

Eugeniusz Gostomski, Tomasz Michałowski**

PRÓBY UREGULOWANIA SEKTORA PARABANKOWEGO NA ŚWIECIE

Streszczenie: Od kilkunastu lat na świecie postępuje ekspansja sektora parabankowego. Instytucje parabankowe oferują po części produkty zastępujące transakcje bankowe, a po części uzupełniają ofertę banków. W praktyce bardzo trudno jest rozgraniczyć banki od parabanków. Te drugie pełnią wiele istotnych funkcji o charakterze ekonomicznym i społecznym. Wyróżnić można przy tym zarówno pozytywne, jak i negatywne aspekty ich funkcjonowania. Choć parabanki prowadzą działalność podobną do banków, nie podlegają rejestracji i regulacjom ostrożnościowym tak jak banki. Ich działalność obciążona jest wysokim ryzykiem i w przypadku bankructwa poprzez powiązania z bankami mogą one zdestabilizować cały system finansowy kraju. Stało się to przesłanką podjęcia na płaszczyźnie krajowej i międzynarodowej próby uregulowania działalności parabankowej. Przedmiotem artykułu jest analiza rynku parabanków na świecie i podjętych już wysiłków na rzecz uregulowania ich działalności.

Słowa kluczowe: parabanki, sektor parabankowy, regulacje.

1. WPROWADZENIE

Od kilkunastu lat na świecie (za wyjątkiem 2008 r., w którym kryzys na amerykańskim rynku kredytów *prime* przekształcił się w globalny kryzys gospodarczy i finansowy), postępuje ekspansja sektora parabankowego, którą umożliwiła deregulacja i liberalizacja rynków finansowych w wielu krajach. W zależności od wąskiej bądź szerokiej definicji parabanków ich aktywa na świecie szacuje się na łączną sumę od kilku do kilkudziesięciu bilionów dolarów amerykańskich. Rada Stabilności Finansowej (*Financial Stability Board* – FSB) monitorująca globalny system finansowy szacuje udział aktywów bankowości równoległej w aktywach wszystkich instytucji finansowych na około 25–30%. Choć parabanki prowadzą działalność podobną do banków, nie podlegają rejestracji i regulacjom ostrożnościowym tak jak banki. Działalność parabanków obciążona jest wysokim ryzykiem i poprzez powiązania z bankami w przypadku bankructwa mogą one zdestabilizować cały system finansowy kraju. Z tego powodu, iż udzielają pożyczek osobom o gorszym standingu finansowym bądź inwestują pozyskane

* Uniwersytet Gdański, Wydział Ekonomiczny, Instytut Handlu Zagranicznego.

środki w instrumenty finansowe obciążone wysokim ryzykiem, mają często charakter spekulacyjny. W ich ekspansji zatem upatruje się istotny czynnik sprawczy globalnego kryzysu finansowego lat 2008–2009. Stało się to przesłanką podjęcia na płaszczyźnie krajowej i międzynarodowej próby uregulowania działalności parabanków. W Polsce zainteresowanie tego rodzaju firmami ze strony mediów i regulatorów wzrosło po wybuchu afery Amber Gold latem 2012 r.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest analiza rynku usług parabankowych na świecie i podjętych już przez rządy wybranych krajów i organizacje międzynarodowe wysiłków na rzecz uregulowania działalności parabanków. Celem tej analizy jest próba oceny roli parabanków we współczesnej gospodarce, tzn. ich przydatności i miejsca na rynkach finansowych i nakreślenie perspektywy ich dalszego rozwoju. Autorzy sformułowali hipotezę, że instytucje parabankowe są potrzebne, ale ich działalność w większym stopniu niż dotychczas powinna być regulowana przez prawo i nadzorowana przez odpowiednie organy państwowe. Podstawą przygotowania niniejszego opracowania była literatura fachowa, raporty Rady Stabilności Finansowej, opracowania Związku Banków Niemieckich i dokumenty unijne. Posłużono się przy tym podstawowymi metodami myślenia logicznego, metodami opisowymi i statystycznymi.

2. POJĘCIE, FORMY I SPOSOBY PROWADZENIA DZIAŁALNOŚCI PRZEZ PARABANKI

Na rynku finansowym zarówno w Polsce, jak i za granicą równoległe do banków funkcjonują instytucje parabankowe, które po części oferują produkty zastępujące transakcje bankowe, a po części uzupełniają ofertę banków, dlatego ich działalność określa się jako bankowość równoległą bądź alternatywną. Angielskim odpowiednikiem pojęcia parabanku jest *near-bank*, a synonimem bankowości równoległej czy alternatywnej jest *shadow banking*. FSB w swoich raportach dotyczących bankowości równoległej definiuje *shadow banking* jako „system pośrednictwa kredytowego obejmujący podmioty finansowe i transakcje pozostające poza regulowanym systemem bankowym” (FSB 2013b). Podobnie system parabankowy zdefiniowała Komisja Europejska w Zielonej Księdze z 2012 r.: „równoległy system bankowy jest to system pośrednictwa kredytowego, który obejmuje podmioty i działania poza normalnym systemem bankowym” (Komisja Europejska 2012). Jest to bardzo wąska i nieprecyzyjna definicja.

