczych zakładana jest w unii bankowej.

Natomiast przystąpienie Polski do takich zharmonizowanych regulacji jest niekorzystne z punktu widzenia interesu państwa oraz rozwoju sektora bankowego w Polsce. Znaczna część uprawnień nadzorczych miałaby przejść z polskich organów nadzoru na nadzory państw, w których znajdują się centrale spółek – matek. Jednak dla zachowania jednolitości zasad i narzędzi polityki makroostrożności-

Tabela nr 4 – zadłużenie Skarbu Państwa: instrumenty posiadane przez sektor bankowy i inwestorów zagranicznych

	31.12.2010	31.12.2011	31.12.2012	Dynamika 2012 do 2010
Zadłużenie Skarbu Państwa (mln zł)	701.851	771.128	793.854	+ 13,1%
Krajowy sektor bankowy (mln zł)	137.611	120.229	98.564	-28,37%
Udział w zadłużeniu SP (%)	19,6%	15,59%	12,41%	7,19 p.p.
Inwestorzy zagraniczni (mln zł)	313.062	388.992	432.375	+ 38,11%
Udział w zadłużeniu SP	44,6%	50,44%	54,46%	9,84 p.p.

Źródło – Dług publiczny. Raport Roczny 2012. Ministerstwo Finansów

POLITYKA MAKROOSTROŻNOŚCIOWA. UNIA BANKOWA

W celu skutecznego powstrzymania boomów na poszczególnych segmentach rynku potrzebne może być dostosowanie do sytuacji na lokalnym rynku krajowym parametrów działania banków takich jak: wymóg kapitałowy, maksymalna relacja wartości kredytu w stosunku do wartości nieruchomości lub do dochodu itp. czyli stosowanie regulacji ostrożnościowych w celach stabilizacji makroekonomicznej (tj. polityki makro-ostrożnościowej). Komisja Europejska dąży natomiast

wej wobec wszystkich podmiotów mających siedzibę w Polsce, spółki – córki banków zarejestrowanych w innych państwach UE, wciąż powinny one podlegać krajowemu nadzorowi finansowemu. Celem zachowania specyfiki stosowanych narzędzi do sytuacji w polskim sektorze bankowym, konieczne jest zatem utrzymanie możliwie szerokiego zakresu kompetencji przypisanych do krajowego organu nadzoru. Oznacza to, że dopóki zagraniczne banki w Polsce są spółkami zarejestrowanymi w Polsce, powinny podlegać krajowemu nadzorowi finansowemu. Ponadto istnieje inna opcja – objęcie unią bankową jedynie największych instytucji finansowych we wszystkich krajach UE. W takiej sytuacji największy pod-

⁵⁶ Reinhart C. M., Rogoff K. S., Growth in a time of debt, NBER Working Papers Series, National Bureau of Economic Research, January 2010.

miot polskiego sektora bankowego, kontrolowany przez polski kapitał PKO BP S.A., zostałby objęty nadzorem unijnym, co również oczywiście wyklucza stosowanie jednolitych reguł polityki makroostrożnościowej do wszystkich podmiotów działających w Polsce.

4. ROLA PAŃSTWA W SEKTORZE FINANSOWYM

Kluczowe punkty:

- Kluczowe zadanie państwa w sektorze finansowym to zapewnienie jego stabilności. Państwo może podejmować działania wynikające z uprawnień właścicielskich, (w tym poprzez Bank Gospodarstwa Krajowego) oraz działania o charakterze regulacyjnym (głównie poprzez sprawowanie adekwatnego nadzoru nad instytucjami rynku finansowego).
- Podmioty publiczne nie powinny podejmować aktywnych działań na rzecz struktury narodowej własności w podmiotach sektora bankowego, ograniczając się do sprawdzenia wiarygodności finansowej podmiotu wchodzącego (w tym również jako właściciel)
- Podatek od aktywów instytucji finansowych, którego pomysły wprowadzenia są podnoszone, oddziałuje negatywnie na akcję kredytową i gospodarkę. Dowodzi tego przykład Węgier.

PAŃSTWO JAKO GWARANT STABILNOŚCI SYSTEMU

Sektor finansowy posiada kluczowe znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania gospodarki. Instytucje finansowe pełnią rolę pośrednika pomiędzy podmiotami posiadającymi kapitał, a zgłaszającymi popyt na finansowanie. Banki są najbardziej istotnymi instytucjami, choćby

z punktu widzenia wielkości, dostarczającymi kapitał, a tym samym pełnią najważniejszą rolę w gospodarce. Łączne aktywa sektora finansowego w Polsce wynosiły na koniec 2012r. 1.948,1 mld zł, co odpowiadało 122,1 % PKB.

Rolą banków, jak profesjonalnych podmiotów pośrednictwa finansowego, jest udziela-

Tabela nr 5 – aktywa systemu finansowego w Polsce (na koniec 2012)

Instytucja	Banki	SKOK	Zakłady ubezpieczeń	OFE	Fundusze inwestycyjne
Aktywa (mld zł)	1.352,9	16,9	162,9	269,6	145,8
Udział	69,44%	0,86%	8,36%	13,83%	7,48%

Opracowanie własne na podstawie danych KNF

nie kredytów, w tym długoterminowych dla przedsiębiorstw i gospodarstw domowych. Ograniczenie ich roli w tym zakresie przynosi negatywny wpływ na realną gospodarkę, poziom inwestycji, konsumpcji, tworzenie miejsc pracy. Z kolei w sytuacji złego funkcjonowania systemu finansowego, gospodarka również spowalnia, a nawet może dojść do jej destabilizacji⁵⁷.

Negatywny wpływ na gospodarkę wywiera również osłabienie zaufania do instytucji finansowych, powstające w sytuacji niestabilności sektora. Typowym przykładem stanowią sytuacje, gdy instytucja staje się niewypłacalna z powodu nadmiernej liczby klientów, którzy chcą szybko wycofać zdeponowane środki. Kłopoty takiej instytucji, często powodują utratę zaufania do całego sektora, a skutkiem jest run na banki, mogący doprowadzić do zachwiania stabilności systemu i poważnych problemów gospodarczych. Utrzymanie stabilności systemu finansowego jest warunkiem koniecznym dla zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Szczególne znaczenie dla zachowania stabilności systemu finansowego ma utrzymanie stabilności systemu bankowego⁵⁸.

Rolą państwa powinno być zatem prowadzenie takiej polityki i wprowadzanie mechanizmów, pozwalających na ograniczenie ryzyka podważenia zaufania do sektora. Ryzyko osłabienia zaufania do sektora finansowego spada, gdy cały sektor, jak i poszczególne instytucje są stabilne finansowo, co zwiększa bezpieczeństwo powierzanych instytucjom środków. Do mechanizmu zwiększania stabilności systemu należy sprawowanie nadzoru nad instytucjami finansowymi. W Polsce taką rolę odgrywa Ko-

misja Nadzoru Finansowego. Ponadto stabilność systemu finansowego jest przedmiotem szczególnego zainteresowania NBP ze względu na powierzone Bankowi ustawowe zadanie działania na rzecz stabilności krajowego systemu finansowego⁵⁹. Narodowy Bank Polski realizuje to zadanie w sposób ciągły przez działania na rzecz utrzymania stabilnego i niskiego poziomu inflacji.

Ponadto przepisy dotyczące instytucji finansowych, powinny chronić i zapobiegać przed powstawaniem zbyt dużej koncentracji (jako rodzaju ryzyka systemowego). Ostatni kryzys finansowy ujawnił problem instytucji zbyt dużych aby upaść (too big to fall). Regulacje takie mają zapewnić utrzymanie integralności systemu.

