



**Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa  
w Koninie**

**WSPÓŁCZESNE WYZWANIA  
ROZWOJU PRZEDSIĘBIORSTW  
I REGIONÓW**

pod redakcją

**Artura Zimnego**

Konin 2014

Tytuł  
Współczesne wyzwania rozwoju przedsiębiorstw i regionów

Autorzy  
Zdzisław Cichy, Cezary Gradowicz, Waldemar Gulczyński, Marek Jagielski,  
Tomasz Lewandowski, Władysława Łuczka, Agnieszka Michalak,  
Robert Rogaczewski, Dariusz Stronka, Andrzej Suwalski, Agnieszka Szymankowska,  
Krzysztof Waliszewski, Karina Zawieja-Żurowska, Szymon Zimniewicz, Artur Zimny

Recenzja naukowa  
dr hab. Piotr Szczypa

Rada Wydawnicza  
prof. zw. dr hab. Mirosław Pawlak – przewodniczący,  
dr Joanna Chojnacka-Gärtner, prof. nadzw. dr hab. Edward Pająk,  
prof. nadzw. dr hab. Marek Stuczyński, prof. dr hab. Marian Walczak,  
prof. nadzw. dr hab. Ewa Waniek-Klimczak, dr Artur Zimny,  
mgr inż. Ewa Kapyszewska – sekretarz

Redakcja i korekta  
Maria Sierakowska

Projekt okładki  
Agnieszka Jankowska

Skład i łamanie  
Piotr Bajak

Druk i oprawa  
OSDW Azymut sp. z o.o.

ISBN 978-83-88335-99-0

© Copyright by Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Koninie



Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Koninie  
ul. kard. S. Wyszyńskiego 3C, 62-510 Konin  
tel. 63 249 72 08 (09)  
e-mail: wydawnictwo@konin.edu.pl

**Krzysztof Waliszewski**

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu<sup>1</sup>

## **INSTYTUCJE PARABANKOWE W POLSCE – ANALIZA SWOT ICH DZIAŁALNOŚCI**

### **SHADOW BANKING INSTITUTIONS IN POLAND – ACTIVITY SWOT ANALYSIS**

#### **Streszczenie**

W artykule przedstawiono miejsce i funkcje parabanków w systemie finansowym oraz w finansach gospodarstw domowych w Polsce. Na podstawie znanej z organizacji i zarządzania analizy SWOT uwzględniono silne i słabe strony oraz szanse i zagrożenia ich działalności. Wykorzystano metodę analizy literatury, aktów prawnych, raportów branżowych. Hipoteza badawcza artykułu brzmi: instytucje parabankowe w Polsce powinny działać, ale państwo, dbając o interes klientów-konsumentów tych instytucji, powinno zapewnić im odpowiedni poziom ochrony, który może być zrealizowany poprzez objęcie tych instytucji regulacjami i nadzorem finansowym ze strony KNF.

**Słowa kluczowe:** instytucje parabankowe, równoległy system bankowy, spółki pożyczkowe, kredyt konsumencki, regulacja systemu finansowego

#### **Summary**

The paper presents the location and functions of near-banks in the financial system and finances of households in Poland, taking into account the strengths and weaknesses and the opportunities and risks of their business, which is based on the known with the organization and management of a SWOT analysis. The article uses the method of analysis of the literature, legislation, industry reports. The hypothesis of the research article

---

<sup>1</sup> Autor jest pracownikiem Katedry Bankowości na Wydziale Ekonomii, e-mail: krzysztof.waliszewski@ue.poznan.pl.

reads: near-bank institutions in Poland should work, but the state taking care of the interests of customers-consumers of these institutions should provide them with an adequate level of protection that can be achieved by extending these institutions financial regulation and supervision by the Polish Financial Supervision Authority (KNF).

**Key words:** near-bank institutions, shadow banking, financial system regulation, consumer credit, finance companies

## Wprowadzenie

Rola niebankowych instytucji finansowych – NBFIs (z ang. *non-bank financial institutions*) – wzrasta nie tylko w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej, ale również w skali międzynarodowej i globalnej. Częścią tych instytucji są parabanki tworzące równoległy, nieregulowany przez państwo system usług finansowych przede wszystkim dla osób fizycznych. Współczesny kryzys finansowy pokazał, że z nieregulowanymi instytucjami finansowymi i ich działalnością oraz kreowanymi przez nie instrumentami finansowymi wiąże się istotne ryzyko systemowe. Jego materializacja prowadzi do powstania zagrożeń w funkcjonowaniu całego systemu finansowego, a wzajemne powiązania między instytucjami bankowymi i parabankowymi prowadzą do przenoszenia się ryzyka z systemu nieregulowanego do sfery regulowanej. Również w Polsce, szczególnie jako pokłosie afery Amber Gold, rozgorzała publiczna dyskusja o roli parabanków na rynku usług finansowych dla gospodarstw domowych oraz zagrożeń związanych z ich funkcjonowaniem, a także o istocie i zakresie objęcia ich regulacjami i nadzorem ze strony państwa. Tematyka instytucji parabankowych w Polsce i ich działalności, mimo ciągle wzrastającego znaczenia, jest nadal niedostatecznie zbadana, a pierwsze prace naukowe na ten temat potwierdzają, że warto tę tematykę badawczą podejmować z różnych punktów widzenia – w tym prawnego<sup>2</sup> i ekonomicznego<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Pierwszą w Polsce pracą naukową na ten temat jest praca W. Srokosza na stopień doktora habilitowanego nauk prawnych, specjalność: prawo finansowe, rozpatrująca instytucje parabankowe głównie od strony prawnej *Instytucje parabankowe w Polsce*, Uniwersytet Wrocławski; Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, 19 listopada 2012, która doczekała się publikacji nakładem wydawnictwa Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011.

