

Regulacje a ryzyko shadow banking w Polsce

Wstęp

Ostatni kryzys finansowy subprime pokazał jak ważną rolę (także negatywną) w systemie finansowym spełniają instytucje shadow banking (parabanki). Cechą charakterystyczną tych instytucji jest brak w zasadzie specjalnych regulacji ich działalności oraz nadzoru finansowego, przy prowadzeniu działalności częściowo lub całkowicie podobnej do banków klasycznych.

Emblematyczne ujęcie funkcjonowania i ryzyka parabanków pozwala określić je jako instytucje usług oraz pośrednictwa finansowego słabo uregulowane i nieobjęte państwowym nadzorem.

Dynamiczny rozwój tych instytucji w krajach wysoko rozwiniętych skłania do podjęcia analiz dotyczących zakresu występowania, poziomu rozwoju i ryzyk tego subsektora, także na polskim rynku finansowym [Hsu, 2010, Shadows, 2011]. Bankructwa w ostatnich latach kilku agencji usług finansowych czy słynny upadek Bezpiecznej Kasy Oszczędnościowej potwierdzają problem istnienia ryzyka w tych podmiotach. Natomiast badania i publikacje sektora parabanków; szczególnie w obszarze ryzyka i regulacji, są w Polsce znikome [Masiukiewicz, 2012]. Rząd podjął w tym obszarze pewne inicjatywy ustawodawcze.

Celem opracowania jest określenie obszarów konkurencji i ryzyka parabanków, zakresu występowania oraz ich regulacji w Polsce. Artykuł powstał w oparciu o analizy studiów przypadków, danych statystycznych oraz literatury.

Przyjęta teza jest następująca: bankructwa instytucji parabankowych mogą stanowić czynnik akceleracji kryzysu finansowego oraz destabilizacji bezpieczeństwa finansowego; stąd potrzebny jest monitoring i nadzór ich funkcjonowania.

1. Aspekty teoretyczne i problemy definicyjne

W literaturze funkcjonują różne synonimy pojęcia instytucji parabankowych, tj. *non-banking*, instytucje finansowe nieregulowane, *shadow*

* Dr hab., Instytut Zarządzania Wartością – Zakład Wartości Klienta, Szkoła Główna Handlowa, piotr.masiukiewicz@wp.pl, Al. Niepodległości 162, 02-554 Warszawa

banking, niebankowe instytucje finansowe, alternatywny system bankowy, równoległy system bankowy [Farhi, Cintra, 2009, Pozsar i in. 2010, Srokosz, 2011].

Instytucje parabankowe można definiować w ujęciu wąskim lub szerokim. W ujęciu wąskim to podmioty wykonujące niektóre usługi bankowe, funkcjonujące bez pełnych regulacji bankowych oraz nadzoru finansowego, inwestujące środki klientów. Należą do nich fundusze inwestycyjne, hedgingowe, *venture capital*, kasy oszczędnościowo-kredytowe i oszczędnościowo-mieszkaniowe, towarzystwa budowlane itp.

W ujęciu szerokim są to wszelkie podmioty prowadzące różne usługi w obszarze aktywów, pasywów lub operacji pośredniczących typowych dla banków. Oprócz zatem wymienionych wyżej funduszy i kas zalicza się do nich usługi pośrednictwa finansowego, brokerskie, pośrednictwo kredytowe, leasing, factoring, usługi finansowe wielkich sieci handlowych oraz platform internetowych (pożyczki społecznościowe), kantory walutowe, a nawet systemy argentyńskie [Masiukiewicz, 2011, s. 387].

W encyklopedycznym ujęciu instytucja parabankowa to bank drugorzędny (*secondary bank*); jest nazwą nadawaną czasami domom finansowym, także to „instytucja, która oferuje niektóre usługi bankowe, takie jak udzielanie kredytów, oferowanie drugiej hipoteki itp. ale nie oferuje typowych usług banku komercyjnego związanych z prowadzeniem rachunków bieżących.” [Dictionary, 2005, s. 140]. Definicja U. Swobody określa parabanki jako instytucje finansowe o zbliżonym do banków profilu działalności, oferujące produkty ubezpieczeniowe, karty kredytowe lub inne usługi finansowe [Swoboda, 2000, s. 29]. W. Srokosz formułuje następującą definicję: parabanki to podmioty rynku finansowego, które – nie będąc bankami – wykonują, na podstawie ustaw szczególnych wobec ustawy Prawo bankowe, czynności bankowe *sensu stricto* (przewidziane w art. 5 ust. 1 Prawa bankowego) oraz, już bez upoważnień ustawowych, wykonują czynności bankowe *sensu largo* (wymienione w art. 5 ust. 2 Prawa bankowego), w szczególności udzielając pożyczek [Srokosz, 2011, s. 78]. Takie ujęcie oznacza zaliczenie do parabanków funduszy emerytalnych, funduszy inwestycyjnych, SKOK i in. Nie można podzielić stanowiska tego autora, iż nie należy do parabanków zaliczać kas oszczędnościowo-budowlanych [Srokosz, 2011, s. 81]. Szerokie ujęcie dotyczące parabanków zaproponował W. Szpringer. Zalicza

on do tej kategorii towarzystwa ubezpieczeniowe, firmy pożyczkowe i kredytów konsumenckich, firmy mikropożyczkowe, firmy oferujące inwestycje kapitałowe, niebankowych wydawców kart płatniczych, firmy kurierskie działające na rynku płatności oraz hipermarkety przyjmujące opłaty od ludności [Szpringer, 2004].

