

**Agnieszka Ostalecka**

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

## **ANALIZA PORÓWNAWCZA KRYZYSÓW BANKOWYCH ARGENTYNY I PARAGWAJU**

### **1. Wstęp**

Lata dziewięćdziesiąte to okres, w którym natężenie występowania kryzysów bankowych znacznie się zwiększyło. Stało się tak za sprawą zmian na międzynarodowych rynkach finansowych, powodowanych przede wszystkim przez globalizację, liberalizację i deregulację tych rynków. Skala tych zmian, a także ich gwałtowność spowodowały większą podatność gospodarek na kryzysy finansowe. Niniejszy artykuł jest prezentacją – w układzie porównawczym – przyczyn, przebiegu i podejmowanych działań zaradczych oraz konsekwencji kryzysów bankowych, które miały miejsce w latach dziewięćdziesiątych w Argentynie i Paragwaju.

### **2. Przyczyny kryzysów bankowych w Argentynie i Paragwaju**

Sytuacja zarówno Argentyny, jak i Paragwaju uległa zasadniczym zmianom na początku lat dziewięćdziesiątych, kiedy to rozpoczęto wprowadzanie głębokich reform społeczno-gospodarczych, które miały na celu stworzenie lepszych warunków rozwoju krajów. W Paragwaju przeprowadzono w tym okresie liczne reformy, takie jak: unifikacja kursu walutowego i upłynnienie gwarantów, liberalizacja stóp procentowych w latach 1990-1991, wprowadzenie rynkowych instrumentów monetarnych czy złagodzenie restrykcji nałożonych na pożyczki denominowane w obcych walutach. Zmiany te miały na celu m.in. poprawę alokacji zasobów i pozwoliły lepiej dostosować transakcje finansowe do warunków rynku.

W Argentynie zaś w 1991 r. ówczesny minister gospodarki D.F. Cavallo rozpoczął radykalne reformy gospodarcze, wprowadzając ustawą o wymienialności (*Convertibility Law*) pakiet reform dotyczących systemu monetarnego i fiskalnego, państwa, handlu i zabezpieczenia społecznego (szerzej [1]). Ten odważny i innowacyjny plan miał zrestrukturyzować gospodarkę oraz stworzyć warunki zapewniające osiągnięcie długotrwałej stabilności finansowej. Jedną z najważniejszych zmian, jakie wprowadzał plan, było oparcie systemu monetarnego kraju na automatyzmie działania izby walutowej, która w istocie przypominała bank centralny, ale o bardzo ograniczonych możliwościach udzielania kredytu refinansowego. Ustanowiono sztywny kurs peso do dolara – w relacji 1:1, co miało zakończyć okres niszczącej gospodarkę inflacji.

Wprowadzenie planu wymienialności było uważane za punkt zwrotny w historii Argentyny – było zwiastunem głębokich reform monetarnych i fiskalnych, szerokiej deregulacji krajowego rynku, prywatyzacji większości państwowych podmiotów, liberalizacji handlu, ograniczenia kontroli kapitału, czyli – ogólnie rzecz ujmując – stworzenia warunków makroekonomicznych sprzyjających inwestycjom zagranicznym. Wprowadzenie systemu wymienialności w Argentynie pozwoliło opanować hiperinflację, która w 1989 r. wynosiła ponad 3000%, a w 1990 r. ponad 2300%. W 1991 r. spadła ona z tak wysokiego poziomu do ok. 170% i obniżała się z każdym kolejnym rokiem (tab. 1).

Tabela 1. Kształtowanie się PKB i inflacji w Argentynie i Paragwaju

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<b>Argentyna</b>									
PKB (%)	-7	-1,3	10,5	10,3	6,3	5,8	-2,8	5,5	8,1
Inflacja (%)	3079,5	2314,0	171,7	24,9	63,9	4,2	3,4	0,2	0,5
<b>Paragwaj</b>									
PKB (%)	5,8	3,1	2,5	1,8	4,1	3,1	4,7	1,3	2,6
Inflacja (%)	26,4	38,2	24,3	15,1	18,3	20,6	13,4	9,8	7,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie [10].

