

Nr 1(74) 2019

ISSN 2544-7068

BEZPIECZNY BANK



BANKOWY
FUNDUSZ
GWARANCYJNY

Nr 1(74) 2019

ISSN 2544-7068

BEZPIECZNY BANK



BANKOWY
FUNDUSZ
GWARANCYJNY

BEZPIECZNY BANK jest czasopismem wydawanym przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny od 1997 roku, poświęconym zagadnieniom stabilności systemu finansowego, ze szczególnym uwzględnieniem systemu bankowego.

KOMITET REDAKCYJNY

prof. Jan Szambelańczyk – redaktor naczelny
prof. Małgorzata Iwanicz-Drozdowska
prof. Ryszard Kokoszczynski
prof. Monika Marcinkowska
prof. Ewa Miklaszewska
prof. Krzysztof Opolski
dr Ewa Kulińska-Sadłocha
Ewa Teleżyńska – sekretarz redakcji

RADA PROGRAMOWO-NAUKOWA

Piotr Nowak – przewodniczący
prof. Paola Bongini
prof. Santiago Carbo-Valverde
prof. Dariusz Filar
prof. Eugeniusz Gatnar
prof. Andrzej Gospodarowicz
prof. Leszek Pawłowicz
Krzysztof Pietraszkiewicz
Zdzisław Sokal
prof. Rafał Sura

Artykuły publikowane w BEZPIECZNYM BANKU są recenzowane.
Za publikację naukową w BEZPIECZNYM BANKU Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego przyznał trzynaście punktów.
BEZPIECZNY BANK (online) ISSN 2544-7068
Wcześniejsze wydania BEZPIECZNEGO BANKU miały numer ISSN 1429-2939

REDAKCJA

Krystyna Kawerska

WYDAWCA

Bankowy Fundusz Gwarancyjny
ul. Ks. Ignacego Jana Skorupki 4
00-546 Warszawa

SEKRETARIAT REDAKCJI

Ewa Teleżyńska
Telefon: 22 583 08 78
e-mail: redakcja@bfg.pl

Informacje dotyczące wymogów formalnych i edytorskich dla autorów publikacji znajdują się na stronie: **www.bfg.pl**



Opracowanie komputerowe:
Dom Wydawniczy ELIPSA
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa
tel. 22 635 03 01, e-mail: elipsa@elipsa.pl,
www.elipsa.pl

W numerze

.....

Jan Szambelańczyk – *Od Redakcji* 6

Problemy i poglądy

Anna Dobrzańska, Łukasz Kurowski, *Antycykliczny bufor kapitałowy jako instrument polityki makroostrożnościowej. Dotychczasowe doświadczenia w Unii Europejskiej* 8

Czesław Lipiński, *Tworzenie Europejskiego Systemu Gwarantowania Depozytów* 43

Paweł Szczęśniak, *Grupowy plan naprawy dla systemów solidarnościowych banków spółdzielczych* 64

Magdalena Sadowska, *Kondycja austriackich banków spółdzielczych w okresie pokryzysowym* 76

Maria Magdalena Golec, *Małe spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe – uwarunkowania nadzoru finansowego i kondycja finansowa* 92

Michał Ochwat, *Obowiązki informacyjne w zakresie produktów ubezpieczeniowych z funduszem kapitałowym (PRIIP) – ocena regulacji i jej skutków* 115

Miscellanea

Piotr Kałużny, Piotr Stolarski, *Biometria behawioralna i „tradycyjna” w mobilnych usługach bankowych – stan oraz przyszłe możliwości zastosowania* 139

Recenzje

Piotr S. Juda, Recenzja książki: John Waupsh, *BankRuption. Przełom w bankowości – w jaki sposób bankowość lokalna może przetrwać FinTech*, Wydawca: Bankowy Ośrodek Doradztwa i Edukacji Sp. z o.o., Poznań 2018 162

Contents

.....

Jan Szambelańczyk – <i>A word from the Editor</i>	6
---	---

Problems and Opinions

Anna Dobrzańska, Łukasz Kurowski, <i>Countercyclical capital buffer as a macroprudential instrument. Experience gathered so far in the European Union</i>	8
Czesław Lipiński, <i>European Deposit Insurance Scheme Creation</i>	43
Paweł Szczęśniak, <i>The group recovery plans of cooperative banking mutual solidarity systems</i>	64
Magdalena Sadowska, <i>The condition of Austrian cooperative banks in the post-crisis period</i>	76
Maria Magdalena Golec, <i>Small cooperative savings and credit unions – financial supervision determinants and financial condition</i>	92
Michał Ochwat, <i>Information obligations for insurance products with a capital fund (PRIIP) – initial assessment and further perspectives</i>	115

Miscellanea

Piotr Kałużny, Piotr Stolarski, <i>Behavioral and traditional biometrics in mobile financial services – current state and future outlook</i>	139
--	-----

Reviews

Piotr S. Juda, Review of John Waupsh, <i>BankRuption. Przełom w bankowości – w jaki sposób bankowość lokalna może przetrwać FinTech [BankRuption: How Community Banking Can Survive Fintech]</i> , Wydawca: Bankowy Ośrodek Doradztwa i Edukacji Sp. z o.o., Poznań 2018	162
--	-----

OD REDAKCJI

Szanowni Czytelnicy,

Przygotowania 74 numeru kwartalnika „Bezpieczny Bank” zbiegły się z pracami Zespołu Ekspertów Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego nad segregacją polskich czasopism na – kolokwialnie rzecz ujmując – licencjonowane, za którymi pójdzie odpowiedni znak jakości (wyceniany w punktach), i pozostałe. Pierwsze sygnały dotyczące wyników prac są niepokojące. Dowiadujemy się z nich m.in., że w opinii niektórych ekspertów współpraca z międzynarodowymi organizacjami zajmującymi się profesjonalnie stabilnością finansową, a zwłaszcza gwarantowaniem depozytów czy procesami przymusowej restrukturyzacji (ang. *resolution*), w niewielkim stopniu przyczyni się do podniesienia poziomu tekstów w „Bezpiecznym Banku”. A to dlatego, że nie są to instytucje badawcze (ośrodki naukowe). Na tle tej oceny warto zapytać, czy takie osoby, jak np. Emiliios Avgouleas, Rym Ayadi, Claudio Bormio, Andrea Enria, Luigi Guiso, Charles A.E. Goodhart, Luc Laeven, David T. Llewellyn, Giobanni Petrella, Andrea Resti, zatrudnione w prestiżowych ośrodkach naukowych, ale wykonujące prace na rzecz EBA, jej gremiów specjalistycznych, czy takich instytucji, jak IADI lub EFDI – nie tworzą opracowań wysokiej próby w ekonomii i finansach – jako dyscypliny naukowej? A może wspomniani eksperci nie wzięli pod uwagę, że instytucje te angażują zespoły najlepszych akademików i praktyków w projektach, mających na celu opracowywanie rozwiązań poprawiających stabilność finansową, ograniczających fiskalne skutki ewentualnych kryzysów instytucji kredytowych lub zapewniających bezpieczeństwo deponentom?¹ Przy czym to właśnie w tych projektach wykorzystuje się często informacje i dane, do których postronni badacze nie mają dostępu². Taki uprzywilejowany dostęp jest jednym z czynników sprawiających, że te opracowania mają nie tylko wysoki poziom merytoryczny, ale nadto stanowią o aktualności i jakości diagnoz³. O tym, że są często wykorzystywane w kluczowych decyzjach o rozle-

¹ Chciało by się zawołać: czy nie zanadto żyjemy we własnym kręgu?

² Pisała o tym Monika Marcinkowska w artykule „Dostępność danych sprawozdawczych banków – warunek sprawowania dyscypliny rynkowej i rozwoju badań naukowych nad bankami”, „Bezpieczny Bank” nr 1(71)2018.

³ W podobny sposób należy traktować takie przedsięwzięcia jak np. warsztaty naukowe (<https://eba.europa.eu/about-us/eba-research-workshops>). Dowodnie przekonali się o tym uczestnicy międzynarodowej konferencji z okazji 15-lecia Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w Warszawie.

głych konsekwencjach dla systemów ekonomicznych, mimo iż nie zawsze mają postać sformalizowanych modeli – typowych dla ekonomii matematycznej – nie trzeba w środowisku finansów przypominać!

Pożądanym byłoby, aby moda na promowanie opracowań zagranicznych w krajowym czasopiśmie, jako świadectwie jego umiędzynarodowienia, była w odpowiedniej proporcji równoważona docenianiem rodzimych dokonań. Jako przykład trudności przebiccia się w prestiżowych czasopismach zagranicznych można wskazać brak zainteresowania doświadczeniami Polski w działalności pomocowej BFG dla banków, które znalazły się w sytuacji niebezpieczeństwa niewypłacalności. Procedura ta była rozwijana koncepcyjnie i wdrożeniowo w Polsce od 1996 r. aż do wdrożenia procedury *resolution*. Podobnie w kwestii unikalnego utworzeniu konsorcjum banków komercyjnych w programie postępowania naprawczego Wschodniego Banku Cukrownictwa S.A. Dodajmy, że brak dostępu akademików do danych ilościowych dotyczących powyższych przedsięwzięć poważnie ograniczył możliwości przygotowania opracowań, dokumentowanych danymi liczbowymi.

W każdym razie troska o umiędzynarodowienie nie powinna systemowo deprecjonować rodzimych dokonań!

W 74 numerze „Bezpiecznego Banku” P.T. Czytelnicy mają możliwość zapoznania się z siedmioma opracowaniami dotyczącymi dość zróżnicowanej tematyki, zaś dla większości z nich wspólnym mianownikiem jest ekonomiczna analiza prawa. Pierwsze trzy opracowania dotyczą problematyki stabilności i bezpieczeństwa banków, z uwzględnieniem nowych wymagań regulacyjnych i ostrożnościowych. Trzy podejmują problematykę spółdzielczości kredytowej; dwa w wymiarze krajowym (grupowy plan naprawy dla systemów solidarnościowych banków spółdzielczych oraz analizę specjalnych regulacji ustawowych dla małych spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych i ich sytuacji finansowej) oraz jedno w wymiarze zagranicznym (kondycja austriackich banków spółdzielczych w okresie pokryzysowym). Ostatnie opracowanie – w dziale *Problemy i poglądy* – podejmuje kwestie obowiązków informacyjnych w zakresie detalicznych produktów zbiorowego inwestowania i ubezpieczeniowych produktów inwestycyjnych (PRIIP).

W dziale *Miscellanea* mamy tekst poświęcony biometrii behawioralnej i tradycyjnej w mobilnych usługach bankowych z diagnozą stanu obecnego oraz nakreśleniem perspektyw wykorzystania.

W dziale *Recenzje* zamieszczamy omówienie książki Johna Waupsha pt. „Przełom w bankowości – w jaki sposób bankowość lokalna może przetrwać FinTech”. Publikacja ta niedawno była bestsellerem w środowisku praktyków bankowości lokalnej. Recenzję P. Judy warto przeczytać, bo zawiera bogactwo ocen, wniosków i postulatów, co bardzo pozytywnie wyróżnia ją na tle dominacji recenzji sprawozdawczych. Można nawet zaryzykować stwierdzenie, że zapoznanie się z recenzowaną pracą i jej recenzją znacząco podnosi wartość zainwestowanego czasu.

Jan Szambelańczyk
redaktor naczelny

Problemy i poglądy

Anna Dobrzańska*
ORCID: 0000-0002-8243-9716

Łukasz Kurowski**
ORCID: 0000-0002-3306-4276

Antycykliczny bufor kapitałowy jako instrument polityki makroostrożnościowej. Dotychczasowe doświadczenia w Unii Europejskiej

Streszczenie

Antycykliczny bufor kapitałowy (CCyB) stał się jednym z kluczowych instrumentów makroostrożnościowych wykorzystywanych do przeciwdziałania procykliczności oraz nadmiernej akcji kredytowej. Celem artykułu jest analiza doświadczeń krajów unijnych, w których zdecydowano się na ustalenie dodatniego wskaźnika bufora antycyklicznego. Analizie poddano 10 krajów unijnych, które w latach 2014–2018 aktywowały bufor antycykliczny. Główne rozważania koncentrują się na analizie metodologii i przesłanek decyzji organów wyznaczonych w tych krajach. Wnioski z artykułu wskazują na ograniczoną użyteczność metodologii bazylejskiej. Dokonany przegląd doświadczeń pokazuje, że luka kredytowa wykorzystana jest jedynie jako wskaźnik pomocniczy, a decyzje w zakresie kalibracji bufora bazują na szerszym zestawie zmiennych, obejmującym m.in. ceny nieruchomości, zadłużenie, a także ryzyko geopolityczne. Ponadto, w niektórych krajach strategię makroostrożnościową zakładają utrzymywanie niezerowego poziomu CCyB w normalnych warunkach.

* Doktor nauk ekonomicznych, zawodowo związana z Narodowym Bankiem Polskim. Artykuł wyraża wyłącznie poglądy Autorki i nie może być traktowany jako oficjalne stanowisko instytucji, w której jest zatrudniona.

** Doktorant w Kolegium Zarządzania i Finansów Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, zawodowo związany z Narodowym Bankiem Polskim. Artykuł wyraża wyłącznie poglądy Autora i nie może być traktowany jako oficjalne stanowisko instytucji, w której jest zatrudniony.

Słowa kluczowe: antycykliczny bufor kapitałowy, luka kredytowa, ryzyko systemowe, organ wyznaczony, polityka makroostrożnościowa

JEL: E58, G21, G28

Countercyclical capital buffer as a macroprudential instrument. Experience gathered so far in the European Union

Abstract

Countercyclical capital buffer (CCyB) has become a key macroprudential tool used to prevent pro-cyclicality and excess credit growth. The aim of this article is to analyze the experience of EU countries which decided to set a non-zero buffer rate. Ten EU countries, where the buffer was activated in 2014–2018, have been subject to the analysis. The key part of the article is devoted to the CCyB methodology and justification of the designated authorities' decisions. The conclusions from the research indicate a limited usefulness of the Basel methodology. The country review shows that credit gap serves only as an auxiliary indicator while decisions on CCyB rate are based on a wider set of data, including property prices, indebtedness and geopolitical risk. Furthermore, in some countries macroprudential strategies assume maintaining a non-zero CCyB rate in normal times.

Key words: countercyclical capital buffer, credit gap, systemic risk, designated authority, macroprudential policy

Wstęp

Jedną z kluczowych reform pokryzysowych jest uzupełnienie polityki nadzorczej o jej makroostrożnościowy wymiar. Rolą nadzoru makroostrożnościowego¹ jest monitorowanie zmian zachodzących w systemie finansowym i jego otoczeniu w celu wykrycia zagrożeń o charakterze systemowym na odpowiednio wczesnym etapie, a następnie wdrożenie takich środków, które zapobiegą materializacji ryzyka systemowego, bądź przynajmniej zminimalizują jego negatywne skutki. Taka definicja nadzoru makroostrożnościowego wskazuje, że obejmuje on wiele działań² na etapie prewencji, w celu zapobieżenia rozwojowi negatywnych zjawisk w systemie finansowym, które mogą prowadzić do kryzysu finansowego. Dla polityki makroostrożnościowej ważne są powiązania pomiędzy systemem finansowym a sferą realną gospodarki, dlatego też jednym z głównych obszarów jej oddziaływania jest cykliczne ryzyko systemowe związane z cykliczną fluktuacją kredytu w gospodarce.

¹ W niniejszym artykule pojęcia „polityka makroostrożnościowa” i „nadzór makroostrożnościowy” są stosowane zamiennie.

² Działania te można określić jako cykl nadzoru makroostrożnościowego składający się z 4 etapów: 1) identyfikacja ryzyka w systemie finansowym i stopnia ich natężenia, 2) oddziaływanie na zidentyfikowane ryzyko systemowe poprzez wydawanie ostrzeżeń i rekomendacji, 3) kalibracja i wdrożenie instrumentów makroostrożnościowych, 4) monitoring podjętych działań w celu oceny skuteczności i efektywności podjętych działań. Więcej zob.: A. Dobrzańska, *Polityka makroostrożnościowa banku centralnego*, Difin, Warszawa 2016.

Instrumentarium makroostrożnościowe jest wciąż w fazie budowy. Niemniej jednak większość instrumentów makroostrożnościowych to dotychczasowe instrumenty nadzoru mikroostrożnościowego kalibrowane z perspektywy systemowej. Na tym tle wyróżnia się **antycykliczny bufor kapitałowy** (ang. *countercyclical capital buffer*, CCyB), który jest wyłącznie instrumentem makroostrożnościowym. Został on zaproponowany przez Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego w 2010 r. w ramach tzw. Bazylei III³. **Antycykliczny bufor kapitałowy jest jednym z instrumentów makroostrożnościowych mających ograniczać procykliczność w systemie finansowym.** Tym samym oddziałuje on na cykliczne ryzyko systemowe poprzez wygładzanie nadmiernych wahań w cyklu kredytowym.

Na gruncie europejskim bufor antycykliczny został wprowadzony dyrektywą 2013/36/UE⁴ (tzw. CRDIV) i szybko stał się jednym z najczęściej wykorzystywanych instrumentów makroostrożnościowych. Z pewnością przyczyniła się do tego wspomniana dyrektywa, która nałożyła na odpowiednie organy krajowe obowiązek kwartalnych pomiarów cyklicznego ryzyka systemowego i, na ich podstawie, ustalanie obowiązującego wskaźnika bufora antycyklicznego dla danej jurysdykcji. W większości krajów UE wskaźnik bufora znajduje się obecnie na poziomie 0%. Nie oznacza to bynajmniej, że instrument ten nie jest stosowany, a jedynie, iż ocena ryzyka systemowego nie wskazuje na konieczność zaostrzenia polityki makroostrożnościowej poprzez ustalenie wyższego wskaźnika bufora antycyklicznego. Celem niniejszego artykułu jest weryfikacja przydatności metodologii bazylejskiej w zakresie wyznaczania poziomu bufora antycyklicznego, w szczególności ustalenie, w jakim stopniu decyzje organów krajowych opierają się na standaryzowanej luce kredytowej. Podczas pracy nad niniejszym artykułem wykorzystano następujące metody badawcze. W pierwszej kolejności dokonano krytycznej analizy literatury oraz badań obcych. Następnie przeprowadzono badanie własne, w ramach którego przeanalizowano doświadczenia krajów unijnych, w których zdecydowano się na aktywowanie antycyklicznego bufora kapitałowego oraz sformułowano wnioski.

Artykuł składa się z sześciu części. W pierwszej części przedstawiono makroostrożnościowe cele bufora antycyklicznego oraz mechanizmy jego oddziaływania. W drugiej dokonano przeglądu rozwiązań instytucjonalnych w kontekście organów wyznaczonych odpowiedzialnych za stosowanie tego instrumentu makroostrożnościowego. Trzecia przedstawia metodologię bufora antycyklicznego. Czwarta poświęcona jest analizie dotychczasowych doświadczeń związanych ze stosowaniem bufora antycyklicznego w krajach Unii Europejskiej, które w latach 2014–2018 zdecydowały się ustalić niezerowy wskaźnik CCyB. Piąta część prezentuje regulacyjne i praktyczne aspekty stosowania tego instrumentu w Polsce. Artykuł kończą wnioski.

³ Basel Committee on Banking Supervision, *Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems*, December 2010 (rev June 2011).

⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 23 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywę 2006/48/WE oraz 2006/49/WE, Dz.U. UE L 176/338 z dnia 27.06.2013.

1. Cele bufora antycyklicznego i mechanizm jego oddziaływania

Kryzys finansowy (2007–2009) zwrócił uwagę regulatorów na problem procykliczności działalności kredytowej banków⁵. Jednym z instrumentów mających za zadanie ograniczanie procykliczności w systemie finansowym jest bufor antycykliczny⁶ wprowadzony w ramach Bazylei III. Jest to instrument specjalnie stworzony na potrzeby polityki makroostrożnościowej i dedykowany do zarządzania ryzykiem systemowym w jego cyklicznym wymiarze.

Mikroostrożnościowe wymogi kapitałowe wykazują podatność na zmiany procykliczne, czego główną przyczyną są metody pomiaru ryzyka⁷. Parametry ryzyka służące do kalkulacji wymogu kapitałowego z tytułu ryzyka kredytowego, tj. PD, LGD czy ratingi kredytowe, a w rezultacie wagi ryzyka przypisywane ekspozycjom kredytowym charakteryzuje zmienność ściśle powiązana z panującą sytuacją gospodarczą. Tym samym wymogi kapitałowe banków zmieniają się procyklicznie. W czasie dobrej koniunktury wymogi kapitałowe są niższe, dzięki czemu banki mogą rozszerzać działalność kredytową. Wraz z pogarszaniem się sytuacji gospodarczej i jakości portfeli kredytowych, wymogi kapitałowe rosną, a banki są zmuszone ograniczać podaż kredytu. Jednak z perspektywy systemowej taki mechanizm jest niekorzystny i sprzyja powstawaniu kryzysów finansowych.

W odróżnieniu od mikroostrożnościowych wymogów, które jak się okazuje mogą wzmacniać procykliczność, regulacje makroostrożnościowe, co do zasady, mają tę procykliczności przeciwdziałać⁸. W szczególności, instrumentem dedykowanym do osiągnięcia celu pośredniego polityki makroostrożnościowej, zdefiniowanego przez Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego (ERRS)⁹ jako *ograniczenie i nie-*

⁵ Por. *Report of the Financial Stability Forum on Addressing Procyclicality in the Financial System*, Financial Stability Forum, April 2009.

⁶ Więcej na temat innych inicjatyw zmierzających do ograniczenia procykliczności zob.: A. Dobrzańska, *Polityka makroostrożnościowa jako narzędzie łagodzenia procyklicznej działalności banków*, FINANSE Nr 1(7), Komitet Nauk o Finansach Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2014, s. 97–123.

⁷ M. Behn, R. Haselmann, P. Wachtel, *Procyclical Capital Regulation and Lending*, „The Journal of Finance” 2015, vol. 71(2), s. 919–956.

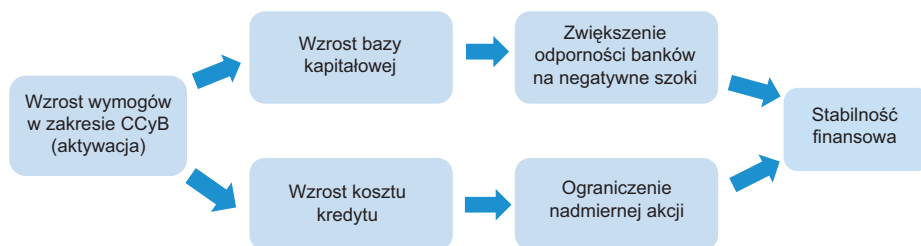
⁸ Polityka makroostrożnościowa przeciwdziała ryzyku systemowemu, które ma dwa wymiary: czasowy, związany z procyklicznością systemu finansowego, i strukturalny, związany z koncentracją ryzyka systemowego w danym momencie czasowym. Instrumenty makroostrożnościowe wykorzystywane do ograniczania ryzyka systemowego w jego czasowym wymiarze mają charakter antycykliczny. Natomiast instrumenty oddziałujące na strukturalny wymiar ryzyka systemowego mają na celu wzmocnienie odporności systemu finansowego na szoki poprzez ograniczanie ekspozycji na ryzyka oraz redukcję wzajemnych powiązań w systemie finansowym. Więcej na temat różnych typów instrumentów makroostrożnościowych zob.: International Monetary Fund, *Staff Guidance Note on Macroprudential Policy – Detailed Guidance on Instruments*, 2014.

⁹ Krajowe organy makroostrożnościowe i wyznaczone, w ślad za rekomendacją ERRS, także przyjęły podobnie brzmiący cel pośredni polityki makroostrożnościowej. W Polsce Komitet Stabilności Finansowej sformułował odpowiedni cel jako *ograniczenie ryzyka wynikającego z nadmiernego wzrostu lub wielkości zadłużenia lub dźwigni finansowej*. Por. Komitet Stabilności Finansowej, *Nadzór makroostrożnościowy w Polsce – ramy instytucjonalno-funkcjonalne*, Warszawa maj 2016, s. 12.

dopuszczenie do nadmiernego wzrostu akcji kredytowej i dźwigni finansowej¹⁰ jest właśnie antycykliczny bufor kapitałowy, którego poziom (a dokładniej wyrażony procentowo wskaźnik tego bufora) jest ustalany na podstawie analizy kredytu w całej gospodarce. Dzięki temu zostają uwzględnione powiązania, jakie występują pomiędzy sferą finansową a realną. Celem bufora antycyklicznego jest ochrona systemu finansowego przed nadmierną akcją kredytową, która jest związana z akumulacją ryzyka systemowego¹¹. Poziom cyklicznego ryzyka systemowego zmienia się w cyklu kredytowym, zatem także instrument ten powinien być odpowiednio dostosowywany. Dlatego też kalibracja bufora antycyklicznego jest zmienna w czasie.

Aktywacja bufora antycyklicznego, bądź podniesienie wymogów z nim związanych oddziałuje dwutorowo (patrz rysunek 1). Z jednej strony, poprzez akumulację kapitału zostaje wzmocniona odporność banków na ewentualne szoki. Z drugiej strony, zwiększenie wymogów kapitałowych przekłada się na wzrost kosztów kredytu, co z kolei powinno prowadzić do ograniczenia nadmiernego wzrostu kredytu w gospodarce, w szczególności możliwości wystąpienia boomów kredytowych. Tym samym spada prawdopodobieństwo wystąpienia kryzysu finansowego.

Rysunek 1. Mechanizm oddziaływania bufora antycyklicznego



Źródło: opracowanie własne.

Odwrotny mechanizm działa w przypadku zwolnienia banków z wymogu bufora antycyklicznego. Uwolniony wówczas kapitał powinien pozwolić bankom na zaabsorbowanie ewentualnych strat kredytowych oraz zapewnić utrzymanie akcji kredytowej, jeżeli nie na dotychczasowym poziomie, to przynajmniej nie drastycznie niższym. W sytuacji kryzysowej jest to niezwykle istotne, aby gospodarka nie wpadła w recesję. O ile stosowanie bufora antycyklicznego powinno przyczynić się do złagodzenia cyklicznych wahań poziomu kredytu w gospodarce, o tyle nie jest to instrument dedykowany do oddziaływania na cykl koniunkturalny czy ceny aktywów¹².

¹⁰ Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 4 kwietnia 2013 r. w sprawie celów pośrednich i instrumentów polityki makroostrożnościowej (ERRS/2013/1), Dz.U. UE C 170/1 z dnia 15.06.2013.

¹¹ Basel Committee on Banking Supervision, *Guidance for national authorities operating the countercyclical capital buffer*, December 2010, s. 1.

¹² *Ibidem*, s. 3.

Należy zwrócić uwagę na pewną niesymetryczność dotyczącą wejścia w życie decyzji o aktywacji/podwyższeniu wskaźnika CCyB i obniżeniu/zniesieniu CCyB. W pierwszym przypadku, banki mają 12 miesięcy na dostosowanie się do wymogu z tytułu bufora antycyklicznego. Tym samym, proces budowania odpowiedniej bazy kapitałowej odbywa się stopniowo, nie zaburzając stabilności finansowej. Okres 12 miesięcy może być skrócony jedynie w szczególnych przypadkach. W przypadku obniżenia CCyB, uwolnienie kapitału powinno nastąpić natychmiast, dzięki czemu zmitygowane zostaje cykliczne ryzyko systemowe.

W Unii Europejskiej bufor antycykliczny został wprowadzony dyrektywą 2013/36/UE (tzw. CRDIV) jako instrument makroostrożnościowy, który państwa członkowskie zostały zobowiązane do zaimplementowania w ramach krajowego porządku prawnego¹³. Istotny jest przy tym fakt, że bufor ten musi być zbudowany z kapitału najwyższej jakości (ang. *core equity Tier I*, CET1), który jest też najbardziej kosztownym źródłem finansowania banku. Bufor antycykliczny nakładany jest na krajowe ekspozycje kredytowe, tym samym adresuje on jedynie ryzyko systemowe związane z daną jurysdykcją. W dobie globalizacji i międzynarodowych banków skuteczność tego instrumentu w dużej mierze zależy także od stosowania zasady wzajemności¹⁴ (ang. *reciprocity*), zgodnie z którą, w sytuacji gdy dany środek makroostrożnościowy zostanie wprowadzony w danym państwie członkowskim, pozostałe państwa członkowskie uznają ten środek i wprowadzają go lub inny instrument generujący takie same skutki ekonomiczne¹⁵. Obligatoryjne stosowanie zasady wzajemności dotyczy sytuacji, w których wskaźnik bufora antycyklicznego został określony na poziomie nie wyższym niż 2,5%. Powyżej tej wartości uznanie i odwzajemnienie bufora antycyklicznego przez pozostałe państwa członkowskie jest dobrowolne. ERRS rekomenduje także odwzajemnianie tego środka makroostrożnościowego, gdy jego wskaźnik przekracza 2,5%¹⁶.

¹³ W odróżnieniu np. od bufora ryzyka systemowego, który ma charakter fakultatywny.

¹⁴ Ł. Kurowski, K. Rogowicz, *Are business and credit cycles synchronised internally or externally?* Economic Modelling 2018, vol. 74, s. 124–141.

¹⁵ Generalnie, regulacje makroostrożnościowe mają zastosowanie do krajowych podmiotów działających na podstawie zezwolenia wydanego w danym kraju. Poza zasięgiem krajowej polityki makroostrożnościowej znajdują się oddziały instytucji kredytowych mających siedzibę w innym państwie oraz tzw. działalność transgraniczna. W sytuacji, gdy wymogiem bufora antycyklicznego objęte są tylko banki krajowe, ale już nie oddziały czy bezpośrednie świadczenie usług w ramach działalności transgranicznej, wówczas podmioty, do których nie ma zastosowania bufor antycykliczny mogą zwiększać podaż kredytu kompensując spadek działalności kredytowej banków krajowych. Tym samym, skuteczność tego instrumentu makroostrożnościowego może okazać się niska. Aby zapobiec właśnie takim praktykom i zwiększyć skuteczność polityki makroostrożnościowej wprowadzono zasadę wzajemności.

¹⁶ Por. Zalecenie A, Zasada 6 Zalecenia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 18 czerwca 2014 r. w sprawie wytycznych dotyczących ustalania wskaźników bufora antycyklicznego (ERRS/2014/1), Dz.U. UE C293/1 z dnia 2.09.2014.

2. Organy odpowiedzialne za ustalanie bufora antycyklicznego

Antycykliczny bufor kapitałowy jest nowym instrumentem makroostrożnościowym znajdującym się w dyspozycji tzw. organu wyznaczonego (ang. *designated authority*). **Organ wyznaczony** jest pojęciem wprowadzonym przez dyrektywę CRDIV, która w art. 136 ust. 1 zobowiązuje państwa członkowskie do wyznaczenia organu lub podmiotu publicznego odpowiedzialnego za ustalanie wskaźnika bufora antycyklicznego dla tego państwa członkowskiego. Należy zauważyć, że dyrektywa nie precyzuje, jaka dokładnie instytucja miałaby pełnić funkcję organu wyznaczonego. Decyzję tę pozostawiono państwom członkowskim.

Teoretycznie, funkcję organu wyznaczonego powinna pełnić jedna z instytucji tzw. sieci bezpieczeństwa finansowego, przy czym powinna to być instytucja:

- charakteryzująca się wysokim poziomem niezależności (tym samym będąca w stanie podejmować decyzje o charakterze antycyklicznym z odpowiednim wyprzedzeniem), oraz
- mająca dostęp do danych niezbędnych do kalkulacji luki kredytowej oraz innych wskaźników obrazujących poziom cyklicznego ryzyka systemowego.

Biorąc pod uwagę to, że bufor antycykliczny jest instrumentem polityki makroostrożnościowej, najbardziej uzasadnione wydaje się wskazanie krajowego organu makroostrożnościowego jako organu wyznaczonego. Organy makroostrożnościowe zostały powołane w krajach unijnych w następstwie zalecenia ERRS/2011/3¹⁷, przy czym instytucjonalna organizacja polityki makroostrożnościowej jest zróżnicowana i nie ma jednego wyraźnie dominującego modelu¹⁸.

W związku z faktem, że europejski ustawodawca wprowadził nowe pojęcie *organu wyznaczonego*, niepowiązane z organem makroostrożnościowym, niemal w połowie krajów UE zdecydowano się powierzyć kompetencje związane z ustalaniem bufora antycyklicznego nie organowi makroostrożnościowemu, ale innej instytucji¹⁹. Problem ten dotyczy 11 krajów, z czego w 10 z nich organ makroostrożnościowy ma formę organu kolegialnego²⁰ (patrz tabela 1). Rozwiązanie takie nie dość, że komplikuje instytucjonalną sieć bezpieczeństwa finansowego (gdyż uprawnienia i instrumenty makroostrożnościowe znajdują się w kompetencjach różnych insty-

¹⁷ Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie mandatu makroostrożnościowego organów krajowych (ERRS/2011/3), Dz.U. UE C 41/1 z dnia 14.2.2012.

¹⁸ A. Dobrzańska, *Kolegialne organy makroostrożnościowe w UE – analiza rozwiązań instytucjonalnych*, „Bezpieczny Bank” 2018, Nr 1 (70), s. 54. Dodatkowo, w marcu 2019 r. został utworzony organ makroostrożnościowy w Hiszpanii, który ma formę kolegialną. Natomiast organem wyznaczonym jest bank centralny.

¹⁹ Należy zauważyć, że wskazanie organu wyznaczonego stanowiło obowiązek państw członkowskich związany z implementacją CRDIV, natomiast utworzenie organu makroostrożnościowego takim obowiązkiem nie było, gdyż zalecenia ERRS nie są wiążące prawnie. W związku z tym, o ile wszystkie państwa unijne mają organy wyznaczone, o tyle organ makroostrożnościowy nadal nie został utworzony we Włoszech.

²⁰ A. Dobrzańska, *Makroostrożnościowy wymiar regulacji CRDIV/CRR*, „Bezpieczny Bank” 2015, Nr 1(58), s. 10.

tucji), to przede wszystkim pozbawia krajowy organ makroostrożnościowy ważnego instrumentu dedykowanego oddziaływaniu na cykliczne ryzyko systemowe.

Analiza rozwiązań instytucjonalnych wskazuje, że w zdecydowanej większości krajów UE (18) organem wyznaczonym jest bank centralny, przy czym w 12 krajach bank centralny jest także organem makroostrożnościowym. Najmniej popularnym rozwiązaniem jest przyznanie kompetencji organu wyznaczonego ministrowi finansów (2 kraje) oraz kolegialnemu organowi makroostrożnościowemu (2 kraje).

Tabela 1. Organy wyznaczone w krajach UE

Instytucja pełniąca funkcję organu wyznaczonego	Państwo członkowskie	
Bank centralny	BE, <u>BG</u>, CZ, CY, EE, IE, GR, LT, HU, MT, PT, SK, UK, <u>ES</u>, <u>HR</u>, IT, <u>NL</u>, <u>SI</u>	18
Organ nadzorczy	FI, SE, <u>DE</u> , <u>LV</u> , <u>LU</u> , <u>AT</u>	6
Minister finansów	<u>DK</u> , <u>PL</u>	2
Kolegialny organ makroostrożnościowy	FR, RO	2

Pogrubioną czcionką zaznaczono banki centralne pełniące funkcję organu makroostrożnościowego. Podkreślono kraje, w których organ wyznaczony jest różny od organu makroostrożnościowego.

Źródło: *List of national macroprudential authorities and national designated authorities in EU Member States*, European Systemic Risk Board, 2017 (dostęp: 05.02.2018).

Wybór banku centralnego na instytucję odpowiedzialną za decyzje odnośnie do poziomu bufora antycyklicznego wydaje się w pełni uzasadniony. Przede wszystkim, bank centralny jest instytucją o wysokim stopniu niezależności, która nie poddaje się doraźnym i krótkoterminowym celom politycznym. W przypadku banku centralnego pokusa do pozostawania biernym²¹ (ang. *inaction bias*), będąca pewnym zagrożeniem dla skutecznego prowadzenia polityki makroostrożnościowej, w tym podejmowania działań antycyklicznych, wydaje się być względnie najmniejsza, gdyż bank centralny jest zainteresowany utrzymaniem stabilności finansowej. Kolejnym argumentem za przyznaniem bankowi centralnemu kompetencji w zakresie kalibracji CCyB, jest fakt, że instytucja ta ma wysoko rozwinięte zaplecze badawcze oraz ekspertyzę w zakresie badania i analizowania zjawisk zachodzących w systemie finansowym oraz gospodarce. Analizy te publikowane są w raportach o stabilności systemu finansowego, a także w materiałach stanowiących uzasadnienie prowadzonej polityki monetarnej. Umieszczenie w banku centralnym za-

²¹ Pokusa pozostawania biernym wynika z faktu, że pozytywne skutki działań makroostrożnościowych (zwiększenie stabilności finansowej) są odsunięte w czasie (długookresowe), co sprawia, iż trudno je zmierzyć. Natomiast koszty są bezpośrednie, natychmiastowe i mierzalne, np. podniesienie buforów kapitałowych ogranicza akcję kredytową.

dań związanych z wyznaczaniem poziomu bufora antycyklicznego, a nawet szerzej polityki makroostrożnościowej, powinno także prowadzić do osiągnięcia synergii i koordynacji polityki monetarnej i makroostrożnościowej (patrz ramka 1). Należy nadmienić, że w wielu krajach unijnych bank centralny ma także uprawnienia w zakresie nadzoru nad sektorem bankowym. W takiej sytuacji, ułatwiony jest także dostęp do danych nadzorczych oraz koordynacja polityki makroostrożnościowej z polityką nadzorczą (mikroostrożnościową).

Powierzenie organowi nadzoru finansowego (jako odrębnej instytucji) funkcji organu wyznaczonego jest rozwiązaniem zdecydowanie mniej popularnym, aczkolwiek występującym w 6 krajach unijnych. Generalnie, organ nadzorczy ma mniejszą niezależność niż bank centralny. Dlatego też w obliczu nadmiernej akcji kredytowej, pokusa pozostawania biernym może być wyższa. Może pojawić się jednak konflikt pomiędzy polityką nadzorczą a decyzją o zwolnieniu bufora antycyklicznego w sytuacji kryzysowej, czyli gdy nastąpiła już materializacja ryzyka systemowego. Wówczas bowiem z perspektywy makroostrożnościowej istotne jest utrzymanie dopływu kredytu do gospodarki (czyli zniesienie wymogu bufora antycyklicznego), natomiast z perspektywy mikronadzorczy konieczne jest wzmacnianie kondycji banków poprzez akumulację kapitałów, a nie pozbywanie się ich²². Ponadto organ nadzorczy może mieć problem aby poprawnie zidentyfikować ryzyko systemowe. Tradycyjnie koncentruje się on na badaniu kondycji pojedynczych instytucji i nie zajmuje się analizami całego systemu finansowego. W związku z tym, takie rozwiązanie instytucjonalne może być kosztowne i mało efektywne, gdyż organ nadzorczy musi rozwinąć od postaw zaplecze analityczne, które istnieje już *de facto* w banku centralnym²³. Doświadczenie pokazuje, że w sytuacji, gdy nadzorca jest organem wyznaczonym, istnieją mechanizmy współpracy bądź konsultacji z bankiem centralnym. Przykładem w tym zakresie są uzgodnienia, jakie zostały wypracowane w Szwecji między Finansinspektionen (czyli nadzorczą będącym jednocześnie organem wyznaczonym) a Riksbankiem²⁴. W uzasadnieniach swoich decyzji Finansinspektionen publikuje także stanowisko Riksbanku, które niejednokrotnie wskazywało na potrzebę bardziej restrykcyjnych działań (ustanowienie wyższego poziomu wskaźnika CCyB) niż te przyjęte przez organ wyznaczony.

