

S t u d i a i A n a l i z y
S t u d i e s & A n a l y s e s

*Centrum Analiz
Społeczno-Ekonomicznych*



*Center for Social
and Economic Research*

2 2 6

Kazimierz Kloc

**System bankowy i nadzór bankowy
na Ukrainie – skutki niespójnej polityki
reform**

W a r s z a w a , 2 0 0 1

Prezentowane w serii „Studia i Analizy” stanowiska merytoryczne wyrażają osobiste poglądy Autorów i niekoniecznie są zbieżne z oficjalnym stanowiskiem CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych.

Opracowanie zostało przygotowane w ramach projektu "Polish - Ukrainian Cooperation in Bank Supervision: Developing a Self-Sustaining Relationship Between NBP and NBU" (Polsko-Ukraińska współpraca w dziedzinie nadzoru bankowego: zacieśnianie kontaktów między NBP i NBU) realizowanego w ramach programu "Inicjatywa Współpracy Polsko - Amerykańsko-Ukraińskiej" (PAUCI) finansowanego przez USAID.

© CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2001

Projekt graficzny: Agnieszka Natalia Bury

DTP: CeDeWu Sp. z o.o.

ISSN 1506-1701, ISBN 83-7178-249-7

Wydawca:

CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych

ul. Sienkiewicza 12, 00-944 Warszawa

tel.: (4822) 622 66 27, 828 61 33, fax (4822) 828 60 69

e-mail: case@case.com.pl

Spis treści

Streszczenie	5
I. Sytuacja sektora bankowego w pierwszej połowie lat 90.	6
1.1. Struktura systemu bankowego	6
1.2. Kapitały założycielskie banków komercyjnych	9
1.3. Ustawa o bankach i działalności bankowej z 1991 roku i pozycja banku centralnego	11
2. Nadzór bankowy i stopniowe próby naprawy sytuacji w sektorze bankowym w drugiej połowie lat 90.	13
2.1. Utworzenie Departamentu Nadzoru NBU	13
2.2. Wprowadzenie międzynarodowych standardów rachunkowości	14
2.3. Problemy związane z odebraniem licencji, łączeniem banków oraz ich likwidacją	15
2.4. Proces podwyższania minimalnego poziomu kapitałów założycielskich banków komercyjnych	17
2.5. Normy ostrożnościowe – problem koncentracji kredytów	19
2.6. Działania NBU i nadzoru bankowego wobec banków branżowych	23
3. Sytuacja systemu bankowego w roku 2000	25
3.1. Kapitały statutowe i normatywne banków komercyjnych	25
3.2. Ogólna charakterystyka sytuacji w sektorze bankowym	26
3.3. Działalność banków komercyjnych	28
3.4. Zmiany w prawie bankowym	30
3.5. Polityka i banki	36
3.6. Kapitał zagraniczny w sektorze bankowym	37
3.7. Podsumowanie: permanentny stan kryzysu i możliwości jego przezwyciężenia	38
Bibliografia	40

Kazimierz Kloc
Profesor Szkoły Głównej Handlowej

Stopień doktora i doktora habilitowanego uzyskał w SGPiS / SGH. Pracuje w Katedrze Teorii Systemu Rynkowego w Kolegium Zarządzania i Finansów. Jego zainteresowania naukowe dotyczą problematyki historii ekonomii, procesów transformacji gospodarczej i związanych z nią konfliktów. W ramach współpracy z CASE zajmuje się problematyką sektora bankowego w krajach WNP (Ukraina, Gruzja, Kirgistan)

Streszczenie

W pracy została przedstawiona ewolucja sektora bankowego na Ukrainie w latach 1991–2000 w warunkach braku konsekwentnych reform, w tym sektora finansowego. Opracowanie ma charakter analizy instytucjonalnej. Szczególny nacisk położony został na działania nadzoru bankowego w warunkach dużego rozdrobnienia i słabości sektora banków komercyjnych. Opisane zostały działania mające na celu podwyższanie kapitałów założycielskich banków komercyjnych oraz wdrożenie norm ostrożnościowych obowiązujących banki. W opracowaniu przedstawione zostały zmiany ram prawnych dla działalności banku centralnego i banków komercyjnych. W podsumowaniu wskazuje się, że aktualne problemy sektora wywodzą się z liberalnej polityki licencjonowania banków prowadzonej w pierwszej połowie lat 90. oraz braku konsekwencji w działaniach nadzoru bankowego mających na celu restrukturyzację i konsolidację w sektorze bankowym.

Słowa kluczowe: Ukraina, sektor bankowy, nadzór bankowy, kapitał założycielski, normy ostrożnościowe.

I. Sytuacja sektora bankowego w pierwszej połowie lat 90.

I.1. Struktura systemu bankowego

Reformy sektora bankowego w ZSRR zaczęły się pod koniec lat osiemdziesiątych. Sprowadziły się one do rozbicia monopolistycznej struktury banku centralnego. Bank ten do momentu przeprowadzonych zmian finansował przez swoje oddziały (raczej zasilał w środki pieniężne zgodnie z planem centralnym) wszystkie państwowe podmioty gospodarcze oraz kolchozy. W miejsce tej monopolistycznej struktury utworzone zostały banki obsługujące poszczególne działy i sfery gospodarki (przemysł, rolnictwo, sferę socjalną i lokalną, handel zagraniczny, oszczędności ludności). Podział ten został powielony na szczeblu republik. Druga istotna zmiana wprowadzona pod koniec lat osiemdziesiątych polegała na zezwoleniu na tworzenie banków o różnych formach własności. Wywołało to, jeszcze w ramach ZSRR, burzliwy proces zakładania dużej liczby nowych banków. W początkowym okresie wiele z tych banków zakładały przedsiębiorstwa państwowe z jednej branży, z założeniem wykorzystywania ich jako źródła finansowania własnych potrzeb i sposób na korzystną alokację swoich wolnych środków. Część nowych banków tworzyła swoje oddziały w republikach, część z kolei powstawała tylko w granicach jednej republiki. Rozwiązania prawne przyjęte przed rozpadem ZSRR poskutkowały na Ukrainie powstaniem kilkudziesięciu nowych banków lub oddziałów banków założonych centralnie.

Pierwsze działania mające na celu uregulowanie funkcjonowania systemu bankowego tylko w ramach Ukrainy podjęto na początku 1991 roku. W marcu tego roku Rada Najwyższa Socjalistycznej Republiki Ukrainy uchwaliła ustawę „o bankach i działalności bankowej”. Była ona przyjęta jeszcze przed ogłoszeniem niepodległości Ukrainy (24 sierpnia 1991 roku). Na mocy tej ustawy ukraiński oddział Banku Centralnego ZSRR został przekształcony w Narodowy Bank Ukrainy (NBU). Jednocześnie parlament zobowiązywał NBU do ponownej rejestracji wszystkich banków lub oddziałów oraz innych instytucji kredytowych. Podmioty finansowe, które o to nie wystąpiły lub nie uzyskały ponownej rejestracji, zaprzestały swej działalności do listopada 1991 roku. Głównym celem tej operacji było oddzielenie bezpośredniej zależności systemu bankowego Ukrainy od bankowości rosyjskiej.

Od tego momentu NBU zaczął samodzielnie wydawać licencje na działalność bankową. Od końca 1991 roku do początku 1995 roku bank centralny prowadził bardzo liberalną politykę wydawania zezwoleń dla nowych banków. Niewielkie były wymagania do-

tyczące minimalnej wysokości kapitału założycielskiego. Nie kontrolowano źródeł pieniędzy, stanowiących kapitał założycielski banku. Do kapitału zaliczano środki materialne, obliczane według zawyżonej wyceny. Nie zwracano wystarczającej uwagi na przedkładane statuty banków i kwalifikacje jego kierownictwa. W rezultacie tej polityki w 1995 roku liczba zarejestrowanych banków wzrosła do 230. Z tej liczby ponad 200 banków było małymi instytucjami finansowymi.

Tabela 1. Liczba banków komercyjnych zarejestrowanych na Ukrainie w pierwszej połowie lat 90.

Lata	1991	1992	1993	1994	1995
Liczba banków	73	130	207	228	230

Wraz z uzyskaniem niepodległości przez Ukrainę główny trzon jej systemu bankowego składał się z pięciu dużych banków, które powstały wcześniej jako republikańskie oddziały państwowych banków typu branżowego. Wyznaczoną im wówczas funkcję lub specjalizację banki branżowe zachowały do tej pory:

– *Ukreximbank* – bank koncentruje się w swej działalności na prowadzeniu na polecenie rządu operacji eksportowo-importowych. Pełni tym samym funkcje przedstawiciela rządu przy obsłudze operacji walutowych.

– *Oshadbank* – jego podstawową funkcją jest obsługa oszczędności osób fizycznych. Znaczną ich część wykorzystuje na działania zalecone przez organy państwowe. Prowadzi też obsługę płatności komunalnych.

– *Agroprombank* (zmienił nazwę na Bank Ukraina) – finansuje sektor rolniczy i przetwórstwa rolniczego.

– *Ukrsocbank* – specjalizuje się w kredytowaniu sfery socjalnej i lokalnej.

– *Prominvestbank* – koncentruje się na kredytowaniu produkcji w strategicznych sektorach przemysłowych.

Z wymienionych pięciu banków trzy ostatnie zostały przekształcone w spółki akcyjne. Początkowo posiadaczami ich akcji były głównie przedsiębiorstwa państwowe i instytucje rządowe. Podstawą nabycia udziałów (praw własności) stały się oszczędności i depozyty trzymane w banku przez państwowe podmioty prawne.

W 1993 roku dążąc do przejęcia kontroli nad bankami rząd zalecił, aby ich akcje, znajdujące się w rękach przedsiębiorstw państwowych, znalazły się pod kontrolą Ministerstwa Finansów. W tej sytuacji większość praw własności przedsiębiorstwa te przetransferowały do swoich pracowników lub nowych podmiotów prawnych. W końcowym rezultacie udziałowcami trzech banków branżowych stały się dziesiątki tysięcy osób fizycznych (są to pracownicy przedsiębiorstw poprzednio obsługiwanych przez te banki i pra-

ownicy banku) oraz dziesiątki firm. W sprywatyzowanych w ten sposób bankach państwo, poprzez akcje przedsiębiorstw państwowych, zachowało niewielkie udziały. Udziały państwa nie dawały możliwości wpływu właścicielskiego (szczególnie w sprawach zasadniczych zmian w sposobie funkcjonowania banku). Dwa banki, *Ukreximbank* oraz *Oschadbank* pozostały bankami państwowymi. Generalnie cała piątka banków branżowych utrzymywała dominującą pozycję w systemie bankowym dzięki dotychczasowym powiązaniom z podmiotami gospodarczymi i instytucjami rządowymi.

Początkowo branżowe banki państwowe pracowały w starym trybie, kontynuując „planowy” sposób zasilania kredytami całych działów i branż gospodarki. Następnie w miejsce „planowego” rozdzielania środków kredytowych wprowadzono kredyt celowy lub refinansowy, przydzielany przez bank centralny. Były banki państwowe były uprzywilejowane przy jego otrzymywaniu. Po pierwsze, przejmowały one z banku centralnego większość środków przeznaczanych na ten kredyt. Po drugie, otrzymywały one te kredyty niżej oprocentowane w porównaniu do ich ceny dla nowych banków komercyjnych. W 1993 roku na Ukrainie cena kredytu refinansowego dla byłych banków państwowych była o 50% niższa niż dla pozostałych. Ponadto kredyty celowe na Ukrainie, które były udzielane na podstawie decyzji parlamentu, miały symboliczną stawkę procentową.

W 1993 roku bank centralny wprowadził nową formę rozdzielania kredytu refinansowego: aukcje kredytowe. Celem tej zmiany było określenie rynkowej ceny kredytu. Jednak suma środków kierowanych na aukcje stanowiła początkowo niewielką część rozdzielanego kredytu refinansowego. Zmiany nastąpiły w 1994 roku. Decyzjami prezydenta i parlamentu zabraniano stosowania preferencyjnych stawek oprocentowania kredytu refinansowego. Spowodowało to wyrównanie oprocentowania tego kredytu dla wszystkich banków komercyjnych. Nie wpływało jednak na prowadzoną przez nie politykę kredytową. Ponadto wiele decyzji udzielenia kredytu było w dalszym ciągu rezultatem decyzji rządowych lub parlamentarnych. Kredytując głównie dotychczasowe podmioty gospodarcze, nie kierowały się one oceną sytuacji finansowo-ekonomicznej przedsiębiorstw. Pogarszająca się sytuacja kredytobiorców powodowała rosnącą wielkość kredytów wątpliwych i straconych w portfelach banków. Z drugiej strony nie zwrócony kredyt refinansowy wydany bankom komercyjnym powodował rosnący w tempie lawinowym debet na ich rachunku w banku centralnym.

Nie lepiej wyglądała sytuacja nowych banków komercyjnych. W większości były to banki „kieszonkowe” założone przez kilka podmiotów, które z reguły były jednocześnie klientami banku. Minimalne kapitały własne i niewielkie sumy depozytów powodowały, że nie mogły one prowadzić działalności kredytowej w oparciu o własne środki. Otrzymywały one kredyt refinansowy z banku centralnego (NBU), który następnie rozdzielały, kończąc często na tym swoje aktywne operacje. Drugim obszarem działalności były

operacje walutowe w okresie olbrzymiej inflacji. Banki te z reguły nie przyciągały nowych wkładów ludności. Stosowana przez nie polityka oprocentowania depozytów zniechęcała do powierzania im oszczędności, gdyż oprocentowanie było znacznie niższe niż poziom inflacji. Funkcjonowanie nowych banków w żadnym stopniu nie przyczyniło się do poprawy wizerunku sektora bankowego w opinii społecznej. Raczej wzmacniało brak zaufania ludności do działalności wszystkich podmiotów sektora finansowego.