Pomimo pozytywnych zmian ekonomicznych i gospodarczych, w obu krajach osiągniętych dzięki opisanym powyżej reformom, pozostawało wciąż wiele nie rozwiązanych problemów, które pozostawiały kraje niestabilnymi i podatnymi na kryzysy.

Analiza przyczyn wybuchu kryzysu bankowego w Argentynie w latach 1994-1995 wskazuje, że kryzys ten był w pewnym stopniu skutkiem szoków zewnętrznych, ale ukazał także słabości systemu finansowego i gospodarki argentyńskiej<sup>1</sup>. Wspomniany szok zewnętrzny dotyczył negatywnego wpływu na sytuację w Ar-

<sup>1</sup> Szerzej na temat przyczyn wybuchu kryzysu argentyńskiego – [5, s. 124-136].

gentynie wybuchu kryzysu w Meksyku w grudniu 1994 r. oraz związanej z nim dewaluacji meksykańskiego peso. Okazało się bowiem, że wydarzenia w Meksyku zwiększyły obawy inwestorów dotyczące możliwości dewaluacji argentyńskiej waluty, ale przede wszystkim zmieniły ocenę Argentyny w oczach inwestorów, co było pierwszym sygnałem do rozpoczęcia wycofywania kapitału zagranicznego. Ta utrata zaufania do Argentyny i związany z tym odpływ kapitału zagranicznego były także skutkiem dużej niestabilności makroekonomicznej tego kraju, związanej m.in. z wysokim deficytem budżetowym oraz deficytem obrotów bieżących.

Utrata zaufania inwestorów zagranicznych i wzrost ryzyka kraju doprowadziły w krótkim czasie także do utraty przez deponentów zaufania do systemu bankowego, co dało początek panice bankowej. Na tę panikę miała również wpływ nie najlepsza kondycja finansowa argentyńskiego sektora bankowego, wynikająca przede wszystkim ze złej sytuacji banków lokalnych, złej jakości ich portfeli kredytowych, a także niedostatecznej kompetencji kadr zarządców tych banków. Inwestorzy obawiali się więc o wypłacalność wspomnianych wyżej banków lokalnych, ale także małych banków detalicznych i banków spółdzielczych oraz państwowych banków regionalnych.

O ile kryzys bankowy w Argentynie wynikał zarówno z przyczyn makroekonomicznych, jak i z przyczyn dotyczących sektora bankowego, o tyle przyczyny wybuchu kryzysu bankowego w Paragwaju leżały raczej po stronie sektora bankowego.

Bardzo niskie bariery wejścia na rynek, kojarzone z procesami liberalizacji i deregulacji rynków finansowych zapoczątkowanymi w 1989 r., doprowadziły do masowego pojawiania się banków i instytucji finansowych, nieraz znacznie nie dokapitalizowanych. Nowo powstałe instytucje działały w systemie finansowym słabo nadzorowanym, o niedoskonałych rozwiązaniach prawnych i regulacyjnych w warunkach istnienia rozbudowanej „gospodarki podziemnej” z dużym udziałem szarej strefy. Problemem były także: brak odpowiednio wyszkolonych i doświadczonych kadr instytucji finansowych, używanie niewłaściwych wewnętrznych modeli szacowania ryzyka oraz wysoki poziom tzw. kredytów powiązanych. Wszystko to skutkowało wzrostem udziału kredytów o obniżonej jakości, problemami z płynnością i w końcu pojawianiem się niewypłacalności wielu banków [8, s. 6].

Jako przyczyny wybuchu kryzysu bankowego w Paragwaju należy więc wskazać przede wszystkim przeprowadzenie liberalizacji i deregulacji finansowej w warunkach istnienia nieefektywnego nadzoru nad działalnością instytucji finansowych, zbyt niskie wymogi kapitałowe wobec banków, niewystarczające kompetencje osób zarządzających bankami, w tym niegospodarność, nieumiejętne kierowanie, błędne decyzje i nadużycia finansowe.