GWARANCJE PUBLICZNE

W systemach prawnych europejskich państw znajdują się przepisy, które mają na celu wspomniane zwiększenie stabilności systemu, prowadzące do wzrostu zaufania do sektora. Przepisy pozwalają na gwarancje środkami publicznymi (czyli de facto podatkników) depozytów bankowych do wysokości nieprzekraczającej równowartości w złotych 100 000 euro. Ponadto po ostatnim kryzysie finansowym, w wielu państwach wprowadzono przepisy pozwalające na dokapitalizowanie środkami publicznymi instytucji finansowych. W Polsce ustawa o rekapitalizacji niektórych instytucji finansowych zawiera rozwiązania, umożliwiające Skarbowi Państwa udzielenie gwarancji zwiększenia funduszy własnych instytucji finansowej lub jej przejęcie przez Skarb Państwa. Wspomniana ustawa dotyczy nie tylko banków, ale również zakładów ubezpieczeń. Ponadto ustawa o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym doty-

57 World Bank. 2012. Global Financial Development Report 2013: Rethinking the Role of the State in Finance. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-0-8213-9503-5, s. 17 (This translation was not created by The World Bank and should not be considered an official World Bank translation. The World Bank shall not be liable for any content or error in this translation)

58 Raport o stabilności systemu finansowego, Grudzień 2012, NBP, s. 3

59 art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. z 2005 r. Nr 1, poz. 2, z późn. zm.)

czy również innych instytucji: domów maklerskich, funduszy inwestycyjnych oraz SKOK.

W związku z rozwiązaniami, pozwalającymi zwiększać stabilność sektora, ale jednak za cenę potencjalnego uruchomienia środków publicznych, pojawiają się również w Polsce opinie że biorąc odpowiedzialność za sektor bankowy, państwo uzyskuje z drugiej strony prawo aby wprowadzać instrumenty celem zapewnienia:

- ✓ bezpiecznego dla państwa poziomu potencjalnych zobowiązań fiskalnych wynikających z konieczności zapewnienia stabilności sektora;
- ✓ najkorzystniejszej relację pomiędzy zdolnością sektora do finansowania gospodarki a ryzykiem fiskalnym⁶⁰.

Należy podkreślić, że opisana sytuacja udzielania gwarancji zwiększenia funduszy własnych (mimo bardzo dobrej sytuacji polskiego sektora bankowego przejawiającego się m.in. w wysokim wyniku współczynnika wyptalności sektora) nie musi być całkowicie hipotetyczną. NBP dokonuje regularnie badania wrażliwości sektora, np. pod kątem buforów płynności, które mogłyby pokryć ewentualny odpływ środków związany z restrykcyjnym scenariuszem wycofywania kapitału zagranicznego, a wyniki badań publikowane są w raportach⁶¹.

LEGITYMIZACJA PAŃSTWA DO CZYNNOŚCI WOBEC SEKTORA BANKOWEGO

Czy w związku z powyższym, zgadzając się, że państwo ma legitymację do oddziaływania na sektor finansowy, można uznać prawo państwa również do wpływu na strukturę właścicielską, decydując jaka ma być struktura

kapitału w sektorze? Punktem wyjścia do rozważań, jest wpływ struktury właścicielskiej na akcję kredytową. Jak zostało wskazane na podstawie wniosków z badań prowadzonych przez różne instytucje, rozmiar akcji kredytowej, w szczególności przez banki z kapitałem zagranicznym, ma charakter cykliczny. Akcja kredytowa jest na ogół mniejsza w czasach spowolnienia gospodarczego. Okres takiego swoistego zastoju w przypadku niektórych banków z dominującym udziałem kapitału zagranicznego, stwarza okazje dla banków z kapitałem polskim, do powiększania udziału w rynku poprzez wzrost organiczny. I to właśnie takich sposób, obok rynkowych transakcji (nie wymuszanych przez politykę państwa) wydaje się uzasadnioną drogą do potencjalnego wzrostu udziału kapitału polskiego w krajowym sektorze bankowym. Sam nadzór nie posiada (i nie powinien posiadać) instrumentów, które miałyby bezpośredni wpływ na budowanie akcji kredytowej przez banki, czy też budowania struktury właścicielskiej przy zastosowaniu jako kryterium narodowości kapitału.

Natomiast bardzo aktywna postawa podmiotów państwowych wydaje się kontrowersyjna, szczególnie w sytuacji, gdy ledwie kilkanaście lat wcześniej Skarb Państwa dokonał sprzedaży banków zagranicznym podmiotom. Rolą państwa powinno być badanie czy dany podmiot (w tym akcjonariusz mogący posiadać wpływ na funkcjonowanie instytucji finansowej) posiada doświadczenie i kapitał, pozwalające na zapewnienie stabilnego funkcjonowania instytucji finansowej, przede wszystkim bezpieczeństwa powierzonych środków (oszczędności), a tym samym ograniczeniu ryzyka systemowego. W ten sposób, aby wpływać na poziom bezpieczeństwa finansowego sektora, skonstruowane m.in. uprawnienia KNF.

Natomiast zaangażowanie podmiotów publicznych w proces zmian własności, choćby poprzez deklaracje prowadzenia określonej

60 Raport dotyczący optymalnej struktury polskiego systemu bankowego w średnim okresie, Capital Strategy, Warszawa, październik 2012 (Autorzy: Stefan Kawalec, Marcin Gozdek), s. 4

61 Raport o stabilności systemu finansowego, Grudzień 2012, NBP, s. 73

polityki⁶², może być odbierane jako wywieranie presji na zagranicznych właścicieli do sprzedaży posiadanych akcji w bankach działających w Polsce. Zaangażowanie takie tym bardziej wydaje się dyskusyjne w kontekście ocen samych banków, że to właśnie lokalne regulacje, stanowią jedną z najważniejszych przyczyn ograniczania akcji kredytowej przez banki z dominującym udziałem kapitału zagranicznego⁶³. W opracowaniach podkreśla się również, że do wychodzenia banków z zagranicznym kapitałem z państw Europy Środkowo – Wschodniej przyczyniają się nieskoordynowane regulacje wprowadzane przez organy nadzoru w poszczególnych państwach, które prowadzą do poważnego wzrostu kosztów oraz wysiłków operacyjnych ponoszonych przez banki⁶⁴. Szczegółowość i rozmiar regulacji nadzorów lokalnych, w tym również Komisji Nadzoru Finansowego, prowadzą do wspomnianych skutków. Dla przykładu tylko uchwała nr 76/2010 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie zakresu i szczegółowych zasad wyznaczania wymogów kapitałowych z tytułu poszczególnych rodzajów ryzyka liczy ponad 270 stron.

Ponadto organ nadzoru dąży do regulowania wszystkich aspektów działalności banków co doprowadzi do nieefektywności sektora. Takie jednolite traktowanie wszystkich banków może stać się przyczyną do narastania nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku poprzez możliwe błędy popełniane przez KNF.

Ponadto bardzo istotną cechą regulatora jest jego przewidywalność oraz umiejętność komunikacji z rynkiem. Takich cech nie posiadały działania w przeszłości. Przykład stanowi zwiększenie wymogu kapitałowego dla kredytów w walutach obcych, który objął również portfel kredytów udzielonych przed wydaniem

rekomendacji, w sytuacji gdy banki nie miały możliwości dostosowania ceny kredytu do nowych wymogów. Takie działanie wpływa na spadek zaufania do polskiego rynku i zwiększenie premii za ryzyko. Występuje ponadto ryzyko nadregulacji, którego skutkiem jest potencjalna możliwość zdominowania pewnych sektorów rynku przez banki zagraniczne działające jako oddziały (np. rynek finansowania nieruchomości komercyjnych), co może przynieść paradoksalny skutek w postaci utraty kontroli nad całymi sektorami przez regulatora.