<sup>3</sup> Pierwszą w Polsce publikacją, będącą efektem wysiłków badawczych podjętych przez pracowników i współpracowników Katedry Bankowości Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu nad tematyką instytucji parabankowych od strony ekonomicznej jest książka *Instytucje parabankowe na rynku usług bankowych w Polsce*, red. K. Waliszewski, G. Kotliński, CeDeWu, Warszawa 2012.

## 1. Definicja działalności parabankowej na tle definicji banku i czynności bankowych

We współczesnym systemie finansowym, poza bankami tworzącymi sektor bankowy, można wyróżnić równoległy system bankowy (*shadow banking*), w którym działają instytucje finansowe wykonujące czynności substytucyjne do czynności bankowych, ale niepodlegające specyficznym dla banków regulacjom prawnym, nadzorowi finansowemu oraz systemowi gwarantowania depozytów – tego typu instytucje określa się mianem parabanków<sup>4</sup>. Nie można traktować regulowanego i nieregulowanego sektora finansowego/bankowego jako dwóch niezależnych systemów, ale jako jeden system wzajemnie się przenikający i uzupełniający. Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że uczestnikami *shadow banking* są często same banki, a konkretniej – wydzielone z banków spółki i fundusze. Jest to tzw. arbitraż regulacyjny, który polega na przenoszeniu części działalności, zwykle przeregulowanej, w obszar nieobjęty działaniami regulacyjnymi<sup>5</sup>. Ze względu na dużą rolę równoległego systemu bankowego w systemie finansowym, można w odniesieniu do parabanków zastosować bankową zasadę „zbyt wiele, by upaść” (*too big to fail*)<sup>6</sup> lub – za ekonomicznym noblistą Josephem Stiglitzem – „zbyt powiązani, by upaść” (*too connected to fail*).

Pojęcie banku oraz rodzaje czynności bankowych w Polsce są regulowane przez ustawę z 29 sierpnia 1997 roku – Prawo bankowe. Bank jest osobą prawną utworzoną zgodnie z przepisami, działającą na podstawie zezwoleń uprawniających do wykonywania czynności bankowych, które obciążają ryzykiem środki powierzone pod jakimkolwiek tytułem zwrotnym. Działalność bankowa polega zatem z jednej strony na przyjmowaniu od klientów różnorodnych środków o charakterze zwrotnym, np. depozytów, zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych, i obciążaniem ich ryzykiem, czyli inwestowaniem, a więc udzielanie pożyczek i kredytów, nabywanie i zbywanie papierów wartościowych, realizacja inwestycji finansowych w spółki. Zgodnie z zapisami tej ustawy, pojęcie „bank” jest zastrzeżone wyłącznie dla instytucji, która działa na podstawie zezwolenia właściwych władz nadzorczych – w Polsce organem nadzoru bankowego jest Komisja Nadzoru Finansowego (KNF). Zezwolenia te odnoszą się do licencji bankowej (zezwolenie na utworzenie banku) oraz zezwolenia na rozpoczęcie przez bank działalności operacyjnej. Uzyskanie ich obu jest związane ze spełnieniem szeregu wymogów o charakterze kapitałowym (kapitał finansowy i rzeczowy),

<sup>4</sup> K. Waliszewski, *Miejsce i rola parabanków w systemie finansowym i gospodarce*, w: *Institucje parabankowe na rynku usług bankowych w Polsce*, red. K. Waliszewski, G. Kotliński, CeDeWu, Warszawa, 2012.

<sup>5</sup> B. Domańska-Szaruga, A. Rak, *Wykluczenie kredytowe jako istotny czynnik rozwoju instytucji parabankowych*, „Zarządzanie i Finanse” 2013, nr 1/2.

<sup>6</sup> P. Masiukiewicz, *Parabanki – zbyt wiele by upaść*, Alterum, Warszawa 2013.

organizacyjnym (odpowiednia struktura organizacyjna banku i placówek terenowych), kompetencyjnym (osoby mające pełnić funkcje członków zarządu banku muszą posiadać odpowiednie wykształcenie i doświadczenie zawodowe), biznesowym (do wniosku o wydanie licencji bankowej załącza się plan działalności banku na okres minimum 3 lat). Celem reglamentowania działalności bankowej i zamkniętego dostępu do wykonywania czynności bankowych jest zapewnienie bezpieczeństwa środków zgromadzonych w banku – w ujęciu dosłownym, fizycznym i przenośnym – oraz ochrona interesów klientów banku. Wykonywanie czynności bankowych i używanie słowa „bank” bez wymaganych zezwoleń, a szczególnie wykonywanie działalności polegającej na gromadzeniu środków pieniężnych innych osób fizycznych, prawnych lub jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej w celu udzielania kredytów, pożyczek pieniężnych lub obciążania ryzykiem tych środków w inny sposób, podlega grzywnie do 5 mln zł i karze pozbawienia wolności do 3 lat.

Czynności realizowane przez bank, opierające się na klasyfikacji legalnej, normatywnej, bo zawartej w ustawie Prawo bankowe, można podzielić na trzy grupy:

- czynności bankowe zastrzeżone wyłącznie dla banków (*sensu stricto*),
- czynności, które mogą wykonywać banki i jeżeli je wykonują, są czynnościami bankowymi (*sensu largo*),
- inne operacje i usługi bankowe.