Sytuacja finansowa w paragwajskim systemie bankowym przed wybuchem kryzysu była zła, co potwierdza raport Banku Światowego z 1994 r. Raport ten głosi, że wypłacalność systemu bankowego Paragwaju utrzymywała się w tym cza-

się poniżej obowiązujących standardów. W ocenie Banku Światowego banki potrzebowały ok. 200 mln USD, aby sprostać istniejącym regulacjom dotyczącym minimum kapitałowego. Spełnienie innych norm, np. wynikających z systemu klasyfikacji kredytowej, wymagało dodatkowych nakładów dostarczanych przez właścicieli banków [6, s. 75].

Należy jeszcze wspomnieć o konstrukcji sieci bezpieczeństwa obu krajów. Zarówno w Argentynie, jak i w Paragwaju w momencie wybuchu kryzysu bankowego brak było systemu gwarantowania depozytów. W Argentynie został on zniesiony w wyniku reform gospodarczych w 1991 r., co miało być sygnałem oparcia systemu bankowego na zasadzie dyscypliny rynkowej<sup>2</sup>. W Paragwaju zaś banki liczyły na pomoc państwa w sytuacji ich problemów finansowych, co zachęcało banki do podejmowania nadmiernego ryzyka w ich działalności. W obu krajach brak było zatem sformalizowanego systemu gwarantowania depozytów, co nasilało obawy deponentów o zasoby finansowe ulokowane w bankach.

Podsumowując analizę przyczyn wybuchu kryzysu bankowego w obu krajach, należy stwierdzić, iż skala negatywnych następstw jest zazwyczaj mniejsza, jeżeli źródłem kryzysu są wyłącznie słabości samego sektora bankowego – tak jak w Paragwaju – niż gdy na pojawienie się kryzysu mają dodatkowo wpływ czynniki makroekonomiczne, jak to miało miejsce w Argentynie [2, s. 7].

### **3. Przebieg kryzysów bankowych i podejmowane środki zaradcze**

Kryzys bankowy w Argentynie wybuchł 20 grudnia 1994 r. jako bezpośrednie następstwo wydarzeń w Meksyku, a rozwój sytuacji kryzysowej można podzielić na 4 podstawowe fazy [9, s. 26]:

- faza I – trwająca od 20 grudnia 1994 r. do końca lutego 1995 r. (faza realokacji portfela),
- faza II – trwająca przez cały marzec 1995 r. – masowe wycofywanie depozytów (panika bankowa),
- faza III – trwająca od kwietnia do połowy maja 1995 r. – zmniejszenie natężenia paniki bankowej,
- faza IV – trwająca od połowy maja do końca lipca 1995 r. – uspokojenie nastrojów i przywrócenie zaufania do systemu bankowego.

Już od początku wybuchu kryzysu bankowego rząd podjął szereg działań mających na celu zmniejszanie obaw o dewaluację peso. Działania te sprowadzały się do zapewnienia kontynuacji polityki kursu walutowego wprowadzonej Prawem

---

<sup>2</sup> Szerzej na temat zależności pomiędzy systemem gwarantowania depozytów a dyscypliną rynkową – [4, s. 96-97].

wymienialności. Ponadto w celu ograniczenia zjawiska kurczenia się płynności w systemie bankowym bank centralny rozpoczął proces tworzenia „dodatkowej płynności” i jej redystrybucji wewnątrz systemu bankowego. Źródłami tej dodatkowej płynności miały być: redukcja poziomu rezerw, udzielanie odpowiednio zabezpieczonych pożyczek przez bank centralny oraz prowadzenie operacji otwartego rynku (*repurchase agreements*) w granicach określonych Prawem wymienialności i statutem banku centralnego.

Kolejnym pakietem działań zaradczych wprowadzonych jako odpowiedź na kryzys bankowy oraz związane z nim zjawiska paniki bankowej i **runu** na banki były działania zwiększające możliwość prowadzenia działalności pomocowej na rzecz banków mających problemy z płynnością. Działania te polegały na wprowadzeniu do statutu banku centralnego poprawek pozwalających rozszerzyć zakres niesionej pomocy w ramach funkcji pożyczkodawcy ostatniej instancji (*lender of last resort*) oraz na utworzeniu funduszu powierniczego mającego wspomagać bank centralny w tej roli.

