

AGNIESZKA HUTERSKA, ROBERT HUTERSKI*

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

**PORZĄDKOWANIE FUNKCJONOWANIA
BANKOWOŚCI RÓWNOLEGŁEJ (SHADOW BANKING)
W POLSCE I W UNII EUROPEJSKIEJ**

Słowa kluczowe: bankowość równoległa, nadzór finansowy.

Abstrakt: Zagrożenia wynikające z niewłaściwego uregulowania działalności instytucji należących do bankowości równoległej mogą dotknąć zarówno ich klientów, jak i całego systemu finansowego. Zostało to dostrzeżone przez władze finansowe w Polsce (Komisja Nadzoru Finansowego, Narodowy Bank Polski), a także w Unii Europejskiej (Komisja Europejska, Europejski Bank Centralny) oraz w skali światowej (Komisja Stabilności Finansowej). Jednakże zadanie właściwego uregulowania funkcjonowania bankowości równoległej jest dopiero w początkowej fazie realizacji i wymaga od wymienionych instytucji jeszcze wiele pracy.

**ARRANGEMENT OF FUNCTIONING OF SHADOW BANKING
IN POLAND AND IN THE EUROPEAN UNION**

Keywords: financial supervision, shadow banking.

Abstract: Threats related to improper regulation of shadow banking institutions apply as well to their customers as to whole financial system. It is perceived by financial authorities in Poland (Polish Financial Supervision Authority, the National Bank of Poland), and in the European Union (European Commission, European Central Bank), and also globally (Financial Stability Board). However, the task of proper regulation

Data wpłynięcia: 22.11.2012; data zaakceptowania: 25.02.2013.

* Dane kontaktowe: huterska@uni.torun.pl, robhuski@uni.torun.pl, Katedra Zarządzania Finansami, Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, ul. Gagarina 13a, 87-100 Toruń, tel. 56 611 48 95.

of shadow banking activities is already in early stage of completion and still requires from institutions mentioned above a lot of work to do.

Translated by Agnieszka Huterska & Robert Huterski

■■■ WSTĘP

Współcześnie, zwłaszcza w związku z występowaniem poważnych kryzysów finansowych, jednym z priorytetowych zadań agend państwowych jest zapewnienie bezpieczeństwa obrotu finansowego i stabilności systemu finansowego. Niezależnie od problemów w tych obszarach, które wiążą się z funkcjonowaniem najważniejszych i często największych instytucji finansowych, jakimi są banki, ostatni kryzys finansowy unaoczniał, jak wiele niebezpieczeństw może wynikać z niewłaściwie uregulowanej działalności instytucji niebędących bankami, a wykonujących wiele czynności pokrewnych bankowym. Dotyczy to podmiotów zaliczanych do tak zwanej bankowości równoległej (shadow banking).

Celem niniejszego artykułu jest przeprowadzenie analizy kluczowych działań krajowych i unijnych władz finansowych, które zmierzają do uporządkowania funkcjonowania takich instytucji w dążeniu do uczynienia ich bardziej bezpiecznymi zarówno z punktu widzenia ich klientów, jak i całego systemu finansowego.

1. ISTOTA RÓWNOLEGŁEGO SYSTEMU BANKOWEGO – SHADOW BANKING

W ogólnym znaczeniu pojęciem równoległego systemu bankowego „shadow banking system” jest określane pośrednictwo kredytowe obejmujące zarówno podmioty, jak i czynności znajdujące się poza regulowanym systemem bankowym (*Shadow Banking: Strengthening Oversight* 2011: 1).

Shadow banking składa się z dwóch części. Pierwszą stanowią podmioty działające poza regulowanym systemem bankowym, zajmujące się jedną z następujących działalności:

- oferowaniem funduszy mających cechy depozytów;
- dokonywaniem transformacji terminów zapadalności lub płynności;
- dokonywaniem transferu ryzyka;
- udzielaniem kredytów i wykorzystywaniem dźwigni finansowej.