Tabela 1. Rodzaje czynności realizowanych przez banki

Rodzaj czynności	Zakres czynności
czynności bankowe <i>sensu stricto</i> (art. 5 ust. 1)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• przyjmowanie wkładów pieniężnych płatnych na żądanie lub z nadejściem oznaczonego terminu oraz prowadzenie rachunków tych wkładów;</li> <li>• prowadzenie innych rachunków bankowych;</li> <li>• udzielanie kredytów;</li> <li>• udzielanie i potwierdzanie gwarancji bankowych oraz otwieranie i potwierdzanie akredytyw;</li> <li>• emitowanie bankowych papierów wartościowych;</li> <li>• przeprowadzanie bankowych rozliczeń pieniężnych;</li> <li>• wykonywanie innych czynności przewidzianych wyłącznie dla banku w odrębnych ustawach;</li> </ul>
czynności bankowe <i>sensu largo</i> (art. 5 ust. 2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• udzielanie pożyczek pieniężnych;</li> <li>• operacje czekowe i wekslowe oraz operacje, których przedmiotem są warrandy;</li> <li>• świadczenie usług płatniczych oraz wydawanie pieniądza elektronicznego;</li> <li>• terminowe operacje finansowe;</li> <li>• nabywanie i zbywanie wierzytelności pieniężnych;</li> <li>• przechowywanie przedmiotów i papierów wartościowych oraz udostępnianie skrytek sejfowych;</li> <li>• prowadzenie skupu i sprzedaży wartości dewizowych;</li> <li>• udzielanie i potwierdzanie poręczeń;</li> <li>• wykonywanie czynności zleconych, związanych z emisją papierów wartościowych;</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>· pośrednictwo w dokonywaniu przekazów pieniężnych oraz rozliczeń w obrocie dewizowym.</li> </ul>
usługi bankowe (art. 6)	<p>Banki mogą:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· obejmować lub nabywać akcje i prawa z akcji, udziały innej osoby prawnej i jednostki uczestnictwa w funduszach inwestycyjnych;</li> <li>· zaciągać zobowiązania związane z emisją papierów wartościowych;</li> <li>· dokonywać obrotu papierami wartościowymi;</li> <li>· dokonywać, na warunkach uzgodnionych z dłużnikiem, zamiany wierzytelności na składniki majątku dłużnika;</li> <li>· nabywać i zbywać nieruchomości;</li> <li>· świadczyć usługi konsultacyjno-doradcze w sprawach finansowych;</li> <li>· 6a) świadczyć usługi certyfikacyjne w rozumieniu przepisów o podpisie elektronicznym, z wyłączeniem wydawania certyfikatów kwalifikowanych wykorzystywanych przez banki w czynnościach, których są stronami;</li> <li>· świadczyć inne usługi finansowe;</li> <li>· wykonywać inne czynności, jeżeli przepisy odrębnych ustaw uprawniają je do tego.</li> </ul>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ustawy z 29 sierpnia 1997 roku – Prawo bankowe.

Ze względu na to, że w polskim systemie prawa (w określonym akcie prawnym) nie funkcjonuje legalna (normatywna) definicja parabanku, w literaturze można spotkać wiele definicji o charakterze enumeratywnym, wyliczającym, w których wymienia się instytucje nazywane parabankami<sup>7</sup>.

Według innego, zawężającego podejścia, terminem parabanku powinno się określać jedynie te podmioty, inne niż banki, które na podstawie odrębnych ustaw są uprawnione do wykonywania czynności wymienionych w art. 5 ust 1. Prawa bankowego, zwłaszcza do prowadzenia działalności depozytowo-kredytowej<sup>8</sup>. W Polsce warunek taki spełniają, po zmianach przepisów obowiązujących od 27 października 2012 roku<sup>9</sup>, jedynie spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, w których depozyty złożone od 29 listopada 2013 roku podlegają gwarantowaniu przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny (BFG). Na tle pojęcia banku, działalności bankowej i czynności bankowych można sformułować definicję parabanku i działalności parabankowej w ujęciu wąskim i szerokim.

<sup>7</sup> Więcej na ten temat: D. Korenik, *Konkurencyjność i konkurencja banków polskich od lat dziewięćdziesiątych XX wieku. Rynek klientów indywidualnych i gospodarczych*, AE, Wrocław 2002; W. Szpringer, *Wpływ instytucji parabankowych na bezpieczeństwo i stabilność rynków finansowych*, „Bezpieczny Bank” 1998, nr 4; W. Szpringer, *Problem parabanków na tle pojęcia banku jako instytucji kredytowej w Unii Europejskiej*, „Prawo Bankowe” 2004, nr 11; L. Góral, *Instytucje „parabankowe” w ustawodawstwie wybranych krajów Unii Europejskiej i w Polsce*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1997, nr 10.

<sup>8</sup> M. Szakun, M. Bieszki, *Analiza regulacji dotyczących funkcjonowania niebankowych instytucji finansowych pod kątem należytej ochrony interesów ekonomicznych i prawnych ich klientów*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, Opinie i Ekspertyzy OE-201, Warszawa, luty 2013.

<sup>9</sup> Ustawa z 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych.

Jeżeli przyjąć, że podstawowymi czynnościami bankowymi, których nie mogą wykonywać inne podmioty, jest przyjmowanie wkładów bieżących (*a vista*) i terminowych (lokaty), prowadzenie ich rachunków, a następnie obciążanie ich ryzykiem, jakim jest udzielanie kredytów bankowych, to w wąskim ujęciu parabankiem można nazwać instytucję, która przyjmuje środki pieniężne od ludności pod tytułem zwrotnym. Następnie obciąża je ryzykiem związanym z prowadzeniem działalności pożyczkowej, nabywaniem papierów wartościowych – udziałów i akcji w innych spółkach, nabywaniem metali szlachetnych, nieruchomości itp., choć nie posiada licencji bankowej, a zatem nie spełnia wymogów, które są konieczne do jej uzyskania, i nie podlega nadzorowi bankowemu ze strony KNF, z którym wiąże się przestrzeganie przepisów ustawy Prawo bankowe w zakresie osiągnięcia wymogów kapitałowych, limitów koncentracji wiarygodności, obowiązków zarządzania ryzykiem i utrzymywania płynności finansowej na odpowiednim poziomie, konieczność badania zdolności i wiarygodności kredytowej przed udzieleniem kredytu (a zatem korzystania z danych Biura Informacji Kredytowej i przesyłania tam danych o swoich klientach) oraz zobowiązanie do starannego i ostrożnego działania w celu ochrony powierzonych środków przez deponentów. Wkłady złożone w instytucji parabankowej, niezależnie od wykorzystywanej dla celu formy prawnej ich przekazania<sup>10</sup>, nie są objęte systemem gwarantowania ze strony BFG, a zatem klienci ponoszą pełne ryzyko nieodzyskania oszczędności w przypadku upadłości takiego podmiotu.