Opisany stan sektora bankowego spowodowany był zarówno złą sytuacją gospodarczą, brakiem reform stabilizacyjnych, jak i polityką licencyjną banku centralnego. Z podziału sektora bankowego na dwie słabe części wynikały główne zagrożenia dla sektora bankowego i stabilności systemu finansowego. Zła sytuacja finansowa byłych dużych banków państwowych zagrażała gwałtownym krachem całego systemu. Natomiast duża liczba małych i słabych nowych banków komercyjnych groziła efektem domina w przypadku serii ich bankructw.

1.2. Kapitały założycielskie banków komercyjnych

Szczególnym przejawem słabości sektora bankowego na Ukrainie były wymagania dotyczące kapitału założycielskiego. Kapitał założycielski banków stanowi część funduszy własnych każdej instytucji bankowej. Fundusze własne spełniają w przedsiębiorstwie bankowym rozliczne funkcje, a w szczególności zabezpieczają je przed ryzykiem związanym z operacjami bankowymi. Z punktu widzenia władz banku wielkość jego funduszy własnych stanowi czynnik miarkujący skalę prowadzonej działalności z uwagi na regulacje ostrożnościowe (odnoszone do kapitału) i narzucone przez nadzór bankowy.

Dodatkowo kapitał założycielski określa minimalny próg wejścia nowych podmiotów na rynek usług bankowych. Obok innych warunków otrzymania licencji określa on łatwość założenia nowego banku. W państwach, w których warunki te są liberalne, a minimalny próg kapitału założycielskiego jest niski, sprzyja to powstawaniu dużej ilości małych i słabych banków. W takiej sytuacji podwyższanie minimum kapitału założycielskiego dla nowo powstałych oraz działających już banków staje się jednym z istotnych narzędzi zmniejszania ich ilości oraz wymuszania konsolidacji rozdrobnionego sektora bankowego.

Na początku lat 90. na Ukrainie obowiązywało minimum kapitału założycielskiego ustalone jeszcze w Związku Radzieckim, wynoszące 5 mln rubli. Wraz z rosnącą inflacją i wprowadzeniem własnej waluty (tzw. kuponów – karbowarów), minimum to wzrosło

z 50 mln karbowańców w połowie 1992 roku do 500 mln w końcu tego roku. Starano się utrzymać minimum określone w walucie narodowej na poziomie 500 tys. USD. Jednak w wyniku inflacji w 1993 roku minimum to obniżyło się do 100 tys. USD. Realna wartość kapitałów założycielskich działających banków zmniejszyła się jeszcze bardziej, co wpłynęło znacząco na dekapitalizację tego sektora w latach 1992–1994. W tym okresie wymagane minimum kapitału założycielskiego wzrosło z 500 mln karbowańców do 2 mld karbowańców. W lipcu 1993 roku NBU podniosło minimum kapitałowe dla banków, które mają licencje tylko na operacje w walucie krajowej do 2 mld karbowańców, a dla banków z licencją na operacje w walucie zagranicznej – do 4 mld karbowańców. Wszystkie banki miały spełnić nowe wymagania do początku 1994 roku. Jednak w praktyce istniejącym bankom zezwolono na prowadzenie dalszej działalności, pomimo że dysponowały one znacznie niższymi kapitałami. Kapitały założycielskie wniesione w walucie krajowej w bankach, które wcześniej otrzymały licencję, uległy gwałtownej deprecjacji. W przeliczeniu na USD minimum kapitałowe dla banków z licencją krajową otrzymaną w 1992 roku miało wartość około 3 tys. USD w 1994 roku.

Faktyczną wysokość kapitałów założycielskich oraz stopień dekapitalizacji środków własnych banków komercyjnych w połowie lat 90. ilustrują poniższe dane:

Tabela 2. Średni rozmiar kapitałów założycielskich w poszczególnych grupach banków komercyjnych na Ukrainie (stan na 31.12. 1994)

Grupa banków	Liczba	Kapitał założycielski ogółem (w mln hr.)	Kapitał założycielski ogółem (w mln ECU*)	Średni kapitał założycielski na jeden bank (w mln hr.)	Średni kapitał założycielski na jeden bank (w tys. ECU*)
Banki państwowe i były państwowe	5	39,85	18,97	7,97	Okolo 3800
Średnie i małe banki prywatne	88	32,55	15,50	0,37	Okolo 160
Banki drobne – tzw. <i>kieszonkowe</i>	127	15,40	7,33	0,12	Okolo 60
Ogółem	220	87,80	41,80	0,40	Okolo 190

* Przeliczenie na ECU ma charakter przybliżony i ilustruje tylko problem. Roboczo przyjęto przelicznik 2.1 hrywny równa się 1 ECU. Był to kurs hrywny z lutego 1998 roku.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych zawartych w: Ukraine. Risk and Transition, Volume 1, Main Report, June 30, 1995; Document of The World Bank s. 6 oraz Biuletyn Statystyczny NBU nr.7, 1997, s.117.

W końcu 1994 roku działało na Ukrainie 228 banków. Suma ich funduszy statutowych wynosiła 87 mln hrywien. Średni rozmiar funduszu statutowego jednego banku równał się około 400 tys. hrywien (co odpowiadało niecałemu 200 tysiącom ECU). Aby lepiej ukazać daleko posuniętą fragmentaryzację i rozdrobnienie ukraińskiego systemu bankowego, podzielono ówczesne banki na 3 grupy (zob. Tabela 2). Do pierwszej grupy zaliczono dwa banki państwowe (oszczędnościowy i eksportowo-importowy) oraz trzy byłe banki państwowe (*Prominvest, Ukraina, Ukrosotsbank*). Drugą grupę tworzy 88 średnich i małych banków prywatnych. Trzecia grupa to 127 bardzo małych banków prywatnych.

Jak wynika z Tabeli 2 w połowie lat 90. tylko niektóre banki branżowe na Ukrainie miały kapitał założycielski, którego wysokość przekraczała minimalne wymagania europejskie (5 mln ECU). W 1994 roku były to tylko dwa banki. W 1995 siedem banków. Pozostałe ponad 95% banków dysponowało kapitałem założycielskim w wysokości daleko odbiegającej od tych norm. W 1995 roku 156 banków (tzn. 75%) dysponowało kapitałem założycielskim poniżej 1 mln ECU. Sytuacja ta była rezultatem niskich wymagań kapitałowych, wysokiej inflacji oraz liberalnej polityki wydawania licencji na działalność bankową.

Problem dekapitalizacji środków własnych banków ilustruje poniższa tabela.

Tabela 3. Dekapitalizacja środków własnych banków komercyjnych na Ukrainie w latach 1992–1994

Rok	Środki własne banków komercyjnych w mld karbowców	W tym: kapitał założycielski w mld karbowców	Udział % kapitałów założycielskich w środkach własnych banków	Realna wartość środków własnych banków 1992=100%
1992	2	0.5	25%	100
1993	75	15	20%	41,4
1994	441	93	21%	37.1

Źródło: Biuletyn NBU nr 6, 1997 rok, s.121

W sumie przy wzroście o 100 liczby banków komercyjnych w latach 1992–1994 o ponad 60% zmniejszyła się jednocześnie realna wartość środków własnych wszystkich banków komercyjnych.

I.3. Ustawa o bankach i działalności bankowej z 1991 roku i pozycja banku centralnego

Najważniejszym aktem prawnym regulującym w latach 90. funkcjonowanie sektora bankowego była ustawa „o bankach i działalności bankowej” z marca 1991 roku ,

w której zawarte były postanowienia dotyczące działalności banku centralnego i banków komercyjnych. Później ustawa była wielokrotnie nowelizowana. Jednocześnie od 1993 roku trwały prace nad opracowaniem nowych aktów prawnych, dotyczących oddzielnie banku centralnego i systemu bankowego. Do wiosny 1999 roku żadnej z nich nie udało się uchwalić.

Ustawa z 1991 roku sankcjonowała zasadę dwóch szczebli systemu bankowego, na które składał się bank centralny i banki komercyjne o różnych formach własności. Zgodnie z zapisami w ustawie, ukraiński bank centralny (NBU) był podporządkowany parlamentowi (art. 7). Zależność ta była wielostronna i polega między innymi na tym, że parlament przyjmował i akceptował coroczny raport z działalności NBU, zatwierdzał podział jego dochodów i powoływał prezesa banku centralnego na czteroletnią kadencję. Najwyższym organem NBU był zarząd. Zastępcy prezesa oraz członkowie zarządu byli zatwierdzani przez Prezydium Rady Najwyższej na wniosek prezesa NBU.

Ukraińska ustawa z 1991 roku nie precyzowała podstawowego celu NBU. Określała natomiast szereg funkcji banku centralnego, wśród których wymieniano jednocześnie: prowadzenie polityki pieniężnej, kredytowanie, umacnianie jednostki pieniężnej, organizowanie rozliczeń międzybankowych, koordynację działalności całego systemu bankowego, określenie kursu waluty ukraińskiej itd. (art. 8).

Zarząd Narodowego Banku Ukrainy był zobowiązany do opracowania propozycji podstawowych kierunków polityki pieniężno-kredytowej. Każdego roku były one zatwierdzane przez Najwyższą Radę Ukrainy (art. 10 i 12).

Ustawa zobowiązywała NBU, na podstawie decyzji Parlamentu Ukrainy, do udzielania „na ogólnych zasadach” kredytów Ministerstwu Finansów (art. 14). Jednocześnie zakazywano bankowi centralnemu finansować deficyt budżetu państwa. Równocześnie NBU, zgodnie z zaleceniami ustawy, obsługiwał budżet państwa i dług państwowy.

Wiele regulacji zapisanych w ustawie z 1991 roku było bardzo ogólnych. Ponadto w praktycznym funkcjonowaniu wzajemnie sobie zaprzeczały. Stwarzało to duże możliwości oddziaływania parlamentu, rządu i prezydenta na działalność NBU i banków komercyjnych. Szczególnie dotyczyło to wydawania zaleceń kredytowania na zasadach preferencyjnych sektora rolniczego lub przedsiębiorstw przemysłu wydobywczego. Parlament mógł też określać krańcowe (graniczne) stawki procentowe obowiązujące banki komercyjne i określać terminy płatności zobowiązań. Z drugiej strony Prezydent Ukrainy przy pomocy dekretów mógł zobowiązywać NBU i rząd do podejmowania określonych działań, aby rozwiązać np. kryzys zadłużenia wzajemnego przedsiębiorstw lub skreślić naliczone procenty od nie zwróconych kredytów.

Najpoważniejszym problemem w działalności NBU było kredytowanie wydatków rządowych. Pomimo zakazu finansowania deficytu budżetu centralnego bank centralny

w Ukrainie pokrywał różnicę między dochodami i wydatkami państwa. Np. w 1995 roku deficyt budżetu stanowił w przybliżeniu 17% zaplanowanych dochodów. Ponad połowę tego deficytu (55%) miał pokryć kredyt NBU dla Ministerstwa Finansów. Pozostałe 45% pochodziło z kredytów zagranicznych. W praktyce udział NBU w pokryciu tej luki budżetowej w pierwszej połowie roku wyniósł 75%. W sumie, kredyty NBU dla Ministerstwa Finansów w celu sfinansowania deficytu budżetu narastały od 1991 roku. Ich wartość do końca 1995 roku przekroczyła połowę ogólnego zadłużenia kredytowego całego systemu bankowego.

Uzależnienie polityki banku centralnego od parlamentu, a pośrednio również od różnych grup nacisku, ujawniło się głównie w sytuacjach powstawania sezonowych problemów w sektorze rolniczym, energetycznym, bądź z chwilą znacznego niezrównoważenia finansów państwa. Dodatkowe emisje pieniądza, będące ukrytymi subsydiami, miały inflacyjny charakter i nie sprzyjały reformom strukturalnym gospodarki ukraińskiej.

2. Nadzór bankowy i stopniowe próby naprawy sytuacji w sektorze bankowym w drugiej połowie lat 90.

2.1. Utworzenie Departamentu Nadzoru NBU

W NBU Departament Nadzoru utworzono w maju 1991 r. drogą przekształcenia dotychczasowego Departamentu Koordynacji Działalności Banków Komercyjnych, w Departament Nadzoru Bankowego. Faktycznie departament ten rozpoczął działalność od 1992 r. Przez rok kompletowano odpowiednią kadrę. W tym czasie praca departamentu koncentrowała się na rozstrzygnięciu sporów występujących między bankami i ich klientami oraz pracy nad systemem sprawozdawczości banków komercyjnych dla banku centralnego.

Dopiero w latach 1993 i 1994 nadzór bankowy rozpoczął aktywne obserwowanie sytuacji w sektorze bankowym oraz ocenę działalności banków komercyjnych. Znaczące zmiany w jego działalności przyniosły lata 1995 i 1996. Wprowadzenie kryteriów ocen i norm ostrożnościowych oraz zobowiązanie banków do systematycznego dostarczania danych, dotyczących wątpliwych i straconych kredytów, wyjaśniły kondycję części banków komercyjnych. Nadzór bankowy miał jednak ograniczony dostęp do kontroli dużych byłych banków państwowych.

