



Prywatyzacja banków to sukces, nie porażka

Artykuł ukazał się w Wall Street Journal Polska, 30.08.2007 r.

John P. Bonin, Michał Chałaczekiewicz

W Polsce mamy do czynienia z ewenementem – a mianowicie sejmową komisją śledczą, która posadziła na ławie oskarżonych prywatyzację banków. Tymczasem, Polska jest zaliczana do grona krajów europejskiej transformacji gospodarczej, które odniosły największy sukces w dziedzinie reformy sektora bankowego.

Psucie banków przez polityków

Własność prywatna banków sprzyja większej efektywności i konkurencji, a tym samym szybszemu wzrostowi gospodarczemu. Dostępne badania pokazują, że banki państwowe mają przeważnie niższą zyskowność oraz wyższe koszty działalności niż banki prywatne. Luka ta jest szczególnie widoczna w porównaniu do banków, w których inwestorem strategicznym jest renomowany bank zagraniczny.

Rentowność to jednak w banku nie wszystko, kluczowa jest również jakość portfela kredytowego. I tu, ponownie, banki państwowe przegrywają z prywatnymi. Mamy na to przykłady z wielu krajów, często słabo gospodarczo rozwiniętych, m.in. Afryki, Azji i Ameryki

Łacińskiej – wszystkie te kraje łączył, a czasami nadal łączy, wysoki udział sektora państwowego w bankowości. Na przykład w Bangladeszu złe kredyty stanowią ponad 40% aktywów banków państwowych, niemal 3-krotnie więcej niż w instytucjach prywatnych. Szacuje się, że w przypadku, gdyby udział własności państwa w sektorze bankowym tego kraju kształtował się na poziomie 57%, zamiast obecnych 100%, poprzez wyższe tempo wzrostu gospodarczego, skumulowany dochód narodowy per capita byłby wyższy od obecnego o około 50%. Podobnie w Kenii, złe kredyty banków państwowych stanowią 2/3 złych kredytów niespłacanych ogółem i zaledwie

28% ogólnej wartości kredytów udzielonych przez banki. W Chinach oficjalne statystyki wykazywały przeszło 20%-udział złych kredytów w portfelach czterech państwowych banków komercyjnych (przed transferem złych kredytów do specjalnie w tym celu powołanych Asset Management Companies – AMC). Szacunki niezależnych analityków są jeszcze bardziej alarmujące i dochodzą do udziału złych kredytów w portfelach banków na poziomie 50%. Równie wyrazisty przykład stanowiły na początku lat dziewięćdziesiątych państwowe banki regionalne w Argentynie, w których, wskaźniki złych kredytów były o około 50% wyższe, niż w dużych bankach prywatnych. To tylko wybrane, acz barwne przykłady psucia banków przez polityków w różnych regionach świata.

Jednak szczególnie znamienne są różnice w rozdziale kredytu. Decydenci polityczni chcą bowiem zwykle, aby banki państwowe były wykonawcą polityki gospodarczej rządu. Ten jednak przeważnie nie potrafi oddzielić celów doraźnych od potrzeb długofalowych, a także od interesów pozaekonomicznych, w tym partyjnych.

Konsekwencją jest upolitycznienie władz banków państwowych i kredytowanie branż lub projektów wprawdzie nieefektywnych ekonomicznie, ale atrakcyjnych politycznie.

Takie przedsiębiorstwa i całe gałęzie przemysłu oczywiście są zadowolone z istnienia sektora państwowego w bankowości, ale przez to ograniczany jest dopływ pieniądza do sektora prywatnego, a tym samym możliwości jego długofalowego wzrostu.

Państwowe banki bywają też wykorzystywane do ratowania znajdujących się często w krytycznej sytuacji finansowej innych państwowych banków lub upadających przedsiębiorstw państwowych. Skutki takiej polityki są oczywiste. Albo pogarszają

się gwałtownie wyniki banku państwowego, albo wręcz trzeba go na koszt podatników, czyli nas, ratować przed upadłością. To kosztowne przedsięwzięcia. W Brazylii koszt dokapitalizowania państwowego banku Banespa, który popadł w tarapaty finansowe kredytując, jak się później okazało, niewypłacalny samorząd miasta Sao Paolo, do momentu prywatyzacji banku w 2001 roku przekroczył 20 mld USD. Innym, znanym przykładem, jest francuski bank Credit Lyonnais, który pod państwowymi rządami, w wyniku złego zarządzania oraz nadmiernej i beztroskiej akcji kredytowej doprowadził

do ogromnych strat i skandalu finansowego - łączne straty banku pod rządami polityków przekroczyły 20 mld USD. Rząd francuski, jako właściciel banku zmuszony został do jego dokapitalizowania, ograniczenia działalności i w końcu prywatyzacji.