W przypadku spółki pożyczkowej dla uznania jej za parabank w ujęciu wąskim istotne jest, z jakich źródeł pochodzą środki na prowadzenie działalności pożyczkowej, czy są to środki własne spółki lub w postaci pożyczek od właścicieli (wówczas nie uznamy jej za parabank), czy pochodzą z wkładów niezależnie od ich formy prawnej złożonych przez klientów pod tytułem zwrotnym.

Do parabanków w ujęciu wąskim w Polsce można zaliczyć również spółki inwestycyjne, które przyjmują środki pieniężne od klientów i inwestują w instrumenty rzeczowe i finansowe.

W ujęciu szerokim parabank to każda instytucja niebędąca bankiem, która świadczy usługi podobne do bankowych, np. spółki pożyczkowe (udzielanie pożyczek pieniężnych klientom indywidualnym), realizowanie rozliczeń pieniężnych (biura usług płatniczych, instytucje płatnicze), fundusze poręczeniowe i pożyczkowe (udzielanie pożyczek i gwarancji podmiotom gospodarczym), spółki doradztwa finansowego (świadczenie usług doradztwa finansowego).

---

<sup>10</sup> Spółka Amber Gold nie zawierała z klientami typowych umów depozytów pieniężnych, umowy depozytów towarowych na przechowywanie i obrót metalami szlachetnymi (złoto, srebro, platyna), opartych na regulowanej w kodeksie cywilnym umowie składu. Każdy klient otrzymywał od parabanku certyfikat – dokument poświadczający prawo własności złożonego w depozycie metalu szlachetnego. W związku z tym zgodnie z interpretacją spółki nie była to działalność bankowa regulowana i nadzorowana przez KNF.



Warto jeszcze nadmienić o pojęciu kredytu konsumenckiego, który może mieć formę kredytu bankowego lub niebankowej pożyczki pieniężnej, a zatem może być udzielany zarówno przez bank, jak i instytucję niebankową, np. spółkę pożyczkową<sup>11</sup>. Zgodnie z ustawą z 11 maja 2011 roku o kredycie konsumenckim, przez umowę o kredyt konsumencki rozumie się umowę o kredyt w wysokości nie większej niż 255 550 zł albo równowartość tej kwoty w walucie innej niż waluta polska, który kredytodawca<sup>12</sup> w zakresie swojej działalności udziela lub daje przyrzeczenie udzielenia konsumentowi<sup>13</sup>. Na kredytodawcy kredytu konsumenckiego ciąży szereg obowiązków, których rzetelne wypełnienie służy realizacji zasad odpowiedzialnego kredytowania (*responsible lending*) i zadłużania się (*responsible borrowing*), m.in. przedstawienie przed zawarciem umowy kredytowej arkusza informacyjnego w zestandaryzowanej formie, zawarcie w umowie kredytu konsumenckiego wszystkich wymienionych w ustawie punktów, poinformowanie konsumenta o rocznej rzeczywistej stopie oprocentowania (RRSO) i całkowitym koszcie kredytu, a także o jego uprawnieniu do wcześniejszej spłaty kredytu konsumenckiego.

W przypadku instytucji pożyczkowych, udzielających niebankowych pożyczek pieniężnych w formie kredytu konsumenckiego, dyskusja dotyczy wykorzystywania przez nie luk prawnych i obchodzenia przepisów dotyczących odsetek maksymalnych, zapisanych w kodeksie cywilnym na poziomie 4-krotności stopy lombardowej NBP przez system opłat i prowizji za przyznanie pożyczki, jej udzielenie, administrację, a w końcu za inkasowanie rat pożyczki w domu klienta. Tak skomplikowany system opłat i prowizji oraz relatywnie krótkie okresy finansowania powodują, że rzeczywista stopa procentowa takich pożyczek sięga od kilkudziesięciu do kilku tysięcy procent.

## 2. Instytucje parabankowe w statystykach międzynarodowych

Międzynarodowa dyskusja nad zagadnieniem parabanków i ich działalności rozgorzała po wybuchu światowego kryzysu finansowego w 2008 roku, za który zaczęto również częściowo obwiniać parabanki i ich nieregulowaną działalność. W wyniku pokryzysowej regulacji systemu finansowego i działalności instytucji

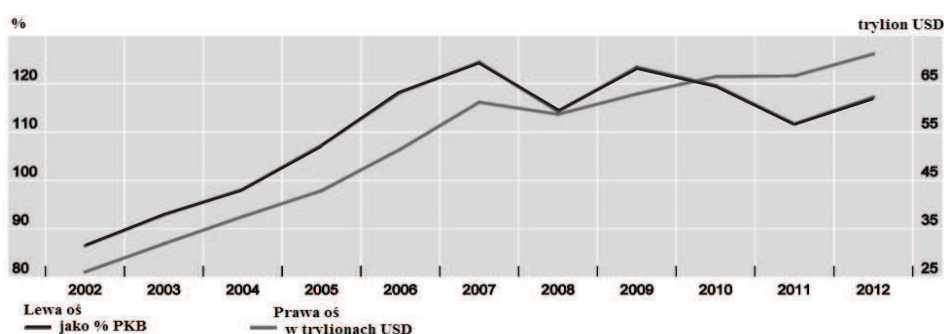
---

<sup>11</sup> Więcej na temat niebankowych firm pożyczkowych w: M. Szakun, A. Roter, *Niebankowe firmy pożyczkowe w Polsce – rynek i regulacje*, w: *Wyzwania regulacji rynków finansowych. Unia bankowa. Kontrahenci centralni. Parabanki*, red. G. Rogowski, Oficyna Allerhanda, Kraków – Warszawa 2013.

