

## Znaczenie funduszu prywatyzacji banków polskich w procesie restrukturyzacji sektora bankowego w Polsce

*Anna Szelałowska*

Otwarcie polskiej gospodarki, które dokonało się na skutek transformacji gospodarczej, przyczyniło się do głębokich przemian na rynku usług bankowych w Polsce. Wchodząc na drogę gospodarki rynkowej wiele polskich podmiotów znalazło się wówczas na skraju bankructwa, co przyspieszyło zwiększanie należności zagrożonych w bankach. Znalazło to odzwierciedlenie w znacznym pogorszeniu sytuacji w sektorze bankowym w latach 1990–1991. Udział kredytów straconych i wątpliwych w całkowitej akcji kredytowej dochodził w niektórych z najważniejszych banków do 30-40%. Pojawiła się więc groźba poważnego kryzysu. Przedsiębiorstwa dobrze prosperujące starały się unikać zewnętrznego finansowania, ponieważ było ono za drogie, natomiast przedsiębiorstwa, które utraciły możliwość samofinansowania, zwiększały zadłużenie w celu utrzymania się na rynku. Pod koniec 1991 r. ogłoszono program prywatyzacji banków państwowych, a jednocześnie program ich restrukturyzacji finansowej. Program ten przewidywał dokapitalizowanie banków za pomocą obligacji restrukturyzacyjnych w zamian za

wyczyszczenie ich portfela kredytowego ze złych kredytów. Bankom udzielono pomocy w tworzeniu departamentów zajmujących się tym problemem. Mogły one sprzedawać należności na rynku, inicjować procedury upadłościowe wobec niewypłacalnych dłużników lub inicjować bankowe postępowanie ugodowe. W ramach tego programu przedsiębiorstwa borykające się z problemami finansowymi, ale rokujące nadzieję na generowanie zysków w przyszłości, mogły mieć umorzoną część zadłużenia lub rozłożyć jego spłatę. Restrukturyzacja pozwoliła niektórym bankom przetrwać najgorszy dla nich okres. Ustawa o restrukturyzacji finansowej była korzystna dla banków, gdyż przyczyniła się do zwiększenia ich kapitałów, pomogła w zdobyciu wielu doświadczeń, a przede wszystkim zmieniła stosunek banków do pożyczkobiorców. Z drugiej strony państwo miało w planach szybką prywatyzację tych banków, więc należało je najpierw dokapitalizować, pozbyć złych kredytów, by stały się atrakcyjnymi podmiotami do przejęcia przez silne banki zagraniczne.

Tabela 1 *Wartość należności wątpliwych i straconych w latach 1991-1995 (w mld PLZ)*

| Rok  | Należności wątpliwe | Należności stracone | Udział w kredytach ogółem (%) |
|------|---------------------|---------------------|-------------------------------|
| 1991 | 8.819,3             | 5.097,1             | 8,5                           |
| 1992 | 21.668,4            | 27.275,2            | 22,0                          |
| 1993 | 18.167,1            | 53.689,4            | 35,2                          |
| 1994 | 19.001,2            | 66.474,9            | 32,2                          |
| 1995 | 17.298,7            | 67.170,2            | 18,5                          |

Źródło: P. Wyczański, M. Gołajewska: *Polski system bankowy 1990-1995*. Warszawa 1996 Fundacja im. Fridricha Eberta, s. 104.

Sytuacja gospodarcza, która ukształtowała się w Polsce po trzech latach od przejścia do gospodarki wolnorynkowej, była główną przyczyną podjęcia decyzji o pomocy dla upadających i zadłużonych w bankach państwowych przedsiębiorstw. Wysoki poziom złych kredytów zagrażał przede wszystkim bankom utworzonym w 1989 r. z oddziałów NBP. Wprowadzona ustawa o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków<sup>1</sup> miała na celu regulację kredytu handlowego, postępowania ugodowego, prywatyzacji przedsiębiorstw, prywatyzacji banków oraz restrukturyzacji długów. Program restrukturyzacji zakładał trzy podstawowe cele:

1) wzmocnienie całego sektora bankowego, a przede wszystkim największych banków, które były własnością Skarbu Państwa;

2) przyspieszenie procesów restrukturyzacyjnych w gospodarce, poprzez eliminację podmiotów niezdolnych do funkcjonowania w otoczeniu rynkowym oraz wsparcie tych podmiotów, które miały szansę utrzymać się na rynku dzięki uzyskaniu kredytów na działalność gospodarczą;

3) otwarcie dodatkowej ścieżki prywatyzacyjnej, polegającej na odbiurokratyzowaniu drogi do rynku dla znacznej liczby przedsiębiorstw<sup>2</sup>.

Ustawa skierowana była początkowo do siedmiu banków wyodrębnionych z NBP. Spoczywał na nich główny ciężar obsługi przedsiębiorstw państwowych lub jednoosobowych spółek Skarbu Państwa. Twórcy ustawy oczekiwali oddłużenia przedsiębiorstw. Główną rolę w tym procesie miały odegrać właśnie banki komercyjne, które dzięki specjalnie utworzonym jednostkom organizacyjnym, miały specjalizować się w zarządzaniu portfelem złych kredytów. Szybki wzrost należności nieregularnych był charakterystyczną cechą polskiego sektora bankowego od 1991 r. (tabela 1).

Sytuację tę wywołały w głównej mierze odejście od gospodarki socjalistycznej i jej masowych dotacji do przedsiębiorstw oraz brak konkurencji. W ten sposób Polska dołączyła do grupy krajów, które przeżywały poważne kryzysy bankowe (USA, Szwecja, Japonia, Hiszpania, Chile). Ustawa o restrukturyzacji miała

umożliwić rozwiązanie problemu „śnieżnej kuli”, który narastał właśnie od 1991 r. i zagrażał stabilności sektora finansowego w Polsce<sup>3</sup>. Degradacja wartości przedsiębiorstw ma własną dynamikę, której siła rośnie właśnie na zasadzie efektu śnieżnej kuli: im dalej od punktu krytycznego znajduje się zadłużone przedsiębiorstwo, tym mniejsze są szanse na odwrócenie tendencji.

Na początku lat 90. ubiegłego wieku polski rząd zwrócił się do międzynarodowych instytucji finansowych o pomoc w opracowaniu programu restrukturyzacji banków i ich dokapitalizowanie. Doradzono nam zastosowanie standardowej metody restrukturyzacji stosowanej przy rozwiązywaniu kryzysów bankowych w wielu krajach. Miała ona polegać na „odgórnym” uzdrowieniu aktywów banku poprzez przeniesienie złych kredytów do specjalnie utworzonej agencji restrukturyzacyjnej i przekazaniu bankowi w zamian obligacji rządowych. Było to podejście scentralizowane, które zakładało, że to instytucja rządowa lub pararządowa miała się kompleksowo zajmować problemem złych kredytów, przejmując je od banków. Polska przyjęła jednak inne rozwiązanie. Banki zostały dokapitalizowane tak, by same mogły utworzyć rezerwy na złe kredyty. Miały też stosować mechanizm, który zachęciłby lub zmusił je do podjęcia aktywnych działań wobec złych dłużników. Rozwiązanie problemu złych długów miało nastąpić w systemie zdecentralizowanym. Główna rola przypadła w tym zakresie bankom. Udział państwa w procesie restrukturyzacji sektora bankowego koncentrował się na działaniu we dwóch płaszczyznach<sup>4</sup>:

- wzmocnienia kapitałowego banków zaangażowanych w restrukturyzację,
- udziału w restrukturyzacji na takich samych zasadach jak inni dłużnicy.

Banki z większościowym udziałem Skarbu Państwa, których dotyczyła ustawa, przed dokapitalizowaniem musiały zweryfikować swoje sprawozdania finansowe oraz wyodrębnić portfel złych kredytów. Dotyczyło to siedmiu banków, które otrzymały obligacje restrukturyzacyjne serii A w pierwszym okresie (1993 r.).

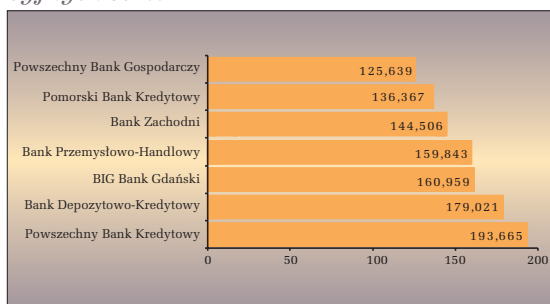
<sup>1</sup> Ustawa z dnia 3 lutego 1993 r. o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 18, poz. 82).

<sup>2</sup> S. Sikora: *Ustawa o restrukturyzacji przedsiębiorstw i banków. Doświadczenia po pół roku*. Warszawa 1993, Zeszyty PBR-CASE nr 9, s. 7.

<sup>3</sup> G. Gierszewska: *Restrukturyzacja finansowa banków i przedsiębiorstw – omówienie dyskusji*. Zeszyty PBR, CASE nr 9/1993 s. 21.

<sup>4</sup> *Informacja Rządu o aktualnym stanie i przyszłości sektorów bankowego i ubezpieczeniowego w Polsce*. Rada Ministrów, Warszawa 2000, s. 18.

Wykres Posiadacze obligacji restrukturyzacyjnych serii A



Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy budżetowej na 1993 r. z dnia 12 lutego 1993 r. (Dz.U. nr 14, poz. 64 z późn. zm.).

Jedynie Bank Śląski SA i Wielkopolski Bank Kredytowy SA nie dostały obligacji, gdyż były w stosunkowo dobrej sytuacji finansowej; dlatego sprywatyzowano je w pierwszej kolejności. Koszt restrukturyzacji był dość wysoki, co znalazło odzwierciedlenie w stosunkowo niewielkim udziale środków odzyskanych w całości środków zaangażowanych przez banki w proces restrukturyzacji. Z przyczyn finansowych operacja ta była możliwa tylko i wyłącznie dzięki pomocy państwa w postaci przekazania obligacji restrukturyzacyjnych. Łączna kwota 1,1 mld zł została rozdysponowana między 7 banków, które otrzymały obligacje restrukturyzacyjne serii A wyemitowane pod koniec lipca 1993 r. (por. wykres).

Termin rozwiązania problemu złych kredytów dla banków „siódemki” upłynął w dniu 31 marca 1994 r. Banki te w ramach procesu restrukturyzacji finansowej wydzieliły portfele kredytowe, do których łącznie zaliczono ponad 1.900 kredytów, w tym 794 kredyty powyżej 100 tys. zł<sup>5</sup>. Oprócz wymienionych obligacji serii A (dla siedmiu banków komercyjnych) i D (dla BGŻ SA i Banku Pekao SA) na mocy zarządzeń Ministra Finansów wyemitowano również obligacje restrukturyzacyjne serii B (dla PKO-bp) i obligacje serii C (dla BGŻ). Dwóm bankom, które później włączono do programu restrukturyzacji (PKO-bp i BGŻ) obligacje przekazano w dniu 30 grudnia 1993 r., a Minister Finansów zobowiązał te banki do sprzedaży złych długów w terminie do 30 września 1994 r. PKO-bp otrzymał obligacje na kwotę 573,420 mln zł, natomiast BGŻ na kwotę 426,580 mln zł. Minister Finansów w drodze emisji obligacji serii D przekazał w 1994 r. dla BGŻ SA oraz dla Pekao SA obligacje restrukturyzacyjne w łącznej kwocie 1,9 mld zł, z czego 1.530 mln zł przypadło dla BGŻ SA<sup>6</sup>, a pozostałe 370 mln zł otrzymał Bank Pekao SA. Na mocy ustawy restrukturyzacyjnej dziesięć banków zwiększy-

ło swoje fundusze własne i rezerwy na łączną kwotę 4 mld zł. W tabeli 2 scharakteryzowano obligacje serii A, B, C i D.

