

STAN SEKTORA BANKOWEGO W GOSPODARKACH WSCHODZĄCYCH – ZNACZENIE PRYWATYZACJI (OMÓWIENIE DYSKUSJI)

Krystyna Olechowska

W 2001 r. działało w Polsce 71 banków komercyjnych, w I kwartale 2002 r. było ich 65. Na koniec marca br. podmioty zagraniczne bezpośrednio kontrolowały 19 spółek akcyjnych ze 100% udziałem kapitału zagranicznego. Fundusze i aktywa netto 46 banków kontrolowanych przez inwestorów zagranicznych stanowiły 81,1% i 67,9% (wobec 80,2% i 69,0% na koniec 2001 r.) odpowiednio funduszy i aktywów netto sektora bankowego. Banki te zgromadziły 63,1% depozytów sektora niefinansowego, a udzieliły 70,8 kredytów netto.

W I kwartale 2002 r. zwiększyła się koncentracja usług bankowych, mierzona zarówno udziałem CR (concentration ratio) w rynku 5, 10 i 15 największych

banków, jak i (z wyjątkiem depozytów) indeksem Herfindahla-Hirschman'a (HH), co ilustruje wykres 1.

Na koniec marca 2002 r. w sektorze bankowym w Polsce zaangażowani byli inwestorzy zagraniczni z 14 krajów. Najwięcej w polskim sektorze bankowym zainwestowały dotychczas instytucje niemieckie i amerykańskie, odpowiednio 1 460 mln zł i 1 179 mln zł. Inwestycje holenderskie wyniosły prawie 600 mln zł, irlandzkie i portugalskie przekroczyły 500 mln zł, a francuskie i austriackie 400 mln zł.

O tym jak postrzegana jest prywatyzacja sektora bankowego, zwłaszcza dzięki udziałowi kapitału zagranicznego dyskutowali paneliści i uczestnicy 61 seminarium BRE-CASE.

Tabela 1. Struktura własnościowa sektora bankowego

Wyszczególnienie	Kwota w mln zł		Zmiana		Struktura w %	
	31. 12. 2001	31. 03. 2002	w mln złotych	w %	31. 12. 2001	31. 03. 2002
Kapitał zakładowy (fundusz statutowy, fundusz udziałowy) w tym należący do:	9966,2	10150,9	184,7	1,9	100,00	100,00
- skarbu państwa bezpośrednio	1236,1	1224,5	-11,6	-1,1	12,40	12,06
- państwowych osób prawnych*	217,4	211,6	-5,8	-2,7	2,18	2,09
- pozostałych podmiotów krajowych**	984,0	976,9	-7,1	-0,7	9,87	9,62
- podmiotów zagranicznych	5835,1	6091,9	256,8	4,4	58,55	60,01
- akcjonariatu rozroszonego***	1245,6	1193,6	-52,0	-4,2	12,50	11,76
- udziałowców banków spółdzielczych	448,0	452,4	4,4	1,0	4,50	4,46

Źródło: GINB

* Przedsiębiorstwa i banki państwowe, jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, spółki prawa handlowego o większościowym udziale Skarbu Państwa, agencje państwowe itp.

** Łącznie z kapitałem należącym do gmin, który wynosił odpowiednio 7,6 mln zł oraz 4,5 mln zł.

*** W sprawozdaniach banki wykazują jedynie akcjonariuszy posiadających 5% lub więcej głosów na WZA, natomiast akcjonariuszy posiadających mniej głosów ujmują łącznie w pozycji pozostali akcjonariusze. Kapitał należący do tych ostatnich przyjęto określać mianem „kapitał rozproszony”. W przypadku spółek giełdowych bank na ogół nie ma informacji o wszystkich akcjonariuszach.