W publikacjach z zakresu finansów występuje wiele innych definicji *shadow banking*. P. Masiukiewicz za bardzo trafną uważa definicję zawartą w raporcie banku Rezerwy Federalnej w Nowym Jorku: „*shadow banking* obejmuje pośredników finansowych, którzy przeprowadzają transformację terminów, kredytów i płynności bez dostępu do środków banku centralnego lub gwarancji publicznych dla depozytów” (Pozsar i in. 2010 za: Masiukiewicz 2012: 7).

Instytucje parabankowe można definiować w ujęciu wąskim lub szerokim. W wąskim rozumieniu to podmioty wykonujące niektóre usługi bankowe (takie jak udzielanie pożyczek i kredytów, przyjmowanie od klientów depozytów i inwestowanie ich np. w złoto itp.), funkcjonujące bez licencji bankowej i nadzoru finansowego. Należą do nich fundusze inwestycyjne, hedgingowe i *venture capital*, unie kredytowe, towarzystwa budowlane, kasy oszczędnościowo-budowlane i inne podmioty finansowe.

W ujęciu szerokim są to natomiast wszystkie podmioty oferujące różne usługi finansowe w obszarze aktywów, pasywów lub operacji pośredniczących (dokonywanie płatności, wymiana walut itp.). Oprócz wyżej wymienionych kas i funduszy zalicza się do nich pośredników kredytowych, biura maklerskie, spółki leasingowe i faktoringowe, wielkie sieci handlowe udzielające kredytów konsumpcyjnych, kantory walutowe, platformy internetowe oferujące pożyczki społecznościowe P2P i inne instytucje finansowe (Masiukiewicz 2012: 6). W niektórych krajach, np. we Francji, jako parabankowa traktowana jest także działalność poczty. W. Szpringer do szeroko rozumianych parabanków zaliczył także towarzystwa ubezpieczeniowe, firmy mikropożyczkowe, niebankowych wydawców kart płatniczych, firmy kurierskie działające na rynku płatności oraz placówki handlowe przyjmujące opłaty od ludności (Szpringer 2004).

Biorąc pod uwagę źródła finansowania transakcji realizowanych przez parabanki, można je podzielić na dwie grupy:

- parabanki obracające środkami pochodzącymi od klientów;
- pozostałe instytucje parabankowe, które pozyskują środki pieniężne od swoich spółek-matek lub z rynków kapitałowego bądź pieniężnego.

Wśród parabanków dużą rolę na detalicznym rynku usług finansowych odgrywają parabanki udzielające pożyczek szczególnie osobom niebędącym w stanie spełnić wymogów banków w zakresie zdolności kredytowej i zabezpieczeń prawnych spłaty zobowiązań, a więc klientom bez udokumentowanych regularnych dochodów, nadmiernie zadłużonym w bankach czy z negatywną historią kredytową. Jeżeli udzielają pożyczek ze środków własnych, robią to legalnie. Natomiast wątpliwości natury prawnej pojawiają się w przypadku parabanków udzielających pożyczek ze środków zebranych od ludności. Polskie przepisy jasno stanowią, że przyjmowanie środków pieniężnych i obciążanie ich w jakiś sposób ryzykiem jest zastrzeżone dla banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (SKOK-ów).

Znaczną część instytucji parabankowych na świecie stanowią spółki zależne dużych banków. Są one bardzo zróżnicowane pod względem zakresu działalności i należą do nich: spółki leasingowe, faktoringowe, spółki specjalnego przeznaczenia (Special Purpose Vehicles – SPV) związane z sekurytyzacją aktywów bankowych i inne. Trzeba podkreślić, że banki celowo przenoszą działalność finansową w obszary, w których nie ma regulacji nadzorczych lub obowiązują mniejsze regulacje. Kierując się często chciwością, banki dążą do tego, aby mieć więcej swobody i móc bardziej ryzykować.