Obligacje restrukturyzacyjne mają charakter piętnastoletnich papierów wartościowych; agentem ich emisji został NBP. Poza wymienionymi w tabeli 2 obligacjami restrukturyzacyjnymi w 1996 r. przekazano BGŻ SA obligacje dwóch serii na kwotę 700 mln zł. Łącznie w latach 1993-1996 na restrukturyzację banków Skarb Państwa przeznaczył 4.700 mln zł, z czego na 1993 r. przypadła największa kwota: 2.100 mln zł. Z otrzymanych 4.700 mln zł w największym stopniu dokapitalizowano Bank Gospodarki Żywnościowej SA, który uzyskał obligacje na łączną kwotę 2.656,58 mln zł, co stanowiło przeszło 56% kwoty przyznanej na restrukturyzację banków w latach 1993-1996. W celu dokapitalizowania Banku Gospodarki Żywnościowej należało go najpierw przekształcić w spółkę akcyjną Skarbu Państwa, co nastąpiło w 1994 r. Przyczyniła się do tego ustawa z 24 czerwca 1994 r. o restrukturyzacji banków spółdzielczych i BGŻ<sup>7</sup>. Jej celem było stworzenie podstaw do zrzeszenia banków spółdzielczych oraz stworzenie trójszczeblowej struktury zapewniającej bezpieczeństwo działania sektora banków spółdzielczych w Polsce.

Ustawa, określając listę dopuszczalnych ścieżek restrukturyzacji lub pozbycia się długu, pozostawiła bankom całkowitą swobodę wyboru sposobów. Zakładano, że banki kierując się własnym interesem ekonomicznym będą dążyć do odzyskania jak największej kwoty zaciągniętych kredytów. Banki nie były organizacyjnie przygotowane do pełnienia funkcji aktywnych inwestorów. Miały świadomość, że postępowania umowe mogą nie być wykonywane. Decydowały się więc na jak największe umorzenie długów, by minimalizować swój ewentualny wpływ na dalsze losy przedsiębiorstw. Dlatego niechętnie decydowały się na zamianę długów na akcje. W większości przypadków po konwersji wierzytelności na akcje wśród akcjonariuszy brak było aktywnego właściciela-inwestora, który kontrolowałby kapitałowo przedsiębiorstwo. W wielu przypadkach, w tym także w przypadku dużych instytucji, mieliśmy do czynienia z przejęciem akcji przez różne podmioty administracji państwowej bądź fundusze lub fundacje, również z udziałem kapitału zagranicznego. Zamiana wierzytelności na akcje nastąpiła więc w niewielkiej liczbie przypadków – wówczas, gdy banki widziały możliwość korzystnej sprzedaży przejętych akcji za pewien czas, po realizacji przedsięwzięć restrukturyzacyjnych i uzyskaniu przez przedsiębiorstwo dodatkowej wartości. Obligacje restrukturyzacyjne miały być wykupione zgodnie z harmonogramem do końca 2003 r. (na ich wcześniejszy wykup nie było środków w budżecie).

<sup>5</sup> K. Kuniak, A. Parfiniewicz, J. Żebrowski: *Restrukturyzacja finansowa banków i przedsiębiorstw*. Warszawa 1995 CIM, s. 21.

<sup>6</sup> Z czego na mocy ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o restrukturyzacji banków spółdzielczych i Banku Gospodarki Żywnościowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 80, poz. 369) BGŻ został upoważniony do przekazania bankom regionalnym obligacji restrukturyzacyjnych serii D w łącznej kwocie 296.180.100 zł.

<sup>7</sup> Dz.U. z 1994 r., nr 80, poz. 369.

Tabela 2 Charakterystyka obligacji restrukturyzacyjnych serii A, B, C i D

| Cechy obligacji                                 | Seria A   | Seria B              | Seria C              | Seria D              |
|---|---|----------------------|----------------------|----------------------|
| Data emisji                                     | 30 lipca 1993 r.  | 16 grudnia 1993 r.   | 29 grudnia 1993 r.   | 21 listopada 1994 r. |
| Łączna wielkość emisji                          | <b>1.100 mln zł</b>   | <b>573,42 mln zł</b> | <b>426,58 mln zł</b> | <b>1.900 mln zł</b>  |
| Stopa oprocentowania                            | średnia arytmetyczna z obowiązujących pierwszego dnia roboczego w miesiącu stóp kredytu redyskontowego banku centralnego, zaokrąglona do jednego miejsca po przecinku |                      |                      |                      |
| Bazowa stopa oprocentowania (odsetki wypłacane) | 5%  |                      |                      |                      |
| Wykup rat kapitałowych                          | proporcjonalnie   |                      |                      |                      |
| Maksymalny okres wykupu                         | 15 lat  |                      |                      |                      |
| Długość okresu odsetkowego                      | 6 miesięcy  |                      |                      |                      |
| Okres karencji                                  | 18 miesięcy   |                      |                      |                      |
| Terminy pierwszej płatności:                    |   |                      |                      |                      |
| odsetek   | 31 stycznia 1995  | 17 czerwca 1995      | 30 czerwca 1995      | 30 maja 1996         |
| kapitału  | 31 stycznia 1995  | 17 czerwca 1995      | 30 czerwca 1995      | 30 maja 1996         |
| Terminy ostatniej płatności:                    |   |                      |                      |                      |
| odsetek   | 31 lipca 2008   | 17 grudnia 2008      | 30 grudnia 2008      | 30 maja 2009         |
| kapitału  | 31 lipca 2008   | 17 grudnia 2008      | 30 grudnia 2008      | 30 maja 2009         |

Źródło: opracowanie własne na podstawie: K. Kunik, A. Parfimiweicz, J. Żebrowski, *Restrukturyzacja...*, op. cit. s. 113.

W 1989 r., gdy Polska jako pierwszy kraj w Europie Środkowej i Wschodniej podjęła decyzję o wprowadzeniu wewnętrznej wymienialności waluty, siedemnaście państw zachodnich utworzyło Polski Fundusz Stabilizacyjny (PFS) w wysokości 1 mld USD dla wsparcia wymienialności naszej waluty. Wysoki udział złych kredytów w latach 90. ubiegłego wieku wymagał przeznaczenia dużej ilości środków pieniężnych. Polski Fundusz Stabilizacyjny rozpoczął działalność 1 stycznia 1990 r. Jego celem było wsparcie pierwszego etapu reform rynkowych, a dokładniej ochrona tzw. stabilizującej kotwicy w postaci stałego kursu złotego do dolara. Podstawą utworzenia Polskiego Funduszu Stabilizacyjnego było ramowe porozumienie – Memorandum of Understanding (MOU) z 28 grudnia 1989 r., obowiązujące początkowo przez jeden rok. Memorandum podpisały: NBP, Ministerstwo Finansów w imieniu Rządu Polskiego oraz państwa wnoszące wkłady do PFS. Funkcjonowanie PFS przedłużono najpierw do końca 1990 r., potem do końca 1991 r., a następnie do końca 1992 r. MOU określiło zasady funkcjonowania PFS, pozostawiając kwestie warunków, na jakich wnoszone są poszczególne wkłady, umowom dwustronnym z krajami uczestniczącymi w Polskim Funduszu Stabilizacyjnym. Udziały wniesione zostały przez 18 państw w formie:

- darowizny (USA, Wielka Brytania, Austria, Australia, Turcja, Finlandia, Islandia),
- pożyczek oprocentowanych (Włochy, Dania, Luksemburg, Hiszpania, Szwajcaria),
- pożyczek nieoprocentowanych (Kanada, Szwecja, Norwegia),
- linii kredytowych (Francja, RFN),
- kredytu towarowego (Japonia).

Ogólna kwota wkładów wyniosła 1.017.214.721,00 USD, z czego około 35% stanowiły darowizny, a pozostała część kredyty o preferencyjnym oprocentowaniu. Szczegółowe dane na koniec czerwca 1992 r. przedstawia tabela 3.

Wykorzystanie środków z PFS omawiano podczas rozmów z przedstawicielami Departamentu Skarbu USA (w marcu 1992 r. w Waszyngtonie i w maju w Warszawie) oraz podczas wizyty prezydenta USA George'a Busha w Warszawie. Proponowano wówczas wykorzystanie wkładów do PFS na restrukturyzację systemu finansowego i wzmocnienie kapitałowe banków. Wyszowano również propozycje dokapitalizowania agencji gwarantującej kredyty eksportowe oraz wykorzystania wkładu amerykańskiego jako regwarancji pod gwarancje budowlane z Amerykańskiej Agencji Rozwoju (AID) w wysokości 1 mld USD, o które polski rząd występował w 1991 r. Postulaty strony polskiej odnośnie wykorzystania amerykańskiego wkładu na gwarancje budowlane były próbą uniemożliwienia funkcjonowania na polskim rynku rodzimych przedsiębiorstw budowlanych. Już wtedy próbowano ułatwić wejście kapitału zagranicznego do naszej gospodarki. Gdyby Stany Zjednoczone zgodziły się na takie rozwiązanie, to wówczas kolejne państwa członkowskie PFS wymusiłyby na Polsce podobne postulaty, które przyczyniłyby się do wzmoczonego napływu inwestycji zagranicznych do Polski. Przechodząc do gospodarki wolnorynkowej, Polska potrzebowała środków na rozwój strategicznych sektorów gospodarczych. Środki te wchodząc do Polski stawały sobie na celu rozwój gospodarczy „państw-darczyńców”. Ze względu na potrzeby finansowe związane z rekapitalizacją banków i trudności budżetowe Polski oraz podstawowe znaczenie sprawnego, sprywatyzowanego