Najmniej popularnym rozwiązaniem jest przyznanie kompetencji w zakresie ustalania bufora antycyklicznego ministrowi finansów, a więc *de facto* rządowi oraz kolegialnemu organowi makroostrożnościowemu. Powierzenie ministrowi finansów decyzji w zakresie bufora antycyklicznego rodzi ryzyko upolitycznienia tego instru-

²² Więcej na temat interakcji pomiędzy polityką mikro- i makroostrożnościową zob.: J. Osiński, K. Seal, L. Xoogduin, *Macroprudential and Microprudential Polices: Towards Cohabitation*, IMF Staff Discussion Note SDN 13/05, International Monetary Fund, 2013.

²³ A. Dobrzańska, *Polityka makroostrożnościowa banku centralnego...*, *op. cit.*, s. 123.

²⁴ Finansinspektionen konsultuje swoje decyzje dotyczące bufora antycyklicznego nie tylko z Riksbankiem, ale także z innymi instytucjami wchodzącymi w skład Rady Stabilności Finansowej (ang. *Financial Stability Council*), czyli Ministrem Finansów oraz *Swedish National Debt Office* (jest to instytucja odpowiedzialna m.in. za zarządzanie długiem publicznym i wypłatę depozytów gwarantowanych). Więcej na stronie: www.fi.se

mentu i stosowania go niezgodnie z jego przeznaczeniem, a więc nie w sposób antycykliczny. Organy rządowe mają skłonność do podejmowania decyzji kierując się cyklem wyborczym, nawet gdy nie są one uzasadnione względami ekonomicznymi. W przypadku ministra finansów pokusa do pozostawiania biernym wydaje się być jeszcze większa niż w przypadku pozostałych instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego. Ponadto wydanie przez ministra finansów rozporządzenia ws. poziomu wskaźnika bufora antycyklicznego może się wiązać z koniecznością przeprowadzania całej procedury legislacyjnej, która najczęściej jest długotrwała, tym samym instrument ten mógłby być wprowadzany z opóźnieniem, co wpływałoby negatywnie na jego efektywność.

Natomiast w przypadku makroostrożnościowych ciał kolegialnych główną przeszkodą w przyznaniu im odpowiedzialności za ustalanie poziomu bufora antycyklicznego jest brak posiadania przez te organy kompetencji decyzyjnych. Najczęściej mają one jedynie uprawnienia do wydawania niewiążących prawnie rekomendacji bądź zaleceń. Tylko we Francji²⁵ kolegialny organ makroostrożnościowy został wyposażony w uprawnienia władcze do wydawania wiążących prawnie decyzji w zakresie instrumentów makroostrożnościowych, w tym bufora antycyklicznego.

Ramka 1. Wzajemne interakcje pomiędzy polityką makroostrożnościową a polityką pieniężną²⁶

Polityka monetarna oddziałuje jedynie na płynność w wymiarze krótkoterminowym i nie ma wystarczająco dużo instrumentów, aby adresować zróżnicowane źródła ryzyka systemowego rozpatrywane w kategoriach długoterminowych. Jednocześnie stabilny poziom cen, będący głównym celem banku centralnego, jest łatwiejszy do osiągnięcia i utrzymania w warunkach stabilnego systemu finansowego i sprawnie działających kanałów transmisji monetarnej.

Z perspektywy banku centralnego istotne jest to, że polityka pieniężna w niektórych przypadkach może wchodzić w konflikt z polityką makroostrożnościową, której instrumenty z kolei wpływają na mechanizmy transmisji monetarnej. Przykładem takiej sytuacji jest obniżka stóp procentowych w sytuacji nadmiernego przyrostu akcji kredytowej. W tabeli 2 przedstawiono potencjalne interakcje pomiędzy polityką pieniężną a polityką makroostrożnościową, uwzględniając zarówno nierównowagi finansowe, których eliminacja jest celem polityki makroostrożnościowej, jak i inflację, której określony poziom jest z kolei celem polityki monetarnej.

²⁵ We Francji Wysoka Rada ds. Stabilności Finansowej (ang. *High Council for Financial Stability*) ma uprawnienia do wydawania aktów prawnie wiążących. Wysoka Rada może zdecydować o aktywacji bufora antycyklicznego jedynie wtedy, gdy taką propozycję przedstawi Prezes Banku Francji (który jest jednym z jej członków). Zob.: <https://www.economie.gouv.fr/hcsf-en/hcsf-missions-mandate> (dostęp: 19.12.2018)

²⁶ Więcej informacji na temat powiązań polityki pieniężnej i makroostrożnościowej przedstawiono zob.: Ł. Kurowski, P. Smaga, *Monetary Policy and Cyclical Systemic Risk-Friends or Foes?* „Prague Economic Papers” 2018, Vol. 27, No. 5, s. 522–540.

Ramka 1 cd.

Tabela 2. Interakcje pomiędzy polityką monetarną a makroostrożnością

Cecha	Inflacja powyżej celu inflacyjnego	Inflacja w pobliżu celu inflacyjnego	Inflacja poniżej celu inflacyjnego
Nierównowaga w systemie finansowym (<i>boom kredytowy</i>)	zgodność	neutralność	konflikt
Równowaga	neutralność	neutralność	neutralność
Spowolnienie	konflikt	neutralność	zgodność

Źródło: D. Beau, L. Clerc, B. Mojon, *Macro-Prudential Policy and the Conduct of Monetary Policy*, Banque de France, 2011.

Konflikt pomiędzy polityką makroostrożnościową a polityką pieniężną wystąpi w dwóch sytuacjach. Pierwsza z nich dotyczy okresu, kiedy inflacja kształtuje się poniżej celu inflacyjnego i jednocześnie w systemie finansowym obserwuje się *boom kredytowy*. Wówczas polityka pieniężna będzie ukierunkowana na obniżenie stóp procentowych. Jednak w takiej sytuacji obniżka stóp procentowych może przyczynić się także do dalszego wzrostu ekspansji kredytowej, co stoi w sprzeczności z działaniami makroostrożnościowymi, które będą starały się hamować nadmierną akcję kredytową (np. poprzez aktywowanie, bądź podniesienie wymogu z tytułu CCyB). Interakcje konfliktowe mogą również wystąpić w przypadku restrykcyjnej polityki pieniężnej i spowolnienia gospodarczego. Wtedy podwyżka stóp procentowych wzmacnia spadek podaży kredytu, tymczasem w takiej sytuacji celem makroostrożnościowym jest utrzymanie dopływu kredytu do gospodarki (np. poprzez zniesienie wymogu z tytułu CCyB). Jedną z przyczyn sytuacji konfliktowych mogą być różne długości cyklu finansowego (wyznacznika dla polityki makroostrożnościowej) i cyklu koniunkturalnego (wyznacznika dla polityki pieniężnej).

Wskazane powyżej wzajemne powiązania pomiędzy polityką monetarną a makroostrożnością stanowią argument za umiejscowieniem w jednej instytucji obydwu tych kompetencji. Powinno to sprzyjać lepszej koordynacji i zapobiec podejmowaniu sprzecznych lub wzajemnie znoszących się działań.

3. Metodologia bufora antycyklicznego

Art. 136 ust. 1 dyrektywy CRDIV nakazuje, aby organ wyznaczony dokonywał kwartalnych obliczeń **wskaźnika referencyjnego** (ang. *buffer guide*), na podstawie którego podejmuje się decyzję w sprawie wysokości wskaźnika bufora antycyklicznego. Wskaźnik referencyjny powinien odzwierciedlać cykl kredytowy, w szczególności cykliczne ryzyko systemowe związane z nadmiernym wzrostem akcji kredytowej. W tym celu organy wyznaczone powinny kalkulować wskaźnik kredyt-do-PKB oraz jego odchylenie od długoterminowego trendu, czyli tzw. **lukę kredytową**.

Dyrektywa CRDIV upoważniła ERRS do wydawania wytycznych w sprawie ustalania wskaźnika bufora antycyklicznego w celu dalszego doprecyzowania metodologii w tym zakresie. ERRS w 2014 r. wydała zalecenie²⁷, w którym zarekomendowała organom wyznaczonym, aby ustalany kwartalnie poziom wskaźnika CCyB był wynikiową standaryzowanej luki kredytowej i powiązanej z nią wskaźnika referencyjnego. Standaryzowaną lukę kredytową definiuje się jako odchylenie relacji kredytów dla prywatnego sektora niefinansowego do PKB (ang. *credit-to-GDP ratio*) od długoterminowego trendu tego wskaźnika. ERRS zaleca wyodrębnienie trendu opierając się na filtrze HP z parametrem wygładzania $\lambda = 400\ 000$. Jest to zarazem przyjęcie założenia o 20-letniej długości cyklu finansowego. Zgodnie z zaleceniem bufor antycykliczny powinien zostać zawiązany w przypadku, kiedy standaryzowana luka kredytowa przekroczy 2%. Tym samym, zaproponowane przez ERRS podejście w zakresie kalibracji CCyB jest spójne z metodologią bazylejską, która opiera się na luce kredytowej. Należy nadmienić, że na forum międzynarodowym miernik ten był pozytywnie oceniony, a jego przydatność została potwierdzona m.in. przez M. Drehmann'a i in., którzy analizując różne wskaźniki uznali, iż luka kredytowa najlepiej informuje o potrzebie wprowadzenia bufora antycyklicznego²⁸.

Źródeł ryzyka systemowego może być wiele, a akcja kredytowa odzwierciedlona przez lukę kredytową jest tylko jednym z nich. Problem ten dostrzega także ERRS, która przestrzega przed automatycznym ustalaniem wskaźnika CCyB opartego na wskaźniku referencyjnym. ERRS zaleca organom wyznaczonym ostrożność w stosowaniu metodologii bazylejskiej i zachęca do jej modyfikacji poprzez kalkulację także dodatkowej luki kredytowej, jeśli lepiej odzwierciedla ona specyfikę zjawisk finansowych w danym państwie. Obok luki kredytowej ERRS zaleca również szczegółowe monitorowanie innych zmiennych, jak: indeksy cen mieszkań, rachunek obrotów bieżących, VIX, kontrybucja sektora finansowego do PKB czy DSR (ang. *debt service ratio*). Dodatkowo rekomenduje się łączenie kilku zmiennych w jeden wskaźnik tworząc modele wczesnego ostrzegania, co daje największą wartość informacyjną o poziomie nierównowag finansowych.

4. Dotychczasowe doświadczenia związane ze stosowaniem bufora antycyklicznego w UE

Od 1 stycznia 2016 r. organy wyznaczone państw członkowskich mają obowiązek ustalania wskaźnika bufora antycyklicznego. Dyrektywa CRDIV dopuściła jednak możliwość wcześniejszego rozpoczęcia stosowania tego instrumentu. Z tej opcji skorzystało kilka krajów, które w latach 2014–2015 opublikowały pierwsze decyzje w tym zakresie. Do tych państw należą: Czechy, Chorwacja, Dania, Finlandia, Litwa,

²⁷ Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 18 czerwca 2014 r. w sprawie wytycznych dotyczących ustalania wskaźników bufora antycyklicznego..., *op. cit.*

²⁸ M. Drehmann, C. Borio, L. Gambacorta, G. Jimenez, C. Trucharte, *Countercyclical capital buffer: Exploring options*, BIS Working Paper 2010, No. 317, Bank for International Settlements, s. 27.

Łotwa, Słowacja, Szwecja i Wielka Brytania²⁹, przy czym tylko w Szwecji wskaźnik bufora antycyklicznego został wyznaczony na poziomie wyższym niż 0%.

Na przestrzeni ostatnich kwartałów można zaobserwować coraz bardziej aktywnie stosowanie tego instrumentu makroostrożnościowego przez organy wyznaczone. Obecnie (luty 2019 r.) niezerowe wskaźniki bufora antycyklicznego obowiązują w pięciu państwach członkowskich³⁰: Litwie (0,5%), Czechach (1,25%), na Słowacji (1,25%), Szwecji (2%), Wielkiej Brytanii (1%). Ponadto w kolejnych pięciu krajach unijnych (Bułgaria, Dania, Francja, Irlandia i Luksemburg) zdecydowano się na aktywowanie tego instrumentu, który zacznie obowiązywać w 2019 r. lub 2020 r. Tym samym, pojawia się pytanie o **przesłanki zastosowania bufora antycyklicznego w poszczególnych krajach**, w szczególności, na ile decyzje te są oparte na metodologii bazylejskiej oraz, czy i w jakim stopniu analizowane są także inne zmienne poza standaryzowaną luką kredytową.

Analiza przedstawiona w niniejszej części obejmuje dziesięć krajów unijnych, w których bufor antycykliczny został aktywowany, czyli jego wskaźnik dla ekspozycji krajowych ustalono na dodatnim poziomie. Zgodnie z wymogami CRDIV organy wyznaczone są zobowiązane do publikacji zharmonizowanego zestawu informacji, ogłaszając każdą decyzję ws. bufora antycyklicznego³¹. Ogłoszenie takie powinno zawierać: 1) ustalony wskaźnik bufora antycyklicznego, 2) wskaźnik kredyt-do-PKB, 3) lukę kredytową, 4) wskaźnik referencyjny CCyB, 5) uzasadnienie ustalonego wskaźnika CCyB, 6) datę, od której obowiązuje ustalony wskaźnik CCyB. Przedstawiona analiza opiera się na publicznie dostępnych danych i informacjach podanych przez wybrane organy wyznaczone oraz Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego.

Szwecja

Pierwszym unijnym krajem, który zdecydował się na wprowadzenie bufora antycyklicznego, była Szwecja. Decyzję o aktywacji bufora antycyklicznego podjęto we wrześniu 2014 r. ustalając wówczas wskaźnik CCyB na poziomie 1%, który zaczął obowiązywać po 12 miesiącach, czyli we wrześniu 2015 r. Luka kredytowa była dodatnia, a odpowiadający jej wskaźnik referencyjny bufora antycyklicznego wyniósł wówczas 1,25%³². Oznacza to, że wskaźnik bufora antycyklicznego został ustalony przez Finansinspektionen na poziomie niższym niż wynikało to ze wskazań standardowej metodologii bazylejskiej. Analiza przedstawiona w uzasadnieniu decyzji o aktywacji bufora antycyklicznego³³ wskazuje, że wskaźnik kredyt-do-PKB znajdował się na historycznie wysokim

²⁹ European Systemic Risk Board, *Implementation of the countercyclical capital buffer regime in the European Union*, Macro-prudential Commentaries, Issue No. 8, December 2016, s. 2.

³⁰ Poza obszarem UE dodatnie wskaźniki bufora antycyklicznego obowiązują także w: Norwegii (2%), Islandii (1,25%), Hongkongu (1,875%). Por. <https://www.bis.org/bcb/bis/ccyb/index.htm> (dostęp: 31.12.2018).

³¹ Przepisy w tym zakresie zostały wprowadzone w art. 136 ust. 7 CRDIV.

³² Finansinspektionen, Regulations regarding the countercyclical buffer rate, Decision Memorandum, 8 September 2014, FI Ref 14-7010, s. 16.

³³ *Ibidem*, s. 16–31.

poziomie wynoszącym 150%. Niemniej jednak dekompozycja tego wskaźnika wykazała, że bardziej dynamicznie wrosłał kredyt dla gospodarstw domowych niż dla przedsiębiorstw (odpowiednio średnio 9% i 5% rocznie w okresie 2000–2013). Dodatkowe źródło ryzyka dla stabilności finansowej stanowił niezwykle wysoki poziom zadłużenia szwedzkich gospodarstw domowych, wynoszący 175% dochodu dyspozycyjnego. Na podstawie wyżej przytoczonych danych szwedzki organ wyznaczony uznał, że wystąpiły przesłanki do aktywacji bufora antycyklicznego, ale nie w wysokości sugerowanej przez wskaźnik referencyjny. Decyzję taką motywowano następującymi argumentami. Po pierwsze, analiza dodatkowych wskaźników wykazała, że:

- ceny nieruchomości nie są przeszacowane, gdyż ich wzrost następuje w tempie wolniejszym niż wzrost dochodu dyspozycyjnego;
- nie występują nierównowagi zewnętrzne, gdyż bilans obrotów bieżących pozostaje dodatni od połowy lat 90. XX w., a deficyt fiskalny niski;
- banki (przede wszystkim cztery największe) charakteryzują się wysoką odpornością kapitałową, o czym świadczą wysokie wskaźniki kapitałowe (Tier 1 oraz CET1);
- wskaźnik obsługi zadłużenia gospodarstw domowych jest niski i wykazuje tendencję spadkową.

Po drugie, ustalając poziom wskaźnika CCyB, uwzględniono inne środki makroostrożnościowe, jak też interakcje pomiędzy nimi a buforem antycyklicznym. W tym zakresie uznano, że wprowadzenie wyższej minimalnej wagi ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych nieruchomościami mieszkaniowymi³⁴ adresuje już w pewnym stopniu ryzyka związane z nadmierną akcją kredytową dla gospodarstw domowych. Po trzecie, w związku z tym, że bufor antycykliczny jest instrumentem oddziałującym szeroko, a nie sektorowo oceniono, iż zbyt wysoki poziom bufora antycyklicznego może nadmiernie ograniczyć kredyt dla przedsiębiorstw³⁵, a więc sektora, w którym nie zidentyfikowano ryzyka systemowego i dla którego kredyt bankowy stanowi główne źródło finansowania (szczególnie dotyczy to małych i średnich przedsiębiorstw).

Tabela 3. Aktywacja CCyB w Szwecji – główne parametry (w %)

Data decyzji	Standaryzowana luka kredytowa	Wskaźnik referencyjny CCyB	Wskaźnik ustalony CCyB	Od kiedy obowiązuje wskaźnik CCyB
08.09.2014	6	1,25	1,0	13.09.2015
22.06.2015	6,8	1,5	1,5	27.06.2016
14.03.2016	3,6	0,5	2,0	19.03.2017
19.09.2018	2,34	0,11	2,5	19.09.2019

Źródło: dane ze strony: www.esrb.europa.eu

³⁴ Minimalną wagę ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych nieruchomościami znajdującymi się na terytorium Szwecji podniesiono do 25%.

³⁵ Większy wpływ bufora antycyklicznego na kredyty dla przedsiębiorstw wynika z faktu, że ekspozycje te mają wyższe wagi ryzyka niż ekspozycje wobec klientów detalicznych.

Wskaźnik bufora antycyklicznego został podwyższony w Szwecji jeszcze trzykrotnie, w latach 2015, 2016 i 2018, za każdym razem o 0,5 pp. (patrz tabela 3). Jak wynika z tabeli powyżej zaostrzenie regulacji w zakresie bufora antycyklicznego następuje systematycznie, mimo spadającej luki kredytowej i coraz niższych poziomów wskaźnika referencyjnego. Każdą z decyzji o podwyższeniu obowiązującego wskaźnika CCyB motywowano przede wszystkim dalszym wzrostem nierównowag finansowych, w tym nadmierną akcją kredytową³⁶. Tendencja ta dotyczy głównie kredytu dla sektora gospodarstw domowych, niemniej jednak obserwuje się także zwiększenie podaży kredytu dla przedsiębiorstw. Powyższe wskazuje, że Szwecja jest przykładem kraju, dla którego użyteczność standaryzowanej luki kredytowej jest ograniczona, gdyż w sytuacji nadmiernego wzrostu kredytu w gospodarce wskaźnik referencyjny CCyB spada, wysyłając błędny sygnał jakoby cykliczne ryzyko systemowe było niskie. Dlatego też metodologia bazylejska stanowi jedynie punkt wyjścia do analiz ws. bufora antycyklicznego, a Finansinspektionen opiera swoje decyzje na obszernej analizie ilościowej i jakościowej, uwzględniającej także inne mierniki ryzyka systemowego³⁷. Na podstawie kompleksowej analizy stwierdzono, że dodatkowymi źródłami ryzyka dla stabilności finansowej są gwałtownie rosnące ceny nieruchomości i zadłużenie gospodarstw domowych. Finansinspektionen zwraca uwagę, że dynamicznie rosnące ceny nieruchomości, środowisko niskich stóp procentowych banku centralnego oraz dobra kondycja szwedzkiej gospodarki mogą przyczynić się do dalszej ekspansji kredytowej i zadłużenia gospodarstw domowych. Niskie stopy procentowe przyczyniają się także do bardziej ryzykownego inwestowania³⁸, głównie w aktywa przynoszące wysoką stopę zwrotu, ale także obciążonych zwiększonym ryzykiem. Dodatkowym czynnikiem ryzyka jest także niepewność w gospodarce globalnej.

Decyzja Finansinspektionen z września 2018 r. sprawiła, że Szwecja stała się pierwszym krajem nie tylko w UE, ale także na świecie, który ustalił maksymalny wskaźnik CCyB w wysokości 2,5%. Do tej wysokości bowiem obowiązuje zasada wzajemności. Kolejne podwyżki wskaźnika CCyB mogą już nie być uznane przez inne kraje. Interesujące zatem będzie obserwowanie dalszego rozwoju sytuacji w szwedzkim systemie finansowym, a w szczególności polityki tamtejszego organu wyznaczonego w zakresie bufora antycyklicznego.

Czechy

Narodowy Bank Czech, będący organem wyznaczonym w zakresie ustalania wskaźnika bufora antycyklicznego, jak również odpowiedzialnym za politykę makroostrożnościową, w grudniu 2015 r. zdecydował o aktywowaniu bufora antycyklicznego ustalając wskaźnik CCyB na poziomie 0,5%. Od tamtego czasu, wskaźnik

³⁶ Całkowity kredyt rośnie w tempie wyższym od tempa wzrostu nominalnego PKB.

³⁷ Finansinspektionen, Regulations regarding..., *op. cit.*, s. 9.

³⁸ Finansinspektionen, Amendment to regulations regarding the countercyclical buffer rate, Decision Memorandum, 19 September 2018, FI Ref 18-11833, s. 11.

bufora antycyklicznego w Czechach został podniesiony czterokrotnie: w maju 2017 r. do 1%, w grudniu 2017 r. do 1,25%, w maju 2018 r. do 1,5% oraz w listopadzie 2018 r. do 1,75% (patrz tabela 4).

Pierwszy raz bufor antycykliczny został zawiązany w momencie, kiedy standaryzowana luka kredytowa wynosiła 3,1%, a więc zawiązanie CCyB nastąpiło zgodnie z rekomendacjami bazylejskimi, co do wysokości wskaźnika referencyjnego. Ponadto dynamika akcji kredytowej była wysoka, w szczególności dla sektora niefinansowych przedsiębiorstw i gospodarstw domowych. Bank centralny Czech zauważył również istotne złagodzenie standardów kredytowych przez banki, co skutkowało coraz wyższą dynamiką kredytów hipotecznych³⁹. W kolejnych komunikatach uzasadniających podwyższenie bufora bank centralny oceniał, że wysoka aktywność na rynku kredytów hipotecznych doprowadziła do przewartościowania cen nieruchomości, a stress testy sektora bankowego potwierdziły konieczność podwyższenia CCyB. Dynamika kredytu w Czechach zarówno dla przedsiębiorstw, jak i gospodarstw domowych w 2018 r., utrzymywała się na wysokim poziomie. Mimo że standaryzowana luka kredytowa wykazywała tendencję spadkową (patrz tabela 4), bank centralny w listopadzie 2018 r. podjął decyzję o dalszym zawiązywaniu CCyB. Istotnym argumentem na rzecz podwyższenia CCyB są, w opinii czeskiego banku centralnego, procykliczne skutki wprowadzenia IFRS 9⁴⁰.

Tabela 4. Aktywacja CCyB w Czechach – główne parametry (w %)

Data decyzji	Standaryzowana luka kredytowa	Dodatkowa luka kredytowa	Wskaźnik referencyjny CCyB	Wskaźnik referencyjny CCyB oparty na dodatkowej luce kredytowej	Wskaźnik ustalony CCyB	Od kiedy obowiązuje wskaźnik CCyB
03.12.2015	3,1	-5,7	0,5	0,0	0,50	01.01.2017
25.05.2017	1,4	2,8	0,0	0,5	1,00	01.07.2018
06.12.2017	-0,4	3,3	0,0	0,5	1,25	01.01.2019
17.05.2018	-1,3	1,8	0,0	0,0	1,50	01.07.2019
29.11.2018	-2,2	2,0	0,0	0,0	1,75	01.01.2020

Źródło: dane ze strony: www.esrb.europa.eu

³⁹ Czech National Bank, Provision of a general nature on setting the countercyclical buffer for the Czech Republic No. IV/2015 of 3 December 2015 (dostęp: 04.09.2018).

⁴⁰ Czech National Bank, Provision of a general nature on setting the countercyclical capital buffer rate for the Czech Republic, No. II/2018 of 17 May 2018 (dostęp: 04.09.2018).

Wielka Brytania

Organem odpowiedzialnym za ustalanie wskaźnika bufora antycyklicznego w Wielkiej Brytanii jest Komitet ds. Polityki Stabilności Finansowej (ang. *Financial Policy Committee – FPC*) włączony w struktury organizacyjne banku centralnego. Jest to kolegialny organ makroostrożnościowy, w skład którego wchodzi przedstawiciele instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego oraz niezależni eksperci, przy czym wiodącą rolę zapewniono bankowi centralnemu.

Pierwszy raz decyzja o niezerowym poziomie bufora została podjęta przez FPC w marcu 2016 r. Wówczas ustalono wskaźnik CCyB na poziomie 0,5% argumentując, że decyzja ta jest zgodna z przyjętą strategią utrzymywania niezerowego poziomu bufora w normalnych warunkach. Jednakże trzy miesiące później bufor ten został rozwiązany ze skutkiem natychmiastowym. Przyczyną takiego działania było dążenie do łagodzenia negatywnych konsekwencji wyniku referendum w sprawie wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej.

Ponownie bufor antycykliczny został aktywowany przez FPC w czerwcu 2017 r. Ustalono wówczas wskaźnik CCyB na poziomie 0,5%, jednocześnie Komitet podkreślił, że oczekuje dalszego wzrostu bufora w listopadzie 2017 r. Decyzja o wzroście poziomu bufora jest zgodna z przyjętą przez FPC strategią, której celem jest zapewnienie ciągłości w dostarczaniu usług przez system bankowy, nawet w przypadku wystąpienia szoków. Potwierdzając we wrześniu 2017 r. poziom wskaźnika bufora, FPC zwrócił uwagę, że luka kredytowa na przestrzeni 4 kwartałów uległa zwiększeniu o 5,5 p.p. i w 1 kwartale 2017 r. wyniosła 14%⁴¹.

Tabela 5. Kluczowe decyzje dotyczące wskaźnika CCyB w Wielkiej Brytanii (w %)

Decyzja	Data decyzji	Standaryzowana luka kredytowa	Wskaźnik referencyjny CCyB	Wskaźnik ustalony CCyB	Od kiedy obowiązuje wskaźnik CCyB
Aktywacja CCyB	23.03.2016	-24,4	0	0,5	29.03.2017
Rozwiązanie CCyB	28.06.2016	-19,2	0	0,0	07.05.2016
Aktywacja CCyB	21.06.2017	-15,6	0	0,5	27.06.2018
Podniesienie wskaźnika CCyB	22.11.2017	-16,5	0	1,0	28.11.2018

Źródło: dane ze strony: www.esrb.europa.eu

⁴¹ Record of the Financial Policy Committee Meeting on 20 September 2017, s. 5 (dostęp: 04.02.2019).

Zgodnie z wcześniejszą zapowiedzą w listopadzie 2017 r. podjęto decyzję o podwyższeniu poziomu wskaźnika CCyB do 1,0%. Uwagę zwraca fakt, że bufor został zawiązany, mimo iż luka kredytowa była ujemna (patrz tabela 5). W komunikacie po posiedzeniu Komitet wskazał na następujące ryzyka występujące w systemie finansowym: możliwe negatywne konsekwencje Brexitu, istotny wzrost kredytu konsumpcyjnego oraz rosnący udział wysoko zadłużonych gospodarstw domowych. Ponadto, FPC podkreślił, że odbył kilka dyskusji z Komitetem Polityki Pieniężnej Banku Anglii (ang. *Monetary Policy Committee – MPC*) o możliwych kanałach wpływu Brexitu na gospodarkę i system finansowy⁴².

Podejście Wielkiej Brytanii w zakresie niezerowego poziomu bufora wydaje się zasadne, gdyż nie wszystkie okresy, w których występuje nadmierny wzrost akcji kredytowej, pokrywają się z sytuacjami kryzysowymi. Wtedy rozwiązanie niezerowego poziomu bufora umożliwi uwolnienie kapitału w bankach, zwiększając ich zdolność do absorpcji strat⁴³. Z drugiej jednak strony utrzymywanie tego bufora na poziomie powyżej zera w normalnych czasach może przyczynić się do rozmycia antycyklicznego charakteru tego instrumentu.

Słowacja

Na Słowacji organem wyznaczonym również jest bank centralny. W momencie, kiedy pierwszy raz zawiązano CCyB na Słowacji w lipcu 2016 r., standaryzowana luka kredytowa wynosiła –3,4%. Jednakże już po roku od momentu podjęcia decyzji luka ta wzrosła do poziomu 2,1% (patrz tabela 6). W komunikacie jednak, bank centralny powołuje się na szerszą kategorię zmiennych branż pod uwagę podczas podejmowania decyzji o poziomie bufora. Wśród nich podkreślona jest dodatkowa luka kredytowa przekraczająca granicę 2%, a także wysoka dynamika kredytu dla przedsiębiorstw oraz gospodarstw domowych osiągająca wartości dwucyfrowe. Ponadto „Cyklogram”, opracowany przez bank centralny uwzględniający zestaw zmiennych ostrożnościowych, osiągnął wartość najwyższą w okresie po globalnym kryzysie finansowym⁴⁴.

⁴² Record of the Financial Policy Committee Meetings on 22 and 27 November 2017, s. 9–10 (dostęp: 04.02.2019).

⁴³ Basel Committee on Banking Supervision, *Range of practices in implementing the countercyclical capital buffer policy*, June 2017.

⁴⁴ Narodna Banka Slovenska, Quarterly Commentary on Macroprudential Policy, July 2016, s. 5–6 (dostęp: 04.09.2018).

Tabela 6. Aktywacja CCyB na Słowacji – główne parametry (w %)

Data decyzji	Standaryzowana luka kredytowa	Dodatkowa luka kredytowa	Wskaźnik referencyjny CCyB	Wskaźnik referencyjny CCyB oparty na dodatkowej luce kredytowej	Wskaźnik ustalony CCyB	Od kiedy obowiązuje wskaźnik CCyB
26.07.2016	-3,40	2,04	0,00	0,25	0,50	01.08.2017
10.07.2017	2,09	4,96	0,25	1,50	1,25	01.08.2018
03.07.2018	3,87	5,12	0,75	1,75	1,50	01.08.2019

Źródło: dane ze strony: www.esrb.europa.eu

Decyzję o podwyższeniu CCyB podjęto w lipcu 2017 r. Wówczas podniesiono wskaźnik bufora z poziomu 0,5% do 1,25%. Tym razem ekspansywna faza cyklu kredytowego była odzwierciedlona zarówno przez standaryzowaną lukę kredytową (2,09%), jak i dodatkową lukę kredytową (4,96%). Dynamika kredytu dla przedsiębiorstw i gospodarstw domowych nadal utrzymywała się na dwucyfrowym poziomie, również ceny nieruchomości istotnie wzrastały. „Cyklogram” natomiast wskazywał poziom ryzyka zbliżony do tego, jaki występował w 2008 r.⁴⁵

Kolejna podwyżka bufora do poziomu 1,5% nastąpiła w lipcu 2018 r. Zgodnie z uzasadnieniem, cykl finansowy Słowacji nadal pozostawał w fazie ekspansji, a dynamika kredytu dla prywatnego sektora wyniosła 9,2% r/r. „Cyklogram” natomiast wskazał nieznacznie niższy poziom ryzyka niż w poprzednich kwartałach, jednakże ciągle pozostawał w pobliżu historycznie najwyższego poziomu. Przeprowadzona kalibracja CCyB na podstawie „cyklogramu” wykazała, że bufor ten powinien wynosić 2,25%. Przyczyną wysokiej dynamiki kredytu są: sprzyjające warunki makroekonomiczne, środowisko niskich stóp procentowych, intensywna konkurencja w sektorze bankowym oraz stabilne perspektywy gospodarcze⁴⁶.

Litwa

Na Litwie organem wyznaczonym jest bank centralny. Aktywacja CCyB nastąpiła decyzją podjętą w grudniu 2017 r. W momencie jej podejmowania standaryzowana luka kredytowa zgodnie z regulacjami bazylejskimi wynosiła -13,7%, natomiast dodatkowa luka kredytowa była mniejsza, ale także ujemna (patrz tabela 7). Bank centralny ustalił jednak wskaźnik CCyB na poziomie 0,5%. Jak podkreślono w ko-

⁴⁵ Narodna Banka Slovenska, Quarterly Commentary on Macroprudential Policy, July 2017, s. 5–6 (dostęp: 04.09.2018).

⁴⁶ Narodna Banka Slovenska, Quarterly Commentary on Macroprudential Policy, July 2018, s. 5–6 (dostęp: 04.09.2018).

munikacie, decyzja ta nie była wynikiem nadmiernego poziomu cyklicznego ryzyka systemowego, ale należy ją utożsamiać ze strategią niezerowego bufora w czasach o umiarkowanym poziomie ryzyka (a więc podobnie do Wielkiej Brytanii). Bank centralny Litwy podkreślił jednocześnie, że dopóki nie ma zaburzeń równowagi w systemie finansowym i gospodarce, wolniej i stopniowo akumulowany CCyB wygeneruje mniejsze koszty dla gospodarki realnej, a także zmniejszy ryzyko, że zgromadzony dzięki buforowi kapitał będzie niewystarczający w momencie załamania w cyklu finansowym⁴⁷.

Tabela 7. Aktywacja CCyB na Litwie – główne parametry (w %)

Data decyzji	Standaryzowana luka kredytowa	Dodatkowa luka kredytowa	Wskaźnik referencyjny CCyB	Wskaźnik referencyjny CCyB oparty na dodatkowej luce kredytowej	Wskaźnik ustalony CCyB	Od kiedy obowiązuje wskaźnik CCyB
20.12.2017	-13,7	-4,5	0	0	0,5	31.12.2018
20.06.2018	-12,2	-4,0	0	0	1,0	30.06.2019

Źródło: dane ze strony: www.esrb.europa.eu

Decyzja o podwyższeniu wskaźnika bufora, będąca efektem strategii niezerowego bufora w czasach umiarkowanego poziomu ryzyka, została podjęta przez bank centralny w czerwcu 2018 r. Wówczas wskaźnik CCyB podniesiono do poziomu 1,0%. Bank centralny uznał, że sytuacja, w której rynek kredytowy oraz rynek nieruchomości znajdują się w fazie aktywności, wzrost gospodarczy jest blisko poziomu równowagi, banki charakteryzują się dobrym poziomem zyskowności oraz nie występują cykliczne nierównowagi w gospodarce Litwy, ilustruje umiarkowany poziom ryzyka systemowego⁴⁸.

Dania

Mechanizm ustalania poziomu bufora antycyklicznego w Danii jest, podobnie jak w Polsce, dwustopniowy. Pierwszym etapem jest rekomendacja Rady Ryzyka Systemowego (ang. *Systemic Risk Council*), czyli duńskiego organu makroostrożnościowego, składającego się z przedstawicieli banku centralnego, organu nadzorczego

⁴⁷ Lietuvos Bankas, Countercyclical capital buffer, Background material for decision, December 2017 (dostęp: 08.01.2019).

⁴⁸ Lietuvos Bankas, Countercyclical capital buffer, Background material for decision, June 2018 (dostęp: 08.01.2019).

oraz trzech różnych ministerstw⁴⁹. Rekomendacja ta jest kierowana do organu wyznaczonego, którym w Danii jest minister odpowiedzialny za przemysł i sprawy gospodarcze (ang. *Minister for Industry, Business and Financial Affairs*). Rekomendacja Rady nie jest wiążąca prawnie, jednak w terminie 3 miesięcy minister jest zobowiązany zdecydować, czy podejmuje działania zgodnie z rekomendacją czy też nie. Zgodnie z zasadą „zastosuj lub wyjaśnij”, ewentualne odstępstwo od rekomendacji musi być wyjaśnione. Minister jako organ wyznaczony wprowadza prawnie wiążące regulacje ustanawiające poziom bufora antycyklicznego w Danii.

Pierwszą decyzję w sprawie poziomu wskaźnika CCyB podjęto w czwartym kwartale 2014 r. Mimo wysokiego poziomu wskaźnika kredyt-do-PKB (243%) luka kredytowa pozostała głęboko ujemna (-18%). Także analiza dodatkowych mierników (m.in. zmiany cen nieruchomości w relacji do dochodu, wskaźnik obsługi zadłużenia (ang. *debt service ratio*), poziom dźwigni banków) nie wskazała na narastanie cyklicznego ryzyka systemowego⁵⁰. Tym samym ustalono, że nie ma przesłanek do aktywacji bufora antycyklicznego. Wskaźnik CCyB pozostawał na poziomie zerowym aż do pierwszego kwartału 2018 r.