1. Wołanie o banki państwowe

Coraz częściej zaczynają przeważać trendy zmierzające do zachowania resztki nie sprywatyzowanych banków jako banki polskie, a jeśli mają one być sprywatyzowane, to bez udziału kapitału zagranicznego. Mamy także do czynienia z sytuacją, w której podejmuje się rozstrzygnięcia także i ustawowe, mające na celu wzmocnienie kapitałowe, obrotowe polskich banków. Przykładem jedno z ostatnich rozstrzygnięć, kiedy Sejm uchwalając ustawę offsetową zapisał, że obsługę offsetu może prowadzić wyłącznie bank państwowy (**Adam Szejnfeld, Sejmowa Komisja Gospodarki**).

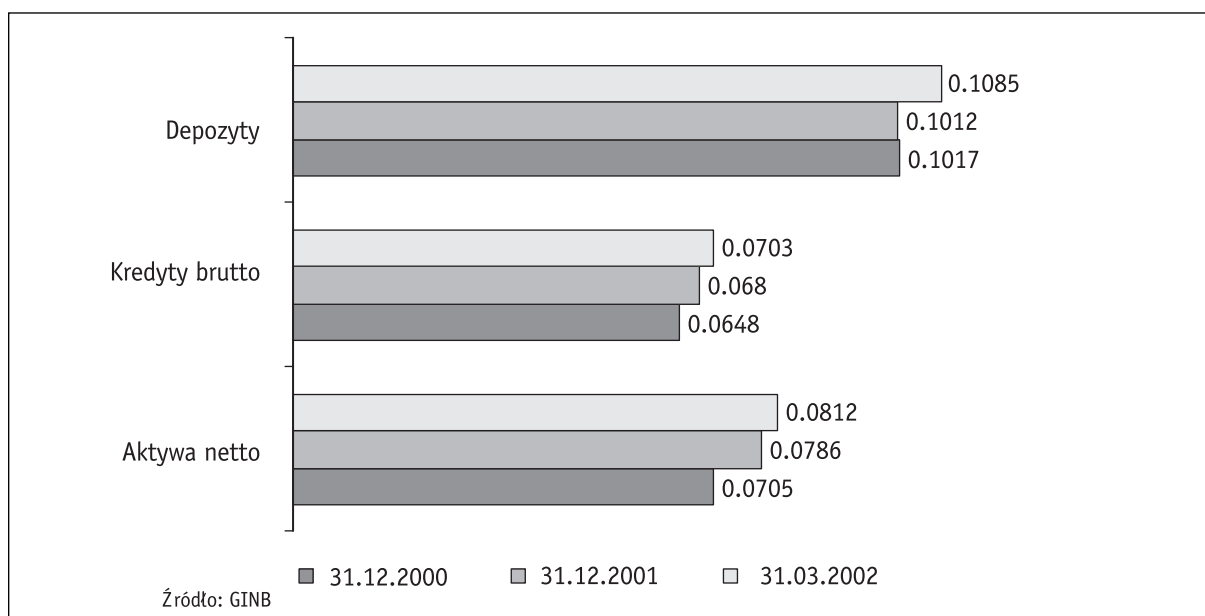
Jakie intencje przyświecały posłom, kiedy uchwalali ustawę? Czy za wszelką cenę chcą chronić banki państwowe? W rzeczywistości powielanie takiego rozwiązania mogłoby prowadzić do absurdalnych sytuacji. Przykładowo ZUS mógłby otrzymać zakaz współpracy z prywatnymi bankami, co oznaczałoby, że wszyscy (jako podatnicy i klienci ZUS) będziemy ponosić większe koszty, bo codzienne, normalne zadania tej instytucji będą zlecane instytucjom, które nie będą do tego przystosowane. Nie oznacza to, że nie można delegować pewnych zadań administracyjnych wybranemu

bankowi, jeśli dysponuje on wykwalifikowaną kadrą, natomiast trudno wyobrazić sobie – na dłuższą – ustawowy zapis, który skazywałby administrację państwową i programy państwowe na mniej efektywne formy obsługi. Jeżeli wierzymy w efekt skali, który w dzisiejszej bankowości odgrywa ogromną rolę, to nie ma powodów sądzić, że jedynie bank państwowy najlepiej poradzi sobie z obsługą, jeżeli dotychczas sobie nie radził. Jeśli jest konkurencyjny, to i tak wygra przetarg na obsługę (**W. Kostrzewa, BRE Bank SA**).