Drugą stanowią czynności/operacje, które mogą być równie ważnym źródłem finansowania jak podmioty niebędące bankami. Do tych operacji możemy

zaliczyć sekurytyzację, pożyczki papierów wartościowych i transakcje repo (transakcje odkupu) (*Green paper Shadow banking* 2012: 3–4).

Pojęcie shadow banking powszechnie zaczęło być używane na początku ostatniego kryzysu finansowego. Było to związane z dostrzeżeniem wpływu, jaki wywierają podmioty i działalności pozostające poza regulowanym systemem bankowym, wykonujące jednak czynności bankowe (*Shadow Banking: Strengthening Oversight* 2011: 1).

Podmioty z systemu bankowości równoległej opierają się często na finansowaniu krótkoterminowym pozyskiwanym z rynku (*Shadow Banking: Strengthening Oversight* 2011: 1). Jednakże, jak pokazuje kryzys finansowy, shadow banking może stać się źródłem ryzyka systemowego. Krótkoterminowe depozyty – jako źródło finansowania w przypadku odpływu środków powierzonych podmiotom z sektora bankowości równoległej – na skutek utraty zaufania przez inwestorów mogą doprowadzić do utraty płynności i wypłacalności tego typu podmiotów. Ryzyko związane z shadow banking może przenieść się także na regulowany system bankowy (*Shadow Banking: Strengthening Oversight* 2011: 1).

2. PODSTAWOWE WYMAGI DOTYCZĄCE DZIAŁALNOŚCI I ORGANIZACJI INSTYTUCJI ZAREJESTROWANYCH JAKO BANKI W POLSCE

Podmioty działające w systemie bankowości równoległej, mimo wykonywania czynności bankowych, nie podlegają lub podlegają w ograniczonym zakresie wymogom i regulacjom, które muszą spełniać banki. W Ustawie Prawo bankowe mamy wymieniony katalog czynności, które mogą być wykonywane tylko przez banki, jak również czynności, które stają się czynnościami bankowymi, jeżeli są przez banki wykonywane. Do tej klasyfikacji odwołuje się Komisja Nadzoru Finansowego, publikując listę ostrzeżeń publicznych, zawierającą wykaz podmiotów – pogrupowanych ze względu na rodzaj prowadzonych czynności – prowadzących działalność obciążającą ryzykiem środki powierzone im przez inwestorów i niemających zezwolenia KNF na prowadzenie tego typu działalności.

Zgodnie z art. 5 Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2002 r. nr 72, poz. 665, z późn. zm.) do czynności bankowych należy zaliczyć:

- przyjmowanie wkładów pieniężnych płatnych na żądanie lub z nadejściem oznaczonego terminu oraz prowadzenie rachunków tych wkładów;

- prowadzenie innych rachunków bankowych;
- udzielanie kredytów;
- udzielanie i potwierdzanie gwarancji bankowych oraz otwieranie i potwierdzanie akredytyw;
- emitowanie bankowych papierów wartościowych;
- przeprowadzanie bankowych rozliczeń pieniężnych;
- wydawanie instrumentu pieniądza elektronicznego;
- wykonywanie innych czynności przewidzianych wyłącznie dla banku w odrębnych ustawach.

Do czynności bankowych możemy także zaliczyć następujące czynności, o ile są one wykonywane przez banki:

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

W Ustawie Prawo bankowe jest również zawarta definicja banku, który zgodnie z art. 2 te same ustawy jest osobą prawną utworzoną zgodnie z przepisami ustaw, działającą na podstawie zezwoleń uprawniających do wykonywania czynności bankowych obciążających ryzykiem środki powierzone pod jakimkolwiek tytułem zwrotnym. Utworzenie banku wymaga uzyskania zgody Komisji Nadzoru Finansowego. Taka zgoda zostaje wydana m.in. wówczas, gdy bank posiada odpowiednie fundusze własne (kapitał założycielski banku utworzonego w formie spółki akcyjnej nie może być niższy od równowartości w złotych 5 mln euro, a w przypadku banków spółdzielczych od równowartości w złotych 1 mln euro przeliczonej według kursu średniego ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski, obowiązującego w dniu wydania zezwolenia na utworzenie banku), a jego założyciele oraz osoby przewidziane do objęcia

w banku stanowisk członków zarządu dają rękojmię ostrożnego i stabilnego zarządzania bankiem oraz co najmniej dwie osoby przewidziane do objęcia w banku stanowisk członków zarządu mają wykształcenie i doświadczenie zawodowe niezbędne do kierowania bankiem. Ma to na celu zapewnienie bezpieczeństwa środków powierzonych przez klientów.