Ponadto istotnym dla pozyskiwania (a następnie) utrzymania inwestycji zagranicznych w sektorze finansowym, znaczenie posiada nie tylko zwiększenie koordynacji na szczeblu nadzorów, ale także tworzenie dobrego klimatu dla inwestorów, w tym zagranicznych banków⁶⁵. Wyraźne stanowisko organów publicznych dotyczące zmian właścicielskich może rodzić presję na zagranicznych inwestorów, i nie sprzyja tworzeniu wspomnianego pozytywnego klimatu.

PODATEK BANKOWY

Instrumentem, który mógłby oddziaływać na banki z udziałem zagranicznym, aby podejmowały decyzję o wycofaniu się lub ograniczaniu zaangażowania w Polsce, byłoby nałożenie tzw. podatku bankowego, od wysokości aktywów sektora bankowego.

O nałożeniu nowego podatku na instytucje finansowe mówiło się głośno pod koniec ubiegłej dekady, a celem nowej daniny obciążającej instytucje finansowe (popieranej w takiej formie również przez przedstawicieli Międzynarodowego Funduszu Walutowego⁶⁶) było stwo-

62 Przykłady wypowiedzi zostały wymienione w pkt 6 i 7

63 CESEE Deleveraging Monitor, November 2012

64 Gunter Deuber, Gleb Shpilevoy, Foreign-owned Banks in CEE/CIS, Banking in Central and Eastern Europe and Turkey. Challenges and Opportunities, European Investment Bank, January 2013, s. 47.

65 Gunter Deuber, Gleb Shpilevoy, Foreign-owned Banks in CEE/CIS, Banking in Central and Eastern Europe and Turkey. Challenges and Opportunities, European Investment Bank, January 2013, s. 47

66 Carlo Cottarelli, Fair and Substantial – Taxing the Financial Sector, <http://blog-imfdirect.imf.org/2010/04/25/fair-and-substantial%e2%80%94taxing-the-financial-sector/>

zenie bufora finansowego na wypadek, gdyby sektor finansowy ponownie wymagał wsparcia pieniędzmi publicznymi (co miało miejsce głównie w latach 2008 – 2009). Kilka państw europejskich zapowiadało wówczas wprowadzenie tego podatku, jednak większość rozwiązań miała polegać na przekazywaniu środków z tego podatku nie bezpośrednio do budżetu (co ograniczało jego wymiar fiskalny) ale na specjalny fundusz, który byłby uruchamiany w sytuacji, gdy jakaś instytucja wymagała wsparcia. Jednak sytuacja w zakresie celowości zmieniła się pod koniec 2010 r., kiedy w ramach tzw. Bazylei III przyjęto nowe rozwiązania, których celem jest poprawa płynności i wymogów kapitałowych zwłaszcza w długim terminie. Wymogi polegają na zwiększeniu udziału środków „bezpiecznych” oraz płynnych, a także długoterminowego finansowania

Negatywne skutki wprowadzenia podatku bankowego widać na przykładzie Węgier, w których podatek na aktywa instytucji sektora finansowego jest najwyższy spośród tego typu rozwiązań obowiązujących w Europie⁶⁷ i przynosi dochód budżetowi w wysokości ok. 50 mld forint (ok. 170 mln euro) rocznie. Podatek ten jednak posiada negatywny wpływ na gospodarkę (i sam sektor finansowy) – rozmiar działalności sektora od roku 2009 zmniejszył się o 12% (a w przypadku niektórych banków, nawet o 25%). Rozmiar sektora (do PKB) spada corocznie od 2009r. od 142,6% PKB (2009) do 112,8% PKB (2012). Poziom 112,8% jest blisko trzykrotnie niższy, niż średnia ważona wielkości sektora finansowego w UE. Zmniejszenie wielkości aktywów sektora bankowego przekłada się na osłabienie akcji kredytowej banków działających na Węgrzech.

Tabela nr 6 – dynamika rok do roku (w %) kredytów dla sektora prywatnego oraz na zakup nieruchomości „prywatnych” (house purchase) na Węgrzech

	2008	2009	2010	2011	2012
Kredyty dla sektora prywatnego	8,3%	-5,4%	-5,2%	-13,2%	-5,5%
Kredyty na zakup nieruchomości	9,8%	-1,1%	-4,4%	-18,9%	-9,4%

Opracowanie na podstawie opracowanie własne na podstawie danych zawartych w rekomendacjach KE dla Węgier wydanych w roku 2013 – źródło http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_en.htm

w aktywach banków. Tym samym spełnienie wymogów Bazylei III, znacząco ograniczy ryzyko powstania sytuacji, w której banki wymagałyby wsparcia środkami publicznymi. Do nowych wymogów mają dostosować się również banki działające w Polsce – mają one obowiązywać częściowo od roku 2015, a częściowo od roku 2018. Podatek od aktywów utrudniłby spełnienie tych nowych wymogów.

Co istotniejsze, pozbawienie banków na skutek podatku nawet kilku mld zł rocznie sprawi, że środki w kilkukrotnie większej wysokości nie trafią do przedsiębiorstw czy osób fizycznych w postaci kredytu.

Spadek wysokości kredytów udzielonych sektorowi przedsiębiorstw na Węgrzech, w porównaniu do IV kwartału 2008r. wyniósł zatem ok. 25%. Od wprowadzenia podatku bankowego, znacząco spadły również wyniki finansowe banków (w latach 2011 i 2012 wskaźnik ROE – zwrotu z aktywów – osiągnął wartość ujemną), na co główny wpływ miały nałożony podatek oraz bardzo wysoki wskaźnik odpisów z tytułu tzw. kredytów zagrożonych (15,8% – jeden z wyższych wyników w UE). Należy podkreślić, że przed wspomnianymi, negatywnymi skutkami podatku bankowego nie ustrzegł Węgier, niższy o ponad 10 punktów procentowych niż

⁶⁷ 0,53% w przypadku aktywów bankowych

w Polsce, udział w kapitale sektora banków z dominującymi właścicielami zagranicznymi. Udział banków z przeważającym kapitałem zagranicznym w aktywach sektora bankowego na Węgrzech wynosi bowiem ok. 50%.

5. ZMIANY STRUKTURY WŁASNOŚCIOWEJ W SEKTORZE BANKOWYM W POLSCE – POTENCJALNE OGRANICZENIA I ZAGROŻENIA

Kluczowe punkty:

- Istnieją poważne ograniczenia kapitałowe do szybkiego zwiększenia udziału banków z przeważającym kapitałem polskim, w aktywach sektora bankowego;
- Głównymi czynnikami ograniczającymi są:
 - ✓ sytuacja finansów publicznych: wysokie zadłużenie sektora finansów publicznych a także pozostawanie Polski w procedurze nadmiernego deficytu;
 - ✓ rosnące ryzyko koncentracji w przypadku ewentualnych kolejnych przejęć dokonywanych przez PKO BP S.A.
 - ✓ niewystarczające środki jakie mogą zaangażować w sektor bankowy przez lokalne private equity.
- Ograniczenie udziału banków z dominującym kapitałem zagranicznym w sektorze bankowym niesie za sobą negatywne skutki, również prowadzące do zagrożenia ograniczenia akcji kredytowej.

OGRANICZENIA FINANSOWE

Ewentualne zmiany w strukturze własności w sektorze bankowym w Polsce, polegające na podniesieniu udziału banków z kapitałem polskim w aktywach sektora, napotyka bariery, przede wszystkim w postaci ograniczo-

nych środków finansowych, niezbędnych do dokonywania transakcji.