Tabela 3 Indywidualne wkłady państw członkowskich do Polskiego Funduszu Stabilizacyjnego

| Kraj                   | Typ wkładu, ewentualne przeznaczenie   | Wkład (w %) | Wartość wkładu   | Dochody odsetkowe 30.06.1992 r.                              |
|------------------------|--|-------------|--|--|
| Australia              | Grant. Dochody i darowizny przekazane po wygaśnięciu PFS na Trust Account otwarty w Polsce. Po wygaśnięciu należało uzgodnić cele, na jakie miał być przeznaczony.   | 0,130       | 1.000.000,00 USD   | 124.034,77 USD   |
| Austria                | Grant. Dochody co miesiąc wykorzystane przez NBP na cele PFS. Po wygaśnięciu darowizna miała być przeznaczona na wzmocnienie polskich rezerw dewizowych i wiarygodności kredytowej   | 2.604       | 20.000.000,00 USD<br>równowartość 236,3<br>mln ATS                   | 3.290.987,03 USD   |
| Dania                  | Pożyczka 3% p. a.; po wygaśnięciu zwrot wkładu. Należało uzgodnić cele, na jakie miały być przeznaczone kwoty pozostałe po zapłaceniu odsetek.   | 1.082       | 8.309.788,93 USD<br>równowartość 50<br>mln DKK                       | 557.327,85 USD   |
| Finlandia              | Grant. Po wygaśnięciu należało uzgodnić cele, na jakie miała być przeznaczona darowizna i dochody.   | 0,702       | 5.390.835,58 USD<br>równowartość 20<br>mln FIM                       | 517.618,99 USD   |
| Francja                | Linia kredytowa 2% p. a.; wkład postawiony do dyspozycji w wyznaczonym banku w kraju macierzystym.   | 13.021      | równowartość<br>100.000.000,00 USD<br>w FRF                          | 0 – niewykorzystana linia<br>kredytowa<br>582.400.000,00 FRF |
| Hiszpania              | Pożyczka 8%. Po wygaśnięciu należało spłacić całą kwotę w jednej racie, brak ustaleń co do dysponowania dochodami.   | 1.823       | 14.000.000,00 USD  | 238.119,39 USD   |
| Islandia               | Grant. Po wygaśnięciu należało uzgodnić cele, na jakie miała być przeznaczona darowizna i dochody.   | 0,065       | 500.000,00 USD   | 7.692,25 USD   |
| Japonia                | Kredyt finansowy 2,9% p. a.; spłata kapitału w 25 półrocznych ratach – 7 lat karencji; brak ustaleń co do dochodów i wkładu po wygaśnięciu PFS.  | 19.066      | 146.420.896,72 USD<br>równowartość<br>21.391.500.000,00Y             | 13.684.471,00 USD  |
| Kanada                 | Pożyczka nieoprocentowana; dochody mogły być wykorzystane po uzgodnieniu ze stroną kanadyjską  | 3.255       | 25.000.000,00 USD  | 3.984.126,55 USD   |
| Luksemburg             | Kredyt finansowy 3% p. a.; brak ustaleń dotyczących dochodów. Po zakończeniu PFS środki przekazano na nieoprocentowany rachunek wyrażony we frankach otwarty na rzecz NBP przez SNCI z przeznaczeniem na finansowanie polskiego importu z Luksemburga. | 0,130       | 1.000.000,00 USD<br>równowartość 36<br>mln franków<br>luksemburskich | 135.524,96 USD   |
| Niemcy                 | Linia kredytowa 3% p. a.; wkład postawiony do dyspozycji w wyznaczonym banku w kraju macierzystym.   | 0           | 250.000.000,00 USD<br>równowartość<br>421.550.000,00 DEM             | 0 – niewykorzystana linia<br>kredytowa                       |
| Norwegia               | Pożyczka nieoprocentowana; zwrot wkładu po wygaśnięciu PFS.  | 0,748       | 5.751.850,00 USD   | 1.356.761,04 USD   |
| Szwecja                | Pożyczka nieoprocentowana. Dochody mogły być wykorzystane po uzgodnieniu ze stroną szwedzką, zwrot wkładu po wygaśnięciu PFS.  | 1.393       | 10.701.350,02 USD  | 1.356.761,04 USD   |
| Szwajcaria             | Kredyt finansowy 16% p. a. (LIBOR 12-miesięczny); brak ustaleń co do dochodów. Całość z odsetkami za 1992 r. do spłacenia 2 stycznia 1993 r.   | 3.906       | 30.000.000,00 USD  | 510.247,73 USD   |
| Turcja                 | Grant. Brak umowy.   | 0,097       | 750.000,00 USD   | 106.003,88 USD   |
| USA                    | Grant. Dochody mogły być wykorzystane co miesiąc. Wykorzystanie wkładu i dochodów do uzgodnienia przez obie strony po wygaśnięciu PFS.   | 25.930      | 199.140.000,00 USD   | 23.051.480,27 USD  |
| Wielka Brytania        | Grant. Wkład i dochody po wygaśnięciu mogły być wykorzystane po uzgodnieniu ze stroną angielską. Konwersja na funty szterlingi zdeponowane na koncie otwartym w Crown Agents for Overseas Governments and Administrations.                             | 13.021      | 100.000.000,00 USD   | 16.454.519,73 USD  |
| Włochy                 | Kredyt finansowy 2% p. a.; kwota pożyczki zwrócona wraz z dochodami na rachunek Ufficio Italiano dei Combi.  | 13.021      | 100.000.000,00 USD   | 15.164.116,75 USD  |
| Ogółem na Fund Account |  | 86.978      | 667.964.721,25 USD   | 79.429.355,01 USD  |
| Ogółem PFS             | * bez wkładu Niemiec   | 100,00      | 767.964.721,25 USD   |  |

systemu bankowego dla funkcjonowania gospodarki przeznaczenie całości środków zdeponowanych w PFS było, zdaniem Departamentu Skarbu USA, najłatwiejszym rozwiązaniem z punktu widzenia pozostałych resortów finansów krajów G-7.

Propozycje Skarbu Państwa dotyczące wykorzystania środków z PFS dotyczyły wyemitowania obligacji o okresie wykupu od 5 do 25 lat, na sumę odpowiadającą równowartości około 2,7 mld USD. Obligacje miały być indeksowane do koszyka walut i oprocentowane wg stopy rynkowej. Skarb Państwa proponował przeznaczyć te obligacje banków i instytucji ubezpieczeniowych, stanowiących własność Skarbu Państwa, w celu podniesienia ich kapitału. Dzięki temu instytucje te uzyskały wskaźniki adekwatności kapitałowej umożliwiające ich prywatyzację w drodze publicznej oferty. W przypadku prywatyzacji danej instytucji finansowej wszelkie odsetki od przekazanych jej obligacji oraz wszelkie następne raty wykupu miały być finansowane z PFS, a każdy wykup przed prywatyzacją miał być finansowany ze środków budżetowych. Część obligacji (około 150 mln USD) miała być przeznaczona na zasilenie w kapitał Towarzystwa Ubezpieczeń Depozytów (TUD), które przewidywano utworzyć w drodze ustawowej. Celem TUD (dziś BFG) miało być zabezpieczenie depozytów do wysokości nieprzekraczającej równowartości 3.000 ECU na osobę w jednym banku. Miało się to przyczynić do zwiększenia bezpieczeństwa systemu bankowego. TUD miał pobierać składki reasekuracyjne od ubezpieczanych banków, zarządzać swoimi zasobami finansowymi i prowadzić postępowania uzdrawiające, likwidacyjne i upadłościowe. W pracach nad projektem ubezpieczeń depozytów Ministerstwo Finansów korzystało z porad Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju, Departamentu Skarbu Stanów Zjednoczonych, Federalnej Korporacji Ubezpieczeń Depozytów USA i innych instytucji. Korzyści, jakie miało przynieść powstanie TUD to:

- zrównanie wszystkich banków – z wyjątkiem państwowych (PKO BP i BGK) – pod względem dostępu do ubezpieczania depozytów, w tym również banków prywatnych, które w momencie tworzenia projektu<sup>8</sup> nie korzystały z gwarancji Skarbu Państwa na wkłady oszczędnościowe,
- ograniczenie potencjalnie ogromnych zobowiązań Skarbu Państwa wynikających z tych gwarancji,
- promocja dyscypliny i stabilności w sektorze finansowym.

10 września 1992 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę nr 99/92 w sprawie sposobu wykorzystania środków Polskiego Funduszu Stabilizacyjnego. Uchwała ta upoważniła Ministra Finansów do prowadzenia negocjacji z przedstawicielstwami krajów–uczestników Funduszu w sprawie przeznaczenia środków PFS na inne cele.

W dniu 4 stycznia 1993 r. przestał funkcjonować, po 3-letnim okresie, Polski Fundusz Stabilizacyjny. Na dwóch rachunkach składających się na PFS zgromadzono poniższe kwoty:

- na Fund Account – 667.964.721,25 USD (wkłady 16 państw),
- na Investment Earnings Account – 90.777.872,45 USD (dochody).

Wypłaty końcowe z rachunku PFS, dokonane zgodnie z postanowieniami pierwszego Memorandum o Porozumieniu, reprezentuje tabela 4.

Z tabeli 4 wynika, że z ogólnej kwoty 667.964.721,25 USD na rachunku Found Account przekazano 348.209.952,33 USD na Fundusz Prywatyzacji Banków Polskich, 20.000.000,00 USD wpłacono na rachunek nostro NBP w FRBNY. Pozostałą część środków w kwocie 299.754.768,92 USD, zwrócono państwu, do których należały poszczególne wkłady. W tabeli 5 przedstawiono przeznaczenie środków znajdujących się na drugim rachunku Investment Earnings Account w dniu zakończenia PFS.

Ze środków znajdujących się na rachunku dochodów (Investment Earnings Account) 2.432.416,67 USD przeznaczono na spłatę odsetek należnych Szwajcarii i Hiszpanii. Kwota 1.607.465,45 USD została przekazana na Fundusz Prywatyzacji Banków Polskich, na rachunek nostro NBP w FRBNY przelano 44.731.120,92 USD, natomiast pozostałą kwotę, 42.006.869,41 USD, zwrócono krajom, do których należały odpowiednie wkłady.

Na przekształcony z PFS Fundusz Prywatyzacji Banków Polskich złożyło się 10 państw (osiem wycofało się z pomocy). Niektóre z nich zaostryżyły warunki udzielenia wsparcia. W sumie nowo utworzony Fundusz dysponował kwotą 440 mln USD, na którą składały się wkłady USA, Japonii, Szwecji, Australii, Islandii oraz Finlandii. Państwa te wyraziły zgodę na wykorzystanie przekazanych środków na restrukturyzację i wzmocnienie kapitałowe polskich banków. Pozostałe wkłady zwrócono państwu, do których należały. Środki z Funduszu Prywatyzacji Banków Polskich miały być wykorzystane na wykup odsetek i rat kapitałowych długoterminowych obligacji restrukturyzacyjnych serii A przekazanych bankom przez rząd (przy założeniu, że spodziewana całkowita kwota nie przekroczy 2,1 mld PLN, przekazanych bankom w postaci obligacji restrukturyzacyjnych do końca 1993 r.) pod następującymi warunkami:

- prywatyzacja banków, tj. zbycie podmiotom prywatnym co najmniej 50% akcji,
- prywatyzacja przynajmniej jednego z banków co roku musiała być zakończona do 19 stycznia 1995 r.

Szczególnie drugi warunek przysporzył znacznych trudności. Zrealizowano go w ostatniej chwili, to znaczy 16 stycznia 1995 r. na specjalnej sesji WGPW. Kapitał FPBP wyniósł ogółem 440.049.559,53 USD, z czego 293.628.662,81 USD stanowiły darowizny, a 146.420.896,72 USD stano-

<sup>8</sup> Projekt z dnia 4 sierpnia 1992 r.