Duże zróżnicowanie form parabanków utrudnia dokonanie ich charakterystyki. W opracowaniach dotyczących *shadow banking* częściej wskazuje się na następujące cechy parabanków (Troost, Liebert, Ötsch 2012: 83–90):

- brak konieczności uzyskania na swoją działalność odpowiedniej licencji i niepodleganie bankowym regulacjom ostrożnościowym oraz nadzorowi bankowemu, choć prowadzą działalność często taką samą jak banki lub bardzo zbliżoną do transakcji bankowych;

- dysponowanie w relacji do skali prowadzonej działalności małym kapitałem własnym i opieranie się głównie na funduszach obcych, np. spółka celowa Rhineland należąca do niemieckiego banku IKB posiadała tylko 500 USD kapitału własnego, gdy jej portfel sekurytyzowanych kredytów wynosił 13 mld USD;

- parabanki, a szczególnie fundusze hedgingowe, które są zaliczane do parabanków *sensu largo*, w celu uzyskania wysokiej stopy zwrotu od zainwestowanego kapitału własnego przy inwestowaniu wolnych środków w instrumenty finansowe stosują bardzo wysoką dźwignię finansową, a tym samym akceptują wysokie, na granicy bankructwa, ryzyko finansowe¹;

- wiodące na świecie parabanki w celu optymalizacji podatkowej prawie zawsze zarejestrowane są w rajach podatkowych (np. Kajmany, Jersey, amerykański stan Delaware);

- działanie na granicy prawa lub wręcz prowadzenie działalności przestępczej przez część parabanków;

- stosowanie na dużą skalę transformacji terminów i transformacji ryzyka: oznacza to, iż długoterminowe transakcje, np. 25-letnie kredyty hipoteczne refinansowane są krótkoterminowymi depozytami lub papierami rynku pieniężnego, a ryzykowne pożyczki hipoteczne *subprime* są sekurytyzowane za pomocą spółek SPV i refinansowane za pomocą krótkoterminowych instrumentów finansowych;

- brak wymogu odprowadzania rezerw obowiązkowych i możliwości pozyskania środków finansowych z banku centralnego;

- różnorodność prawnych form organizacyjnych: spółki akcyjne, spółki z o.o., spółdzielnie i inne.

Paleta produktów oferowanych przez parabanki jest bardzo szeroka i obejmuje: udzielanie kredytów i pożyczek, inwestowanie środków pozyskanych od klientów z reguły w ryzykowne instrumenty finansowe, handel instrumentami finansowymi na własny rachunek, transakcje zabezpieczające przed ryzykiem, różnego rodzaju transakcje spekulacyjne, sekurytyzację aktywów finansowych i inne. W praktyce bardzo trudno jest oddzielić banki od parabanków z powodu powiązań kapitałowych między tymi grupami przedsiębiorstw i podobieństwa oferowanych usług. Parabanki nie tylko uzupełniają ofertę bankową, lecz także wypierają

¹ Jako przykład można podać fundusz hedgingowy LTCM, który przy sumie bilansowej 125 mld USD posiadał 4,8 mld USD kapitału własnego. Jego upadłość w 1998 r. zagroziła globalnemu systemowi finansowemu.

z rynku produkty bankowe, przez co stanowią konkurencję dla banków. Jednakże znaczna część działalności parabanków nie byłaby możliwa, gdyby banki nie wydzielały do nich w ramach offshoringu określonych operacji, np. związanych z sekurytyzacją aktywów czy dotyczących sprzedaży swoich złych kredytów.

3. FUNKCJE PARABANKÓW I RYZYKO ZWIĄZANE Z ICH DZIAŁALNOŚCIĄ

Parabanki pełnią wiele istotnych funkcji o charakterze ekonomicznym i społecznym. Do najistotniejszych funkcji ekonomicznych należą:

- udzielanie gospodarstwom domowym i drobnym przedsiębiorstwom wysokoprocentowych pożyczek, które często są wypłacane w domu klienta;
- gromadzenie wkładów klientów i inwestowanie środków w ryzykowne, ale rokujące wysoką stopę zwrotu przedsięwzięcia;
- realizacja poleceń płatniczych klientów i udzielanie poręczeń bądź gwarancji przedsiębiorstwom ułatwiającym im uzyskanie finansowania bankowego;
- realizacja transakcji leasingowych i faktoringowych, wymiana walut, obrót instrumentami pochodnymi, zarządzanie portfelem papierów wartościowych klientów itp.

Natomiast do funkcji parabanków o charakterze społecznym zalicza się zapewnienie dostępu do pożyczek osobom, które nie chcą lub nie mogą korzystać z usług banków. Tą drogą zapobiegają wykluczeniu z rynku usług finansowych biedniejszych warstw społecznych i osób o nieustabilizowanej sytuacji finansowej.

Parabanki umożliwiają bankom wydzielenie z ich struktury organizacyjnej czynności obciążonych wysokim ryzykiem lub niezapewniających im wysokiej rentowności. Przejmując od banków trudne kredyty i prowadząc windykację należności, pozwalają bankom uporządkować ich bilanse, a same przy tym pozyskują intratne źródła dochodów.

Zaletą bankowości równoległej jest to, iż:

- umożliwia inwestorom lokowanie środków w pozabankowe instrumenty finansowe, co prowadzi do dywersyfikacji ryzyka;
- stwarza gospodarstwom domowym i przedsiębiorcom dodatkowe możliwości finansowania ich potrzeb;
- prowadzi do zwiększenia konkurencji między podmiotami finansowymi, a w konsekwencji do lepszego wykorzystania wolnych zasobów finansowych.