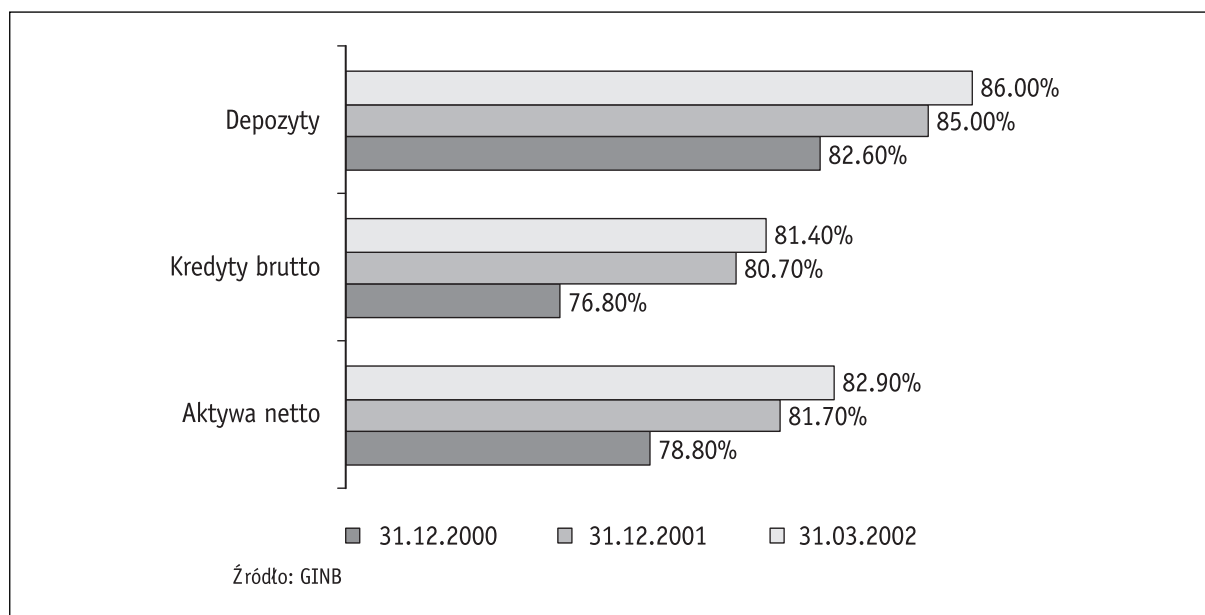
Warto zastanowić się dlaczego banki państwowe nadal cieszą się większym zaufaniem klientów. Wydaje się, że takie zachowanie klientów nie wynika jedynie z niewiedzy i nieuctwa. Często odwołujemy się do historii gospodarczej międzywojnia. Przypomnijmy więc, że wówczas również było większe zaufanie do banków państwowych niż prywatnych (**Jan Sołar, Wyższa Szkoła Ubezpieczeń i Bankowości**).

Idealnym rozwiązaniem byłaby możliwość zagwarantowania, że banki kontrolowane przez państwo działają efektywnie, proponują swoim klientom szeroki wachlarz produktów, spełniający ich oczekiwania. Za bankami prywatnymi przemawia natomiast to, że są one kontrolowane przez właścicieli i akcjonariuszy. W przypadku skarbu państwa akcjonariuszami są obywatele-podatnicy, którzy nie mają okazji spotykać

Wykres 1. Wskaźnik koncentracji Herfindahla-Hirschman'a



Wykres 2. Udział 15 największych pod względem aktywów netto banków w sektorze bankowym



się na walnych zgromadzeniach i nawet skomentować jak państwo zarządza naszymi pieniędzmi, quasi-kontrolę możemy wykonywać jedynie poprzez naszych przedstawicieli w parlamencie (**Iwona Puga-cewicz-Kowalska, CA IB Polska**).