Warto pamiętać, że cena za przejmowany bank, może być znacznie wyższa niż wartość wynikająca z ceny za akcje notowane na giełdzie. Na podwyższenie cen może wpłynąć również

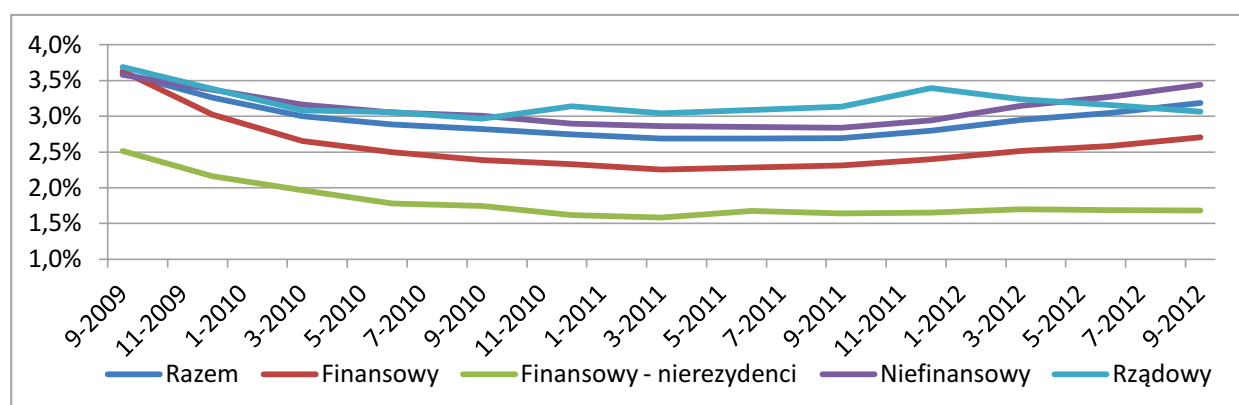
z konieczności zapłaty premii za przejęcie kontroli nad spółką. 12 czerwca 2013 roku PKO Bank Polski podpisał ze skandynawską grupą Nordea AB umowę zakupu Nordea Bank Polska oraz portfela kredytowego polskich spółek obsługiwanych bezpośrednio przez sprzedającego za kwotę 2.642 mln zł. Łączna ustalona cena nabycia jaką ma zapłacić PKO BP to 2.830 mln zł, w tym 2.650 mln zł za działalność bankową (aktywa związane z działalnością bankową przejmowanego banku wynosiły na koniec roku 2012 33,3 mld zł). Wskazana wartość transakcji uwzględnia zagwarantowanie przez Nordea Bank AB finansowania przez okres 7 lat portfela kredytów hipotecznych denominowanych w walutach obcych o wartości 15,2 mld zł. Nordea AB będzie też przez 4 lata pokrywać 50% kosztu ryzyka z tytułu strat na tym portfelu, przekraczających poziom 40 punktów bazowych. Finalizacja umowy – uzależniona od zgody KNF oraz Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – nastąpi w drodze publicznego wezwania do sprzedaży 55.498.700 akcji. Cena akcji w wezwaniu wyniesie 47,99 zł za akcję i jest wyższa, niż cena akcji notowanych na GPW przejmowanego banku przed ogłoszeniem informacji o transakcji. W ciągu ostatniego miesiąca, cena za akcję wzrosła o ponad 37%, a w ciągu 6 miesięcy o ponad 90%.

stronami transakcji kwestii finansowania, jeżeli było dostarczane przez właściciela sprzedawanego podmiotu (czyli udzielanego przez zagraniczną spółkę – matkę przejmowanego banku). Zapewnienie ciągłości finansowania jest niezbędne z powodu niezakończonych prowadzenia akcji kredytowej. Istnieje kilka sposobów rozwiązania tego zagadnienia⁶⁸ (należy zakładać, że nowy właściciel nie będzie w stanie z dniem dokonania transakcji, do zastąpienia finansowania udzielanego przez dotychczasowego inwestora):

- a) dotychczasowy inwestor odpowiada za portfel (lub jego część) kredytów do czasu ich wygaśnięcia lub w inny sposób wskazanego terminu, który umożliwi bankowi, w nowej sytuacji właścicielskiej pozyskanie innego źródła finansowania
- b) kredyt refinansowy przez NBP w momencie zapadania finansowania od banku-matki.

Dotychczasowy inwestor może jednak nie być zainteresowany dalszym finansowaniem lub jego przedłużenie finansowania będzie wiązało się ze znaczącym wzrostem wysokości transakcji. Natomiast pozostawienie finansowania w określonym umownie terminie, prowadzić będzie do zwiększonej konkurencji o pozyskanie alternatywnych źródeł finansowania.

Wykres nr 9 – efektywne oprocentowanie zobowiązań sektora bankowego



Opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez NBP

Czynnik wpływający na wysokość ceny za bank stanowi również uregulowanie pomiędzy

⁶⁸ Raport dotyczący optymalnej struktury polskiego systemu bankowego w średnim okresie, Capital Strategy, Warszawa, październik 2012 (Autorzy: Stefan Kawalec, Marcin Gozdek), s. 33

wania, szczególnie w okresach wygaszania finansowania udzielanego przez poprzedniego inwestora. W rezultacie może następować wzrost kosztów finansowania, na skutek konkurencji o depozyty czy inne finansowanie (np. obligacjami).

BARIERA W SEKTORZE FINANSÓW PUBLICZNYCH

Trudno zakładać zaangażowanie środków publicznych w transakcje w sektorze bankowym, choćby z uwagi na obecny stan finansów publicznych. Na koniec 2012r. zadłużenie publiczne liczone według przepisów ustawy o finansach publicznych⁶⁹ wynosiło 52,7% PKB, czyli jedynie 2,3 punktu procentowego poniżej tzw. drugiego progu ostrożnościowego zapisanego w ustawie o finansach publicznych. Natomiast zadłużenie publiczne liczone według metodologii unijnej, już wskazany poziom 55% PKB przekroczyło w roku 2011 a obecnie wynosi 55,6% PKB. Rząd będzie dążył do uniknięcia przekroczenia tego progu, ponieważ w takiej sytuacji zobligowany jest (zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych), do wdrożenia szeregu działań, polegających na obniżaniu wydatków publicznych, a także zwiększaniu obciążeń podatkowych. Działania takie, same w sobie bardzo niepopularne społecznie, mogłyby jeszcze prowadzić do zwiększenia takiego odbioru, na skutek negatywnego wpływu na gospodarkę (zmniejszenie wydatków na konsumpcję a także inwestycje). W związku z powyższym, nie należy zakładać zaangażowania środków publicznych w sektor bankowy, ponieważ mogłoby zwiększać poważnie prawdopodobieństwo wzrostu zadłużenia publicznego powyżej progów przewidzianych przepisami. Należy ponadto pamiętać, że Polska jest wciąż objęta procedurą nadmiernego deficytu – po raz ostatni w 2007r. Polska osiągnęła deficyt sektora finansów publicznych poniżej 3% PKB.

⁶⁹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240 z późn. zm.