3. ODDZIAŁYWANIE POLSKIEGO NADZORU FINANSOWEGO NA SHADOW BANKING

Podmioty działające w równoległym systemie bankowym kreują kredyt i zwiększają dźwignię tak jak podmioty działające w systemie bankowym (*Shadow Banking: Strengthening Oversight* 2011: 1). Wraz z nasileniem się regulacji ograniczających stopień ryzyka podejmowanego przez banki, m.in. przez Rekomendację S i T, następuje ograniczenie możliwości uzyskania kredytów przez podmioty i osoby fizyczne. Następuje odpływ klientów do instytucji parabankowych, takich jak Provident, Kokos, które możemy zaliczyć do systemu shadow banking. Pośrednictwo kredytowe polegające na dostarczaniu kredytów poza kanałami bankowymi stanowi alternatywne źródło finansowania dla uczestników rynku i firm (*Shadow Banking: Strengthening Oversight* 2011: 1). Na przykład działająca od 15 lat firma Provident stała się w tym czasie źródłem kredytu dla ponad 3,5 mln Polaków (<http://www.provident.pl/pages/o-firmie>, dostęp 19.20.2012).

Każdy przepływ pieniędzy od klientów do shadow banking, gdzie występuje asymetria informacji, rodzi niebezpieczeństwo dla klientów.

Obowiązujące Rekomendacje KNF ograniczyły bankom możliwość udzielania zarówno kredytów gotówkowych, jak i hipotecznych. Kryteria, określające zdolność kredytową, zostały zastrzone. Osoby ubiegające się o kredyt muszą wykazać większy dochód, możliwe jest mniejsze obciążenie miesięcznych wpływów ratą kredytu, a w przypadku kredytów hipotecznych wymagane jest większe zabezpieczenie kredytowanej nieruchomości (wskaźnik LTV) oraz niejednokrotnie krótszy okres kredytowania. Te czynniki spowodowały z jednej strony spadek akcji kredytowej banków, z drugiej natomiast zwiększenie zainteresowania klientów instytucjami udzielającymi szybkich, wysoko oprocentowanych pożyczek. Przy udzielaniu takich pożyczek nie występuje równie rygorystyczna jak w bankach ocena zdolności kredytowej przyszłego pożyczkobiorcy. Powoduje to wzrost ryzyka kredytowego w podmiotach oferujących szybkie pożyczki „bez BIK-u”. Ze względu na pogorszenie się jakości kredytów w portfelach banków można przypuszczać, że udział niespłaconych

pożyczek znajdujących się w instytucjach parabankowych, które w bardziej liberalny sposób przyznają pożyczki swoim klientom, może być wysoki (*Raport o stabilności* 2012: 63). Ten problem został dostrzeżony przez KNF. W piśmie Zastępcy Przewodniczącego KNF do Prezesa Związku Banków Polskich z dnia 15 września 2012 r. pojawiły się propozycje zmian w Rekomendacjach S i T, mające przeciwdziałać niekorzystnym zmianom na rynku, za jakie uważa się między innymi ograniczenie przez banki akcji kredytowej w zakresie kredytów detalicznych przy jednoczesnym zwiększeniu pożyczek udzielanych przez podmioty nieobjęte nadzorem finansowym. Do proponowanych zmian należy zaliczyć rozdzielenie Rekomendacji S i T, a także odejście od sztywnych norm dotyczących maksymalnego poziomu relacji wydatków związanych z obsługą zobowiązań kredytowych i innych niż kredytowe zobowiązań finansowych do dochodów klientów detalicznych oraz stosowanie Rekomendacji T przez oddziały instytucji kredytowych (Pismo Zastępcy Przewodniczącego KNF: 1–2).