Departament nadzoru bankowego w pierwszej kolejności zajął się opracowaniem nowych zasad licencjonowania banków komercyjnych. Po pierwsze, znacznie podnie-

siono próg minimum kapitału założycielskiego. Przyjęto ponadto, że kapitał założycielski może pochodzić wyłącznie ze środków pieniężnych udziałowców wpłaconych w walucie krajowej. Nie może on pochodzić z środków budżetowych, kredytu lub pożyczek. W jego skład nie może być wliczana wartość środków trwałych wnoszonych przez założycieli. Wymagano ponadto dokumentów potwierdzających sytuację finansową założycieli, kwalifikacje kandydatów do zarządu banku, właściwych warunków materialnych (budynek). Niezbędne stało się ponadto przedłożenie projektu statutu, uzasadnienie celowości założenia nowego podmiotu bankowego oraz biznes-planu i prognozy działalności.

Zwiększenie wymagań przy wydawaniu nowych licencji na działalność bankową nie rozwiązywało jednak problemów działających już wcześniej banków komercyjnych. W spadku po liberalnej polityce licencyjnej z pierwszej połowy lat 90. pozostały banki komercyjne o bardzo niskich kapitałach założycielskich. Dlatego podwyższanie minimum kapitału założycielskiego musiało dotyczyć funkcjonujących już banków.

Prace w nadzorze bankowym w następnych latach koncentrowały się na opracowaniu systemu normatywów obowiązujących banki komercyjne. Pierwszy całościowy zestaw wskaźników obowiązujących banki wszedł w życie w 1996 roku w formie Instrukcji nr 10. Drugi, opracowany na podstawie doświadczeń nabytych przy stosowaniu Instrukcji nr 10 obowiązuje od kwietnia 1998 roku.

Struktura organizacyjna nadzoru była rozbudowywana w miarę pojawiających się potrzeb i problemów sektora bankowego. Początkowo były wydzielone wydziały licencjonowania i rejestracji banków komercyjnych, inspekcji na miejscu, nadzoru z zewnątrz oraz wydział metodologii i koordynacji. W 1996 roku został utworzony wydział banków problemowych. Wreszcie w 1999 roku powstał wydział dużych banków oraz wydział kontroli zagranicznej działalności banków.

2.2. Wprowadzenie międzynarodowych standardów rachunkowości

Międzynarodowe standardy rachunkowości (IAS) zaczęły być wprowadzane do banku centralnego i sektora bankowego na Ukrainie w drugiej połowie lat 90. Początkowo tzw. IAS wprowadzano w banku centralnym. Następnie wybrano grupę dobrych banków, które w ramach programu pilotażowego zaczynały prowadzić podwójną rachunkowość: według dotychczasowych oraz międzynarodowych standardów. Wreszcie wyznaczano datę, która miała określić ostateczny termin wprowadzenia IAS we wszystkich bankach. Terminy te były systematycznie przesuwane i objęcie całego systemu bankowego nowym wzorem sprawozdawczości nastąpiło ostatecznie w 1998 roku.

Do tego czasu sprawozdawczość banków komercyjnych nie odzwierciedlała rzeczywistej sytuacji banku. Mogło to oznaczać, że bank, w którym przeprowadzono kontrolę według standardów międzynarodowych, był uznany za bankruta, podczas gdy przy zastosowaniu zasad sprawozdawczości obowiązującej lokalnie był klasyfikowany jako bank w dobrej kondycji. Dlatego też nadzór bankowy nakłaniał banki komercyjne do przeprowadzania audytów przez renomowane firmy zagraniczne. Na przeprowadzenie takich audytów decydowały się z reguły nowe i jednocześnie silniejsze banki prywatne, które traktowały taki audyt jako element wzmacniający ich pozycję na rynku. Mniejsze banki, niezależnie od swojej faktycznej sytuacji, nie przeprowadzały takich audytów ze względu na wysokie koszty. Natomiast były banki państwowe broniły się przed niezależną kontrolą ze względu na jakość swoich portfeli kredytowych.

2. 3. Problemy związane z odebraniem licencji, łączeniem banków oraz ich likwidacją

Zaostrzenie warunków założenia nowego banku wpłynęło na radykalne zmniejszenie ilości wydawanych licencji. Na Ukrainie w ciągu 4 lat – od początku 1995 do końca 1998 roku – wydano 23 nowe licencje, likwidując w tym czasie 38 działających banków komercyjnych. W 1999 roku NBU zlikwidował kolejne 10 banków. W pierwszym kwartale 2000 roku 4 następne banki zostały wykreślone z rejestru. W sumie w ciągu 8 lat, od połowy 1992 roku do połowy 2000 roku, z rejestru banków wykreślono 73 banki.

Z tej ogólnej liczby tylko 21 banków wykreślono w wyniku przekształcenia samodzielnego banku w filie innego banku. Procedury połączenia banków lub przekształcenia ich w filie innego banku stosowano w praktyce od 1993 roku. Do 1997 roku w większości przypadków połączenia dotyczyły banków, które były w trudnej sytuacji finansowej. Banki te charakteryzowała zła struktura portfeli kredytowych i przeważający udział kredytów udzielonych udziałowcom lub akcjonariuszom banku. Ponad połowa z nich rozpoczęła procedurę przyłączenia do innego banku dopiero po podjęciu decyzji przez NBU o przerwaniu działalności banku. Dopiero w tej sytuacji niektóre banki stojące wobec wyboru likwidacji lub reorganizacji podejmowały decyzje o przyłączeniu do innego banku. Charakterystyczne jest także, że większość banków stojących przed takim wyborem nie podejmowało decyzji o połączeniu. Z kilkudziesięciu banków, którym NBU odebrał licencje w większości przeważała postawa bierna prowadząca do likwidacji banku lub aktywność w celu wznowienia samodzielnej działalności.

Niechęć właścicieli do połączenia z drugim bankiem związana była z faktem, że na ogół byli oni kredytobiorcami swojego banku. Powodowało to przewagę własnych

interesów nad interesem utrzymania banku. Inne problemy wstrzymywały „zdrowe” banki przed działaniami mającymi na celu przyłączenie banku o złej sytuacji finansowej. W tym przypadku przeważał brak zaufania do bilansów i danych dotyczących kondycji potencjalnego partnera. Wymienione problemy i obawy są przyczyną tego, że większość decyzji o wykreśleniu z rejestru były decyzjami ostatecznej likwidacji.

W 1999 i 2000 roku niektóre banki podejmowały decyzje o przekształceniu się w filie innego banku z powodu braku możliwości podwyższenia kapitałów założycielskich. Ich sytuacja finansowa nie musiała być zła. Jednak wobec rosnących wymagań nadzoru bankowego ich dalszy rozwój był niepewny. W takich warunkach zmieniła się też postawa potencjalnych partnerów, którzy skłonni byli zwiększyć liczbę swoich oddziałów. Z tych powodów w 1999 roku 3 banki stały się filiami większych partnerów. Podobnie w pierwszej połowie 2000 roku 3 banki komercyjne przekształciły się w filie większych banków.

Do połowy 2000 roku zakończono likwidację 44 banków. Procedury likwidacyjne opierały się na bardzo słabym ustawodawstwie dotyczącym bankructwa. Proces likwidacji mógł przeprowadzić bank centralny lub komisja likwidacyjna wyznaczona przez sąd arbitrażowy. Komisje likwidacyjne wyznaczone przez sądy zakończyły prace w odniesieniu do 10 banków. Proces likwidacji przez nie przeprowadzany trwał od 18 do 54 miesięcy (czyli od półtora roku do czterech i pół lat). Charakterystyczne jest, że wierzyciele takich banków odzyskali średnio 1,3% od ogólnej sumy zobowiązań banku. Nieco szybciej trwał proces likwidacji przeprowadzany przez NBU. W przypadku 34 banków zlikwidowanych przez bank centralny wynosił on od 10 do 38 miesięcy. Rozmiar zwróconych wierzycielom zobowiązań w bankach likwidowanych przez NBU wynosił 4,2%. Średnio ze wszystkich zlikwidowanych banków wierzyciele odzyskali 2% swoich środków w nich umieszczonych. Te bardzo niskie wskaźniki wynikają ze złego ustawodawstwa pozwalającego przeciągać procedury oraz wyprzedzających działań właścicieli banku i likwidatorów (w tym także o charakterze przestępczym). (Kompanion nr 29-30/2000 s. 41)

Z drugiej strony banki, którym odebrano licencję, przechodziły procedurę, która nie musiała się kończyć ich likwidacją. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, w momencie odebrania licencji rady nadzorcze i zarządy banków powinny w terminie 20 dni zwołać walne zgromadzenie akcjonariuszy. Walne zgromadzenie powinno podjąć decyzję o reorganizacji lub likwidacji banku. Program reorganizacji banku winien być opracowany w ciągu 45 dni, a następnie zaakceptowany przez Nadzór Bankowy. W przypadku, gdy akcjonariusze nie zbiorą się w ustalonym terminie lub nie podejmą decyzji dotyczących dalszych losów banku, regionalne oddziały NBU w terminie 10 dni muszą przygotować materiały dla centrali. Na podstawie tych informacji nadzór bankowy powołuje komisję likwidacyjną.

Powołanie komisji likwidacyjnej również nie oznacza jeszcze w praktyce likwidacji banku. Komisje te zajmują się często dalszym poszukiwaniem nowych inwestorów i kie-

rują swoją aktywność na uratowanie danego banku. Przykładem może być jeden z banków, któremu odebrano licencję w lutym 1997 roku w związku z nie uzupełnieniem kapitału założycielskiego do wysokości 500 tys. ECU. W kwietniu 1997 roku NBU podjął decyzję o jego likwidacji. Natomiast w sierpniu 1997 roku, również decyzją NBU, bank ten wznowił działalność, pozostając w tzw. systemie uzdrowienia finansowego. Przytoczony przykład nie jest jednostkowy i dotyczy większej grupy drobnych banków.

Oznacza to że odebranie licencji bankowej nie jest jednoznaczne z likwidacją danego podmiotu finansowego. Dopiero decyzja o odebraniu licencji staje się bodźcem dla akcjonariuszy i udziałowców banku do podjęcia niezbędnych działań restrukturyzacyjnych lub aktywnego poszukiwania nowych inwestorów. Nie jest to jednak rozwiązanie korzystne z punktu widzenia NBU. Wszelkie możliwe zmiany ratujące funkcjonowanie danego banku winny być dokonywane przed decyzją o odebraniu licencji. Ta ostatnia decyzja powinna być decyzją ostateczną po wyczerpaniu wszystkich możliwych sposobów uzdrowienia sytuacji banku lub spełnienia wymaganych norm.

2.4. Proces podwyższania minimalnego poziomu kapitałów założycielskich banków komercyjnych

Dramatycznie niski poziom kapitałów założycielskich pod koniec 1994 roku w większości banków działających na Ukrainie skłonił władze NBU do wydania zarządzenia o obowiązku ich podniesienia do minimalnego poziomu 100 tys. ECU (maj 1995). W lutym 1996 roku Rada Najwyższa wprowadziła kolejną nowelizację ustawy „o bankach i działalności bankowej”, w której zapisano obowiązek systematycznego zwiększenia kapitałów założycielskich banków. Pierwszy stopień został określony na poziomie 100 tys. ECU. Banki, które nie spełniłyby tego wymogu do połowy 1996 roku, miały zostać zlikwidowane. Drugi próg minimalnej wysokości kapitału założycielskiego wynosił 250 tys. ECU. Termin realizacji tego drugiego wymogu upływał z końcem września 1996 roku.

W tej samej nowelizacji z 22 lutego 1996 roku Rada Najwyższa Ukrainy przyjęła postanowienie o dalszym systematycznym zwiększeniu funduszy statutowych banków komercyjnych. Przyjęty przez Radę program ich wzrostu Zarząd NBU wpisał do Instrukcji nr 10, dotyczącej zasad regulowania i analizy działalności banków komercyjnych. Instrukcja zawierała podstawowe normatywy, mające obowiązywać banki. Wśród nich na pierwszym miejscu znalazł się minimalny rozmiar funduszu statutowego. Dla nowo utworzonego banku wynosić miał 1 mln ECU. Działające banki komercyjne zostały zobowiązane do podwyższenia swoich funduszy statutowych zgodnie z następującym harmonogramem:

- do 1 stycznia 1997 roku do wysokości 500 tys. ECU;
- do 1 czerwca 1997 roku do wysokości 750 tys. ECU;
- do 1 stycznia 1998 roku do wysokości 1 mln ECU.

Zakładano, że w przypadku, gdy bank nie uzupełni kapitału założycielskiego do wymaganego minimum do początku 1998 roku, NBU odbierze mu licencję na działalność bankową.