Z kolei do negatywnych skutków funkcjonowania parabanków zalicza się:

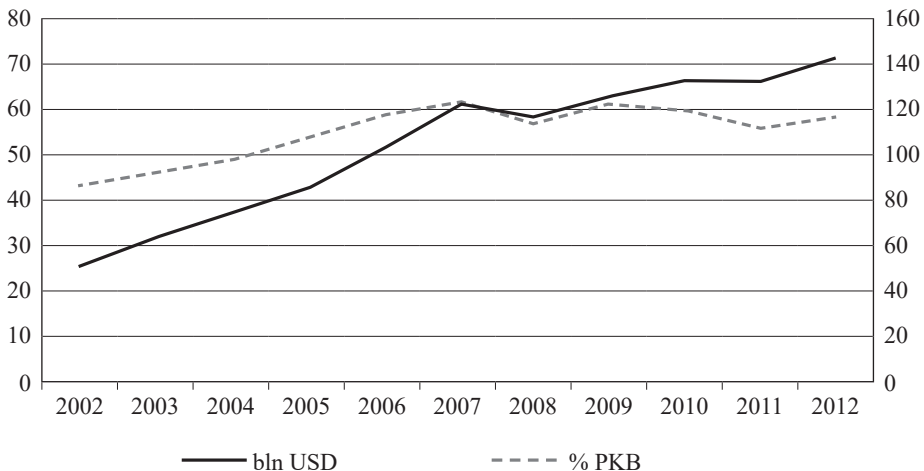
- niebezpieczeństwo utraty powierzonych im środków;
- niebezpieczeństwo nagłej rezygnacji inwestorów z realizacji projektów finansowych zaproponowanych przez określony parabank;
- możliwość wzajemnego zarażenia się ryzykiem w wyniku silnych powiązań parabanków i banków, co prowadzi do destabilizacji systemu finansowego kraju (Kasiewicz, Kurkliński 2013: 2–3).

Ponadto nieregulowany sektor parabankowy stwarza podstawy do podejmowania nieuczciwej gry na rynku i do działalności z góry nastawionej na malwersacje, wyłudzenia i wyreżyserowaną upadłość, jak miało to miejsce chociażby w przypadku bankructwa Amber Gold i Agencji Finansowej Grosik (Masiukiewicz 2012: 10; więcej na temat pojęcia, funkcji, form i sposobów prowadzenia działalności przez parabanki zob. Waliszewski 2012: 53–76 oraz Srokosz 2011).

4. RYNEK USŁUG PARABANKOWYCH NA ŚWIECIE

Wiarygodnych informacji dotyczących globalnego rynku usług parabankowych dostarcza Rada Stabilności Finansowej w raportach dotyczących monitorowania *shadow banking*. W raporcie z listopada 2013 r. oszacowano wolumen aktywów parabanków w 20 krajach świata i strefie euro (na ten obszar przypada 80% globalnego PKB i 90% aktywów globalnego systemu finansowego) na koniec 2012 r. na łączną kwotę 71,2 bln USD, co stanowiło około 50% w relacji do aktywów tradycyjnego systemu bankowego w badanych krajach i o 17% przewyższało wartość ich PKB (FSB 2013a: 8).

Aktywa te obejmują majątek wszystkich innych pośredników finansowych, tzn. wszystkich instytucji finansowych w badanych krajach z wyjątkiem banków, zakładów ubezpieczeniowych, funduszy emerytalnych, banków centralnych i publicznych instytucji finansowych. W 2012 r. wzrosły one o 5 bln USD, więc kontynuowany był występujący od 2009 r. trend wzrostowy (zob. rys. 1).

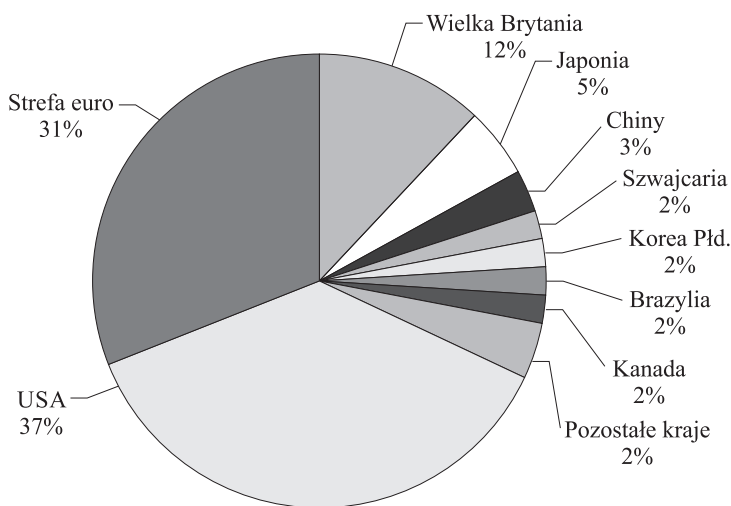


Rys. 1. Aktywa parabanków 20 krajów i strefy euro w latach 2002–2012, w bln USD (oś lewa) oraz jako % PKB (oś prawa)

Źródło: FSB (2013a: 9).