W nowo opublikowanej Zielonej księdze Komisji Europejskiej zaproponowano do dyskusji następującą definicję: równoległy system bankowy jest to system pośrednictwa kredytowego, który obejmuje podmioty i działania poza normalnym systemem bankowym [Zielona księga, 2012, s. 3]. Jest to mało precyzyjna i zbyt wąska definicja.

Nawet specjaliści od finansów mają trudności z definicją *shadow banking system* [Farhi, Cintra, 2009]. Chodzi tu nie tyle o system, co o zespół operacji dokonywanych na rynkach pozagiełdowych, które mogą być przeprowadzane poza jakimkolwiek nadzorem. Pozsar, Adrian, Ascraft definiują shadow banking jako pośredników finansowych, którzy przeprowadzają transformację terminów, kredytów i płynności bez dostępu do środków banku centralnego lub gwarancji publicznych depozytów [Pozsar i in., 2010, s. 1]. Wydaje się to być najbardziej trafna definicja.

Narodowy Bank Polski dla celów statystycznych do tzw. pozostałych instytucji pośrednictwa finansowego zalicza: przedsiębiorstwa leasingowe, factoringowe, domy maklerskie, fundusze inwestycyjne, firmy sekurytyzacji aktywów, a do pomocniczych instytucji finansowych kantory, giełdy papierów wartościowych oraz instytucje sprzedaży ratalnej [Biuletyn, 2011, s. 86]. Nie jest to przejrzysta klasyfikacja.

Należy wyodrębnić dwie podstawowe grupy parabanków funkcjonujące w praktyce, tj. a) parabanki obracające środkami powierzonymi przez klientów, b) pozostałe instytucje parabankowe (np. pożyczkowe, leasingowe, pośrednictwa kredytowego).

W ostatnich latach, szczególnie w krajach wysoko rozwiniętych, obok rozwoju systemu bankowego, rozrastał się alternatywny system bankowy, działający poza zasięgiem regulacyjnego nadzoru [Roubini, Mihm, 2011, s. 302]. Zgodnie z raportem nowojorskiego FED, operacje przeprowadzane w ramach sektora niebankowych instytucji finansowych w USA stanowiły w 2007 r. niemal dwukrotność operacji zaewidencjonowanych na rachunkach systemu bankowego; w 2010 r. relacja ta zmniejszyła się [Chesnais, 2012, s. 88]. Wg. szacunków zawartych w Zielonej księdze KE wartość globalnego systemu parabanków wzrosła z 21 bln EUR w 2002 roku do ok. 46 bln. EUR w 2010 roku.; co stanowi ca

30% całego systemu finansowego i połowę aktywów bankowych [Zielona księga, 2012, s. 5].

Zdaniem N. Roubiniego bankierzy, którzy chcieli mieć więcej swobody i więcej ryzykować coraz częściej przenosili swoją działalność do parabanków; tak właśnie działa efekt arbitrażu regulacyjnego – jest to celowe przenoszenie działalności finansowej w obszary, w których obowiązują mniejsze regulacje lub w ogóle ich nie ma [Roubini, Mihm, 2011, s. 244]. W okresie kryzysu subprime także do sektora parabanków wkradła się panika, duże banki przestały odnawiać linie kredytowe dla parabanków, a te zaczęły bankrutować (Merit Financial, New Century Financial, Countrywide Financial i inne) [Roubini, Mihm, 2011, s. 115]. Należy też zwrócić uwagę, że to głównie w parabankach występowała najwyższa dźwignia finansowa (nawet 1:100). F. Chesnais uważa, że instytucje parabankowe w większości przeżyły jednakże ostatni kryzys *subprime* i mogą stanowić w przyszłości pewne zagrożenie [Chesnais, 2012, s. 87].

Szybki rozwój prywatnych funduszy inwestycyjnych stwarza innego rodzaju wyzwanie. Davies i Green uważają, iż spółki niepubliczne nie są objęte wymogami dotyczącymi ładu korporacyjnego nakładanymi przez regulatorów czy giełdy. Stanowi to problem dla związków zawodowych i pracowników, którzy obawiają się, że kierownictwa tych firm niepublicznych będzie podchodzić do swoich obowiązków w jak najwęższy sposób. Zdaniem tych autorów nie ma oczywistego rozwiązania tego problemu [Davies, Green, 2009, s. 138].

2. Ryzyka a regulacje

2.1. Konkurencja parabanków

Na rynku *consumer finance* konkurencja parabanków istnieje od dawna [Szpringer, 2009, s. 182]. Otwartość rynku, liberalizacja, wzrost przejrzystości oraz technologie internetowe pozwalają konkurować małym instytucjom finansowym z dużymi bankami. Jednym z najbardziej nasyconych parabankami rynków jest Wielka Brytania, ale relatywnie duża jest ich rola także we Francji, Finlandii, Niemczech, Włoszech, Portugalii i Szwecji [Szpringer, 2009, s. 183]. We Francji działalność poczty jest traktowana jako parabankowa. W wielkiej Brytanii do parabanków zaliczane są formy spółdzielcze (*credit unions, cooperative societies, mutual guarantee societies*) [Szpringer, 2009, s. 190].

W Polsce parabanki stanowią główną konkurencję dla banków spółdzielczych, tak w obszarze kredytowania jak i usług rozliczeniowych; nie jest ona równorzędna.

Cechy konkurencyjności parabanków to elastyczność i szybkość działania, wąski profil i niszowy często charakter oraz zdolność do oferowania niższych cen.

Różne są źródła refinansowania z których korzystają parabanki; m.in. kapitały pochodzą z bardzo wielu instytucji i rynku prywatnego; konkurencyjnych dla bankowości, tj. są to:

- migracja kapitałów ze sfery bankowości regulowanej,
- kapitały prywatne właścicieli oczekujących ponadprzeciętnej stopy zysku,
- kapitały przedsiębiorców nastawionych na wysokie ryzyko oraz nieuczciwe dochody,
- kapitały zagraniczne,
- kapitały z niedokumentowanych źródeł.