Tabela 4. Liczba banków komercyjnych którym odebrano licencję na działalność bankową z powodu niemożności podwyższenia kapitałów założycielskich

Minimalny kapitał statutowy	Termin zwiększenia kapitału	Liczba banków, które nie uzupełniły minimalnego kapitału i straciły licencję
100 tys. ECU	1.06.1996	6
250 tys. ECU	1.10.1996	3
500 tys. ECU	1.01.1997	13
750 tys. ECU	1.06.1997	2
1 mln ECU	1.01.1998	16

Zródło: Biuletyny NBU: nr 6, 1996; nr 12, 1996; nr 6, 1997; Postanowienia Zarządu NBU nr 235 (z 10.09.1996), nr 279 (z 23.10.1996), nr 25 (z 3.02.1997), nr 229 (z 14 lipca 1997)

Liczba banków, którym odebrano licencję z powodu nie uzupełnienia minimalnych norm kapitału założycielskiego była z reguły mniejsza od liczby banków, mających kapitał założycielski poniżej wymaganego minimum. NBU prowadził dość ostrożną politykę odbierania licencji. Uwzględniał on opóźnienia w spłacie zarejestrowanego kapitału oraz brał pod uwagę stanowisko władz regionalnych.

W każdym z wymienionych okresów obok banków, którym odebrano licencje, była jeszcze grupa banków, które zarejestrowały wzrost statutowych funduszy z opóźnieniem. W połowie 1996 roku było 18 takich banków. Rok później, w połowie 1997 roku, w takiej sytuacji znalazło się 16 banków. We wszystkich przypadkach bankom przedłużano o dwa lub trzy miesiące wpłacenie wymaganych środków.

Odrębnym problemem były, i są, naciski władz lokalnych, sprzeciwiających się likwidacji małych banków regionalnych. W połowie 1997 roku blisko 50% najsłabszych kapitałowo banków działało w słabo uprzemysłowionych regionach Ukrainy. W rejonach: zakarpackim, mikołajewskim, tarnopolskim, chersońskim, chmielnickim, czerkaskim i czerńowieckim działa łącznie 12 lokalnych banków, których kapitały założycielskie były poniżej lub na granicy 750 tys. ECU. Te małe regionalne banki wspierane są przez władze lokalne, które chciały zachować instytucje finansowe z nimi powiązane.

Na początku 1998 roku termin wykonania obowiązku podwyższenia kapitału statutowego został przedłużony do pierwszego kwartału 1999 roku. Podsumowując, pozy-

tywne skutki dotychczasowego systematycznego wzrostu kapitałów założycielskich banków polegały na:

– Widocznym wzroście kapitałów założycielskich banków w latach 1995–1999. Większość banków czyniła znaczące wysiłki, by zwiększyć wielokrotnie posiadany kapitał założycielski. Im niższy był poziom wyjściowy tych kapitałów, tym łatwiej można było go powiększyć.

– Zahamowaniu wzrostu liczby zarejestrowanych banków. Największa liczba zarejestrowanych banków była na Ukrainie w 1995 roku. Nowo rejestrowane banki krajowe posiadają już kapitał założycielski zgodny z minimalnymi normami w wysokości 1 mln ECU.

– Systematyczne podnoszenie minimum kapitału założycielskiego stopniowo przyczyniło się do zmniejszenia liczby działających banków. Większość banków, którym NBU odebrał licencje nie spełniała głównie normy minimalnego poziomu kapitału założycielskiego. Odebranie licencji nie oznacza automatycznie likwidacji takich banków. Dotychczasowa praktyka wskazuje, że część z nich powraca ponownie do działalności bankowej. Jednak stosunkowo rzadko zdarzają się przypadki łączenia się instytucji bankowych.

W sumie można powiedzieć, że program zwiększenia kapitałów założycielskich do wysokości 1 mln ECU nie spowodował jednak radykalnego przełomu w strukturze sektora bankowego Ukrainy. Faktycznie wiele banków nie spełniło tego warunku. 31 marca 1998 roku 38 banków miało kapitał statutowy niższy niż 1 mln ECU.

2.5. Normy ostrożnościowe – problem koncentracji kredytów

Równoległe do opisanych wyżej działań nadzór bankowy przystąpił do opracowania norm ostrożnościowych obowiązujących banki komercyjne. Na Ukrainie weszły one w życie w grudniu 1996 roku wraz z przyjęciem Instrukcji NBU nr 10, Zawierała ona 21 norm obowiązujących banki komercyjne. Wprowadzone normy można podzielić na cztery grupy: regulacje dotyczące kapitału i wypłacalności (5 wskaźników), płynności (3 wskaźniki), ryzyka kredytowego i inwestycji (7 wskaźników), otwartych pozycji walutowych (6 wskaźników).

Banki komercyjne miały poważne problemy z przestrzeganiem wprowadzonych norm ostrożnościowych. Zagadnienie to ilustruje problem koncentracji kredytów.

Trudności z dywersyfikacją ryzyka kredytowego w krajach przechodzących transformację są powiązane z rolą, jaką spełniają były duże banki państwowe oraz z genezą powstania większości nowych banków komercyjnych. Duże banki państwowe (lub były banki państwowe) były i w dalszym ciągu są zaangażowane w kredytowanie programów

rządowych. Często się zdarzało, że zalecony przez rząd lub parlament kredyt z góry przekraczał obowiązujące normy. Ponadto kredyty te nie były zwracane i ciążyły w portfelach kredytowych banków.

Także nowe banki miały poważne trudności z przestrzeganiem tej normy, ponieważ wiele z nich zostało utworzonych przez grupy firm, które stały się ich udziałowcami. Celem ich utworzenia było finansowanie danej grupy przedsiębiorstw lub branży. W tej sytuacji dla tych banków problemem staje się przestrzeganie normatywu maksymalnego rozmiaru kredytu dla grupy powiązanych przedsiębiorstw oraz nałożonych granic dla stopnia kredytowania tzw. *insiders*.

Na Ukrainie wprowadzono w grudniu 1996 roku (we wspomnianej już *Instrukcji nr 10*) następujące regulacje dotyczące koncentracji kredytów i innych zobowiązań:

- normatyw maksymalnego rozmiaru kredytu na jednego kredytobiorcę i grupy powiązanych podmiotów,

- normatyw wielkich kredytów i maksymalnego ich udziału w odniesieniu do środków własnych banku,

- wskaźnik maksymalnego udziału kredytów wydanego *insiders*.

Regulacje te zawierały następujące ograniczenia dla banków:

- Ogólna suma zobowiązań pojedynczego podmiotu. Maksymalny rozmiar ryzyka na jednego pożyczkobiorcę (kredytobiorcę) w relacji do środków własnych banków nie może przekroczyć 25%. Norma ta obowiązuje w odniesieniu do osób fizycznych, prawnych, jak i każdej instytucji bankowej. Taka sama norma obowiązuje w odniesieniu do podmiotów powiązanych ze sobą kapitałowo. Kryterium pozwalającym zaliczyć powiązane podmioty do jednej grupy jest przekroczenie 35% udziałów lub akcji w funduszu statutowym.

- Normatyw wielkich kredytów. Wielkie kredyty to kredyty wydane na podstawie decyzji komitetu kredytowego banku (w ustawie o kredytach wysokość wielkich kredytów określono na poziomie 10% i powyżej w stosunku do środków własnych banku). Maksymalny udział wskaźnika nie powinien przewyższać ośmiokrotnie rozmiaru środków własnych banku. Gdy suma wszystkich wielkich kredytów przekroczy ośmiokrotny rozmiar środków własnych banku, ale będzie poniżej 50%, to współczynnik wypłacalności wzrasta do 16%. Gdy przekracza 50%, wówczas współczynnik wypłacalności nie może być mniejszy niż 24%.

- Wskaźnik maksymalnego rozmiaru kredytu, gwarancji, poręczeń wydanych *insiders*.

Suma wydanych z tego tytułu środków nie powinna przekraczać:

- od 1.07.1997 r. – 100% stanu istniejącego w tym czasie,

- od 1.01.1998 r. – 50% udziału z 1.07.1997 r.,

- od 1.07.1998 r. – 25% udziału z 1.07.1997 r.

Obowiązujące normatywy i wskaźniki były tak opracowane, aby – z jednej strony – oddziaływały na banki w kierunku stopniowej dywersyfikacji ich portfeli kredytowych, z drugiej natomiast – nie zmuszały do szybkich i radykalnych działań wobec banków.

Główny problem polega jednak nie na wprowadzeniu szczegółowych norm, lecz na konsekwencji w ich egzekwowaniu. Dopytyw do banku centralnego bardziej wiarygodnych informacji o poszczególnych bankach mógł spowodować jego właściwą reakcję lub tolerowanie tej sytuacji.

Z informacji otrzymanych w nadzorze bankowym NBU wynika, że w latach 1997–1999 blisko 11% banków naruszało normatyw maksymalnego rozmiaru kredytu (odpowiada to liczbie 20–22 banków). Zdecydowana większość z nich uzyskała od zarządu NBU zezwolenie na naruszenie tego normatywu. Zezwolenia te były wydawane dla kredytów udzielanych przez banki zgodnie z państwowymi programami gospodarczymi (np. kredyty dla górnictwa, kompleksu agro-rolniczego, programy emerytalne itd.). W takich przypadkach zezwolenia uzyskiwało głównie 10 dużych byłych banków państwowych oraz stosunkowo duże banki prywatne, które miały rozbudowaną sieć oddziałów we wszystkich regionach Ukrainy. Zgodę na przekroczenie normatywu NBU udzielał w 90% przypadków złożenia takiego wniosku przez odpowiednie ministerstwa lub rząd. Nieliczne przypadki odmowy udzielenia takiej zgody związane były ze złożeniem wniosku o udzielenie kredytu dużej firmie lub przedsiębiorstwu.

W pozostałych przypadkach naruszenie tego normatywu dotyczyło małej grupy banków. Zdaniem kierownictwa departamentów, związanych z nadzorowaniem banków, wejście w życie *Instrukcji nr 10* znacznie ograniczyło przypadki naruszenia tego normatywu. Wynika to z faktu, że przekroczenie tego normatywu jest najłatwiejsze do wykrycia. Stwierdzono równocześnie, że w niektórych sytuacjach naruszenie normatywu wynika ze zmiany kursu ECU, co wpływa na określenie wielkości środków własnych banków. W przypadku kiedy bank udzielił kredytu maksymalnie dopuszczalnego, zmiana kursu ECU może spowodować jego przekroczenie. W pozostałych przypadkach bank świadomie udzielał kredytu przekraczającego obowiązującą normę licząc, że korzyści z tego tytułu przeważą karę finansową.

Za naruszenie tych normatywów bankom groziło zastosowanie sankcji zgodnie z artykułem 48 ustawy o bankach i działalności bankowej. Artykuł ten przewidywał cały wachlarz sankcji – od kar pieniężnych do odebrania licencji. W praktyce stosowano tylko kary pieniężne, które okazały się nieskuteczne. Regionalne departamenty NBU nie ścigały ich, zaś bankom, które przeszły na system finansowego uzdrowienia, kary te kasowano (por. np. postanowienie Zarządu NBU z 23 września 1996 roku).

Odrębnie został rozwiązany problem kredytów dla *insiders*. Po pierwsze, został on zaliczony do grupy wskaźników, a nie normatywów. W związku z tym za jego naruszenie nadzór bankowy mógł podjąć następujące działania:

– Rekomendować radzie akcjonariuszy banku zmianę kierownictwa (zarządu). Sankcja ta wydaje się być mało skuteczna. Większość kredytów dla *insiders* jest wydawana pod wpływem akcjonariuszy lub znaczących udziałowców.

– Podanie informacji w prasie. Sankcja ta nie została zastosowana w praktyce. Sankcja ta jest dość dyskusyjna, ponieważ dotyczy problemu zachowania tajemnicy bankowej.

– Przekazanie materiałów do organów ochrony prawa. Sformułowanie to nie jest jasne. Z punktu widzenia prawa przekroczenie tego wskaźnika nie jest przestępstwem. Można udowodniać, że jest działaniem na szkodę banku. Jednak droga ta, w warunkach złego funkcjonowania sądownictwa na Ukrainie, jest bardzo długa i mało skuteczna.

W sumie przewidywane sankcje były mało skuteczne, a wymagany wskaźnik był w praktyce często przekraczany.

W kwietniu 1998 roku Instrukcja NBU dotycząca obowiązujących norm ostrożnościowych została zmodyfikowana i zaostrzona. Zmniejszono liczbę normatywów obowiązujących banki komercyjne do 18 wskaźników. Jednocześnie zaostrzono szczególnie normatywy dotyczące kredytów i gwarancji wydanych *insiders*. Nowe regulacje określają maksymalny rozmiar przyznanych kredytów, gwarancji i pożyczek jednemu *insiders* do wysokości 5% ogólnego kapitału banku. Natomiast ogólna suma takich zobowiązań wobec wszystkich *insiders* nie może przekroczyć 40% kapitału banku. Normatyw ten stał się równy wszystkim pozostałym normatywom co oznacza że za jego przekroczenie przewidziane są następujące sankcje:

- za pierwsze przekroczenie – kara pieniężna obliczana od kwoty przekroczenia,
- za powtórne przekroczenie – kara pieniężna obliczana od kwoty przekroczenia,
- za systematyczne przekraczanie – odwołanie kierownictwa banku lub przekazanie sprawy do prokuratury.

Z powyższego przeglądu norm ostrożnościowych, dotyczących koncentracji kredytów na Ukrainie, wynika, że wprowadzono zróżnicowane regulacje w kwestii limitów ograniczających działalność finansową banków wobec pojedynczych klientów lub ich grupy, powiązanych ze sobą kapitałowo, jak również limitów, dotyczących zaangażowania wobec tzw. *insiders* (zarządów, udziałowców i pracowników banku). Wprowadzone wymagania zbliżają stopniowo ukraińskie normy ostrożnościowe do standardów międzynarodowych. Jednocześnie należy zauważyć, że nie wprowadzono limitów dotyczących koncentracji sektorowej, branżowej i geograficznej, tak charakterystycznych dla sektora bankowego krajów zachodnich.