Tabela 8. Aktywacja CCyB w Danii - główne parametry (w %)

Data decyzji	Standaryzowana luka kredytowa	Wskaźnik referencyjny CCyB	Wskaźnik ustalony CCyB	Od kiedy obowiązuje wskaźnik CCyB
14.03.2018	-36,7	0	0,5	31.03.2019
25.09.2018	-31,7	0	1,0	30.09.2019

Źródło: dane ze strony: www.esrb.europa.eu

Wskazania metodologii bazylejskiej, z nadal ujemną luką kredytową i zerowym wskaźnikiem referencyjnym, nie dawały podstaw do ustalania dodatniego poziomu wskaźnika CCyB. Niemniej jednak, poszerzona analiza wykazała, że ryzyko w systemie finansowym rośnie. Mimo że wzrost akcji kredytowej pozostał umiarkowany to całkowity kredyt w gospodarce utrzymywał się na wysokim poziomie, co ilustrował wskaźnik kredyt-do-PKB wynoszący 217%. Ponadto zaobserwowano luzowanie standardów kredytowych dla przedsiębiorstw ubiegających się o kredyt oraz silnie rosnące ceny nieruchomości zarówno mieszkalnych, jak i komercyjnych, a to wszystko w środowisku niskich stóp procentowych⁵¹. Wobec powyższego, w grud-

⁴⁹ Więcej na temat składu i zadań Rady Ryzyka Systemowego zob.: A. Dobrzańska, *Polityka makroostrożnościowa – zagadnienia instytucjonalne. Teoria i dotychczasowe doświadczenia w Unii Europejskiej*, Materiały i Studia nr 307, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2014.

⁵⁰ Notification of countercyclical buffer in Denmark, Ministry of Business and Growth (dostęp: 08.01.2019).

⁵¹ Systemic Risk Council, *Activation of the countercyclical capital buffer*, Recommendation, 20 December 2017 (dostęp: 08.01.2019).

niu 2017 r. Rada zarekomendowała ustalenie wskaźnika CCyB na poziomie 0,5%, z czym organ wyznaczony się zgodził i aktywował bufor antycykliczny w pierwszym kwartale 2018 r. (patrz tabela 8).

W związku z dalszym wzrostem akcji kredytowej, szczególnie dla sektora przedsiębiorstw, oraz rosnącymi cenami nieruchomości, w trzecim kwartale 2018 r. zdecydowano o podniesieniu wskaźnika CCyB do 1%⁵². Komunikaty Rady Ryzyka Systemowego wskazują jednak, że organ ten nie wyklucza kontynuowania w 2019 r. rekomendacji odnośnie do podwyższania wskaźnika CCyB o kolejne 0,5 p.p.⁵³.

Francja

We Francji organem wyznaczonym jest Wysoka Rada ds. Stabilności Finansowej (ang. *High Council for Financial Stability*), która pełni także funkcję organu makroostrożnościowego. Ciekawostką jest to, że decyzje dotyczące poziomu bufora antycyklicznego są podejmowane przez Wysoką Radę na wniosek prezesa Banku Francji. Oznacza to, że najpierw prezes banku centralnego przedstawia propozycję w zakresie zmiany wskaźnika CCyB i nad tą propozycją debatuje Wysoka Rada ostatecznie ją przyjmując lub odrzucając.

Podejmując decyzje dotyczące poziomu CCyB we Francji, poza kalkulacją standaryzowanej luki kredytowej, zgodnie z metodologią bazylejską, obliczana jest także dodatkowa luka kredytowa, która lepiej odzwierciedla dynamikę zjawisk kredytowych we francuskim systemie finansowym. Pierwszą decyzję w zakresie bufora antycyklicznego podjęto w czwartym kwartale 2015 r. ustalając wówczas wskaźnik CCyB na poziomie 0%, przy czym standaryzowana luka kredytowa wyniosła wówczas 5,6%, co odpowiadało wskaźnikowi referencyjnemu 1%. Natomiast dodatkowa luka kredytowa była ujemna (-0,46%). Na podstawie analizy wskaźników uzupełniających, tj. dynamiki cen nieruchomości i zmiany innych wskaźników makroekonomicznych i monetarnych, nie stwierdzono akumulacji cyklicznego ryzyka systemowego⁵⁴.

Tabela 9. Aktywacja CCyB w Francji – główne parametry (w %)

Data decyzji	Standaryzowana luka kredytowa	Dodatkowa luka kredytowa	Wskaźnik referencyjny CCyB	Wskaźnik referencyjny CCyB oparty na dodatkowej luce kredytowej	Wskaźnik ustalony CCyB	Od kiedy obowiązuje wskaźnik CCyB
29.06.2018	3,8	0,7	0,5	0	0,25	01.07.2019

Źródło: dane ze strony: www.esrb.europa.eu

⁵² Systemic Risk Council, Increase of the countercyclical capital buffer rate, Recommendation, 25 September 2018 (dostęp: 08.01.2019).

⁵³ Press release after meeting of the Systemic Risk Council, 18.12.2018 (dostęp: 08.01.2019).

⁵⁴ Décision no HCSF/2015/1 du Haut Conseil de stabilité financière du relative au taux du coussin de fonds propres contracyclique, 30.12.2015 (dostęp: 08.01.2019).

Zerowy poziom wskaźnika CCyB był utrzymywany aż do połowy 2018 r. Wówczas to, w związku z narastającym ryzykiem w systemie finansowym, Wysoka Rada zdecydowała o ustaleniu wskaźnika CCyB na poziomie 0,25%⁵⁵, przy czym standaryzowana luka wyniosła 3,8%, a dodatkowa luka kredytowa 0,7% (patrz tabela 9). Stwierdzono podwyższony poziom cyklicznego ryzyka systemowego. W latach 2016–2018 ponad dwukrotnie wzrósł poziom wskaźnika kredyt-do-PKB (z 93% w pierwszym kwartale 2016 r. do 192% w trzecim kwartale 2018 r.). Ponadto zaobserwowano wzrost zadłużenia sektora niefinansowego w relacji do PKB, który wyniósł 130,2% w czwartym kwartale 2017 r. kształtując się powyżej średniej dla strefy euro. Dynamiczny wzrost zadłużenia szczególnie dotyczył przedsiębiorstw niefinansowych. Jako dodatkowe czynniki ryzyka, stanowiące przesłankę do aktywacji CCyB, wskazano także luzowanie standardów kredytowych przez banki, rosnące ceny nieruchomości, a także niepewność polityczną i zmienność na rynkach finansowych⁵⁶.

Irlandia

W Irlandii organem wyznaczonym jest Bank Centralny Irlandii, który jest także odpowiedzialny za nadzór mikro- i makroostrożnościowy. W odniesieniu do metodologii, bank centralny, poza standaryzowaną luką kredytową, oblicza także dodatkową lukę kredytową bazującą na innej definicji kredytu⁵⁷. Podobnie jak we Francji, pierwszą decyzję co do bufora antycyklicznego podjęto w czwartym kwartale 2015 r. ustalając wówczas wskaźnik CCyB na zerowym poziomie, w związku z niską dynamiką zjawisk kredytowych oraz spadającym poziomem zadłużenia gospodarstw domowych⁵⁸. Zerowy wskaźnik CCyB utrzymywano aż do drugiego kwartału 2018 r. Wówczas to Bank Centralny Irlandii zdecydował o podwyższeniu tego parametru do 1%, dając bankom 12 miesięcy na dostosowanie się do nowego wymogu. Przesłanką do aktywacji bufora antycyklicznego nie była standaryzowana luka kredytowa ani dodatkowa luka kredytowa, gdyż obydwie pozostawały nadal głęboko ujemne⁵⁹ (patrz tabela 10). Niemniej jednak na podstawie analizy dodatkowych zmiennych i wskaźników zidentyfikowano pojawiające się cykliczne ryzyko systemowe. Obserwowany przez ostatnią dekadę wątki wzrost kredytu zakończył się. Akcja kredytowa znowu zaczęła rosnąć, a szczególnie dynamiczny wzrost pojawił się w segmencie kredytów mieszkaniowych, kredytów konsumenckich i kredy-

⁵⁵ Décision no D-HCSF-2018-3 du Haut Conseil de stabilité financière, Relative au taux du coussin de fonds propres contracyclique, 29.06.2018 (dostęp: 08.01.2019).

⁵⁶ Haut Conseil de stabilité financière, Press release, 11.06.2018 (dostęp: 08.01.2019).

⁵⁷ E. O'Brien, M. O'Brien, S. Velasco, *Measuring and mitigating cyclical systemic risk in Ireland: The application of the countercyclical capital buffer*, Financial Stability Notes, No. 4, Central Bank of Ireland, 2018, s. 8.

⁵⁸ Central Bank of Ireland, Introduction of the CCB in Ireland and announcement of buffer rate, 8 December 2015 (dostęp: 09.01.2018).

⁵⁹ Jak zauważono w uzasadnieniu decyzji o aktywacji CCyB, przydatność luki kredytowej jako miernika jest ograniczona w przypadku Irlandii, ze względu na zaburzenia w szeregach czasowych spowodowane boomem kredytowym z połowy lat 2000.

tów dla dużych przedsiębiorstw. Zwrócono uwagę, że gospodarka irlandzka rośnie, a wraz z nią ceny nieruchomości zarówno mieszkalnych, jak i komercyjnych. Za dodatkowe czynniki ryzyka uznano także wysoki poziom zadłużenia gospodarstw domowych oraz wysoki poziom złych kredytów (ang. *non-performing loans*, NPL) w bilansach banków, a także nowe standardy rachunkowości (IFRS9), które w opinii banku centralnego mogą wzmacniać procykliczne zachowanie banków w odniesieniu do poziomu rezerw na kredyty⁶⁰.

Tabela 10. Aktywacja CCyB w Irlandii – główne parametry (w %)

Data decyzji	Standaryzowana luka kredytowa	Dodatkowa luka kredytowa	Wskaźnik referencyjny CCyB	Wskaźnik referencyjny CCyB oparty na dodatkowej luce kredytowej	Wskaźnik ustalony CCyB	Od kiedy obowiązuje wskaźnik CCyB
05.07.2018	-87	-77	0	0	1,0	05.07.2019

Źródło: dane ze strony: www.esrb.europa.eu

Bułgaria

Bułgaria jest kolejnym krajem, w którym organem wyznaczonym jest bank centralny. Narodowy Bank Bułgarii pierwszą decyzję w sprawie bufora antycyklicznego ogłosił także w czwartym kwartale 2015 r. Aż do trzeciego kwartału 2018 r. organ wyznaczony utrzymywał wskaźnik CCyB na poziomie zerowym. Zgodnie z międzynarodowymi wytycznymi Narodowy Bank Bułgarii stosuje tylko standardową metodologię bazylejską (nie kalkuluje się dodatkowej luki kredytowej). Pomimo nadal silnie ujemnej standaryzowanej luki kredytowej (patrz tabela 11), podjęto decyzję o aktywacji bufora antycyklicznego. Od czwartego kwartału 2019 r. wskaźnik bufora antycyklicznego dla bułgarskich ekspozycji kredytowych będzie wynosił 0,5%. Motywując swoją decyzję, bank centralny zwrócił uwagę, że bułgarska gospodarka weszła w fazę ekspansji, o czym świadczy wysoka dynamika wzrostu kredytu dla sektora niefinansowego, szczególnie gospodarstw domowych⁶¹. Wskaźnik kredyt-do-PKB wyniósł 100,6%. Z komunikatu Narodowego Banku Bułgarii wynika, iż analizuje on także dodatkowe wskaźniki zgodnie z zaleceniem ERRS/2014/1, niemniej jednak nie podano, które dokładnie są to wskaźniki⁶².

⁶⁰ Central Bank of Ireland, Countercyclical capital buffer rate announcement, 5 July 2018 (dostęp: 09.01.2018).

⁶¹ Bulgarian National Bank, Press release, 26 September 2018 (dostęp: 09.01.2018).

⁶² Ogólne informacje o celu stosowaniu CCyB oraz metodologii Narodowego Banku Bułgarii dostępne są na stronie: <http://www.bnb.bg/BankSupervision/BSCapitalBuffers/BSBCCountercyclical/index.htm>

Tabela 11. Aktywacja CCyB w Bułgarii – główne parametry (w %)

Data decyzji	Standaryzowana luka kredytowa	Wskaźnik referencyjny CCyB	Wskaźnik ustalony CCyB	Od kiedy obowiązuje wskaźnik CCyB
26.09.2018	-42,7	0	0,5	01.10.2019

Źródło: dane ze strony: www.esrb.europa.eu

Luksemburg

Funkcję organu wyznaczonego w Luksemburgu pełni organ nadzoru finansowego, który ustala wskaźnik CCyB po konsultacji z bankiem centralnym i biorąc pod uwagę zalecenia krajowego komitetu ryzyka systemowego (ang. *National Systemic Risk Committee*). W grudniu 2018 r. organ wyznaczony, zgodnie z zaleceniem komitetu makroostrożnościowego, ustalił po raz pierwszy dodatni wskaźnik bufora antycyklicznego na poziomie 0,25%. Należy podkreślić, że standaryzowana luka kredytowa (liczona na szerokim agregacie kredytowym) wynosiła prawie -60%⁶³ (patrz tabela 12), co podkreśla mało użyteczny charakter rekomendacji bazylejskich w zakresie zawiązywania antycyklicznego bufora kapitałowego. Niemniej jednak w oficjalnym uzasadnieniu swojej decyzji luksemburski organ wyznaczony powołuje się na lukę kredytową liczoną na wąskim agregacie kredytowym, która wyniosła -0,1%, stwierdzając także, że zbliża się ona stopniowo do 2%, a więc prognozy aktywacji CCyB. Główne przyczyny, dla których zdecydowano się zawiązać bufor antycykliczny, to: wysoka dynamika kredytu (szczególnie dla przedsiębiorstw – powyżej 16% r/r) oraz zauważalne sygnały przewartościowania cen nieruchomości. Uznano, że dalsze przyspieszenie aktywności kredytowej w bieżącym otoczeniu makroekonomicznym będzie prawdopodobnie źródłem ryzyka systemowego⁶⁴. W związku z powyższym aktywacja CCyB jest działaniem prewencyjnym.

Tabela 12. Aktywacja CCyB w Luksemburgu – główne parametry (w %)

Data decyzji	Standaryzowana luka kredytowa	Wskaźnik referencyjny CCyB	Wskaźnik ustalony CCyB	Od kiedy obowiązuje wskaźnik CCyB
31.12.2018	-58,2	0	0,25	01.01.2020

Źródło: dane ze strony: www.esrb.europa.eu oraz BIS.

⁶³ Zgodnie z danymi dla Luksemburga na stronie Banku Rozrachunków Międzynarodowych (dostęp: 04.02.2019).

⁶⁴ Règlement CSSF N° 18-07 sur la fixation du taux de coussin contracyclique pour le premier trimestre 2019, N° 1200 du 31 décembre 2018 (dostęp: 30.01.2019).

Na zakończenie analizy doświadczeń międzynarodowych warto także wspomnieć o podejściu szwajcarskim do bufora antycyklicznego, gdzie również stosuje się **sektorowy bufor antycykliczny**⁶⁵. Rozwiązanie przyjęte w Szwajcarii zakłada, że bufor antycykliczny może być stosowany na szeroką skalę – zgodnie z zasadami Bazylei III – lub może dotyczyć tylko określonych segmentów rynku kredytowego⁶⁶. W związku z występującymi nierównowagami na rynku mieszkaniowym, w lutym 2013 r. aktywowano sektorowy CCyB ukierunkowany na ten właśnie sektor, ustalając dla niego wskaźnik CCyB na poziomie 1%. W styczniu 2014 r. został on zwiększony do 2%⁶⁷. Decyzje te zostały podjęte przez Szwajcarską Radę Federalną (ang. *Swiss Federal Council*) na wniosek Narodowego Banku Szwajcarii.

Oceniając koncepcję sektorowego bufora antycyklicznego, należy wskazać zarówno potencjalne korzyści, jak i wątpliwości związane z jego użytecznością. Z jednej strony, w literaturze wskazuje się, że sektorowe zastosowanie bufora antycyklicznego może mieć bardziej bezpośredni wpływ na źródło ryzyka systemowego, przy mniejszych kosztach dla gospodarki jako całości. Tym samym, oczekuje się, że sektorowy CCyB może być bardziej skutecznym narzędziem w adresowaniu nierównowag sektorowych⁶⁸. Z drugiej strony, brak doświadczeń nie pozwala też jednoznacznie stwierdzić, czy i w jakim stopniu rozwiązanie sektorowego CCyB byłoby w stanie podtrzymać akcję kredytową w czasie spadku koniunktury. Przeciwnicy sektorowego stosowania CCyB podnoszą także argument, że w istocie istnieją już obecnie alternatywne sektorowe instrumenty makroostrożnościowe, np. sektorowe wagi ryzyka czy ograniczenia na wskaźniki LTV, LTI, D(S)TI⁶⁹. Wagi ryzyka oraz sektorowy bufor antycykliczny są bardzo zbliżonymi instrumentami. Ponadto stosowanie sektorowego CCyB kreuje także wyzwania związane ze stworzeniem odpowiedniej metodologii i kalibracji, a także zbadaniem jego interakcji z bazylejskim buforem antycyklicznym i innymi sektorowymi instrumentami makroostrożnościowymi. Niewątpliwie włączenie sektorowego CCyB do instrumentarium makroostrożnościowego zwiększa złożoność i stopień skomplikowania decyzji makroostrożnościowych w zakresie antycyklicznych buforów kapitałowych.

Podsumowując, dokonany przegląd doświadczeń wyraźnie wskazuje, że metodologia bazylejska jest jedynie punktem wyjściowym do analizy ryzyka cyklicznego i podjęcia ewentualnie decyzji o aktywowaniu, bądź podwyższeniu bufora antycyklicznego (patrz rysunek 2). W przypadku niektórych krajów, standaryzowana luka kredytowa nie odzwierciedla właściwie zjawisk zachodzących w systemie finansowym i tym samym daje błędne sygnały (m.in. dlatego, że długość cyklu finansowego

⁶⁵ Koncepcję sektorowego bufora antycyklicznego przedstawiono szerzej w: Basel Committee on Banking Supervision, *Towards a sectoral application of the countercyclical buffer: A literature review*, Working Paper 32, Bank for International Settlements, March 2018.

⁶⁶ Swiss National Bank Implementing the countercyclical capital buffer in Switzerland: concretising the Swiss National Bank's role, February 2014, Berne.

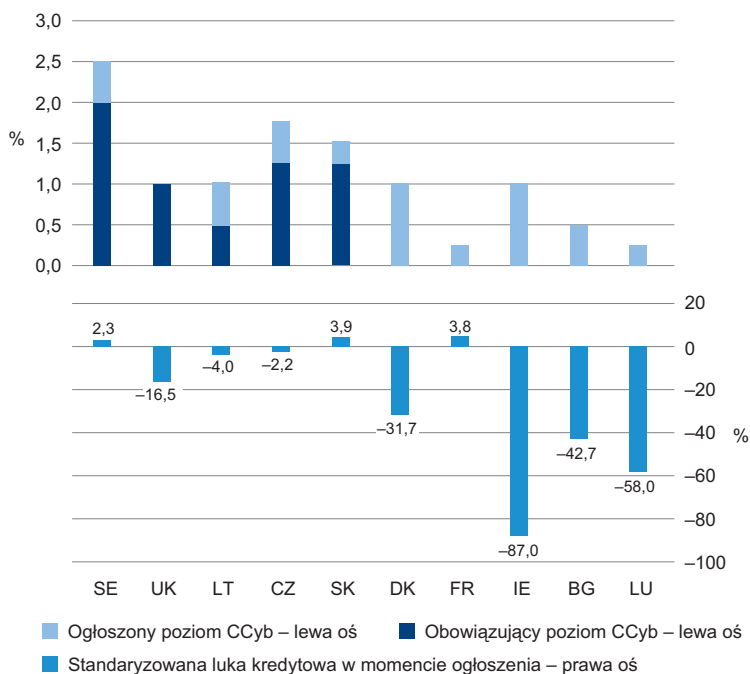
⁶⁷ Swiss National Bank, Stance of the Basel III countercyclical capital buffer in Switzerland, 28 February 2018, Berne.

⁶⁸ Basel Committee on Banking Supervision, *Towards a sectoral application...*, *op. cit.*

⁶⁹ *Ibidem*.

w każdym kraju jest inna). W związku z powyższym, organy wyznaczone wprowadzają pewne modyfikacje do metodologii bazylejskiej lub wypracowują własną, lepiej oddającą specyfikę krajowego systemu finansowego. Jest to zgodne z rekomendacjami Komitetu Bazylejskiego oraz ERRS, które mają świadomość ograniczeń luki kredytowej i same zachęcają organy krajowe do analizy również innych zmiennych ilościowych, jak i wykorzystania oceny eksperckiej (tzw. *guided discretion*).

Rysunek 2. Bufor antycykliczny na tle luki kredytowej w analizowanych krajach



Objaśnienie: zaprezentowane na wykresie dane dotyczą najbardziej aktualnych z analizowanych w artykule decyzji organów wyznaczonych w zakresie poziomu wskaźnika CCyB.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ERRS oraz BIS.

Stosowanie metodologii bazylejskiej może nie być właściwe w przypadku krajów, w których wystąpiły zmiany strukturalne, transformacja gospodarki lub istnieją luki danych skutkujące posiadaniem jedynie krótkich szeregów czasowych. Problematyczne może być wówczas założenie, że długość cyklu finansowego wynosi 20 lat (zgodnie z rekomendacjami ERRS). Długość szeregów czasowych, na podstawie których wyznaczany jest cykl, często jest krótsza. Z takimi problemami muszą się zmierzyć niektóre organy wyznaczone naszego regionu. Dlatego też w wielu krajach stosuje się inne podejście niż zalecane przez Komitet Bazylejski. Przykładowo, Narodowy Bank Czech wykorzystuje złożony wskaźnik cyklu finansowego (ang. *composite financial cycle indicator*, FCI) składający się z szeregu zmiennych

obejmujących zarówno popytowe, jak i podażowe czynniki, które dobrze ilustrują cykliczne zmiany w percepcji ryzyka finansowego⁷⁰. Z kolei, Narodowy Bank Słowacji stosuje autorski wskaźnik zagregowany *Cyclogram*, który obejmuje 6 kluczowych i 7 dodatkowych zmiennych najlepiej odzwierciedlających tendencje kredytowe⁷¹.

Jednym z wątków debaty na temat metodologii bufora antycyklicznego jest tzw. neutralny wskaźnik CCyB ustalony na niezerowym poziomie w normalnych warunkach finansowych. Niektóre organy wyznaczone (np. bank centralny Litwy czy Bank Anglii) argumentują, że ustalenie wskaźnika CCyB na niezerowym poziomie w warunkach standardowego ryzyka pozwala na stopniowe budowanie bazy kapitałowej banków, uwzględniając opóźnienia czasowe związane z implementacją wymogu w zakresie CCyB. Jest to podejście ostrożnościowe zmuszające banki do utrzymywania dodatkowego kapitału, nawet w sytuacji gdy cykliczne ryzyko systemowe nie zostało zidentyfikowane.

5. Bufor antycykliczny w Polsce

Polska jako państwo członkowskie Unii Europejskiej była zobowiązana do implementacji dyrektywy CRDIV, a tym samym do wprowadzenia do polskiego porządku prawnego bufora antycyklicznego. Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. *o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym*⁷² (dalej Ustawa) reguluje stosowanie tego instrumentu w Polsce. Należy zaznaczyć, że ustawodawca określił wskaźnik bufora antycyklicznego na poziomie 0%, który stosuje się od 1 stycznia 2016 r. Poziom ten obowiązuje aż do ustanowienia innego poziomu bufora antycyklicznego przez Ministra Finansów, który jest organem wyznaczonym w rozumieniu CRDIV.

Zgodnie z Ustawą Komitet Stabilności Finansowej działający w formule makroostrożnościowej (KSF-M), a więc pod przewodnictwem Prezesa Narodowego Banku Polskiego (NBP), dokonuje w cyklu kwartalnym kalkulacji wskaźnika referencyjnego bufora antycyklicznego. Komitet nie podejmuje jednak ostatecznej decyzji w zakresie wysokości obowiązującego wskaźnika CCyB, gdyż jego uprawnienia ograniczają się jedynie do pośredniego oddziaływania na system finansowy, tj. wydawania niewiążących prawnie rekomendacji. Co kwartał KSF-M przedstawia rekomendację skierowaną do Ministra Finansów, w której to zaleca określony poziom wskaźnika bufora antycyklicznego. Decyzje te są podejmowane według materiałów analitycznych przygotowanych przez Narodowy Bank Polski, które są publikowane na stronie internetowej NBP⁷³. Minister Finansów jako adresat rekomendacji KSF-M jest

⁷⁰ J. Hájek, J. Frait, M. Plašil, *The countercyclical capital buffer in the Czech Republic*, Financial Stability Report 2016/2017, Czech National Bank, s. 109.

⁷¹ S. Rychtárik, *Analytical background for the countercyclical capital buffer decisions in Slovakia*, BIATEC, 4/2014.

⁷² Dz.U. poz. 1513 z dnia 1.10.2015 r.

⁷³ Dostępne są na stronie: <http://www.nbp.pl/nadzormakroostroznościowy/publikacje.aspx>

w pełni niezależny w ustaleniu obowiązującego wskaźnika bufora antycyklicznego. Oznacza to, że Minister Finansów może, ale nie musi, zgodzić się z rekomendacją KSF-M. Komunikaty przekazywane po posiedzeniach KSF-M⁷⁴ informują, że dotychczas Minister Finansów zgadzał się z propozycjami Komitetu w zakresie wysokości wskaźnika bufora antycyklicznego. Tym samym nie było do tej pory konieczności podejmowania działań legislacyjnych w tym zakresie. W przypadku, gdy zostanie zarekomendowane podniesienie wysokości wskaźnika bufora antycyklicznego i Minister Finansów zgodzi się z takim zaleceniem, zgodnie z Ustawą, jest zobowiązany do wydania rozporządzenia w tym zakresie, które to będzie bezpośrednio wiążące prawnie.

Metodologia wyznaczania wskaźnika bufora antycyklicznego opiera się na wytycznych bazylejskich i zaleceniu ERRS. Poza standaryzowaną luką kredytową obliczana jest także dodatkowa luka kredytowa uwzględniająca długość cyklu finansowego Polski. Długość cyklu finansowego przyjęta w standaryzowanej luce kredytowej wynosi 20 lat, natomiast długość cyklu finansowego w Polsce jest krótsza i wynosi średnio ok. 7 lat⁷⁵. Od początku 2016 r. obydwie luki kredytowe pozostają ujemne, przy czym dodatkowa luka kredytowa jest bliższa zeru – w czwartym kwartale 2018 r. wyniosła ona -2,1%, podczas gdy standaryzowana luka kredytowa była na poziomie -7,2%⁷⁶. Analizy w zakresie cyklicznego ryzyka systemowego uwzględniają także inne wskaźniki, których monitorowanie zaleca ERRS, tj. np. miary dotyczące cen na rynku nieruchomości, saldo na rachunku obrotów bieżących, wskaźnik obsługi długu. Wykorzystywane są także modele wczesnego ostrzegania przed kryzysami bankowymi uwzględniające czynniki krajowe i globalne, bądź tylko krajowe.

Od wprowadzenia bufora antycyklicznego do polskiego porządku prawnego, tj. 1 stycznia 2016 r., Komitet w swoich rekomendacjach konsekwentnie podtrzymuje, że nie ma przesłanek do ustalenia wskaźnika bufora antycyklicznego powyżej 0%. Decyzje te są motywowane następującymi argumentami⁷⁷:

- luki kredytowe zarówno standaryzowana, jak i dodatkowa⁷⁸, są ujemne⁷⁹,
- wskaźnik referencyjny jest równy 0%,

⁷⁴ Komunikaty po posiedzeniach KSF-M są publikowane na stronie internetowej: <http://www.nbp.pl/nadzormakroostroznościowy/index.aspx> (dostęp: 12.02.2018).

⁷⁵ M. Piątek, P. Wdowiński, J. Kaszowska, *Identyfikacja cech cyklu finansowego i jego synchronizacji z cyklem koniunkturalnym*, Materiały i Studia nr 332, Narodowy Bank Polski, 2018, s. 19.

⁷⁶ Narodowy Bank Polski, *Poziom bufora antycyklicznego w Polsce...*, op. cit., s. 6–7.

⁷⁷ Narodowy Bank Polski, *Wskaźniki cyklu kredytowego oraz kalibracja antycyklicznego bufora kapitałowego w Polsce*, Materiał dla Komitetu Stabilności Finansowej, luty 2016 r.; Narodowy Bank Polski, *Poziom bufora antycyklicznego w Polsce*, Materiał dla Komitetu Stabilności Finansowej, grudzień 2018 r.

⁷⁸ Dodatkowa luka kredytowa uwzględnia charakterystykę cyklu finansowego w Polsce. Więcej zob.: Narodowy Bank Polski, *Antycykliczny bufor kapitałowy i modele wczesnego ostrzegania przed kryzysami bankowymi. Zastosowanie dla Polski*. Materiał dla Komitetu Stabilności Finansowej, maj 2016, s. 13 (dostęp: 12.02.2018).

⁷⁹ Z wyjątkiem decyzji podjętej w IQ2016, kiedy to luka kredytowa wyniosła 0,05%. *Wskaźniki cyklu kredytowego oraz kalibracja antycyklicznego bufora kapitałowego...*, op. cit., s. 2.

- modele wczesnego ostrzegania przed kryzysem bankowym⁸⁰ wskazują na niskie prawdopodobieństwo kryzysu wywołanego nadmierną akcją kredytową,
- pozostałe analizowane zmienne dotyczące dynamiki akcji kredytowej, sytuacji na rynku nieruchomości czy wyceny ryzyka sugerują, że natężenie ryzyka systemowego nie jest wysokie.

Analiza przedstawiona w części 4 artykułu wskazuje, że przyczynami, dla których zawiązywano bufor antycykliczny w innych krajach, były głównie dynamika akcji kredytowej, dynamika cen nieruchomości, poziom zadłużenia, a także ryzyko geopolityczne (związane m.in. z wyjściem Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej). W Polsce zgodnie z *Raportem o stabilności systemu finansowego* ryzyko nadmiernego wzrostu kredytów ogółem jest niskie. Rynek nieruchomości znajduje się w fazie wysokiej aktywności, jednakże wzrost cen nieruchomości jest umiarkowany. Ponadto rosnący popyt na tym rynku jest finansowany w dużej mierze ze środków własnych, co sprzyja utrzymaniu stabilności finansowej. W porównaniu z innymi krajami unijnymi poziom zadłużenia kredytowego przedsiębiorstw i gospodarstw domowych nie tworzy nierównowag finansowych. Ryzyko geopolityczne będące efektem wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej związane jest głównie z rynkiem instrumentów pochodnych. Natomiast, skutki Brexitu widoczne w sektorze bankowym byłyby marginalne, gdyż ekspozycje kredytowe polskich banków wobec podmiotów brytyjskich są nieistotne⁸¹. Należy więc uznać, że przyczyny, dla których aktywowano CCyB w krajach UE, nie mają odwzorowania w polskim systemie finansowym. Jak wspomniano powyżej, modele wczesnego ostrzegania również nie dają podstaw do podwyższenia CCyB, dlatego decyzje polskiego organu wyznaczonego dotyczące pozostawienia bufora na poziomie 0% należy uznać za słuszne.

Podsumowanie

Analiza przedstawiona w niniejszym artykule wskazuje, że bufor antycykliczny wszedł na stałe do instrumentarium makroostrożnościowego i jest najczęściej wykorzystywanym instrumentem makroostrożnościowym w UE. Wynika to przede wszystkim z przepisów CRDIV, która zobowiązuje krajowe organy wyznaczone, by kwartalnie monitorowały cykliczne ryzyko systemowe oraz ustalały wskaźnik CCyB. Spośród 28 krajów UE, dodatni wskaźnik CCyB został ustalony już w 10 z nich. Przesłanki aktywacji CCyB w tych krajach zostały przeanalizowane w artykule. Na podstawie analizy można wysnuć następujące wnioski.

Po pierwsze, wydaje się, że kwestia uczestnictwa w unii bankowej ma pewien wpływ na decyzję o zastosowaniu i wysokości wskaźnika bufora antycyklicznego. Spośród analizowanych krajów pięć z nich należy do eurolandu (Litwa, Irlandia,

⁸⁰ Opis stosowanych modeli wczesnego ostrzegania i ich zastosowanie dla Polski zostało opisane w materiale: *Antycykliczny bufor kapitałowy i modele wczesnego ostrzegania przed kryzysami bankowymi. Zastosowanie dla Polski...*, op. cit.

⁸¹ Narodowy Bank Polski, *Raport o stabilności systemu finansowego*, grudzień 2018 r.

Francja, Luksemburg, Słowacja). Pozostałe pięć krajów znajduje się jednak poza strefą euro (Szwecja, Dania, Czechy, Bułgaria, Wielka Brytania). Na uwagę zasługuje fakt, że poziomy wskaźników CCyB w krajach spoza strefy euro są wyższe (od 0,5% w BG do 2,5% w SE), a także, iż kraje te wcześniej podjęły decyzje o aktywacji tego instrumentu (już w latach 2014–2015). W krajach unii bankowej w zdecydowanej większości decyzje o ustaleniu dodatknych wskaźników CCyB zostały podjęte w 2018 r. Ponadto warto zauważyć, że strefa euro liczy 19 krajów, co oznacza, iż w 14 z nich wskaźnik CCyB jest nadal utrzymywany na zerowym poziomie. Natomiast poza strefą euro jest jedynie 9 krajów, z czego 5 z nich już uruchomiło bufor antycykliczny. Tym samym, można stwierdzić, że kraje nienależące do unii walutowej aktywniej stosują ten instrument makroostrożnościowy.

Tabela 13. Podsumowanie badania w zakresie przydatności metodologii bazylejskiej do wyznaczenia wskaźnika CCyB w analizowanych krajach unijnych

	Krajowy organ wyznaczony oblicza:	
	standaryzowaną lukę kredytową	dotatkową lukę kredytową
Szwecja	TAK (dodatnia)	NIE
Czechy	TAK (dodatnia)	TAK (ujemna)
Wielka Brytania	TAK (ujemna)	NIE
Słowacja	TAK (ujemna)	TAK (dodatnia)
Litwa	TAK (ujemna)	TAK (ujemna)
Dania	TAK (ujemna)	NIE
Francja	TAK (dodatnia)	TAK (dodatnia)
Irlandia	TAK (ujemna)	TAK (ujemna)
Bułgaria	TAK (ujemna)	NIE
Luksemburg	TAK (ujemna)	NIE

W nawiasie podano czy dana luka była dodatnia czy ujemna w momencie podejmowania decyzji o aktywacji bufora antycyklicznego.

Źródło: opracowanie własne.

Po drugie, dokonany w artykule przegląd doświadczeń pokazuje, że spośród 10 analizowanych krajów aż w 7 z nich bufor antycykliczny został aktywowany mimo ujemnej standaryzowanej luki kredytowej (patrz tabela 13). W pozostałych 3 przypadkach standaryzowana luka kredytowa była dodatnia, jednak wskaźnik CCyB został ustalony na innym poziomie niż wynikałoby to z powiązanego z luką wskaźnika referencyjnego (z wyjątkiem Czech). Należy również zauważyć, że w 5 spośród analizowanych krajów organ wyznaczony oblicza także dodatkową lukę kredytową,

która także nie była wystarczającym uzasadnieniem do decyzji w zakresie aktywacji bufora antycyklicznego. Tym samym można stwierdzić, że luka kredytowa to tylko wskaźnik pomocniczy w ustalaniu poziomu wskaźnika CCyB. Organy wyznaczone analizują szerszy zestaw zmiennych, a w szczególności dynamikę cen nieruchomości, poziom zadłużenia, a także ryzyko geopolityczne. Decyzje o uruchomieniu, bądź podniesieniu wskaźnika bufora antycyklicznego w analizowanych krajach nie wynikały bezpośrednio ze wskazań luki kredytowej, która w większości z nich pozostaje ujemna. Przesłanką były natomiast wyniki analizy dodatkowych zmiennych połączone z oceną ekspercką.

Po trzecie, można wskazać, że istnieją także niekonwencjonalne i często dyskusyjne rozwiązania w zakresie stosowania CCyB. Dotyczy to utrzymywania niezerowego poziomu bufora antycyklicznego w normalnych warunkach, gdy ryzyko cykliczne jest oceniane jako umiarkowane (podejście stosowane w Wielkiej Brytanii i na Litwie) oraz jego sektorowe zastosowanie (Szwajcaria).

Po czwarte, w Polsce podobnie jak w innych analizowanych krajach, użyteczność standaryzowanej luki kredytowej jest ograniczona. Dlatego też, obok luki kredytowej i innych zmiennych wyliczanych zgodnie ze standardami bazylejskimi, stosuje się modele wczesnego ostrzegania. Informują one o prawdopodobieństwie kryzysu finansowego i dostosowują poziom bufora antycyklicznego do obecnej sytuacji w sektorze finansowym. Dotychczas, w ocenie polskiego organu wyznaczonego nie zaistniały przesłanki aktywacji tego instrumentu makroostrożnościowego.

Bibliografia

Wydawnictwa zwarte

Basel Committee on Banking Supervision, *Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems*, December 2010 (rev June 2011).

Basel Committee on Banking Supervision, *Guidance for national authorities operating the countercyclical capital buffer*, December 2010.

Basel Committee on Banking Supervision, *Range of practices in implementing the countercyclical capital buffer policy*, June 2017.

Basel Committee on Banking Supervision, *Towards a sectoral application of the countercyclical buffer: A literature review*, Working Paper 32, Bank for International Settlements, March 2018.

Beau D., Clerc L., Mojon B., *Macro-Prudential Policy and the Conduct of Monetary Policy*, Banque de France, 2011.

Behn M., Haselmann R., Wachtel P., *Procyclical Capital Regulation and Lending*, „The Journal of Finance” 2015, vol. 71(2).

Dobrzańska A., *Kolegialne organy makroostrożnościowe w UE – analiza rozwiązań instytucjonalnych*, „Bezpieczny Bank” 2018, Nr 1 (70).

Dobrzańska A., *Makroostrożnościowy wymiar regulacji CRDIV/CRR*, „Bezpieczny Bank” 2015, Nr 1(58).

Dobrzańska A., *Polityka makroostrożnościowa – zagadnienia instytucjonalne. Teoria i dotychczasowe doświadczenia w Unii Europejskiej*, Materiały i Studia nr 307, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2014.

Dobrzańska A., *Polityka makroostrożnościowa banku centralnego*, Difin, Warszawa 2016.

Dobrzańska A., *Polityka makroostrożnościowa jako narzędzie łagodzenia procyklicznej działalności banków*, FINANSE Nr 1(7), Komitet Nauk o Finansach Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2014.

Drehmann M., Borio C., Gambacorta L., Jimenez G., Trucharte C., *Countercyclical capital buffer: Exploring options*, BIS Working Paper No. 317, Bank for International Settlements, 2010.

European Systemic Risk Board, *Implementation of the countercyclical capital buffer regime in the European Union*, Macro-prudential Commentaries, Issue No. 8, December 2016.

Hájek J., Frait J., Plašil M., *The countercyclical capital buffer in the Czech Republic*, Financial Stability Report 2016/2017, Czech National Bank.