Tabela 4 Stan środków na Fund Account na dzień 4 stycznia 1993 r.

| Państwo         | Fund Account<br>(USD) | Przeznaczenie |
|-----------------|-----------------------|---------------|
| USA             | 199.140.000,00        | PFPP          |
| Japonia         | 146.420.896,72        | PFPP          |
| Australia       | 1.000.000,00          | PFPP          |
| Szwecja         | 1.649.055,61          | PFPP          |
| Austria         | 20.000.000,00         | rach. nostro  |
| Wielka Brytania | 100.000.000,00        | zwrot         |
| Włochy          | 100.000.000,00        | zwrot         |
| Szwajcaria      | 30.000.000,00         | zwrot         |
| Kanada          | 25.000.000,00         | zwrot         |
| Hiszpania       | 14.000.000,00         | zwrot         |
| Szwecja         | 9.052.294,41          | zwrot         |
| Dania           | 8.309.788,93          | zwrot         |
| Norwegia        | 5.751.850,00          | zwrot         |
| Finlandia       | 5.390.835,58          | zwrot         |
| Luksemburg      | 1.000.000,00          | zwrot         |
| Turcja          | 750.000,00            | zwrot         |
| Islandia        | 500.000,00            | zwrot         |
| <b>Razem</b>    | <b>667.964.721,25</b> |               |

Źródło: dane Ministerstwa Finansów.

wił kredyt japoński. Przekazany kapitał wykorzystano następująco:

– 14.347.145,53 USD przeznaczono na spłatę trzech rat kapitałowych od kredytu japońskiego w latach 1997-1998;

– 72.912.727,77 USD przeznaczono na bieżącą obsługę obligacji restrukturyzacyjnych przekazanych w 1993 r. Bankowi Przemysłowo-Handlowemu SA i Bankowi Gdańskiemu SA w okresie od stycznia 1995 r. do stycznia 1998 r.;

– 352.789.686,23 USD przeznaczono na przedterminowy wykup obligacji serii A w dniu 31 lipca 1998 r.

Wkłady te miały służyć wsparciu procesu rekapitalizacji i prywatyzacji dziewięciu polskich banków państwowych. Środki z FPBP miały zostać udostępnione dopiero po wyemitowaniu obligacji rządowych i sprywatyzowaniu co najmniej jednego banku. W dniu 21 grudnia 1993 r. do FPBP przystąpiła Wielka Brytania, przekazując kwotę 75 mln USD. Na koniec 1993 r. środki funduszy wynosiły 425 mln USD. Funkcję agenta finansowego rządu w zakresie funkcjonowania FPBP pełnił Narodowy Bank Polski. Środki finansowe wpłacane były do Banku Rezerwy Federalnej w Nowym Jorku i na koniec 1994 r. wynosiły 425,3 mln USD. Miały być przeznaczone na obsługę wyemitowanych przez rząd obligacji długoterminowych w celu wsparcia dokapitalizowania i prywatyzacji polskich banków państwowych na podstawie ustawy z dnia 3 lutego 1993 r. o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw państwowych i banków<sup>9</sup>. Jednocześnie środki te miały być udo-

stępiane na obsługę obligacji rządowych, którymi dany bank został dokapitalizowany po jego wcześniejszym sprywatyzowaniu. W 1994 r. środki te pozostawały niewykorzystane ponieważ powyższe warunki nie zostały do końca spełnione. Pierwsze ciągnięcie z FPBP w wysokości 5,3 mln USD, nastąpiło 19 stycznia 1995 r. w związku z obsługą obligacji restrukturyzacyjnych przekazanych Bankowi Przemysłowo-Handlowemu SA Środki z Funduszu Prywatyzacji Banków Polskich mogły być przeznaczone na inne cele prywatyzacyjne w sektorze bankowym pod warunkiem wyrażenia zgody przez Komitet Operacyjny. W jego skład wchodził przedstawiciele państw uczestniczących w Funduszu Prywatyzacji Banków Polskich oraz MFW. W 1996 r. z FPBP przeznaczono środki na prywatyzację Banku Gdańskiego SA. W związku z tym wysokość ciągnięć środków z FPBP na obsługę obligacji restrukturyzacyjnych w 1996 r. wyniosła 25,6 mln USD (w 1995 r. 11,3 mln USD)

23 grudnia 1992 r. podpisano drugie Memorandum o Porozumieniu. Pozwalało ono na przekazanie większości środków Polskiego Funduszu Stabilizacyjnego na utworzenie Funduszu Prywatyzacji Banków Polskich. Pozostała część miała być przeznaczona na restrukturyzację sektora finansowego oraz projekty uzgodnione dwustronnie zgodnie z priorytetami przyjętymi przez Radę Ministrów, określającymi zasady funkcjonowania i finansowania FPBP.

Do 27 grudnia 1993 r. drugie Memorandum o Porozumieniu (MOU) podpisały: Stany Zjednoczone, Australia, Finlandia, Japonia, Szwecja, Szwajcaria.

<sup>9</sup> Dz.U. 1993, nr 18, poz. 82.

Tabela 5 Stan środków na Investment Earnings Account na dzień 4 stycznia 1993 r.

| Państwo         | Investment Earnings Account |                |
|-----------------|-----------------------------|----------------|
|                 | Kwota w USD                 | Przeznaczenie  |
| Szwecja         | 1.589.819,68                | PFPB           |
| Islandia        | 17.645,77                   | PFPB           |
| USA             | 26.163.834,83               | rach. nostro   |
| Japonia         | 14.319.456,76               | rach. nostro   |
| Austria         | 3.738.426,72                | rach. nostro   |
| Norwegia        | 363.630,69                  | rach. nostro   |
| Australia       | 145.771,94                  | rach. nostro   |
| Wielka Brytania | 18.692.119,94               | zwrot          |
| Włochy          | 17.381.508,10               | zwrot          |
| Kanada          | 4.541.349,35                | zwrot          |
| Finlandia       | 632.328,06                  | zwrot          |
| Dania           | 479.607,07                  | zwrot          |
| Luksemburg      | 157.446,15                  | zwrot          |
| Turcja          | 122.510,74                  | zwrot          |
| Szwajcaria      | 1.293.750,00                | splata odsetek |
| Hiszpania       | 1.138.666,67                | splata odsetek |
| <b>Razem</b>    | <b>90.777.872,45</b>        |                |

Źródło: dane Ministerstwa Finansów.

Podobnie jak w przypadku PFS, Polska nie była stroną Memorandum o Porozumieniu, ale jedynie beneficjentem przeznaczonych dla niej środków finansowych, pod warunkiem wypełnienia umów dwustronnych wynikających z tego porozumienia.

Zgodnie z Memorandum o Porozumieniu z 23 grudnia 1992 r. środki z nowo powstałego FPBP miały być przeznaczone na wsparcie spłat odsetek i kapitału, którego przewidywana łączna wysokość wynosiła 2.100 mln zł. Było to około 1,41 mld USD w długoterminowych papierach wartościowych, wyemitowanych dla wsparcia rekapitalizacji i prywatyzacji dziewięciu polskich banków państwowych wyłonionych z NBP w 1989 r. Środki FPBP miały być wypłacane dopiero wówczas, gdyby został sprywatyzowany co najmniej jeden z dziewięciu banków:

- Bank Gdański w Gdańsku,
- Bank Śląski w Katowicach,
- Bank Depozytowo-Kredytowy w Lublinie,
- Powszechny Bank Gospodarczy w Łodzi,
- Wielkopolski Bank Kredytowy w Poznaniu,
- Pomorski Bank Kredytowy w Szczecinie,
- Powszechny Bank Kredytowy w Warszawie,
- Bank Zachodni we Wrocławiu,
- Bank Przemysłowo-Handlowy w Krakowie.

Jednocześnie środki FPBP stanowiły integralną część programu rekapitalizacji i prywatyzacji banków, w który zaangażowany był Bank Światowy. Schemat prywatyzacji proponowanej Polsce pokazano w tabeli 6.

W okresie od 1992 r. do początku 1995 r. Ministerstwu Finansów udało się sprywatyzować w drodze oferty publicznej tylko cztery banki, przy czym nie więcej niż dwa w ciągu jednego roku. Żeby zrealizować

plan sprywatyzowania powyższych banków do końca 1996 r., w ciągu 19 miesięcy należało poddać prywatyzacji pięć banków. Banki sprywatyzowane do 1995 r. były w dobrej kondycji finansowej i zostały przejęte przez inwestorów zagranicznych. Szybkie zbycie udziałów Skarbu Państwa w pozostałych bankach wydawało się natomiast problemem ze względu na słabe zainteresowanie ze strony kapitału zagranicznego. Kursy akcji na GPW w Warszawie, będącej głównym forum prywatyzacji polskich banków od 1992 r., nie wzrosły po załamaniu w kwietniu 1994 r. Jednocześnie inwestorzy zagraniczni posiadali już w swych pakietach akcje polskich banków. Dlatego zainteresowanie bankami, które nie zostały sprywatyzowane do 1995 r. było słabe. NM Rothschild and Sons Limited oraz Acces Limited sporządziły raport dla Ministerstwa Finansów dotyczący strategii prywatyzacji banków od 1995 r.<sup>10</sup> Autorzy tego raportu, biorąc pod uwagę doświadczenia zdobyte podczas prywatyzacji pierwszych czterech banków, uważali, że liczba potencjalnych partnerów strategicznych dla sześciu niesprywatyzowanych banków mogła być ograniczona. Ich zdaniem, Ministerstwo Finansów powinno podjąć wszelkie wysiłki, aby nie utracić żadnego z potencjalnych inwestorów strategicznych, a jeśli to możliwe, wszelkie inne sposoby wejścia na polski rynek powinny zostać ograniczone. Ułatwieniem dla Ministerstwa byłaby kontynuacja restrykcyjnej polityki licencyjnej przez NBP, która pozbawiając inwestorów strategicznych alternatyw zachęcałaby ich do inwestycji w banki wybrane przez MF i NBP.

<sup>10</sup> Ministerstwo Finansów RP: *Strategia prywatyzacji banków. Raport końcowy przygotowany przez NM Rothschild & Sons Limited oraz Access Limited.* Warszawa, maj 1995 r.



Tabela 6 Proponowane przez FPBP terminy prywatyzacji polskich banków

| Rok  | Przewidywana liczba sprywatyzowanych banków |
|------|---|
| 1993 | 2 banki                                     |
| 1994 | 3 banki                                     |
| 1995 | 2 banki                                     |
| 1996 | 2 banki                                     |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Autorzy Raportu przedstawili trzy opcje, które w różny sposób łączyły w sobie elementy konsolidacji przed prywatyzacją.

- **Opcja konsolidacji.** Zakładała ona utworzenie przez Ministerstwo Finansów spółki holdingowej, do której Ministerstwo wniosłoby aportem 100% akcji banków Grupy Czterech (Banku Depozytowo-Kredytowego SA, Banku Zachodniego SA, Pomorskiego Banku Kredytowego SA i Powszechnego Banku Gospodarczego SA). Zadaniem banków miało być następnie połączenie prowadzonej przez nie działalności, w ciągu około dwóch lat. Na pewnym etapie konsolidacji włączony miał być inwestor strategiczny, co miało ułatwić przyszłą prywatyzację spółki holdingowej oraz miało pomóc w procesie konsolidacji. Ostatnim etapem realizacji tej opcji byłaby fuzja czterech banków. Niezbędnymi elementami powodzenia tej opcji miałyby być poniższe warunki:

- połączenie lub koordynacja większości operacji prowadzonych przez banki, a w szczególności działalności kredytowej, skarbowej, bankowości inwestycyjnej, działalności maklerskiej oraz systemów informatycznych;

- powołanie na szczeblu spółki holdingowej kompetentnego i sprawnego zarządu, będącego w stanie wypracować i wprowadzić strategię działania spółki, a także sprawować efektywną kontrolę nad bankami;

- jasny podział zadań i odpowiedzialności między banki;

- atrakcyjność nowej struktury dla inwestora strategicznego – potencjalny partner (mile widziany zagraniczny) miałby decydujący wpływ na planowanie i przeprowadzenie fuzji, jak również na losy nowo powstałej instytucji.