W drugiej połowie lat 90. działania nadzoru bankowego NBU doprowadziły do stopniowego zmniejszenia liczby banków komercyjnych. Jednak główny nacisk nadzoru bankowego został położony na wdrożenie działań sanacyjnych wobec nowych banków komercyjnych, w których pojawiły się poważne problemy z wysokością kapita-

tów założycielskich lub płynnością. W tym okresie od 50 do 70 banków stale znajdowało się w tzw. systemie „finansowego uzdrowienia”. Oznacza to, że 25–30% banków komercyjnych znajduje się stale pod specjalną kontrolą nadzoru bankowego. Realizują one programy sanacji utrzymując dotychczasową licencje lub mając ją częściowo cofniętą. Dopiero po zrealizowaniu programu sanacyjnego mogą wrócić do normalnej działalności. Brak skutecznej realizacji programu uzdrowienia skutkuje dopiero odebraniem całej licencji i przystąpieniem do działań likwidacyjnych.

2.6. Działania NBU i nadzoru bankowego wobec banków branżowych

Na Ukrainie nie podejmowano radykalnych działań wobec banków pozostających własnością państwa (*Oschadny Bank* i *Eximbank*) i byłych banków państwowych (*Prominweset*, *Bank Ukraina*, *Ukrsotsbank*). W 1995 roku pojawiły się trzy projekty dokonania zmian w tych bankach. Pierwszy projekt, proponowany przez instytucje międzynarodowe, zakładały rozbitcie ich struktury na 25 regionalnych podmiotów bankowych. Pomysł ten był zbieżny z koncepcjami *new entry*, głoszonymi w tym czasie przez Bank Światowy. Nie wydawał się on jednak dobry. Rozdrobnienie i decentralizacja tych struktur nie musi wcale oznaczać poprawy ich kondycji finansowej. Ponadto projekt ten nie mógł być zrealizowany bez zgody udziałowców tych banków, które w większości zostały sprywatyzowane. Udziałowcy zaś byli temu przeciwni.

W tej sytuacji, na mocy dekretu Prezydenta z połowy 1995 roku, nakazano ponowne przeliczenie wartości majątku wniesionego przez państwo do tych banków. Celem tego działania miało być zwiększenie udziału państwa w kapitale statutowym banku do 35% oraz uzyskanie w ten sposób decydującego wpływu na ich działalność. Trudności występujące przy próbach przeszacowania wartości majątku oraz wniesione przez te banki sprawy do sądów doprowadziły do zaniechania realizacji tego pomysłu. W tej sytuacji pojawiły się propozycje ponownej nacjonalizacji tych banków. Realizacja tego ostatniego projektu byłaby bardzo niebezpieczna z punktu widzenia trwałości dalszych przemian własnościowych na Ukrainie.

Dopiero w 1998 roku pod naciskiem Banku Światowego i IMF, władze państwowe skłoniły te banki aby zgodziły się na przeprowadzenie w nich audytów przez renomowane firmy audytorskie. Wyniki tych audytów potwierdziły skalę poważnych problemów, przed jakimi stały banki państwowe i były banki państwowe. Ich ścisłe powiązania z organami władzy państwowej stało się jedną z podstawowych przyczyn „utruty przez nie stabilności” (WNBU 1/2001 s. 4). Przypada na nie 98% zadłużenia państwa wobec banków

komercyjnych. Zadłużenie to wynika z wydanych kredytów finansujących programy rządowe i gwarantowane przez rząd.

Pod koniec roku 2000 siedem banków zaliczono do grupy dużych banków. Obok dotychczasowej piątki (*Ukreximbank, Oszczadbank, Ukraina, Ukrsocbank i Prominvestbank*) były w niej dwa banki założone w latach 90.: *Awal i Privatbank*. Dwa ostatnie banki są oceniane jako znajdujące się w dobrej kondycji finansowej. Szybko się rozwijają i dostosowują do warunków rynkowych rozszerzając asortyment oferowanych usług.

Natomiast pozostałe pięć banków poza skutkami powiązania ich z organami władzy państwowej, charakteryzowało się starym sposobem funkcjonowania. Przez znaczącą część dekady lat 90. znajdowały się one w uprzywilejowanej pozycji i między innymi nie podlegały ścisłej kontroli nadzoru bankowego. Bank centralny nie wywierał też na nie specjalnego nacisku by zwiększały swoje kapitały. Na przekraczanie (wskutek niskich kapitałów) norm ostrożnościowych banki te otrzymywały zezwolenia ze strony NBU ze względu na kredytowanie programów rządowych. W tym samym czasie większość nowych banków zmuszona była zwiększać swoje kapitały. W rezultacie w ciągu dwóch lat: 1998 i 1999 kapitały systemu bankowego wzrosły o 60%. Kapitały pięciu opisywanych banków nie zwiększyły się. Tym samym ich udział w systemie bankowym zmniejszył się z 59% do 35%. Zmniejszył się także udział dużych banków w aktywach całego sektora bankowego: z 70% (pod koniec 1997 roku) do 48% (w trzecim kwartale 2000 roku). Spadł także udział ich operacji kredytowych w stosunku do całego systemu bankowego z 62 do 47%. Dodatkowo kredyty udzielone przez pięć dużych banków charakteryzowały się dużym stopniem ryzyka i wymagają stworzenia znacznych rezerw. Pod koniec trzeciego kwartału 2000 roku pięć dużych banków stworzyło rezerwy na sumę 1318 mln hrywien wobec wymaganych rezerw na poziomie 2486 mln hrywien. Do grupy ryzykownych kredytów, na które banki te powinny utworzyć rezerwy zaliczono kredyty na kwotę 627 mln hrywien, które były udzielone w ramach programów rządowych. Warto zwrócić uwagę, że banki te dysponują 62% wkładów oszczędnościowych ludności.

Z budżetu roku 2000 na restrukturyzację sektora finansowego przeznaczono 300 mln hrywien. Z tej kwoty 50 mln przeznaczono na kapitalizację banku oszczędnościowego, a 250 mln na spłatę zobowiązań kredytowych wynikających z programów rządowych.

W najgorszej sytuacji znajdują się dwa banki: *Bank Oszczędnościowy* i *Bank Ukraina*. Ilustrują to dane dotyczące start w sektorze bankowym w pierwszej połowie 2000 roku. Funkcjonowanie *Banku Ukraina* przyniosło 66,8 mln strat. Natomiast straty *Banku Oszczędnościowego* wynosiły 23,7 mln hrywien.

3. Sytuacja systemu bankowego w roku 2000

3.1. Kapitały statutowe i normatywne banków komercyjnych

Na początku 1999 roku 50 banków komercyjnych nie osiągnęło wymaganego poziomu kapitału założycielskiego w wysokości 1 mln EURO. Równocześnie do stałego nacisku banku centralnego na zwiększenie kapitałów założycielskich banków, nadzór bankowy nasilił presję na banki w związku z koniecznością tworzenia rezerw związanych z ryzykiem kredytowym. Banki komercyjne zaprotestowały przeciwko ich zdaniem zbyt restrykcyjnej polityce prowadzonej przez NBU. Bank centralny uznał te argumenty i zwrócił się do Rady Najwyższej o zmianę ustawy w taki sposób, aby ogólna suma kapitałów własnych banków oznaczała wypełnienie nakazu zwiększenia kapitałów założycielskich. Argumenty NBU były następujące:

- skierowanie wszystkich dochodów banków komercyjnych na zwiększenie kapitałów założycielskich pozbawiłoby je możliwości stworzenia w wymaganym zakresie rezerw na pokrycie ryzyka kredytowego, koniecznych dla zabezpieczenia funkcjonowania banku;

- restrykcyjne wyegzekwowanie likwidacji banków z kapitałem poniżej 1 mln EURO doprowadziłoby do likwidacji małych banków. Banki takie stanowią ważne oparcie dla indywidualnej działalności gospodarczej i drobnej przedsiębiorczości. Tym samym likwidacja takich banków podcięłaby korzenie rozwoju drobnej działalności gospodarczej.

Powołując się na dyrektywy Komisji Europejskiej NBU zaproponował, aby minimum kapitału statutowego obowiązywało przy założeniu nowego banku. Natomiast działającym bankom proponował umożliwić zgromadzenie wystarczających rezerw na pokrycie ryzyka kredytowego, co tłumaczył warunkami niestabilności zewnętrznych i wewnętrznych rynków finansowych. NBU proponował więc, aby za wypełnione żądanie podwyższenia kapitałów do minimum 1 mln EURO uznać sumę kapitałów pierwszego i drugiego stopnia czyli tzw. kapitał normatywny. Jedynym ograniczeniem wzrostu kapitału drugiego stopnia byłoby rozwiązanie zawarte w normatywach ostrożnościowych, które zakazuje aby kapitał drugiego stopnia przekraczał swoją wysokością kapitał statutowy (czyli pierwszego stopnia).

Rada Najwyższa Ukrainy nie zgodziła się na proponowaną przez NBU nowelizację ustawy. Jednak NBU zastosował w praktyce indywidualne podejście do banków nie wypełniających normatywu kapitału statutowego. Banki zostały podzielone na dwie grupy. Do pierwszej zaliczono te, które spełniają wszystkie pozostałe normy ostrożnościowe

i które zgromadziły wymagane rezerwy na ryzyko kredytowe. Banki zaliczone do pierwszej grupy otrzymały dodatkowe terminy na uzupełnienie kapitałów statutowych. Drugą grupę tworzyły banki nie spełniające warunku posiadania 1 mln kapitału założycielskiego i jednocześnie znajdujące się w gorszej sytuacji finansowej. Takim bankom odbierano licencje na część operacji i jednocześnie wymagano programu naprawy. Wypełnienie programu naprawczego oznaczało zwrot licencji na przyznane operacje bankowe. Jeżeli program nie został wykonany to wówczas odbierano licencję bankową w całości.

Dane dotyczące kapitałów banków komercyjnych w formie kapitału normatywnego (suma kapitałów pierwszego i drugiego stopnia) poprawiły obraz sytuacji w sektorze. W pierwszej połowie 2000 roku wyglądała ona następująco:

Tabela 5. Kapitał normatywny banków komercyjnych

Wielkość kapitału normatywnego	Liczba banków w dniu 1.01.2000 roku	Liczba banków w dniu 1.04.2000 roku	Liczba banków w dniu 1.07.2000 roku
Poniżej 1 mln EURO	15	8	5
Od 1 do 2 mln EURO	34	22	10
Od 2 do 3 mln EURO	31	30	26
Od 3 do 5 mln EURO	41	46	50
Powyżej 5 mln EURO	45	57	66
Razem	164	161	157

Zródło: Departament Nadzoru Bankowego NBU

W połowie 2000 roku ogólna suma kapitałów normatywnych banków komercyjnych wynosiła 4.834 mln hrywien, z tego suma kapitałów statutowych wynosiła 3.292 mln hrywien (68% kapitału normatywnego). Wyliczając średnią na jeden zarejestrowany bank (z ogólnej liczby 196) otrzymujemy 16.882 tys. hrywien, co stanowi w przybliżeniu 3 300 tys. EURO. Widać więc, że w okresie 1996–2000 banki komercyjne uczyniły duży wysiłek, aby sprostać zadaniu zwiększenia ich kapitałów założycielskich. Należy jednak podkreślić, że w połowie 2000 roku tylko 42% banków komercyjnych na Ukrainie spełniało minimalne normy kapitałów założycielskich z punktu widzenia norm europejskich (5 mln EURO). Większość, to znaczy 58% znajdowało się poniżej tej granicy.

3.2. Ogólna charakterystyka sytuacji w sektorze bankowym

Na początku lipca 2000 roku na Ukrainie zarejestrowanych było 196 banków komercyjnych. Z tej liczby działało 157 banków. Różnica między liczbą działających a

zarejestrowanych banków komercyjnych wynosiła wówczas 39. Były to banki, którym wycofano zgodę na działalność bankową, co jednak nie oznaczało ich automatycznej likwidacji.

Tabela 6. Liczba zarejestrowanych i działających banków komercyjnych w Ukrainie w latach 1994–2000

Data	Liczba zarejestrowanych banków komercyjnych	Liczba działających banków komercyjnych
31.12.1994	228	220
31.12.1995	230	210
31.12.1996	229	188
31.12.1997	227	189
31.12.1998	213	178
31.12.1999	205	168
31.12.2000	195	153

Źródło: Biuletyn NBU nr.6, 1996 rok; Biuletyn NBU nr.6, 1997 rok, Biuletyn NBU nr 12, 1998 rok, Biuletyn NBU nr 12, 1999 rok, Biuletyn NBU nr 12, 2000 rok

Dane przedstawione w drugiej kolumnie podają liczbę banków komercyjnych wpisanych do księgi rejestrów banku centralnego. Banki po otrzymaniu zgody na działalność zostają zarejestrowane w Departamencie Licencjonowania NBU. W rejestrze tym pozostają do momentu zakończenia procedur likwidacji lub bankructwa. W rezultacie banki, które znajdują się w fazie likwidacji lub którym nadzór bankowy odebrał czasowo licencje, nadal są liczone jako banki zarejestrowane. Faktycznie liczba działających banków jest mniejsza, co ilustruje trzecia kolumna tabeli. Różnica między liczbą banków zarejestrowanych a działających wynosiła w połowie 2000 roku – 58. Są to banki które znajdują się w fazie likwidacji, przeprowadzania procedury bankructwa lub którym NBU odebrał licencje na działalność bankową.