Tego typu problemy nie są, rzecz jasna, domeną wyłącznie banków państwowych – zdarzają się one, choć na mniejszą skalę, również nielicznym bankom prywatnym. Dla uniknięcia sytuacji kryzysowych, kluczowe jest wprowadzenie nowoczesnych ram prawnych funkcjonowania sektora oraz fachowego i niezależnego nadzoru bankowego.

A zatem, u progu reform w byłych krajach socjalistycznych, w tym w Polsce, występowały ogromne trudności z państwowym sektorem bankowym. Po ponad czterdziestu latach funkcjonowania w ramach systemu gospodarki nakazoworozdzielczej, „zniszczony kapitalizm” krajów naszego regionu różnił się znacząco od realiów „zawieszonoego kapitalizmu” powojennych Niemiec, czy „zniekształconego kapitalizmu” krajów Ameryki Łacińskiej. W przypadku krajów post-socjalistycznych, instytucje gospodarki rynkowej, w tym nowoczesny system

bankowy, należało budować zupełnie od podstaw. Z perspektywy czasu, widać, że do wyboru były wówczas dwie drogi – dynamiczna i inercyjna, które różniły się założeniami polityki gospodarczej. Dziś już wiemy, jak odmiennymi ścieżkami obie drogi mogą prowadzić. W praktyce, można więc zadać pytanie – czy lepiej jest być tam gdzie Polska, Czechy, Węgry i inne kraje Europy Środkowej, czy znajdować się w sytuacji dzisiejszej Białorusi lub Rosji?

Trudne warunki startu

Kraje post-socjalistyczne miały podobne warunki wyjściowe. Nie istniał tam system bankowy kierujący się zasadami rynkowymi, bank centralny podporządkowany rządowi i polityce gospodarki centralnie planowanej oraz zazwyczaj kilka branżowych banków państwowych. Banki, które bankami były głównie z nazwy, trawiły liczne bolączki – niedokapitalizowanie, złe kredyty, niedoświadczenie kadr, brak nowoczesnej wiedzy itp. Podstawową przeszkodą dla budowania silnego sektora bankowego był brak kapitału. W tym czasie, krajowy kapitał był jednak niewielki i bardzo rozproszony – nie istniały wówczas współczesne instytucje rynku finansowego gromadzące oszczędności w sposób zinstytucjonalizowany. Akumulacja oszczędności prywatnych została poważnie zubożona i opóźniona w wyniku uwarunkowań historycznych (straty spowodowane II wojną światową oraz dekompozycja gospodarcza okresu ponad 40 lat realnego socjalizmu), a później uszczuplona w wyniku wysokiej inflacji. W skrócie – rządy krajów były zadłużone a obywatele ubodzy. Ani sektor prywatny, ani publiczny nie dysponowały zasobami, a tym bardziej wiedzą, wystarczającymi do dokapitalizowania i restrukturyzacji sektora bankowego. Zwraca na pewno uwagę kluczowa rola wiedzy - do prowadzenia banku w sposób gwarantujący stabilność depozytów i akcji kredytowej jest bowiem konieczna specjalistyczna i nowoczesna wiedza bankowa. Proces jej przyswajania jest jednak długotrwały, kosztowny i przede wszystkim wymaga dostępności właściwych

wzorców. A sprawa restrukturyzacji banków nie mogła czekać i miała charakter priorytetowy. W każdej gospodarce sektor bankowy stanowi bowiem centralne ogniwo systemu gospodarczego – bez jego reformy nie mogło być mowy o zniesieniu miękkich ograniczeń budżetowych i restrukturyzacji innych sektorów gospodarki.

Badania pokazują (indeks warunków początkowych wg Stanleya Fischera), że najlepsze warunki startu występowały w przypadku Czech (wartość indeksu: 3,5) Węgier (3,3) i Słowenii (3,2), zaś najgorsze w przypadku Turkmenistanu (-3,4). Dla Polski, indeks wynosił 1,9 i był porównywalny z poziomem Rumunii, z którą stanowiły kraje o najłagodniejszych warunkach początkowych spośród krajów regionu Europy Środkowej (dzisiaj w większości są to nowe kraje członkowskie UE).