Zalety konsolidacji poprzez utworzenie spółki holdingowej miały być następujące:

- Fuzja banków miała się przyczynić do powstania nowego banku o kapitale rzędu 350 mln USD, który konkurowałby z PKO-bp, Bankiem Pekao SA i Bankiem Handlowym w Warszawie S.A.

- Nowo powstała instytucja miałaby sieć około 350 placówek, pokrywającą znaczną część kraju. Sieć oddziałów znacznie wzmocniłaby pozycję konkurencyjną banku względem istniejących dużych banków specjalistycznych, co mogłoby stanowić o jego atrakcyjności dla zagranicznego inwestora strategicznego ukierunkowanego na bankowość regionalną lub detaliczną.

- Wykorzystana zostałaby możliwość przeprowadzenia konsolidacji sektora bez konieczności odwoływania się do innych akcjonariuszy.

Główne wady opcji konsolidacji były następujące:

- Zarząd spółki holdingowej miałby odpowiednie uprawnienia i bodźce do sprawnego przeprowadzenia procesu, przejmując tym samym kontrolę nad całą instytucją.

- Dla efektywnego przeprowadzenia fuzji trzeba by sięgnąć po drastyczne środki, takie jak żądanie złożenia rezygnacji przez cały dotychczasowy zarząd i radę banku jeszcze przed konsolidacją i powołanie nowego zarządu i rady spółki holdingowej po konsolidacji, rekomendowanych przez inwestora strategicznego.

- Każdy inwestor strategiczny zainteresowany spółką holdingową oczekiwałby zapewnienia, że opracowana strategia konsolidacji będzie wiarygodna, jak również, że po dokonaniu inwestycji będzie miał wystarczające uprawnienia do spółki holdingowej, a tym samym będzie mógł decydować o jej losach. Oznaczałoby to przekazanie inwestorowi kontrolnego pakietu akcji lub zapewnienie bieżącego wpływu na zarządzanie spółką na podstawie osobnego porozumienia. Biorąc pod uwagę głosy przeciwników napływu obcego kapitału do sektora bankowego w Polsce, Ministerstwo Finansów mogłoby zostać poddane poważnej krytyce związanej z przekazaniem kontroli nad jednym z największych i najważniejszych polskich banków w obcej ręce.

- Zastosowanie opcji konsolidacji przez Ministerstwo Finansów miałoby uzasadnienie tylko w przypadku znalezienia odpowiednio wcześniej inwestora strategicznego. Według autorów Raportu, w przypadku niezalezienia takiego partnera w przyszłości bardzo trudno byłoby sprywatyzować spółkę holdingową, a z pewnością nie przed wymaganym 1996 r.

- **Opcja oferty publicznej.** Zakładała ona sprywatyzowanie wszystkich sześciu banków w drodze oferty publicznej przy zastosowaniu niewykorzystanych do 1995 r. na polskim rynku kapitałowym technik sprzedaży akcji:

- zgrupowaniu kilku ofert publicznych w jedną w celu przewyciężenia ograniczeń logistycznych;

- ograniczeniu rozmiaru oferty (a przez to jej wpływu na rynek) poprzez zastosowanie dyskonta i schematów płatności ratalnych.

Opcję tą preferowało Ministerstwo Finansów, jednak z powodu ograniczeń logistycznych nie była możliwa do zrealizowania w ustalonym terminie (do 1996 r.). Rozwiązaniem ograniczeń logistycznych miała być metoda „eksplodującej akcji”, która miała polegać na zgrupowaniu akcji firm w jedną „eksplodującą akcję”. Zamiast kilku odrębnych ofert publicznych przeprowadzano by jedną wspólną ofertę, w ramach której oferowano by do sprzedaży pakiet akcji wszystkich firm łącznie. Kampania promocyjna prowadzona byłaby tylko dla jednej, wspólnej oferty publicznej. Po rozpoczęciu notowań giełdowych „eksplodująca akcja” została by podzielona na akcje każdej z firm, z których składała się w trakcie wspólnej oferty publicznej.

Zastosowanie tej techniki sprzedaży mogłoby się odbyć tylko w przypadku znaczącej poprawy warunków rynkowych do końca 1996 r. lub gdyby rozmiar oferty został wcześniej zmniejszony w drodze sprzedaży 51% akcji partnerowi strategicznemu. W przypadku powodzenia opcja ta umożliwiłaby Ministerstwu prywatyzację czterech lub pięciu banków w ramach jednej transakcji. Minusem tej strategii było to, że nie przyczyniałaby się do konsolidacji sektora przed jego prywatyzacją. Jednocześnie nieproporcjonalnie duży udział akcji banków wśród spółek notowanych na GPW, mógłby spowodować obniżkę ich kursów.

• **Opcja wieloetapowa.** Była rozwiązaniem preferowanym przez NM Rothschild & Sons Ltd oraz Access Ltd, które sporządzały raport dotyczący strategii prywatyzacji banków. Opcja ta zakładała ustalenie przez Ministerstwo Finansów przejrzystego, definitywnego, trójetapowego procesu, osadzonego w sztywnych ramach czasowych. Pierwszy etap miał polegać na umożliwieniu bankom prowadzenia negocjacji na temat fuzji pomiędzy nimi, negocjacji z wybranym partnerem strategicznym lub kombinację powyższych dróg postępowania, która odpowiadałaby preferencjom i planom strategicznym banków. Ministerstwo powinno odpowiednio wcześniej określić swoje priorytety. Jeśli na przykład Ministerstwo preferowałoby porozumienie o dwustronnej fuzji, reguły miałyby zostać ustalone w taki sposób, aby tylko banki, które podpisały takie porozumienie, były uprawnione do rozmów z wybranym przez nie inwestorem strategicznym. Innym bodźcem do fuzji miałyby być zgoda na niezależną ofertę publiczną połączonego podmiotu, z tym że mogłoby to pociągnąć za sobą konieczność re negocjacji porozumienia z krajami-darczyńcami środków do Funduszu Prywatyzacji Banków Polskich, w sprawie przedłużenia terminu prywatyzacji poza 1996 r. (nowy bank mógłby bowiem przedstawić sprawozdania finansowe za pełen rok finansowy najwcześniej w połowie 1997 r.). Przedstawienie takich sprawozdań byłoby zapewne wstępnym warunkiem zainteresowania inwestorów. Gdyby jednak Ministerstwo Finansów zdecydowało się na maksymalizację liczby osiągniętych porozumień inwe-

stycyjnych z partnerami strategicznymi, reguły miałyby zostać skonstruowane w taki sposób, aby faworyzowała opcję bezpośredniej inwestycji w pojedynczy bank. Wówczas banki koncentrowałyby się na negocjacjach z partnerem strategicznym kosztem porozumienia o fuzji. Autorzy Raportu zdawali sobie sprawę, że inwestorem strategicznym będzie bank zagraniczny, i poinformowali Ministerstwo o konsekwencjach nabycia akcji przez kapitał zagraniczny. W Raporcie czytamy: „... ponieważ najprawdopodobniej, inwestorem strategicznym będzie instytucja zagraniczna, sprzedawany pakiet będzie w pierwszym etapie ograniczony do dużego pakietu mniejszościowego (np. 30%). Gdyby partner zagraniczny występował wspólnie z bankiem polskim (bądź innym podobnym partnerem), wielkość pakietu mogłaby zostać zwiększona do 51%. Jeśli sprzedaż akcji odbyłaby się na podstawie indywidualnych rokowani a nie przetargu, wymagana byłaby zgoda Rady Ministrów, Prezesa NBP oraz Urzędu Antymonopolowego...”<sup>11</sup>. Wynikało z tego jasno, że Ministerstwo Finansów godząc się na tę opcję zezwala jednocześnie na wejście kapitału zagranicznego w jeszcze większym stopniu niż dotychczas. Objęcie 30% pakietu akcji dawało już uprawnienia inwestorowi zagranicznemu do podejmowania decyzji na WZA. Nie należało długo czekać na zwiększenie udziału w bankach do poziomu przekraczającego 51% głosów na WZA. Jednocześnie zakres kontroli przekazanej inwestorowi zagranicznemu w ramach zawartej umowy pomiędzy inwestorem strategicznym a Ministerstwem Finansów dawał mu uprawnienia do decydowania w zasadniczych kwestiach dotyczących dalszego funkcjonowania banku. Ministerstwo zachęcało każdego potencjalnego inwestora do wczesnego podjęcia zobowiązania inwestycyjnego, nie bacząc na skutki, jakie w przyszłości mogą przynieść podjęte decyzje. W drugim proponowanym etapie te z banków, którym udało się osiągnąć porozumienie z inwestorem strategicznym bądź porozumienie o fuzji, zakończyłyby ten proces. Banki, którym się nie powiodło zostałyby natomiast wystawione na sprzedaż w ramach jednoczesnego przetargu. Te banki, które podpisałyby list intencyjny z partnerem strategicznym, miał być wspierane przez Ministerstwo w dalszych negocjacjach, aż do sfinansowania transakcji. Po podpisaniu listu intencyjnego Ministerstwo przejęłoby na siebie ciężar prowadzenia negocjacji z inwestorem. Na tym etapie najistotniejsza kwestia dotycząca inwestorów strategicznych miało być zapewnienie pełnej kontroli nad bankiem poprzez zakup większościowego pakietu akcji. Do 1995 r. w Polsce nie było przypadku prywatyzacji banku w drodze sprzedaży większościowego pakietu akcji inwestorowi zagranicznemu. Wynikało to przede wszystkim z ograniczenia nałożonego przez Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów w marcu

<sup>11</sup>Ministerstwo Finansów RP; *Strategia prywatyzacji banków...op.cit.*, s.36

1991 r. Jedynym sposobem na zapewnienie przejścia takiego banku przez polską instytucję byłoby konsorcjum zagranicznego banku z naszymi instytucjami – wówczas większościowy pakiet zostałby sprzedany polskiemu konsorcjum, które byłoby liderem. Żaden zagraniczny inwestor nie podjąłby się jednak współpracy, gdyby nie widział dla siebie perspektyw na rynku usług bankowych w Polsce. Nie wyłożyłby więc środków finansowych, nie mając pewności, że w zamian nie przypadnie mu kontrola nad dokapitalizowaną instytucją bankową. Inwestor starałby się również zoptymalizować stopień kontroli związanej z zaoferowanymi akcjami, zwłaszcza jeśli chodzi o zarządzanie bankiem i reprezentację w radzie banku. Ministerstwo Finansów miało możliwość wyboru między opcją *private sale* a sprzedażą w formie przetargu, która była mniej atrakcyjna dla potencjalnych inwestorów strategicznych. W celu efektywnego zakończenia procesu prywatyzacji banków niezbędna byłaby sprzedaż co najmniej 51% akcji. Pozostający do sprzedaży pakiet akcji autorzy Raportu proponowali zbyć w drodze:

- sprzedaży 15-20% akcji Europejskiemu Bankowi Odbudowy i Rozwoju lub International Finance Corporation (IFC), które wykazywały duże zaangażowanie w prywatyzację polskiego sektora bankowego,

- oferty publicznej na GPW, która pozwoliłaby jedynie na notowania banku na rynku równoległym,

- *private placement*, co wymagałoby zobowiązania do wprowadzenia banku na GPW w ciągu dwóch – trzech lat lub przygotowania innej formy wejścia dla inwestorów,

- opcji sprzedaży (zakupu) do wykorzystania przed końcem 1996 r., w ramach której polski rząd mógłby sprzedać (opcja sprzedaży) lub inwestor mógłby kupić (opcja kupna) z góry określony pakiet akcji po określonej z góry cenie. Niezależnie od wybranej ścieżki postępowania Skarb Państwa pozostałby właścicielem pakietu rezydualnego około 49% akcji banku. Gdyby Skarb Państwa zapewnił, że przez co najmniej dwa lata nie podejmie się zbycia akcji w sprywatyzowanych bankach, pozwoliłoby to rynkowi na uwolnienie się od świadomości zagrażającej wciąż nadpodaży akcji banków, a notowanym już bankom mogłoby pomóc w pozyskiwaniu dodatkowego kapitału.