Ukraiński system bankowy przy relatywnie dużej liczbie banków jest jednocześnie bardzo słaby kapitałowo. Jeżeli zsumować kapitały banków i odnieść tę sumę do Produktu Krajowego Brutto (PKB) Ukrainy to otrzymamy wynik poniżej 5% (4,9). Podobnie słaby wynik otrzymamy, jeżeli porównamy kwotę depozytów do PKB – jest to tylko około 8%. Są to wskaźniki, które sytuują Ukrainę w grupie najbiedniejszych krajów.

W połowie 2000 roku 67 podmiotów bankowych było zaliczonych do tzw. grupy problemowej. Były to banki, które podlegały ściślejszej kontroli specjalnego wydziału „banków problemowych” w Departamencie Nadzoru Bankowego, ponieważ systematycznie naruszały normatywy ostrożnościowe lub utraciły płynność. Takiemu nadzorowi podlegała w 2000 roku 1/3 wszystkich działających na Ukrainie banków komercyjnych. W tej grupie było 28 banków przechodzących sanację czyli znajdujących się w programie finanso-

wego uzdrowienia. W tej grupie 6 banków nie spełniło wymogów stworzenia rezerw na ryzyko kredytowe. 3 banki utraciły licencje na prowadzenie działalności bankowej, a 36 banków znajdowało się w stadium likwidacji.

W pierwszej połowie 2000 roku 64 banki naruszyły normy ostrożnościowe ustalone przez NBU. Łączna liczba tych naruszeń wynosiła 745. Z 19 obowiązujących normatyw naruszono 17. Dwa normatywy nie były naruszone przez żaden bank (minimalny rozmiar kapitału statutowego oraz krótkiej pozycji walutowej w metalach szlachetnych). Wypełnienie przez wszystkie banki normatywu minimalnego rozmiaru kapitału wynikało z nowego sposobu jego liczenia oraz w przypadkach kilku banków wcześniejszego uzgodnienia z NBU indywidualnego programu jego zwiększenia.

Najwięcej normatywów (16) naruszył *Bank Ukraina*. Także drugi duży bank będący własnością państwową – *Bank Oszczędnościowy* znalazł się na tej liście na 3 pozycji (12 naruszeń). Wśród banków naruszających normatywy znalazło się także 12 tzw. problemowych banków.

3.3. Działalność banków komercyjnych

Ogólna suma zobowiązań całego systemu bankowego w połowie 2000 roku wynosiła 26 063,2 mln hrywien (wymieniona suma obejmuje tylko kapitały obce. Jeżeli doliczymy do niej kapitały własne banków ukraińskich to otrzymamy ogólną sumę 32 302 mln hrywien). W ciągu pierwszych 6 miesięcy roku wzrosła o ponad 6 134 mln hrywien, czyli o ponad 30%. W tej sumie największy udział miały środki podmiotów gospodarczych. Na bieżących i terminowych rachunkach podmiotów gospodarczych znajdowało się 10 249 mln hrywien, co stanowiło 39% ogólnych zobowiązań banków. Wymienione kwoty podmioty gospodarcze trzymały w 62% w walucie narodowej, a w 35% w walucie wymiennej. Zobowiązania wobec osób fizycznych z tytułu kwot trzymany na bieżących i terminowych rachunkach wynosiło 5 819 mln hrywien, co stanowiło 22% ogólnych zobowiązań banków. Wkłady ludności w 51% były w walucie ukraińskiej, a w 48% w walucie wymiennej. Zadłużenie wobec banków wynosiło 2 443 mln hrywien co stanowiło 9,3% ogólnej sumy zobowiązań. Środki banków na rachunkach Loro wynosiły 1 026 mln hrywien (3,9% ogólnych zobowiązań). Środki otrzymane z NBU wynosiły 1 691 mln hrywien (6,5% ogólnych zobowiązań). Na pozostałe pasywa składały się zobowiązania wobec jednostek budżetowych (4,2% wszystkich zobowiązań) i inne zobowiązania (np. kredyty zaciągnięte przez banki), których udział wynosił blisko 12%.

W strukturze zobowiązań całego systemu bankowego dominują zobowiązania krótkoterminowe (do 7 dni). Stanowią one 76% wszystkich pasywów. Pasywa z terminem

realizacji do jednego miesiąca wynoszą 2,7%, średnioterminowe (od miesiąca do jednego roku) stanowią 12%, a długoterminowe (powyżej roku) 8,6%.

Ogólna suma aktywów całego systemu bankowego wynosiła w połowie 2000 roku 32 302 mln hrywien. W ciągu 6 miesięcy wzrosła o 6 496 mln hrywien czyli o 25%. Udział 7 największych banków w ogólnej sumie aktywów wynosił 49,2%. Największy udział w aktywnych operacjach banków zajmują operacje kredytowe (54%). Najwyższy udział mają kredyty dla podmiotów gospodarczych – 14 408 mln hrywien (75% portfela kredytowego). Kredyty średnioterminowe (od miesiąca do roku) stanowią ponad połowę udzielonych kredytów (51,4%). Kredyty i depozyty międzybankowe stanowiły 19,2% portfela kredytowego. Kredytów dla osób fizycznych przyznano na kwotę 923 mln hrywien, co stanowi 4,8% portfela kredytowego.

Według ocen nadzoru bankowego w 2000 roku nastąpiła ogólna poprawa jakości portfela kredytowego. Udział tzw. trudnych kredytów zmniejszył się o 4,4% i wynosił w połowie 2000 roku 21,9% całej akcji kredytowej. Poprawa ta nastąpiła głównie w rezultacie ogólnego wzrostu akcji kredytowej banków. Natomiast banki nie stworzyły wystarczającej kwoty rezerw na pokrycie ryzyka akcji kredytowej. Problem ten ilustruje poniższa tabela:

Tabela 7. Rezerwy banków komercyjnych w pierwszej połowie 2000 roku (w mln hrywien)

Data	Wymagana wartość rezerw	Faktycznie stworzone rezerwy	Brakujące rezerwy	Rezerwy stworzone w relacji do wymaganych (w %)
01.01.2000	2736,9 (w tym kategoria straconych – 2043,0)	1722,2	- 1014,7	62,9
01.07.2000	3223,9 (w tym kategoria straconych – 2397,1)	2014,4	-1209,5	62,5

Źródło: Dane nadzoru bankowego NBU

Największy udział w rezerwach tworzonych na pokrycie ryzyka kredytowego przypada na 7 największych banków. Także te banki najbardziej zalegają ze stworzeniem wymaganego poziomu rezerw. Łączna kwota niezabezpieczonych kredytów wynosi w nich 1196 mln hrywien, co stanowi 97% kwoty brakujących rezerw.

Portfel papierów wartościowych banków komercyjnych wynosił 2 086 mln hrywien i stanowił 6,5% wartości wszystkich aktywów. Inwestycje kapitałowe banków komercyjnych stanowiły niewiele ponad 5% ogólnej wartości portfela papierów wartościowych.

Analiza rezultatów finansowych banków komercyjnych w 1999 i 2000 roku wskazuje na spadek dochodów i wzrost kosztów. W 1999 roku czyste dochody banków komercyjnych wyniosły 513 mln hrywien. W roku 2000 w porównaniu z rokiem poprzednim spadły o 97% i wynosiły 16,3 mln hrywien. 13 banków zakończyło rok 2000 z łączną sumą strat w wysokości 506 mln hrywien.

Jednocześnie nastąpiła stopniowa zmiana źródeł dochodów banków. Stabilizacja kursu hrywiny zmniejszyła dochody banków z operacji walutowych. Banki zaczęły stopniowo zwiększać swoje dochody z podstawowych operacji bankowych: kredytowo-inwestycyjnych i rozrachunkowo-kasowej obsługi klientów.

3.4. Zmiany w prawie bankowym

Trwające wiele lat prace nad nowymi ustawami o banku centralnym i systemie bankowym przyniosły owoce w latach 1999 i 2000. Tak długi okres opracowania i uchwalenia nowych ustaw wynikał z zahamowania procesu reform rynkowych, sprzeczności interesów różnych grup politycznych i gospodarczych, znajdujących swoje odzwierciedlenie na forum Rady Najwyższej. Był to klasyczny przypadek blokowania rozwiązań zorientowanych rynkowo. W szczególności dotyczyło to zmiany pozycji banku centralnego.

3.4.1. Nowa ustawa o NBU

Po 6 latach dyskusji Rada Najwyższa uchwaliła wiosną 1999 roku nową ustawę o NBU. Zawiera ona wiele rozwiązań zgłaszanych wcześniej przez władze banku centralnego i międzynarodowe organizacje finansowe, dotyczące szczególnie autonomii banku centralnego. Na forum parlamentu spotykały się one z opozycją, która chciała utrzymać kontrolę Rady Najwyższej nad NBU. Ostatecznie przyjęto rozwiązanie kompromisowe, które miało zadowolić obie strony. W okresie dyskusji nad kolejnymi projektami ustawy pojawiła się koncepcja utworzenia Rady Banku jako organu nadrzędnego nad NBU. Rozwiązanie takie zostało zapisane w uchwalonej w 1996 roku konstytucji. Od tego czasu trwały dyskusje na temat podstaw prawnych funkcjonowania rady banku oraz jej kompetencji. Opozycja wobec samodzielności banku centralnego dążyła do uchwalenia odrębnej ustawy o Radzie Banku. Zwolennicy samodzielności i autonomii NBU chcieli włączyć zapisy jej dotyczące do ustawy o NBU. Dyskutowany był także skład Rady i sposób jej powoływania. Pierwsze projekty parlamentarne przewidywały, że w skład Rady NBU wejdą przedstawiciele wielu instytucji centralnych, tworząc z niej kolejne forum ścierania się różnych interesów branżowo-instytucjonalno-grupowych.

Uchwaloną przez Radę Najwyższą ustawę o NBU, prezydent Ukrainy podpisał 20 kwietnia 1999 roku. Ustawa była w dalszym ciągu przedmiotem licznych kontrowersji, które zaowocowały jej trzykrotnymi nowelizacjami w roku 2000. Najpoważniejsze zmiany wniesiono do niej w lipcu 2000 roku.

Ustawa określa podstawową funkcje NBU jako zabezpieczenie stabilności jednostki pieniężnej. Do treści tego artykułu ustawy dodano jednocześnie, że przy wykonywaniu swej podstawowej funkcji bank centralny (sprzyja) wspiera utrzymanie stabilności w systemie bankowym oraz w ramach swych pełnomocnictw – stabilności cen.

Wśród funkcji NBU w ustawie są zapisane między innymi:

- określanie i realizowanie polityki pieniężno-kredytowej, zgodnie z wyznaczonymi przez Radę NBU zasadami tej polityki;
- prowadzenie kontroli i nadzoru nad bankami komercyjnymi (w tym licencjonowanie i rejestrowanie banków);
- wprowadzanie (realizacja) regulacji walutowych i kontrola operacji walutowych.

Jako kierownicze organy banku centralnego w ustawie wymieniono na równi: Radę NBU i Zarząd NBU. Rada NBU po nowelizacji z lipca 2000 roku składa się z 15 członków. Z tej liczby 7 przedstawicieli wybiera Rada Najwyższa i 7 Prezydent. Piętnastym członkiem został Prezes NBU. Rada wybiera z swojego grona Przewodniczącego na kadencję 3 letnią. Odwołać wybranych przez siebie członków Rady może oddzielnie Rada Najwyższa lub Prezydent w sytuacji gdy wykonanie zasad polityki pieniężno-kredytowej nie zabezpieczyło stabilności pieniądza.

Rada NBU, ma szerokie kompetencje, do których zaliczono:

- opracowanie podstaw polityki pieniężno-kredytowej oraz kontrolę jej wykonania;
- zatwierdzanie dochodów i wydatków NBU;
- wybór firmy przeprowadzającej audyt NBU;
- zatwierdzanie decyzji zarządu NBU o udziale w międzynarodowych organizacjach finansowych;
- wydawanie rekomendacji dla zarządu banku centralnego dotyczących regulacji walutowych, doskonalenia systemu płatniczego, rozwoju systemu bankowego;
- prawo weta wobec decyzji zarządu NBU dotyczących dywersyfikacji aktywów banku centralnego, ich płynności oraz minimalnej wysokości rezerw złota i walut.

Jedną z głównych funkcji Rady jest „opracowanie podstawowych zasady polityki pieniężno-kredytowej zgodnie z ogólnopłaństwowym programem rozwoju gospodarczego i podstawowymi parametrami rozwoju gospodarczego i społecznego”. Do tych podstawowych parametrów zatwierdzanych przez rząd należy: wskaźnik wzrostu PKB, poziom inflacji, rozmiary deficytu budżetu i źródła jego pokrycia, bilans płatniczy i handlowy. Na tej podstawie Rada NBU opracowuje zasady tej polityki i informuje o niej Radę Najwyższą. Prowadzi tak-

że kontrolę nad jej realizacją. Do jej zadań należy także analiza wpływu tej polityki na rozwój społeczno-gospodarczy i opracowanie propozycji ewentualnych zmian do niej. Może także wносить rekomendacje zarządowi NBU w szczegółowych kwestiach dotyczących jej realizacji. Rada ma także prawo wносить rekomendacje kierowane do rządu w zakresie wpływu polityki podatkowej na politykę pieniężno-kredytową. Najważniejszym instrumentem znajdującym się w rękach Rady NBU jest możliwość nałożenia weta na decyzje zarządu NBU dotyczące sposobu realizacji zasad prowadzonej polityki pieniężno-kredytowej.