<sup>12</sup> Kredytodawca to przedsiębiorca w rozumieniu przepisów ustawy z 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny, który w zakresie swojej działalności gospodarczej lub zawodowej, udziela lub daje przyrzeczenie udzielenia konsumentowi kredytu.

<sup>13</sup> Konsument w rozumieniu przepisów ustawy z 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny to osoba fizyczna dokonująca czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową.

finansowych i bankowych w kwietniu 2009 roku powołano Radę Stabilności Finansowej (*Financial Stability Board, FSB*). Rada Stabilności Finansowej wspiera i koordynuje działanie największych krajowych organów finansowych na szczeblu międzynarodowym, ministerstw finansów, banków centralnych i międzynarodowych instytucji finansowych. Wśród licznych zadań FSB jest zainteresowanie zagadnieniami związanymi z *shadow banking*<sup>14</sup>. W październiku 2011 roku Rada opracowała dokument o systemie *shadow banking* i rekomendacjach w celu wzmocnienia nadzoru i regulacji (*FSB report with recommendations to strengthen oversight and regulation of shadow banking*). Raz w roku opracowuje też raport o parabankach w ujęciu globalnym *Global Shadow Banking Monitoring Report*.



Rysunek 1. Aktywa niebankowych pośredników finansowych w 20 krajach i strefie euro

Źródło: *Global Shadow Banking Monitoring Report 2013*, Financial Stability Board, 14 listopada 2013, [www.financialstabilityboard.org](http://www.financialstabilityboard.org) [dostęp 25.04.2014].

Z ostatniego raportu opublikowanego w 2013 roku wynika, że w ujęciu globalnym aktywa niebankowych instytucji finansowych osiągnęły wartość 71,2 trylionów USD, co odpowiadało 116% PKB.

W strukturze podmiotowej do największych rynków instytucji parabankowych należy zaliczyć Stany Zjednoczone, strefę euro i Wielką Brytanię, w których występowało zróżnicowanie wartości aktywów parabanków w stosunku do PKB (tabela 2).

Tabela 2. Aktywa sektora *shadow banking* w 2011 roku

Wyszczególnienie	Wartość (tryliony USD)	Procent PKB
Stany Zjednoczone	23	152
strefa euro	22	168
Wielka Brytania	9	370

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Global Shadow Banking Monitoring Report 2012*, [www.financialstabilityboard.org](http://www.financialstabilityboard.org) [dostęp 25.04.2014]

<sup>14</sup> S. Kasiewicz, L. Kurkliński, *Shadow banking – dylematy decyzyjne*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse. Rynki finansowe. Ubezpieczenia” 2013, nr 62.

W przypadku Unii Europejskiej opracowano Zieloną Księgę, równoległy system bankowy<sup>15</sup>, oraz podjęto konsultacje w sprawie regulacji parabanków. W dalszych pracach Komisja Europejska skupiła się na następujących grupach podmiotów:

- podmioty specjalnego przeznaczenia, które dokonują transformacji terminów zapadalności lub transformacji płynności, np. spółki sekurytyzacyjne, takie jak spółki do celów programu emisji papierów wartościowych zabezpieczonych na aktywach emitenta – ABCP (z ang. *asset-backed commercial paper*), celowe spółki inwestycyjne – SIVs (z ang. *special investment vehicles*) oraz pozostałe spółki celowe – SPVs (z ang. *special purpose vehicles*);
- fundusze rynku pieniężnego – MMFs (z ang. *monetary market funds*) oraz inne rodzaje funduszy inwestycyjnych lub produktów wykazujących cechy depozytowe, które sprawiają, że są one podatne na skutki masowych umorzeń (masowe działania);
- fundusze inwestycyjne, w tym fundusze inwestycyjne typu ETF (z ang. *exchange-traded fund*), które udzielają kredytów lub stosują dźwignię finansową;
- przedsiębiorstwa finansowe i podmioty obracające papierami wartościowymi, udzielające kredytów lub gwarancji kredytowych lub dokonujące transformacji terminów zapadalności lub transformacji płynnością, które nie są regulowane przepisami dotyczącymi banków;
- zakłady ubezpieczeń i zakłady reasekuracji, które emitują produkty kredytowe lub udzielają im gwarancji.

Ponadto, niezależnie od formy prawnej podmiotów zainteresowaniem Komisji Europejskiej, są takie działalności, jak sekurytyzacja oraz pożyczki papierów wartościowych i transakcje repo. Należy oczekiwać, że na poziomie Wspólnoty Europejskiej zostaną wprowadzone regulacje prawne dotyczące parabanków, które następnie, zgodnie z ideą harmonizacji, zostaną zaimplementowane do krajowych systemów prawnych państwu UE.

### **3. Silne i słabe strony oraz szanse i zagrożenia parabanków w Polsce – analiza SWOT**

Historia działalności instytucji parabankowych w Polsce jest tak długa, jak długo trwa okres transformacji ustrojowej, a w skali międzynarodowej od lat dwudziestych XX wieku, kiedy Charles Ponzi stworzył pierwszą piramidę finansową, nazwaną schematem Ponziego. W jego ślady poszli kolejni oszuści. Najbardziej znaną współcześnie piramidą finansową jest ta stworzona w Stanach Zjednoczonych przez Bernarda Madoffa, której kres położył globalny kryzys finansowy

---

<sup>15</sup> Bruksela, 19 marca 2012 roku COM(2012) 102 final.