Niektóre podmioty działające w leasingu, factoringu i pośrednictwie kredytowym stanowią spółki zależne banków polskich oraz banków kapitału zagranicznego.

2.2. Wybrane problemy ryzyka

W zależności od przedmiotu i rozmiarów działalności w parabankach pojawiają się typowe ryzyka takie jak ryzyko kredytowe, ryzyko rynkowe oraz operacyjne (np. defraudacje). Każda z tych instytucji jest narażona na ryzyko bankructwa; przy czym zwykle nie jest ono monitorowane.

Zdaniem J. Stiglitz, szerokie powiązania tych instytucji z systemem bankowym oraz między sobą, mogą powodować zagrożenia dla stabilności systemu finansowego, a związana z tym zasada „*too connected to fail*” może się urzeczywistnić [Stiglitz, 2010, s. 197].

Małe instytucje finansowe obracające środkami klientów mogą być przyczyną bankructw i upadłości konsumenckiej wielu gospodarstw domowych, jeśli zawierają oni wszystkie oszczędności tym instytucjom, a ochrona interesów konsumentów usług finansowych jest niedostateczna. Doceniając te problemy, amerykańska ustawa Dodd Frank Act wprowadziła nowe zasady ochrony oraz powołała Urząd Ochrony Klientów Usług Finansowych.

Inną kwestią jest duża liczba funkcjonujących na rynku tego typu małych instytucji. Przykład kryzysu kas w USA wskazuje, że małe insty-

tucje w swej masie mogą także być groźne dla bezpieczeństwa systemu finansowego. Pod koniec lat 80 kasy oszczędnościowo-pożyczkowe USA zaczęły mieć problemy ze ściągalnością kredytów po pęknięciu bańki na rynku nieruchomości. W efekcie upadło ponad 1600 kas, co doprowadziło do ograniczenia dostępności kredytów, recesji gospodarczej i ogromnego obciążenia budżetu (koszty kryzysu) sięgającego około 200 mld USD [Roubini, Mihm, 2011, s. 48]. Ostatecznie upadło także Federalne Towarzystwo Ubezpieczeń Oszczędności i Pożyczek (FSLIC); zostało przejęte przez FDIC i dofinansowane z budżetu na kwotę 153 mld USD [Roubini, Mihm, 2011, s. 195]. A zatem zbiorowe bankructwo małych instytucji finansowych może oznaczać to samo, co upadek kilku dużych firm, ważnych systemowo.

Hazard moralny menedżerów parabanków może być tak samo groźny dla stabilności finansowej, jak w instytucjach regulowanych i nadzorowanych.

W Raporcie NBP stwierdzono, że intensyfikacja współpracy i współzależności kapitałowo-operacyjnej pomiędzy bankami i niebankowymi instytucjami finansowymi może być źródłem ryzyka stabilności systemu finansowego [Raport, 2008, s. 100]. Możliwymi kanałami transmisji zaburzeń między tymi podmiotami są m. in.: związki kapitałowe, działalność lokacyjna i inwestycyjna, konkurencja oraz posługiwanie się wspólną marką. W szczególności zwiększona konkurencja między bankami i instytucjami *non-banking* o pozyskanie oszczędności gospodarstw domowych wprowadza pewne ryzyko do funkcjonowania systemu finansowego kraju [Raport, 2008].

Nieregulowany sektor parabankowy, tworzy także w niektórych przypadkach, warunki do podejmowania działalności z góry nastawionej na malwersacje, wyłudzenia i reżyserowaną upadłość. Świadczą o tym bankructwa np. Agencji Finansowej Grosik w Łodzi, gdzie straty poniosło kilkadziesiąt tysięcy klientów oraz PAF Operator Pocztowy w Białymstoku. Najnowszym przykładem ujawnionego ryzyka jest działalność formy inwestycyjnej Finroyal, gdzie kilku tysiącom klientów zagraża obecnie utrata kilkudziesięciu milionów zł depozytów. Prokuratura od czterech lat prowadzi śledztwa w sprawie tej firmy (kilkakrotnie umarzone). Natomiast działalność i upadłość Amber Gold jest wynikiem paraliżu wymiaru sprawiedliwości oraz organów ścigania.

Reasumując, do typowych ryzyk, którym podlegają podmioty z obszaru *shadow banking* należą: nietrafione kredyty i pożyczki, defraudacje

i malwersacje pracowników, kradzieże z rachunków, możliwa utrata płynności i niewypłacalność tych instytucji. Są one zatem podobne jak w bankach.

2.3. Kierunki regulacji w UE

W Unii Europejskiej brak jest kompleksowych regulacji parabanków. W Raporcie Grupy de Larosiere dotyczącym działań pokryzysowych, można znaleźć ogólne zalecenia dotyczące regulacji niektórych typów instytucji parabankowych [Masiukiewicz, 2011, s. 397]. Obowiązująca od lat dyrektywa unijna w sprawie kredytu konsumenckiego adresowana jest nie tylko do banków, lecz wszelkich instytucji kredytowych, natomiast nowa dyrektywa w sprawie usług płatniczych została skierowana głównie do parabanków.

Stan i kierunki prac regulacyjnych określa raport: „Zielona księga. Równoległy system bankowy” – przyjęty przez Komisję Europejską [Zielona księga, s. 15-16]. W ramach FSB i UE są prowadzone prace w celu określenia podmiotów które byłyby objęte nadzorem, dopasowania systemów regulacji i nadzoru, określenia braków w tych systemach oraz zaproponowania dodatkowych środków ostrożnościowych. Komisja rozważa także gromadzenie i wymianę danych przez nadzory krajowe w skali globalnej.