W końcu, aby powstrzymać odpływ depozytów i przywrócić zaufanie do systemu bankowego, postanowiono przywrócić w III fazie kryzysu system gwarantowania depozytów. Wprowadzenie systemu gwarantowania depozytów, jak również zwycięstwo w wyborach prezydenckich Carlosa Menema, kończące okres dużej niestabilności politycznej, uspokoiły nastroje społeczne i zakończyły okres niszczącego system bankowy wycofywania depozytów.

Wybuch kryzysu bankowego w Paragwaju datuje się właśnie na okres, w którym Argentyna wychodziła powoli z kryzysu, czyli na maj 1995 r. Jednym z bezpośrednich impulsów była podana do publicznej wiadomości informacja o stwierdzonych brakach na kwotę ok. 4 mln USD w skarbcu Banku Centralnego Paragwaju (*Central Bank of Paraguay – CBP*), co wstrząsnęło opinią publiczną i spowodowało utratę zaufania do systemu bankowego. Nastąpiło to wówczas, gdy stan finansowy sektora bankowego nie był zbyt dobry. Już w 1994 r. kilka banków, sygnalizując problemy z płynnością, ubiegało się o finansowe wsparcie z Banku Centralnego Paragwaju, które zostało im udzielone. Problemy finansowe tych banków okazały się jednak dużo poważniejsze niż pierwotnie przypuszczano. Kiedy uświadomiono sobie, że banki, które odczuwają problemy z płynnością, nie poradzą sobie same, Bank Centralny Paragwaju otrzymał uprawnienia do opracowania, a następnie wprowadzenia strategii mającej na celu złagodzenie sytuacji w sektorze finansowym. Strategia ta obejmowała [7, s. 27]:

- interwencję i przejęcie zarządzania bankami znajdującymi się w trudnej sytuacji finansowej,
- wsparcie finansowe mające na celu zapewnienie realizacji zobowiązań płatniczych banku,
- izolację tych banków od reszty systemu finansowego.

W okresie od maja do lipca 1995 r. bank centralny był zmuszony do ingerencji w działalność 4 banków oraz 3 instytucji finansowych, a także jednego towarzystwa depozytowo-pożyczkowego. W sumie udział tych banków i innych instytucji, w których działalność bank centralny interweniował, stanowił 15% wartości depozytów w systemie finansowym, z czego 13% przypadało na same banki. Następnie w listopadzie 1995 r. kolejne 3 instytucje finansowe były przedmiotem interwencji banku centralnego. Przeprowadzone interwencje ukazały wiele niedozwolonych praktyk i obejść prawa, które były nagminnie stosowane w bankach. Znaczna część aktywów ujmowanych w księgach rachunkowych nie istniała, więcej niż połowę kredytów udzielano podmiotom powiązanim, a zaledwie część zobowiązań banków była właściwie ewidencjonowana [2, s. 41]. W następstwie przeprowadzonej interwencji i stwierdzonych nadużyć banki te zostały przejęte przez państwo. Wszystkie te wydarzenia powodowały utratę zaufania deponentów do systemu bankowego. W obawie przed utratą ulokowanych środków deponenti je wycofywali, co wywoływało zjawisko paniki bankowej.

W celu odbudowania zaufania do systemu bankowego i powstrzymania tempa wycofywania depozytów (wobec braku formalnego systemu gwarantowania depozytów w tym okresie) bank centralny zapewnił, że będzie gwarantować depozyty i inne zobowiązania banków. Inną inicjatywą CBP w ramach funkcji pożyczkodawcy ostatniej instancji było udzielanie bankom długoterminowych kredytów (maksymalnie na 6 lat) w zamian za wprowadzenie planu naprawczego. Później zaś, gdy zauważono, że wiele banków nie jest w stanie stosować się do założeń tych programów, w listopadzie 1996 r. CBP rozpoczął program wykupu od nich złych długów [2, s. 44].