Banki, którym w pierwszej fazie nie udało się podpisać listu intencyjnego, miały przejść do drugiej fazy procesu. W fazie tej duże pakiety mniejszościowe w tych bankach zostałyby zaoferowane inwestorom w drodze przetargu. Zadaniem Ministerstwa Finansów byłoby zadecydowanie, czy ma być to przetarg otwarty (tzn. ogłoszony w prasie i otwarty dla każdego, tak jak w przypadku Banku Śląskiego SA na jesieni 1993 r.) czy przetarg zamknięty, dostępny tylko dla ograniczonej liczby zaproszonych do udziału stron. Gdyby Ministerstwo Finansów zdecydowało się na sprzedaż akcji w ramach przetargu otwartego, wielkość sprzedawane-

go pakietu akcji musiałaby przekroczyć 10% dla uniknięcia wymagań związanych ze sprzedażą akcji w ramach oferty publicznej. Jednocześnie Ministerstwo Finansów miało zdecydować, czy ograniczyć przetarg tylko do polskich banków, czy też umożliwić uczestnictwo w nim również bankom zagranicznym. Ministerstwo zdecydowało się na przetarg międzynarodowy, a tłumaczyło to większymi wpływami do budżetu oraz tym, że polskie instytucje bankowe posiadając stosunkowo niskie kapitały nie będą w stanie konkurować cenowo z bankami zagranicznymi. Doskonale zdawano sobie sprawę, że im większy pakiet akcji będzie zaoferowany do sprzedaży, tym trudniej będzie polskim bankom uczestniczyć w przetargu. Tłumaczono to przedstawionym na zlecenie Ministerstwa Finansów przykładem (tabela 7).

Gdyby któremuś z banków nie udało się osiągnąć żadnego z celów drugiego etapu, wówczas miał przejść do etapu trzeciego. Akcje banków, które nie zostały sprywatyzowane do 1995 r., zostałyby przekazane w ramach Programu Powszechnej Prywatyzacji (PPP)<sup>12</sup> Narodowym Funduszom Inwestycyjnym (NFI)<sup>13</sup>. Jednak akcje banków mogłyby być wnoszone do NFI do połowy 1996 r. Gdyby natomiast opóźnienia w prywatyzacji Funduszy przeciągnęły się poza 1996 r. oznaczałoby to złamanie warunków porozumienia z FPBP.

Zaletami sprzedaży akcji inwestorowi strategicznemu z punktu widzenia Ministerstwa Finansów były przede wszystkim:

- dokapitalizowanie polskich banków, w wyniku czego miały przekształcić się w sprawnie zarządzane, efektywne instytucje,

- zapewnienie Ministerstwu aktywnego udziału w procesie sprzedaży akcji,

- prywatyzacja i jednoczesna konsolidacja sektora bankowego w przypadku faworyzowania polskich banków przy zakupie akcji,

- zwiększenie szans powodzenia oferty publicznej Banku Gdańskiego SA w przypadku publicznej informacji o wyborze opcji wieloetapowej,

- ponieważ banki nie byłyby od razu notowane na GPW, cena uzyskana przez Ministerstwo Finansów nie byłaby tak wrażliwa na krytykę.

Do głównych wad tej opcji należały:

- brak pewności, że przetarg przyniosłby znaczne wpływy Skarbowi Państwa; gdyby udało się zakończyć proces prywatyzacji zgodnie z uzgodnionym harmonogramem przed końcem 1996 r., wówczas niższe przychody Skarbu Państwa zostałyby zrekompensovane przez 430 mln USD darowizny pochodzącej z FPBP;

<sup>12</sup> Inaczej Program NFI zakładał prywatyzację 512 JSSP, przeprowadzoną na podstawie ustawy o Narodowych Funduszach Inwestycyjnych i ich prywatyzacji z dnia 30.04.1993 r.

<sup>13</sup> Art. 6 Ustawy o Narodowych Funduszach Inwestycyjnych przewidywał możliwość wnoszenia przez Skarb Państwa akcji spółek akcyjnych do NFI, tak długo, jak długo pozostawałyby jedynym akcjonariuszem Funduszy.

Tabela 7 Ilustracja wartości większościowego pakietu akcji banków nie sprywatyzowanych do 1995 r.

| Bank    | Wartość księgowa<br>(mln USD) | Rozmiar oferty<br>(1,1 * wartość księgowa <sup>1</sup> )<br>(mln USD) | Wartość pakietu 30%<br>(mln USD) | Wartość pakietu 51%<br>(mln USD) |
|---------|-------------------------------|---|----------------------------------|----------------------------------|
| BDK SA  | 96                            | 106   | 32                               | 54                               |
| PBG SA  | 65                            | 72  | 22                               | 37                               |
| BZ SA   | 106                           | 117   | 35                               | 60                               |
| PBKS SA | 87                            | 96  | 29                               | 49                               |

<sup>1</sup> Odzwierciedla wartość współczynnika C/Z dla banków na GPW w połowie kwietnia 1995 r.

Źródło: Ministerstwo Finansów, *Strategia prywatyzacji banków. Raport końcowy przygotowany przez NM Rothschild & Sons Ltd i Access LTD, maj 1995 r., s. 42.*

– w przypadku zaangażowania inwestorów zagranicznych w prywatyzację banków polski rząd mógłby być posądzony o wyprzedzanie majątku polskiego (co z resztą i tak się stało);

– zaproponowany proces mógłby spotkać się z oporem ze strony niektórych zarządów banków, które obawiałyby się ograniczenia ich niezależności w razie wprowadzenia inwestora zagranicznego;

– mogłoby to napotkać również opory ze strony niektórych lokalnych grup interesu, obawiających się, że w perspektywie kilku lat zostanie zatracony regionalny charakter banku.

Stan portfela złych kredytów polskich banków skłonił Rząd do podjęcia decyzji o dokapitalizowaniu siedmiu banków za pomocą emisji obligacji Skarbu Państwa o 15-letnim okresie wykupu na sumę około 1,5 mld zł. Podniesienie kapitału banków miało pozwolić na poprawę ich wskaźników adekwatności kapitałowej, co z kolei miało umożliwić ich prywatyzację w ramach publicznej oferty.

Łącznie przewidywane środki finansowe przeznaczone na restrukturyzację sektora bankowego miały wynieść do 2.100 mln zł, co miało stanowić równowartość 1,41 mld USD wg średniego kursu złotego do dolara ustalonego przez NBP na dzień 25.11.1992 r. Poza środkami budżetowymi Polska starała się zgromadzić środki pozyskane ze zlikwidowanego Polskiego Funduszu Stabilizacyjnego. Od początku 1993 r. prowadzono intensywne negocjacje mające na celu uzyskanie środków finansowych na rzecz FPBP.

Każdy wkład w formie darowizny, kredytu lub linii kredytowej był dokonywany na mocy bilateralnej umowy o wniesieniu wkładu pomiędzy krajem uczestniczącym a NBP lub Rządem RP. Każda z umów miała być zawarta po 31.12.1993 r. Wkłady były przekazywane w USD na rachunek NBP o nazwie Narodowy Bank Polski – Fundusz Prywatyzacji Banków Polskich w Banku Rezerwy Federalnej w Nowym Jorku (zwanym „depozytariuszem”). Depozytariuszowi nie mogło przysługiwać wynagrodzenie za usługi wykonywane na rzecz NBP z wyjątkiem wydatków poniesionych w związku z MOU.

Współdziałanie Ministerstwa Finansów z NBP w zakresie wykorzystania środków z Funduszu Prywa-

tyzacji Banków Polskich określono w umowie z dnia 20.04.1993 r. o zasadach realizacji uchwały nr 34/93 Rady Ministrów z dnia 20.04.1993 roku w sprawie rozporządzenia środkami pochodzącymi z PFS. Na podstawie tej uchwały NBP otworzył „rachunek dochodów Polskiego Funduszu Stabilizacyjnego” nr 99075-55-259-2787, którego obsługę księgową prowadził Departament Międzynarodowych Instytucji Finansowych NBP (przyjmowanie zleceń płatniczych oraz prowadzenie ewidencji stanu i wykorzystania środków FPBP). Środki te miały być przeznaczone na projekty uzgodnione z Ministerstwem Finansów zgodnie w priorytetami rządowymi.

Do czasu podjęcia przez NBP środków zgromadzonych na rachunku FPBP były one inwestowane przez depozytariusza i przekazywane na prowadzony przez siebie rachunek pod nazwą: NBP rachunek zysków FPBP.

Warunkiem dokonania pierwszej wypłaty z FPBP na czas wykupu obligacji restrukturyzacyjnych było:

- zatwierdzenie przez zarząd wykonawczy MFW 14-miesięcznej umowy z MFW (*Stand-By Agreement*),
- zaakceptowanie przez Komisję Operacyjną harmonogramu prywatyzacji banków polskich oraz banków wyspecjalizowanych: BGŻ, PKO BP, Bank Handlowy w Warszawie SA i Bank Pekao SA,
- zakończenie kontroli księgowej i rekaptalizacji oraz przeprowadzenia prywatyzacji co najmniej jednego z siedmiu banków,
- powiadomienie Komisji Operacyjnej, że w odniesieniu do prywatyzowanego banku ponad 50% udziałów stanowi własność osób prywatnych lub znajduje się pod ich kontrolą.

Fundusz Prywatyzacji Banków Polskich miał zostać rozwiązany w następujących terminach:

- 20 stycznia 2003 r.<sup>14</sup>,
- w dniu, w którym depozytariusz uzna, że zostały wypłacone wszystkie środki z rachunku FPBP w następstwie wypłat dokonanych przez NBP,
- 20 stycznia 1995 r., jeżeli nie nastąpiła żadna wypłata z NBP, o ile NBP, MF lub Rząd RP i wszystkie kraje uczestniczące nie postanowią przedłużyć tego terminu.

<sup>14</sup> FPBP nie został rozwiązany w tym terminie pomimo wykorzystania jego środków już w 1999 r. Na koniec grudnia 2002 r. na rachunku dochodów PFS było 25,7 mln USD.