International Monetary Fund, *Staff Guidance Note on Macroprudential Policy – Detailed Guidance on Instruments*, 2014.

Komitet Stabilności Finansowej, *Nadzór makroostrożnościowy w Polsce – ramy instytucjonalno-funkcjonalne*, Warszawa maj 2016.

Kurowski Ł., Rogowicz K., *Are business and credit cycles synchronised internally or externally?* Economic Modelling 2018, vol. 74.

Kurowski Ł., Smaga P., *Monetary Policy and Cyclical Systemic Risk-Friends or Foes?* „Prague Economic Papers” 2018, Vol. 27, No. 5.

Narodowy Bank Polski, *Report o stabilności systemu finansowego*, grudzień 2018.

O’Brien E., O’Brien M., Velasco S., *Measuring and mitigating cyclical systemic risk in Ireland: The application of the countercyclical capital buffer*, Financial Stability Notes, No. 4, Central Bank of Ireland, 2018.

Osiński J., Seal K., Xooquduin L., *Macroprudential and Microprudential Polices: Towards Cohabitation*, IMF Staff Discussion Note SDN 13/05, International Monetary Fund, 2013.

Pipień M., Wdowiński P., Kaszowska J., *Identyfikacja cech cyklu finansowego i jego synchronizacji z cyklem koniunkturalnym*, Materiały i Studia nr 332, Narodowy Bank Polski, 2018.

Report of the Financial Stability Forum on Addressing Procyclicality in the Financial System, Financial Stability Forum, April 2009.

Rychtárik S., *Analytical background for the countercyclical capital buffer decisions in Slovakia*, BIATEC, 4/2014.

Akty prawne i regulacje

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 23 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożno-

ściowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE, Dz.U. UE L 176/338 z dnia 27.06.2013.

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym, Dz.U. poz. 1513 z dnia 1.10.2015 r.

Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 18 czerwca 2014 r. w sprawie wytycznych dotyczących ustalania wskaźników bufora antycyklicznego (ERRS/2014/1), Dz.U. UE C293/1 z dnia 2.09.2014.

Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie mandatu makroostrożnościowego organów krajowych (ERRS/2011/3), Dz.U. UE C 41/1 z dnia 14.2.2012.

Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 4 kwietnia 2013 r. w sprawie celów pośrednich i instrumentów polityki makroostrożnościowej (ERRS/2013/1), Dz.U. UE C 170/1 z dnia 15.06.2013.

Źródła internetowe

Bulgarian National Bank, Press release, 26 September 2018.

Central Bank of Ireland, Countercyclical capital buffer rate announcement, 5 July 2018.

Central Bank of Ireland, Introduction of the CCB in Ireland and announcement of buffer rate, 8 December 2015.

Czech National Bank, Provision of a general nature on setting the countercyclical buffer for the Czech Republic No. IV/2015 of 3 December 2015.

Czech National Bank, Provision of a general nature on setting the countercyclical capital buffer rate for the Czech Republic, No. II/2018 of 17 May 2018.

Décision n° D-HCSF-2018-3 du Haut Conseil de stabilité financière, Relative au taux du cousin de fonds propres contracyclique, 29.06.2018.

Décision n° HCSF/2015/1 du Haut Conseil de stabilité financière du relative au taux du cousin de fonds propres contracyclique, 30.12.2015.

European Systemic Risk Board, Countercyclical capital buffer.

European Systemic Risk Board, *List of national macroprudential authorities and national designated authorities in EU Member States*, 2017.

Finansinspektionen, Amendment to regulations regarding the countercyclical buffer rate, Decision Memorandum, 19 September 2018, FI Ref 18-11833.

Finansinspektionen, Regulations regarding the countercyclical buffer rate, Decision Memorandum, 8 September 2014, FI Ref 14-7010.

Haut Conseil de stabilité financière, Press release, 11.06.2018.

Lietuvos Bankas, Countercyclical capital buffer, Background material for decision, December 2017.

Lietuvos Bankas, Countercyclical capital buffer, Background material for decision, June 2018.

Narodna Banka Slovenska, Quarterly Commentary on Macroprudential Policy, July 2016.

Narodna Banka Slovenska, Quarterly Commentary on Macroprudnetial Policy, July 2017.

Narodna Banka Slovenska, Quarterly Commentary on Macroprudential Policy, July 2018.

Narodowy Bank Polski Antycykliczny bufor kapitałowy i modele wczesnego ostrzeżenia przed kryzysami bankowymi. Zastosowanie dla Polski. Materiał dla Komitetu Stabilności Finansowej, maj 2016 r.

Narodowy Bank Polski Poziom bufora antycyklicznego w Polsce. Materiał dla Komitetu Stabilności Finansowej, grudzień 2018 r.

Narodowy Bank Polski Wskaźniki cyklu kredytowego oraz kalibracja antycyklicznego bufora kapitałowego w Polsce, Materiał dla Komitetu Stabilności Finansowej, luty 2016 r.

Notification of countercyclical buffer in Denmark, Ministry of Business and Growth.

Press release after meeting of the Systemic Risk Council, 18.12.2018.

Record of the Financial Policy Committee Meeting on 20 September 2017.

Record of the Financial Policy Committee Meetings on 22 and 27 November 2017.

Règlement CSSF N° 18-07 sur la fixation du taux de coussin contracyclique pour le premier trimestre 2019, N° 1200 du 31 décembre 2018.

Swiss National Bank Implementing the countercyclical capital buffer in Switzerland: concretising the Swiss National Bank's role, February 2014, Berne.

Swiss National Bank, Stance of the Basel III countercyclical capital buffer in Switzerland, 28 February 2018, Berne.

Systemic Risk Council, *Activation of the countercyclical capital buffer*, Recommendation, 20 December 2017.

Systemic Risk Council, Increase of the countercyclical capital buffer rate, Recommendation, 25 September 2018.

Czesław Lipiński*

Tworzenie Europejskiego Systemu Gwarantowania Depozytów

Streszczenie

Europejski System Gwarantowania Depozytów (EDIS – *European Deposit Insurance Scheme*) stanowi jeden z filarów unii bankowej – instytucji zaprojektowanej w 2012 r. w obliczu kryzysu strefy euro w celu zwiększenia stabilności systemu finansowego i przywrócenia ogólnego zaufania do banków w krajach strefy euro, oraz zapobieżenia powstawaniu efektów zarażania na wypadek wystąpienia kolejnego nasilenia się zjawisk kryzysowych. Celem artykułu jest analiza zmian koncepcji powołania EDIS, scharakteryzowanie aktualnego stanu organizacji oraz zwrócenie uwagi na zalety i wady diskutowanych wariantów systemu. Podjęta została także próba sformułowania konsekwencji akcesu do niego polskiej instytucji gwarantującej depozyty, czyli Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

Słowa kluczowe: BFG, EDIS, gwarantowanie depozytów, stabilność system bankowego

JEL: G29, G20, O16

European Deposit Insurance Scheme Creation

Abstract

The European Deposit Insurance Scheme (EDIS) is being constructed as one of three basic pillars of the banking union, designed in 2012 under a crisis situation in the euro zone to increase the financial system stability and to restore the general trust to banks, as well as to prevent contagion effects in a case of a future crisis enhancement. The article is aimed at giving an overview of the evolution of the EDIS idea, characterising the recent state of organization and pointing out some pros and cons of the discussed organisational variants. There is also undertaken an attempt to formulate the possible consequences, if BFG would become the EDIS member as the Polish deposit insurance institution.

Key words: BFG, EDIS, deposit insurance, banking system stability.

* Doktor habilitowany nauk ekonomicznych, pracownik Bankowego Funduszu Gwarancyjnego oraz Katedry Finansów i Rachunkowości na Wydziale Zarządzania Społecznej Akademii Nauk w Łodzi.

Wstęp

Europejski System Gwarantowania Depozytów (EDIS – *European Deposit Insurance Scheme*) powstaje jako jeden z filarów Unii Bankowej – instytucji zaprojektowanej w 2012 r. w obliczu kryzysu strefy euro (spowodowanego m.in. przez wysoki wzrost ryzyka kredytowego, a także nadmierne zaangażowanie banków w finansowanie długu rządowego krajów, którym zagrażało bankructwo) w celu zwiększenia stabilności waluty euro, stabilności systemu finansowego i przywrócenia ogólnego zaufania do banków w krajach strefy euro, oraz zapobieżenia powstawaniu efektów zarażania na wypadek wystąpienia kolejnych zjawisk kryzysowych. Celem artykułu jest analiza zmian koncepcji powołania EDIS, scharakteryzowanie aktualnego stanu organizacji ze zwróceniem uwagi na zalety i wady dyskutowanych wariantów systemu, a także sformułowanie konsekwencji akcesu do niego polskiej instytucji gwarantującej depozyty, czyli Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Trzeba bowiem mieć na uwadze, że Unia Bankowa z założenia obejmuje wszystkie państwa strefy euro, ale jest także otwarta na uczestnictwo innych państw członkowskich UE. Następstwa ewentualnego akcesu Polski do Unii Bankowej jeszcze przed przyjęciem wspólnej waluty warte są jednak rozważenia, chociażby ze względu na obecność na polskim rynku unijnych instytucji kredytowych, jak również na potencjalne możliwości wpływania na ostateczny kształt powstających na nowo i modyfikowanych regulacji, które stają się obowiązującymi na obszarze całej Unii Europejskiej.

1. Geneza EDIS

Unia Bankowa miała być oparta na trzech filarach: (1) wspólny nadzór nad bankami według jednolitych zasad, (2) ustanowienie jednolitych ram kryzysowego zarządzania upadającymi bankami oraz (3) ustanowienie wspólnego systemu ochrony depozytów.

Na koniec 2018 r. funkcjonują już dwa filary:

- 1) działający od 2014 r. Jednolity Mechanizm Nadzorczy (SSM – *Single Supervisory Mechanism*), wprowadzony w celu stworzenia instytucji obdarzonej odpowiednim autorytetem, która, dysponując ujednoliconą metodyką oceny ekspozycji na ryzyko, byłaby w stanie narzucić i wyegzekwować odpowiednie działanie nadzorowanych banków. Na mocy rozporządzenia 1024/2013¹ obowiązki takiej instytucji pełni Europejski Bank Centralny, bezpośrednio nadzorując ważne systemowo banki mające główną siedzibę w krajach strefy euro;
- 2) działający od 2016 r. Jednolity Mechanizm Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (SRM – *Single Resolution Mechanism*), którym na mocy rozporządze-

¹ Rozporządzenie Rady (UE) nr 1024/2013 z dnia 15 października 2013 r. powierzające Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi, Dz.U. L 287 z 29.10.2013, s. 63–89.

nia nr 806/2014² zarządza Jednolita Rada do spraw Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (SRB – *Single Resolution Board*), dysponując w tym celu wspólnym funduszem (SRF – *Single Resolution Fund*), zasilanym przez krajowe organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji ze składek wnoszonych przez zobowiązane instytucje finansowe. Pełna funkcjonalność tego mechanizmu nastąpi w 2024 r., gdy SRF osiągnie poziom docelowy 1% kwoty depozytów gwarantowanych wszystkich instytucji kredytowych, które uzyskały zezwolenie na prowadzenie działalności we wszystkich uczestniczących państwach członkowskich (art. 69 pkt 1 rozporządzenia 806/2014).

Kwestie wypłaty gwarantowanych depozytów są nierozzerwalnie związane z upadłością banków i uruchamianymi w związku z tym procedurami restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Dlatego przyjęto, że SRB powinna także zarządzać wspólnym systemem gwarantowania depozytów i dysponować odrębnym wspólnym funduszem gwarantowania depozytów (DIF – *Deposit Insurance Fund*). Niestety, do tej pory nie udało się wdrożyć jednolitego mechanizmu EDIS, porzeczając jedynie na zwiększeniu stopnia harmonizacji krajowych systemów gwarantowania depozytów za pomocą regulacji zawartych w przyjętej w 2014 r. dyrektywie DGSD³, włącznie z zaleceniem wyrównania poziomu zabezpieczenia środków gwarantowanych co najmniej do 0,8% w roku 2024. Główne przyczyny opóźnienia prac w tym zakresie to:

- różny status systemów gwarantowania depozytów w poszczególnych państwach członkowskich przed wejściem w życie unijnej dyrektywy DGSD (zróżnicowane formy prawne począwszy od obligatoryjnego członkostwa w publicznej instytucji do udziału w prywatnych spółkach celowych, fundusze ochrony depozytów gromadzone *ex ante* lub *ex post*, zróżnicowany poziom zabezpieczenia obliczany jako stosunek kwoty środków zgromadzonych w funduszu do wolumenu chronionych depozytów);
- zróżnicowany termin rozpoczęcia wdrożenia zaleceń DGSD w poszczególnych krajach, co skutkuje m.in. zróżnicowanym tempem dochodzenia do docelowego poziomu zabezpieczenia;
- niechęć do przyjmowania dodatkowych obciążeń finansowych banków z krajów o relatywnie niższym poziomie ryzyka systemowego (z aktualnym poziomem zabezpieczenia depozytów gwarantowanych znacząco niższym w porównaniu z projektowanym pułapem 0,8%);
- wyrażana, szczególnie przez Niemcy (czyli kraj o największym wolumenie depozytów, a więc potencjalnie przyjmujący największe obciążenie finansowe na rzecz utworzenia wspólnego funduszu ochrony środków gwarantowanych – por.

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 806/2014 z dnia 15 lipca 2014 r. ustanawiające jednolite zasady i jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych w ramach jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1093/2010, Dz.U. L 225 z 30.7.2014, s. 1–90.

³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów, Dz.U. L 173 z 12.6.2014, s. 149–178.

tabelę 2) opinia, że wspólny system gwarantowania depozytów wywoła efekt hazardu moralnego, demotywując do wysiłków na rzecz restrukturyzacji szczególnie zagrożonych banków z południowej części strefy euro⁴.

Niemniej jednak w czerwcu 2015 r. w tzw. sprawozdaniu pięciu przewodniczących⁵ uznano, że narodowe systemy gwarantowania depozytów mogą się okazać nieskuteczne w przypadku większych zaburzeń w lokalnych systemach finansowych, i sformułowano postulat utworzenia wspólnego Europejskiego Systemu Gwarantowania Depozytów (dalej: EDIS). Miałyby on stanowić swego rodzaju reasekurację dla systemów krajowych, zabezpieczającą przed negatywnymi następstwami przyszłych kryzysów finansowych i zapewniającą objęcie wszystkich deponentów kompleksową i jednolitą ochroną, niezależnie od miejsca rezydencji na terenie unii bankowej. Przyniósłby także pełną harmonizację poziomu gwarantowania depozytów w całej Unii Europejskiej, eliminując arbitraż regulacyjny, a także uprościł kwestie związane z rozdzieleniem ryzyka w działalności transgranicznej pomiędzy państwo-gospodarza i państwo goszczące. System byłby finansowany ze środków wspólnego funduszu o prywatnym charakterze, który miałby być tworzony ze składek wnoszonych na zasadzie *ex ante* przez wszystkie instytucje kredytowe krajów członkowskich objęte ochroną depozytów i wykorzystywany w sposób pozwalający zapobiec powstawaniu efektów hazardu moralnego.

2. Pierwotne założenia EDIS (2015)

Zasady funkcjonowania EDIS zostały formalnie sprecyzowane w opublikowanym przez Komisję Europejską w dniu 24.11.2015 r. projekcie rozporządzenia rozszerzającego zakres wspomnianego wyżej rozporządzenia nr 806/2014 o rozdział dotyczący ustanowienia europejskiego systemu gwarantowania depozytów.

W myśl tych zasad EDIS miałyby zastosowanie do wszystkich systemów gwarantowania depozytów, które są oficjalnie uznane w uczestniczącym państwie członkowskim, oraz do wszystkich instytucji kredytowych powiązanych z tymi systemami. Uczestnikami byłyby państwa członkowskie, których walutą jest euro, oraz inne państwa członkowskie, które nawiązałyby bliską współpracę z Europejskim Bankiem Centralnym w celu udziału w Jednolitym Mechanizmie Nadzorczym. Warunkiem dostępu do wspólnego systemu miałyby być pełna implementacja wytycznych

⁴ Na forum europejskich dyskusji w sprawach EDIS Niemcy zgłaszają także obawy o toksyczny charakter niezabezpieczonych rezerwami obligacji skarbowych w portfelach banków włoskich czy greckich, jak również rozbieżności w zasadach prawa upadłościowego, wskazując na konieczność ujednoczenia stopnia obciążenia wierzycieli stratami banków – por. S. Płóciennik, *The Missing Pillar of the Banking Union: German Scepticism and the European Deposit Insurance Scheme*, PISM, Bulletin No. 140 (1211), 15 October 2018.

⁵ J.-C. Juncker w ścisłej współpracy z D. Tuskiem, J. Dijsselbloemem, M. Draghim i M. Schulzem, *Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej*, Komisja Europejska, 22.06.2015 r. (http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_pl.pdf).

dyrektyw BRRD i DGSD, włącznie z osiągnięciem wymaganego poziomu zabezpieczenia poprzez zgromadzenie wymaganej kwoty środków finansujących.

Proces tworzenia EDIS miał przebiegać trzyetapowo, przechodząc przez etapy reasekuracji, koasekuracji i pełnych gwarancji. Na wszystkich trzech etapach EDIS zapewniałby finansowanie wypłaty środków gwarantowanych przez lokalne systemy gwarantowania depozytów (DGS), a także pokrywałby w całości lub części straty uczestniczących DGS. Etapy te różniłyby się przede wszystkim skalą finansowania ze wspólnego funduszu, sposobem wypłaty środków gwarantowanych i sposobem wnoszenia składek na wspólny fundusz.

Jednak we wszystkich etapach każdy uczestniczący DGS zwracałby do wspólnego funduszu kwotę uzyskanych z EDIS środków stanowiących uzupełnienie luki płynności, pomniejszoną o bezzwrotny wkład EDIS (20% nadwyżki strat na etapie reasekuracji, od 20% do 80% na etapie koasekuracji, 100% przy pełnym zabezpieczeniu)⁶.

2.1. Etap reasekuracji

Na etapie reasekuracji, planowanym początkowo na lata 2017–2020, finansowanie wypłaty należnych deponentom środków gwarantowanych odbywałoby się w pierwszej kolejności ze środków lokalnego (krajowego) DGS, natomiast finansowanie ze strony EDIS byłoby ograniczone do:

- 20% kwoty luki płynności lokalnego DGS, definiowanej jako nadwyżka kwoty depozytów wypłacanych w przypadku wystąpienia zdarzenia gwarantowanego lub kwoty przekazywanej na sfinansowanie procedury przymusowej restrukturyzacji (ang. *resolution*) nad sumą środków dostępnych w danym funduszu gwarancyjnym oraz środków możliwych do pozyskania w ciągu 3 dni roboczych w trybie nadzwyczajnych składek *ex post*;
- 20% nadwyżki strat lokalnego DGS nad dostępnymi zasobami finansowymi, stanowiącej różnicę między łączną kwotą zwróconą deponentom a sumą kwot:
 - a) odzyskanych przez lokalny DGS z tytułu wstąpienia w prawa deponentów w ramach postępowania likwidacyjnego lub restrukturyzacyjnego,
 - b) dostępnych środków finansowych, którymi lokalny DGS powinien dysponować w momencie wypłaty, o ile pobierał składki *ex ante*,
 - c) składek *ex post*, które lokalny DGS może pobrać w ciągu jednego roku kalendarzowego (włącznie ze wspomnianymi wyżej składkami pozyskanymi w ciągu pierwszych 3 dni roboczych).

⁶ Pojęcia luki płynności, strat oraz nadwyżki strat, omówione bliżej w podrozdziale 2.1, zostały zdefiniowane w projekcie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 806/2014 (dokument COM(2015) 586 final, 21.10.2015) przez jego uzupełnienie o zasady funkcjonowania EDIS – por. artykuły 41b, 41c, 41g).

Finansowanie luki płynności ani pokrycie nadwyżki strat nie powinno przekroczyć mniejszej z dwóch wielkości:

- 20% początkowego poziomu docelowego wspólnego funduszu gwarantowania depozytów (określonego jako 20% czterech dziewiątych sumy minimalnych poziomów docelowych, które powinny osiągnąć uczestniczące DGS zgodnie z art. 10 ust. 2 akapit pierwszy DGSD);
- wymóg zgromadzenia 0,8% sumy środków gwarantowanych do 3 lipca 2024 r.);
- dziesięciokrotności docelowego poziomu środków lokalnego DGS ($10 \cdot 0,8\% = 8\%$ sumy środków gwarantowanych).

Do końca okresu reasekuracji dostępne środki finansowe wspólnego funduszu gwarantowania depozytów powinny osiągnąć początkowy poziom wynoszący 20% czterech dziewiątych sumy minimalnych poziomów docelowych, które uczestniczące systemy gwarantowania depozytów muszą osiągnąć (czyli wspomnianego wyżej progu 0,8%). Jednolita Rada (SRB) ustalałaby na zasadzie *ex ante*, jakie składki powinny zostać w danym roku wniesione przez poszczególne uczestniczące DGS. Z kolei każdy uczestniczący DGS ustalałby poziom indywidualnych składek wnoszonych przez każdą powiązaną z nim instytucję kredytową, uwzględniając kwotę depozytów gwarantowanych i ocenę stopnia ryzyka wnoszonego przez daną instytucję względem pozostałych instytucji kredytowych⁷, po czym w imieniu Jednolitej Rady wystawiłby każdej instytucji fakturę za składkę. Składka byłaby płatna bezpośrednio do Jednolitej Rady 31 maja każdego roku, a jej kwota pomniejszałaby poziom składki na rzecz lokalnego systemu gwarantowania depozytów, naliczonej przez wyznaczony do tego organ zgodnie z ustaleniami dyrektywy DGSD (w polskich realiach: zgodnie z Ustawą o BFG⁸), wynikającej z przyjętej przez ten organ polityki dochodzenia do wymaganego poziomu zabezpieczenia depozytów gwarantowanych.

2.2. Etap koasekuracji

Etap ten miał obejmować kolejne 4 lata (okres planowany: 2021–2024) i stanowić fazę przejściową do okresu pełnego ubezpieczenia. Zasadnicze różnice w stosunku do etapu poprzedniego to:

⁷ Projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 806/2014 (dokument COM (2015) 586 final, projekt artykułu 74c, pkt 5) przewidywał, że metodologia obliczania składek zostałaby ustalona przez odpowiedni akt delegowany Komisji Europejskiej, obejmujący wzór obliczania, konkretne wskaźniki, klasy ryzyka dotyczące uczestniczących instytucji kredytowych, progi dotyczące wag ryzyka przypisanych do poszczególnych klas ryzyka oraz inne niezbędne elementy.

⁸ USTAWA z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (t. j.: Dz.U. 2017, poz. 1937, z późniejszymi zmianami).

- odejście od zasady, że ze środków EDIS można skorzystać dopiero po wyczerpaniu środków lokalnego DGS;
- skala finansowania ze wspólnego funduszu byłaby corocznie zwiększana: od 20% zapotrzebowania na płynność w pierwszym roku, 40% w drugim roku, 60% w trzecim roku i do 80% w czwartym roku.

W podobnej części dokonywana byłaby kompensata straty uczestniczącego DGS, obliczana jako łączna kwota środków zwróconych deponentom, pomniejszona o kwotę, którą uczestniczący system gwarantowania depozytów odzyskał z wstąpienia w prawa deponentów w ramach postępowania likwidacyjnego lub restrukturyzacyjnego.

Składki *ex ante* na rzecz wspólnego funduszu DIF byłyby ustalane przez Jednolitą Radę indywidualnie dla każdej instytucji kredytowej powiązanej z uczestniczącym DGS, z wykorzystaniem metody wymienionej w p. 2.1, z tą różnicą, że ocena ryzyka byłaby dla każdej instytucji dokonywana na tle ogółu instytucji objętych wspólnym systemem gwarantowania depozytów (wszystkich instytucji powiązanych z uczestniczącymi DGS).

2.3. Pełne zabezpieczenie

Po zakończeniu okresu koasekuracji (od 3 lipca 2024 r.) każdy uczestniczący DGS podlegałby pełnemu zabezpieczeniu w ramach EDIS, uzyskując 100% możliwość sfinansowania płynności niezbędnej do wypłaty depozytów gwarantowanych lub pokrycia strat, obliczanych analogicznie jak w punkcie 2.2.

2.4. Ścieżka finansowania⁹

Uczestniczący DGS podlegałby reasekuracji, koasekuracji i pełnemu zabezpieczeniu w ramach EDIS w roku następującym po którejkolwiek z niżej określonych dat, gdyby przed tą datą jego dostępne środki finansowe pochodzące ze składek, o których mowa w art. 10 ust. 1 dyrektywy DGSD, odpowiadały co najmniej następującym odsetkom łącznej kwoty gwarantowanych depozytów wszystkich instytucji kredytowych powiązanych z tym systemem (w %):

- do 3 lipca 2017 r. – 0,14%;
- do 3 lipca 2018 r. – 0,21%;
- do 3 lipca 2019 r. – 0,28%;
- do 3 lipca 2020 r. – 0,28%;
- do 3 lipca 2021 r. – 0,26%;
- do 3 lipca 2022 r. – 0,20%;
- do 3 lipca 2023 r. – 0,11%;
- do 3 lipca 2024 r. – 0%.

⁹ Projektowany art. 41j zmienionego rozporządzenia 806/2014.

Niezbędny początkowy poziom środków DIF, oszacowany jako 0,18% wolumenu depozytów gwarantowanych, miał być stopniowo zwiększany tak, by udział środków EDIS w sumie funduszy wszystkich uczestniczących DGS zwiększył się z 20% w okresie lipiec 2017 r. – lipiec 2019 r. do 36% w lipcu 2020 r. i o kolejne 16% w następnych latach, by w lipcu 2024 r. osiągnąć pełne 100%.

W praktyce oznacza to stopniowe zastępowanie zdecentralizowanych funduszy gwarancyjnych wspólnym funduszem dostępnym na równych zasadach dla wszystkich uczestniczących DGS. Dzięki temu wprowadzenie EDIS nie powinno podwyższyć łącznych kosztów ochrony depozytów sektora bankowego w porównaniu z zobowiązaniami wynikającymi z dyrektywy DGSD¹⁰.

3. Modyfikacja założeń EDIS z 2017 r.

Wdrażanie propozycji Komisji Europejskiej z 2015 r. nie zostało podjęte w przewidywanym terminie. Przede wszystkim w miarę upływu czasu okazało się, że pomimo obowiązków nałożonych przez dyrektywę DGSD nie osiągnięto w pełni zamierzonych efektów, ze względu na występujące w poszczególnych krajach rozbieżności w zakresie:

- zbioru czynników uwzględnianych przy ocenie ryzyka instytucji kredytowych (delegacje w dyrektywie DGSD w zakresie doboru miar ryzyka, indywidualizacji wag, kalibracji ocen, uwzględnienia przynależności do IPS);
- podmiotowego zakresu ochrony depozytów;
- czasowo podwyższonych sald niektórych depozytów (tzw. THBs – *Temporary High Balances*);
- wykorzystywania zobowiązań do zapłaty (które nie znalazły się w projekcie Komisji).

Liczne dyskusje o charakterze technicznym toczone na forum Parlamentu Europejskiego, Rady, a także Grupy Roboczej na Rzecz Wzmocnienia Unii Bankowej (AHWP – *Ad Hoc Working Party on the Strengthening of the Banking Union*), powołanej w styczniu 2016 r., połączone ze zgłaszanym zapotrzebowaniem na dodatkowe analizy skutków wprowadzenia EDIS, spowodowały wydłużenie całego procesu, bez szans na realizację w ramach czasowych zakreślonych w propozycji Komisji z listopada 2015 r. Ujawniły się przy tym rozbieżne stanowiska – m.in. w kwestii organizacji systemu EDIS (proces trzyetapowy¹¹ czy dwuetapowy¹²), terminu za-

¹⁰ Nie określono jednak, jaki ma być los nadmiarowych środków będących w posiadaniu lokalnych DGS.

¹¹ Podtrzymywany przez Komisję Europejską – por. Komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomicznego i Komitetu regionów w sprawie dokończenia budowy unii bankowej (Komisja Europejska, COM (2017) 592 final, 11.10.2017).

¹² Propozycja ta – z pominięciem etapu koasekuracji – pojawiła się po raz pierwszy w listopadzie 2016 r. w poprawkach zaproponowanych przez Parlament Europejski do propozycji Komisji z 2015 r. – por. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/commissions/econ/projet_rapport/2016/592334/ECON_PR\(2016\)592334_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/commissions/econ/projet_rapport/2016/592334/ECON_PR(2016)592334_EN.pdf)

kończenia procesu, kryteriów wejścia/wyjścia, zagrożeń związanych z pokusą nadużycia. W toku tych dyskusji zarys zasad funkcjonowania EDIS został gruntownie zmieniony.

Przede wszystkim zrezygnowano z etapu koasekuracji, proponując dwuetapowy proces wdrażania EDIS, obejmujący:

- etap reasekuracji – trwający co najmniej 5 lat (począwszy od 1 stycznia 2019 r.), w którym wspólny fundusz stanowiłby wyłącznie wsparcie płynności dla uczestniczących DGS, z limitem środków stopniowo zwiększanym z 20% w pierwszym roku do 100% w piątym roku i następnych latach. Nie przewiduje się pokrywania strat ponoszonych przez uczestniczące DGS, w związku z tym ryzyko związane z każdym przypadkiem wsparcia ograniczałoby się do relacji uczestniczący DGS – wspólny fundusz, bez przenoszenia na inne DGS;
- etap pełnego zabezpieczenia, w którym wspólny fundusz gwarancyjny pokrywałby całkowicie potrzeby płynnościowe oraz wzrastający stopniowo poziom strat ponoszonych przez uczestniczące DGS – przejmując w ten sposób całkowicie ryzyko i rozdzielając je na wszystkie DGS.

Przejęcie do drugiego etapu uzależniono od spełnienia wielu warunków, mających zapewnić ograniczenie ryzyka oraz wyrównanie skali zagrożeń dla działalności instytucji kredytowych:

- pełne wdrożenie wymogów TLAC (ang. *total loss-absorbing capacity*) dla banków globalnie ważnych systemowo (G-SIBs) oraz wymogów MREL (ang. *minimum requirement for own funds and eligible liabilities*) dla wszystkich instytucji powiązanych z uczestniczącymi DGS;
- harmonizacja na szczeblu UE kategorii długu poporządkowanego;
- harmonizacja na szczeblu UE biznesowego prawa upadłościowego pod kątem odpowiednio wczesnej restrukturyzacji przedsiębiorstw, aby zapobiegać pogłębianiu się problemu kredytów nieregularnych;
- pełne wdrożenie regulacji modyfikujących dyrektywę CRD IV i rozporządzenie CRR w odniesieniu do wymogu dźwigni kapitałowej, z dodatkowymi restrykcjami dla G-SIBs;
- spełnienie przez wszystkie instytucje kredytowe wymogów kapitałowych wynikających z przeglądu jakości aktywów, jaki ma być zrealizowany w 2023 r.;
- określenie międzynarodowych standardów ostrożnościowych dla długu rządowego.

Przyjęto zasadę, że z reasekuracji lub pełnej asekuracji EDIS mogłyby korzystać jedynie ci członkowie (DGS), którzy zgromadziliby we własnym zakresie środki stanowiące określony procent środków gwarantowanych: od co najmniej 0,05% na dzień 3 lipca 2017 r. do 0,4% na dzień 3 lipca 2024 r.

Podobnie jak w propozycji KE z 2015 r., uczestniczący DGS zwracałby do wspólnego funduszu kwotę finansowania uzyskanego jako uzupełnienie luki płynności, pomniejszoną o kwotę pokrycia strat przez EDIS. Plan spłat powinien w możliwie największym stopniu uwzględniać spodziewane odzyskanie środków w ramach

procedury upadłościowej lub procedury resolution zastosowanej wobec upadającej instytucji kredytowej, ewentualne składki wniesione lokalnie w trybie *ex post* oraz wymóg, by roczna kwota spłat wynosiła co najmniej 10% łącznej wartości udzielonego wsparcia.

Środki wnoszone przez uczestniczące DGS do wspólnego funduszu gwarancyjnego stanowiłyby połowę zagregowanej kwoty wynikającej z minimalnego docelowego poziomu zabezpieczenia depozytów określonego w dyrektywie DGSD ($1/2 * 0,8\% = 0,4\%$) i byłyby rozdzielone w równej części na dwa subfundusze: subfundusz indywidualny, przypisany do każdego DGS i uruchamiany w pierwszej kolejności w przypadku zajścia konieczności wsparcia płynności tego systemu, oraz subfundusz wspólny, z którego wypłata następowałaby po wyczerpaniu subfunduszu indywidualnego. Gdyby i to nie wystarczyło, dalsza pomoc byłaby udzielana z subfunduszy innych DGS, proporcjonalnie do ich udziału w sumie gwarantowanych depozytów. Roczna kwota składek *ex ante*, wnoszonych przez uczestniczące DGS na wspólny fundusz gwarancyjny, byłaby ustalana przez Jednolitą Radę Resolution (SRB) i rozdzielana (fakturowana) na poszczególnych uczestników¹³ z uwzględnieniem ścieżki dojścia do wymaganych poziomów minimalnych i docelowych (uwzględniając także, iż w razie obniżenia się wolumenu środków wspólnego funduszu wynikającego z udzielonej pomocy poniżej poziomu wymaganego, powrót do tego poziom powinien nastąpić w okresie nie dłuższym niż 6 lat). Płatność przypadałaby do 31 maja. Do 30% składek mogłoby być wniesione w formie nieodwołalnych zobowiązań do zapłaty.

Składki na subfundusz wspólny byłyby wyznaczone według odrębnej metody, uwzględniającej udział poszczególnych DGS w łącznej kwocie depozytów gwarantowanych i charakterystykę ryzyka danego DGS na tle innych. Metoda zostałaby określona w odrębnym delegowanym akcie prawnym i uwzględniała m.in. formułę obliczeń, wskaźniki ryzyka, klasy ryzyka i przypisane im wagi. W ocenie ryzyka powinno się uwzględnić co najmniej następujące kryteria charakteryzujące poszczególne instytucje kredytowe będące podmiotem danego DGS¹⁴:

- zdolność absorbowania strat kredytowych;
- zdolność regulowania krótko- i długoterminowych zobowiązań;
- stabilność i różnorodność źródeł finansowania;
- nieobciążone wysoce płynne aktywa;
- jakość aktywów;

¹³ Pierwotna propozycja KE polegała na wnoszeniu składek bezpośrednio na konto EDIS przez poszczególne instytucje kredytowe, z niejasną rolą krajowych DGS – w dyskusji w ramach AHWP została jednak oceniona jako mniej efektywna. Wiązałoby się to oczywiście z koniecznością wprowadzenia ujednoliconej metodologii oceny ryzyka uczestniczących instytucji nie na tle krajowych DGS, lecz względem ogółu instytucji kredytowych wszystkich krajów uczestniczących w EDIS. Metodologia musiałaby być uwolniona od wszystkich lokalnych odrębności w zakresie doboru kryteriów i wskaźników, dopuszczonych przez dyrektywę DGSD.

¹⁴ Kryteria wymienione w art. 74c projektu rozporządzenia określającego zasady funkcjonowania EDIS (dokument COM(2015) 586 final). Ostatnie dwie pozycje zostały dołączone w projekcie zmodyfikowanym przez Parlament Europejski (dokument 2015/0270(COD)).

- model biznesowy i zarządzanie;
- stopień obciążenia aktywów;
- potencjał w zakresie częściowej i całkowitej realizacji procedur naprawczych i restrukturyzacyjnych;
- poziom i zróżnicowanie ekspozycji na dług rządowy.

Wszystkie DGS ustalałyby kwotę składek wnoszonych na subfundusze indywidualne przez przyporządkowane instytucje kredytowe, z uwzględnieniem ich udziału w łącznej kwocie depozytów gwarantowanych danego DGS oraz oceny ryzyka poszczególnych instytucji, z wykorzystaniem własnych metod oceny.

Na okres między wypłatą środków pomocowych dla uczestniczącego DGS a ich zwrotem do EDIS Jednolita Rada powinna znaleźć tymczasowe finansowanie dla wspólnego funduszu (np. w formie pożyczek z rynku bankowego lub kapitałowego), aby zachować wymagany poziom zabezpieczenia i zdolność pomocową wspólnego systemu. Koszty tego finansowania obciążałyby DGS korzystający ze środków pomocowych, zaś zaciągnięte przez EDIS pożyczki byłyby spłacane ze środków wnoszonych przez DGS – tytułem zwrotu pomocy. Zobowiązania DGS względem wspólnego funduszu mogłyby stanowić zabezpieczenie tych pożyczek.

4. Inne kompromisowe propozycje regulacyjne

4.1. Obowiązkowe pożyczki (ang. *mandatory lending*)

Dyrektywa DGSD w art. 12 wprowadza możliwość dodatkowego finansowania potrzeb płynnościowych krajowego DGS przez dobrowolne pożyczki, jakich mogą sobie udzielać poszczególne krajowe systemy gwarantowania depozytów¹⁵.

Krajowy DGS może wystąpić o taką pożyczkę do innego DGS w obrębie UE, gdy środki zgromadzone *ex ante*, uzupełnione składkami pobranymi *ex post*, byłyby niewystarczające na wypłatę środków gwarantowanych w przypadku spełnienia warunku gwarancji, z wyłączeniem sytuacji w których:

- dany krajowy DGS jest aktualnie zobowiązany do spłaty pożyczki udzielonej przez inny DGS;
- łączna kwota pożyczki przekracza 0,5% kwoty środków gwarantowanych przez DGS zamierzający zaciągnąć pożyczkę.

DGS-pożyczkobiorca powinien spłacić taką pożyczkę w terminie 5 lat w rocznych ratach, z odsetkami płatnymi dopiero w terminie spłaty. Stopa procentowa pożyczki nie może być niższa od stopy lombardowej EBC w okresie, na jaki została udzielona pożyczka. W związku z podjętymi zobowiązaniami składki pobierane przez

¹⁵ Ustawa o BFG powiela w tej materii regulacje dyrektywy DGSD, określając, na jakich warunkach BFG mógłby udzielić takiej pożyczki innemu DGS (art. 309) lub wnioskować o udzielenie pożyczki do jednego lub kilku DGS (art. 310).

DGS-pożyczkobiorcę powinny umożliwić zarówno jak najszybsze odtworzenie wymaganego poziomu funduszu zabezpieczenia depozytów, jak też spłatę rat pożyczki.

Te ogólne rozstrzygnięcia dyrektywy DGSD starają się znaleźć kompromis między interesem pożyczkodawcy (zwrot pożyczonych środków w nieodległym terminie) a możliwościami pożyczkobiorcy (przywrócenie zdolności ochronnych lokalnego DGS, przy możliwym do zaakceptowania obciążeniu lokalnych instytucji kredytowych wnoszonymi składkami). Odgórny limit okresu spłaty może więc stać się barierą powstrzymującą przed zaciąganiem szczególnie wysokich kwot pożyczek.