Analizując metody zaradcze zastosowane w Paragwaju, należy stwierdzić, że początkowo władze wahały się z podjęciem środków prewencyjnych, preferując w miarę możliwości udzielanie pomocy finansowej zagrożonym bankom oraz wyrozumiałość w egzekwowaniu przepisów regulujących ich działalność [8, s. 6]. Działania te koncentrowały się przede wszystkim na dostarczaniu zasobów płynności bankom cierpiącym na brak płynnych środków wskutek wycofywania depozytów. Niestety pomoc dla tych banków przyszła ze znacznym opóźnieniem, co spowodowało zakłócenia w systemie płatniczym kraju. Zastosowane metody zaradziły co prawda chronicznym brakom płynności w systemie bankowym, okazały się jednak bardzo kosztowne dla banku centralnego<sup>3</sup>. Ponadto – wprowadzone metody zaradcze tylko łagodziły następstwa kryzysu bankowego, a nie docierały do źródła problemu. Dzięki nim możliwe było opanowanie zjawiska runu na banki, ale nie rozwiązały one problemów związanych ze słabym nadzorem, nadmiernym ryzykiem

---

<sup>3</sup> Na przykład wartość kredytów redyskontowych udzielonych bankom komercyjnym sięgnęła 700 mld guaraní, co stanowiło 4% PKB. Wartość zaś udzielonych kredytów długoterminowych to kolejne 1,1% PKB.

w działalności banków, niekompetencją zarządów banków, wskutek czego działania te pozostawiły system podatny na szoki i kryzysy w przyszłości.

Bardziej spójny pakiet środków zaradczych wprowadziła Argentyna, chociaż sam przebieg kryzysu bankowego był tam o wiele cięższy m.in. ze względu na doświadczenia tego kraju w przeszłości. Doświadczenia bowiem związane z poprzednim kryzysem bankowym wywarły negatywny wpływ na zachowania inwestorów i deponentów. W obawie przed możliwością ponownego „zamrożenia” depozytów (jak to było w przeszłości) rozpoczęli oni wycofywanie kapitału już na pierwsze sygnały pojawiającego się kryzysu bankowego.

Niemniej jednak pakiet zastosowanych środków zaradczych obejmował – poza wspomaganiami płynności banków – także działania mające na celu przywrócenie zaufania do systemu bankowego, takie jak: wprowadzenie systemu gwarantowania depozytów, prywatyzacja nieefektywnych banków państwowych, likwidacja lub konsolidacja nierentownych instytucji, wzmocnienie regulacji ostrożnościowych i nadzoru nad bankami oraz zezwolenie bankom zagranicznym na duże uczestnictwo we wzmocnieniu kapitałowym sektora bankowego [3, s. 338].

#### 4. Skutki argentyńskiego i paragwajskiego kryzysu bankowego

Jak wspomniano powyżej, przebieg kryzysu bankowego w Argentynie był o wiele cięższy niż w Paragwaju, co zdaje się potwierdzać tezę o tym, że konsekwencje są poważniejsze, gdy źródłem kryzysu są poza problemami w systemie bankowym także słabości makroekonomiczne. Dla porównania: odpływ depozytów w Paragwaju do końca 1995 r. wyniósł zaledwie 2% bazy depozytowej sprzed kryzysu, podczas gdy w Argentynie odpływ ten był 10 razy większy. W Paragwaju bowiem występowało w zasadzie wyłącznie zjawisko „ucieczki do jakości” (*flight to quality*), polegające nie tyle na wycofywaniu środków poza system bankowy, ile raczej na przenoszeniu ich z banków zagrożonych do bardziej bezpiecznych. Przy tym jako bardziej bezpieczne postrzegane były banki państwowe oraz banki zagraniczne, liczone bowiem, że ich depozyty będą gwarantowane bądź przez państwo, bądź przez jednostki macierzyste w przypadku tych drugich. Dlatego też, oceniając wpływ kryzysu w Paragwaju na system bankowy, można zauważyć jego zróżnicowany wpływ na poszczególne rodzaje banków. Najwięcej depozytów straciły krajowe banki prywatne na rzecz banków państwowych i banków zagranicznych.

Także wpływ kryzysu na sferę realną był w Argentynie dużo silniejszy. W kraju tym nastąpił wyraźny spadek aktywności ekonomicznej: PKB spadło z poziomu 5,8% w 1994 r. do poziomu 2,8% w roku następnym. W Paragwaju spadek aktywności ekonomicznej był dużo mniejszy. W obu krajach natomiast wpływ kryzysu bankowego na poziom inflacji można określić jako niewielki.