Tabela 8 Środki zgromadzone na FPBP na dzień 27.12.1993 r.

| Kraj uczestniczący | Typ udziału | Wartość udziału   |
|--------------------|-------------|---|
| Australia          | darowizna   | 1.000.000 USD - dochód z odsetek przeznaczony na finansowanie projektów wspólnych   |
| Austria            | darowizna   | 20.000.000 USD – wkład przeznaczony na sektor finansowy   |
| Finlandia          | darowizna   | 630.000 USD – umowa zawarta   |
| Francja            | pożyczka    | Równowartość 100.000.000 USD - kwota uwarunkowana udzieleniem pożyczki przez polskie banki na finansowanie polsko-francuskich spółek <i>joint venture</i> |
| Islandia           | darowizna   | 17.645,77 USD – umowa w przygotowaniu   |
| Japonia            | pożyczka    | 146.420.896,72 USD – dochód z odsetek w wysokości 14.319.456,76 USD przeznaczony na obsługę pożyczki i projekty wspólne                                   |
| Stany Zjednoczone  | darowizna   | 199.140.000,00 USD – dochód z odsetek nieuwarunkowany   |
| Szwajcaria         | darowizna   | 30.000.000,00 USD – umowa zawarta 27.12.1993 r.   |
| Szwecja            | darowizna   | 3.238.875,29 USD – dochód z odsetek nieuwarunkowany   |
| Turcja             | darowizna   | 750.000,00 USD – umowa zawarta  |
| Wielka Brytania    | darowizna   | 75.000.000,00 USD – umowa zawarta + 8.000.000,00 USD na pomoc techniczną (w przygotowaniu) + 17.000.000,00 USD na projekty wspólne                        |
| <b>Razem</b>       |             | <b>589.516.874,54 USD</b>   |

Źródło: dane Ministerstwa Finansów.

MOU przewidywał udzielenie pomocy w prywatyzacji następującym państwowym bankom komercyjnym: Bankowi Śląskiemu w Katowicach SA (nie otrzymał obligacji restrukturyzacyjnych), Bankowi Gdańskiemu SA, Bankowi Depozytowo-Kredytowemu w Lublinie SA, Powszechnemu Bankowi Gospodarczemu w Łodzi SA, Wielkopolskiemu Bankowi Kredytowemu w Poznaniu SA (nie otrzymał obligacji restrukturyzacyjnych), Pomorskiemu Bankowi Kredytowemu w Szczecinie SA, Powszechnemu Bankowi Kredytowemu w Warszawie SA, Bankowi Zachodniemu we Wrocławiu SA, Bankowi Przemysłowo-Handlowemu w Krakowie SA, oraz czterem tzw. „bankom wyspecjalizowanym”: BGŻ SA, PKO BP, Bankowi Handlowemu w Warszawie SA, Bankowi Polska Kasa Opieki SA.

Porozumienia dotyczące utworzenia FPBP nie przewidywały żadnych uprawnień dla państw wnoszących wkłady, a dotyczących ingerencji w procesy prywatyzacji banków oraz preferencji przy zakupie akcji.

Do 27 grudnia 1993 r. dziesięć państw-uczestników PFS przekazało swoje wkłady na rzecz FPBP lub sektor finansowy i cele bilateralne. Prezentuje to tabela 8.

10 września 1992 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę nr 99/92 w sprawie sposobu wykorzystania środków PFS. Upoważniła ona Ministra Finansów do prowadzenia negocjacji z przedstawicielami krajów uczestników tego Funduszu, dotyczących przeznaczenia środków PFS na inne cele. MOU z dnia 23 grudnia 1992 r. pozwoliło na przekazanie blisko połowy środków Polskiego Funduszu Stabilizacyjnego na Fundusz Prywatyzacji Banków Polskich.

Do Funduszu Prywatyzacji Banków Polskich przystąpiły: Australia, Dania, Finlandia, Islandia, Japonia, Szwecja, Szwajcaria, Turcja, Wielka Brytania i Stany Zjednoczone.

Francja nie przystąpiła do FPBP, ale 1 lutego 1993 r. podpisała z Polską Umowę Ramową w sprawie rozwo-

ju polsko-francuskiej współpracy kapitałowej (w dziedzinie bankowości), umożliwiającą wykorzystanie przez Polskę pożyczek o łącznej wartości około 88 mln euro. Kwota ta pochodziła z francuskiego wkładu do PFS. Z tej sumy wyodrębniono 30 mln FRF (około 4,5 mln euro) na dofinansowanie BISE. Umowa z Francją wygasła 31.12.1994 r. Od tego czasu negocjowano ze stroną francuską projekt nowej umowy w tej sprawie. Podczas kolejnej tury negocjacji, w styczniu 1997 r. uzgodniono, że z pozostającej teoretycznie do wykorzystania kwoty 552,4 mln FRF (około 84 mln euro) część środków, tzn. 100 mln FRF, zostanie przekazana na wsparcie francuskich inwestycji bezpośrednich w Polsce. Umowa w tej sprawie została podpisana w Warszawie 4 lutego 1998 r. Strona francuska zdecydowanie odrzuciła natomiast polską propozycję udostępnienia pozostałych środków, w wolnych częściach w postaci wkładu (darowizny) do FPBP i pożyczki dla rządu RP na wykup obligacji restrukturyzacyjnych. Uzasadniając takie stanowisko, wskazano na wymogi ustawowe nakazujące bezpośrednie powiązanie wykorzystania zadeklarowanych środków ze wsparciem interesów firm francuskich w Polsce.

26 maja 1995 r. zawarta została umowa z Kanadą. Kwota stanowiąca równowartość wkładu Kanady do PFS (32 mln CAD) miała być w ciągu najbliższych 7 lat przekazana jako darowizna na rzecz Kanadyjsko-Polskiej Fundacji Przedsiębiorczości. Głównym celem tej Fundacji jest wspieranie rozwoju sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Od 2000 r. w Ministerstwie Finansów odbywają się spotkania Komitetu Przejściowego KPFP, podczas których poruszane są kwestie dotyczące przyszłej formy i zakresu działania Fundacji.

Dnia 30 stycznia 1996 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę w sprawie upoważnienia Ministra Finansów do przekazania środków w łącznej wysokości 11,5 mln

USD pochodzących z odsetek Polskiego Funduszu Stabilizacyjnego na następujące cele:

- Dla BFG – na pokrycie wydatków organizacyjnych i wsparcie działalności tego Funduszu w wysokości 1.500.000,00 USD. Kwota ta, przekazana BFG 20.02.1996 r. została wykorzystana na zakup sprzętu i wyposażenia biurowego dla BFG oraz na szkolenia z zakresu cyklu hiszpańskiego dla pracowników BFG przy współdziałaniu Fondo Bancario de Garanta.

Wydatkowana kwota 3.888.406,00 PLN w okresie od marca 1996 r. do stycznia 2000 r. stanowiła 103,7% kwoty otrzymanej przez BFG z odsetek od Polskiego Funduszu Stabilizacyjnego.

- Część środków z odsetek została przeznaczona na opłacenie udziału Skarbu Państwa w kapitale akcyjnym Polskiego Towarzystwa Reasekuracyjnego S.A.<sup>15</sup> w kwocie 5.000.000,00 USD. Z tego kwotę 4.547.108,04 USD przekazano w dniu 6.09.1996 r. na pokrycie udziału Skarbu Państwa w kapitale akcyjnym spółki, która powstała 20.06.1996 r.

- Środki te (5.000.000,00 USD) przeznaczono również na sfinansowanie przez jednostki podległe Ministrowi Finansów informatycznej sieci rozległej na potrzeby Krajowej Ewidencji Podatników. Kwotę przekazano na rachunek Ministerstwa Finansów i wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem.

- Na mocy uchwały Rady Ministrów nr 94/2000 kwota 38.000.000,00 USD ze środków z byłego PFS została rozdysponowana przez Ministerstwo Finansów w następujący sposób:

- 19.900.000,00 USD przekazano na rachunek Ministerstwa Finansów,

- 18.100.000,00 USD umieszczono w ustawie budżetowej na 2002 r. i w dniu 25.02.2002 r. w całości przekazano na rachunek Ministerstwa Finansów.

Po odjęciu kwot przeznaczonych na powyższe cele na rachunku dochodów PFS pozostawała w końcu 2001 r. kwota 43.245.811,21 USD do wykorzystania na zasadach określonych w umowach dwustronnych i uchwałach Rady Ministrów.

W styczniu 1995 r. został sprywatyzowany Bank Przemysłowo-Handlowy SA w Krakowie. W związku z tym Polska otrzymała z FPBP 72.912.727,77 USD na planowy wykup obligacji restrukturyzacyjnych od sprywatyzowanych banków, zgodnie z zasadami określonymi w MOU, tj. Banku Przemysłowo-Handlowego SA oraz Banku Gdańskiego SA. Zgodnie z porozumieniem z Komitetem Operacyjnym FPBP, wykorzystanie

środków tego Funduszu uzależnione było od sprywatyzowania do końca 1996 r. dziewięciu banków komercyjnych wyłonionych w 1989 r. z NBP. W związku z przejściem przez rząd RP w 1996 r. nowego programu prywatyzacji Banku Handlowego w Warszawie SA i innych banków specjalistycznych strona polska wystąpiła z propozycją zmiany zasad korzystania z zasobów FPBP i przeznaczenia uzyskanych środków na przedterminowy wykup obligacji restrukturyzacyjnych.

Po trwających kilka miesięcy negocjacjach 17.04.1998 r. Komitet Operacyjny FPBP wyraził zgodę na wykorzystanie całości środków kapitałowych (w wysokości 352.789.686,23 USD) na przedterminowy wykup obligacji restrukturyzacyjnych od banków, które otrzymały obligacje serii A. Kapitał został pociągnięty z datą waluty 5 czerwca 1998 r. i następnie przekazany na rachunek budżetu państwa. W dniu 10 lipca 1998 r. na podstawie art. 5 ustawy budżetowej na 1998 r. podpisano rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad, warunków, terminu i trybu przedterminowego wykupu obligacji restrukturyzacyjnych ze środków FPBP. Kwota 1.218.500,00 PLN została podzielona między siedem banków, które otrzymały obligacje restrukturyzacyjne serii A.

Polski Rząd wystąpił do rządów krajów-uczestników FPBP z prośbą o zgodę na wykorzystanie odsetek od ich wkładów do FPBP na dokapitalizowanie PZU SA lub na przedterminowy wykup obligacji restrukturyzacyjnych.

Przyznane przez 9 krajów (USA, Szwecję, Szwajcarię, Australię, Finlandię, Turcję, Islandię, Japonię i Wielką Brytanię) środki, w łącznej kwocie 94.058.601,64 USD, wpłynęły na wydzielony rachunek w NBP.

Japonia wyraziła zgodę na wykorzystanie odsetek w kwocie 19.398.831,06 USD wyłącznie na obsługę kredytu japońskiego (wkładu Japonii do FPBP).

Dania wydała dyspozycję o przekazaniu środków w wysokości 468.000,00 USD na rzecz rządu duńskiego i oświadczyła, że w przyszłości przekaże te środki na programy pomocy dla sektora finansowego i rozwój przedsiębiorczości w Polsce.

Częściowy przedterminowy wykup obligacji restrukturyzacyjnych serii A przeprowadzono 2 sierpnia 1999 r. Polegał on na wypłacie na rzecz każdego z upoważnionych banków kwoty 285,21 PLN za jedną obligację. Łączna kwota środków uzyskanych z FPBP na przedterminowy wykup obligacji wyniosła 313.730.385,34 PLN. Kwota przedterminowego wykupu wyniosła 313.731.000,00 PLN.