We wszystkich krajach post-socjalistycznych, socjalizm dokonał spustoszenia sektora bankowego. Rozdzielając kredyty według klucza politycznego, banki państwowe nie wypełniały żadnej z podstawowych funkcji nowoczesnego sektora bankowego. Socjalizm dokonał też zniszczenia prywatnego kapitału i uniemożliwił ludziom nabycie fachowej wiedzy niezbędnej do zarządzania nowoczesnymi bankami. W tych opłakanych warunkach startu reform, państwa post-socjalistyczne, w tym Polska, miały do wyboru dwie strategie. Zobaczmy dokąd każda z nich prowadziła...

Możliwe ścieżki reform krajów dawnego socjalizmu

Doświadczenia krajów naszego regionu pokazują, że dostępne są dwie drogi, jakie kraje te mogły wybrać dla rozwoju swoich systemów bankowych i gospodarczych. Pierwsza droga polegała na uwolnieniu sektora bankowego spod wpływu polityków –

druga zaś na odkładaniu prywatyzacji i konserwowaniu własności państwowej w bankach.

Pierwszą drogą, „drogą prywatyzacji”, poszły wszystkie nowe kraje członkowskie Unii Europejskiej (m.in. Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Słowacja, Węgry), a później dołączyły do niej również Albania, Armenia, Bośnia i Hercegowina, Bułgaria, Chorwacja, Gruzja, Kirgizja, Macedonia, Rumunia, oraz Ukraina. We wszystkich wymienionych krajach, banki były, a w niektórych właśnie są, restrukturyzowane i prywatyzowane, czyli odcinane od zgubnego wpływu polityków. Trudne warunki startu reform, przejawiające się w zniszczeniu kapitału krajowego oraz braku nowoczesnej wiedzy bankowej, sprawiały, że w tych krajach w toku prywatyzacji znaczącą pozycję zajmowali inwestorzy strategiczni z zagranicy – oni stanowili bowiem jedyne dostępne wówczas źródło kapitału i wiedzy. Udział inwestorów zagranicznych w aktywach sektora bankowego wynosi dzisiaj do 96% w Czechach, Słowacji, Litwie i 97% w Estonii. W Polsce w 2005 roku wyniósł 70%, a w Czechach w tym samym roku – 85%. Wyjątkiem potwierdzającym regułę jest Słowenia, kraj, w którego sektorze bankowym dominuje kapitał krajowy (około 65%). Należy jednak pamiętać, że w momencie startu reform, kraj ten dysponował pokaźnymi oszczędnościami krajowymi i był najbogatszym krajem regionu – w roku 1993, PKB per capita Słowenii przekraczał 6 tys. USD, był zbliżony do średniej dla UE i był ponad 2-krotnie wyższy niż na Węgrzech i prawie 3-krotnie wyższy niż w Polsce. Nie bez znaczenia jest też wysoka koncentracja słoweńskiego sektora bankowego – pięć banków stanowi tam prawie 70% aktywów całego sektora bankowego (w porównaniu, na przykład, do niecałych 50% w Polsce).

Jedyna różnica pomiędzy krajami, które wybrały pierwszą drogę, polegała na tempie prywatyzacji. Tempo polskiej prywatyzacji banków mieści się pomiędzy przykładem Czech i Węgier. Węgry sprywatyzowały swój sektor bankowy najszybciej. Do 1997 roku inwestorom zagranicznym sprzedano tam większą część sektora bankowego.

Dziś węgierski sektor bankowy jest uznawany za najbardziej rozwinięty i dojrzały spośród nowych krajów członkowskich UE. Z kolei Czechy długo zwlekały z ostateczną prywatyzacją. W tym czasie, eksperymentowały z prywatyzacją kuponową, która nie przerwała spirali zaciągania złych kredytów w czeskich bankach. W sumie, na restrukturyzację banków, rząd czeski wydał ponad 10 mld USD, czyli 18% PKB! Dopiero druga runda czeskiej prywatyzacji i zaangażowanie inwestorów strategicznych z zagranicy przyniosły poprawę kondycji banków i wprowadzenie nowoczesnych standardów zarządzania ryzykiem. Jak pamiętamy, przykład Polski mieści się pomiędzy tymi dwoma modelami. Rozłożony w czasie proces zmian w strukturze własnościowej sprawił, że inwestorzy zagraniczni osiągnęli pozycję większościową dopiero w 1999 roku, dwa lata później niż na Węgrzech.