Czy w warunkach braku kapitału mamy troszczyć się o motywacje zmierzające do tego, aby bezpośrednio inwestycje zagraniczne przybrały formę większościowego lub mniejszościowego inwestora strategicznego, czy naszym problemem powinno być tworzenie dźwigni finansowych mnożących ten kapitał. Dźwignie powstają w grupach kapitałowych, konglomeratach, holdingach. Dlaczego więc nie mamy ani jednego konglomeratu finansowego z rodzimym kapitałem? Czy nie jest to błędne podejście w sytuacji braku kapitału? Jeśli mam mało kapitału, to staram się go wykorzystać wielostopniowo. Posłużmy się przykładem Banku Pekao, żeby zobaczyć jak pomnożyliśmy rodzimy kapitał z tego banku i trzech innych stworzono grupę bankową. Kontrolując spółkę-matkę można było kontrolować charakter tego banku z bardzo małymi, ograniczonymi polskimi kapitałami. W co przekształcono grupę? W wielkie przedsiębiorstwo bankowe, w którym, oczywiście, nie można dodać kapitału lokalnego i nie można absorbować kapitału zagra-

nicznego nie tracąc kontroli. Zwolennicy obecnego kształtu Pekao SA twierdzą, że nie było alternatywy. Według mnie była. Wystarczyło podjąć ustawę o konsolidacji przedsiębiorstw państwowych całkowicie kontrolowanych przez państwo. Takie zapisy znalazły się w projekcie ustawy z czerwca 1994 r. dotyczącej grupy BGŻ. Zapisy okazały się martwe. Dlaczego zastaniając się hasłem braku kapitału nie zrealizowano przedsięwzięcia zmierzającego do pomnożenia rodzimego kapitału? (**Jan Solarz**).

Czy można powołać do życia bank o innej strukturze udziałowców, a jednak pozostający w rękach polskich? Uważam, że należałoby podjąć takie próby. Nie widzę w tym nic złego. Bardzo ważną kwestią jest natomiast znalezienie źródła kapitału dla banku oraz zarządu i udziałowców o ściśle określonym zakresie zadań. Zarząd powinien zatem być niezależny i odpowiedzialny przed udziałowcami, a udziałowcy powinni pełnić funkcję nadzorczą, upewniając się, że bank prowadzi działalność zgodną z założeniami przyjętymi dla banku komercyjnego. Jeżeli bank musi udzielać kredytów pod swoiste dyktando – tak jak ma to miejsce na przykład w Rosji – to nie może być sprawnie działającą instytucją finansową. Jest to istotna kwestia, o której nie wolno zapominać, mówiąc o prywatyzacji i o strukturze udziałowców (**Kurt Geiger, EBOiR**).

2. Wokół powrotu państwa do gospodarki

Wielu ekspertów uznaje, że prywatyzacja polskiego sektora bankowego, a zwłaszcza tak znaczny w niej udział kapitału zagranicznego, miała pozytywny wpływ na rozwój polskiej gospodarki. Jednak ostatnie zachowania spółek prywatnego sektora bankowego mogły sugerować, że spółki dążą do wręcz paradoksalnej sytuacji – najogólniej rzecz ujmując do powrotu państwa do gospodarki (**A. Szejnfeld**). Przykładem może być Stocznia Szczecińska. Przykładem może być także branża chemiczna, gdzie proponuje się dokonanie konsolidacji przez spółkę Nafta Polska, a sektor bankowy jest żywo zainteresowany wspieraniem tego procesu. Okazuje się, że inwestycje, które prowadzi lub może gwarantować Skarb Państwa oznaczają niższe ryzyko, a więc mogą wywołać większe zainteresowanie banków niż inwestycje czysto prywatne. Z takiej logiki rozumowania można by wysnuć wniosek, że prywatny sektor bankowy stymuluje co najmniej zainteresowanie powrotem państwa do gospodarki, jeśli już nie faktycznym powrotem do określonych przedsięwzięć i dokonaniem renacjonalizacji.