Zaangażowanie publicznych środków w działania mające na celu zwiększenie udziału podmiotów opartych o kapitał krajowy w sektorze bankowym, może ponadto poważnie ograniczyć możliwości (z uwagi na ograniczone zasoby) finansowania przedsięwzięć istotnych dla gospodarki, które z uwagi na swoją specyfikę mogą znajdować się poza możliwościami banków komercyjnych (np. finansowanie infrastrukturalne, PPP). Na takie przedsięwzięcia środki powinien posiadać Bank Gospodarstwa Krajowego. Należy pamiętać o negatywnych implikacjach związane ze zwiększeniem znaczenia podmiotów sektora publicznego wśród instytucji finansowych, np. poprzez ich udział w rynku. Polityka banków państwowych może być jednak źródłem pogorszenia jakości portfela kredytowego i niewłaściwej alokacji zasobów w średnim i dłuższym okresie.⁷⁰ Wskazuje się także, że ład korporacyjny w takich podmiotach powinien stanowić przedmiot szczególnej uwagi, tak samo jak reguły zarządzania ryzykiem⁷¹. Ponadto przeciwnicy własności sektora publicznego banków wskazują na problemy związane z politycznym kluczem doboru inwestycji i potencjalną korupcją z tym związaną, jak również zwiększone zobowiązania sektora publicznego, tak samo jak nieoptymalną alokację zasobów.⁷²

⁷⁰ World Bank. 2012. Global Financial Development Report 2013: Rethinking the Role of the State in Finance. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-0-8213-9503-5, s. 102 (This translation was not created by The World Bank and should not be considered an official World Bank translation. The World Bank shall not be liable for any content or error in this translation)

⁷¹ World Bank. 2012. Global Financial Development Report 2013: Rethinking the Role of the State in Finance. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-0-8213-9503-5, s. 101 (This translation was not created by The World Bank and should not be considered an official World Bank translation. The World Bank shall not be liable for any content or error in this translation)

⁷² World Bank. 2012. Global Financial Development Report 2013: Rethinking the Role of the State in Finance. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-0-8213-9503-5, s. 102 (This translation was not created by The World Bank and should not be considered an official World Bank translation. The World Bank shall not be liable for any content or error in this translation)

POTENCJALNI UCZESTNICY PROCESU – SPÓŁKI SP

PKO BP jest największym podmiotem na polskim rynku bankowym, a po dokonaniu akwizycji banku Nordea, jego wielkość aktywów szacowana jest na ok. 17% całego sektora bankowego w Polsce. Dalsze przejęcia na krajowym rynku przez PKO BP mogą być uznane za niewskazane ze względu na zagrożenie nadmierną koncentracją, choć władze PKO BP zapowiedziały, że nie planują kolejnych akwizycji na polskim rynku. Ponadto należy mieć na względzie, że jak pokazują badania, akcjonariusze mogą również ponosić straty na akwizycjach⁷³, a największy polski bank notował nieudane transakcje (ukraiński Kredobank). Wydaje się jednak, że w przypadku PKO BP ekspansja na rynki zagraniczne nie powinna być zanedbywana. Szczególnie warte rozważenia jest pojawienie się na jednym z rynków na którym działają już polskie przedsiębiorstwa lub potencjalnych kierunkach ich ekspansji.

Natomiast PZU SA posiada kompetencje i kadry do sprawowania profesjonalnego nadzoru właścicielskiego nad bankami. Jednak grupa PZU wydaje się bardziej zainteresowana ekspansją na innych rynkach w sektorze ubezpieczeń⁷⁴. Ponadto Natomiast PZU S.A. w ostatnich latach zmieniła w ostatnich latach politykę dywidendową, a do akcjonariuszy trafia przeważająca część zysku (przed zmianą polityka dywidendowa zakładała wypłatę dywidendy w wysokości 25-45% zysku netto, podczas gdy po zmianie polityki jest możliwe wypłata nawet 100% zysku⁷⁵). Zmieniona polityka dywidendowa zatem ogranicza możliwo-

ści nabycia przez PZU banku i stworzenia silnej grupy ubezpieczeniowo – bankowej.

PODMIOTY NIE POWIĄZANE Z SEKTOREM PUBLICZNYM

Jako potencjalni uczestnicy transakcji w sektorze bankowym, wskazywane są również fundusze private equity, które miałyby prowadzić do udomowienia sektora. Nie wydaje się, aby możliwe było uruchomienie przez krajowe fundusze private equity takich środków do transakcji w sektorze bankowym, pozwalających na zasadniczą zmianę struktury właścicielskiej sektora bankowego w Polsce. W roku 2011, wartość inwestycji rozpoczętych przez krajowe fundusze private equity zwiększyła się aż o 40,8%, ale była to łączna kwota 2,8 mld zł⁷⁶, czyli była tylko niewiele większa, niż wartość transakcji nabycia 100% akcji banku mającego ok. 2,35% udziału w aktywach sektora bankowego. Nie należy jednak zakładać, że wszystkie czy przeważająca część środków funduszy private equity byłaby kierowana do sektora bankowego. Zwiększone zainteresowanie takich funduszy wynika z atrakcyjnych (mierzonych potencjalną stopą zwrotu) projektów inwestycyjnych a na zwiększone zainteresowanie transakcjami wpływają niskie wyceny przedsiębiorstw. Trudno zakładać, że takie cechy spełniać będą wyłącznie inwestycje w sektorze bankowym.

Ponadto istnieją negatywne implikacje związane z potencjalnymi transakcjami, których skutkiem byłaby zamiana własności dotychczasowych z zagranicznych spółek – matek na lokalne fundusze private equity, pozwalająca na zwiększenie udziału w krajowym sektorze bankowym tych ostatnich:

- ✓ należy zakładać zwiększenie wahań kursów banków notowanych na giełdzie. Rośnie prawdopodobieństwo sprzedaży znaczą-

73 Sara B. Moeller, Frederik P. Schlingemann, René M. Stulz „Do shareholders of acquiring firms gain from acquisitions?”, NBER WORKING PAPER SERIES, Working Paper 9523

74 <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Chorwacja-PZU-coraz-blizej-przejecia-Croatia-Osiguranje-2829786.html>

75 Za rok 2012 dywidenda wyniesie 2,56 mld zł, czyli blisko 100 proc. zysku jednostkowego oraz 78,8 proc. zysku skonsolidowanego.

76 Raport o stabilności systemu finansowego, Grudzień 2012, NBP, s. 111

cych pakietów akcji (i spadków cen kursów) w czasach niepewności (szczególnie trwającej dłużej) na rynkach, przejawiającej się wzrostem awersji do ryzyka.

- ✓ w przypadku gdy sprzedaż akcji będzie połączona (co jest wysoce prawdopodobne) ze sprzedażą przez inwestorów portfelowych polskich obligacji skarbowych, powodującą spadek ich cen oraz wzrost rentowności, sektor bankowy narażony będzie nie tylko zmniejszenie kapitalizacji ale również dozna strat na wartości portfela (który jednak ją wspomniano, uległ znaczącemu ograniczeniu w ostatnich latach).
- ✓ Zwiększona presja na generowanie zysków w krótkim terminie przy spadku znaczenia rozwoju w długim terminie.
- ✓ Brak możliwości wsparcia (w tym finansowania akcji kredytowej) przez silnego akcjonariusza, mającego ułatwiony dostęp do międzynarodowych rynków finansowych (zmiana struktury własności oznacza ograniczenie dostępu do międzynarodowych rynków finansowych). Brak wsparcia silnego akcjonariusza może rodzić ponadto ryzyko reputacyjne.

INNE NEGATYWNE SKUTKI ZMIAN W STRUKTURZE WŁASNOŚCI SEKTORA BANKOWEGO

Jak już wspomniano, zwiększenie udziału w sektorze banków z dominującym udziałem właścicieli lokalnych, może utrudniać odnowienie finansowania, prowadzące do wzrostu kosztów finansowania, szczególnie w czasie „turbulencji” na rynkach finansowych.