XXI wieku oraz piramida MMM zorganizowana w Rosji w 1989 roku przez braci Siergieja i Wiaczesława Mawrodich.

Bernard Madoff za przygotowanie największej piramidy finansowej w dziejach został skazany na 150 lat więzienia. To, co daje się zauważyć jako pewną prawidłowość, to nieumiejętność uczenia się na własnych błędach, i to nie tylko przez polskie społeczeństwo. Skutkiem tego są wybuchające co jakiś czas afery finansowe z rzeszą oszukanych i poszkodowanych klientów oraz pretensjami kierowanymi pod adresem państwa, że nie zapewniło należytej ochrony klientom tych instytucji.

KNF prowadzi listę ostrzeżeń publicznych o instytucjach, co do których istnieje podejrzenie, że prowadzą bez zezwolenia działalność regulowaną i nadzorowaną przez KNF. Według stanu na kwiecień 2014 roku na liście tej znajdowały się 52 podmioty, co do których KNF złożyła do właściwych prokuratur zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstwa przez wykonywanie czynności bankowych, szczególnie przyjmowanie wkładów pieniężnych w celu obciążania ich ryzykiem. Pięć z tych podmiotów znajdowało się w upadłości likwidacyjnej<sup>16</sup>. Najbardziej znane w Polsce afery związane z upadłością parabanków to: Bezpieczna Kasa Oszczędności Lecha Groblnego, Dom Maklerski WGI, agencje płatnicze (Multikasa, Grosik, Okienko Kasowe), Finroyal, Amber Gold, Opulentia<sup>17</sup>.

Instytucje parabankowe w Polsce pełnią wiele pozytywnych funkcji, ponieważ obsługują te segmenty rynku usług finansowych, którymi nie są zainteresowane banki. W tym sensie zapobiegają wykluczeniu społecznemu i finansowemu. Zdanie to jest prawdziwe pod warunkiem, że zarówno konsumenci, jak i instytucje parabankowe świadczące im usługi finansowe działają odpowiedzialnie, tzn. mają pełną wzajemną informację o sobie, a działanie parabanków nie prowadzi do narastania zadłużenia, a w konsekwencji do nadmiernego zadłużenia. W analizie instytucji parabankowych w Polsce, dla celów niniejszego artykułu, zostanie zastosowana analiza SWOT, czyli zestawienie silnych i słabych stron tkwiących wewnątrz organizacji, a także szans i zagrożeń płynących z otoczenia.

---

<sup>16</sup> Lista ostrzeżeń publicznych Komisji Nadzoru Finansowego, [www.knf.gov.pl](http://www.knf.gov.pl) [dostęp 25.04.2014].

<sup>17</sup> Więcej na temat historii parabanków w Polsce i na świecie: G. Kotliński, *Historia i rozwój działalności instytucji parabankowych po przełomie ustrojowym w Polsce*, w: *Instytucje parabankowe na rynku usług bankowych w Polsce*.

Tabela 3. Analiza SWOT instytucji parabankowych w Polsce

Wnętrze organizacji	Otoczenie organizacji
<p>Silne strony</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dobrze rozbudowane kanały sprzedażowe.</li> <li>• Profesjonalnie przygotowane kampanie marketingowe, zarówno produktowe jak i wizerunkowe.</li> <li>• Niesformalizowany tryb przyznawania pożyczek, co ułatwia obsługę klientów parabanków.</li> </ul>	<p>Szanse</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Świadczenie usług wykluczonym.</li> <li>• Zachowawcze podejście banków do pewnych grup klientów i brak oferty dla nich.</li> <li>• Wykorzystywanie nisz rynkowych.</li> <li>• Szybki rozwój skomplikowanych form płatności elektronicznych niezrozumiałych dla klientów niepodążających za nowinkami technologicznymi.</li> <li>• Luki w działalności organów nadzoru finansowego.</li> <li>• Brak współpracy między wszystkimi organami władzy państwowej i organami nadzoru finansowego.</li> <li>• Przenoszenie działalności bankowej do internetu – do wirtualnych banków łatwiej można się upodabniać.</li> <li>• Pogłębienie współpracy między nadzorami finansowymi na szczeblu Unii Europejskiej.</li> </ul>
<p>Słabe strony</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Negatywny wydźwięk społeczny słowa „parabank”.</li> <li>• Stosowanie skomplikowanego systemu opłat i prowizji.</li> <li>• „Obchodzenie” przepisów o odsetkach maksymalnych.</li> <li>• Inwestowanie pozyskanego kapitału od klientów w mało płynne aktywa, np. nieruchomości, dzieła sztuki.</li> <li>• Brak gwarancji zwrotu środków w przypadku upadłości parabanku.</li> </ul>	<p>Zagrożenia</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Uściślenie przepisów nadzorczych.</li> <li>• Zacieśnienie reguł i zasad współpracy organów nadzoru i ścigania przestępstw.</li> <li>• Radykalna poprawa jakości usług bankowych.</li> <li>• Ograniczenie zakresu obrotu gotówkowego.</li> </ul>

Źródło: Opracowanie własne z wykorzystaniem: G. Kotliński, *Historia i rozwój działalności instytucji parabankowych po przełomie ustrojowym w Polsce*, w: *Instytucje parabankowe na rynku usług bankowych w Polsce*.

#### 4. Perspektywy rozwoju parabanków w Polsce

W marcu 2013 roku opublikowano raport pt. *Analiza działań organów i instytucji państwowych w odniesieniu do Amber Gold sp. z o.o.* Przygotował go Komitet Stabilności Finansowej, który działa przy Ministerstwie Finansów od grudnia 2007 roku. Wynika kilka ważnych wniosków na temat przyczyn afery Amber Gold.