Zgodnie z zapisami ustawy Rada NBU nie ma wpływu na wybór jak i odwołanie członków zarządu NBU. Nie może też dawać personalnej oceny działalności określonych członków zarządu. Rada może dawać ocenę działalności całego zarządu NBU dotyczące wykonania podstawowych zasad polityki pieniężno-kredytowej. W przypadku gdy Zarząd NBU niejednokrotnie nie wykona decyzji Rady NBU, ma ona prawo zwrócić się do Prezesa NBU, Rady Najwyższej lub Prezydenta z swoją oceną i stanowiskiem.

Zarząd NBU ma za zadanie zagwarantować realizację polityki pieniężno-kredytowej za pomocą odpowiednich instrumentów i wypełniać funkcje kierowania bankiem centralnym. Wśród wielu innych funkcji wymieniono w ustawie także ustalenie zasad przyznawania licencji na działalność bankową oraz wydawanie aktów normatywnych banku centralnego. Prezesa NBU wybiera Rada Najwyższa z inicjatywy Prezydenta. Kadencja Prezesa banku centralnego trwa 5 lat. Prezes NBU odpowiada przed Radą Najwyższą i Prezydentem za działalność banku centralnego.

Warto zwrócić uwagę na uregulowane w ustawie relacje pomiędzy bankiem centralnym a prezydentem, parlamentem i rządem. NBU pozostaje podporządkowany prezydentowi i parlamentowi „w granicach ich konstytucyjnych pełnomocnictw”. Pełnomocnictwa te sprowadzają się do roli obu organów przy wyborze Prezesa NBU, przy wyznaczaniu swoich przedstawicieli do Rady banku centralnego, obowiązku składania Radzie Najwyższej sprawozdania przez Prezesa NBU o działalności banku centralnego oraz informowania prezydenta i parlamentu o sytuacji na rynku pieniężno-kredytowym. Ustawa w sposób enigmatyczny nakłada obowiązek wzajemnych konsultacji między rządem i centralnym bankiem w zakresie polityki pieniężno-kredytowej i opracowania oraz realizacji programu gospodarczego i społecznego rozwoju. NBU ma za zadanie podtrzymywać politykę gospodarczą rządu dopóty dopóki nie jest ona sprzeczna z celem zapewnienia stabilności pieniądza. W ustawie zabroniono NBU przyznawania kredytów na finansowanie wydatków budżetu państwa.

Zgodnie z ustawą bank centralny wykonuje funkcje nadzoru nad bankami komercyjnymi. Regulowanie i nadzór ma na celu bezpieczeństwo i stabilność systemu bankowego oraz ochronę interesów depozytariuszy i kredytobiorców. W tym celu NBU ma między innymi prawo określać obowiązujące banki normatywy ekonomiczne dotyczące ryzyka w powiązaniu z kapitałem, płynności, kredytów udzielanych akcjonariuszom i *insiders*, przyznawanie wielkich kredytów, inwestycje kapitałowe oraz związane z ryzykiem walutowym. Bank cen-

tralny wyznacza także wysokość, zasady tworzenia i wykorzystania rezerw banków w celu pokrycia możliwych strat.

W przypadku naruszenia przez banki ustawodawstwa lub normatywnych aktów wydanych przez NBU oraz prowadzenia zbyt ryzykownych operacji bank centralny może zastosować następujące środki:

- nałożyć na zarząd banku karę pieniężną w wysokości do 100 minimalnych nie opodatkowanych dochodów,
- nałożyć na bank karę do 1% zarejestrowanego funduszu statutowego banku,
- odsunąć kierownictwo banku od zarządzania bankiem,
- wyznaczyć tymczasowy zarząd,
- odebrać licencję na prowadzenie określonych operacji bankowych na okres do jednego roku,
- odebrać licencję na prowadzenie działalności bankowej i podjąć decyzję o reorganizacji lub likwidacji banku.

Wraz z wejściem w życie ustawy o NBU straciła swoją moc II część ustawy z 1991 roku „o bankach i działalności bankowej” oraz zarządzenie Prezydium Rady Najwyższej „statut NBU”.

3.4.2. Ustawa o bankach i działalności bankowej

Kolejną ustawą tworzącą nowy fundament prawny dla systemu bankowego na Ukrainie było uchwalenie w grudniu 2000 roku ustawy „O bankach i działalności bankowej”. Ta obszerna ustawa, nad którą pracowano kilka lat zawiera uregulowania charakterystyczne dla ustaw bankowych w rozwiniętych systemach rynkowych. Rozwiązania zapisane w ustawie były z reguły wcześniej opracowane przez Departament Nadzoru Bankowego w formie zarządzeń NBU. Jednak ich niższa ranga w porównaniu do obowiązującej i ogólnikowej ustawy z 1991 roku stwarzała cały szereg problemów przy ich realizacji i przestrzeganiu.

Do ustawy wprowadzono precyzyjną definicję banku, określono zakres jego działalności, formy własności, warunki stabilności systemu i ochrony interesów depozytariuszy i kredytobiorców. W ustawie wprowadzono podział na banki uniwersalne i specjalistyczne. Za banki specjalistyczne uznano banki oszczędnościowe, inwestycyjne, hipoteczne i rozrachunkowe (*clearingowe*).

Ustawa przewiduje nowe podejście do licencjonowania banków. Do czasu uchwalenia nowej ustawy licencjonowaniu podlegały wszystkie formy operacji, jakie mógł prowadzić bank komercyjny. Pełna lista licencjonowanych oddzielnie operacji obejmowała 30 możliwych form działalności bankowej. Na przykład były dwie oddzielne licencje na prawo zbierania depozytów od osób fizycznych i prawnych. Oddzielne były zezwolenia na prowadzenie rachunków w walucie krajowej i zagranicznej. Oddzielna licencja dotyczyła operacji

w walucie zagranicznej na rynku krajowym i na rynkach zagranicznych. Podobnie oddzielną licencję musiał otrzymać bank na prawo kasowej obsługi środków budżetowych państwa lub budżetów władz lokalnych. W tej sytuacji zakres możliwych operacji, jakie mógł prowadzić bank był zmienny. Część licencjonowanych uprawnień mogła być odebrana lub przyznana bez utraty prawa na wykonywanie innych czynności bankowych.

Nowa ustawa zakłada, że wraz z otrzymaniem licencji bank otrzymuje prawo na wykonywanie kompleksowej działalności bankowej. Otrzymanie licencji oznacza zezwolenie na przyjmowanie wkładów (depozytów) od osób fizycznych i prawnych, prowadzenie rachunków klientów i banków korespondentów oraz alokacje otrzymanych środków we własnym imieniu i na własne ryzyko. Wymienione operacje, które mogą być wykonywać tylko przez instytucje bankowe nie są już różnicowane z punktu widzenia klientów, charakteru instytucji budżetowych czy obszaru działania. Te fundamentalne dla banku formy działalności są automatycznie uzupełnione dodatkowymi operacjami (operacje walutowe, papierami wartościowymi, leasing, operacje czekowe, karty płatnicze itd.). Natomiast za dodatkową zgodą NBU banki mogą wykonywać operacje, które nie są związane wyłącznie z działalnością bankową.

W ustawie zmieniono podejście do wysokości kapitału statutowego banków. Do uchwalenia ustawy obowiązywały po kolei instrukcje NBU z 1996 i 1998 roku, w których minimalny rozmiar kapitału statutowego był zróżnicowany z względu na jego pochodzenie (krajowy lub zagraniczny). W instrukcji z 1996 roku wprowadzono minimalną wielkość funduszu statutowego dla banków z mniejszościowym udziałem kapitału zagranicznego (poniżej 50%) na poziomie 3 mln ECU. Dla banków z przeważającym udziałem kapitału zagranicznego (od 51% do 100%) wynosić miał 5 mln ECU. W instrukcji z 1998 roku dla banków z kapitałem krajowym minimum wynosiło 1 mln ECU. Dla banków z udziałem kapitału zagranicznego do 50% akcji lub udziałów minimum to wzrastało do 5 mln ECU, a powyżej 50% do 10 mln ECU. W instrukcjach z 1996 i 1998 roku podniesiono minimum kapitału założycielskiego do 1 mln ECU. Jednocześnie wprowadzono licencje na prowadzenie przez bank komercyjny określonych operacji bankowych. I tak rozmiar minimalnego kapitału potrzebny do obsługi bankowej budżetu państwa lub budżetów administracji lokalnej wynosił 3 mln EURO, a prowadzenie operacji w walutach zagranicznych 5 mln EURO.

W nowej ustawie kryterium różnicującym minimalny poziom kapitału założycielskiego stał się zakres terytorialny działalności banku. Dla banków spółdzielczych działających lokalnie minimum wynosi 1 mln EURO. Dla banków komercyjnych działających tylko w ramach jednego województwa minimalny poziom wynosi 3 miliony EURO. Natomiast dla banków działających w granicach całej Ukrainy – 5 mln EURO. Ponadto NBU przyznano prawo różnicowania wysokości minimalnego kapitału statutowego w zależności od specjalizacji banku pod warunkiem, że nie będą one niższe niż przewiduje ustawa.

Do ustawy wprowadzono zapisy dotyczące reorganizacji banków. Pod tym pojęciem rozumie się zarówno sytuacje zawieszenia działalności banku, jak i jego przekształcenia. Reor-

organizacja taka może być skutkiem decyzji uprawnionych organów banku lub decyzją przymusową podjętą przez NBU. Formy reorganizacji przewidziane ustawą obejmują połączenie, przyłączenie, podział, wydzielenie i przekształcenie banku.

3.4.3. Ustawa o ubezpieczeniu depozytów osób fizycznych

Prace nad projektem ustawy gwarantującej bezpieczeństwo wkładów osób fizycznych prowadził bank centralny od 1995 roku. Pomimo upływu kilku lat i przygotowania kilku wersji projektu ustawy, prace nad nią jeszcze się nie zakończyły. Uchwalenie jej i powołanie na tej podstawie funduszu gwarantowania depozytów dla osób fizycznych traktowano jako ważny element odbudowy zaufania społeczeństwa do banków komercyjnych. W tej sprawie kilkakrotnie wypowiadał się Prezydent, który zalecał szybkie jej uchwalenie. Przeciwnicy ustawy wskazywali na słabą kondycję sektora bankowego, stałą groźbę wybuchu kryzysu w sektorze i w konsekwencji możliwość zdyskredytowania tej instytucji w przypadku jej przedwczesnego powołania. Na taką groźbę zwracały szczególnie uwagę Bank Światowy i Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Swoją zgodę na utworzenie funduszu gwarantowania depozytów uzależniły one od uchwalenia nowych ustaw o banku centralnym i systemie bankowym oraz przeprowadzenia sanacji dużych banków, w tym szczególnie banku oszczędnościowego.

Wobec przeciagających się prac nad nowymi ustawami o NBU i systemie bankowym we wrześniu 1998 roku Prezydent wydał dekret wprowadzający gwarancje dla wkładów osób fizycznych w bankach komercyjnych. Na podstawie dekretu prezydenckiego rząd i NBU wydał w styczniu 1999 roku zarządzenie o powołaniu Funduszu Gwarantowania Wkładów Osób Fizycznych. Powołana w ten sposób instytucja zaczęła zbierać wymagane wkłady od banków komercyjnych (1% od kapitału założycielskiego i 0,5 % od zebranych depozytów) i umieszczać je w rządowych papierach wartościowych. W styczniu 2001 roku NBU wydał zarządzenie o „zasadach wypłaty przez Fundusz wkładów bankowych w przypadku likwidacji banku”. Zapisano w nim, że „Fundusz gwarantuje każdemu depozytariuszowi banku, który wpłacał składki do Funduszu odszkodowanie za depozyt, włączając w to oprocentowanie i wysokość depozytu do granicy 500 hrywien obliczonym na dzień gdy wkład stał się niedostępny. W zarządzeniu wyklucza się z grona osób uprawnionych do otrzymania odszkodowania osoby odpowiedzialne za funkcjonowanie banku oraz ich rodziny, pracowników firm audytorskich, które przeprowadzały audyt banku w okresie ostatnich trzech lat oraz akcjonariuszy posiadających powyżej 5% akcji.

Zgodnie z konstytucją ustawa dotycząca gwarantowania depozytów osób fizycznych znajduje się obecnie w Radzie Najwyższej. Miała być uchwalona do końca 2000 roku. Bank Światowy i Międzynarodowy Fundusz Walutowy uzyskał zapewnienie, że do czasu uchwalenia ustawy nie będą realizowane żadne wypłaty z Funduszu. W ustawie rozpatruje się możliwość podniesienia wysokości wypłat do 1000 hrywien.