Generalnie, dostępne badania pokazują, że **szybsza prywatyzacja i zaangażowanie doświadczonych inwestorów z zagranicy opłaca się dla sektora bankowego i całej gospodarki. Przeciąganie prywatyzacji prowadzi zaś do degradacji kondycji banków i pogłębiania się problemu złych kredytów. W ostateczności i tak konieczna jest prywatyzacja, tyle tylko, że jej koszty są wówczas nieporównanie większe, niż w przypadku wczesnej restrukturyzacji i prywatyzacji.**

Tabela: Struktura własnościowa sektora bankowego w krajach socjalistycznych

Kraj	Krajowy		Zagraniczny
	<i>jako % aktywów banków</i>	Prywatny	Państwowy
<u>KRAJE "DROGI PRYWATYZACJI"</u>			
Nowe kraje członkowskie UE (NMSs)			
Czechy	1	3	96
Estonia	3	0	97
Węgry	14	2	83
Polska	8	24	68
Słowacja	0	4	96
Litwa	4	0	96
Łotwa	49	4	47
Słowenia	28	36	36
NMSs – średnia	13	9	77
Kraje akcesyjne (ACs)			
Bułgaria	20	13	67
Rumunia	4	38	58
Chorwacja	6	3	91
ACs -- średnia	10	18	72
Inne kraje europejskiej transformacji gospodarczej (OETEs)			
Ukraina	74	12	14
Mołdawia	b/d	b/d	52
Bośnia i Hercegowina	20	16	64
Albania	3	3	94
Macedonia	51	2	47
Serbia	26	36	38
OETEs -- średnia	35	14	52
ŚREDNIA OGÓLEM	19	14	67
<u>WYBRANE KRAJE "DROGI ZAMKNIECIA"</u>			

Doświadczenie krajów transformujących swoje gospodarki pokazuje również, że prywatyzacja poprzez sprzedaż inwestorowi zagranicznemu daje skoncentrowaną, a to znaczy wydajną, strukturę własnościową, największą poprawę efektywności oraz wniesienie nowych technologii i *know-how* bankowego.

Pozwala często również zmaksymalizować uzyskiwaną wycenę. Takich efektów w krajach transformacji nie daje ani sprzedaż giełdowa, ani niepełna prywatyzacja – w tym ostatnim przypadku, pozostawienie nawet niewielkiego pakietu akcji banku w

rękach skarbu państwa utrzymuje pokusę interwencji polityków w działalność kredytową banku. Sprzedaż inwestorom strategicznym zastosowano m.in. w drugiej fazie prywatyzacji banków w Polsce. Dzięki temu oraz ścieżce liberalizacji gospodarki, adekwatnej do jej poziomu rozwoju, Polska uniknęła kosztownego kryzysu bankowego.

Proces restrukturyzacji polskich banków był stosunkowo najmniej kosztowny w porównaniu z innymi krajami – całościowy koszt wyniósł 6% PKB (niektóre źródła podają nawet niższe wielkości) w porównaniu do 14% w Bułgarii, 18% w Czechach, 17% w Rosji, 10% w Rumunii i 12% na Węgrzech. Liczby te mówią same za siebie.

W przypadku banków, ostatecznym kryterium ich oceny jest zawsze zaufanie jakim darzymy go my, czyli deponenci oszczędności. W przypadku polskiego sektora bankowego, niedawne badania opinii publicznej (Pentor na zlecenie ZBP, kwiecień 2007r.) pokazują, że prawie 90% Polaków jest zadowolonych z usług bankowych. Banki w Polsce cieszą się bardzo dobrą ogólną opinią na tle innych podmiotów rynku finansowego, nieznacznie ustępując pod tym względem NBP. Również porównanie wyników badań postrzegania banków w latach 1998-2006 wskazuje, że obecnie w większym stopniu niż w latach poprzednich, banki postrzegane są jako potrzebne, bezpieczne, przyjazne, pewne, godne zaufania i uczciwe.

Drugą drogą, „drogą zamknięcia” na prywatyzację i kapitał zagraniczny idą, jak dotąd, Azerbejdżan, Białoruś, Rosja, Turkmenistan oraz Uzbekistan. W Rosji i Azerbejdżanie w 2004 roku państwo posiadało około 60% aktywów tego sektora, na Białorusi i w Uzbekistanie w 2004 roku - ponad 70%, w Turkmenistanie w 2003 roku