Obniżenie udziału banków opartych o kapitał zagranicznych, powoduje zwiększenie ryzyka: wystąpienia trudności z odnawianiem operacji swapowych (służących do zabezpieczenia się przed ryzykiem walutowym związanym

z portfelem kredytów walutowych) na skutek odpływu kapitału. Ryzyko finansowania i ryzyko wystąpienia trudności z odnowieniem operacji swapowych przez banki w wyniku odpływu kapitału z Polski zostały zaliczone do kluczowych ryzyk dotyczących sektora bankowego w Polsce wymienionych w raporcie NBP⁷⁷.

Następuje ponadto ograniczenie możliwości korzystania z wykorzystania know – how, różnorodności doświadczeń zdobytych przez właścicieli na różnych rynkach, w tym doświadczeń zdobytych w innych państwach, przy finansowaniu złożonych projektów, konkretnych branż etc.

Wychodzenie z inwestycji w sektor bankowy w Polsce przez dotychczasowych właścicieli, byłoby również negatywnym sygnałem dla inwestorów zagranicznych w innych sektorach, również tych rozważających dopiero podjęcie decyzji o wyborze lokalizacji inwestycji, prowadząc do pogorszenia klimatu inwestycyjnego, szczególnie w sytuacji gdy wiązałoby się z aktywną polityką podmiotów państwowych. Należy pamiętać, że w czasach spowolnienia gospodarczego, następuje zmniejszenie dynamiki bezpośrednich inwestycji zagranicznych, pomimo wysokich ocen jakie otrzymuje Polska jako państwo wśród inwestorów. W 2012r. zagraniczne bezpośrednie inwestycje w Polsce wyniosły 2,7 mld euro⁷⁸ i były ponad trzykrotnie niższe niż w roku 2005, w którym inwestycje zagraniczne były najniższe jeśli weźmiemy po uwagę okres gdy Polska należy do UE do roku 2011. Pogorszenie klimatu wokół inwestycji zagranicznych mogłoby prowadzić do dalszego spadku ich wysokości.

⁷⁷ Raport o stabilności systemu finansowego, Grudzień 2012, NBP, s. 10

⁷⁸ Dług publiczny. Raport Roczny 2012. Ministerstwo Finansów, s. 91

6. PODSUMOWANIE. KLUCZOWE WNIOSKI

Kluczowe wnioski:

- Udział banków z dominującym udziałem kapitału polskiego w aktywach sektora bankowego systematycznie wzrasta. Od roku 2008 do końca roku 2012 udział banków z kapitałem krajowym w aktywach sektora wzrósł o 8,7 punktu procentowego, a przejęciu przez PKO BP Banku Nordea, może zbliżyć się do nawet 40%.
- W trakcie okresu wzrostu udziału kapitału polskiego w sektorze bankowym, zaczęła obniżać się dynamika akcji kredytowej banków (w szczególności od roku 2009). Na spadek złożył się szereg przyczyn, m.in. pogorszenie sytuacji gospodarczej ale i obniżenie finansowania przez spółki – matki banków z dominującym udziałem kapitału zagranicznego.
- Istnieje zwiększone prawdopodobieństwo dalszego ograniczania finansowania przez banki z dominującym udziałem kapitału zagranicznego oraz wycofania się ich z działalności w Polsce. To drugie dotyczy również instytucji o ratingach wyższych niż Polska, które posiadają obiektywnie możliwości dalszego udzielania finansowania polskiej gospodarce.
- W interesie gospodarki jest zatrzymanie powyższych zjawisk, choćby z uwagi na ograniczone alternatywne źródła finansowania (oraz ich wyższy koszt), które mogą doprowadzić do dalszego ograniczania akcji kredytowej przez banki. Należy również dążyć do poprawy klimatu wokół zagranicznych inwestycji w sektorze finansowym (jak i innych sektorach).
- Taka polityka nie stoi w sprzeczności z potencjalnymi możliwościami dalszego wzrostu udziału banków z kapitałem polskim w aktywach sektora. Wzrost powinien dokonywać się jednak przede wszystkim w wyniku rozwoju organicznego, poprawę jakości działania, wykorzystanie czasowej bierności konkurentów, ale również ewentualne przejmowanie za korzystne ceny oddziałów wycofującego się banku.

- W przypadku działań akwizycyjnych podejmowanych przez podmioty związane ze Skarbem Państwa, należy określić wyraźnie zakres działań ministerstwa, w tym odpowiedzialność za monitoring efektów akwizycji w czasie.
- Zmiany własnościowe w sektorze nie wyczerpują wyzwań jakie stoją przed krajowym sektorem bankowym. Do kluczowych zagadnień należy m.in.:
 - ✓ zapewnienie mechanizmów finansowania dla strategicznych sektorów dla polskiej gospodarki (wydaje się uzasadnione przyjęcie bardziej aktywnej roli BGK)
 - ✓ rozwiązanie kwestii jakości portfela i powstrzymania wzrostu kredytów zagrożonych (NPL), jako czynnika ograniczającego akcję kredytową
 - ✓ wprowadzenie rozwiązań ułatwiających pozyskiwanie przez banki długoterminowego finansowania (długoterminowe depozyty, ale i np. sekurytyzacja aktywów), aby nie dochodziło do ograniczenia (z uwagi choćby na wymagania Bazylei III) akcji kredytowej w kluczowym obszarze kredytów długoterminowych.
- Wprowadzenie rozwiązań wspierających pozyskiwanie przez sektor źródeł do finansowania kredytów długoterminowych (a tym samym inwestycji) staje się nagłą koniecznością w kontekście propozycji rządowych dotyczących otwartych funduszy emerytalnych, które wdrożenie może przynieść nie tylko zmniejszenie oszczędności ale również przyniesienie negatywne konsekwencje dla finansowania inwestycji.
- Kluczowym pozostaje znalezienie odpowiedzi na pytanie – jakie są przyczyny wychodzenia z Polski stabilnych instytucji finansowych: czy są to perspektywy wobec gospodarki, czy też inne czynniki, tj. pogarszająca się atmosfera wobec kapitału zagranicznego, w tym nadregulacja organu nadzoru i zagrożenia z tym związane?

Jak zostało przedstawione we wcześniejszych częściach opracowania, w ostatnich latach mamy do czynienia ze stopniowym zwiększaniem udziału banków z dominującym polskim kapitałem w aktywach rosnącego sektora bankowego w Polsce. Jeżeli uwzględnimy zakup

banku Nordea przez PKO BP i przejęte w związku z tym aktywa, to udział banków z kapitałem polskim w sektorze, może na koniec bieżącego roku wynieść nawet ok. 40%. Oznaczałoby to wzrost banków z przeważającym udziałem inwestorów krajowym w sektorze o ok. jedną

trzecią w porównaniu z rokiem 2008, czyli za ledwie w pół dekady. Tym samym można powiedzieć o znaczącej repolonizacji sektora bankowego w ciągu ostatnich lat. Do wskazanego wzrostu udziału banków z polskim kapitałem przyczynił się zarówno wzrost organiczny, jak i przejęcia. Wzrost organiczny był możliwy przede wszystkim w wyniku spowolnienia akcji kredytowej u konkurentów, tj. banków z dominującym udziałem kapitału zagranicznego, na który nałożyły się jednak różnorodne przyczyny, omówione szczegółowo w opracowaniu. Wśród tych przyczyn znalazły się m.in. pogorszające się perspektywy polskiej gospodarki, jak i ograniczanie finansowania ze strony spółek – matek (co jest zjawiskiem typowym w czasach kryzysu). Polityka banków z dominującym udziałem kapitału zagranicznego, aby finansowanie zagraniczne stopniowo zastępować krajowymi źródłami finansowania, może jednak prowadzić w efekcie do (w przypadku ograniczania finansowania zagranicznego) spowolnienia akcji kredytowej. Ograniczenie finansowania ze strony zagranicznych właścicieli banków działających w Polsce pociąga za sobą jednocześnie wzrost kosztów kredytu, ponieważ jak zostało wskazane, ponieważ jest najtańszym źródłem finansowania.