Przedterminowy wykup pozwolił na zmniejszenie ogólnej kwoty zadłużenia budżetu państwa z tytułu obligacji pasywnych, w tym o około 41,8% w odniesieniu do obligacji restrukturyzacyjnych serii A. Zmniejszyły się obciążenia budżetu państwa z tytułu pozostających do wykupu rat kapitałowych oraz płatności odsetek od obligacji w kolejnych okresach odsetkowych (tabela 9).

Kapitał Funduszu Prywatyzacji Banków Polskich został wykorzystany w całości. Pozostał jeszcze pro-

<sup>15</sup> Polskie Towarzystwo Reasekuracyjne SA założono w celu wspierania polskiego rynku ubezpieczeniowego usługami reasekuracyjnymi. Podpisanie aktu zawierającego PTR nastąpiło 5 czerwca 1996 r., natomiast 20 czerwca 1996 r. spółka uzyskała pozwolenie na prowadzenie działalności w zakresie wszystkich 18 grup ubezpieczeniowych działu ubezpieczeń majątkowych oraz pozostałych osobowych wydane przez Ministra Finansów (nr DU/2815/AU/CG/95/B). Kapitał zagraniczny reprezentował na koniec 2000 r. 5% kapitału akcyjnego.

Tabela 9 *Rachunek dochodów PFS - stan na 31.12.2001 r.*

| Kraj         | Saldo końcowe w USD  |
|--------------|----------------------|
| Austria      | 24.643.644,08        |
| USA          | 18.282.030,30        |
| Norwegia     | 380.500,29           |
| Australia    | 150.636,60           |
| <b>Razem</b> | <b>43.456.811,27</b> |

Źródło: dane Ministerstwa Finansów.

blem wykorzystania odsetek, czego nie regulowały wcześniejsze uzgodnienia z darczyńcami. Strona polska przedłożyła propozycję wykorzystania odsetek na jeden z dwóch celów:

- przedterminowy wykup obligacji restrukturyzacyjnych,
- dokapitalizowanie PZU SA.

Na takie rozwiązanie zgodę wyraziło osiem państw: Australia, Finlandia, Islandia, Szwajcaria, Szwecja, Turcja, Stany Zjednoczone oraz Wielka Brytania, pod warunkiem wykupienia obligacji restrukturyzacyjnych do końca 1999 r. lub dokapitalizowania PZU SA do końca 2000 r. Japonia zgodziła się na wpłatę odsetek na rachunek budżetu państwa, ale domagała się przeznaczenia ich na spłatę kredytu japońskiego. Odsetki od wkładu Danii zgodnie z dyspozycją zostały przekazane na rzecz rządu duńskiego (środki te będą przekazane na bliżej nieokreślonym terminie na programy pomocy dla sektora finansowego i rozwój przedsiębiorczości w Polsce). Kwota odsetek wynosiła około 80 mln USD i została wykorzystana na przedterminowy wykup obligacji restrukturyzacyjnych.

Oceniając zasadność funkcjonowania Funduszu Prywatyzacji Banków Polskich oraz jego wpływ na restrukturyzację sektora bankowego, należy zwrócić uwagę na dwie zasadnicze kwestie. Z jednej strony przyczyniły się one do odciążenia budżetu państwa przy wykupie obligacji restrukturyzacyjnych, natomiast z drugiej strony bardzo przyspieszyły prywatyzację banków komercyjnych przy wyłącznym udziale kapitału zagranicznego. Państwo dążyło do szybkiego odzyskania 4,7 mld zł, które przekazano polskim bankom w latach 1993-1996. Większą część tych środków można było otrzymać z powrotem tylko po przeprowadzeniu ich prywatyzacji. Fundusz Prywatyzacji Banków Polskich miał przejąć obsługę tych obligacji po sprywatyzowaniu banków wyłonionych z NBP w 1989 r. Jednak państwa członkowskie FPBP uczestniczyły również w podejmowaniu decyzji o prywatyzacji tych banków. Przekazując na rachunek Funduszu kilku lub kilkunastomilionowe kwoty, oczekiwały dla krajowych instytucji preferencji przy zakupie akcji polskich banków. Ponadto podpisano wiele porozumień dwustronnych o wspieraniu przedsiębiorczości, a więc również oczekiwano korzystnych warunków do rozwoju podmiotów inwestujących w Polsce. Francja np. dokapi-

talizowała w 1993 r. BISE kwotą około 4,5 mln euro, a w lutym 2001 r. akcjonariat BISE w 51% należał już do francuskiego Banque Populaire. Podobnie było w przypadku innych zagranicznych inwestycji, które realizowano w naszym kraju. Warunki restrukturyzacji sektora bankowego dyktował więc kapitał zagraniczny, który oferując wsparcie finansowe dążył do wykupienia atrakcyjnych dla siebie polskich instytucji finansowych.

Wokół ustawy o restrukturyzacji finansowej banków i przedsiębiorstw było wiele kontrowersji. Banki, jak już wspomniano, zostały zobowiązane do wyodrębnienia w swoich strukturach komórek ds. restrukturyzacji złych długów. W tych departamentach zatrudniono jednak nie dotychczasowych pracowników, którzy zajmowali się obsługą kredytów, ale zupełnie nowe osoby, niezwiązane wcześniej z sektorem bankowym. Na nich spoczywała odpowiedzialność za decyzje sanacyjne i restrukturyzacyjne w bankach. Nie zsynchronizowano również tej ustawy z rozwiązaniami podatkowymi. Ponadto nie rozwiązano problemu wpisania w ciężar kosztów banku przejmowanego przez bank przejmujący. Plusem wprowadzenia tej ustawy było niewątpliwie podniesienie współczynnika wypłacalności do poziomu 12%. Ustawa restrukturyzacyjna w dużej mierze odegrała swoją rolę, ponieważ żaden z dokapitalizowanych banków nie znalazł się w dramatycznej sytuacji finansowej. Z tego względu ustawę tę można traktować jako jeden z filarów sanacji banków, jak również systemu zapobiegania sytuacjom kryzysowym i wczesnego reagowania na nie. Rozwinęły się również umiejętności kadry w zakresie zarządzania ryzykiem kredytowym w bankach. Z drugiej strony powstała nierówność podmiotów gospodarczych, która wynikała z faktu zwolnienia z podatku banków objętych ustawą, natomiast banki niezależne zobowiązane były do regulowania należności podatkowych (poza bankami zagranicznymi, które na mocy innych decyzji administracyjnych były zwolnione z płacenia podatku). Problemem była również sprzedaż wierzytelności poniżej ich wartości nominalnych oraz fakt, że operacja ta nie była opodatkowana. Zastanawiające były także wyniki analiz wszystkich metod restrukturyzacji przedsiębiorstw przeprowadzonych przez Urząd Antymonopolowy. Otóż biorąc pod uwagę tylko względy podatkowe likwidacja lub upadłość przedsiębiorstwa były korzystniejsze dla banku niż sprzedaż wierzytelności. A przecież bankom powinno zależeć na zatrzymaniu swoich klientów. Ostatecznie można wysunąć wnioski, że zasilenie funduszy własnych banków dodatkowym kapitałem z jednej strony nakłoniło je do czynnego udziału w procesie restrukturyzacji, natomiast z drugiej strony przyczyniło się do zachowania ich wypłacalności i uzyskania źródeł dochodów, po umorzeniu znacznej części złych kredytów. Za długofalowy cel programu restrukturyzacji banków i przedsiębiorstw należy uznać przygotowanie tych instytucji do wzmocnienia oraz prywa-

tyzacji. Ponieważ zaś za najlepszą metodę prywatyzacji uznano pozyskanie inwestora strategicznego, więc sam proces restrukturyzacji skutkowało sprzedażą tych instytucji inwestorom zagranicznym. Nie udało się więc stworzyć silnej grupy kapitałowej o narodowym charakterze. Z grupy tzw. czterech trzy banki zostały przejęte przez Bank Pekao SA, który dziś kontrolowany jest przez włosko-niemieckie konsorcjum Unicredito Italiano. Z pozostałych banków, które zostały dokapitalizowane ze środków FPBP, jedynie PKO BP SA oraz BGŻ SA pozostają pod kontrolą polskiego kapitału.

Restrukturyzacja sektora bankowego w Polsce trwa nadal ze względu na procesy zachodzące w gospodarce światowej. Proces ten nie kończy się na uzdrowieniu sytuacji finansowej banku, ale dokonuje się również w toku przemian zachodzących w instytucji bankowej. Dokapitalizowanie polskich banków obligacjami restrukturyzacyjnymi zwiększyło ich atrakcyjność w oczach przyszłych inwestorów. W końcu były to banki państwowe i to właśnie państwo postanowiło je wzmocnić finansowo. Wzmocnienie finansowe wiązało się zaś z pewną formą „przrzeczenia” ze strony Skarbu Państwa, że banki te nie zostaną zlikwidowane w najbliższym okresie oraz że państwo liczy na osiągnięcie przyszłych korzyści z tytułu ich dofinansowania. Korzyści te miały mieć formę przychodów z prywatyzacji banków państwowych. Banki dokapitalizowane obligacjami restrukturyzacyjnymi na kwotę 4,7 mld zł przyniosły Skarbowi Państwa 11 mld zł z tytułu sprzedaży akcji inwestorom zagranicznym. Inwestycje zagraniczne, a tym samym również proces restrukturyzacji polskich banków miały przyczynić się głównie do dokapitalizowania przejętych banków, poprawy wyni-

ków finansowych, wprowadzenia know-how oraz wzrostu ubankowienia. Egzekwowanie tych obietnic miało różny przebieg. Po kilkunastu latach przemian w sektorze bankowym możemy zauważyć, że sprywatyzowane instytucje plasują się w pierwszej dziesiątce pod względem posiadanych aktywów, jednak w ostatnich latach w wielu z tych banków maleją zyski netto oraz rośnie poziom należności zagrożonych. Trudno określić realizację założeń dokapitalizowania przejętych banków ze względu na tajność umów prywatyzacyjnych. Banki zagraniczne przejmując akcje prywatyzowanych banków najczęściej rozkładały na okres kilku lat obowiązek dokapitalizowania, natomiast analiza funduszy własnych przejętych instytucji nie pozwala jednoznacznie określić stopnia realizacji tych założeń. Restrukturyzacja sektora bankowego przyczyniła się również do wzrostu ubankowienia gospodarstw domowych z 30% w 1993 r. do 50% w dniu dzisiejszym, podczas gdy w UE poziom ubankowienia wynosi 93%. Po jedenastu latach od wejścia w życie ustawy o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków mamy w Polsce ponad 7 tys. bankomatów, ponad 700 tys. kart kredytowych oraz ponad 16 mln kart płatniczych. Restrukturyzacja skutkuje jednak zmniejszeniem się liczby banków komercyjnych (w wyniku międzynarodowych fuzji i przejęć), a tym samym spadkiem liczby placówek bankowych, spadkiem zatrudnienia, wzrostem udziału należności zagrożonych w należnościach brutto i wzrostem kosztów całkowitych. Świadczy to o tym, że proces restrukturyzacji sektora bankowego przyniósł nie tylko pozytywne zmiany, ale również tendencje niesprzyjające dynamicznemu rozwojowi polskiej bankowości.