- blisko 100%. W Białorusi, tylko jeden bank kontrolowany jest przez kapitał zagraniczny. Sektor bankowy jest bardzo silnie skoncentrowany – sześć systemowo ważnych banków posiada ponad 85% aktywów i kapitałów sektora bankowego. Banki są skrajnie upolitycznione. W zarządach wszystkich sześciu banków zasiadają ministrowie rządu lub wysocy urzędnicy banku centralnego Białorusi. Tak osłabiony sektor bankowy jest bardzo podatny na kryzysy, toteż kryzys gospodarki rosyjskiej z lat 1998-1999, głównego partnera gospodarczego Białorusi, odcisnął bardzo silne piętno na białoruskich bankach. Na koniec 1999 roku, 3 wiodące banki, stanowiące wówczas łącznie 60% aktywów białoruskiego sektora bankowego było technicznie niewypłacalnych. Przeprowadzona misja Banku Światowego pokazała, że sektor bankowy na Białorusi znajdował się u progu systemowego załamania. Również w Rosji, silnie upaństwowiony i nadmiernie rozdrobniony sektor bankowy (w 2006 roku, działało w nim ponad 1.200 banków!), w którym inwestorzy zagraniczni stanowią mniej niż 10% aktywów banków nie wytrzymał próby kryzysu finansowego. W ciągu lat 1998-1999 upadło ponad 720 instytucji bankowych stanowiących wówczas 32% depozytów całego sektora. Koszty kryzysu sektora bankowego sięgnęły astronomicznej wielkości 17% PKB. Obecnie rosyjski sektor bankowy wciąż jest silnie upolityczniony, a większość działających na nim banków to tzw. pocket banks powiązane z dużymi grupami przemysłowymi. To powoduje, że konkurencja i udział wolnego rynku w działalności kredytowej banków są bardzo ograniczone. Badania pokazują, że w 2005 roku, 20-50% portfela kredytowego 30 największych banków w Rosji stanowiły kredyty dla podmiotów powiązanych (ang. related party lending). Kolejny wreszcie przykład stanowi Uzbekistan, gdzie pomimo pewnych nieśmiałych prób reformy gospodarczej, państwo nadal gwarantuje większość kredytów i jednocześnie zachowało decydujący wpływ na działalność kredytową banków państwowych.

W połączeniu z brakiem restrukturyzacji banków, należy stwierdzić, że „droga zamknięcia” ograniczyła rozwój sektora bankowego - w 2004 roku relacja kredytu udzielonego sektorowi prywatnemu do PKB jedynie w Rosji przekraczała 10%, w porównaniu do 46-50% w najbardziej rozwiniętych sektorach bankowych nowych krajów członkowskich Unii Europejskiej (np. Węgry, Słowenia, Łotwa). To, rzecz jasna, negatywnie rzutuje na możliwe tempo rozwoju gospodarek tych krajów, a odwlekanie prywatyzacji jedynie potęguje przyszłe koszty naprawy sektora bankowego. Teza ta znajduje potwierdzenie w wynikach przekrojowych badań ekonometrycznych, które dowodzą istnienia silnego związku pomiędzy rozwojem sektora finansowego a tempem wzrostu gospodarczego. Tym samym, wczesna prywatyzacja banków i związane z nią odpolitycznienie banków, sprzyjają przyspieszeniu wzrostu gospodarczego.

Państwa, który wybrały pierwszą drogę, „drogę prywatyzacji”, mają dziś stabilne, cieszące się zaufaniem społecznym i rozwijające się sektory bankowe – oparte o konkurujące pomiędzy sobą na wolnym rynku usług bankowych, banki prywatne. Dzięki temu, gospodarka i najbardziej przedsiębiorczy sektor prywatny w tych krajach uzyskują kapitał na zdrowy wzrost. Model „zamknięcia” to, z kolei, konserwowanie wpływu polityków na banki, duszenie wzrostu sektora prywatnego i narastanie problemu złych, udzielanych z arbitralnego klucza kredytów. Rzetelny obserwator przemian w sektorze bankowym powinien opierać się na porównaniu doświadczeń krajów obu grup, które w momencie startu reform, znajdowały się w podobnym miejscu i dysponowały podobnymi alternatywami dla dalszego rozwoju. Choć to prawda dla niektórych niewygodna, przejawem nierzetelności jest sugerowanie, że coś strasznego dzieje się z sektorem bankowym krajów „drogi prywatyzacji” – takie sugestie to apel o leczenie zdrowego pacjenta.

Autorzy:

John P. Bonin jest profesorem ekonomii w Wesleyan University w Stanach Zjednoczonych

oraz autorem licznych opracowań z obszaru przekształceń własnościowych w sektorach

finansowych krajów post-socjalistycznych.

Michał Chałackiewicz jest ekspertem sektora finansowego, Członkiem Rady Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR, pierwszym laureatem Stypendium im. Lesława A. Pagi oraz członkiem Rady Towarzystwa Ekonomistów Polskich.