Komisja Nadzoru Finansowego na swojej stronie internetowej zamieszcza listę podmiotów prowadzących działalność bez jej zezwolenia. Zgodnie ze stanem na koniec października na stronie KNF zawierającej ostrzeżenia publiczne znajdowały się 63 podmioty. Zamieszczone ostrzeżenia publiczne dotyczą podmiotów niemających zezwolenia KNF na (Komisja Nadzoru Finansowego 2012a):

- wykonywanie czynności bankowych, w szczególności na przyjmowanie wkładów pieniężnych w celu obciążania ich ryzykiem: 31 podmiotów;
- gwarantowanie wypłat środków ulokowanych w podmiotach, które nie mają zezwolenia KNF: 1 podmiot (Pozabankowy Fundusz Gwarancyjny);
- prowadzenie działalności maklerskiej: 11 podmiotów;
- dystrybucję jednostek uczestnictwa funduszy inwestycyjnych: 2 podmioty;
- lokowanie w papiery wartościowe, instrumenty rynku pieniężnego lub inne prawa majątkowe środków pieniężnych: 2 podmioty;
- oferowanie papierów wartościowych (papiery wartościowe wskazanych w ostrzeżeniu publicznym spółek nie zostały objęte zatwierdzonym przez KNF prospektem emisyjnym lub dokonano emisji obligacji bez zachowania ustawowych warunków): 10 podmiotów;
- oferowanie klientom na terenie Rzeczypospolitej Polskiej akcji oraz opcji towarowych: 2 podmioty;
- prowadzenie giełd towarowych: 1 podmiot;

- prowadzenie działalności ubezpieczeniowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności na zawieranie nowych lub przedłużanie istniejących umów: 3 podmioty.

Należy jednak pamiętać, że środki pieniężne składane w podmiotach należących do sfery bankowości równoległej nie są objęte państwowymi gwarancjami (Komisja Nadzoru Finansowego 2011), w szczególności: Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (BFG), systemu rekompensat prowadzonego przez Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych (KDPW) czy Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego (UFG).

4. SPÓŁDZIELCZE KASY OSZCZĘDNOŚCIOWO-KREDYTOWE A SHADOW BANKING

Do sektora shadow banking do niedawna mogliśmy zaliczyć także spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe (SKOK-i). SKOK-i są spółdzielniami działającymi na podstawie Ustawy o Spółdzielczych Kasach Oszczędnościowo-Kredytowych i Ustawy Prawo spółdzielcze (www.skok.pl, dostęp 19.11.2012). Kasy zrzeszają ponad 2,5 mln osób. Liczba klientów korzystających z operacji depozytowo-kredytowych w SKOK-ach wynosi więc 2,5 mln. Sieć placówek SKOK jest największą co do wielkości wśród instytucji oferujących ludności usługi finansowe (www.skok.pl, dostęp 19.11.2012). Do 27 października 2012 r. nie podlegały one nadzorowi KNF. Także zgromadzone w nich depozyty nie są objęte gwarancjami Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (art. 2 pkt 1 lit. h Ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym). Dla celów ochrony oszczędności gromadzonych w kasach funkcjonuje Program Ochrony Oszczędności. Na ten Program składa się Fundusz Stabilizacyjny Kasy Krajowej oraz Zbiorowe Ubezpieczenie Depozytów TUW SKOK.

Od 27 października 2012 r. spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe podlegają nadzorowi państwowemu, sprawowanemu przez Komisję Nadzoru Finansowego (Komisja Nadzoru Finansowego 2012b). Zgodnie z art. 60 Ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych działalność kas i Kasy Krajowej podlega nadzorowi sprawowanemu przez Komisję Nadzoru Finansowego. Nadzór KNF ma na celu zwiększenie bezpieczeństwa depozytów członków kas (Komisja Nadzoru Finansowego 2012b). Cele wprowadzenia nadzoru KNF nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi zostały określone w art. 61 Ustawy o Spółdzielczych Kasach Oszczędnościowo-Kredytowych. Ma on zapewnić:

- stabilność finansową kas;
- prawidłowość prowadzonej przez kasy działalności finansowej;
- bezpieczeństwo środków pieniężnych gromadzonych w kasach;
- zgodność działalności kas z przepisami ustawy o SKOK-ach.