Wadą indywidualnego trybu pozyskiwania pożyczek jest też niewątpliwie czas potrzebny na znalezienie kontrahenta i wynegocjowanie warunków pożyczki, co może być problemem w sytuacjach kryzysowych związanych z ustawowym obowiązkiem wypłaty środków gwarantowanych. Jeszcze trudniejsza będzie sytuacja, w której ryzyko pożyczki dla danego krajowego DGS będzie szacowane jako relatywnie wysokie, a także w sytuacji ponadnarodowego zagrożenia dla stabilności systemów finansowych w efekcie „zarażania” utratą płynności i wzrostem awersji do ryzyka u potencjalnych pożyczkodawców.

Próbę pokonania tych trudności stanowi propozycja zastąpienia dobrowolnych pożyczek obowiązkowym systemem kredytowania, polegająca na utworzeniu wielopodmiotowego konsorcjum kredytowego poprzez wielostronną i wieloletnią umowę, w którym obowiązkowo uczestniczyłyby wszystkie krajowe DGS będące członkami EDIS. Ograniczałoby to ryzyko terminowego pozyskania niezbędnych środków (aby dochować limitu 7 dni roboczych na wypłatę środków gwarantowanych), wraz z realizacją podstawowej zasady dywersyfikacji ryzyka i dywersyfikacją podmiotowego finansowania pożyczki.

Do rozstrzygnięcia pozostają jednak przynajmniej następujące kwestie:

- rozszerzenie uprawnień SRB do zainicjowania takiego konsorcjum przez wyznaczenie organizatora, który administrowałby zarówno ściąganiem środków od poszczególnych DGS i przekazaniem pożyczkobiorcy, jak też przyjmowaniem spłat pożyczki i ich dystrybucją do poszczególnych pożyczkodawców – takim administratorem mógłby być bezpośrednio SRB;
- windykacja pożyczki, gdyby pożyczkobiorca zalegał z jej terminową spłatą (dyrektywa DGSD nie wspomina o konieczności zabezpieczenia pożyczek, zaś zagrożenie wykluczeniem z EDIS nie rozwiązuje kwestii odzyskania pożyczonych środków – być może pożyczki zaciągane przez lokalne DGS powinny być gwarantowane przez poszczególne państwa członkowskie);
- ograniczenie wysokości udziału w pożyczce uczestnika konsorcjum do udziału wolumenu środków gwarantowanych danego DGS w sumie środków gwarantowanych wszystkich pożyczkodawców (z odliczeniem środków gwarantowanych pożyczkobiorcy).

Kwestie te odpadłyby, gdyby przyjąć scentralizowany model obowiązkowych pożyczek, zaproponowany w dwóch wariantach¹⁶:

- a) wprowadzenie przyrzeczeń pożyczek (ang. *lending commitments*), które byłyby finansowane ze środków krajowych DGS gromadzonych *ex ante* a wypłacanych po zorganizowaniu konsorcjum pożyczkowego/kredytowego,
- b) środki na finansowanie pożyczek gromadzone *ex ante* przez SRB, ze składek wnoszonych przez lokalne DGS na odpowiednio ewidencjonowane subfundusze krajowe.

W przypadku wariantu przyrzeczeń pożyczkowych konieczne byłoby zawarcie wielostronnego porozumienia:

- określającego ujednoczoną metodę kalkulacji kwoty przyrzeczeń należnych od poszczególnych DGS (wprost proporcjonalnie do udziału ich środków gwarantowanych w łącznej puli tych środków, z ewentualnym dodatkowym zróżnicowaniem zależnie od ekspozycji na ryzyko);
- docelowego wskaźnika zabezpieczenia (propozycja 20%), z możliwością obniżenia pułapu w sytuacji, gdy dany DGS odbudowuje własne fundusze gwarancyjne po zrealizowaniu wypłat gwarancyjnych na podstawie decyzji Jednolitej Rady;
- nakładającego obowiązek realizacji przyrzeczeń pożyczkowych i udostępnienia środków finansowych w ciągu 5 dni roboczych od daty otrzymania wezwania w związku z rozpoczęciem wypłat środków gwarantowanych lub procesu resolution przez DGS uprawniony do otrzymania pożyczki;
- przewidującego kary dla DGS, które nie wywiązywałyby się z obowiązku terminowego przekazania środków na wezwanie (np. w postaci karnych odsetek wypłacanych pozostałym DGS-om);
- określającego ogólne zasady udzielania i spłaty pożyczek.

Toczy się dyskusja, czy pożyczki udzielane w systemie przyrzeczeń powinny być oprocentowane. Chodzi o szczególny cel (podtrzymanie płynności, na której zależy wszystkim uczestnikom), charakter pożyczkodawcy, jak i źródło środków pożyczki (fundusz współtworzony przez wszystkich uczestników EDIS). Na podstawie doświadczeń z przeszłości (choćby pożyczek pomocowych BFG) można uzasadnić, że taka pożyczka powinna być oprocentowana preferencyjnie, na warunkach korzystniejszych od rynkowych. Przy czym oprocentowanie liczone byłoby od salda stanowiącego różnicę pomiędzy kwotą pożyczki a sumą środków, jakie DGS-pożyczkobiorca zgromadził na swym krajowym subkoncie w EDIS. Natomiast system powinien przewidywać odsetki karne w przypadkach zwłoki z regulowaniem zobowiązań pożyczkowych.

Należności z tytułu pożyczek udzielonych w systemie przyrzeczeń miałyby pierwszeństwo alokacji środków, jakie wpływałyby do DGS-pożyczkobiorcy ze składek krajowych podmiotów systemu gwarantowania lub odzysku środków w postępowaniu restrukturyzacyjnym czy upadłościowym.

¹⁶ Presidency progress report on work in the AHWP on strengthening the banking union, Council of the European Union, doc. 9819/1/18, Brussels 15 June 2018.

W wariantcie polegającym na tworzeniu wyodrębnionych ewidencyjnie subfunduszy krajowych w ramach EDIS część składek gromadzonych na poziomie krajowym, kalkulowanych z uwzględnieniem wolumenu środków gwarantowanych i oceny ryzyka, byłaby przekazywana w trybie *ex ante* na szczebel unii bankowej (do SRB, jako administratora EDIS) i kumulowana w odpowiednim krajowym subfunduszu, osiągając ustalony limit 10% lub 20% obligatoryjnego docelowego wskaźnika zabezpieczenia.

Środki te stanowiłyby w pierwszej kolejności uzupełnienie luki płynności krajowego DGS, po uprzednim wykorzystaniu lokalnego funduszu gwarancyjnego i ewentualnym pobraniu lokalnych składek *ex post*. Dopiero po wykorzystaniu tych źródeł, łącznie ze środkami zgromadzonymi na wyodrębnionym ewidencyjnie krajowym subfunduszu w EDIS, uruchamiana byłaby zwrotna pożyczka z subfunduszy innych krajowych DGS. W tym przypadku ryzyko nieterminowego przekazywania środków z tytułu zobowiązań przyrzeczonych jest ograniczone, oczywiście pod warunkiem zawarcia wielostronnego porozumienia, regulującego kwestie ujednocionej metody kalkulacji składek, proporcji alokacji składek pomiędzy odpowiednie fundusze pozostające w wyłącznej dyspozycji krajowych DGS i te przekazywane do EDIS, a także określającego ogólne warunki kredytowania i zasady spłaty pożyczek.

4.2. Proces organizacji EDIS

Przedmiotem debaty i analiz stały się trzy modele organizacji EDIS:

- 1) jednoczesne wdrożenie we wszystkich zobowiązanych krajach, jeśli spełnione będą warunki opisane w punkcie 3 tego opracowania;
- 2) wdrożenie systemu w krajach, które spełniają warunki systemowe (punkt 3 opracowania), a następnie sukcesywne włączanie do systemu kolejnych uczestników spełniających wymagane warunki, w tym poziom ujednoclenia regulacji prawnych i bezpieczeństwa finansowego;
- 3) organizacja systemu poprzez stopniowe włączanie do niego kolejnych banków¹⁷.

Ocena tych modeli z punktu widzenia funkcjonalności, a tym bardziej efektywności, jest złożonym problemem, gdyż należałoby w niej uwzględnić punkt widzenia przynajmniej trzech grup interesariuszy:

- 1) krajowych instytucji odpowiedzialnych za gwarantowanie depozytów (lokalne DGS) i organów resolution;
- 2) banków (obciążanych kosztami tworzenia i funkcjonowania systemu ochrony depozytów i resolution);
- 3) klientów instytucji kredytowych (deponentów) zainteresowanych bezpieczeństwem ochrony swych środków powierzonych tym instytucjom.

¹⁷ Nie sprecyzowano, od czego powinna się zacząć taka konstrukcja – logiczne byłoby rozpoczęcie od instytucji systemowo ważnych (globalnych czy krajowych).

Pewne znaczenie ma także zbiór uczestników systemu z punktu widzenia cech podmiotów gwarantowania, w tym udziału kapitału zagranicznego w krajowych systemach bankowych, a także ewentualnych możliwości wsparcia systemów krajowych przez państwo. W tym ujęciu tzw. wielocelowa optymalizacja wyboru modelu stanowi nie tylko złożone zagadnienie w ujęciu merytorycznym (wady i zalety poszczególnych modeli), ale sytuację komplikuje dodatkowo aspekt preferencji politycznych odnośnie do procesów integracji w UE. Ponadto wybór jest utrudniony przez fakt, że proponowane modele charakteryzują się odmiennymi zaletami i słabymi stronami (wadami), bądź brakiem zalet – ich zestawienie przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Wady i zalety poszczególnych modeli organizacji EDIS

Cechy	Modele		
	Jednoczesne wdrożenie	Dołączanie kolejnych krajów	Dołączanie kolejnych banków
Zalety	<ul style="list-style-type: none"> - Jednolity poziom ochrony (perspektywa klienta) - Jednolite wymagania wobec banków (standardy oceny ryzyka, zasady obciążenia składkami) - nie pojawia się problem przewagi konkurencyjnej 	<ul style="list-style-type: none"> - Stopniowa kumulacja środków - Szybsze uzyskanie gotowości do wsparcia płynnościowego w sytuacjach przekraczających możliwości pojedynczych lokalnych DGS 	<ul style="list-style-type: none"> - Brak
Wady	<ul style="list-style-type: none"> - Zróżnicowana sytuacja systemów bankowych poszczególnych krajów członkowskich i indywidualnych banków oznacza znaczące odroczenie w czasie utworzenia EDIS (do momentu wyrównania poziomów zabezpieczenia) - a więc w raczej oddalonej przyszłości 	<ul style="list-style-type: none"> - Zróżnicowanie poziomu ochrony klientów - Zróżnicowane obciążenia składkami banków w poszczególnych MS - „Moral hazard” <ul style="list-style-type: none"> - powstaje niebezpieczeństwo, że MS z systemami bankowymi najbardziej zagrożonymi starałyby się szybciej wchodzić do EDIS, aby mieć możliwość większego wsparcia płynności z zewnątrz 	<ul style="list-style-type: none"> - „Moral hazard”, „jazda na gapę” zróżnicowanie sytuacji banków i klientów – jak w modelu dołączania kolejnych krajów - Komplikacje organizacyjne (ze względu na zmienną liczbę podmiotów systemu) - Rola lokalnych DGS ograniczona do pośrednictwa w zbieraniu składek od banków i organizacji wypłat depozytów w razie zajścia zdarzenia gwarancyjnego

Źródło: opracowanie własne.

5. Przystąpienie do / wyjście z EDIS

W projektach normatywnych UE zakłada się, że przystąpienie do EDIS byłoby obowiązkowe dla krajowych DGS ze strefy euro. Jednak nawet, mimo tego obowiązku, projekt rozporządzenia wprowadzającego EDIS¹⁸ przewiduje wyłączenie uczestniczącego DGS ze wspólnego systemu gwarantowania depozytów, jeżeli Komisja Europejska, działając z własnej inicjatywy, na wniosek Jednolitej Rady lub uczestniczącego państwa członkowskiego, zdecydowałaby (odpowiednio informując o tym Jednolitą Radę), że co najmniej jeden z następujących warunków wykluczających jest spełniony:

- a) uczestniczący DGS nie wypełnił zobowiązań wynikających z projektowanych zmian w rozporządzeniu 806/2014 lub z art. 4, 6, 7 lub 10 dyrektywy 2014/49/UE¹⁹;
- b) uczestniczący DGS, właściwy organ administracyjny w rozumieniu art. 3 dyrektywy 2014/49/UE lub każdy inny właściwy organ danego państwa członkowskiego postąpił w odniesieniu do konkretnego wniosku o objęcie EDIS w sposób, który jest sprzeczny z zasadą lojalnej współpracy określoną w art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej.

Kraje spoza strefy euro mają prawo do przystąpienia do Unii Bankowej, a następnie przystąpienia do EDIS. Bezwzględnym warunkiem jest jednak uwzględnienie w krajowym porządku prawnym oraz przestrzeganie wszystkich regulacji prawnych w zakresie ochrony depozytów, a także terminowe wnoszenie odpowiednich składek na rzecz wspólnego funduszu ochrony depozytów (w trybie *ex ante*, a w razie konieczności także w trybie *ex post*).

W ramach dyskusji w grupie roboczej AHWG zaproponowano także rozwiązanie, pominiętej w projekcie z 2015 r., kwestii środków, jakie powinien wnieść każdy DGS przystępujący do EDIS w terminie późniejszym niż moment powołania tej instytucji (tzw. problem „jazdy na gapę”). Zaproponowano, aby była to ustalona kwota, obliczona według formuły: (kwota wpłaty początkowej DGS_i przystępującego do EDIS w roku *t*) równa się iloczynowi (sumy depozytów gwarantowanych przez DGS_i w roku *t*) oraz (sumy środków zgromadzonych przez członków EDIS w roku *t*) podzielonych przez (sumę depozytów gwarantowanych w DGS uczestniczących w DGS w roku *t*).

Projekt z 2015 r. reguluje natomiast dość szczegółowo²⁰ kwestie związane z ewentualnym zerwaniem współpracy w ramach Unii Bankowej i EDIS państwa członkowskiego, którego walutą nie jest euro, zgodnie z art. 7 rozporządzenia (UE) nr 1024/2013. W takim przypadku Jednolita Rada – w terminie trzech miesięcy od daty wypowiedzenia lub daty decyzji o zakończeniu bliskiej współpracy i w poro-

¹⁸ Art. 41i zmienionego rozporządzenia 806/2014.

¹⁹ Artykuły te regulują odpowiednio: zasady urzędowego uznania członkostwa i nadzoru nad systemem gwarantowania depozytów (art. 4), kwestie poziomu gwarancji (art. 6), określenie kwoty podlegającej wypłacie (art. 7), kwestie finansowania DGS (art. 10).

²⁰ W art. 4, ust. 2–4 zmienionego rozporządzenia (UE) nr 806/2014.

zumieniu z tym DGS – podejmuje decyzję dotyczącą zasad oraz warunków mających zastosowanie do:

- odzyskania składek, które dany DGS przekazał do jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji;
- zwrotnego transferu składek do systemów gwarantowania depozytów oficjalnie uznanych w danym państwie członkowskim.

6. Sytuacja BFG w aspekcie ewentualnego wejścia do EDIS

Pozycję BFG na tle innych europejskich systemów gwarantowania depozytów pod względem wolumenu chronionych środków i poziomu ich ochrony przez zgromadzone fundusze przedstawia tabela 2. Ujęte w niej kraje uszeregowano według wartości wskaźnika pokrycia depozytów gwarantowanych zasobami DGS. W zdecydowanej większości analizowanych krajów system ochrony depozytów był zorganizowany na zasadzie składek *ex ante* (23 z 31 analizowanych krajów), przy czym w 14 z nich poziom zabezpieczenia depozytów gwarantowanych w 2017 r. przekraczał już minimalny poziom docelowy, określony w dyrektywie DGSD na 3 lipca 2024 r. (na poziomie 0,8%). Należy podkreślić, że najwyższe wskaźniki osiągnęły w 2017 r. kraje Europy Środkowej i Wschodniej oraz kraje skandynawskie. Ponadto z informacji EBA wynika, że w 2017 r. w każdym z 24 krajów funkcjonowała jedna instytucja odpowiedzialna za gwarantowanie depozytów. Natomiast dla 5 krajów UE wskazano bardziej złożoną sytuację. Dotyczy to:

- Polski, gdzie jako odrębne uznano systemy ochrony dla banków i SKOK;
- Wielkiej Brytanii, gdzie wyróżniono dwie odrębne instytucje: dla Wielkiej Brytanii i Gibraltaru;
- Cypru, Włoch i Portugalii, gdzie działają odrębne instytucje dla banków komercyjnych i spółdzielczych;
- Niemiec, gdzie działają cztery odrębne instytucje: dla banków prywatnych, banków publicznych, banków spółdzielczych i kas oszczędnościowych;
- Austrii, mającej aż pięć odrębnych instytucji: dla banków komercyjnych, banków hipotecznych, kas oszczędnościowych, grupy banków Raiffeisen i grupy banków Volksbank.

Polski DGS, działający na podstawie Ustawy o BFG, implementującej dyrektywę DGSD, posiada zakumulowane środki już obecnie niemal dwukrotnie przekraczające minimalny poziom zabezpieczenia depozytów gwarantowanych wymagany w terminie określonym w Dyrektywie. Oznacza to m.in., że BFG spełnia zasadnicze wymogi uczestnictwa w EDIS.

Tabela 2. Depozyty gwarantowane i poziom ich ochrony w krajach europejskich

	Kraj	Wolumen depozytów (€'000)	Dostępne fundusze DGS (€'000)	Współczynnik pokrycia (%)	Forma gromadzenia funduszy
1	RO	37 065 940	1 174 738	3,17	<i>ex ante</i>
2	NO	129 598 824	3 524 991	2,72	<i>ex ante</i>
3	EE	8 457 966	223 120	2,64	<i>ex ante</i>
4	HR	24 921 909	624 194	2,50	<i>ex ante</i>
5	IS	10 565 912	260 168	2,46	<i>ex ante</i>
6	FI	51 105 530	1 073 180	2,10	<i>ex ante</i>
7	LV	8 435 000	154 000	1,83	<i>ex ante</i>
8	SE	231 567 078	4 072 005	1,76	<i>ex ante</i>
9	PL	174 903 646	2 954 030	1,69	<i>ex ante</i>
10	EL	98 831 819	1 430 269	1,45	<i>ex ante</i>
11	CZ	88 797 259	1 185 980	1,34	<i>ex ante</i>
12	PT	140 462 071	1 808 167	1,29	<i>ex ante</i>
13	BE	287 278 457	3 356 373	1,17	<i>ex ante</i>
14	MT	11 046 313	111 185	1,01	<i>ex ante</i>
15	BG	27 094 530	259 592	0,96	<i>ex ante</i>
16	UK	1 291 959 244	8 342 820	0,65	<i>ex post</i>
17	SK	32 391 897	205 387	0,63	<i>ex ante</i>
18	LU	30 398 100	154 000	0,51	<i>ex post</i>
19	LT	13 036 840	55 070	0,42	<i>ex ante</i>
20	DE	1 742 665 080	6 888 790	0,40	<i>ex ante</i>
21	HU	29 828 653	104 643	0,35	<i>ex ante</i>
22	CY	26 207 000	88 300	0,34	<i>ex ante</i>
23	FR	1 113 415 000	3 649 500	0,33	<i>ex ante</i>
24	ES	707 092 900	1 881 000	0,27	<i>ex ante</i>
25	DK	97 562 224	223 120	0,23	<i>ex ante</i>
26	AT	212 931 000	471 000	0,22	<i>ex post</i>
27	NL	485 442 000	915 000	0,19	<i>ex post</i>
28	SI	17 898 094	32 961	0,18	<i>ex post</i>
29	IT	685 886 460	1 114 890	0,16	<i>ex post</i>
30	IE	98 968 000	154 000	0,16	other
31	LI	4 860 158	0	0,00	other
	Razem	7 920 674 903	46 492 472	0,59	

Źródło: EBA, dane w EUR na koniec 2017 r.

Opierając się na danych z tabeli 2, można oszacować następujące bezpośrednie koszty przystąpienia BFG do EDIS, będące *de facto* „kosztami utraconych korzyści”.

- 1) Uwzględniając średni unijny poziom zabezpieczenia depozytów (0,59%), składka wejściowa musiałaby wynieść $0,59\% \cdot 174\,903,6$ mln EUR, czyli 1 026,6 mln EUR, a więc 4 282 mln PLN (po kursie z końca 2017 r.). Zmniejszyłoby to fundusze BFG o taką kwotę. Jednocześnie spowodowałoby to utratę przychodu odsetkowego z inwestowania tych środków rządu 135 mln zł w skali roku (zakładając średnią stopę oprocentowania na poziomie 3,14% p.a., odpowiadającym rentowności posiadanego przez BFG portfela dłużnych papierów wartościowych) – czyli ok. 31% wyniku finansowego BFG za rok 2017, wynoszącego 474,3 mln zł²¹.
- 2) Uzupełnienie środków EDIS zgodnie ze ścieżką wzrostu współczynnika zabezpieczenia do 0,8% w 2024 r., przy niezmienionych wolumenach, wymagałoby zwiększania stopnia pokrycia o 0,03% wolumenu depozytów gwarantowanych rocznie, czyli przekazania do EDIS dodatkowych 219 mln zł w skali roku (bez uwzględnienia wzrostu wolumenu tych depozytów). To oznaczałoby dalszy ubytek przychodu odsetkowego rządu ok. 7 mln zł w skali roku, zakładając utracone korzyści z tytułu oprocentowania, ze stopą analogiczną jak w 2017 r. Należałoby także uwzględnić efekt dodatkowego transferu środków z tytułu wzrostu wolumenu depozytów gwarantowanych.

Oprócz wspomnianych wyżej kosztów utraconych korzyści należałoby także wziąć pod uwagę rzeczywiste koszty odsetkowe, jakie musiałby zostać poniesione w każdym przypadku ewentualnego skorzystania ze środków EDIS, w kwocie przewyższającej zgromadzony wkład. Byłyby one jednak kalkulowane zgodnie z oprocentowaniem euro, a więc w dzisiejszych realiach tańsze od ewentualnych pożyczek, jakie BFG musiałby zaciągać na rynku krajowym.

Podsumowanie

Przeprowadzone analizy pozwalają stwierdzić, że wzmocnienie potencjału gwarancyjnego czy specyficznie rozumiana reasekuracja polskiego systemu gwarantowania depozytów dzięki uczestnictwu w EDIS, w przypadku przystąpienia do niego przed przyjęciem euro, oznaczałoby poniesienie już na początku realnych wydatków rządu 4–5 mld złotych, a następnie po ok. 200 mln zł rocznie (podwyższanych zgodnie z dynamiką wolumenu środków gwarantowanych), łącznie z proporcjonalnym obniżeniem przychodów z inwestycji (aktywów BFG utrzymywanych w postaci dłużnych papierów wartościowych), i to pod warunkiem nie wystąpienia poważniejszych kryzysów w bankach komercyjnych czy w bankach spółdzielczych, zwłaszcza tych największych, które spowodowałyby jeszcze głębsze obniżenie przychodów z inwestycji. Innymi słowy, ewentualna kontynuacja dotychczasowego trendu w zakresie stabilności polskiego systemu bankowego i możliwości interwencyjnych BFG może przemawiać za pozostawianiem poza EDIS i monitorowaniem

²¹ Dane liczbowe zaczerpnięte z raportu rocznego BFG za rok 2017.

rozwoju sytuacji. Takie rozwiązanie może być korzystne, gdyby na szczeblu UE zdecydowano się na wdrażanie modelu sukcesywnego dołączania kolejnych krajowych DGS, albo – co mało prawdopodobne – w przypadku wdrażania modelu dołączania poszczególnych banków jako uczestników systemu, nawet wobec konieczności wniesienia odpowiedniej opłaty wynikającej z odroczonego przystąpienia. Trzeba jednak wziąć pod uwagę, że zarówno doświadczenia – z niemal ćwierćwiecza – jak i osiągnięty dotąd potencjał interwencji gwarancyjnej czy restrukturyzacyjnej BFG nie obejmują kryzysu w banku komercyjnym, nawet średniej wielkości. Dlatego wybór między zdolnością do potencjalnej krajowej interwencji fiskalnej dla zachowania stabilności systemu finansowego, w przypadku deficytu zasobów BFG, a uczestnictwem w sieci międzynarodowej (w tym ostatnim wariancie wraz z ponoszeniem kosztów za gwarantowanie możliwości skorzystania z zewnętrznej pomocy) stanowi poważny problem dla decydentów – i to zarówno w przypadku kryzysu w kraju, jak i ewentualnej solidarnościowej partycypacji w przewyżczeniu kryzysów w innych krajach.

Trzeba jednak stwierdzić, że szybko uzyskane zasilenie z zewnątrz, nieobciążające dodatkowo krajowego systemu bankowego składkami *ex post*, mogłoby się okazać w tych warunkach niezwykle przydatne, stanowiąc niewątpliwą, aczkolwiek niewymierną korzyść z przynależności do EDIS²².

Bibliografia

Draft Report on the Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 806/2014 in order to establish a European Deposit Insurance Scheme (Parlament Europejski, 4.11.2016, dokument 2015/0270(COD)).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów, Dz.U. L 173 z 12.6.2014.

Komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomicznego i Komitetu regionów w sprawie dokończenia budowy unii bankowej (Komisja Europejska, COM (2017) 592 final, 11.10.2017).

Płóciennik S., The Missing Pillar of the Banking Union: German Scepticism and the European Deposit Insurance Scheme, PISM, Bulletin No. 140(1211), 15 October 2018.

Presidency progress report on work in the AHWP on strengthening the banking union, Council of the European Union, doc. 9819/1/18, Brussels, 15 June 2018.

Projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 806/2014 (COM(2015) 586 final, 21.10.2015).

²² Oczywiście nie należy zapominać o konieczności odbudowy funduszy i powrotu na pożądaną poziom zabezpieczenia środków gwarantowanych, ale w odróżnieniu od składek *ex post* proces ten – wobec istniejącej nadal potencjalnej możliwości sięgnięcia w potrzebie po środki EDIS – może zostać rozciągnięty w czasie, obciążając banki składkami możliwymi do udźwignięcia w aktualnej sytuacji finansowej.

Raport Roczny Bankowego Funduszu Gwarancyjnego za rok 2017, Warszawa 2018 (https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/2018/08/Raport_Roczny_2017-.pdf)

Rozporządzenie Rady (UE) nr 1024/2013 z dnia 15 października 2013 r. powierzające Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi, Dz.U. L 287 z 29.10.2013.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 806/2014 z dnia 15 lipca 2014 r. ustanawiające jednolite zasady i jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych w ramach jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1093/2010, Dz.U. L 225 z 30.7.2014.

USTAWA z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (t. j.: Dz.U. 2017, poz. 1937, z późniejszymi zmianami).

Waliszewski K., Europejski System Gwarantowania Depozytów jako trzeci filar unii bankowej, „Bezpieczny Bank” 2016, nr 1(62).

Paweł Szczęśniak*

ORCID: 0000-0002-9017-3444

Grupowy plan naprawy dla systemów solidarnościowych banków spółdzielczych

Streszczenie

Niniejsze opracowanie dotyczy uprawnień i obowiązków związanych z grupowymi planami naprawy banków należących do systemów solidarnościowych, tj. systemu ochrony instytucjonalnej lub zrzeszenia zintegrowanego. Ustawodawca dopuszcza tworzenie planów grupowych w celu zapobiegania stanowi zagrożenia upadłości banków tworzących system solidarnościowy. Grupowy plan naprawy zastępuje, lecz nie wyklucza, indywidualnych planów naprawy dla banków tworzących system solidarnościowy. Grupowy plan naprawy nie jest jednak sumą pojedynczych planów naprawy banków składających się na system solidarnościowy.

Słowa kluczowe: bankowość spółdzielcza, systemy solidarnościowe banków spółdzielczych, system ochrony instytucjonalnej, plany naprawy, grupowe plany naprawy

JEL: G28, G33

The group recovery plans of cooperative banking mutual solidarity systems

Abstract

This paper is devoted to the issue of rights and obligations related to group recovery plans of mutual solidarity systems of co-operative banks, i.e. institutional protection scheme or integrated associations. The legislator allows the creation of group plans to prevent the threat of bankruptcy of banks forming the solidarity system. The group recovery plan replaces, but does not exclude, individual recovery plans for co-operative banks belonging to the mutual solidarity systems. However, the group recovery plan is not the sum of individual recovery plans of the banks forming the mutual solidarity system.

Key words: co-operative banking, mutual solidarity systems of co-operative banks, institutional protection scheme, recovery plan, group recovery plan

* Doktor w Katedrze Prawa Finansowego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

Wstęp

Problematyka opracowywania, aktualizacji i wykonywania grupowych planów naprawy dla systemów solidarnościowych banków spółdzielczych i banków zrzeszających wiąże się z ochroną stabilności i bezpieczeństwa sektora bankowości spółdzielczej w przypadku znaczącego pogorszenia się jej sytuacji finansowej banku lub ich grupy¹. Przez pojęcie systemu solidarnościowego, na gruncie ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych², należy rozumieć system ochrony instytucjonalnej lub zrzeszenie zintegrowane. System ochrony instytucjonalnej może być utworzony na mocy umowy przez banki zrzeszające lub banki spółdzielcze albo bank zrzeszający oraz zrzeszone z nim banki spółdzielcze³. Natomiast uprawnienie do utworzenia zrzeszenia zintegrowanego ma bank zrzeszający oraz zrzeszone z nim banki spółdzielcze⁴. Celem funkcjonowania systemów solidarnościowych jest wsparcie płynności i wypłacalności ich uczestników⁵.

W celu zapobiegania sytuacji zagrożenia upadłością banków tworzących system solidarnościowy, ustawodawca dopuszcza tworzenie grupowych planów naprawy. Obowiązek opracowania grupowego planu naprawy spoczywa na jednostce zarządzającej takim systemem. Grupowy plan naprawy zastępuje, lecz nie wyklucza, indywidualnych planów naprawy dla banków tworzących system solidarnościowy. Grupowy plan naprawy nie jest sumą pojedynczych planów naprawy banków składających się na system solidarnościowy. Plan grupowy stanowi bowiem prognozę na wypadek znaczącego pogorszenia sytuacji finansowej systemu solidarnościowego traktowanego jako całość organizacyjno-kapitałowa. Grupowy plan naprawy wypiera jednocześnie indywidualne plany naprawy poszczególnych banków tworzących system solidarnościowy.

Tak sformułowana teza wymagała określenia celów badawczych. Głównym celem opracowania jest zaprezentowanie istoty i struktury grupowego planu naprawy, a także przesłanek jego uruchomienia. Wobec tego konieczne było przeprowa-

¹ Należy zauważyć, że członkiem systemu solidarnościowego, oprócz banków spółdzielczych, są także banki zrzeszające działające w formie spółki akcyjnej. Z uwagi jednak na ich funkcjonalne powiązanie z działalnością banków spółdzielczych w niniejszym tekście, dla uproszczenia, mówi się o systemach solidarnościowych banków spółdzielczych.

² Ustawa z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 613 ze zm.), dalej jako: „ustawa o funkcjonowaniu banków spółdzielczych”.

³ Zob. art. 22b ust. 1 ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych.

⁴ Zob. art. 22o ust. 1 ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych.

⁵ Szerzej na temat systemów solidarnościowych banków spółdzielczych i ich genezy zob. R. Theissen, *EU Banking Supervision*, The Hague 2014, s. 805–812; T. Stern, *Regulating Liquidity Risks within „Institutional Protection Schemes”*, „Beijing Law Review” 2014, nr 5, s. 211 i n.; R. Mroczkowski, *System ochrony instytucjonalnej. Szanse i zagrożenia dla banków spółdzielczych w Polsce*, „Monitor Prawa Bankowego” 2015, nr 5, s. 47 i n.; M. Burzyńska, *Instytucjonalny System Ochrony. Pierwsze doświadczenia europejskie*, „Monitor Prawa Bankowego” 2016, nr 1, s. 48 i n.; A. Piechocka-Kałużna, *Zalety i wady wprowadzenia systemu ochrony w sektorze banków spółdzielczych w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, nr 4, s. 267 i n.

dzenie analizy dogmatycznej uprawnień i obowiązków związanych z tworzeniem i realizacją grupowych planów naprawy banków należących do systemów solidarnościowych. Trudność w ocenie użyteczności regulacji prawnych wiąże się z brakiem ukształtowanej praktyki nadzorczej. Celem dodatkowym pracy jest przedstawienie relacji grupowego planu naprawy do planów o charakterze indywidualnym. W związku z tym celem badań jest także analiza normatywnych ograniczeń grupowych planów naprawy.

Badaniu poddano prawo krajowe, w szczególności przepisy ustawy Prawo bankowe⁶ i ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych. Uzupełniająco przedmiotem analizy były wytyczne i zalecenia Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego⁷. Zgodnie bowiem z przepisem art. 133 ust. 1a ustawy Prawo bankowe, przy wykonywaniu swoich zadań Komisja Nadzoru Finansowego jest obowiązana uwzględnić wytyczne i zalecenia Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego. Regulacje dotyczące opracowywania, aktualizacji i wykonywania grupowych planów naprawy są także treścią dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r., ustanawiającej ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych⁸. Autonomiczność przepisów dyrektyw unijnych sprawia, że nie mogą być one brane pod uwagę w trakcie ustaleń walidacyjnych i derywacyjnych⁹. W tym zakresie podstawą ustaleń, o których mowa, jest wyłącznie prawo krajowe wykonujące przepisy dyrektywy. Dyrektywa wskazuje jedynie rezultat, jaki państwo członkowskie powinno osiągnąć. Odniesienia do przepisów dyrektywy mają jedynie charakter pomocniczy.

1. Istota i struktura grupowego planu naprawy dla systemów solidarnościowych banków spółdzielczych

Każdy bank krajowy, zgodnie z przepisem art. 141m ust. 1 ustawy Prawo bankowe, jest obowiązany opracować plan naprawy. Indywidualny plan naprawy powinien określać działania na wypadek znaczącego pogorszenia sytuacji finansowej banku

⁶ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1876 ze zm.), dalej jako: „ustawa Prawo bankowe”.

⁷ Chodzi tu przede wszystkim o zalecenie z dnia 26 stycznia 2018 r. w sprawie ujmowania podmiotów w grupowych planach naprawy (EBA/REC/2017/02), a także raport końcowy z dnia 1 listopada 2017 r. dotyczący zalecenia w sprawie ujmowania podmiotów w grupowych planach naprawy (EBA/Rec/2017/02). Badaniu poddano także raport Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie stosowania uproszczeń w zakresie obowiązków i zwolnień związanych z planami naprawy i planami przymusowej restrukturyzacji (ang. *Report on the application of simplified obligations and waivers in recovery and resolution planning*).

⁸ Dz. Urz. UE L 173, s. 190, dalej jako: „dyrektywa BRR”.

⁹ Por. N. Półtorak, *Ochrona uprawnień wynikających z prawa Unii Europejskiej w postępowaniach krajowych*, Warszawa 2010; A. Kunkiel-Kryńska, *Metody harmonizacji prawa konsumenckiego w Unii Europejskiej i ich wpływ na procesy implementacyjne w państwach członkowskich*, Warszawa 2013, s. 39 i przywołana tam literatura.

w razie zagrożenia stabilności finansowej, trudnej sytuacji makroekonomicznej lub innych zdarzeń mających negatywny wpływ na rynek finansowy lub ten bank. Plan naprawy jest przygotowywany na wypadek znaczącego pogorszenia się sytuacji finansowej danego banku¹⁰. Co istotne, plany naprawy nie mogą przewidywać dostępu do nadzwyczajnego publicznego wsparcia lub otrzymania takiego wsparcia¹¹.

Przepisem o charakterze szczególnym wobec art. 141m ust. 1 ustawy Prawo bankowe jest regulacja zawarta w art. 141o ust. 1 tej ustawy. Komisja Nadzoru Finansowego jest uprawniona, w myśl wyżej przywołanego przepisu, do udzielenia zgody na sporządzenie grupowego planu naprawy dla systemu solidarnościowego banków spółdzielczych. Przynależność do systemu solidarnościowego, stosownie do przepisu art. 4 ust. 1 dyrektywy BRR, jest czynnikiem, który powinien wpływać na treść i stopień szczegółowości planów naprawy oraz planów przymusowej restrukturyzacji. W związku z tym, zarówno na etapie tworzenia, jak stosowania regulacji dotyczących planów naprawy, należy uwzględnić nie tylko charakter działalności banku, jego strukturę własnościową, formę prawną czy profil ryzyka, lecz także przynależność do systemu ochrony lub zrzeszenia zintegrowanego. Ustawodawca krajowy realizuje wskazany cel w przepisie art. 141q ust. 1 ustawy Prawo bankowe. Zgodnie z tym przepisem Komisja Nadzoru Finansowego, zatwierdzając plan naprawy i grupowy plan naprawy, jest obowiązana wziąć pod uwagę dostosowanie struktury kapitałowej i struktury finansowania banku do struktury organizacyjnej i profilu ryzyka banku, jak również wyniki ostatniego badania i oceny nadzorczej. Ponadto, Komisja Nadzoru Finansowego w toku zatwierdzania planów jest obowiązana uwzględnić trzy czynniki. Po pierwsze, wymogi, o których mowa w art. 141m ust. 1 i 3 ustawy Prawo bankowe, w tym treść planu naprawy i grupowego planu naprawy. Po drugie, skuteczność planu naprawy w zakresie poprawy sytuacji finansowej banku, w tym jego wypłacalności oraz możliwości osiągnięcia zysku. Po trzecie, w przypadku zagrożenia sytuacji finansowej banku możliwość podjęcia niezwłocznie działań przewidzianych w planie naprawy, w sposób ograniczający negatywne skutki dla systemu finansowego. Wydanie decyzji przez Komisję Nadzoru Finansowego, zatwierdzającej grupowy plan naprawy, powinno uwzględniać wyniki badania struktury organizacyjnej i kapitałowej systemu solidarnościowego¹².

Szczegółowy zakres grupowego planu naprawy został określony w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 14 lipca 2016 r. w sprawie planu naprawy banku oraz

¹⁰ Obowiązek opracowania indywidualnego planu naprawy nie dotyczy jednak banku krajowego, który działa w jednym z holdingów, o których mowa w art. 141f ust. 1 ustawy Prawo bankowe. Chodzi tu o holdingi bankowe krajowe lub zagraniczne, holdingi finansowe, mieszane, a także hybrydowe. Pomimo tego, Komisja Nadzoru Finansowego jest uprawniona, w drodze decyzji, nakazać opracowanie planu naprawy bankowi, który działa w jednym z holdingów. Zob. art. 141n ust. 1 ustawy Prawo bankowe.