Ograniczenie ryzyka spowolnienia akcji kredytowej, która oddziałuje niekorzystnie na gospodarkę, może nastąpić w wyniku:

- ✓ minimalizacji wycofywania środków przez zagranicznych inwestorów (tj. spółki – matki działających lokalnie banków), a przynajmniej rozłożenie jej w czasie;
- ✓ zwiększenie kooperacji na szczeblu nadzorów,
- ✓ poprawy klimatu dla zagranicznych banków aby nie zmniejszyły zaangażowania w krajowy sektor bankowy, ograniczając negatywne skutki dla gospodarek wynikające ze zmniejszenia finansowania⁷⁹.

79 Christoph Klengen, Perspectives on Growth Prospects for Central, Eastern and Southeastern Europe, Banking in Cen-

Zastosowanie takich rozwiązań podnosi możliwości rozwoju sektora bankowego w Polsce, który przyczyni się do rozwoju gospodarki. Obecnie sektor (mierzony aktywami sektora do PKB, które wynoszą poniżej 100%) jest w porównaniu do innych państw Unii Europejskiej, zbyt mały. Abstrahując od powyższego, należy również pamiętać, że dodatnia dynamika akcji kredytowej w Polsce (jak i innych państwach Europy Środkowo – Wschodniej) jest warunkowana także rozwojem długoterminowych źródeł finansowania w lokalnej walucie⁸⁰. Zatem przetamianie negatywnego scenariusza, w którym zostanie zahamowany rozwój sektora finansowego (co przetoczy się negatywnie na gospodarkę), możliwy jest tylko w przypadku szybkiego rozwoju alternatywnych krajowych źródeł finansowania banków oraz napływu lub co najmniej zahamowania odpływu finansowania zagranicznego.

Należy również mieć na względzie, że banki z dominującym udziałem kapitału zagranicznego nie tylko mogą ograniczać akcję kredytową, ale część instytucji już podjęła decyzję o wycofywaniu się z działalności w Polsce lub poważnie taką decyzję rozważa. Mowa tu o instytucjach o wysokim ratingu (nie tylko wspomniana Nordea ale również np. Rabobank⁸¹), wyżej oceniane przez niektóre agencje niż PKO BP, czy nawet Polska⁸². Należy również mieć na uwadze, iż szczególnie wycofywanie się z Polski bardzo wiarygodnych instytucji, może doprowadzić do materializacji ryzyka o którym wspomina w swoim raporcie Narodowy Bank Polski, czyli obniżeniu zaufania do banków w wyniku zmian właścicielskich⁸³.

tral and Eastern Europe and Turkey. Challenges and Opportunities, European Investment Bank, January 2013, s. 25

80 Christoph Klengen, Perspectives on Growth Prospects for Central, Eastern and Southeastern Europe, Banking in Central and Eastern Europe and Turkey. Challenges and Opportunities, European Investment Bank, January 2013, s. 34

81 Gazeta Giełdy Parkiet z dnia 13 maja 2013r., <http://www.parkiet.com/arttykul/1318537.html>

82 Raport o sytuacji banków w roku 2012r., Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2013, s. 97

83 Raport o stabilności systemu finansowego, Grudzień 2012, NBP, s. 11

Proponowane powyżej działania, związane z choćby z zachowaniem finansowania zagranicznego, jak i pozostania dużych instytucji jako właścicieli działających w Polsce instytucji, nie znajdują się w opozycji do dalszego wzrostu udziału banków z kapitałem polskim w aktywach sektora. Wzrost powinien dokonywać się jednak przede wszystkim w wyniku rozwoju organicznego, poprzez poprawę jakości działania, wykorzystując czasową bierność konkurentów, która, jak już wspomniano, nie jest niczym niezwykłym w czasie kryzysu. Istnieje potencjał do takiego wzrostu, również poprzez dotarcie z usługami finansowymi do tej części ludności, która jak do tej pory z nich nie korzysta. Spośród instytucji sektora bankowego potencjał wzrostu na tym polu posiadają nie tylko banki spółdzielcze czy Bank Poczty, ale i inne podmioty. Również w dalszym ciągu, banki z dominującym udziałem kapitału krajowego powinny być gotowe do ewentualnego przejmowania za korzystne ceny wycofujących się instytucji (z uwagi na sytuację w grupie, bo zalecenie miejscowego – dla spółki matki – organu nadzoru). Zmiany właścicielskie nie mogą odbywać się wskutek wywierania presji przez organy publiczne na dotychczasowych właścicieli. Ponadto należy pamiętać o istnieniu licznych ograniczeń (zarówno kapitałowych, jak i operacyjnych) związanych ze zwiększeniem udziału kapitału polskiego w krajowym sektorze bankowym, które zostały przytoczone w niniejszym opracowaniu.

Należy również wyraźniej zdefiniować rolę resortu Skarbu Państwa w kontekście akwizycji dokonywanych przez spółki w którym dominującym akcjonariuszem jest właśnie państwo. Tak jak dzieje się w przypadku właścicieli z sektora prywatnego, ocena transakcji nie powinna kończyć się w momencie dokonania przejęcia i przedstawienia kosztów oraz potencjalnych korzyści wynikających z transakcji, ale powinien mieć miejsce również monitoring. Miały on polegać na sprawdzeniu oraz informowaniu

opinii publicznej, jakie skutki biznesowe zostały osiągnięte w wyniku transakcji polegającej na przejęciu innego podmiotu. Niektóre transakcje dokonywane przez spółki Skarbu Państwa (wspomniana już akwizycja PKO BP na Ukrainie czy też przejęcia dokonane przez KGHM S.A. na innych kontynentach) nakazują szczególny monitoring tego rodzaju transakcji, jak i ich efektów. Wymaga tego struktura właścicielska tych spółek i wynikająca z niej fakt, że alternatywą dla przejęć (które mogą zakończyć się gorszym od zakładanego efektem biznesowym) stanowi wypłata dywidendy, której znacząca część (pomimo obniżeniu udziału Skarbu Państwa w akcjonariacie) wciąż może trafiać do Skarbu Państwa. Zatem środki zainwestowane w rozwój poprzez akwizycję, powinny przynosić znaczące korzyści (zarówno w postaci zwiększenia udziału w rynku ponad jedynie wielkość przejmowanych aktywów ale również synergii kosztowych, operacyjnych etc.). W innym przypadku, trudno mówić o budowaniu wartości dodanej dla akcjonariuszy (nie tylko Skarbu Państwa) a zatem biznesowym uzasadnieniu takiej transakcji.

INNE WYZWANIA

Przed polskim sektorem bankowym stoją inne poważne wyzwania, a pozytywny rezultat ich realizacji, będzie pozytywnie oddziaływać na gospodarkę. Konieczność nowych rozwiązań wynika z obecnej sytuacji w jakiej znajduje się sektor oraz gospodarka, jak również wyzwania są rezultatem wdrażania regulacji Bazylea III. W tym kontekście jest stworzenie systemowych zachęt do długoterminowego oszczędzania w bankach⁸⁴.