Celem nadzoru nad Kasą Krajową jest zapewnienie:

- stabilności finansowej Kasy Krajowej;
- prawidłowości wykorzystania funduszu stabilizacyjnego;
- zgodności działalności Kasy Krajowej z przepisami ustawy o SKOK-ach.

Objęcie nadzorem KNF spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych miało na celu między innymi zwiększenie bezpieczeństwa środków powierzonych przez klientów tym podmiotom. Kolejnym powodem był wpływ, jaki może wyrzucić ryzyko skumulowane w tym rodzaju podmiotów na stabilność całego sektora finansowego.

5. SHADOW BANKING W PRACACH KOMISJI EUROPEJSKIEJ

Wpływ, jaki ze względu na kumulację ryzyka może wywierać rozwój działalności instytucji zaliczanych do shadow banking na stabilność systemu finansowego, stał się powodem opracowania przez Radę Stabilności Finansowej zaleceń związanych z nadzorem nad równoległym systemem bankowym. Także Komisja Europejska opracowała *Zieloną księgę* dotyczącą równoległego systemu bankowego.

Prace Komisji Europejskiej skoncentrowały się na następujących podmiotach i działaniach (*Green paper Shadow banking* 2012: 4):

- SPV (jednostkach specjalnego przeznaczenia), które dokonują transformacji płynności i/lub terminów zapadalności, takich jak np. SIV (Special Investment Vehicles) i SPV (Special Purpose Vehicles);
- funduszach rynku pieniężnego (MMFs Money Market Funds) i innych typach funduszy inwestycyjnych lub produktów mających cechy depozytowe;
- funduszach inwestycyjnych, w tym funduszach ETFs (Exchange Traded Funds – otwartych funduszach inwestycyjnych notowanych na giełdzie), które są źródłem kredytu lub dźwigni;
- instytucjach finansowych i ubezpieczeniowych będących źródłem kredytu lub gwarancji kredytowych bądź dokonujących transformacji terminów zapadalności lub płynności nieobjętych regulacjami, jakim podlegają banki;

- firmach ubezpieczeniowych i reasekuracyjnych, które emitują lub gwarantują produkty kredytowe;
- sekurytyzacji;
- emisji papierów wartościowych i transakcjach repo.

To ryzyko zwiększa się wraz ze wzrostem tego typu działalności oraz utrzymywaniem braku przejrzystości (*Shadow Banking: Strengthening Oversight* 2011: 2).

W *Zielonej księdze* Komisji Europejskiej zostały jednak wymienione także zalety, jakie mogą wynikać z istnienia systemu bankowości równoległej dla systemu finansowego (*Green paper Shadow banking* 2012: 5):

- umożliwienie inwestorom alternatywnej do depozytów bankowych formy inwestowania;
- dzięki większej specjalizacji w bardziej efektywny sposób zaspokojenie specyficznych potrzeb inwestorów;
- alternatywne źródło finansowania dla gospodarki, które staje się użyteczne w sytuacji, gdy tradycyjne banki lub kanały przeżywają okresowe trudności;
- umożliwienie dywersyfikacji ryzyka poza systemem bankowym.

W *Zielonej księdze* zostały wymienione przepisy, które powstały dla regulowanego systemu bankowego, ale obejmują także podmioty z sektora shadow banking. Należą do nich następujące regulacje (*Green paper Shadow banking* 2012: 8–9):

- Dyrektywa o Wymogach Kapitałowych CRD II – podmioty inicjujące sekurytyzację aktywów i zarządzające papierami wartościowymi muszą od października 2010 r. zatrzymywać istotną część ryzyka kredytowego związanego z emisją;
- Dyrektywa o Wymogach Kapitałowych CRD III od grudnia 2011 r. – banki zaangażowane w reasekurację są objęte zwiększonymi wymogami kapitałowymi;
- Propozycja Komisji dotycząca Dyrektywy CRD IV od 2015 r. – wprowadzenie wyraźnie sprecyzowanych wymogów płynności.