Największy system parabankowy funkcjonuje w Stanach Zjednoczonych z aktywami na koniec 2012 r. na poziomie 26 bln USD (37% aktywów badanego obszaru), na drugim miejscu plasuje się strefa euro (22 bln USD, 31%), a na trzecim Wielka Brytania (9 bln USD, 12%). Dużą wartość aktywa parabanków mają też w Japonii, Chinach, Brazylii i Szwajcarii (zob. rys. 2).

Natomiast w stosunku do wielkości PKB największy rynek usług parabankowych istnieje w Hongkongu (520% PKB), Wielkiej Brytanii (370%), Singapurze (260% PKB) i Szwajcarii (210% PKB), na co istotny wpływ mają aktywa dużych zagranicznych parabanków zlokalizowanych w centrach finansowych tych państw. Najwyższą dynamiką w ostatnich latach cechuje się rynek chiński – w 2012 r. chiński rynek parabankowy zwiększył się aż o 42%, podczas gdy w dotkniętej głębokim kryzysem gospodarczym Hiszpanii skurczył się o 11%. Gwałtowny wzrost obrotów parabanków na rynku chińskim jest związany z coraz częstszym sięganiem po kredyty z tych instytucji przez małe i średnie firmy, które z powodu niedorozwoju sektora bankowego w kraju mają utrudniony dostęp do kredytów bankowych. Poza Chinami wysokie tempo wzrostu odnotowano na innych rynkach wschodzących (Argentyna, Indie, RPA).



Rys. 2. Udział strefy euro i innych badanych krajów w globalnych aktywach parabanków

Źródło: FSB (2013a: 10).

W Chinach utworzono tysiące parabanków głównie w celu obejścia krępującej działalności finansową regulacji bankowych. Funkcjonują one jako firmy pożyczkowe, fundusze powiernicze, spółki leasingowe i w innych formach

organizacyjnych. W ostatnich latach przejęły one znaczną część biznesu bankowego. Już w 2010 r. udzieliły 305 mld USD pożyczek i kredytów. Odpowiadało to połowie wolumenu udzielonych pożyczek bankowych i jednej trzeciej chińskiego PKB (*A shadowing presence* 2011).

W strukturze aktywów parabanków według danych FSB dominują fundusze inwestycyjne inne niż rynku pieniężnego i fundusze hedgingowe, których aktywa na koniec 2012 r. wynosiły 21 bln USD (35% wszystkich aktywów parabanków). Chodzi tutaj o fundusze udziałowe (*equity funds*), fundusze obligacyjne i inne fundusze. Drugą grupę aktywów stanowią aktywa pozostające w rękach maklerów/brokerów, a więc różnego rodzaju pośredników (7 bln USD, 12% ogółu aktywów). Trzecią istotną grupę stanowią papiery strukturyzowane emitowane przez spółki specjalnego przeznaczenia (5 bln USD, 8% wszystkich aktywów) (FSB 2013a: 15).

Parabanki zasadniczo prowadzą działalność legalną bądź na granicy prawa, ale wśród nich zdarzają się też przedsiębiorstwa funkcjonujące w szarej strefie czy wręcz prowadzące działalność przestępczą.

W Polsce sektor parabankowy zdominowany jest przez firmy udzielające pożyczek ze środków własnych lub pożyczonych na rynku finansowym na własny rachunek. Ich atutem jest szybkie udzielanie pożyczek i niesięganie po dane o kliencie do rejestru dłużników (BIK), ale pożyczki te są bardzo wysoko oprocentowane. Z pożyczek w parabankach najczęściej korzystają osoby o niskich dochodach, niemające szansy otrzymania kredytu z banku. Wielkość pożyczek z parabanków szacuje się na 2–2,5 mld PLN rocznie. Zgodnie z polskim prawem depozyty mogą przyjmować tylko banki i SKOK-i. Jeżeli zatem jakiś parabank pozyskuje depozyty od klientów, robi to nielegalnie (Kasiewicz, Kurkliński 2013: 99).