¹¹ Zob. art. 5 ust. 3 dyrektywy BRR.

¹² W myśl art. 141q ust. 1 ustawy Prawo bankowe, Komisja Nadzoru Finansowego, w drodze decyzji, zatwierdza plan naprawy i grupowy plan naprawy w terminie sześciu miesięcy od dnia złożenia przez bank wniosku o jego zatwierdzenie.

grupowego planu naprawy¹³. Zgodnie z przepisem § 5 rozporządzenia, grupowy plan naprawy powinien zawierać przede wszystkim opis struktury organizacyjnej grupy, identyfikację funkcji krytycznych realizowanych w grupie czy opis powiązania procesu planowania działań naprawczych z systemem zarządzania w grupie i w bankach należących do grupy. Plan, o którym mowa, musi także uwzględniać działania służące zapewnieniu możliwości kontynuowania działalności i terminowego wywiązywania się ze zobowiązań przez banki należące do grupy¹⁴. Rozporządzenie wskazuje, że w przypadku banków zrzeszających plan powinien przewidywać rezerwowe źródła finansowania, w tym potencjalne źródła zapewnienia płynności, a także ocenę dostępnych aktywów mogących stanowić zabezpieczenie dokonywanych operacji oraz ocenę możliwości uzyskania wsparcia finansowego i przenoszenia płynności między bankami należącymi do grupy. Plan powinien zawierać scenariusze planu naprawy, służące weryfikacji skuteczności przyjętych opcji naprawy w hipotetycznych sytuacjach kryzysowych odnoszących się do problemów właściwych dla systemu solidarnościowego, a ponadto zdarzeń mających wpływ na system finansowy lub ich kombinacji¹⁵.

Na podstawie przytoczonych elementów grupowego planu można dostrzec, że jest to plan dla systemu solidarnościowego traktowanego jako całość organizacyjno-kapitałowa. Grupowe plany naprawy, na co pomocniczo wskazuje przepis art. 7 ust. 1 zd. 2 dyrektywy BRR, składają się z planu naprawy dla grupy, nie zaś jej pojedynczych członków¹⁶. Grupowy plan naprawy należy więc rozpatrywać jako funkcjonalną całość zapewniającą bezpieczeństwo systemowi solidarnościowemu banków spółdzielczych. Plan naprawy dla takiego systemu nie jest zatem sumą pojedynczych planów naprawy banków zrzeszających lub banków spółdzielczych albo banku zrzeszającego oraz zrzeszonych z nim bankami spółdzielczymi. Grupowy plan

¹³ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 lipca 2016 r. w sprawie planu naprawy banku oraz grupowego planu naprawy (Dz.U. z 2016 r. poz. 1112), dalej jako: „rozporządzenie”. Rozporządzenie, o którym mowa, zostało wydane na podstawie upoważnienia określonego w art. 141p ust. 5 ustawy Prawo bankowe.

¹⁴ W tym celu grupowy plan naprawy powinien obejmować oszacowanie oczekiwanych skutków wdrożenia każdego wariantu naprawy nie tylko dla podmiotu, w którym wariant jest realizowany, lecz również we wszystkich potencjalnie powiązanych podmiotach istotnych dla grupy. Plan powinien w szczególności koncentrować się na wpływie na ciągłość funkcji krytycznych i innych wzajemnych zależności grupy. Chociaż potrzeba wyznaczenia oddzielnych i specjalnych scenariuszy dla tych podmiotów powinna proporcjonalnie zależeć od modelu biznesowego grupy, wpływ scenariuszy ogólnogrupowych lub lokalnych na podmioty istotne dla grupy należy jasno określić w grupowym planie naprawy. Zob. ust. 34 zalecenia Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego z dnia 26 stycznia 2018 r. w sprawie ujmowania podmiotów w grupowych planach naprawy (EBA/REC/2017/02).

¹⁵ Planu naprawy, w myśl art. 5 ust. 6 dyrektywy BRR, powinny zawierać odpowiednie warunki i procedury w celu zapewnienia terminowego przeprowadzenia działań naprawczych. W planach naprawy ujmuje się wiele scenariuszy uwzględniających bardzo trudną sytuację finansową i makroekonomiczną danego banku. Nieodzownym elementem planu naprawy powinny być także scenariusze przewidujące zdarzenia mające wpływ na cały system, trudną sytuację poszczególnych osób prawnych oraz grup.

¹⁶ Podobnie na gruncie regulacji innych państw członkowskich. Por. § 15 Abs. 2 Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Sanierungs- und Abwicklungsgesetz, Fassung vom 29.07.2018.

naprawy, co wynika z jego funkcji, jest bowiem planem naprawy dla całego systemu ochrony instytucjonalnej lub zrzeszenia zintegrowanego.

Europejski Urząd Nadzoru Bankowego zaleca, aby grupowy plan naprawy obejmował dostateczną liczbę wiarygodnych wariantów, które mogłyby przywrócić rentowność grupy i jej podmiotów w następstwie trudnej sytuacji¹⁷. Wybór odpowiednich wariantów naprawy spośród działań dostępnych dla całej grupy lub dla konkretnego podmiotu powinien być spójny z organizacją grupy, zarówno pod względem modelu biznesowego, jak i zarządzania wewnętrznego. Wybierając wariant naprawy, organ nadzoru jest obowiązany uwzględnić lokalne wymogi regulacyjne. Grupowy plan naprawy identyfikuje bowiem funkcje krytyczne systemu solidarnościowego i wskazuje na scenariusze naprawy odnoszące się do problemów właściwych całej grupie. Przyjęcie odmiennego podejścia, a więc traktowania grupowego planu naprawy jako sumy pojedynczych planów naprawy każdego z banków tworzącego system, wydaje się zatem nieuzasadnione biorąc pod uwagę wyżej przytoczone unormowania.

Poziom szczegółowości ujmowania poszczególnych banków zrzeszających lub banków spółdzielczych tworzących system solidarnościowy w grupowym planie naprawy uzależniony jest od profilu ich działalności i ryzyka z nim związanego, a także sytuacji ekonomicznej konkretnego banku¹⁸. Banki, które nie są istotne dla systemu ochrony, zgodnie ze stanowiskiem Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego, należy uwzględnić w grupowym planie naprawy w sposób krótki¹⁹. Ujęcie w grupowym planie naprawy może nastąpić nawet poprzez ilustrację w formie wykresu lub tabeli. Ponadto Europejski Urząd Nadzoru Bankowego wskazuje, by pobieżnie opisać pozycję takich banków w ogólnej strategii systemu solidarnościowego. Grupowy plan naprawy powinien umożliwiać szybkie przekazanie informacji o trudnej sytuacji banków do właściwych organów. Wszelkie istotne skutki wariantów naprawy dla banków należy w stosownym przypadku ogólnie odnotować w grupowym planie naprawy, z uwzględnieniem struktury systemu solidarnościowego.

Europejski Urząd Nadzoru Bankowego przyjmuje, że banki tworzące system solidarnościowy mogą być zwolnione przez ustawodawcę krajowego z obowiązku sporządzania indywidualnych planów naprawy²⁰. Obowiązek przygotowania grupowego planu naprawy dla wszystkich banków tworzących system solidarnościowy przenoszony jest zatem na bank zrzeszający lub jednostkę zarządzającą tym systemem. Podmioty zarządzające tymi systemami, przy opracowaniu i aktualizacji grupowego planu naprawy, powinny współpracować z bankami tworzącymi te syste-

¹⁷ Zob. ust. 33 zalecenia Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego z dnia 26 stycznia 2018 r. w sprawie ujmowania podmiotów w grupowych planach naprawy (EBA/REC/2017/02).

¹⁸ Takie rozwiązania stosowane są przez inne państwa członkowskie. Por. przepis § 19 Abs. 2 Gesetz zur Sanierung und Abwicklung von Instituten und Finanzgruppen (Sanierungs- und Abwicklungsgesetz – SAG).

¹⁹ Zob. ust. 50 zalecenia Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego z dnia 26 stycznia 2018 r. w sprawie ujmowania podmiotów w grupowych planach naprawy (EBA/REC/2017/02).

²⁰ Por. Europejski Urząd Nadzoru Bankowego, *Single Rulebook Q&A, Question ID: 2015_2080 (25/11/2016)*.

my. W stosunku do podmiotów o istotnym znaczeniu dla grupy można wprowadzić zindywidualizowany scenariusz²¹. Jeżeli jednak główne linie biznesowe i funkcje krytyczne obsługiwane przez takie podmioty zostały już uwzględnione w scenariuszach grupowych, nie ma potrzeby tworzenia oddzielnych scenariuszy. Z uwagi na ich niewielki zakres działalności czy strukturę kapitałową oraz ograniczoną liczbę oddziałów, scenariusze naprawy dla banków spółdzielczych będą podobne. W związku z tym nie ma potrzeby wydzielania odrębnych scenariuszy naprawy dla każdego z banków tworzących system solidarnościowy.

Komisja Nadzoru Finansowego jest uprawniona w drodze decyzji do ograniczenia zakresu podmiotowego lub przedmiotowego grupowego planu naprawy, o którym mowa w art. 141o ust. 1 ustawy Prawo bankowe²². Komisja Nadzoru Finansowego, podejmując decyzję o ograniczeniu zakresu podmiotowego lub przedmiotowego grupowego planu naprawy dla banków zrzeszających i banków spółdzielczych, jest obowiązana uwzględnić m.in. przynależność do systemu ochrony lub do systemów, o których mowa w art. 113 ust. 7 rozporządzenia nr 575/2013²³.

Biorąc pod uwagę regułę porządku treściowego, gdzie norma szczególna uchyla normę ogólną, ograniczenie grupowego planu naprawy pod względem podmiotowym oznacza, że wybrane banki spółdzielcze lub banki zrzeszające, które tworzą system solidarnościowy, będą obowiązane do opracowania indywidualnego planu naprawy²⁴. Norma przewidująca możliwość tworzenia grupowego planu naprawy stanowi bowiem wyjątek wobec ogólnej normy wynikającej z przepisu art. 141m ust. 1 ustawy Prawo bankowe. W sytuacji ograniczenia zakresu podmiotowego grupowego planu naprawy, zastosowanie znajdzie więc norma prawna przewidująca obowiązek opracowania indywidualnego planu naprawy. Podobny wniosek, jako *argumentum a simili*, można wywieść z analizy przepisów dyrektywy BRR. Zgodnie z art. 7 ust. 2 tej dyrektywy, właściwe organy mogą zobowiązać jednostki zależne do sporządzenia i przedłożenia planów naprawy na poziomie indywidualnym. W związku z tym ograniczenie grupowego planu naprawy nie musi powodować wyłączenia danego banku z grupowego planu naprawy, lecz zobowiązuje ten bank do opracowania własnego planu naprawy, o którym mowa w art. 141m ust. 1 ustawy Prawo bankowe. Z uwagi zatem na możliwą upadłość banku, a także charakter jego działalności i profil ryzyka, Komisja Nadzoru Finansowego jest uprawniona, w drodze decyzji, do nałożenia obowiązku opracowania indywidualnego planu naprawy na pojedynczy bank tworzący system solidarnościowy.

²¹ Zob. ust. 37 zalecenia Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego z dnia 26 stycznia 2018 r. w sprawie ujmowania podmiotów w grupowych planach naprawy (EBA/REC/2017/02).

²² Zob. art. 141p ust. 1 ustawy Prawo bankowe.

²³ Zob. art. 4 ust. 1 dyrektywy BRR.

²⁴ Na temat reguły *lex specialis derogat legi generali*, a więc reguły porządku treściowego zob. B. Wojciechowski, *Reguły kolizyjne i inferencyjne w interpretacji prawa administracyjnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 4, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2012, s. 436–437.

W odniesieniu do banków, wobec których Komisja Nadzoru Finansowego nie podjęła decyzji, o której mowa w przepisie art. 141p ust. 1 ustawy Prawo bankowe, ich sytuacja i możliwe scenariusze naprawy powinny być ujęte skrótowo w grupowym planie naprawy. Wobec powyższego, grupowy plan naprawy nie musi zawierać szczegółowego planu naprawy dla każdego banku objętego takim planem. Ponadto bank nie objęty ograniczeniem podmiotowym nie jest obowiązany do opracowania indywidualnego planu naprawy. Z uwagi na podobny rodzaj i zakres działalności banków spółdzielczych, a także ograniczoną strukturę kapitałową i organizacyjną scenariusze naprawy, o czym już powiedziano, są zbieżne. Banki spółdzielcze mają bowiem ograniczone możliwości stosowania autonomicznych środków naprawczych. W związku z tym, sanacja banku spółdzielczego nie jest możliwa bez pomocy instytucjonalnego systemu ochrony lub zrzeszenia zintegrowanego. Scenariusz naprawy dla takich systemów tworzy bank zrzeszający lub jednostka nim zarządzająca. Ewentualne wyznaczenie oddzielnych scenariuszy dla danego banku powinno być dokonane z uwzględnieniem scenariuszy ogólnogrupowych. Oddzielne scenariusze naprawy mogą dotyczyć jedynie banków, których upadłość mogłaby wpłynąć na stabilność rynku finansowego lub gospodarkę narodową. Większość banków spółdzielczych, tworzących systemy ochrony, takiego kryterium nie spełnia. Nie ma więc potrzeby tworzenia dla nich oddzielnych scenariuszy sanacji w ramach grupowego planu naprawy, a tym bardziej nakładania obowiązku opracowania indywidualnego planu naprawy.

Jeżeli sytuacja kryzysowa dotyczy istotnej części systemu ochrony, wówczas uruchomiony może zostać grupowy plan naprawy. W innym wypadku doszłoby do sprzeczności prakseologicznej norm prawnych. Konieczność zindywidualizowanego traktowania każdego z banków tworzących system solidarnościowy niweczyłoby sens normy wynikającej z przepisu art. 22a ust. 1, a także art. 22q ust. 1 ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych. Systemy solidarnościowe ustanawia się bowiem w celu zapewnienia płynności i wypłacalności każdego jego uczestnika na zasadach określonych w ustawie o funkcjonowaniu banków spółdzielczych i w umowie tworzącej taki system. Zarówno w systemie ochrony instytucjonalnej, jak i zrzeszeniu zintegrowanym, tworzy się fundusze pomocowe. W myśl przepisu art. 22g ust. 1 wspomnianej ustawy, w banku zrzeszającym albo jednostce zarządzającej tworzy się fundusz pomocowy w celu zapewnienia środków na finansowanie zadań systemu ochrony w zakresie pomocy finansowej dla uczestników systemu ochrony mającej na celu poprawę ich wypłacalności i zapobieżenie upadłości. Z kolei, w banku zrzeszającym, stosownie do art. 22s ust. 1 tej ustawy, fundusz pomocowy służy zapewnieniu środków na finansowanie zadań zrzeszenia zintegrowanego w zakresie pomocy finansowej dla uczestników zrzeszenia zintegrowanego mającej na celu poprawę ich wypłacalności i zapobieżenie upadłości. Brak możliwości wsparcia finansowego wybranych uczestników systemu solidarnościowego może wskazywać na kryzys całego systemu. Wówczas zaktualizuje się obowiązek aktualizacji lub uruchomienia grupowego planu naprawy.

2. Przesłanki uruchomienia grupowego planu naprawy dla systemów solidarnościowych banków spółdzielczych

Ustawodawca nie odnosi się wprost do przesłanek uruchomienia grupowego planu naprawy. W przepisie art. 141m ust. 3 pkt 2 ustawy Prawo bankowe wskazuje jedynie na przesłanki uruchomienia indywidualnego planu naprawy. Jak już wyżej wskazano, objęcie danego banku grupowym planem naprawy skutkuje brakiem obowiązku opracowania indywidualnego planu naprawy. Bank objęty grupowym planem naprawy jest elementem większej struktury organizacyjnej, a więc systemu solidarnościowego. Brak przepisów o charakterze szczególnym w stosunku do przepisu art. 141m ust. 3 pkt 2 ustawy Prawo bankowe powoduje, że wspomniany przepis należy stosować *mutatis mutandis* do grupy banków tworzących system solidarnościowy.

W związku z tym obligatoryjną przesłanką uruchomienia grupowego planu naprawy, w myśl odpowiednio stosowanego art. 141m ust. 3 pkt 2 ustawy Prawo bankowe, będzie przekroczenie wskaźników ilościowych lub jakościowych określających sytuację finansową takiego systemu. Przekroczenie wskaźników ilościowych lub jakościowych określających sytuację finansową przez bank będący członkiem systemu solidarnościowego nie może zatem powodować uruchomienia grupowego planu naprawy. Odmienne podejście nie wydaje się poprawne. Przyjęcie innego stanowiska niż zaprezentowane nie jest również uzasadnione z punktu widzenia reguł wykładni celowościowo-funkcjonalnej. Przekroczenie wskaźników ilościowych lub jakościowych określających sytuację finansową przez pojedynczy bank nie może wpływać na sytuację całego systemu solidarnościowego. Takie rozumowanie powodowałoby, że w przypadku systemów solidarnościowych, obejmujących wiele banków spółdzielczych, grupowy plan naprawy wdrożony musiałby być nieprzerwanie²⁵. Byłoby to niecelowe z punktu widzenia celów nadzoru sprawowanego przez Komisję Nadzoru Finansowego²⁶. Uruchamianie grupowego planu naprawy każdorazowo w sytuacji przekroczenia wskaźników ilościowych lub jakościowych przez konkretny bank tworzący system solidarnościowy miałyby negatywny wpływ na prawidłowe funkcjonowanie rynku bankowego, jego stabilność, bezpieczeństwo oraz przede wszystkim zaufanie do tego rynku. Mogłoby to powodować także konieczność wszczęcia postępowania w sprawie przymusowej restrukturyzacji lub postępowania upadłościowego w stosunku do banku będącego członkiem systemu ochrony lub zrzeszenia zintegrowanego.

²⁵ Zgodnie z Informacją Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego o sytuacji banków spółdzielczych i zrzeszających w 2017 r. (maj 2018 r.), na koniec 2017 r. działały 553 banki spółdzielcze, z czego 352 było zrzeszonych w BPS SA w Warszawie, a 199 w SGB-Banku SA w Poznaniu. Spośród 553 banków spółdzielczych 488 banków było uczestnikami instytucjonalnych systemów ochrony (292 ze zrzeszenia BPS, 196 ze zrzeszenia SGB). Poza IPS funkcjonowało 65 banków spółdzielczych. Banki należące do instytucjonalnych systemów ochrony skupiały 88,2% wszystkich banków spółdzielczych i dysponowały 80,5% aktywów sektora.

²⁶ Zob. art. 2 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 621).

Zastosowanie wybranego scenariusza naprawy wobec określonych banków spółdzielczych tworzących system solidarnościowy nie oznacza uruchomienia grupowego planu naprawy. Podjęcie określonych czynności przez bank spółdzielczy może wynikać zarówno z nakazu organu zarządzającego systemem ochrony, jak i decyzji Komisji Nadzoru Finansowego. Jak już wspomniano, jednostka zarządzająca systemem solidarnościowym, zgodnie z art. 22j ust. 1 ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, może nakazać uczestnikowi takiego systemu zaprzestanie działań naruszających prawo lub postanowienia umowy systemu ochrony oraz wezwać uczestnika systemu ochrony do usunięcia stwierdzonych uchybień w wyznaczonym terminie. Ponadto Komisja Nadzoru Finansowego w toku sprawowanego nadzoru może zastosować określone środki prawne wspomagające realizację określonych czynności prawnych lub faktycznych.

Fakultatywną przesłanką podjęcia działań określonych w grupowym planie naprawy może być decyzja banku zrzeszającego lub jednostki zarządzającej systemem ochrony. Zgodnie z przepisem art. 141s ust. 1 ustawy Prawo bankowe, który odnosi się do indywidualnych planów naprawy, bank może podjąć działania określone w planie naprawy, pomimo nieosiągnięcia poziomów wskaźników, o których mowa w art. 141m ust. 3 pkt 2 tej ustawy. W takim przypadku zarząd banku podejmuje uchwałę o podjęciu takich działań i niezwłocznie przekazuje ją, wraz z uzasadnieniem, Komisji Nadzoru Finansowego. Pomimo zaistnienia przesłanek skutkujących uruchomieniem grupowego planu naprawy, Komisja Nadzoru Finansowego jest uprawniona, w myśl przepisu art. 141s ust. 2 ustawy Prawo bankowe, do udzielenia zgody na odstąpienie od podjęcia działania określonego w tym planie. Zgoda, o której mowa, może być wydana, o ile odstąpienie od działania określonego w planie nie wpłynie negatywnie na ostrożne i stabilne zarządzanie bankiem.

Podsumowanie

Istnienie systemów solidarnościowych banków spółdzielczych powoduje konieczność zindywidualizowanego podejścia w zakresie uprawnień i obowiązków związanych z ich tworzeniem i funkcjonowaniem. Przejawem szczególnego podejścia do systemów solidarnościowych, w tym systemu ochrony instytucjonalnej i zrzeszenia zintegrowanego, jest możliwość tworzenia planów naprawy dla tych systemów. Obowiązek opracowania grupowego planu naprawy zastępuje wówczas obowiązki w zakresie indywidualnych planów naprawy ciążące na bankach tworzących system solidarnościowy.

Istotą grupowego planu naprawy jest ochrona systemu solidarnościowego na wypadek znaczącego pogorszenia się jego sytuacji finansowej, zagrożenia stabilności finansowej, trudnej sytuacji makroekonomicznej lub innych zdarzeń mających negatywny wpływ na rynek finansowy. Grupowy plan naprawy stanowi więc plan dla systemu solidarnościowego traktowanego jako całość organizacyjno-kapitałowa. Odzwierciedleniem tego jest struktura grupowego planu naprawy. Plan, o którym

mowa, obejmuje identyfikację funkcji krytycznych realizowanych przez system solidarnościowy oraz proces planowania działań naprawczych tego systemu i banków go tworzących. Scenariusze naprawy dla banków tworzących system solidarnościowy powinny być ujęte w sposób skrótowy z uwzględnieniem modelu działania całego systemu. Grupowy plan naprawy nie stanowi zatem sumy pojedynczych planów naprawy banków tworzących system solidarnościowy. Pogorszenie się sytuacji finansowej wybranego banku tworzącego system solidarnościowy nie powoduje obowiązku uruchomienia grupowego planu naprawy. Obowiązek wdrożenia scenariusza naprawy banku, będącego członkiem systemu solidarnościowego, spoczywa wówczas na jednostce zarządzającej tym systemem. W tym zakresie istotne może okazać się ściśle powiązanie działań podejmowanych przez jednostkę zarządzającą i środków nadzoru stosowanych przez Komisję Nadzoru Finansowego.

Bibliografia

Wydawnictwa zwarte

Burzyńska M., *Instytucjonalny System Ochrony. Pierwsze doświadczenia europejskie*, „Monitor Prawa Bankowego” 2016, nr 1.

Kunkiel-Kryńska A., *Metody harmonizacji prawa konsumenckiego w Unii Europejskiej i ich wpływ na procesy implementacyjne w państwach członkowskich*, Warszawa 2013.

Mroczkowski R., *System ochrony instytucjonalnej. Szanse i zagrożenia dla banków spółdzielczych w Polsce*, „Monitor Prawa Bankowego” 2015, nr 5.

Piechocka-Kałużna A., *Zalety i wady wprowadzenia systemu ochrony w sektorze banków spółdzielczych w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, nr 4.

Półtorak N., *Ochrona uprawnień wynikających z prawa Unii Europejskiej w postępowaniach krajowych*, Warszawa 2010.

Stern T., *Regulating Liquidity Risks within „Institutional Protection Schemes”*, „Beijing Law Review” 2014, nr 5.

Theissen R., *EU Banking Supervision*, The Hague 2014.

Wojciechowski B., *Reguły kolizyjne i inferencyjne w interpretacji prawa administracyjnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 4, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2012.

Akty prawne

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1876 ze zm.).

Ustawa z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 613 ze zm.).

Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 621).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiającej ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych (Dz. Urz. UE L 173, s. 190).

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 lipca 2016 r. w sprawie planu naprawy banku oraz grupowego planu naprawy (Dz.U. z 2016 r. poz. 1112).

Dokumenty prawne

Europejski Urząd Nadzoru Bankowego, *Raport końcowy z dnia 1 listopada 2017 r. dotyczący zalecenia w sprawie ujmowania podmiotów w grupowych planach naprawy* (EBA/Rec/2017/02).

Europejski Urząd Nadzoru Bankowego, *Raport z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie stosowania uproszczeń w zakresie obowiązków i zwolnień związanych z planami naprawy i planami przymusowej restrukturyzacji* (ang. *Report on the application of simplified obligations and waivers in recovery and resolution planning*).

Europejski Urząd Nadzoru Bankowego, *Single Rulebook Q&A*, Question ID: 2015_2080 (25/11/2016).

Europejski Urząd Nadzoru Bankowego, *Zalecenie z dnia 26 stycznia 2018 r. w sprawie ujmowania podmiotów w grupowych planach naprawy* (EBA/REC/2017/02).

Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Informacja o sytuacji banków spółdzielczych i zrzeszających w 2017 r.*, Warszawa maj 2018 r.

Magdalena Sadowska*

ORCID: 0000-0002-3711-7777

Kondycja austriackich banków spółdzielczych w okresie pokryzysowym

Streszczenie

Bankowość spółdzielcza to część systemu bankowego, która jest niedoceniana przez wielu klientów sięgających chętniej po ofertę banków komercyjnych. W wielu krajach europejskich, jak Niemcy, Holandia, Francja, Dania czy Finlandia, spółdzielcze grupy bankowe prowadzą działalność na szeroką skalę. Do tych państw należy także Austria, gdzie duża część aktywów sektora bankowego należy do banków spółdzielczych z grupy Raiffeisen. Ta grupa bankowa ma również duży udział w należnościach oraz zobowiązaniach wobec klientów sektora niefinansowego. Ponadto banki te mają największy udział w ogólnej liczbie banków oraz oddziałów w sektorze. W kraju tym funkcjonuje także druga, znacznie mniejsza grupa spółdzielcza – banki ludowe, których udział w strukturze sektora bankowego w ostatnich latach wykazuje tendencje malejące. Artykuł ten ma na celu przedstawienie kondycji austriackich banków spółdzielczych, mierzonej za pomocą wskaźników rentowności, na tle wyników całego sektora bankowego w latach 2010–2017 oraz udowodnienie znaczącego udziału tego typu banków w działalności bankowej w Austrii.

Słowa kluczowe: bankowość spółdzielcza, grupa Raiffeisen, banki ludowe, Volksbanken

JEL: G01, G21

The condition of Austrian cooperative banks in the post-crisis period

Abstract

Cooperative banking is a part of the banking system, which is underestimated by many customers who often use the offer of commercial banks. In many European countries such as Germany, the Netherlands, France, Denmark and Finland, cooperative banking groups operate on a large scale. Austria also belongs to these countries, where a large part of the banking sector's assets belong to the cooperative banks from the Raiffeisen group. This banking group also has a large share in receivables and liabilities to non-financial customers. Moreover, these banks have the largest share in the total number of banks and branches in the sector. In

* Doktorantka na Wydziale Finansów i Prawa Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

this country there is also a second, much smaller cooperative group – folk banks, whose share in the structure of the banking sector in recent years shows declining tendencies. This article aims to present the condition of Austrian cooperative banks, as measured by profitability indicators, against the background of the results of the entire banking sector in 2010–2017 and to prove the significant share of this type of banks in banking operations in Austria.

Key words: cooperative banking, Raiffeisen group, folk banks, Volksbanken

Wstęp

Początki bankowości spółdzielczej w Austrii sięgają II połowy XIX wieku. Był to okres intensywnych reform o charakterze społeczno-ekonomicznym, w którym, mimo ekonomicznego liberalizmu, wciąż występowały ograniczenia w sferze cywilno-politycznej. Sytuacja ta powodowała trudności dla osób trudniących się rzemiosłem, handlem czy rolnictwem. Pierwsza spółdzielnia o charakterze kredytowym – Aushilfskassenverein – powstała w 1851 roku w Klagenfurcie. Instytucja ta opierała się na idei systemu wzajemnych gwarancji, w którym bogaci członkowie pełnili funkcję sponsorów. Do 1872 roku nie istniała żadna instytucja centralna zrzeszająca małe banki, dopiero w 1873 roku stworzono podstawę prawną dla rozwoju bankowości spółdzielczej w Austrii¹. Powstające tam banki spółdzielcze wywodziły się z rozwijających się w tym czasie w Niemczech dwóch modeli spółdzielczych opracowanych przez Hermana Schulzego oraz Friedricha Wilhelma Raiffeisena. Pierwszy z nich obejmował obszary miejskie, natomiast drugi koncentrował swoją działalność na terenach wiejskich². Rozwiązania zaproponowane przez Raiffeisena i Schulzego okazały się wysoce funkcjonalne – działalność na niewielkim obszarze umożliwiała członkom spółdzielni kontrolę wiarygodności kredytowej innych osób, dzięki czemu kredyty stawały się bezpieczniejsze. Solidarna odpowiedzialność za zobowiązania pozostałych członków sprawiała, że każdy z nich był zainteresowany losami spółdzielni. Wspólnotowa solidarność sprzyjała również rozwiązywaniu konfliktów pomiędzy stronami umowy kredytowej³.

Celem opracowania jest prezentacja korzeni i roli bankowości spółdzielczej w strukturze austriackiego systemu bankowego w okresie po globalnym kryzysie lat 2007–2009 oraz zobrazowanie znaczącego wpływu tych banków na gospodarkę tego kraju. Ponadto artykuł zawiera analizę kondycji austriackich spółdzielczych grup bankowych, przede wszystkim w zakresie ich rentowności i stabilności.

Artykuł składa się z czterech części. Pierwsza omawia strukturę organizacyjną austriackiego sektora bankowego, ze szczególnym uwzględnieniem dwóch spół-

¹ J. Brazda, H. Blisse, R. Schediw, *Cooperative Banks in Austrian banking System*, [w:] *Credit Cooperative Institution in European Countries*, S. Karafolas (red.), Springer International Publishing Switzerland 2016, s. 3.

² J. Birchall, *Resilience in a downturn: The power of financial cooperatives*, International Labour Office, Geneva 2013, s. 8.

³ *Ibidem*.

dzielczych grup bankowych. W drugiej części analizowana jest sytuacja banków spółdzielczych podczas globalnego kryzysu bankowego oraz działania stabilizacyjne rządu austriackiego. Następnie omówiono rolę banków spółdzielczych w strukturze całego sektora. Na koniec przedstawiono analizę wskaźników obrazujących kondycję austriackiego sektora spółdzielczego, szczególnie rentowność aktywów, kapitałów własnych oraz relację kosztów do dochodów.

1. Rola banków spółdzielczych w austriackim sektorze bankowym

Austriacki sektor bankowy obejmuje 8 form organizacyjnych instytucji kredytowych: banki działające w formie spółek akcyjnych, banki prywatne, krajowe banki hipoteczne, kasy oszczędnościowe, spółdzielnie Raiffeisena, banki ludowe, kasy oszczędnościowo-budowlane, banki specjalnego przeznaczenia oraz instytucje państw członkowskich. Znaczną część sektora bankowego stanowią jednostki, działające w formie spółdzielczej lub spółki akcyjnej. Ponadto część kas oszczędnościowych zachowała tradycyjną formę, tzn. 3 instytucje są zarządzane przez gminy, a 12 kolejnych zostało utworzonych przez stowarzyszenia⁴.

Austriackie banki występują w trzech strukturach organizacyjnych: jednoszczeblowej, dwuszczeblowej oraz trójszczeblowej. Strukturę jednoszczeblową mają banki akcyjne, krajowe banki hipoteczne, kasy oszczędnościowo-budowlane oraz banki specjalnego przeznaczenia. Struktura dwuszczeblowa występuje w przypadku kas oszczędności oraz banków ludowych Volksbanken⁵. Natomiast spółdzielnie Raiffeisena są zorganizowane w formie trójszczeblowej, co oznacza, że całą grupą kieruje jeden bank zarządzający, a pozostałe dwa szczeble struktury tworzą niezależne banki regionalne i znajdujące się najniżej w hierarchii banki lokalne⁶. Najważniejszymi źródłami prawa są ustawa bankowa (Bankwesengesetz⁷) oraz Rozporządzenie CRR, regulujące wymogi kapitałowe i płynnościowe⁸. Nadzór finansowy sprawowany jest przez trzy instytucje: Federalne Ministerstwo Finansów (BMF), Urząd ds. Nadzoru Finansowego (FMA) oraz Centralny Bank Austrii (Oesterreichische Nationalbank – OeNB). Ministerstwo Finansów zajmuje się określaniem prawnych ramowych warunków, które są następnie przekazywane austriackiemu parlamentowi. Urząd ds. Nadzoru Finansowego odpowiedzialny jest za nadzór nad poszczególnymi instytucjami

⁴ J. Arnoldt, *Die Sparkassenorganisation in Österreich*, 19. Juli 2018, <https://www.dsgv.de/sparkassen-finanzgruppe/sparkassen-international.html> (dostęp: 20.12.2018), s. 1.

⁵ A. Korzeniowska, J. Węclawski, *Sektor bankowy w Austrii*, [w:] *Sektory bankowe w Unii Europejskiej*, J. Cichy, B. Puszer (red.), Wyd. UE w Katowicach, Katowice 2016, s. 51.

⁶ R. Ciukaj, *Bankowość spółdzielcza w Austrii*, [w:] *Modele bankowości spółdzielczej na rynku europejskim i ich ewolucja w okresie pokryzysowym. Wnioski dla Polski*, L. Kurkliński, E. Miklaszewska (red.), ALTERUM, Warszawa 2017, s. 126–127.

⁷ Ustawę tę można znaleźć na stronie internetowej rządowego systemu informacji prawnej w Austrii, który dostępny jest pod adresem internetowym: <https://www.ris.bka.gv.at/default.aspx>

⁸ P. Knobl, *Banking regulation in Austria: overview*, <https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/> (dostęp: 29.01.2018).

finansowymi, natomiast Bank Centralny Austrii zajmuje się nadzorowaniem stabilności całego rynku finansowego oraz ogólną oceną ryzyka. Bank ten sprawuje kontrolę również nad systemami płatniczymi oraz rozrachunkami⁹.

Do sieci spółdzielczej Volksbanken-Verbund należy 9 banków regionalnych, z których jeden to bank specjalny Österreichische Ärzte- und Apothekerbank¹⁰, który powstał w 2017 roku z połączenia dwóch instytucji: Ärzte und Freie Berufe AG oraz der Österreichischen Apothekerbank eG¹¹. Funkcję centralnej organizacji dla tej grupy od 4 lipca 2015 roku pełni Volksbank Wien AG, którego zadaniem jest sprawowanie ogólnej kontroli nad funkcjonowaniem sieci oraz sprawdzanie zgodności działalności banków do niej należących z wymogami regulacyjnymi. Volksbanken-Verbund obok banków tworzą także dwie dodatkowe instytucje, czyli Volksbank Einlagensicherung eG, którego zadaniem jest ochrona depozytów, a także ewentualna wypłata rekompensat, oraz Volksbank Vertriebs- und Marketing, instytucja odpowiedzialna zarówno za wypełnianie umowy o współpracę, jak również za sprzedaż i harmonizację procesów w sieci¹².

Druga, a zarazem większa grupa spółdzielcza, to banki należące do sieci Raiffeisena. Motywem przewodnim banków w tej grupie jest samopomoc, zgodnie ze stwierdzeniem ich założyciela: „Einer für alle, alle für einen” (jeden za wszystkich, wszyscy za jednego)¹³. Trójszczeblowa struktura grupy Raiffeisena składa się z lokalnych banków spółdzielczych, banków regionalnych oraz banku pełniącego funkcję podmiotu centralnego dla całej grupy. Grupę tą wyróżnia najgęstsza sieć oddziałów w Austrii. Do banku należy 1,7 miliona Austriaków, co oznacza, że niemal co drugi mieszkaniec kraju jest jego klientem¹⁴. Do 2017 roku funkcję instytucji centralnej dla grupy pełnił Centralny Bank Raiffeisena (Raiffeisen Zentralbank). Od marca 2017 roku rolę tę przejął Raiffeisen Bank International.

Model Friedricha Wilhelma Raiffeisena opierał się na idei solidaryzmu chrześcijańskiego. Spółdzielnie takie powstawały głównie wśród rolników i miały na celu ochronę ludności przed zagrożeniami płynącymi z rozwoju systemu kapitalistycznego. Założeniem takiej organizacji było uznawanie majątku spółdzielni za własność prywatną jej członków oraz współpracę zgodnie z zasadami chrześcijaństwa w celu zaspokajania potrzeb w sferze materialnej oraz duchowej. Hermann Schulze natomiast budował spółdzielnię opartą na ideologii liberalnej. Celem takiej organizacji było osiąganie korzyści dla jej członków przy jednoczesnym wspieraniu pod-

⁹ <https://www.fma.gv.at/en/financial-market-supervision-in-austria/> (dostęp: 29.01.2018).

¹⁰ Präsentation Volksbanken-Verbund, November 2018, <https://www.volksbank.at/> (dostęp: 21.12.2018), s. 3.

¹¹ R. Krémer, *Die größte Standesbank des Landes hat viel vor*, 03.11.2017, <https://medianet.at/news/>, (dostęp: 21.12.2018).

¹² Präsentation Volksbanken-Verbund, November 2018, *op. cit.* (dostęp: 21.12.2018), s. 5–8.

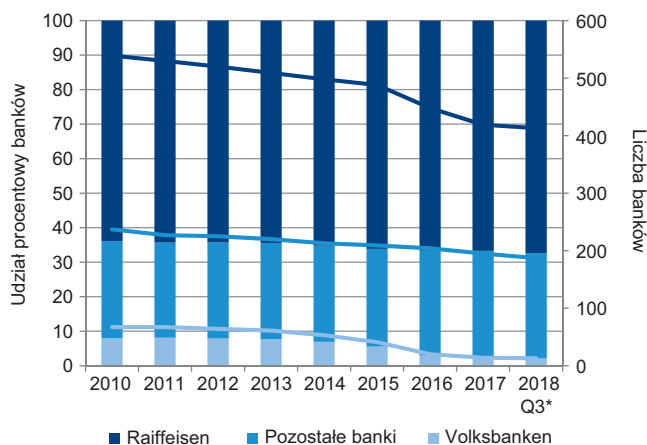
¹³ P.J. Raue, *Friedrich Wilhelm Raiffeisen Der Revolutionär der Solidarität*, 24 März 2018, <https://www.svz.de/19406926> (dostęp: 21.12.2018).