Komisja wymienia także obowiązujące przepisy, które bezpośrednio obejmują shadow banking system. Należą do nich następujące regulacje (*Green paper Shadow banking* 2012: 9–10):

- Dyrektywa w sprawie Zarządzających Funduszami Inwestycyjnymi (AIFMD) poddaje regulacji alternatywne fundusze inwestycyjne;

- Działalność funduszy MMF i ETF może podlegać regulacjom dotyczących przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe (UCITS). Od 1 lipca 2011 r. obowiązują wytyczne Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych;
- Dyrektywa Solvency II dotycząca firm ubezpieczeniowych, które są zobowiązane do uwzględniania ryzyka kredytowego w swoich wymogach kapitałowych. Także spółki celowe stworzone przez ubezpieczycieli muszą uzyskać zezwolenie na prowadzenie działalności.

6. SHADOW BANKING JAKO PROBLEM DLA POLITYKI PIENIĘŻNEJ I MAKROOSTROŻNOŚCIOWEJ BANKU CENTRALNEGO

Nie tylko organy nadzoru finansowego oraz instytucje gwarantowania depozytów są zainteresowane monitorowaniem i uregulowaniem działalności ze sfery shadow banking. Działalność ta może również generować problemy ze sfery polityki pieniężnej i nadzoru makroostrożnościowego, za które odpowiada bank centralny. Przykładowo, w pierwszym przypadku mogą to być obawy, że shadow banking może ograniczać skuteczność impulsów polityki pieniężnej generowanych przez bank centralny, a w drugim, że może on zagrażać stabilności systemu finansowego jako całości. Z tym drugim przypadkiem mieliśmy do czynienia w czasie ostatniego kryzysu finansowego. Ryzyko związane z kredytami hipotecznymi, które było skumulowane w instytucjach finansowych, zostało przetransferowane do podmiotów powiązanych z systemem bankowym, ale w ograniczonym stopniu podlegających nadzorowi. Problemy amerykańskiego systemu finansowego przeniosły się na systemy finansowe innych państw i na realne sektory gospodarki (Szpunar 2012: 4). Szybkość, z jaką ryzyko przenosi się między podlegającą nadzorowi częścią systemu finansowego a podmiotami nieobjętymi takim nadzorem, wskazuje na konieczność objęcia nadzorem makroostrożnościowym jak największej liczby podmiotów mogących aktywnie przyczynić się, na przykład przez dostarczanie uczestnikom rynku alternatywnej do kredytu bankowego formy finansowania, do wzrostu ryzyka w całym systemie.

■■■ ZAKOŃCZENIE

Ostatni kryzys finansowy unaoczniał zagrożenia, jakie mogą wynikać z działalności prowadzonej poza nadzorem finansowym. Skumulowane w tym segmen-

cie rynku ryzyko kredytowe może w łatwy sposób przenieść się na podmioty objęte nadzorem finansowym, a dalej także na realną sferę gospodarki.

O ile zarówno w Polsce, jak i na szczeblu unijnym są prowadzone działania mające na celu ustanowienie regulacji, które pozwoliłyby objąć nadzorem finansowym działalność shadow banking, o tyle poza regulowanym systemem pozostaje jeszcze szereg podmiotów. Ze względu na potencjalne skutki zarówno społeczne (wynikające z utraty przez inwestorów oszczędności lub brak możliwości spłaty bardzo wysoko oprocentowanych pożyczek przez klientów indywidualnych), jak i gospodarcze, jakie może przynieść niekontrolowana działalność podmiotów pozostających poza nadzorem finansowym, istotne jest podjęcie dalszych działań zmierzających do objęcia pełnym nadzorem podmiotów z obszaru bankowości równoległej.