3.5. Polityka i banki

Przykładem silnego wpływu interesów politycznych różnych instytucji władzy państwowej na funkcjonowanie sektora bankowego były w roku 2000 dwa problemy:

- utworzenia Rady Banku, oraz
- likwidacji banku *Słowiański*

Proces powołania Rady Banku zajął półtora roku. W przyjętej w maju 1999 roku ustawie o NBU przewidywano utworzenie Rady Banku jako organu wyraźnie nadrzędnego nad tą centralną instytucją bankową. Uchwalona w 1999 roku ustawa o banku centralnym przewidywała powołanie 14 osobowej Rady Banku: połowę członków rady miał powołać prezydent (7) a połowę parlament (7). Kadencja członków Rady wynosiła 7 lat.

Po uchwaleniu ustawy Rada Najwyższa szybko wybrała swoich siedmiu przedstawicieli do nowego organu NBU. Natomiast władze NBU rozpoczęły starania o zmianę zapisów ustawy dotyczące nadrzędnego charakteru Rady banku nad zarządem NBU. Prezydent zwlekał z wyborem swoich przedstawicieli i po kilku miesiącach postawił warunki Radzie Najwyższej dotyczące zmiany w kompetencjach Rady banku oraz dokonania korekty w wyborach personalnych i politycznych dokonanych wcześniej przez Parlament. Pod naciskiem prezydenta parlament zmienił swój wybór odwołując poprzednio wybranych do Rady dwóch przedstawicieli partii komunistycznej. Następnie w lipcu 2000 roku została znowelizowana ustawa o NBU. W nowelizacji ustalono między innymi zmniejszenie kompetencji Rady oraz rozszerzenie jej składu o kolejnego przedstawiciela. 15 członkiem Rady Banku został każdorazowo pełniący funkcje prezesa NBU.

Najgłośniejszą sprawą w 2000 roku była likwidacja banku *Słowiański*. Bank ten powstał w 1992 roku i w drugiej połowie lat 90. należał do pierwszych 10 największych banków ukraińskich. Ze względu na swoje powiązania z byłym premierem Ukrainy Łazarenko oraz wicepremierem Timoszenko bank ten w roku 2000 podlegał szczególnej kontroli. Na początku 2000 roku inspekcja podatkowa nałożyła na bank karę w wysokości 40 milionów hrywien. Aresztowano także dotychczasowy zarząd banku. Bank zaskarżył działalność administracji podatkowej do sądu arbitrażowego. Brak decyzji sądu zmusił bank do działań sanacyjnych. Zaczęto zwracać wkłady ludności, sprzedawać weksle i długi. Działania te spotkały się z reakcją administracji podatkowej, która odbierała wątpliwe jej zdaniem weksle.

W połowie 2000 roku w banku wprowadzono administrację tymczasową. Przeprowadzona w grudniu 2000 roku inspekcja NBU wykazała, że działalność banku przynosi straty. Jej zdaniem bank *Słowiański* nie był w stanie utworzyć wystarczających rezerw, przeprowadzał bardzo ryzykowne operacje wekslami, prawie 97% jego portfela kredytowego zostało zaklasyfikowanych jako przeterminowane i wątpliwe. Stwierdzono także, że bank naruszał normatywy nadzoru bankowego oraz utracił płynność. W tej sytuacji w styczniu 2001 roku

NBU podjął decyzje o jego likwidacji. Sprawa likwidacji tego banku jest w środowisku bankowym odbierana jako oczywisty przykład wpływu polityki i interesów politycznych na działalność w sektorze bankowym.

3.6. Kapitał zagraniczny w sektorze bankowym

Dopiero w 1998 roku zniesiono ograniczenie dotyczące udziału kapitału zagranicznego w ukraińskim sektorze bankowym. Do tego czasu obowiązywał górny limit 15% udziału tego kapitału w ogólnym kapitale założycielskim banków komercyjnych. Limit ten zniesiono i o udziale kapitału zagranicznego w ukraińskim sektorze bankowym decyduje się przy wydaniu licencji na działalność bankową. Według stanu na 1 lipca 2000 roku w Ukrainie było zarejestrowanych 30 banków stworzonych z udziałem kapitału zagranicznego. W tej grupie było 8 banków z 100% kapitałem zagranicznym. Procentowy udział kapitału zagranicznego w całym systemie bankowym wynosił blisko 14% (13,92%), czyli był bardzo niski w porównaniu z innymi krajami Europy Centralnej.

Od początku 2000 roku obserwuje się bardzo niekorzystną tendencję ograniczania aktywności na Ukrainie zachodnich banków komercyjnych. W drugiej połowie lat 90. zachodni kapitał bankowy był zainteresowany rynkiem ukraińskim. Zachodnie banki otwierały swoje filie lub oddziały, zamierzając finansować głównie działalność zagranicznych firm operujących na tym rynku. Liczono jednocześnie na szybki postęp reform gospodarczych, upatrując w tym możliwości rozszerzenia swojej aktywności na przedsiębiorstwa ukraińskie. Zahamowanie reform oraz słaba aktywność gospodarcza wywołała rozczarowanie zachodniego kapitału. Banki zachodnie obawiają się angażowania w kredytowanie przedsiębiorstw ukraińskich ze względu na ich sytuację ekonomiczno-finansową, niejasne struktury własności, korupcję.

Ostatnie decyzje są wyrazem słabnącego zainteresowania zachodniego kapitału gospodarką Ukrainy i jej sektorem bankowym. Dotychczasowi inwestorzy zagraniczni raczej się wycofują, niż są skłonni inwestować lub rozszerzać zakres swojej działalności i usług bankowych. Pod koniec 2000 roku z ukraińskiego rynku bankowego wycofał się holenderski Rabobank. Na początku 2001 roku Societe Generale zamknął swój oddział i ograniczył swą działalność do szczebla przedstawicielstwa. Citibank zrezygnował z części licencji obejmującej prawo gromadzenia depozytów od osób fizycznych.

Natomiast większe zainteresowanie ukraińskim rynkiem w okresie ostatnich dwóch lat wykazywał kapitał rosyjski. Zamierzał wykupić kilka banków. Kapitał rosyjski wszedł do *Ukrsoobanku*. Tam gdzie posiadał już znaczące udziały przystępował do szybkich zmian, tworząc podmioty bankowe konkurencyjne wobec większości ukraińskich banków komercyj-

nych. Zainteresowanie kapitału rosyjskiego jest niewątpliwie związane z coraz silniejszymi powiązaniem i zależnością gospodarki ukraińskiej od gospodarki rosyjskiej.

3.7. Podsumowanie: permanentny stan kryzysu i możliwości jego przezwyciężenia

Opisana sytuacja w sektorze bankowym Ukrainy jest rezultatem nałożenia się wielu czynników: głębokości kryzysu gospodarczego lat 90., braku konsekwencji przy wprowadzaniu reform stabilizacyjnych, przyjęciem na początku lat 90. błędnej koncepcji prywatyzacji w sektorze bankowym i skrajnie liberalnej polityki licencyjnej banku centralnego. Zmiany jakie nastąpiły w pierwszej połowie lat 90. rzutowały negatywnie na drugą połowę dziesięciolecia. Trwający wiele lat kryzys gospodarczy, hiperinflacja a następnie wysoka inflacja, skumulowany spadek PKB, skorumpowanie działalności gospodarczej, oligarchizacja i upolitycznienie systemu gospodarczego wpłynęło na funkcjonowanie sektora bankowego. Bardzo słabe były też warunki instytucjonalne i prawne dla działań NBU i nadzoru bankowego. Suma tych czynników złożyła się na złą kondycję sektora bankowego.

Na rozwój systemu bankowego na Ukrainie można spojrzeć z dwóch odmiennych perspektyw: optymistycznej i pesymistycznej. Z punktu widzenia optymisty można powiedzieć, że bardzo wolno rozwija się tam proces tworzenia rynkowego systemu bankowego. Bardzo długo trwał proces stworzenia odpowiednich ram prawnych dla działalności banku centralnego i banków komercyjnych. Nadzór bankowy z trudem opracowywał i z jeszcze większymi trudnościami wdrażał normy ostrożnościowe obowiązujące banki. Bardzo powoli uzyskiwano wiedzę o kondycji całego sektora bankowego. Sektor bankowy pozostaje rozdrobniony. Nie przeprowadzono jeszcze procesu konsolidacji drobnych i małych banków. Duże banki branżowe są w dalszym ciągu zagrożeniem dla stabilności sektora. Cały sektor bankowy jest w dalszym ciągu bardzo słaby i nie spełnia minimalnych standardów europejskich. Jednocześnie procesy naprawcze postępują i stwarzają pewną szansę na przyszły rozwój. Proces ten może zostać przyspieszony w przypadku, gdy rozpocznie i utrwali się wzrost gospodarczy.

Optymista mógłby jeszcze wskazać, że kryzys rosyjski z 1998 roku nie doprowadził do kryzysu w ukraińskim systemie bankowym. Nie wystąpiło zjawisko bankructw lub zamykania banków. Jedynie banki z dużym udziałem kapitału rosyjskiego poniosły większe straty niż banki czysto ukraińskie. Poważny problem wynikał ze zobowiązań wykupu przez Ministerstwo Finansów obligacji rządowych znajdujących się w portfelach kredytowych banków komercyjnych. Początkowo Ministerstwo Finansów chciało przeprowadzić przymusową restrykturyzację z jednakowymi zasadami dla wszystkich banków. Sprzeciwił się tej zasadzie

Związek Banków Ukraińskich. W rezultacie Ministerstwo Finansów rozpoczęło rozmowy z każdym z banków oddzielnie.

Z perspektywy pesymistycznej można opisać całe dziesięciolecie jako stan permanentnego kryzysu. Zagrożenia dla całego sektora utrzymują się bez specjalnych zmian i stają się tylko coraz bardziej widoczne. Rynki finansowe na Ukrainie nie rozwijają się. Stopień polityzacji i skorumpowania całej gospodarki jest bardzo wysoki. NBU i nadzór bankowy jest bardzo ograniczony w możliwościach swojego działania.

Niezależnie od przyjęcia mniej lub bardziej krytycznej oceny sytuacji w sektorze bankowym konieczne są dalsze działania, które pozwolą naprawiać istniejący stan rzeczy. Przyspieszenie naprawy może być rezultatem jednoczesnych zmian w trzech różnych obszarach:

- ogólnej sytuacji gospodarczej i prowadzonej polityki reform;
- konsekwentnych działań NBU i nadzoru bankowego w odniesieniu do banków komercyjnych, szczególnie banków państwowych i byłych banków państwowych;
- zmiany jakościowe w pracy samych banków komercyjnych.

Zmiany w ogólnej sytuacji gospodarczej sprzyjające naprawie sektora bankowego polegać muszą na trwałym uruchomieniu wzrostu gospodarczego, dalszym ograniczeniu inflacji i poprawie sytuacji podmiotów gospodarczych. Drugim niezbędnym warunkiem rozwoju sektora bankowego jest rozwój rynków finansowych (w tym rynku papierów wartościowych).

Działania NBU i nadzoru powinny polegać na dalszej kontynuacji nacisku na konsolidację w sektorze nowych banków komercyjnych. Równolegle należy rozwiązać problem kapitalizacji i sanacji dużych banków branżowych. Znacznie przyspieszyć należy procesy likwidacji banków, które utraciły licencje na działalność bankową. Nadzór bankowy powinien uwolnić się od nacisków różnych grup interesów gospodarczych i politycznych. Od momentu uchwalenia nowych ustaw o NBU i bankach komercyjnych nadzór bankowy uzyskał możliwość wzmocnienia swojej pozycji wobec dotychczasowych nacisków zewnętrznych ograniczających do tej pory konsekwentne działania.

Natomiast banki komercyjne powinny zacząć odczuwać rodzącą się konkurencję międzybankową skłaniającą je do rosnącej profesjonalizacji działalności i rozszerzania zakresu i jakości usług. Szczególnie ważny będzie rozwój umiejętności analizy płynności i analizy ryzyka kredytowego (ocena sytuacji ekonomiczno-finansowej kredytobiorców). Sprzyjać temu będzie rozwój instytucji audytu wewnętrznego w bankach komercyjnych.

Dopiero suma tych działań wzajemnie uwarunkowanych pozwoli uruchomić proces kompleksowej naprawy sytuacji sektora bankowego na Ukrainie. Pod koniec lat 90. stworzone zostały minimalne warunki dla dalszego postępu. Polegają one w pierwszej kolejności na stworzeniu korzystnych ram prawnych.

Bibliografia

Analityczne materiały nadzoru bankowego NBU.

Dąbrowski M., R.Antczak (red) (1996). „Ukraińska droga do gospodarki rynkowej 1991–1995”. PWN-CASE, Warszawa.

Instrukcja o porządku regulowania i analizy działalności banków komercyjnych, 14.04.1998, wyd. NBU.

Landy L. (1997). „Developing Sound Banks in Transitional Economies. Structural Reforms in Ukraine”. *Studia i Analizy CASE*, Nr 115.

Postanowienia zarządu NBU – wybrane z lat 1997–1999.

Projekty ustaw o „Funduszu gwarantowania depozytów osób fizycznych”.

Role of Financial System in Economic Growth in Transition Countries – The Case of Ukraine's Banking System, HIIID-Kyiv, Working Paper Series, Volume I, October 1999.

Ustawa „o bankach i działalności bankowej” marzec 1991.

Ustawa „o NBU” kwiecień 1999.

Ustawa „o bankach i działalności bankowej” grudzień 2000.

Wisnik Nacjonalnego Banku Ukrainy – wybrane numery z lat 1995–2001.

Zakonodawcze i normatywne akty z bankowskiej dijatelnosti – wybrane numery z lat 1996–2000.