¹⁴ <https://www.raiffeisen.at/oesterreich/1006622610903-1006622610903-NA-30-NA.html> (dostęp: 25.02.2018).

miotów potrzebujących środków pieniężnych. Model ten, działający według zasad wolnego rynku, jest w swoich celach zbliżony do współczesnych przedsiębiorstw¹⁵.

Współczesny austriacki system bankowy charakteryzuje postępująca konsolidacja, o czym świadczy fakt, że w 1990 roku funkcjonowało 1210 banków, dziesięć lat później 923¹⁶, a na trzeci kwartał 2018 roku było ich już tylko 613, posiadających łącznie 3666 oddziałów¹⁷. Banki spółdzielcze stanowią 70% ogólnej liczby banków. Liczba banków i ich oddziałów w latach 2010–2018 zmniejszyła się odpowiednio o 27% oraz 12%. Efekty konsolidacji zaprezentowano na rysunku 1, pokazującym spadek liczebności banków spółdzielczych z grupy Volksbanken, banków Raiffeisena oraz pozostałych instytucji należących do austriackiego sektora bankowego. Jednak, mimo postępującej konsolidacji, banki należące do grupy Raiffeisena zwiększyły swój udział w sektorze o ponad 3 punkty procentowe. Przeciwna sytuacja występuje w przypadku banków ludowych, które zmniejszyły udział w sektorze o prawie 6 punktów procentowych. Obecnie spółdzielnie Raiffeisena przewyższają liczebnością spółdzielnie Volksbanken prawie 32-krotnie. W przypadku liczby oddziałów różnice nie są aż tak duże – oddziałów Raiffeisena jest ponad 4-krotnie więcej niż oddziałów banków ludowych.

Rysunek 1. Liczebność oraz udział procentowy banków spółdzielczych Raiffeisena oraz banków ludowych w ogólnej liczbie austriackich banków w latach 2010–2018(Q3)



* Q3 – dane na koniec trzeciego kwartału 2018 roku.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Strukturdaten – Anzahl der Kreditinstitute nach Sektoren opublikowanych na stronie internetowej OeNB (www.oenb.at).

¹⁵ W. Czternasty, *Determinanty rozwoju spółdzielczości w różnych warunkach ekonomiczno-społecznych*, wyd. Adam Marszałek, Toruń 2013, s. 6062.

¹⁶ A. Korzeniowska, J. Węclawski, *Sektor bankowy w Austrii...*, op. cit., s. 50.

¹⁷ <https://www.oenb.at/Statistik/Standardisierte-Tabellen/Finanzinstitutionen/Kreditinstitute/Strukturdaten.html> (dostęp: 20.12.2018).

2. Reakcja banków spółdzielczych na globalny kryzys finansowy

Wymóg dostosowania prawa krajowego do przepisów unijnych oraz światowy kryzys finansowy z lat 2007–2009 spowodowały konieczność dokonania przekształceń w austriackim systemie bankowym. Sytuacja kryzysowa wpłynęła nie tylko na funkcjonowanie bankowości komercyjnej, ale również banków zorganizowanych na zasadach spółdzielczości. W tym przypadku największe skutki były zauważalne na szczeblu centralnym, podczas gdy banki lokalne i regionalne zdołały uniknąć większych konsekwencji kryzysu¹⁸.

Kryzys finansowy spowodował największe problemy w grupie banków ludowych. Pełniący wówczas funkcję instytucji centralnej Volksbank AG musiał przeciwstawić się dużym problemom finansowym. W latach 90. XX wieku bank ten rozszerzył swoją działalność na rynki międzynarodowe, co było równoznaczne z odrzuceniem zasad spółdzielczości *sensu stricto*, jak działalność lokalna i samopomoc. Pierwszym wydarzeniem, które spowodowało trudności, był upadek banku Kommunalkredit AG, w którym Volksbank posiadał ponad połowę udziałów. Udziały te zostały w listopadzie 2008 roku odkupione przez rząd za symboliczne 1 euro, co dla Volksbank AG było równoznaczne z poniesieniem dużej straty związanej z tą transakcją. Kolejnym negatywnym w skutkach wydarzeniem dla tego banku było obniżenie wartości aktywów oraz wartości dla akcjonariuszy wywołane przeniesieniem przez inwestorów pieniędzy z krajów Europy Środkowo-Wschodniej, które zostały dotknięte kryzysem, do państw odznaczających się mniejszym ryzykiem¹⁹. W wyniku tych wydarzeń austriacki Volksbank poniósł ogromną stratę wynikającą z zaangażowania w projekty infrastrukturalne oraz nieruchomości i papiery spekulacyjne w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Sytuacja ta spowodowała konieczność dofinansowania banku przez rząd. Dwa lata później w celu poprawy swojej sytuacji Volksbank AG zdecydował się na sprzedaż jednej ze swoich spółek oraz części udziałów posiadanych w spółce ubezpieczeniowej. W 2012 roku po długich negocjacjach podjęto decyzję o sprzedaży większości aktywów, jakie Volksbank posiadał w Europie Środkowo-Wschodniej, rosyjskiemu bankowi Sberbank. Decyzja ta była równoznaczna z poniesieniem przez grupę kolejnych strat.

Austriacki rząd w celu ratowania banku w 2009 roku zdecydował się czterokrotnie na pomoc finansową, warunkując ją płaceniem rocznego kuponu w wysokości wzrastającej od 9,3% i 10% oraz ograniczeniem działalności banku przede wszystkim za granicą. Bank został też zobowiązany do uproszczenia modelu biznesowego oraz zmniejszenia kosztów działania. Ponadto bank został częściowo znacjonalizowany, gdyż 49% udziałów przejął austriacki rząd. Volksbank miał również możliwość dokonania konwersji otrzymanego od rządu dokapitalizowania na akcje

¹⁸ F. Coppola, *The traumatic restructuring of Austria's cooperative banking system*, 30.04.2015, „Forbes”, <https://www.forbes.com/sites/francescoppola/2015/04/30/the-traumatic-restructuring-of-austrias-cooperative-banking-system/#784cc9994f67>, 30.04.2015 r. (dostęp: 25.02.2018).

¹⁹ *Ibidem*.

własne²⁰. Wartości pomocy rządowej dla Volksbank AG w latach 2009–2016 prezentuje tabela 1.

Mimo otrzymania pomocy oraz przeprowadzenia zaleconych działań, Volksbank nadal ponosił straty i pozostawał niewypłacalny, co skutkowało obniżeniem ratingu wystawianego przez agencję Moody's do poziomu, który był jedynie o jeden punkt wyższy od ratingu śmieciowego²¹. W 2015 roku podjęto decyzję, że rząd nie będzie już udzielać kolejnej pomocy bankowi, lecz zostanie on podzielony. Część aktywów banku została przejęta przez Volksbank Wien AG, który przejął rolę instytucji centralnej grupy banków ludowych. Pozostała część aktywów Volksbank AG uległa likwidacji²².

Tabela 1. Działania naprawcze zastosowane dla Volksbank AG w obliczu kryzysu

Data	Działania naprawcze	Kwoty otrzymanej pomocy (w EUR)
7 kwietnia 2009 r.	Dokapitalizowanie przez rząd	1 000 000 000
9 lutego 2009 r. 13 marca 2009 r. 14 września 2009 r.	Gwarancje rządowe na emisje obligacji	1 000 000 000 1 000 000 000 1 000 000 000
27 lutego 2012 r.	Dokapitalizowanie przez rząd	250 000 000
27 lutego 2012 r. do 1 stycznia 2016 r.	Gwarancje rządowe na portfel aktywów	100 000 000

Źródło: P. Smaga, *Załącznik 2. Austria*, [w:] *Restrukturyzacja banków w Unii Europejskiej w czasie globalnego kryzysu finansowego*, M. Iwanicz-Drozdowska (red.), Wyd. SGH, Warszawa 2015, s. 196.

Druga spółdzielcza grupa bankowa funkcjonująca w Austrii to działające na znacznie szerszą skalę banki Raiffeisena. Ich instytucją centralną był początkowo Raiffeisen Zentralbank, który przetrwał kryzys roku 2008 w dużo lepszej kondycji niż Volksbank AG. Grupa Raiffeisena poniosła dość duże straty, które wynikały z konfliktu ukraińskiego, działalności w Europie Środkowo-Wschodniej oraz rozszerzenia działalności banku na inne kraje europejskie poprzez powołanie Raiffeisen Bank International. Bank ten również w obliczu kłopotów finansowych otrzymał pomoc od państwa²³.

Interwencja austriackiego rządu w przypadku Raiffeisen Bank International rozpoczęła się 29 stycznia 2009 roku i polegała na trzykrotnym udzieleniu gwarancji rządowych na emisje obligacji oraz jednokrotnym dokapitalizowaniu poprzez zakup

²⁰ P. Smaga, *Załącznik 2, Austria*, [w:] *Restrukturyzacja...*, *op. cit.*, s. 196–197.

²¹ *Ibidem*.

²² F. Coppola, *The traumatic restructuring...*, *op. cit.* (dostęp: 25.02.2018).

²³ F. Coppola, *The lesson behind the Austrian co-op banking disaster*, 21.05.2015 r., <https://www.the-news.coop/95508/sector/lesson-behind-austrian-co-op-banking-disaster/> (dostęp: 26.02.2018).

akcji, co prezentuje tabela 2. Pomoc rządowa została udzielona pod warunkiem, że bank spłaci odsetki wynoszące 8% kwoty udzielonego dokapitalizowania. Odsetki te, zgodnie z porozumieniem, stopniowo wzrastały aż do 10% w roku 2017²⁴. Po udzieleniu pomocy finansowej kurs akcji banku zaczął powoli wzrastać. W kwietniu 2009 roku agencja Moody's obniżyła rating banku z C do D+, natomiast w marcu tego samego roku agencja S&P podtrzymała rating na poziomie A/A1+. Natomiast obligacje gwarantowane przez rząd otrzymały od Moody's najwyższą ocenę. Ponadto Raiffeisen Bank International pozytywnie przeszedł w 2014 roku europejskie testy warunków skrajnych²⁵.

Tabela 2. Działania naprawcze zastosowane dla Raiffeisen Bank International w 2009 roku

Data	Działania naprawcze	Kwoty otrzymanej pomocy (w EUR)
21 stycznia 2009 r.	Gwarancje rządowe na emisje obligacji	1 500 000 000
15 marca 2009.		1 250 000 000
24 kwietnia 2009 r.		1 500 000 000
30 stycznia 2009 roku	Dokapitalizowanie poprzez zakup akcji RBI	1 750 000 000

Źródło: P. Smaga, *Załącznik 2. Austria*, [w:] *Restrukturyzacja...*, op. cit., s. 197.

Kryzys finansowy 2008 roku był zdecydowanie trudniejszym czasem dla banków ludowych niż dla grupy Raiffeisen. Volksbanken, mimo otrzymania pomocy od państwa, nie zdołały poprawić sytuacji finansowej swojego banku centralnego, co spowodowało konieczność przeprowadzenia zmian wewnątrz grupy. Z kolei dużo większa Grupa Raiffeisen, mimo znacznego ryzyka związanego z działalnością na rynkach Europy Środkowo-Wschodniej, zdołała powrócić do kondycji sprzed kryzysu i w kolejnych latach poprawić swoją kondycję.

3. Rola banków spółdzielczych w strukturze aktywów, należności od sektora niefinansowego oraz zobowiązań wobec tego sektora

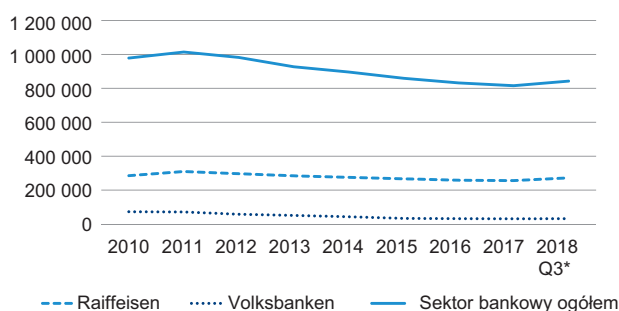
Od 2011 roku wartość aktywów austriackiego sektora bankowego ulega systematycznemu zmniejszaniu – ze 1000 mld EUR w roku 2011 do ok. 815 mld EUR w 2017 roku, co oznacza spadek o 18,5%. Tendencja spadkowa została przerwana w 2018 roku, w którym wartość aktywów zwiększyła się do 843 mld EUR (3Q), co pokazuje rysunek 2. Sytuacji tej sprzyjało ogólne ożywienie gospodarcze w Austrii. Podobne tendencje zauważalne są również w odniesieniu do spółdzielczych

²⁴ P. Smaga, *Załącznik 2. Austria*, [w:] *Restrukturyzacja...*, op. cit., s. 197–198.

²⁵ *Ibidem*.

grup bankowych. Wartość aktywów banków należących do sieci Raiffeisena spadła z 310 mld EUR w 2011 roku do około 256 mld EUR w 2017 roku, by ponownie wzrosnąć do 272 mld EUR w 3Q 2018 roku. Druga grupa spółdzielcza – Volksbanken, w latach 2010–2017 odnotowywała 55% spadek poziomu aktywów z 73 mld EUR do 31 mld EUR, by na koniec trzeciego kwartału 2018 roku odnotować wzrost do 31,7 mld EUR. Analizując udział grup spółdzielczych w ogólnej sumie aktywów sektora bankowego zauważalna jest stabilna pozycja Grupy Raiffeisen we wszystkich analizowanych latach na poziomie ok. 30%, natomiast udział grupy Volksbanken jest znacznie niższy, na poziomie 3,8% w trzecim kwartale 2018 roku (spadek z 7,4% w 2010 roku).

Rysunek 2. Zmiany w wielkości aktywów sektora bankowego oraz grup spółdzielczych w latach 2010–2018 (mln EUR)

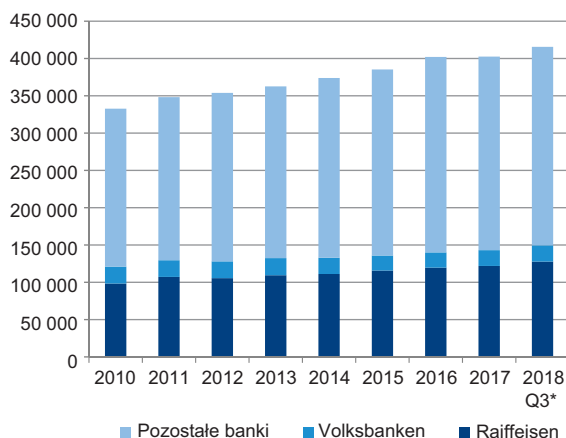


Źródło: opracowanie własne na podstawie: Geschäftsstrukturdaten- Bilanzpositionen der Kreditinstitute opublikowanych przez OeNB (www.oenb.at).

W strukturze aktywów i pasywów sektora bankowego dominującą część stanowią należności od sektora niefinansowego i zobowiązania wobec sektora niefinansowego. Udział banków spółdzielczych w strukturze tych należności i zobowiązań pokazują rysunki 3 i 4.

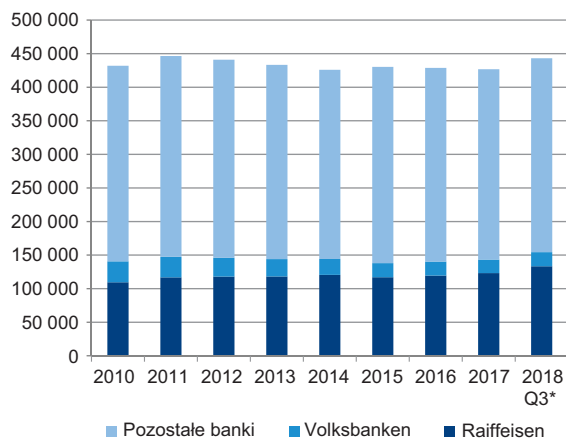
W analizowanych latach można zauważyć wzrost zobowiązań wszystkich banków wobec sektora niefinansowego o 25%. Dla grupy Raiffeisen w latach 2010–2018 wielkość ta wzrosła o prawie jedną trzecią (do 127,8 mld EUR w 3Q 2018 r.). Z kolei banki ludowe odnotowały nieznaczny spadek wartości tych zobowiązań z około 22,7 mld EUR do 21,6 mld EUR (ok. 4%), szczególnie w latach 2014–2016, w których Volksbank AG zmagał się z problemami finansowymi.

Rysunek 3. Wielkość oraz struktura zobowiązań wobec sektora niefinansowego w austriackim sektorze bankowym w latach 2010–2018(Q3) (mln EUR)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Geschäftsstrukturdaten- Bilanzpositionen der Kreditinstitute opublikowanych przez OeNB (www.oenb.at).

Rysunek 4. Wielkość oraz struktura należności od sektora niefinansowego w austriackim sektorze bankowym w latach 2010–2018(Q3) (mln EUR)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Geschäftsstrukturdaten- Bilanzpositionen der Kreditinstitute opublikowanych przez OeNB (www.oenb.at).

Należności od sektora niefinansowego dla całego sektora bankowego spadły w latach 2011–2017, aby nieznacznie wzrosnąć w 2018 r. Jednak spółdzielnie Raiffeisena odnotowały tendencję wzrostową – udział banków Raiffeisena w ogólnej należności od podmiotów niefinansowych wzrósł z 25% w 2010 roku do prawie

29% w roku 2018. Banki ludowe Volksbanken charakteryzowały się (podobnie jak w przypadku zobowiązań wobec sektora niefinansowego) tendencją spadkową – z 7% ogólniej sumy w 2010 roku, do 4,7% w 2018 roku. Od 2018 roku nastąpiła poprawa koniunktury austriackiej gospodarki, co umożliwiło rozwój także bankom spółdzielczym, ponieważ sektor niefinansowy częściej decydował się na zaciąganie kredytów lub deponowanie środków finansowych w bankach²⁶.

4. Analiza kondycji finansowej banków spółdzielczych w okresie pokryzysowym

Analiza rentowności jest jednym z najważniejszych elementów oceny jakości zarządzania bankiem oraz wczesnego wykrywania zagrożeń dla jego działalności. Najważniejsze wskaźniki informują o rentowności aktywów oraz kapitałów własnych, lecz ich interpretacja nie jest łatwa, gdyż wartości optymalne zależą m.in. od wielkości banku oraz sytuacji sektora lub banków podobnych²⁷. Trzecią wielkością, która została użyta do oceny kondycji banków spółdzielczych, jest wskaźnik obrazujący relację kosztów do dochodów. Wartości procentowe tych wskaźników obrazuje tabela 3.

Dane w tabeli 3 pokazują pogorszenie się rentowności banków grupy Raiffeisena w roku 2014, spowodowane sytuacją na rynkach ukraińskim oraz węgierskim, na których RBI, stanowiący ważną część grupy Raiffeisen, prowadził szeroką działalność. Wpływ na tę sytuację miały dwa czynniki: po pierwsze konflikt na Ukrainie oraz w Rosji, co przyczyniło się do wzrostu ekspozycji na ryzyko dla kredytów udzielonych w tym rejonie, a także koniecznością przeliczenia kredytów we frankach szwajcarskich na walutę krajową na Węgrzech²⁸. W pozostałych latach Raiffeisen na tle sektora wypada dobrze, szczególnie w 2017 roku, w wyniku korzystnej sytuacji makroekonomicznej zarówno na rynku krajowym, jak i ustabilizowania się sytuacji na rynkach Europy Środkowo-Wschodniej, na których banki Raiffeisena prowadzą działalność²⁹. Korzystną sytuację spółdzielni Raiffeisena na tle pozostałych banków w latach 2010–2017 potwierdza również fakt, że wartość średnia rentowności aktywów dla tej grupy banków w analizowanych latach wynosiła 0,68%, natomiast dla sektora bankowego 0,36%.

Kondycję grup spółdzielczych i całego sektora ilustrują też rysunki 5 i 6. Analizując wskaźnik ROA, do 2014 banki Raiffeisena radziły sobie lepiej niż inne banki, a w okresie 2014–2016 rentowność grupy utrzymywała się na podobnym poziomie jak dla ogółu banków, by ulec znacznej poprawie w 2017 r., co było efektem dobrej koniunktury zarówno w kraju, jak i za granicą³⁰. Dla banków ludowych wartość

²⁶ Financial Stability Report 36, November 2018, OeNB.

²⁷ W. Żółtkowski, *Jak oceniać zagrożenia w banku spółdzielczym?*, „Nowoczesny Bank Spółdzielczy”, 23.03.2017 r., s. 8.

²⁸ <https://derstandard.at/2000005908576/RBI-schreibt-2014-Verlust> (dostęp: 24.10.2018).

²⁹ Geschäftsbericht RZB Gruppe, 2017, s. 40.

³⁰ *Ibidem*.

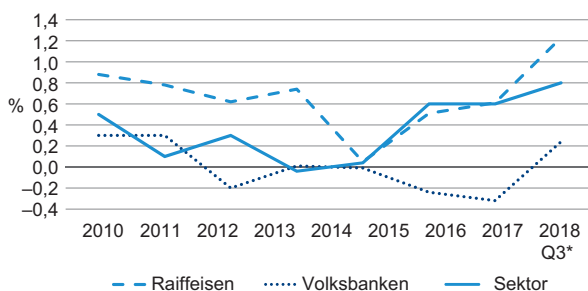
wskaźnika ROA w analizowanych latach wykazuje duże wahania, w tym ujemną rentowność w czterech z ośmiu analizowanych lat, spowodowaną problemami banku Volksbank AG, a następnie jego częściowym przejściem przez Volksbank Wien AG. Średnia za cały analizowany okres wynosi zaledwie 0,01%, podczas gdy sektor bankowy wykazuje średnią w wysokości 0,36%. Rentowność kapitałów własnych ROE banków ludowych również charakteryzuje się dużą zmiennością – najniższe wartości to 3,7% w 2012 roku i -3,9% w 2016 roku. Poprawa rentowności wystąpiła w 2017 roku (2,3%) i pokrywa się z zakończeniem działań naprawczych dla Volksbank AG i ustanowieniem nowego podmiotu centralnego dla grupy.

Tabela 3. Wartości wskaźników ROA, ROE oraz C/I dla austriackich banków spółdzielczych na tle sektora bankowego, w latach 2010–2017 (%)

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Raiffeisen Zentralbank Gruppe	ROA	0,88	0,78	0,62	0,74	0,05	0,51	0,61	1,23
Volksbanken-Verbund		0,30	0,30	-0,20	0,01	-0,01	-0,24	-0,32	0,24
Sektor bankowy ogółem		0,50	0,10	0,30	-0,04	0,04	0,60	0,60	0,80
Raiffeisen Zentralbank Gruppe	ROE	12,50	10,50	8,50	8,90	0,60	7,60	8,90	16,20
Volksbanken-Verbund		7,02	5,10	-3,70	3,90	1,30	3,90	-3,90	2,30
Sektor bankowy ogółem		8,20	1,70	5,10	-0,70	0,70	8,80	8,30	10,60
Raiffeisen Zentralbank Gruppe	C/I	55,80	59,20	64,40	57,40	57,50	59,40	61,20	59,40
Volksbanken-Verbund		62,47	62,50	66,00	83,40	78,60	85,40	84,50	84,10
Sektor bankowy ogółem		57,90	66,40	61,70	73,00	69,10	62,80	74,50	64,70

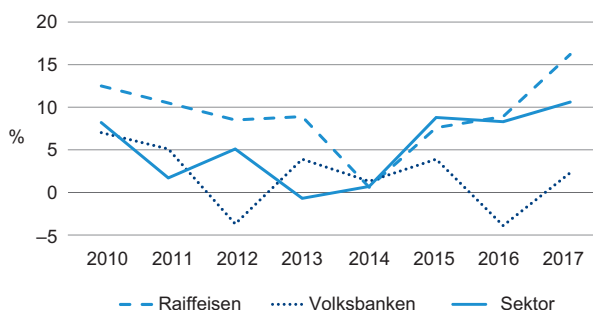
Źródło: opracowanie własne na podstawie: Financial Stability Report 24 – Dezember 2012, Financial Stability Report 36 – November 2018, Fakten zu Österreich und seinen Banken Dezember 2014 – Oktober 2018, sprawozdania finansowe Raiffeisen Zentralbank Gruppe za lata 2010–2016 oraz RBI za rok 2017, sprawozdania finansowe Volksbanken-Verbund za lata 2014–2017, Key Statistics 2014–2017 EACB.

Rysunek 5. Zmiany wartości wskaźnika ROA Grupy Raiffeisen, Volksbanken oraz sektora bankowego w Austrii w latach 2010–2017 (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Financial Stability Report 24 – Dezember 2012, Financial Stability Report 36 – November 2018, Fakten zu Österreich und seinen Banken Dezember 2014 – Oktober 2018, sprawozdania finansowe Raiffeisen Zentralbank Gruppe za lata 2010–2017, sprawozdania finansowe Volksbanken-Verbund za lata 2014–2017, Key Statistics 2014–2017 EACB.

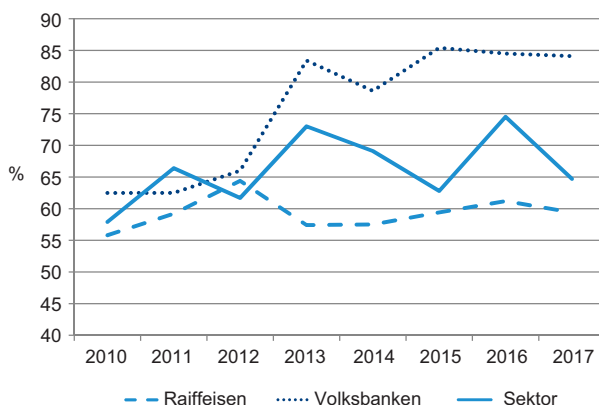
Rysunek 6. Zmiany wartości wskaźnika ROE Grupy Raiffeisen, Volksbanken oraz sektora bankowego w Austrii w latach 2010–2017 (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Financial Stability Report 24 – Dezember 2012, Financial Stability Report 36 – November 2018, Fakten zu Österreich und seinen Banken Dezember 2014 – Oktober 2018, sprawozdania finansowe Raiffeisen Zentralbank Gruppe za lata 2010–2017, sprawozdania finansowe Volksbanken-Verbund za lata 2014–2017, Key Statistics 2014–2017 EACB.

Wskaźnik efektywności kosztowej (koszty do dochodów C/I) prezentuje rysunek 7. Wskaźnik ten dla grupy Raiffeisen był najniższy spośród analizowanych grup. Średnia relacja kosztów do dochodów w latach 2010–2016 wynosiła dla Raiffeisena 59,29%, podczas gdy wskaźnik ten dla sektora przyjmował średnią wartość 66,5%. W przypadku banków ludowych, w analizowanych latach banki te osiągały zdecydowanie wyższe wartości tego wskaźnika w porównaniu ze średnią dla sektora bankowego. Ponadto koszty wykazują prawie przez cały badany okres tendencję rosnącą, co nie jest korzystne w perspektywie długookresowej.

Rysunek 7. Zmiany wartości wskaźnika C/I Grupy Raiffeisen, Volksbanken oraz sektora bankowego w Austrii w latach 2010–2017 (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Financial Stability Report 24 – Dezember 2012, Financial Stability Report 36 – November 2018, Fakten zu Österreich und seinen Banken Dezember 2014 – Oktober 2018, sprawozdania finansowe Raiffeisen Zentralbank Gruppe za lata 2010–2017, sprawozdania finansowe Volksbanken-Verbund za lata 2014–2017, Key Statistics 2014–2017 EACB.

Podsumowanie

Analiza struktury aktywów, zobowiązań wobec sektora niefinansowego oraz kredytów udzielanych podmiotom niefinansowym pokazuje, że bankowość spółdzielcza stanowi ważną część systemu bankowego Austrii. Zdecydowanie dominują banki Raiffeisena, których udział w rynku jest podobny do banków akcyjnych. Spółdzielnie Raiffeisena w analizowanych latach odnotowały systematyczny wzrost udziału w strukturze sektora. Z kolei należności od sektora niefinansowego oraz zobowiązania wobec klientów z tego sektora każdego roku zwiększały się, umacniając tym samym pozycję tych banków na rynku bankowym w Austrii. Rola banków ludowych w systemie bankowym Austrii jest dużo mniejsza niż banków Raiffeisena oraz banków funkcjonujących w formie spółek akcyjnych. Ich udział w ogólnej wartości aktywów, kredytów oraz depozytów jest niewielki i w analizowanym okresie przejawiał widoczną tendencję malejącą, co może oznaczać postępujący spadek zainteresowania usługami tych banków na rzecz pozostałych podmiotów sektora bankowego, w tym spółdzielni Raiffeisena.

Również analiza rentowności wykazuje, że banki należące do grupy Raiffeisen znajdują się w dużo lepszej kondycji niż banki ludowe. Zmiany tych wskaźników podatne były na wahania dynamiki gospodarczej w Austrii oraz w krajach, w których banki te prowadzą działalność. Obniżenie rentowności aktywów oraz kapitałów własnych Volksbanken nastąpiło w czasie, gdy grupa ta zmagająca się z problemami finansowymi banku Volksbank AG. Z kolei banki Raiffeisena podatne były na sytu-

ację na Ukrainie oraz na Węgrzech, ponieważ szeroką działalność prowadzi tam RBI stanowiący znaczną część tej grupy bankowej.

Podsumowując, austriacka bankowość spółdzielcza obecnie opiera się na szerokiej działalności banków należących do Grupy Raiffeisen, podczas, gdy banki ludowe zmniejszają swoją działalność m.in. poprzez ograniczanie liczby oddziałów oraz zmniejszającą się sumę aktywów. Banki Raiffeisena mają możliwość rozszerzania swojej działalności i poprawienia wyników finansowych, ponieważ prowadzą szeroką działalność i cieszą się dużą popularnością wśród Austriaków. Banki ludowe natomiast w niedalekiej przyszłości mogą zupełnie stracić znaczenie na rzecz innych banków funkcjonujących w tym kraju.

Bibliografia

Wydawnictwa zwarte

Birchall J., *Resilience in a downturn: The power of financial cooperatives*, International Labour Office, Geneva 2013.

Brazda J., Blisse H., Schediwy R., *Cooperative Banks in Austrian banking System*, [w:] *Credit Cooperative Institution in European Countries*, S. Karafolas (red.), Springer International Publishing Switzerland 2016.

Ciukaj R., *Bankowość spółdzielcza w Austrii*, [w:] *Modele bankowości spółdzielczej na rynku europejskim i ich ewolucja w okresie pokryzysowym. Wnioski dla Polski*, L. Kurkliński, E. Miklaszewska (red.), ALTERUM, Warszawa 2017.

Czternasty W., *Determinanty rozwoju spółdzielczości w różnych warunkach ekonomiczno-społecznych*, wyd. Adam Marszałek, Toruń 2013.

Korzeniowska A., Węclawski J., *Sektor bankowy w Austrii*, [w:] *Sektory bankowe w Unii Europejskiej*, J. Cichy, B. Puszer (red.), Wyd. UE w Katowicach, Katowice 2016.

Smaga P., *Załącznik 2. Austria*, [w:] *Restrukturyzacja banków w Unii Europejskiej w czasie globalnego kryzysu finansowego*, M. Iwanicz-Drozdowska (red.), Wyd. SGH, Warszawa 2015.

Artykuły prasowe i okolicznościowe

Arnoldt J., *Die Sparkassenorganisation in Österreich*, 19. Juli 2018, <https://www.dsgv.de/>

Coppola F., *The lesson behind the Austrian co-op banking disaster*, 21.05.2015, "Co operative News". <https://www.thenews.coop/95508/sector/lesson-behind-austrian-co-op-banking-disaster/>

Coppola F., *The traumatic restructuring of Austria's cooperative banking system*, 30.04.2015, "Forbes", <https://www.forbes.com/sites/francescoppola/2015/04/30/the-traumatic-restructuring-of-austrias-cooperative-banking-system/#784cc9994f67> (dostęp: 30.04.2015).

Knobl P., *Banking regulation in Austria: overview*, <https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/>

Krémer R., *Die größte Landesbank des Landes hat viel vor*, 03.11.2017, <https://medianet.at/news/>

Präsentation Volksbanken-Verbund, November 2018, <https://www.volksbank.at/>

Raue P.J., *Friedrich Wilhelm Raiffeisen Der Revolutionär der Solidarität*, 24 März 2018, <https://www.svz.de/19406926>

Żółtkowski W., *Jak oceniać zagrożenia w banku spółdzielczym?*, „Nowoczesny Bank Spółdzielczy”, 23.03.2017 r.

Materiały internetowe

<http://investor.rbinternational.com/>

<http://www.each.coop/en/cooperative-banks/key-figures.html>

<https://derstandard.at/2000005908576/RBI-schreibt-2014-Verlust>

<https://www.fma.gv.at/en/financial-market-supervision-in-austria/>

<https://www.oenb.at/>

<https://www.oenb.at/Publikationen/Finanzmarkt/Fakten-zu-Oesterreich-und-seinen-Banken.html>

<https://www.oenb.at/Publikationen/Finanzmarkt/Finanzmarktstabilitaetsbericht.html>

<https://www.oenb.at/Statistik/Standardisierte-Tabellen.html>

<https://www.volksbank.at/volksbanken-verbund/berichte>

Maria Magdalena Golec*

ORCID: 0000-0003-2474-3987

Małe spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe – uwarunkowania nadzoru finansowego i kondycja finansowa

Streszczenie

W 2017 r. w sektorze spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, w wyniku nowelizacji ustawowej wyodrębniono nową kategorię spółdzielni – małą kasę. Instytucje spełniające kryterium małej kasy mogą oferować ograniczony zakres usług finansowych w porównaniu do innych spółdzielni, jednak złączono wobec nich wymogi sprawozdawcze wynikające z nadzoru finansowego. Zmianę tę wprowadzono w następstwie wyroku Trybunału Konstytucyjnego uznającego nadzór nad małymi kasami za niezgodny z konstytucją.

Celem opracowania jest ocena wprowadzonych zmian w nadzorze nad małymi kasami w powiązaniu z ich kondycją finansową na tle całego sektora SKOK w dwóch ujęciach czasowych, w 2014 r. i 2017 r.

Wprowadzone w małych kasach zmiany regulacyjne są nieznaczne, niekiedy mają jedynie charakter deklaracyjny, a ich zasadniczym celem było formalne wypełnienie obowiązku wynikającego z wyroku TK. W 2017 r. małymi kasami było jedynie dziewięć instytucji, co stanowiło ponad ¼ liczby kas ogółem, a udział ich sumy bilansowej w tym sektorze wynosił poniżej 1%. Natomiast małe kasy charakteryzują się większą stabilnością, choć mają rentowność zbliżoną dla całego sektora.

Słowa kluczowe: spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, małe kasy, nadzór finansowy, kondycja finansowa

JEL: G21, G28, L38

* Doktor na Wydziale Finansów i Bankowości w Wyższej Szkole Bankowej w Poznaniu.

Small cooperative savings and credit unions – financial supervision determinants and financial condition

Abstract

In 2017 as a result of the statutory amendment in Polish credit union sector, a new type of cooperatives was appeared – a small credit union.

Institutions that meet the criterion of a small credit union may offer only a limited range of financial services compared to other cooperatives, however, the burdens resulting from financial supervision have been mitigated. This change has resulted of the implementation of the Constitutional Tribunal's judgment recognizing the supervision of small credit unions as unconstitutional.

The aim of the study is to assess the introduced changes in the supervision of small credit unions in conjunction with their financial condition compared to the entire credit union sector in two time span; in 2014 and 2017.

The regulatory changes introduced in small credit unions are minor, their purpose was primarily to fulfill the obligation arising from the judgment CT. In 2017, there were nine small credit unions, representing over $\frac{1}{4}$ of the sector institutions, and the share of their balance sheet total in this sector was below 1%. On the other hand, small credit unions are characterized by greater stability although they have a similar profitability compare to the entire sector.

Key words: credit unions, small credit unions, financial supervision, financial condition

Wstęp

Relatywnie niewielka skala działalności spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (SKOK), w wielu krajach nazywanych uniami kredytowymi, plasuje te instytucje na peryferiach systemu finansowego. Z drugiej jednak strony specyfika profilu klientów kas i ich pozycja ekonomiczno-finansowa stawia problem bezpieczeństwa obrotu finansowego z tymi instytucjami jako kwestię kluczową. W tym względzie specyficzne funkcje do spełnienia mają organizacje wyższego rzędu zrzeszające tego rodzaju spółdzielnie kredytowe, a przede wszystkim nadzór bankowy w krajach, w których instytucje te nadzorowi podlegają.

Od 2017 r. w systemie spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w Polsce, podlegających nadzorowi Komisji Nadzoru Finansowego, wprowadzono regulacje prawne korygujące zakres nadzoru. Korekty dotyczą tylko tzw. małych kas, o sumie bilansowej nie przekraczającej 20 mln złotych, świadczących usługi dla co najwyżej 10 tys. członków. W intencji ustawodawcy nowe podejście powinno zapewnić instytucjom działającym w mikroskali proporcjonalność regulacji, zmniejszenie zakresu ingerencji państwa w ich działalność, biorąc pod uwagę obowiązki sprawozdawcze oraz kontrole nadzorcze. Wart rozważenia jest więc szczegółowy zakres oddziaływania nadzoru w odniesieniu do nowej kategorii instytucji monetarnych w Polsce, czyli małych kas.

Wyodrębnienie małych kas nastąpiło w czasie procesów restrukturyzacyjnych i naprawczych w sektorze. W 2013 r. kasy prowadziły finansową obsługę ponad 2,6 mln członków i gromadziły 18,7 mld depozytów, zaś już w kolejnych latach skala działalności tego sektora znacząco skurczyła się, w 2017 r. liczba członków wynosiła 1,7 mln, zaś gromadzone depozyty stanowiły 9,8 mld zł¹. Diagnozowane przez KNF i NBP niedokapitalizowanie instytucji sektora kas oraz niska jakość portfeli kredytowych prowadziły do sytuacji zagrożenia wypłacalności, a niekiedy do upadłości lub przejęć rozpatrywanych spółdzielni przez inne podmioty. Negatywne skutki problemów finansowych części instytucji dostrzegane są przez wszystkie kasy, przy czym efekt zarażania byłby daleko bardziej idący, gdyby nie włączenie kas w 2013 r. do systemu gwarancji depozytów Bankowego Funduszu Gwarancyjnego².

Sektor spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych jest wewnątrznie bardzo zróżnicowany, a na średnie wyniki czy nawet na wizerunek wpływają przede wszystkim największe instytucje.