Działalności parabanków w naszym kraju nie ograniczają żadne regulacje ostrożnościowe, muszą one przestrzegać tylko ogólnych przepisów, jak np. zawartych w ustawie o kredycie konsumenckim czy zapisów „antylichwiarskich” Kodeksu Cywilnego. Instytucją nadzorującą parabanki nie jest Komisja Nadzoru Finansowego, lecz Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

5. REGULACJA INSTYTUCJI PARABANKOWYCH WEDŁUG WZORCA FSB

Znaczny udział parabanków w wywołaniu globalnego kryzysu finansowego i ciągle utrzymujące się niebezpieczeństwo zdestabilizowania systemu finansowego na świecie w wyniku ich machinacji (obracanie wielce złożonymi i ryzykownymi papierami wartościowymi, spekulowanie funduszy hedgingowych skomplikowanymi derywatami i emisja przez SPV papierów często o niezrozumiałej konstrukcji) przemawiają za objęciem parabanków regulacjami ostrożnościowymi oraz nadzorem o charakterze krajowym i międzynarodowym. Jest to bardzo

trudny problem ze względu na olbrzymie zróżnicowanie parabanków, powiązanie ich z bankami i realną sferą gospodarczą, a także międzynarodowy charakter bankowości równoległej.

Przygotowanie propozycji uregulowania sektora parabankowego na świecie zlecono Radzie Stabilności Finansowej² podczas szczytu Grupy G-20 w Seulu w listopadzie 2010 r. FSB zdefiniowała *shadow banking* i podkreśliła, że tylko niektóre elementy sektora parabankowego wymagają uregulowania. W następnym roku FSB określiła pięć kluczowych obszarów sektora parabankowego, które powinny być uregulowane.

1. Relacje między bankami i parabankami. FSB stoi na stanowisku, iż ryzyko systemowe sektora parabankowego można ograniczyć drogą pośredniej regulacji, tzn. poprzez regulację powiązań banków z parabankami. Chodzi tutaj o takie działania, jak zwiększenie pokrycia kapitałem własnym transakcji sekurytyzacyjnych banków i zwiększenie wagi ryzyka dla papierów strukturyzowanych (ABS, CDO).

2. Fundusze rynku pieniężnego. Opowiedziano się tutaj za bardziej rygorystyczną regulacją tych funduszy (wymóg posiadania przez fundusze odpowiedniego wolumenu płynnych papierów wartościowych, fundusze powinny inwestować wyłącznie w papiery o wysokiej wartości i krótkich okresach zapadalności).

3. Inne podmioty parabankowe (fundusze hedgingowe, fundusze udziałowe czyli *private equity funds*, towarzystwa powiernicze, SPV). Są one zaliczane do szeroko rozumianych parabanków i według FSB ich działalność powinna być prawnie uregulowana i nadzorowana przez instytucje nadzoru finansowego.

4. Sekurytyzacja. Jest to ważna technika refinansowania banków i dywersyfikacji ryzyka, ale jednocześnie rodzi ona nowe ryzyko. FSB stoi na stanowisku, iż banki sprzedające spółkom typu SPV należności z tytułu udzielonych kredytów powinny zatrzymać w swoim portfelu część ryzyka kredytowego, a ponadto opowiada się za większą przejrzystością i standaryzacją transakcji sekurytyzacyjnych.

5. Transakcje repo i pożyczanie papierów wartościowych. Są to transakcje o dużym znaczeniu z punktu widzenia zarządzania płynnością zarówno w bankach, jak i w przedsiębiorstwach niefinansowych. Według FSB potrzebna jest w tym obszarze większa przejrzystość i zwiększenie bezpieczeństwa realizowanych transakcji (Bundesverband deutscher Banken 2014: 15–33).

Koncepcja regulacji i nadzoru sektora parabankowego zaproponowana przez FSB składała się z trzech etapów postępowania. Pierwszy polegał na ocenie funkcji pełnionych przez parabanki. Drugi dotyczył wykorzystania narzędzi polityki

² Rada Stabilności Finansowej (FSB) jest międzynarodową instytucją finansową z siedzibą przy Banku Rozrachunku Międzynarodowych w Bazylei, utworzoną przez Grupę G-20 w celu monitorowania globalnego systemu finansowego, wspierania i koordynowania pracy ministerstw finansów, banków centralnych i międzynarodowych instytucji finansowych oraz opracowywania odpowiednich zaleceń regulacyjnych dla władz finansowych poszczególnych krajów.

regulacyjnej i nadzorczej dostosowanej do funkcji realizowanych przez te podmioty, a trzeci koncentrował się na wymianie informacji z innymi instytucjami nadzorczymi.

W listopadzie 2012 r. FSB przygotowała dokument *Strengthening Oversight and Regulation of Shadow Banking. A Policy Framework for Strengthening Oversight and Regulation of Shadow Banking Entities* (FSB 2012) i poddała go konsultacjom, w których uczestniczyły na zasadzie dobrowolności instytucje finansowe i eksperci. Propozycje FSB dotyczące regulacji *shadow banking* spotkały się z ogólną akceptacją na świecie.