3. System instytucji parabankowych i ich regulacje w Polsce

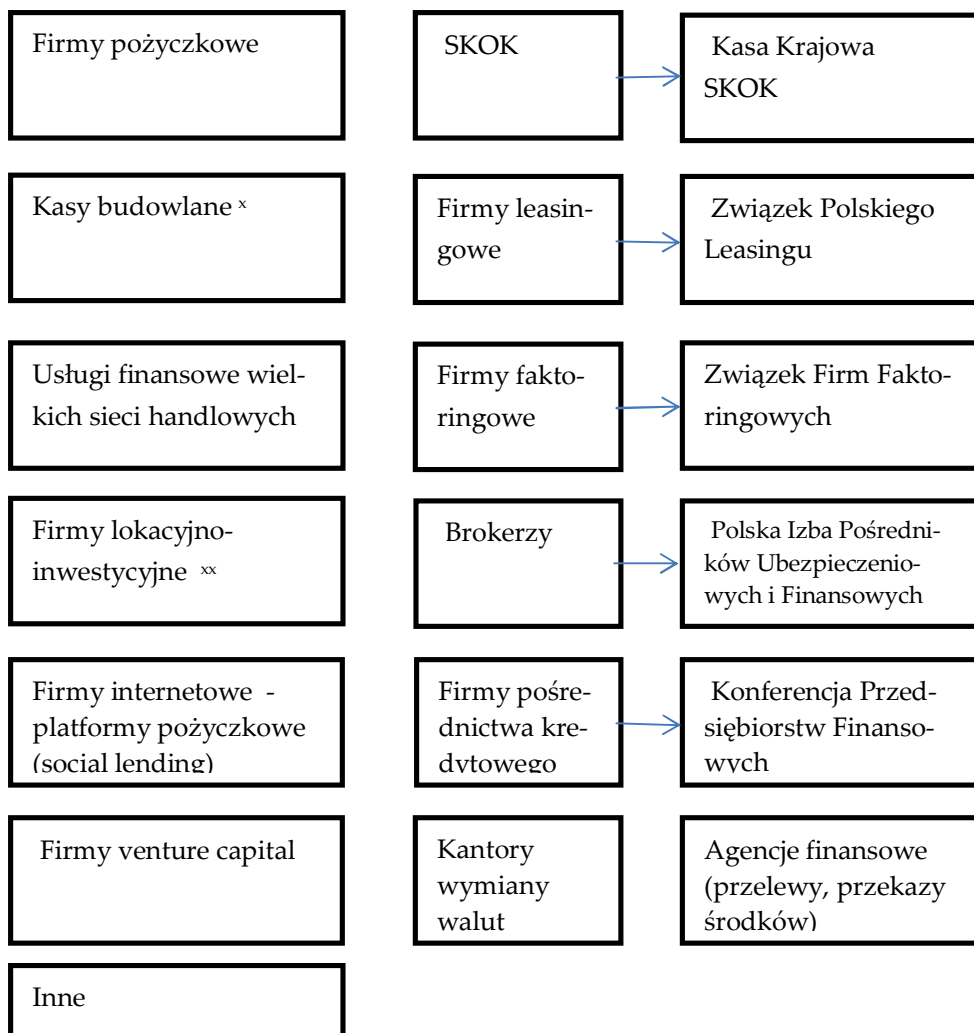
Rozwój parabankowych instytucji finansowych w Polsce nastąpił stosunkowo niedawno, tj. po reformie gospodarczej z lat 1989-90. Był to rozwój żywiołowy; odpowiadający na zjawiska szybkiej deprywacji potrzeb finansowych społeczeństwa oraz małej elastyczności banków, niedostatecznej i niedokapitalizowanej infrastruktury bankowej.

W Polsce występuje szereg parabanków, typowych dla innych krajów wysoko rozwiniętych, jednak w mniejszych rozmiarach (zob. rys. nr 1). Nie występują w zasadzie takie podmioty jak fundusze hedgingowe czy SPV. Niektóre instytucje mają swoje zrzeczenia. Potencjał parabanków to około 700 instytucji (z czego około 40 działających nielegalnie) oraz ca 29 tysięcy filii i POK działających na terenie Polski (tabl. nr 1).

Parabanki stanowią sektor w niewielkim zakresie uregulowany. Jedynie SKOK mają specjalną, ustawową regulację działalności i wprowadzony obowiązek zrzeczania się w Kasie Krajowej. Nie podlegały one dotąd bankowym regulacjom ryzyka i państwowemu nadzorowi finansowemu. Niski poziom edukacji finansowej i wzrost deprywacji potrzeb,

a także pokryzysowe pogorszenie reputacji sektora bankowego spowodowało wzrost zaufania do SKOK w Polsce i tzw. efekt przeniesienia zaufania. SKOK darzyło zaufaniem 22% badanych w 2012 r. klientów (zob. tabl. 2). Aktywa tych kas wyniosły w 2010r. około 14,1 mld zł.

Rysunek 1. System instytucji parabankowych w Polsce



Uwagi: ^x – nie powstały w Polsce, ustawę zawieszono, ^{xx} – firmy przyjmujące i inwestujące lokaty klientów, niektóre działające sprzecznie z Prawem bankowym (bez licencji).