Wspomniane regulacje Bazylei III nakładają na banki nowe wymagania kapitałowe, przede wszystkim dotyczące płynności, tj. Liquidity Coverage Ratio (LCR), który zakłada utrzy-

⁸⁴ Raport o sytuacji banków w roku 2012r., Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2013, s. 71

mywanie przez banki bufora płynnych aktywów oraz Net Stable Funding Ratio (NSFR), warunkujący w większym stopniu udzielanie długoterminowych kredytów od zapewnienia stabilnego, adekwatnego finansowania⁸⁵. Szczególnie spełnienie wymogów związanych z NSFR, czyli płynności długoterminowej, ma zapobiec nadmiernemu uzależnieniu od krótkoterminowych źródeł finansowania, może być wyzwaniem dla znacznej części sektora bankowego. Brak dostosowania się do rozwiązań może przynieść negatywne skutki, choćby w postaci konieczności ograniczania akcji kredytowej, głównie w zakresie kredytów długoterminowych – inwestycyjnych oraz hipotecznych. Wspomniane negatywne skutki, mogą wystąpić niezależnie od struktury „narodowej” własności sektora bankowego.

Należy wspomnieć, że w ostatnich miesiącach toczyły się już prace, których celem było zmniejszenie niedopasowania terminowego w bilansach polskich banków (struktura polskiego systemu bankowego oparta jest z jednej strony na krótkoterminowych depozytach a z drugiej na długoterminowych kredytach) przez wzrost udziału zobowiązań długoterminowych i szersze wykorzystanie sekurytyzacji. Prace dotyczyły wypracowania propozycji dotyczących:

- ✓ rozwoju rynku listów zastawnych i zwiększenia skali ich wykorzystania jako źródło długoterminowego finansowania akcji kredytowej,
- ✓ likwidacji prawopodatkowych barier rozwoju sekurytyzacji wierzytelności bankowych w Polsce, w szczególności wierzytelności hipotecznych,
- ✓ określenia działań niezbędnych do rozwoju emisji długoterminowych obligacji bankowych, zarówno w walucie krajowej, jak i w walutach obcych.

85 Więcej: Mariusz Grendowicz, Maciej Rapkiewicz „Problemy i wyzwania stojące przed sektorem bankowym”, kwiecień 2013, <http://www.sobieski.org.pl/problem-sektora-bankowego/>

Do wspomnianych instrumentów pozwalających na zwiększenie udziału długoterminowych źródeł finansowania w sektorze bankowym, należy dodać zwolnienie z podatku od zysków kapitałowych dla depozytów na okres co najmniej jednego roku.

W kontekście wyzwań przed którymi znajduje się sektor bankowy (a które oddziałują na gospodarkę), należy również zwrócić uwagę na wysoki (i wciąż rosnący) wysoki wskaźnik kredytów zagrożonych, który może stawiać pod presją współczynniki kapitałowe banku⁸⁶. Choćby tylko dlatego, biorąc pod uwagę negatywne oddziaływanie na rozmiar akcji kredytowej, kwestię rozwiązania tego problemu wzrostu kredytów zagrożonych należy uznać za priorytetową⁸⁷. Rozwiązanie może przynieść szersze wykorzystanie mechanizmów sekurytyzacji, w czym powinny pomóc wspomniane zmiany przepisów. Rzadko poruszonym w tym kontekście zagadnieniem jest również obecnie dominujący mechanizm obsługi portfela kredytów zagrożonych, polegający na sprzedaży ich po niskich cenach w stosunku do wartości nominalnej a efektem transakcji (odbywających się w świetle przepisów) są zmniejszone dochody fiskalne.

Ponadto do wyzwań należy wdrożenie mechanizmów finansowania tych obszarów gospodarki, w których banki komercyjne nie zawsze mogą być skłonne w pełni uczestniczyć w projekcie, przede wszystkim z uwagi na ryzyko z tym związane. Z kolei kluczowe dla rozwoju polskiej gospodarki przedsiębiorstwa będą potrzebować finansowania, nie tylko na rozwój, ale również na odtworzenie majątku. Przykład może stanowić sektor energetyczny. Optymalnym rozwiązaniem wydaje się zwiększenie

86 Banking in Central and Eastern Europe and Turkey. Challenges and Opportunities, European Investment Bank, January 2013, s. 62

87 Christoph Kligen, Perspectives on Growth Prospects for Central, Eastern and Southeastern Europe. Banking in Central and Eastern Europe and Turkey. Challenges and Opportunities, European Investment Bank, January 2013, s. 25

w tym obszarze roli Banku Gospodarstwa Krajowego.

JAKA GOSPODARKA, JAKA POLITYKA WOBEC SEKTORA

Wypracowanie przez państwo modelu spójnej polityki działalności sektora finansowego, przede wszystkim bankowego jest kluczowe dla rozwoju i stabilności polskiej gospodarki. Sama gospodarka również znajduje się w obliczu poważnych wyzwań, związanych z koniecznością przeobrażenia modelu wzrostu, który już nie powinien być oparty przede wszystkim na tanim kredytowaniu (niezależnie od źródeł „narodowych” źródeł finansowania, choć należy oczywiście stwarzać warunki aby kredyt osiągalny). W przeciwnym razie Polsce grozi utknięcie w pułapce „średniego dochodu”. Brak rozwiązań i zagrożenie stagnacją (wobec nierozstrzygniętych wielu wyzwań, m.in. związanych z systemem emerytalnym, demografią itd.), sprawi, że Polska będzie coraz mniej atrakcyjna dla inwestorów zagranicznych, w tym również z branży finansowej, a zatem stanowić będzie czynnik zniechęcający dla zagranicznego kapitału. Obecnie, jak

wyraźnie wskazują same instytucje finansowe, o zaangażowaniu finansowym w danym państwie decydują właśnie m.in. perspektywy danej gospodarki, ale i regulacje krajowe, w tym kształtowane przez organ nadzoru. Jak wynika z danych przedstawionych w opracowaniu, stabilne zagraniczne instytucje finansowe ograniczają swoją aktywność w polskim sektorze finansowym, również decydując się na sprzedaż swoich spółek – matek. Takiemu ograniczeniu aktywności, nie towarzyszą na ogół opiniotwórcze głosy wskazujące na beneficjną dla gospodarki związane z obecnością w Polsce zagranicznych instytucji finansowych. Natomiast to właśnie organy państwa, dla dobra gospodarki, za którą rząd ponosi odpowiedzialność, powinny znaleźć odpowiedź na pytanie o przyczyny wychodzenia z Polski stabilnych finansowo instytucji: czy są to perspektywy gospodarki, czy też inne czynniki, związane z polityką instytucji państwowych, przede wszystkim organu nadzoru, przejawiająca się nadregulacją i zagrożenia z tym związane wpływające na pogarszającą się atmosferą wobec kapitału zagranicznego?

INFORMACJA O AUTORACH:

MACIEJ RAPKIEWICZ

– długoletni pracownik instytucji finansowych, w tym m.in. Wiceprezes Zarządu TFI PZU SA (2006 – 2009). Obecnie prowadzi działalność w zakresie doradztwa gospodarczego. Autor publikacji dotyczących finansów publicznych i instytucji finansowych. Absolwent m.in. Uniwersytetu Łódzkiego oraz Programu MBA Finance & Insurance. Przygotowuje rozprawę doktorską w zakresie optymalizacji zarządzania należnościami.

Kontakt: maciej@rapkiewicz.eu
mob. +48 503 127 020

MACIEJ BARTOL

– długoletni pracownik instytucji finansowych, w tym m.in. Dyrektor Biura Windykacji Centrali PZU SA w latach 2003 – 2011. Były członek rad nadzorczych i zarządów spółek, m.in. InfoMonitor BIG SA – podmiot zależny od BIK SA i ZBP, Mazovia Invest sp. z o.o. Obecnie Prezes Zarządu Warsaw Investments sp. z o.o.

Kontakt: maciej@wari.pl
mob. +48 600 380 506