W sierpniu 2013 r. przed szczytem Grupy G-20 w St. Petersburgu FSB opublikowała przegląd zaleceń dotyczących uregulowania działalności parabanków (FSB 2013b). Dokument ten posłużył G-20 do przyjęcia „mapy drogowej”, w której państwa członkowskie ustaliły plan prac uregulowania nierozwiązanych jeszcze kwestii dotyczących regulacji sektora parabankowego. Część systemu parabankowego została do dzisiaj uregulowana. Jego obroty ciągle wzrastają i w 2014 r. osiągnęły szacunkową wartość 36 bln USD, z czego ponad połowa przypada na fundusze rynku pieniężnego, fundusze obligacyjne i hedgingowe (FSB 2015).

6. REGULACJE *SHADOW BANKING* W UNII EUROPEJSKIEJ

Wobec rosnącej roli parabanków w gospodarce krajów UE i groźby, że duże instytucje tego typu mogą zdestabilizować system finansowy, Parlament Europejski i Komisja Europejska podjęły próbę kompleksowego uregulowania sektora parabankowego. W prawie unijnym istnieją już cząstkowe regulacje dotyczące *shadow banking*. Są one zawarte m.in. w unijnej dyrektywie w sprawie kredytu konsumenckiego i w dyrektywie dotyczącej zarządzania alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi. Ta druga dyrektywa wprowadza wymogi kapitałowe dla parabanków, obowiązek audytu oraz korzystania z usług banku-depozytariusza.

W marcu 2012 r. Komisja Europejska opublikowała Zieloną Księgę dotyczącą równoległego systemu bankowego (Komisja Europejska 2012), wpisując się w dyskusję i prace zmierzające do jego kompleksowego uregulowania. Celem Księgi była diagnoza sektora parabankowego w UE i podjęcie szeroko zakrojonych konsultacji z zainteresowanymi stronami na temat niezbędnych działań regulacyjnych. W Księdze przedstawiono założenia dotyczące przyszłego nadzoru nad parabankami. Zapowiedziano, iż na podstawie wyników konsultacji Komisja Europejska podejmie decyzję w sprawie dalszych działań w odniesieniu do *shadow banking*, w tym kroków legislacyjnych, jeśli będzie to konieczne.

Dotychczas Komisja Europejska zaproponowała przepisy wzmacniające bezpieczeństwo i płynność funduszy rynku pieniężnego, które inwestują w krótkoterminowe papiery dłużne emitowane przez banki, przedsiębiorstwa sektora niefinansowego i rządy. Fundusze te powinny być zobowiązane do posiadania w swoim portfelu co najmniej 10% aktywów z jednodniową i 20% aktywów z jednotygo-

dniową zapadalnością. Dla niektórych funduszy należy też ustanowić bufor bezpieczeństwa w postaci rezerwy kapitałowej w wysokości 3% wartości zarządzanych aktywów. W dyrektywach dotyczących adekwatności kapitałowej (CRD II i CRD III) znalazły się zapisy dotyczące wymogów kapitałowych na pokrycie ryzyka wynikającego z sekurytyzacji aktywów. Komisja Europejska akceptuje zalecenia FSB mające na celu zwiększenie przejrzystości funkcjonowania parabanków.

7. DZIAŁANIA USA NA RZECZ UREGULOWANIA PARABANKÓW

W USA, gdzie funkcjonuje największy na świecie rynek parabankowy, na którym szczególnie aktywne są lombardy i firmy udzielające biedniejszym gospodarstwom domowym szybkich pożyczek krótkoterminowych, zabezpieczonych czekiem z przyszłą datą płatności bądź pod zastaw samochodu, regulowanie działalności parabankowej postępuje zasadniczo niezależnie od działań podejmowanych przez FSB. W połowie 2010 r. przyjęto obszerną ustawę Dodd–Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act (DFA), która stanowi reakcję na globalny kryzys finansowy (Public Law 2010). Jej celem jest kompleksowe uregulowanie rynku finansowego obejmującego też parabanki. Nowe przepisy wzmacniają bezpieczeństwo i stabilność banków z uwzględnieniem ich powiązań biznesowych z parabankami, wprowadzając wyższe niż do tej pory wymogi ostrożnościowe. Regulacjami zostały objęte także parabanki, które do tego czasu nie były regulowane i nadzorowane przez organy nadzoru finansowego.

Jeszcze przed przyjęciem ustawy DFA w USA zreformowano zasady sporządzania bilansów bankowych, zmuszając banki do włączenia do swoich bilansów większości SPV i uwzględnienia ich aktywów przy określaniu wymaganego kapitału własnego na pokrycie ryzyka. Wprowadzono też nowe regulacje dla funduszy rynku pieniężnego, zgodnie z którymi ograniczono dopuszczalne inwestycje funduszy, skrócono okres ich trwania i zaostrzono wymogi w zakresie płynności.