Źródło: opracowanie własne

Opinie środowisk naukowych spowodowały uchwalenie nowej ustawy o SKOK, wprowadzającej dwie zasadnicze zmiany; tj. objęcie kas nadzorem KNF oraz umożliwienie zaciągania pożyczek płynności-

wych w NBP [Ustawa, 5.11.2009]. Długotrwały proces opinii w Trybunale Konstytucyjnym i zastrzeżenia zgłoszone do tekstu ustawy spowodowały konieczność uchwalenia nowelizacji przez Sejm; prace jednak przedłużają się; chociaż ustawę podpisał Prezydent w 2012 r.

Tablica 1. Instytucje parabankowe w Polsce w 2011

Lp.	Typ instytucji	Liczba podmiotów	Liczba oddziałów/ placówek
1	Spółdzielcze Kasy Oszczędnościowo-Kredytowe	59	1954
2	Instytucje usług płatniczych (agencje finansowe)	235 ^{xx}	22 500 ^x
3	Wielkie sieci handlowe (kapitał zagraniczny)	5	786
4	Firmy windykacyjne	b.d.	1281 ^x
5	Kantory wymiany walut	b.d.	1729 ^x
6	Firmy leasingowe	84 ^{xx}	1119 ^{xx}
7	Firmy factoringowe	44	b.d.
8	Fundusze private equity, fundusze inwestycyjne	52 ^x	-
9	Firmy pośrednictwa kredytowego	400 ^x	b.d.
10	Firmy internetowe –platformy <i>social lending</i>	3	-
11	Firmy pożyczkowe (Provident i in.)	10 ^x	-
12	Instytucje finansowe prowadzące działalność bez zezwolenia (nielegalnie; wg listy KNF)		
	- działalność bankowa	14	-
	- działalność maklerska	11	-
	- fundusze inwestycyjne i oferowanie papierów wartościowych	9	-
	- działalność ubezpieczeniowa	3	-

Uwagi: ^x – dane szacunkowe, ^{xx} – dane za 2010r.

Źródło: opracowanie własne na podst.: [Komisja, 2012, Kowalska, 2012, Polski Związek, 2012, Pośrednictwo, 2009, Rozwój systemu, 2012, SKOK, 2012]

Leasing jest dość szczegółowo uregulowany w ustawie o podatku dochodowym osób prawnych; ponadto usługi te nie wymagają angażowania kapitałów klientów. Oferuje go ponad 1100 placówek firm lease (tabl. 1); wartość leasingu szacuje się na 55 mld zł.

Szczegółowe regulacje dotyczące obrotu dewizowego zawarte w Prawie dewizowym stanowią wystarczające, jak dotąd, regulacje dla prowadzenia działalności kantorów wymiany walut.

Rząd docenił możliwe ryzyka w działalności instytucji usług finansowych zajmujących się rozliczeniami. Uchwalona została w 2011 roku ustawa o usługach płatniczych [Ustawa, 19.07.2011]. Nadzorowi KNF zostały poddane instytucje płatnicze, które muszą uzyskać zezwolenie na działalność. Biura usług płatniczych, których miesięczna wartość transakcji nie przekracza 0,5 mln euro i działają one tylko na terytorium kraju, podlegają rejestracji, obowiązkowi sprawozdawczym oraz dotyczącym zawarcia umowy ubezpieczenia lub gwarancji bankowej, a także niekaralności menedżerów [Komunikat, 2011]. Podmioty te wnoszą opłaty na utrzymanie nadzoru. Ustawa przewidziała surowe sankcje – do 5 mln zł grzywny oraz do 2 lat pozbawienia wolności za nieprzestrzeganie ustawy.

Badania TNS OBOP na zlecenie UOKiK pokazały, że z tego typu parabanków korzysta 21% polskich klientów, z czego 8% z usług świadczonych przez hipermarkety. Jedną z największych agencji finansowych jest Grupa Finansowa Expert posiadająca w kraju 241 placówek.

Dynamicznie rozwijający się sektor pośrednictwa kredytowego nie jest objęty nadzorem; ale nie też nie polega jego działalność na angażowaniu depozytów klientów. W 2010 r. za pośrednictwem tych firm udzielono ok. 16 mld zł kredytów i innych produktów finansowych.

Ustawa w sprawie kredytu konsumenckiego [Ustawa, 12.05.2011] dotyczy wszelkich instytucji udzielających takich kredytów (sprzedaży ratalnej); stanowiąc ramy ochrony klientów. Jednakże parabanki w żadnej mierze nie są zobowiązane do przekazywania informacji o zobowiązaniach klientów do właściwych baz danych (biur informacji kredytowej) co zwiększa ich ryzyko działania. Nowelizacja dyrektywy UE, a w konsekwencji także ustawy o kredycie konsumenckim nakłada określone obowiązki informacyjne na pośredników finansowych; także wobec klientów [Ustawa, 12.05.2011].

W obszarze ochrony interesów konsumenta uprawnienia kontrolne, wydawanie zakazów stosowania niedozwolonych klauzul umownych,

nakładanie kar oraz kierowanie wniosków do prokuratury i sądów wobec parabanków łamiących prawo, leży w gestii Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz powiatowych rzeczników ochrony konsumentów. Szereg skarg klientów i nieuczciwe praktyki niektórych firm spowodowały na wniosek UOKK ustawowy zakaz świadczenia usług finansowych w Polsce w formie systemów argentyńskich.

KNF prowadzi publiczny rejestr [Komisja, 2012] funduszy lokacyjno-inwestycyjnych, biur maklerskich i ubezpieczeniowych, nie mających licencji i działających w Polsce niezgodnie z prawem. Stanowią one poważne zagrożenie dla obywateli lokujących tam swoje kapitały. Zdumiewający jest brak reakcji ze strony organów ścigania w tej sprawie. Liczba tych funduszy jest pokaźna (zob. tabl. nr 1).