Działalność Amber Gold, która polegała na nielegalnym gromadzeniu środków pieniężnych innych osób i obciążaniu ich ryzykiem, powinna być uniemożliwiona. Kilkuletnia ekspansja działalności Amber Gold była wynikiem zbiegu błędów i zaniechań po stronie części instytucji i organów państwowych, które nie realizowały swoich kompetencji w sposób należyty. Dokonana w raporcie ocena działań poszczególnych instytucji i organów państwowych wskazuje m.in. na istotne problemy z przepływem informacji między tymi instytucjami i organami oraz z prawidłowym wykorzystaniem otrzymywanych informacji o nieprawidłowościach w funkcjonowaniu Amber Gold sp. z o.o. Gdyby informacje przekazywane przez Komisję Nadzoru Finansowego zostały przez Prokuraturę Rejonową Gdańsk-Wrzeszcz oraz Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów procedowane w sposób, w jaki wymagała tego sytuacja, oraz gdyby konsekwencją otrzymania tych informacji były adekwatne czynności kontrolne, nielegalna działalność Amber Gold mogłaby zostać uniemożliwiona już na wczesnym etapie działania, kiedy jej skala nie była jeszcze znacząca.

W konsekwencji przez działalność właściciela parabanku straty poniosły tysiące osób. Prokuratura z imienia i nazwiska ustaliła prawie 12 tys. poszkodowanych, a straty klientów oszacowano na około 670 milionów złotych. Środki te były inwestowane nie tylko w złoto, srebro i platynę, ale w papiery wartościowe, drogie samochody, nieruchomości mieszkaniowe i inwestycyjne oraz te, w których spółka prowadziła działalność (m.in. upadłe linie lotnicze OLT Express), udzielanie wysokooprocentowanych pożyczek pieniężnych. Część środków w ogóle zniknęła ze spółki. Dotychczas syndyk masy upadłościowej zlicytował majątek spółki na kwotę ok. 30 mln zł, a cały majątek spółki jest szacowany na 110 mln zł. Poszkodowani przez parabank Amber Gold złożyli nawet pozew zbiorowy w kwietniu 2014 roku przeciwko Skarbowi Państwa, w którym domagają się uznania winy urzędników i prokuratorów, którzy lekceważyli niepokojące sygnały o działalności parabanku.

W konsekwencji afery Amber Gold i prac Komitetu Stabilności Finansowej, w sierpniu 2013 roku, opracowano i przekazano do konsultacji społecznych projekt założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o nadzorze finansowym, ustawy Prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw. W kwietniu 2014 roku projekt założeń był na etapie uzgodnień realizowanych przez Komitet Rady Ministrów, a 17 kwietnia 2014 roku został rozpatrzony przez Komitet Rady Ministrów i skierowany pod obrady Rady Ministrów. 8 maja 2014 roku Rada Ministrów po dyskusji przyjęła założenia.

Projekt zakłada rozszerzenie na wszystkie sektory rynku finansowego uprawnień Komisji Nadzoru Finansowego do prowadzenia postępowania wyjaśniającego wobec podmiotów, wobec których zachodzi podejrzenie, że wykonują działalność bez zezwolenia. Ponadto planuje się zaostrzenie sankcji karnych za gromadzenie bez zezwolenia środków finansowych innych osób, w celu obciążania ich ryzykiem (grzywna do 10 mln zł, kara pozbawienia wolności do 5 lat).

Kolejnym elementem projektu jest usprawnienie trybu współpracy Komisji Nadzoru Finansowego z organami ścigania w zakresie składania zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa.

Ważną propozycją projektu jest wprowadzenie reglamentacji działalności związanej z udzielaniem kredytów konsumenckich poprzez uzależnienie jej wykonywania od obowiązku uzyskania wpisu w rejestrze działalności regulowanej, a także ograniczenie możliwości pobierania nadmiernych opłat, prowizji i odsetek w umowach pożyczek i kredytów. Innym warunkiem ma też być określenie zasad dostępu, przekazywania i wymiany informacji o udzielonych kredytach konsumenckich przez banki i pożyczkodawców niebankowych. Do już istniejących regulacji odsetek maksymalnych na poziomie 4-krotności stopy lombardowej NBP projektuje się dołożenie limitu na koszty pozaodsetkowe, związane z opłatami i prowizjami uiszczanymi przez kredytodawców kredytu konsumencjkiego od klientów obliczany zgodnie z wzorem<sup>18</sup>:

$$CKP = (K \times 25\%) + \left( K \times \frac{n}{R} \times 30\% \right) \leq 100\% \times K,$$

gdzie:

- CKP – całkowity koszt kredytu z wyłączeniem odsetek,
- K – całkowita kwota kredytu,
- n – okres spłaty wyrażony w dniach,
- R – liczba dni w roku.

W efekcie całkowity koszt kredytu (CKK), z uwzględnieniem kosztów odsetkowych i pozaodsetkowych, nie może przekraczać kwoty kapitału 100% powiększonej o maksymalne odsetki obliczone od tego kapitału:

$$CKK_{\max} = CKP + 4 \times R_{\text{lombardowa}} \times K \leq (100\% + 4 \times R_{\text{lombardowa}}) \times K$$

Ze wzoru wynika, że według stanu na koniec kwietnia 2014 roku, kiedy stopa lombardowa NBP wynosi 4%, całkowity koszt kredytu łącznie z odsetkami nie może przekroczyć 116% kwoty kapitału w stosunku rocznym wobec obecnych, które są na poziomie nawet kilku tysięcy procent. Projektowane regulacje mają zatem na celu ochronę konsumenta usług kredytowych oraz zapobieganie nadmiernemu zadłużeniu.