Zgodnie z ustawą DFA wszystkie parabanki uznane za systemowo ważne podlegają regulacjom i nadzorowi ze strony Rady Rezerwy Federalnej. Wprowadzono zasadę, że bank dokonujący sekurytyzacji należności z tytułu udzielonych kredytów musi zatrzymać w swoim portfelu przynajmniej 5% ryzyka kredytowego (Bundesverband deutscher Banken 2014: 16–28).

8. PODSUMOWANIE

Rynek usług parabankowych na świecie jest bardzo zróżnicowany zarówno pod względem podmiotowym, jak i przedmiotowym. Parabanki pełnią istotne funkcje ekonomiczne i społeczne, uzupełniając ofertę produktów sprzedawanych przez banki i ograniczając liczbę gospodarstw domowych wykluczonych

z różnych powodów z rynku finansowego. Jednocześnie te parabanki, których funkcjonowanie nie jest prawnie uregulowane i nadzorowane, niejednokrotnie podejmują nieuczciwą grę na rynku i działalność z góry nastawioną na malwersacje, wyłudzenia i wyreżyserowaną upadłość, jak miało to miejsce w przypadku bankructwa Amber Gold i Agencji Finansowej Grosik. Rządy poszczególnych krajów, FSB i Unia Europejska podjęły więc próbę uregulowania działalności sektora parabankowego. Prace te idą w dobrym kierunku, ale są dalekie od ukończenia.

BIBLIOGRAFIA

- A shadowing presence* (2011), „Financial Times”, 1 April.
- Bundesverband deutscher Banken (2014), *Die Regulierung des Schattenbankensektors*, Druckpunkt GmbH, Berlin.
- FSB (2012), *Consultative Document. Strengthening Oversight and Regulation of Shadow Banking. A Policy Framework for Strengthening Oversight and Regulation of Shadow Banking Entities*, Basel, www.fsb.org (dostęp: 13.06.2014).
- FSB (2013a), *Global Shadow Banking Monitoring Report 2013*, Basel, www.fsb.org (dostęp: 13.06.2014).
- FSB (2013b), *Strengthening Oversight and Regulation of Shadow Banking. Policy Framework for Strengthening Oversight and Regulation of Shadow Banking Entities*, Basel, www.fsb.org (dostęp: 13.06.2014).
- FSB (2015), *Global Shadow Banking Monitoring Report 2015*, Basel, www.fsb.org (dostęp: 19.05.2016).
- Kasiewicz S., Kurkliński L. (2013), *Shadow banking – dylematy decyzyjne*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, nr 62 (766).
- Komisja Europejska (2012), *Zielona Księga, Równoległy system bankowy*, COM 102 final, Bruksela.
- Masiukiewicz P. (2012), *Regulacje a ryzyko shadow banking w Polsce*, „Prace i Materiały Wydziału Zarządzania UG”, seria: Zarządzanie i Finanse, 4/2.
- Pozsar Z., Adrian T., Ashcraft A., Boesky H. (2010), *Shadow Banking*, Federal Reserve Bank of New York, Staff Report, No. 458, www.newyorkfed.org (dostęp: 15.06.2014).
- Public Law (2010), 111–203–JULY 21, 2010, Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act.
- Srokosz W. (2011), *Instytucje parabankowe w Polsce*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa.
- Szpringer W. (2004), *Problem parabanków na tle pojęcia banku jako instytucji kredytowej w Unii Europejskiej*, „Prawo Bankowe”, nr 11.
- Troost A., Liebert N., Ötsch R. (2012), *Der graue Markt der Schattenbanken*, „Blätter”, 6.
- Waliszewski K. (2012), *Instytucje parabankowe na rynku usług bankowych w Polsce*, [w:] G. Koltliński, K. Waliszewski (red.), *Miejsce i rola parabanków w systemie finansowym i gospodarce*, CeDeWu, Warszawa.

Eugeniusz Gostomski, Tomasz Michałowski

ATTEMPTS TO REGULATE SHADOW BANKING SECTOR IN THE WORLD

Abstract. For several years, the expansion of the shadow banking sector in the world can be observed. Shadow banking institutions offer products which partly replace banking transactions and partly complete a banks' offer. In practice, it is difficult to draw the line separating banks and shadow banking institutions. Shadow banks perform a lot of essential economic and social functions. Both positive and negative aspects of their functioning can be distinguished. Although shadow banking institutions operate like banks, they are not the subject of registration and prudential regulation as banks. The activity of shadow banks is associated with high risk and through linkages with banks they can destabilize the entire financial system of the country in the event of bankruptcy. It has become a prerequisite for the attempts to regulate the activity of shadow banks at the national and international level. In the article, the authors analyse the shadow banking sector in the world and the efforts which have already been taken to regulate the activities of these institutions.

Keywords: shadow banking institutions, shadow banking sector, regulations.