Tablica 2. Poziom zaufania do polskich instytucji finansowych, badanie w II kw. 2012

Lp.	Zaufanie badanych klientów do wybranych instytucji finansowych	2011 w % N=1015	2012 w % N=1009
1	Bank z którego Pan (i) korzysta	56,0	49,0
2	Pracownik banku, który zwykle Pana (a) obsługuje	b.d.	47,0
3	NBP	50,0	45,0
4	Banki działające w Polsce	41,0	41,0
5	Doradcy finansowi pracujący w bankach	b.d.	29,0
6	Związek Banków Polskich	27,0	28,0
7	GPW	22,0	25,0
8	Banki działające w Europie	b.d.	25,0
9	Banki działające na świecie	b.d.	23,0
10	Fundusze inwestycyjne	20,0	22,0
11	Fundusze emerytalne	20,0	22,0
12	SKOK	19,0	22,0
13	Doradcy finansowi pracujący w firmach innych niż banki (nie podlegających nadzorowi KNF)	b.d.	20,0
14	Instytucje pożyczkowe (parabankowe)	b.d.	15,0

Źródło: opracowanie własne na podst. [Wizerunek polskiego, 2012]

Funkcjonowanie firm lokacyjno-inwestycyjnych, maklerskich i in. bez zezwolenia; pomimo listy ostrzegawczej na stronie www KNF oraz zawiadomień do prokuratury, świadczy o nieodpowiedzialności klientów, ale i słabości organów ścigania. Mamy tu do czynienia z „ustawowym bezprawiem” na rynku finansowym. Bulwersujący jest fakt, że banki zagraniczne działające w kraju otwierają rachunki bankowe takim nielegalnym podmiotom.

Dyrektywa PE i Rady z 8.06.2011r. w sprawie zarządzających alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi wprowadza m. in. wymogi kapitałowe, obowiązek audytu oraz korzystanie z banku – depozytariusza. Mniejsze spółki wyłączone z tej dyrektywy, będą jednak zobowiązane do rejestracji w krajach macierzystych oraz przekazywania informacji o działalności. Należy przewidywać implementację tej dyrektywy w 2013 roku [Zielona księga, 2012].

Odrębny problem to usługi pożyczkowe świadczone nawzajem przez przedsiębiorstwa. Niektóre większe firmy (w tym giełdowe) pożyczają środki mającym trudności płynnościowe mniejszym firmom. Jeśli mają taką działalność ujętą w statucie, to nie płacą podatku pccp. Jest to niewątpliwie działalność parabankowa; o nieznanym skali i niezbadana w Polsce.

W ostatnich latach zauważa się wzrost zaufania do parabanków; co niewątpliwie związane jest z „efektem przeniesienia zaufania” po międzynarodowym kryzysie finansowym *subprime*. Poziom zaufania do różnych instytucji finansowych (badanie TNS Pentor 2012) obrazuje tabl. nr 2 (SKOK nie zaliczono w nim do parabanków).

W odniesieniu do parabanków cytowane badanie TNS Pentor wykazało, że ich klienci upatrują bezpieczeństwa środków w systemie prawnym (żadne specjalne przepisy ich jednak nie chronią) i zasobach majątkowych firmy oraz kompetencjach zarządu. Około 68% badanych klientów parabanków wybrało je ze względu na korzystne oprocentowanie. Aż 53% tych respondentów uważało, że ma wiedzę niezbędną do inwestowania na rynku.

4. Zarys modelu regulacji

Regulacje instytucji parabankowych to obecnie problem występujący w wielu krajach – i we wszystkich pokryzysowych raportach oceniających kryzys *subprime* i formułujących zalecenia antykryzysowe wskazu-

je się na potrzebę regulacji w obszarze *shadow banking* [Zielona Księga, 2012, Masiukiewicz, 2011].

W publikacjach pojawiają się coraz częściej opinie o nadregulacji sektora finansowego. Jednak są obszary, które nie są regulowane wcale lub dostatecznie, a mogą istotnie zakłócić proces wychodzenia z kryzysu; na kwesie te zwrócił uwagę Raport de Larosiere określający kierunki reform pokryzysowych w Unii Europejskiej [Masiukiewicz, 2011, s. 397 i nast.]. Należy zwrócić uwagę, że kryzys subprime najpierw wystąpił w parabankach; zdaniem S. Kasiewicza, działalność instytucji *shadow banking* może też kreować nowe ryzyka [Kasiewicz, 2011, s. 19]. Z raportu A. Turnera, prezesa FSA w Wielkiej Brytanii, wynika, że każda instytucja, niezależnie od formy prawnej, która może generować ryzyko systemowe, powinna być poddana nadzorowi ze strony regulatora, który miałby prawo wprowadzenia wymogu kapitałowego [Davies, Green, 2008, s. 26]. Takie podejście zastosowano w amerykańskiej ustawie Dodd-Franka; udzielając FED stosownych upoważnień.

Ograniczanie wolności gospodarczej na rynku finansowym ma szerokie uzasadnienie w doktrynie stabilności finansowej jako dobra publicznego, a także w doktrynie dobra publicznego w bankowości [Masiukiewicz, 2010]. Natomiast zjawisko nadregulacji powinno być mierzone wskaźnikami odnoszącymi się do jakości procesu regulacyjnego oraz potencjalnych skutków negatywnych dla poziomu konkurencyjności, a także dla stabilności systemu finansowego. S. Kasiewicz wskazuje, iż gdy następuje pogorszenie jakości procesu regulacyjnego na podstawie monitorowanych wskaźników jakości tych regulacji w dłuższym okresie, to jest wysoce prawdopodobne, że wynikną zakłócenia w sferze równowagi między konkurencją a stabilnością sektora [Kasiewicz, 2011, s. 23]. Analizę wskaźników jakości regulacji można znaleźć w pracach C. M. Radaelli [Radaelli, Meuwese, 2010].