Teza, że banki prywatne byłyby za powrotem Skarbu Państwa do gospodarki jest niewątpliwie intrygująca. Jednak, jak się bliżej przyjrzeć, to nie do końca prawdziwa (**W. Kostrzewa**). Załóżmy, że bank mimo kryzysowej sytuacji swojego klienta nie przywołuje Skarbu Państwa. Pozostaje sam na sam z klientem i jego problemami. Nic nie stoi na przeszkodzie takiego unormowania stosunków gospodarczych. Jednak wydaje się, że wówczas Skarb Państwa musi wyprzedzająco ustalić postępowanie w sytuacjach kryzysu branży czy ważnych podmiotów gospodarczych. Wydaje się, że najlepszym rozwiązaniem byłoby pozbycie się lęku przed upadłością. Upadłość, w gruncie rzeczy, jest rozwiązaniem prawnym mającym stwarzać możliwość nowego początku, ale odcinającym ostatecznie багаż przeszłości. Gdyby decydenci dopuścili upadłość, to w wielu sektorach działałoby się znacznie lepiej. Tylko prawo upadłościowe daje możliwość wybudowania na

bazie ludzi, majątku pozostałego po przedsiębiorstwie nowego podmiotu gospodarczego, może mniejszego, ale mającego szansę na konkurowanie na rynku.

Dzisiejsze unormowania uniemożliwiają Skarbowi Państwa wydawanie bankom poleceń, podejmowania za ich akcjonariuszy decyzji. Skarb Państwa nie może się dziwić, że banki żądają gwarancji przynajmniej na te nowe (ale przecież już kolejne) pieniądze, które mają wyłożyć na bankruta. I to nawet wtedy, gdy państwo chce osiągnąć inne, nie mające wiele wspólnego z logiką ekonomiczną, cele a nie ma instrumentów, które zapewniałyby na przykład stworzenie (oprócz zdolnego do przeżycia przedsiębiorstwa) struktury, dającej na jakiś czas zajęcie znacznej części załogi likwidowanego przedsiębiorstwa.

Innym przykładem, żeby nie skupiać się jedynie na firmach, które mają kłopoty upadłościowe są przedsiębiorstwa infrastrukturalne np. kolej. Nikt sobie nie wyobraża możliwości finansowania PKP bez prywatyzacji albo restrukturyzacji lub jednego i drugiego. Trudno oczekiwać od banku, obojętnie czy to prywatnego czy państwowego, aby finansował strukturę, która przynosi rok w rok miliardy złotych strat.

Stąd wołanie o ustawę restrukturyzacyjną było jednocześnie propozycją: owszem mogą się znaleźć nowe środki finansowe, ale pod warunkiem, że bezpieczeństwo banków nie będzie zagrożone, jeżeli zdecydują się sięgnąć do swojej kieszeni, ale tak naprawdę, w przypadku zupełnie nie trafionych pożyczek, do kieszeni podatnika, bo na końcu podatnik i tak w części będzie partycypował w tych kosztach.

Oczywiście kontrargumentem jest przywoływanie przykładów interwencji rządu naszego zachodniego sąsiada ratujących tamtejsze firmy. Bo jak kanclerz Schroeder tupnął nogą, to banki uratowały Holtzmana. Odpowiedź jest prosta: I po co? Zbankrutował dwa lata później. Dwa lata, które podarowano firmie spowodowały upadek na rynku frankfurckim i w innych regionach, gdzie Holtzman był silny, wielu drobnych firm budowlanych (bo rynek jest tak samo rozdrobniony jak w Polsce), które nie były w stanie konkurować z subwencjonowanym *de facto* bankrutem. Żłudne kupowanie czasu, które nie rozwiązuje żadnego problemu, nie

prowadzi do uratowania firmy. Oczywiście, z masy upadłościowej Holtzmana prawdopodobnie uratuje się znaczna część majątku i utrzyma się znaczna część załogi, bo znajdzie miejsce w innych przedsiębiorstwach, które są znacznie bardziej efektywnie zarządzane.