Wprowadzenie w życie projektowanych przepisów przyczyni się do zwiększenia transparentności rynku pożyczek pozabankowych, a także zapobiegnie powstaniu i rozwojowi instytucji parabankowej przyjmującej środki od klientów pod tytułem zwrotnym, a zatem przyniesie pozytywne efekty dla całej branży instytucji parabankowych. Jednak zadanie właściwego uregulowania funkcjono-

<sup>18</sup> Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, ustawy – Prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw, wersja z 18 kwietnia 2014 roku.

wania bankowości równoległej, zarówno w skali globalnej (*Financial Stability Board*), europejskiej (Komisja Europejska), jak i polskiej (KNF), jest dopiero w początkowej fazie realizacji i wymaga od wymienionych instytucji jeszcze wiele pracy<sup>19</sup>.

## Zakończenie

Wzrost roli niebankowych instytucji finansowych, w tym instytucji parabankowych, to trend obserwowany w skali międzynarodowej i globalnej, ze szczytem wartości aktywów w 2007 roku – roku przedkryzysowym, w którym, zgodnie z raportem nowojorskiego FED, operacje przeprowadzane w ramach sektora niebankowych instytucji finansowych w USA stanowiły niemal dwukrotność operacji zaewidencjonowanych na rachunkach systemu bankowego<sup>20</sup> oraz drastycznym spadkiem w 2008 roku – okresie wybuchu współczesnego kryzysu finansowego i upadłości banku inwestycyjnego Lehman Brothers.

W Polsce powtarzalność afer związanych z załamaniem piramid finansowych rozpoczyna dyskusję na temat konieczności objęcia tych instytucji ramami regulacyjnymi i wymogami oraz poddania ich nadzorowi. Nigdy jednak, jak dotychczas, próby regulacji nie były tak dalece zaawansowane. Z drugiej strony państwo nie jest w stanie zakazać obywatelom nieodpowiedzialnych zachowań, a istotnym czynnikiem zmniejszającym ryzyko poniesienia strat przez klientów jest ich edukacja finansowa, która prowadzi do wykształcenia wiedzy i inteligencji finansowej, aby każdy konsument potrafił powiązać obietnicę wysokich zysków z wysokim ryzykiem, a łatwo uzyskany pieniądz z wysokimi kosztami. Wydaje się, że trudności ze skutecznym eliminowaniem zachowań przestępczych wiążą się z dwoma problemami: jednoznacznym zdefiniowaniem, co jest, a co nie jest zabronione (czyli co jest zarezerwowane dla „banków”) oraz wykryciem przypadków oszustw dokonywanych przez parabanki, które prowadzą formalnie legalną działalność. Wymaga z jednej strony szybkich procedur, a z drugiej dobrze znających się na finansach urzędników (kontrolerów)<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> A. Huterska, R. Huterski, *Porządkowanie funkcjonowania bankowości równoległej (shadow banking) w Polsce i Unii Europejskiej*, „Copernican Journal of Finance & Accounting” 2012, volume 1, issue 1.

<sup>20</sup> P. Masiukiewicz, *Regulacje a ryzyko shadow banking w Polsce*, „Zarządzanie i Finanse” 2012, nr 2/4.

<sup>21</sup> J. Karwowski, *Czy należy likwidować parabanki?*, „Zarządzanie i Finanse” 2013, nr 1/2.



## Bibliografia

- Analiza działań organów i instytucji państwowych w odniesieniu do Amber Gold sp. z o. o.*, raport Komitetu Stabilności Finansowej przy Radzie Ministrów, marzec 2013 r.
- Domańska-Szaruga B., Rak A., *Wykluczenie kredytowe jako istotny czynnik rozwoju instytucji parabankowych*, „Zarządzanie i Finanse” 2013, nr 1/2.
- Global Shadow Banking Monitoring Report 2012 i 2013*, [www.financialstabilityboard.org](http://www.financialstabilityboard.org)
- Huterska A., Huterski R., *Porządkowanie funkcjonowania bankowości równoległej (shadow banking) w Polsce i Unii Europejskiej*, „Copernican Journal of Finance & Accounting”, 2012, volume 1, issue 1.
- Instytucje parabankowe na rynku usług bankowych w Polsce*, red. K. Waliszewski, G. Koftliński, CeDeWu, Warszawa 2012.
- Karwowski J., *Czy należy likwidować parabanki?*, „Zarządzanie i Finanse” 2013, nr 1/2.
- Kasiewicz S., Kurkliński L., *Shadow banking – dylematy decyzyjne*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse. Rynki Finansowe. Ubezpieczenia” 2013, nr 62.
- Masiukiewicz P., *Parabanki – zbyt wiele by upaść*, Alterum, Warszawa 2013.
- Masiukiewicz P., *Regulacje a ryzyko shadow banking w Polsce*, „Zarządzanie i Finanse” 2012, nr 2/4.
- Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, ustawy – Prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw, wersja z 18 kwietnia 2014 r.
- Szakun M., Bieszki M., *Analiza regulacji dotyczących funkcjonowania niebankowych instytucji finansowych pod kątem należytej ochrony interesów ekonomicznych i prawnych ich klientów*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, Opinie i Ekspertyzy OE-201, Warszawa, luty 2013
- Szakun M., Roter A., *Niebankowe firmy pożyczkowe w Polsce – rynek i regulacje w: Wyzwania regulacji rynków finansowych. Unia bankowa. Kontrahenci centralni. Parabanki*, red. G. Rogowski, Oficyna Allerhandy, Kraków – Warszawa 2013.
- Ustawa z 11 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim.
- Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. prawo bankowe.
- Ustawa z 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych
- Ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny.
- [www.knf.gov.pl](http://www.knf.gov.pl)
- Zielona Księga. Równoległy System Bankowy*, Komisja Europejska, Bruksela, 19.3.2012 r., COM(2012) 102 final.