W wymiarze międzynarodowym jak i krajowym skala funkcjonowania parabanków jest związana z poziomem restrykcyjności przepisów na regulowanym rynku.

Duża dynamika rozwoju takich instytucji jak SKOK, spółki pożyczkowe (Provident SA i in.), pożyczki C2C na platformach internetowych (*social lending*), usługi finansowe wielkich sieci handlowych, szybki rozwój leasingu i factoringu, możliwe powstanie w kraju funduszy *hedge* i in. uzasadnia wprowadzenie w przyszłości jednolitych w UE, standardów zarządzania ryzykiem dla tego sektora. Jest też uzasadnione, by

nadzorem finansowym ze strony KNF, zostały objęte wszystkie instytucje parabankowe, które obracają środkami klientów. Próbą zaledwie załatwienia dziury jest projekt ustawy wprowadzający nadzór KNF nad SKOK oraz ustawa o usługach płatniczych. A przecież niektóre SKOK są większe od banków spółdzielczych – a nie podlegają takim rygorom kapitałowym, regulacjom i nadzorowi.

Rynek instytucji parabankowych jest mocno zróżnicowany, także w Polsce. Wprowadzenie zasad jednolitych regulacji dla wszystkich tego typu podmiotów byłoby nieuzasadnione, tym bardziej, że różny jest poziom ryzyka systemowego ich działalności. Model regulacyjny instytucji parabankowych powinien uwzględniać trzy typy tych instytucji; w zależności od roli na rynku operacji pasywnych (rynku oszczędności), roli na rynku operacji pośredniczących oraz pozostałych. Kryterium pozyскиwania środków od klientów powinno być zatem decydujące. Można wyróżnić wedle tego kryterium trzy typy regulacji :

- brak specjalnych regulacji, ewidencja i monitoring (np. dla spółek pożyczkowych, pośrednictwa kredytowego, kantorów walutowych itp.),
- częściowe regulacje, licencjonowanie większych instytucji i nadzór (usługi pośrednictwa finansowego, agencje finansowe obracające środkami klientów),
- regulacje i nadzór zbliżone do banków; instytucje przyjmujące lokaty klientów i je inwestujące (SKOK, spółki inwestycyjne, firmy pożyczek społecznościowych i in.).

Zdaniem J. Solarza w perspektywie nieuniknionej kolizji między „bankowością równoległą” a coraz bardziej uregulowanymi bankami detalicznymi, jedynie bankowość relacyjna wydaje się być trafną odpowiedzią na wyzwania gospodarki sieciowej [Solarz, 2010, s. 38]; nie jest to jednak jedyne panaceum. Rosnąca wiedza o ryzykach systemu finansowego, doktryna stabilności finansowej jako dobra publicznego oraz społeczne oczekiwania co do roli regulacyjnej i interwencji państwa na rynku finansowym (przykładem są społeczne ruchy „Oburzonych”) tworzą dodatkowe uwarunkowania decyzyjne regulacji sektora parabanków. Komisja Europejska przygotowuje dalsze regulacje w tym obszarze [Shadow Banking, 2011, Shadows, 2011, Zielona księga, 2012].

Zakończenie

Małe instytucje w dużej liczbie mogą być także zagrożeniem dla stabilności finansowej (zasada *too much to fail*). Problem staje się trudniejszy, gdy następują szybkie procesy wzrostowe małych instytucji, a ich działalność kreuje coraz większe ryzyko. Potrzeba pogłębionych analiz sektora parabanków, ich monitoring i regulacje niektórych obszarów wydają się niezbędne. Dobrze, że w okresie pokryzysowym zostało to docenione w Polsce i Sejm uchwalił dwie ważne ustawy – dotyczącą SKOK oraz dotyczącą usług pośrednictwa finansowego; choć występują istotne problemy z ich wdrożeniem. Zapewnienie bezpieczeństwa finansowego nie może wiązać się z nadregulacją sektora finansowego; a różnorodność działalności w sektorze parabanków wymaga przyjęcia jasnego kryterium regulacji; może to być kryterium obrotu środkami klientów; co ujęto w wyżej zaprezentowanym modelu.

Komisja Nadzoru Finansowego powinna dysponować aktualnymi wykazami instytucji finansowych typu parabanki i prowadzić monitoring wybranych obszarów działalności tego subsektora. Pilnego rozwiązania wymaga poprawa szybkości i skuteczności działania organów ścigania w sferze nielegalnej działalności niektórych instytucji finansowych.

Poruszone kwestie wydają się istotne dla wielu krajów Unii Europejskiej; stąd zdziwienie budzi brak kompleksowego stanowiska Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego; także w kontekście zakresu obowiązywania unijnej dyrektywy MIFID w parabankach.

Wzrost liczby pokryzysowych regulacji w sektorze bankowym i kapitałowym może niestety powodować migrację kapitałów przedsiębiorców zainteresowanych działalnością w usługach finansowych do sektora instytucji parabankowych.

Literatura

1. Adrian T., Shin H.S. (2009) *The Shadow Banking System: Implications for Financial Regulation*, Federal Reserve Bank of New York, Staff Report, no 382.
2. Biuletyn Informacyjny, (2011) Narodowy Bank Polski, nr 8.
3. Chesnais F. (2012) *Bezprawne długi. Jak banki sterują demokracją*, Instytut Wydawniczy Książka i Prasa, Warszawa.
4. Davies H., Green D. (2008) *Global Financial Regulation*, Polity Press Ltd., Cambridge.