Wydaje się, że używanie instrumentarium prawnego, jakim jest prawo upadłościowe do sanacji i postrzeganie w tym szansy nowego początku a nie końca, cieszy się niechęcią nie tylko w Polsce, jest to charakterystyczna cecha całej gospodarki europejskiej. Przywołajmy jeszcze raz przykład niemieckiej firmy. Upadek imperium Kircha, to upadek z wykorzystaniem prawa upadłościowego i kontynuacją funkcjonowania przedsiębiorstw, które same wniosowały o upadłość po to, aby można było odciąć przeszłość, aby można było w sposób radykalny, ale jednorazowy wykreować taką strukturę, która może przeżyć, chociaż będzie to tylko 80 czy 70 proc. dotychczasowej wartości imperium. Ale są to przecież miejsca pracy, w przyszłości podatki, to są mniejsze rezerwy banków, mniejsze straty itp. Takie rozwiązanie potrzebuje sprzyjającego klimatu: zrozumienia polityków, związkowców i opinii publicznej, że wniosek o upadłość nie jest równoznaczny z końcem bytu przedsiębiorstwa. Jest to inna faza jego działalności związana z radykalnymi procesami dostosowawczymi, ale to nie jest koniec. Oczywiście łatwiejsze jest mówienie o rozwiązaniu niż jego realizacja. Wprowadzenie tego rozwiązania to również wielkie zadanie edukacyjne i dla banków, i państwa. Trzeba często przypominać, że bez sprawnego prawa upadłościowego gospodarka nie będzie funkcjonowała. Trzeba wyraźnie podkreślać, że sztuczne utrzymywanie niezdolnej do życia struktury oznacza, że dzieje się to kosztem innych, konkurencyjnych firm, które nie mają szans konkurować z tym kto, w taki lub inny sposób, dostaje ukryte subwencje. Niszczymy organizmy, które miałyby szansę na przeżycie, które są efektywne, są konkurencyjne za cenę iluzorycznego spokoju. Na pewno jest to fałszywa droga.

Czy banki mogą postrzegać udział Skarbu Państwa w przedsiębiorstwach jako atrakcyjny z punktu

widzenia przyszłego finansowania bankowego (**Piotr Kazmierczyk, BISE**). Stawiając kropkę nad „i” trzeba stwierdzić, że atrakcyjne dla banków mogą być gwarancje udzielane przez Skarb Państwa, natomiast bardzo nieatrakcyjny jest udział w zarządzaniu. Świadczy o tym wiele przykładów z życia gospodarczego, że wykonywanie funkcji zarządcy przez przedstawicieli Skarbu Państwa nie zawsze przynosi oczekiwane rezultaty. Zatem trudno lansować tezę o zainteresowaniu banków powrotem Skarbu Państwa do przedsiębiorstw i przyjęć ją bezkrytycznie. Natomiast udzielenie gwarancji przez Skarb Państwa może zachęcić banki do zwiększania udziałów w finansowaniu przedsięwzięć nawet w warunkach podwyższonego ryzyka gospodarczego, co prawda nie wiąże się to z ekonomiczną efektywnością, a co najwyżej oznacza zmniejszenie ryzyka dla banków.

Gwarancje państwa w gospodarce to rzecz bardzo złudna (**Iwona Pugacewicz-Kowalska**). Jeśli inwestycja wymaga gwarancji państwa, to znaczy, że zwiększa się ryzyko, czyli budżet państwa będzie musiał wydać większe pieniądze niż wtedy, gdyby inwestycja nie wymagała gwarancji. Wydaje się, że banki, które kierują się przede wszystkim czynnikami rynkowymi, czynnikami opłacalności są instytucją, która lepiej niż państwo może ocenić szansę powodzenia danej inwestycji.

3. Powrót do koncepcji bankowości rozwoju

W kontekście powrotu państwa do gospodarki ciekawą może być powrót do koncepcji bankowości rozwoju. W. Kostrzewa zwrócił uwagę, że w dłuższym okresie banki mogą być postrzegane jako atrakcyjny obiekt inwestowania. Wydaje się to wątpliwe, uwzględniając obecny cykl koniunkturalny w Polsce. Jedni uważają, że obecne warunki makroekonomiczne można odczytać jako lokalne minimum koniunkturalne, inni uważają, że wręcz przeciwnie – właśnie w takim punkcie, w jakim jest polska gospodarka, może ona doznać przełączenia ze ścieżki spadku na ścieżkę wzrostu

a wtedy właśnie kapitały stają się najbardziej esencjonalne dla gospodarki. Czy obecny stan polskiej gospodarki jest postrzegany jako sygnał do zakupu przez zagranicznych inwestorów, czy raczej należy liczyć jedynie na własne, rodzime kapitały? **(P. Kazmierczyk)**.