## 5. Podsumowanie

Analiza kryzysów bankowych w obu krajach wykazała, że źródłem kryzysu w Paragwaju były głównie słabości sektora bankowego, podczas gdy w Argentynie oprócz problemów sektora bankowego były to również przyczyny makroekonomiczne. Kryzys w Argentynie miał zdecydowanie cięższy przebieg, w szczególności dużo intensywniejsze było zjawisko paniki bankowej i powodowany nią wpływ depozytów, stąd i konsekwencje tego kryzysu były poważniejsze. Wpływ na jego przebieg miały również czynniki społeczno-polityczne. W tamtym okresie bowiem istniała ogromna niepewność co do kształtu przyszłej sceny politycznej, związana z wyborami prezydenckimi. Ta niepewność w powiązaniu z doświadczeniami z przeszłości powodowała ograniczone zaufanie do polityków, a także do całego systemu bankowego, skutkujące wycofywaniem depozytów już po pierwszych oznakach zbliżającego się kryzysu. Pozytywnie natomiast można ocenić podejmowane przez władze środki zaradcze mające na celu zarówno dostarczanie płynności bankom, jak i przywrócenie zaufania deponentów do systemu bankowego. W Paragwaju zaś sam przebieg kryzysu bankowego miał zdecydowanie łagodniejszy przebieg, ale można mieć zastrzeżenia do sposobu reakcji władz na sytuację kryzysową. Na krytykę zasługuje opóźnienie w reakcji władz na pojawianie się kryzysu oraz stosowanie w jego początkowej fazie środków w postaci nieegzekwowania przez nadzór norm ostrożnościowych, np. dotyczących minimum kapitałowego czy poziomu rezerw, zamiast środków zmierzających do rozwiązania problemów w systemie bankowym.

## Literatura

- [1] *Argentina. The Convertibility Plan: Assessment and Potential Prospects. Vol. I: The Main Report*, Country Operations Unit II, Country Department I, Latin America and the Caribbean Regional Office, Report No. 15402-AR, 12<sup>th</sup> July 1996.
- [2] Garcia-Herrero A., *Banking Crises in Latin America in the 1990s: Lessons from Argentina, Paraguay and Venezuela*, „IMF Working Paper” 1997 nr 140.
- [3] Iwanicz-Drozdowska M., *Kryzysy bankowe. Przyczyny i rozwiązania*. PWE, Warszawa 2002.
- [4] Ostalecka A., *Działalność Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w aspekcie stabilizacji sektora bankowego w Polsce*, [w:] *Finanse i rachunkowość – teoria i praktyka*, red. G. Borys, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej nr 982, AE, Wrocław 2003.
- [5] Ostalecka A., *Próba identyfikacji przyczyn wybuchu kryzysu bankowego w Argentynie w latach 1994-1995*, [w:] *Finanse i rachunkowość – teoria i praktyka*, red. G. Borys, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej nr 1040, AE, Wrocław 2004.
- [6] *Paraguay - Country Economic Memorandum*, „Economic Report” No. 11723-PA, World Bank 1994.



- [7] *Paraguay - Country Economic Memorandum: Macroeconomic Policies to Reactivate Growth*, „Economic Report” No. 18392-PA, World Bank 1999.
- [8] *Paraguay: Selected Issues and Statistical Annex*, „IMF Staff Country Report”, No. 98/15, IMF, Washington 1998.
- [9] Ramos A.M., *Capital Structures and Portfolio Composition During Banking Crises: Lessons from Argentina 1995*, „IMF Working Paper” 1998 nr 121.
- [10] World Economic Outlook Database, IMF.

## **COMPARATIVE ANALYSIS OF BANKING CRISES IN ARGENTINA AND PARAGUAY**

### **Summary**

The aim of this article is to conduct the comparative analysis of banking crises in two Latin American countries e.g. Argentina and Paraguay, which took place in the 1990s. This analysis is made in the following areas: reasons of banking crises outbreak, crisis development and authorities' response to the banking crisis and consequences of banking crisis to both countries.