5. *Dictionary of Finance and Banking*, (2009) Market House Books Ltd., London 2005.
6. Farhi M., Cintra M.A.M. *The Financial Crisis and the Global Shadow Banking System*, Revue de la regulation no 5, 1Q, <http://regulation.revues.org/index7473.html>
7. Hsu J., Moroz M. (2010) *Shadow Banks and the Financial Crisis of 2007-2008*, in: *The Banking Crisis Handbook*, ed. G. N. Gregoriou, CBR Press, Boston.
8. Kasiewicz S. (2011) *Nowe regulacje – instrument równoważenia konkurencyjności i stabilności sektora bankowego*, w: *Zarządzanie ryzykiem – reakcje i wyzwania pokryzysowe*, Kurkliński L. (red.), Wydawnictwo BIK, Warszawa.
9. Komisja Nadzoru Finansowego (2012) www.knf.gov.pl, dostęp 15.06.12.
10. *Komunikat w sprawie nadzoru nad dostawcami usług płatniczych*, (2011) KNF, 26.09.11, www.knf.gov.pl, dostęp 15.01.11.
11. Kowalska K. (2012) *Rozwój polskich sieci detalicznych jako sposób ograniczania siły rynkowej*, Difin, Warszawa.
12. Masiukiewicz P. (2010) *Doktryna dobra publicznego w bankowości*, *Prakseologia*, PAN, nr 150.
13. Masiukiewicz P. (2011) *Zarządzanie sanacją banku*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
14. Masiukiewicz P. (2012) *Instytucjonalny system bezpieczeństwa finansowego w Polsce*, w: *Kryzys i co dalej?*, pod red. I. Lichniak, OW SGH, Warszawa.
15. Polski Związek Faktorów (2012) www.pzf.pl, dostęp 15.06.2012.
16. *Pośrednictwo finansowe w Polsce*, (2009) red. W. Przybylska-Kapuścińska, CeDEWu, Warszawa.
17. Pozsar Z., Adrian T., Ashcraft A., Boesky H. (2010) *Shadow Banking*, Federal Reserve Bank of New York, Staff Report, Working Paper no 458.
18. Radaelli C. M., Meuwese A. C. (2010) *Impact Assessment Indicators. Measuring the Quality of Impact Assessment*, Centre for European Governance, Department of Politics, University of Exeter .
19. *Raport o stabilności systemu finansowego* (2008) , czerwiec, Wydawnictwo NBP, Warszawa.
20. Roubini N. Mihm S. (2011) *Ekonomia kryzysu*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa.

21. *Rozwój systemu finansowego w Polsce w 2010r*, (2012) NBP, Warszawa.
22. *Shadow banking: Scoping the Issues. A Background Note of the Financial Stability Board* (2011), FSB, April 12.
23. *Shadows No More: The Shadow Banking System Steps into the Spotlight Global Credit* (2011), Portal Ratings Direct, Standard & Poor's, May 18.
24. SKOK (2012) www.skok.pl, dostęp 15.06.2012.
25. Solarz J. K. (2010) *Równoległa bankowość detaliczna, w: Współczesna bankowość detaliczna*, Szelałowska A. (red.), CeDeWu.pl, Warszawa.
26. Srokosz W. (2011) *Instytucje parabankowe w Polsce*, Lex a Wolters Kluwer, Warszawa.
27. Stiglitz J. E. (2010) *Freefall – jazda bez trzymanki*, PTE, Warszawa.
28. Swoboda U. C. (2000) *Bankowość detaliczna*, Wydawnictwa CeDeWu, Warszawa.
29. Szpringer W. (2004) *Problem parabanków na tle pojęcia banku jako instytucji kredytowej w Unii Europejskiej*, Prawo Bankowe nr 11.
30. Szpringer W. (2009) *Spółeczna odpowiedzialność banków. Między ochroną konsumenta a osłoną socjalną*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa.
31. Ustawa z 05.11.2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, druk nr 1876, <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/1876.htm>, dostęp 15.06.2012.
32. Ustawa z 12.05.11 r. o kredycie konsumenckim (Dz. U. nr 126/2011, poz. 715).
33. Ustawa z 19.07.2011 r. o usługach płatniczych (Dz. U. nr 199/2011, poz. 1175).
34. *Wizerunek polskiego sektora bankowego* (2012) Raport z badania na zlecenie ZBP, TNS Pentor, Warszawa.
35. *Zielona księga. Równoległy system bankowy* (2012), Komisja Europejska, COM(21012) 102 final, Bruksela, 19.03.12.

Streszczenie

Dynamiczny rozwój para banków i ich rola w ostatnim kryzysie finansowym, skłania do podjęcia analiz dotyczących potencjału i ryzyk tego subsektora, także na polskim rynku finansowym. Bankructwa w ostatnich latach kilku polskich agencji usług finansowych potwierdzają problem istnienia ryzyka w tych podmiotach. Badania i publikacje subsektora parabanków są w Polsce znikome.

W artykule przedstawiono aspekty teoretyczne funkcjonowania parabanków, wybrane problemy ryzyka i projektowane regulacje UE. W części doty-

czącej Polski przedstawiono istniejący system, możliwe zagrożenia systemowe oraz luki regulacyjne. Zaproponowano ramowy model regulacji.

Słowa kluczowe

parabanki, regulacje, nadzór bankowy

Regulation versus risk of shadow banking in Poland (Summary)

Dynamic development of shadow banking and its role in the last financial crisis indicate necessity of the analysis, both the potential and risks of this subsector, also on polish financial market.

A few of polish financial service agencies bankruptcies during last years confirm the risk problem in these institutions. Researches and publications of shadow banking subsector are insignificant in Poland.

Keywords

shadow banking, regulations, supervisory banking