Nie można jednak oceniać funkcjonowania shadow banking tylko negatywnie. Podmioty działające w tym segmencie są alternatywnym źródłem finansowania. Rozwój tego segmentu rynku może wynikać także z niedoskonałości systemu bankowego. W Polsce spadek akcji kredytowej banków i związany z tym gwałtowny rozwój firm pożyczkowych skłonił władze nadzorcze do prac nad modyfikacją Rekomendacji Komisji Nadzoru Finansowego ograniczających możliwość podejmowania wysokiego ryzyka kredytowego przez banki. Efektem zmniejszenia akcji kredytowej przez banki nie stało się jednak zmniejszenie zadłużenia Polaków, ale zadłużanie się ich w firmach oferujących wysoko oprocentowane pożyczki. Należy jednak położyć nacisk nie tyle na ograniczenie funkcjonowania tego segmentu rynku, ile na objęcie podmiotów w nim działających ściślejszą kontrolą. Jako przykład takich działań można podać objęcie kontrolą Komisji Nadzoru Finansowego SKOK-ów.

W polskim systemie finansowym najwięcej uwagi poświęca się podmiotom z obszaru shadow banking będących niebankowymi instytucjami pożyczkowymi. Z powodu wyżej wspomnianej roli dostarczania substytutu kredytów bankowych to zainteresowanie jest obecnie zrozumiałe. Należy jednak zwrócić uwagę, że w kręgu zainteresowań regulatorów rynku finansowego powinna znaleźć się również depozytowa i inwestycyjna działalność niektórych niebankowych instytucji pożyczkowych oraz przepływ pieniędzy między nimi a innymi podmiotami sfery shadow banking, jak niebankowe instytucje leasingowe, factoringowe, rynku kapitałowego czy nawet ubezpieczyciele. Chociaż niektóre segmenty polskiego pozabankowego rynku finansowego są jeszcze słabiej rozwinięte niż w krajach Europy Zachodniej, to jednak kompleksowe

podejście do problemu shadow banking prezentowane przez Komisję Europejską powinno być punktem odniesienia dla polskich regulatorów.

■■■ LITERATURA

Green paper Shadow banking (2012), European Commission, Brussels.

Komisja Nadzoru Finansowego (2011), *Ostrzeżenie przed powierzaniem środków firmom bez licencji KNF*, knf_firmy_bez_licencji_tcm6-28850-1.pdf (dostęp 19.11.2012).

Komisja Nadzoru Finansowego (2012a), *Ostrzeżenie przed powierzaniem środków firmom bez licencji KNF. Wykonywanie czynności bankowych*, http://bip.knf.gov.pl/?l=/Urząd_Komisji/042_Ostrzezenia_publiczne/000_index.html#dzialalnosc_bankowa (dostęp 10.11.2012).

Komisja Nadzoru Finansowego (2012b), *Objęcie SKOK państwowym nadzorem KNF*.

Pismo Zastępcy Przewodniczącego KNF Wojciecha Kwaśniaka do Prezesa Związku Banków Polskich Krzysztofa Pietraszkiewicza DRB/DRB 11/078/103/8/LRJ20 12 z dnia 15 września 2012.

Provident, *O nas*, <http://www.provident.pl/pages/o-firmie> (dostęp 19.10.2012).

Raport o stabilności systemu finansowego (2012), NBP, Warszawa.

Shadow Banking: Strengthening Oversight and Regulation Recommendations of the Financial Stability Board (2011), Financial Stability Board.

Spółdzielcze Kasy Oszczędnościowo Kredytowe, Co to jest SKOK, <http://www.skok.pl/o-skok/co-to-jest-skok> (dostęp 19.11.2012).

Strengthening the Oversight and Regulation of Shadow Banking (2012), Progress Report to G20 Ministers and Governors, Financial Stability Board.

Szpunar P. J. (2012), *Rola polityki makroostrożnościowej w zapobieganiu kryzysom finansowym*, Materiały i Studia NBP, z. 278, Warszawa.

Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (Dz. U. z 2009 r. nr 84, poz. 711, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2002 r. nr 72, poz. 665, z późn. zm.).