Czy nastał czas bankowości rozwoju? Wydaje się, że w tych najtrudniejszych przypadkach polskiej gospodarki nie obejdzie się bez ingerencji Skarbu Państwa w postaci deklaracji proprywatyzacyjnej lub dokapitalizowującej, albo chociaż udzielenia gwarancji, które są narzędziem najbardziej pożądanym przez banki. Żadna bowiem instytucja bankowa (krajowa czy też międzynarodowa) nie może przejmować *de facto* ryzyka właścicielskiego. Może przyjąć większe ryzyko wierzyciela, ale nie będzie przejmowała ryzyka właścicielskiego **(W. Kostrzewa)**.

Szczególnym bankiem rozwoju jest EBOiR. Dlaczego? Jest finansowany z pieniędzy podatników; a podstawowym celem jego działalności jest rzetelna bankowość. Oznacza to, że każdy udzielony kredyt, każda zrealizowana przez EBOiR inwestycja muszą gwarantować bezwzględny zwrot nakładów na zasadach komercyjnych. Zarząd banku jest niezależny od udziałowców. Przedstawia im sprawozdania, informuje o działalności, otrzymuje od udziałowców wytyczne, ale nie polecenia.

Ponieważ Polska jest udziałowcem EBOR-u, w pewnym sensie – i w pewnym niewielkim stopniu – jest to więc bank polski. Jest to niezmiernie istotne **(K. Geiger)**. Uważam także, że każdy bank powinien postępować tak, jak EBOiR, który podejmuje ryzyko komercyjne wszędzie tam, gdzie inni na podjęcie takiego ryzyka nie są jeszcze gotowi. A zatem nasze zadanie polega na angażowaniu się w ryzyko w wypadkach, w których sektor prywatny nie chce tego robić samodzielnie – albo wcale – ponieważ uważa, że kapitał, jakim dysponuje, można wykorzystać lepiej. Nigdy nie wolno finansować danej inwestycji wyłącznie dlatego, że spełnia ona cel rozwojowy; rozwój po

fiasku komercyjnym nie jest możliwy. Byłby to błąd ekonomiczny, a przecież w naszej działalności mamy kierować się zasadami ekonomicznymi.

4. Koniunktura dla kapitału zagranicznego

Czy koniunktura sprzyja udziałowi kapitału zagranicznego. Wydaje się, że w Polsce obserwujemy już efekt nasycenia. Trudno przewidzieć w związku z tym jak będzie w przyszłości wyglądała prywatyzacja PKO BP. Trudno wyobrazić sobie również ustawienie barier dla banków zagranicznych w przyszłości. Trudno też o metodologiczne rozstrzygnięcie czy bank, którego po 30 proc. akcji zakupiło dwóch zagranicznych inwestorów jest jeszcze bankiem polskim, czy już zagranicznym **(W. Kostrzewa)**. Niewątpliwie nie można również negować twierdzenia, że poziom zaangażowania kapitału zagranicznego w Polsce jest duży. W każdym kraju, także w tak propaństwowym jak Niemcy (ponad 50 proc. sektora bankowego jest w publicznych rękach i banki mają problem, bo nie mogą się rozwijać na własnym macierzystym terenie) udział kapitału zagranicznego prowadzi czasami do burzliwych dyskusji. Jest to druga strona zaangażowania kapitału zagranicznego w macierzystej gospodarce. Jeżeli zostanie wymyślona formuła prywatyzacyjna PKO BP umożliwiająca zachowanie narodowego charakteru banku, zapewniająca efektywną prywatyzację (wzrost wydajności), to jej autorowi należy się ogromna nagroda. Cenę taką warto zapłacić za polityczny spokój.

Krzysztof Olechowski jest współpracownikiem Fundacji CASE