Celem opracowania jest ocena wprowadzonych zmian w nadzorze nad małymi kasami oraz zbadanie kondycji finansowej małych kas w porównaniu do sytuacji całego sektora kas w 2017 r. i 2014 r. W ramach prac badawczych przeprowadzono studia literatury dotyczące nadzoru finansowego w małych spółdzielniach kredytowych oraz aktów prawnych w zakresie wprowadzonych zmian w nadzorze w Polsce. W ostatniej części opracowania, na podstawie sprawozdań finansowych, zidentyfikowano grupę małych kas, dokonano analizy danych sprawozdawczych tych kas za lata 2014 i 2017 oraz porównano wyniki tej grupy instytucji do wskaźników finansowych obejmujących cały sektor spółdzielczych kas.

1. Przesłanki i organizacja nadzoru nad małymi spółdzielniami kredytowymi w literaturze

Do zasadniczych przesłanek regulacji rynku finansowego zalicza się głównie dążenie do eliminowania kryzysów oraz konieczność ochrony „słabszych” uczestników tego rynku³. Odzwierciedlają to przede wszystkim normy prawne i regulacje ostrożnościowe, a także uprawnienia nadzorcze podmiotów wypełniających tę funkcję.

¹ GUS, *Wyniki finansowe spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w 2013 r.*, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/podmioty-gospodarcze-wyniki-finansowe/przedsiębiorstwa-finansowe/wyniki-finansowe-spoldzielczych-kas-oszczednosciowo-kredytowych-w-2013-r-,16,1.html>; GUS, *Wyniki finansowe spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w 2017 r.* <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/podmioty-gospodarcze-wyniki-finansowe/przedsiębiorstwa-finansowe/wyniki-finansowe-spoldzielczych-kas-oszczednosciowo-kredytowych-w-2017-roku,16,5.html>

² Warto nadmienić, że w związku z gwarancjami BFG deponenci kas, podmiotów charakteryzujących się często podwyższonym poziomem ryzyka, korzystający z wyższych stóp procentowych z tytułu lokowania depozytów, zyskali bezpieczeństwo tożsame z lokowaniem środków pieniężnych w bankach.

³ Np. B.E. Gup, *Banking and Financial Institutions: a Guide for Directors, Investors, and Counterparties*, John Wiley & Sons, Hoboken, New Jersey 2011, s. 42; A. Zalcewicz A., *Bank lokalny. Studium prawne*, Difin, Warszawa 2013, s. 175–180.

Są to najczęściej specjalnie dedykowane instytucje w strukturach wyższego rzędu lub wyspecjalizowany nadzór finansowy, a także inne ogniwa sieci bezpieczeństwa finansowego (np. ministerstwo finansów, bank centralny, agencja gwarantująca depozyty, organ uporządkowanej restrukturyzacji (ang. *resolution authority*)).

Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, podobnie jak banki, prowadząc działalność kredytową jako pośrednicy finansowi, obciążają ryzykiem pozyskane kapitały, przy czym relacja depozytów przekształconych w aktywa do kapitałów własnych jest relatywnie wysoka. Sprawia to, że stabilność funkcjonowania kas uzależniona jest przede wszystkim od zaufania deponentów, a utrata tego zaufania do jednej bądź kilku takich instytucji stosunkowo łatwo powodować może zarażanie innych podmiotów, prowadząc do kryzysu sektora. Rozwiązania polegające na gwarantowaniu depozytów w kasach przez odpowiednie instytucje w danym kraju stanowią swoisty bufor bezpieczeństwa i ograniczają ryzyko runu na kasy.

Teoretycznie upodabnianie rozwiązań regulacyjnych i nadzorczych dla banków i kas jest kontrowersyjne. Szczególnie ze względu na zasady: lokalności, wzajemności (oferowanie usług tylko dla członków, tzw. spółdzielni zamkniętej) oraz relatywnie niewielkiej skali działalności. Dlatego, z jednej strony, ochrona deponentów tej kategorii podmiotów nie jest potrzebna, gdyż będąc współwłaścicielami spółdzielni mają (przynajmniej formalnie) dostęp do informacji o jej działalności i skali podejmowanego przez kierownictwo ryzyka⁴. W literaturze przedmiotu podkreśla się ponadto większą stabilność spółdzielni kredytowych, ze względu na małą skłonność do podejmowania nadmiernego ryzyka, ograniczoną zależność od finansowania działalności na rynkach kapitałowych oraz mniejszą podatność na cykle koniunkturalne⁵. Z drugiej zaś strony rozwój oferty finansowej, obejmującej coraz to bardziej złożone usługi oraz wzrost skali działalności, utrudniają nadzór właścicielski, a przy formalnych li tylko związkach członków ze spółdzielnią ryzyko wynikające z teorii agencji może prowadzić do negatywnych efektów zewnętrznych⁶. Dlatego znaczny wzrost skali działalności jest istotnym powodem wprowadzania regulacji i zewnętrznego nadzoru⁷.

Rozwiązania w zakresie regulacji i nadzoru nad uniami kredytowymi są różnorodne. W literaturze wskazuje się głównie zależność od wielkości i złożoności funkcjo-

⁴ O ile w bankach nadzór ma chronić deponentów przed nadmiernym ryzykiem podejmowanym przez zarząd, który w dążeniu do maksymalizacji zysków może naruszać granice bezpieczeństwa, o tyle w uniach kredytowych tego rodzaju konflikt nie powinien wystąpić, choćby ze względu na brak presji członków na uzyskiwanie zysków. Niestety, doświadczenia krajowe i zagraniczne dostarczają dowodów na fałszywość tego założenia.

⁵ J. Goddard, D. McKillop, J.O.S. Wilson, *U.S. Credit Unions: Survival, Consolidation, and Growth*, „Economic Inquiry” 2014, vol. 52, no.1, s. 305.

⁶ D.G. McKillop, J.O. Wilson, *Credit Unions: A Theoretical and Empirical Overview*, „Financial Markets, Institutions and Instruments” 2011, vol. 20, no. 3, s. 37, 39.

⁷ A. Khafagy, *Regulation, supervision and deposit insurance for financial cooperatives: an empirical investigation*, „Annals of Finance” 2018, vol. 14, Iss. 2, s. 145.

nowania kas, a także fazy ich rozwoju⁸. W systemach spółdzielni kredytowych mogą funkcjonować różne modele⁹:

- brak nadzoru finansowego, zaś funkcjonujący nadzór ma charakter niefinansowy, dotyczy spółdzielczej formy prowadzenia działalności i jest świadczony przez określony urząd państwowy;
- pośredni nadzór finansowy, w którym państwo powierza wykonywanie czynności nadzorczych określonej jednostce wyższego rzędu, najczęściej instytucji zrzeszającej;
- bezpośredni nadzór finansowy jedynie największych spółdzielni;
- bezpośredni nadzór finansowy sprawowany przez tę samą instytucję, co w sektorze bankowym, lub wyspecjalizowany urząd ds. unii kredytowych.

Badania prowadzone w latach 1995–2014 w 65 krajach rozwijających się, dotyczące nadzoru nad takimi instytucjami jak polskie kasy, dowodzą stopniowego przechodzenia systemów unii kredytowych do kolejnych faz rozwoju, zmniejszanie liczby systemów pozbawionych nadzoru finansowego, zwiększanie rozwiązań z nadzorem instytucji wyższego rzędu, bądź z pełnym nadzorem finansowym¹⁰. Wykazano również, że nadzór prowadzony przez niebankowe instytucje nadzorcze stymuluje rozwój tej grupy spółdzielni¹¹. Ponadto w innych badaniach dotyczących instytucji mikrofinansowych potwierdzono związek między wprowadzeniem nadzoru finansowego a obniżeniem rentowności nadzorowanych instytucji finansowych¹².

Na gruncie europejskim znaczący wpływ na sposób i zakres regulacji unii kredytowych mają dyrektywy Unii Europejskiej. W państwach Unii Europejskiej działalność mogą prowadzić dwa rodzaje unii kredytowych, część z nich jako instytucje kredytowe podlega identycznym jak banki wymogom regulacyjnym oraz nadzorowi. Tego rodzaju unie kredytowe funkcjonują w Czechach, Estonii czy Rumunii. W innych państwach UE zaś wyłączono unie kredytowe spod działania Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi. Wyłączeniu temu podlegają unie kredytowe z Wielkiej Brytanii, Irlandii, Litwy (*kredito unijos*), Łotwy (*krajaizdevu sabiedribas*) czy Polski (*spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe*)¹³.

⁸ B. Branch, D. Grance, *Technical Guide: Credit Union Regulation and Supervision*, World Council of Credit Unions, Madison 2008, s. 13–15.

⁹ *Ibidem*; C. Cuevas, K.P. Fischer, *Regulation and Supervision of Cooperative Financial Institutions Issues in Governance, Regulation, and Supervision*, „World Bank Working Paper” 2006, no. 82, s. 2.

¹⁰ A. Khafagy, *Regulation, supervision...*, *op. cit.*, s. 147–149.

¹¹ *Ibidem*, s. 173–174.

¹² R. Cull, A. Demirgüç-Kunt, J. Morduch, *Does Regulatory Supervision curtail Microfinance Profitability and outreach?*, „World Bank Working Paper” 2009, no. 4748, s. 26–27.

¹³ Warto dodać, że z powyższego wyłączenia korzystają również inne instytucje spółdzielcze świadczące usługi wyłącznie dla członków, jak: portugalskie *Caixas económicas*, francuskie *Caisse des dépôts et consignations*, włoskie *Cassa depositi e prestiti*, irlandzkie *friendly societies*. Łącznie w dyrektywie wskazano wyłączenia różnych instytucji z 20 państw UE. Art. 2. Dyrektywa 2013/36/UE Parlamentu

W teorii i praktyce podkreśla się, że wobec małych spółdzielni kredytowych oferujących jedynie ograniczony zakres usług finansowych należy respektować zasadę proporcjonalności regulacji. Zakłada się, że ingerencja państwa powinna być adekwatna do celów, zaś koszty regulacji ponoszone przez jej adresatów nie mogą być nadmierne, ale proporcjonalne do korzyści uzyskiwanych przez ogół społeczeństwa. Zasada ta stanowi swoistą dyrektywę dla ustawodawcy i dotyczy eliminowania nadmiernych obciążeń, wyboru „złotego środka” między bezpieczeństwem systemu a swobodą działalności gospodarczej.

2. Nadzór nad małymi kasami w Polsce

W początkowym okresie działalności, tj. od 1994 r. do 2012 r., spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe funkcjonowały opierając się na modelu nadzoru korporacyjnego sprawowanego przez instytucję zrzeszającą – Krajową Spółdzielczą Kasę Oszczędnościowo-Kredytową. Znaczny wzrost skali i ryzyka działalności instytucji sektora¹⁴ oraz niedostateczne zabezpieczenie kapitałowe prowadzonej działalności¹⁵ stały się argumentami uzasadniającymi wprowadzenie państwowego nadzoru finansowego sprawowanego przez Komisję Nadzoru Finansowego. Wraz z wejściem w życie nowej regulacji ustawowej w 2012 r. rozpoczął się proces znaczących przeobrażeń w działalności kas¹⁶. Wprowadzono m.in.: licencjonowanie działalności, wiele obowiązków sprawozdawczych dla kas, obowiązkowe zatwierdzanie statutów tych instytucji przez organ nadzoru, nakaz powołania prezesów zarządów za zgodą KNF, gwarancje BFG dla depozytów członków. Kasy zostały zobowiązane do posiadania funduszy własnych dostosowanych do rozmiaru prowadzonej działalności oraz utrzymywania współczynnika wypłacalności na poziomie nie niższym niż ustalony w regulacjach. Nowe ramy prawne działalności kas zasadniczo zwiększyły zakres regulacji ich działalności.

Równolegle do wprowadzenia państwowego nadzoru, w wielu instytucjach sektora pojawiły się problemy finansowe. Kondycja ekonomiczna każdego podmiotu gospodarującego jest wypadkową wielu czynników zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Nowe regulacje dotyczące kas przyczyniły się do ujawnienia skali problemów finansowych, zaś w przypadku niektórych instytucji pogłębiły trudności w prowadzeniu działalności, dotyczyło to m.in. wzrostu kosztów i obciążeń wyników.

Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, Dz.U. UE L 176 z 27 czerwca 2013 r.

¹⁴ GUS, *Wyniki finansowe spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w 2013 r.*, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/podmioty-gospodarcze-wyniki-finansowe/przedsiębiorstwa-finansowe/wyniki-finansowe-spoldzielczych-kas-oszczednosciowo-kredytowych-w-2013-r-,16,1.html>

¹⁵ *Credit Unions in Poland: Diagnostic and Proposals on Regulation and Supervision*, „World Bank Report” 2010, No. 59432, s. 6.

¹⁶ Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, tekst jednolity, Dz.U. 2018 poz. 2386 ze zm. (data wejścia w życie: 27 października 2012 r.).

W trakcie sprawowania nadzoru przez KNF do czerwca 2018 r. liczba kas zmniejszyła się o 22 instytucje, w efekcie upadłości bądź przejęć kas przez banki oraz inne kasy¹⁷. W 2017 r. 24 instytucje objęte były postępowaniem naprawczym (przy czym tylko 4 z nich realizowały programy zaakceptowane przez KNF)¹⁸. Niedostatki regulacji, nieprzestrzeganie zasad spółdzielczych, a także pobłażliwość w sprawowaniu nadzoru korporacyjnego, przy bardzo niskich kapitałach własnych w stosunku do aktywów i ich jakości, narażały kasy na niebezpieczeństwo niewypłacalności. Wprowadzone regulacje w równym stopniu objęły duże kasy, wzrost których mógł stać się przesłanką wprowadzenia zewnętrznego nadzoru, jak i najmniejsze instytucje. Niektórzy autorzy eksponują, że nowych regulacji nie dostosowano do zakresu i skali działalności kas oraz nie zapewniono odpowiedniego okresu dostosowawczego¹⁹.

W większości nowych regulacji nie przewidziano różnicowania obciążeń i obowiązków ze względu na wielkość kasy. W tej sytuacji najmniejsi uczestnicy rynku zostali zobowiązani do utworzenia dodatkowych stanowisk, z powodu np. wzrostu nadzorczych obowiązków sprawozdawczych. O braku adekwatności prowadzonego nadzoru świadczą wręcz anegdotyczne sytuacje, kiedy to np. do jednej małej kasy na kontrolę przyjechało 9 inspektorów KNF, podczas gdy w centrali tej kasy pracowało 7 osób (łącznie z zarządem)²⁰.

Na konieczność wewnętrznego zróżnicowania sektora spółdzielczych kas pod względem regulacyjnym zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny, który w uchwale K 41/12 z 31 lipca 2015 r., stwierdzającej konstytucyjność nadzoru państwa nad kasami uznał, że przepisy wprowadzające nadzór KNF nad działalnością małych kas są niezgodne z konstytucją RP²¹. Nadzór państwa nad kasami jest dopuszczalny, jednak na ustawodawcy ciąży konstytucyjny obowiązek zróżnicowania prawnych środków nadzorczych, ze względu na różną wielkość kas i zasięg ich aktywności depozytowo-kredytowej. W uzasadnieniu podkreślono również, że ówczesne regulacje przewidywały środki nadzoru adekwatne do funkcjonowania kas o dużych rozmiarach, których pozycja na rynku usług finansowych była znacząco odmienna od małych kas, prowadzących działalność o ograniczonym zasięgu.

¹⁷ NBP, *Raport o stabilności systemu finansowego. Grudzień 2018 r.*, Warszawa 2018, <https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/systemfinansowy/stabilnosc.html>, s. 74.

¹⁸ NBP, *Raport o stabilności systemu finansowego. Czerwiec 2018 r.*, Warszawa 2018, <https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/systemfinansowy/stabilnosc.html>, s. 93.

¹⁹ G. Ancyparowicz, *Sytuacja prawna a standing finansowy spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych*, Sopot 2015, Biblioteka Kwartalnika Naukowego Pieniądże i Więź, s. 78–79, 102–104; A. Herbert, Sz. Pawłowski, P. Zakrzewski, *Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 242–245; T. Orzeszko, *Banki spółdzielcze i spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe w Polsce – podobieństwa oraz różnice*, „Bezpieczny Bank” 2014, nr 4, s. 153; P. Pelc, *Nadzór nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi a nadzór nad innymi instytucjami finansowymi w Polsce*, [w:] *Nowe koncepcje i regulacje nadzoru finansowego. Nadzór makroostabilności, Nadzór bankowy SKOK. Instrumenty finansowe*, pod red. W. Rogowskiego, Oficyna Allerhanda, Kraków–Warszawa 2014, s. 120.

²⁰ Na podstawie wywiadu z prezesem jednej z kas przeprowadzonego przez autorkę.

²¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 lipca 2015 r. sygn. akt K 41/12, Dz.U. 2015 poz. 1158.

Ustawodawca otrzymał 18 miesięcy na dostosowanie zaskarżonego artykułu ustawy do zasad obowiązujących w konstytucji (zakwestionowany przepis tracił moc 14 lutego 2017 r.) Wykonując wyrok TK, w trybie pilnym Sejm uchwalił nowelizację 26 stycznia 2017 r., Senat nie wniósł do niej poprawek, zaś prezydent podpisał ją 10 lutego i ustawa weszła w życie w dniu następnym po dniu ogłoszenia (czyli 14 lutego 2017 r.). Przede wszystkim nowela wprowadziła definicję „małej kasy”. Małą kasą jest spółdzielcza kasa, której suma aktywów bilansu na koniec roku obrotowego nie przekracza 20 mln zł oraz średnioroczna liczba członków kasy w ostatnim roku obrotowym nie przekracza 10 tys. osób²². W uzasadnieniu wskazano, że poziom sumy bilansowej ustalono w taki sposób, aby był on niższy od sumy bilansowej najmniejszego banku spółdzielczego, tj. 20,28 mln zł. Rozwiązanie to ma zapobiegać sytuacji, w której część kas, w stosunku do których będą stosowane ograniczone środki nadzoru, jest większa pod względem aktywów od małych banków spółdzielczych, które są zobowiązane do spełniania norm nadzorczych, a także nie są wyłączone spod dyrektyw CRDIV/CRR (zatem nie ma też możliwości złagodzenia tych przepisów w stosunku do tej grupy instytucji). Przyjęty poziom sumy bilansowej jest jednak znacznie niższy niż wynika to z wcześniejszej praktyki KNF wyodrębniania *I grupy* kas będących najmniejszymi instytucjami sektora.

W odniesieniu do małych kas nieznacznie ograniczono zakres działalności, złagodzone sposób sprawowania nadzoru, który pomimo zapowiedzi zmiany instytucji nadzorującej zapisanej w projekcie ustawy nadal jest sprawowany przez KNF²³. W sytuacji wdrożenia wyłączenia części spod nadzoru KNF, oznaczałoby to częściowy powrót do rozwiązania, które okazało się nieskuteczne, wzrost kosztów nadzoru sektora kas (ze względu na choćby duplikowanie kadry nadzorującej), a ponadto z perspektywy klientów tej grupy instytucji tworzenie swoistego szumu informacyjnego, ze względu na brak jednoznaczności określenia instytucji współodpowiedzialnej za bezpieczeństwo instytucji depozytowej.

W zakresie oferty usługowej małe kasy nie mogą wydawać pieniądza elektronicznego. Nowe przepisy znoszą obowiązek funkcjonowania w małej kasie komisji kredytowej, tym samym decyzje kredytowe są podejmowane przez zarząd kasy²⁴.

Nadzór nad małymi kasami ma być „adekwatny do stopnia skomplikowania prowadzonej przez kasy działalności oraz skali ryzyka występującego w działalności kas”²⁵.

²² Art. 1a, Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, tekst jednolity, Dz.U. 2018 poz. 2386 ze zm.

²³ Np. E. Świętochowska, *Małe SKOK-i poza nadzorem*, „Gazeta Prawna” 2016, <https://prawo.gazeta-prawna.pl/artykuly/1000789,skok-pieniadze-nadzor.html>

²⁴ Proponowano również ograniczyć małym kasom możliwość oferowania usług poprzez pośredników oraz przywrócić wcześniej obowiązujące maksymalne terminy udzielanych przez nie kredytów, jednak ostatecznie te bariery działalności nie znalazły się w znowelizowanej ustawie. Zgodnie z projektem ustawy małe kasy mogły udzielać kredytów na okres do 3 lat, z wyjątkiem kredytów mieszkaniowych, dla których maksymalny termin finansowania ustalono na 5 lat. M. Kisiel, *Małe SKOK-i będą mogły pożyczać na krótko*, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Male-SKOK-i-beda-mogly-pozyczac-na-krotko-7492057.html>

²⁵ Art. 60, Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, tekst jednolity, Dz.U. 2018 poz. 2386 ze zm.

Treści te zostały dodane do ustawy i dotyczą wszystkich kas, jednak w intencji ustawodawcy proporcjonalność nadzoru w stopniu największym dotyczy najmniejszych podmiotów. KNF ma też stosować wobec małych kas instrumenty oddziaływania uwzględniające skalę działalności kas oraz stosować środki łagodniejsze, jeżeli nie ma konieczności zastosowania środków „dalej idących”. W konsekwencji wprowadzenia nowych rozwiązań ustawowych wydano dwa akty wykonawcze, precyzujące założenia ustawowe (zob. tabela 1). Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 28 czerwca 2017 r. w sprawie sprawozdań spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych oraz Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej zostały wprowadzone uproszczenia dotyczące elementów sprawozdania finansowego. Małe kasy nie muszą sporządzać zestawienia zmian w funduszach własnych oraz rachunku przepływów pieniężnych. Mogą one kwalifikować umowy leasingu według zasad określonych w przepisach o podatku dochodowym, ponadto dopuszczono możliwość odstąpienia od ustalania aktywów i rezerw w tytulu odroczonego podatku dochodowego²⁶. Z kolei Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 stycznia 2018 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych ogranicza liczbę składanych przez małe kasy formularzy sprawozdawczych do 48, podczas gdy pozostałe kasy są zobligowane do przygotowywania i przekazywania do nadzoru aż 115 różnych formularzy informacyjnych²⁷. Wprowadzone akty wykonawcze zmniejszają obciążenia małych kas związane z przygotowaniem właściwej dokumentacji, sporządzaniem elementów sprawozdań czy formularzy informacyjnych, co dla tej grupy jest „odciążeniem” i pozwala się koncentrować na oferowanych usługach, zaś w ujęciu sektorowym nieuwzględnianie grupy najmniejszych podmiotów ze względu na ich marginalne znaczenie i tak nie wpływa na obraz całego sektora.

Do grudnia 2018 r. nie wprowadzono jednak nowych przepisów wykonawczych różnicujących kasy w zakresie trybu wykonywania czynności kontrolnych przez KNF czy np. wyznaczania współczynnika wypłacalności.

KNF zaczął stosować zasadę proporcjonalności w wydawanych dla kas rekomendacjach (do końca 2018 r. wydano ich 6²⁸; dwie z nich ujęto w tabeli 1). Dla przykładu, w Rekomendacji KNF A-SKOK, dotyczącej dobrych praktyk zarządzania ryzykiem ekspozycji kredytowych, wyodrębniono trzy grupy kas, tożsame ze stosowanymi w dokumentach sprawozdawczych sektora. Zakres zaleceń nadzoru uzależniono od wielkości kasy. Grupie najmniejszych instytucji zalecono stosowanie jedynie głównych punktów rekomendacji, a jeśli chodzi o szczegółowe kwestie – mogą stosować własne rozwiązania. Podobnie w większości kolejnych zaleceń nadzoru występują wyłączenia obowiązku wykonywania części zaleceń przez grupę najmniejszych kas.

²⁶ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 28 czerwca 2017 r. w sprawie sprawozdań spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych oraz Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej, Dz.U. 2017 poz. 1455.

²⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 stycznia 2018 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, Dz.U. 2018 poz. 268.

²⁸ Są one dostępne na stronie: [www.UKNF: https://www.knf.gov.pl/dla_rynku/regulacje_i_praktyka/rekomendacje_i_wytyczne/rekomendacje_dla_SKOK?articleId=41937&p_id=18](https://www.knf.gov.pl/dla_rynku/regulacje_i_praktyka/rekomendacje_i_wytyczne/rekomendacje_dla_SKOK?articleId=41937&p_id=18)

Warto jednak nadmienić, że po zmianie ustawowej KNF nie skorygowała wydanych wcześniej rekomendacji, dlatego małe kasy są zobligowane do respektowania zaleceń nadzoru w formie wydanej przed nowelizacją ustawy.

Tabela 1. Uwzględnienie zasady proporcjonalności i odrębnego uregulowania małych kas w wybranych dokumentach wykonawczych w sektorze spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych

Rodzaj regulacji	Uwzględnienie zasady proporcjonalności regulacji	Odrębne regulacje dla małych kas
Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 28 czerwca 2017 r. w sprawie sprawozdań spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych oraz Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej, Dz.U. 2017 poz. 1455	+	+
Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 stycznia 2018 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, Dz.U. 2018 poz. 268	+	+
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2017 r. w sprawie dokumentów związanych z czynnościami spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych sporządzanych na informatycznych nośnikach danych, Dz.U. 2018 poz. 126	-	-
Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 15 lipca 2014 r. w sprawie szczegółowego trybu wykonywania czynności kontrolnych Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej w spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, Dz.U. 2014 poz. 952	-	-
Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 czerwca 2014 r. w sprawie szczegółowego trybu wykonywania czynności kontrolnych Komisji Nadzoru Finansowego w spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych i w Krajowej Spółdzielczej Kasie Oszczędnościowo-Kredytowej, Dz.U. 2014 poz. 879	-	-
Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 sierpnia 2013 r. w sprawie współczynnika wypłacalności spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej, Dz.U. 2013 poz. 1102	-	-
Rekomendacja A-SKOK dotycząca dobrych praktyk zarządzania ryzykiem ekspozycji kredytowych w spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, Warszawa 2015	+	-
Rekomendacja B-SKOK dotycząca dobrych praktyk w zakresie ładu korporacyjnego spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, KNF, Warszawa 2015	+	-

„+” – oznacza uwzględnienie, „-” brak.

Źródło: opracowanie własne na podstawie aktów prawnych.

Omówione korekty w zakresie sprawowanego przez KNF nadzoru nad małymi kasami dotyczą jedynie wybranych aspektów ich działalności (w tym m.in. prowadzonej działalności usługowej, zakresu przygotowywanych danych sprawozdawczych), przy braku proporcjonalności w odniesieniu kluczowych dla działalności instytucji kredytowych kwestii: norm ostrożnościowych (np. współczynnika wypłacalności, norm płynności, metodyki oceny zdolności kredytowej, odpisów aktualizujących), kosztów nadzoru i gwarancji depozytów, ale również bardziej liberalnego podejścia do konieczności uzyskiwania akceptacji nadzoru w różnych aspektach ich funkcjonowania. Na podstawie wywiadu przeprowadzonego z kierownictwem jednej z małych kas w październiku 2018 r. oraz informacji zawartych w sprawozdaniach zarządów można stwierdzić, że zarządzający małymi kasami nie dostrzegają zmian w sposobie nadzoru nad małymi kasami, zaś wyróżnienie małych kas traktują jedynie jako spełnienie wymogu formalnego wynikającego z konieczności realizacji wyroku TK. Dla przykładu: Zarząd MSKOK w HPR w Sprawozdaniu z działalności za 2017 r. wskazuje: „Nowelizacja ustawy o skok, która weszła w życie w lutym 2017 r., a która miała ograniczyć środki nadzoru wobec małych kas [...], wprowadziła dalece nieprecyzyjne zapisy o stosowaniu przez nadzór państwowy środków adekwatnych do skali działalności kas i zidentyfikowanego ryzyka, co w praktyce nie wprowadziło żadnych zmian w tym obszarze”.

Intencją ustawodawcy było zmniejszenie zakresu regulacji i ograniczenie obciążeń nadzorczych dla małych spółdzielni, aby mogły na ograniczoną skalę świadczyć usługi swoim członkom. Wydaje się jednak, że zakres zmian jest dość ograniczony, być może rozpatrywane korekty aktów wykonawczych będą jeszcze wprowadzane.

3. Małe spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe w Polsce i ich kondycja finansowa

Pomimo że nowela ustawowa definiująca nową kategorię kasy funkcjonuje już od blisko dwóch lat, ani UKNF ani GUS nie wyodrębniają grupy małych kas jako specyficznej kategorii w swoich publikacjach dotyczących sektora kas.

W analizach sytuacji sektora SKOK UKNF wyodrębnia trzy grupy rówieśnicze: *grupa I* – to kasy spełniające łącznie dwa kryteria: suma bilansowa kasy jest mniejsza niż 50 mln zł oraz liczba członków jest niższa niż 10 tys.; *grupa II* – to kasy o sumie bilansowej co najmniej 50 mln zł, lecz nie więcej niż 200 mln zł (niezależnie od liczby członków) oraz kasy o sumie bilansowej poniżej 50 mln zł i liczbie członków co najmniej 10 tys.; *grupa III* – to kasy o sumie bilansowej powyżej 200 mln zł. *Grupa I* jest więc zdefiniowana inaczej niż jest to określone w ustawie, grupę tę stanowi znacznie większy zbiór kas. Biorąc jednak pod uwagę tę grupę podmiotów, w latach 2013–2018 można zauważyć, że liczba instytucji do niej zaliczanych zmniejszyła się o 3, podczas gdy ogólna liczba kas zmniejszyła się aż o 22. Stąd udział *grupy I* w sektorze SKOK, w niewielkim stopniu wzrosła (por. tabela 2).

Tabela 2. I grupa w sektorze spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w Polsce w latach 2013-2018

Rok	Liczba kas ogółem	Grupa kas o aktywach do 50 mln zł		Grupa kas z liczbą członków do 10 tys.	
		liczba kas	udział w aktywach sektora kas (%)	liczba kas	udział w bazie członkowskiej sektora kas (%)
2013	55	19	1,9	18	2,5
2014	50	19	2,9	17	3,0
2015	48	20	3,6	16	2,9
2016	40	18	3,5	17	4,0
2017	34	17	3,6	16	4,2
2018*	33	17	3,5	16	4,1

* Dane na 30 czerwca 2018 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UKNF.

Ustalenia listy instytucji będących małymi kasami dokonano na podstawie analizy publikowanych sprawozdań finansowych, sprawozdań zarządów oraz danych dostępnych na stronach www. W pierwszej kolejności, biorąc pod uwagę sumę bilansową, określono potencjalną listę małych kas. Następnie dokonano jej weryfikacji z uwzględnieniem drugiego kryterium – liczby członków. Korzystano z danych KRS (w bazie LEX Omega – lata wcześniejsze oraz danych dostępnych online na stronie <https://ekrs.ms.gov.pl/za> 2017).

Na koniec 2017 r. do grupy małych kas zaliczono 9 instytucji (por. tabela 3). Jednak na koniec 2018 r. pozostało ich jedynie 7²⁹. Zmniejszenie liczby małych kas wynika z procesów konsolidacyjnych, w których mniejsi uczestnicy rynku są instytucjami przyłączanymi:

- SKOK Bogdanka połączyła się ze SKOK Kozienice 30 czerwca 2018 r. i od 1 lipca kasa ta funkcjonuje pod nazwą SKOK Kozienice;
- SKOK Mysłowice decyzją zebrania przedstawicieli z dnia 15 listopada 2018 r. przyłączyła się do SKOK Szopienice.

Rozpatrywana grupa 9 małych kas (według stanu na koniec 2017 r.) stanowiła ponad 1/4 SKOK'ów w Polsce. Aż 5 małych kas nie miało strony WWW, zaś jedna nie złożyła (do końca 2018 r.) sprawozdania z działalności za 2017 r. (kasę tę wyłączono z dalszych analiz). Przyjęcie przez regulatorów restrykcyjnych kryteriów kwalifikacyjnych do grupy małych kas sprawiło, że kilka kas o zbliżonej skali nie zostało do tej grupy zaliczone (np. SKOK Poznaniak, który opublikował komunikat w tej sprawie na stronie WWW).

²⁹ O liczbie tej grupy instytucji ostatecznie przesądzą jednak opublikowane wyniki z działalności.

Małe kasy są instytucjami prowadzącymi działalność ponad 20 lat, większość z nich powstała w pierwszej lub drugiej fazie rozwoju systemu tych spółdzielni, w zależności od tego, czy kasa działała początkowo wyłącznie jako kasa zakładowa (I faza rozwoju), czy też została utworzona jako instytucja funkcjonująca w określonym środowisku już po wprowadzeniu w Polsce regulacji ustawowej tych instytucji z 1995 r.³⁰

Małe kasy mają minimalną sieć placówek, ograniczającą się nawet do jednego oddziału (przy największej liczbie 11 placówek). Liczba członków, będących zarazem jedynymi klientami, wynosi w najmniejszych jednostkach ponad 700 osób. Przy tym jednak w rozpatrywanej grupie znajdują się większe instytucje, np. SKOK Beskidy z liczbą członków blisko 6 tysięcy. Ustawowy limit liczby członków na poziomie 10 tys. nie jest zatem kryterium restrykcyjnym, podstawowym czynnikiem ograniczającym przynależność do grupy małych spółdzielni jest suma bilansowa. W związku z powyższym, przy zastosowaniu jako jedyne kryterium wyodrębniającego małe kasy – kryterium bilansowego, według danych GUS, grupa ta składałaby się ze zbliżonej liczby instytucji: w latach 2013 i 2014 byłoby to 11 podmiotów, zaś w latach 2015 i 2016 – 10 spółdzielni, zaś w 2017 r. byłoby to 9 instytucji, a zatem dokładnie tyle podmiotów, ile wynosi faktyczna liczba małych kas³¹.

Osiem instytucji spełniających oba kryteria małej kasy (po wyłączeniu SKOK Świętokrzyskiej ze względu na nieopublikowanie sprawozdania finansowego) poddano bardziej szczegółowej analizie danych sprawozdawczych, biorąc pod uwagę ich skalę i strukturę działalności, rentowność, bezpieczeństwo funkcjonowania oraz jakość portfela kredytowego – zatem wskaźniki uwzględniane w ocenie działalności instytucji kredytowych. Obliczone statystyki dla badanej grupy kas porównano do danych sektorowych, a także wyników największej kasy w Polsce – SKOK im. F. Stefczyka. Dodatkowo dokonano porównania wyników działalności za 2014 r. w grupie małych kas (według stanu z 2017 r.) do całego sektora kas. Warto podkreślić, że analizy dotyczą okresu znacznego kurczenia się sektora kas w Polsce. W 2014 r. działalność prowadziło 50 instytucji, podczas gdy w 2017 r. były to już tylko 34 podmioty.

Analizy miały na celu zweryfikowanie hipotezy badawczej w brzmieniu: ze względu na konserwatywne podejście zarządcze małe kasy są instytucjami bezpieczniejszymi niż cały sektor kas. Przyjęto, że najmniejsze instytucje sektora kas, ze względu na zachowawczą politykę zarządzania, restrykcyjne zasady udzielania finansowania i przyjmowania nowych członków, nie zwiększyły skali działalności. Po uchwaleniu

³⁰ M.M. Golec, *Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe na rynku usług finansowych w Polsce*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2004, s. 59–64.

³¹ Z kolei, gdyby zastosować wyłącznie kryterium liczby członków, liczba małych kas wynosiłaby w: 2013 r. – 18 instytucji; 2014 r. – 17; 2015 r. – 16; 2016 r. i 2017 r. – 17 kas.

GUS, *Wyniki finansowe spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w 2014 r.*, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/podmioty-gospodarcze-wyniki-finansowe/przedsiębiorstwa-finansowe/wyniki-finansowe-spoldzielczych-kas-oszczednosciowo-kredytowych-w-2014-r-,16,2.html>; GUS, *Wyniki finansowe spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w 2016 r.*, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/podmioty-gospodarcze-wyniki-finansowe/przedsiębiorstwa-finansowe/wyniki-finansowe-spoldzielczych-kas-oszczednosciowo-kredytowych-w-2016-roku,16,4.html>

zmian regulacyjnych, znoszących maksymalne terminy udzielania finansowania czy zwiększających możliwości pozyskiwania nowych członków, małe kasy, często celowo rezygnowały z możliwości oferowania kredytów długoterminowych oraz usług dla podmiotów gospodarczych, ze względu na zbyt wysokie ryzyko. Podejście takie, choć ograniczało możliwości ekspansji, mogło zwiększyć bezpieczeństwo finansowe ich działalności.

Tabela 3. Małe spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe i ich podstawowe charakterystyki w 2017 r.

Małe kasy	Data rozpoczęcia działalności	Liczba placówek	Liczba członków
Międzyzakładowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa w HPR Dąbrowa Górnicza	1996	11	766
Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa „Beskidy”	1994	8	5745
Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa „Bogdanka”	1995	4	1685
Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa „Mysłowice”	1996	3	1883
Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa „Świętokrzyska”	1996	bd*	bd*
Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa przy „Dezamet” S.A. w Nowej Dębie	1995	2	2555
Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa w Elektrowni Bełchatów	1998	3	1513
Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa w Kostrzynie nad Odrą	1992	1	2251
Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa w ZWCH „Stilon” S.A.	bd	1	732

* SKOK Świętokrzyska nie przesłała do KRS sprawozdania finansowego; Kasę zaliczono do grupy małych na podstawie informacji z lat poprzednich.

Źródło: badanie własne na podstawie sprawozdań kas.

Dla oceny bezpieczeństwa działalności posłużono się współczynnikiem wypłacalności oraz wskaźnikiem jakości portfela kredytowego (tj. udziałem należności regularnych w należnościach ogółem).

Tabela 4. Grupa małych kas na tle sektora spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w 2017 r.

Grupa kas	Kategoria	Aktywa	Kredyty	Depozyty	Wynik netto
		w tys. zł			
Małe kasy	MSKOK w HPR Dąbrowa Górnicza	7 097,20	3 659,00	5 747,35	34,95
	SKOK „Beskidy”	18 534,80	10 840,74	16 061,88	94,58
	SKOK „Bogdanka”	11 637,60	8 177,76	8 335,22	-174,18
	SKOK „Mysłowice”	17 434,50	5 340,46	13 510,56	60,42
	SKOK przy „Dezamet” S.A. w Nowej Dębie	9 941,80	7 761,05	8 895,34	36,44
	SKOK w Elektrowni Bełchatów	9 536,00	5 631,86	6 578,99	-58,73
	SKOK w Kostrzynie nad Odrą	11 943,50	5 611,46	9 432,53	39,37
	SKOK w ZWCH „Stilon” S.A.	2 340,25	1 049,17	2 023,15	9,68
	Suma	88 465,65	48 071,50	70 585,02	42,53
	Średnia	11 058,21	6 008,94	8 823,13	5,32
	Mediana	10 789,70	5 621,66	8 615,28	35,70
	Odchylenie standardowe	5 249,92	2 975,82	4 403,29	84,81
	Współczynnik zmienności (%)	47,48	49,52	49,91	1595,32
	Sektor SKOK	Suma	10 197 189,0	6 038 542,0	9 802 736,0
Przeciętny SKOK		299 917,3	177 604,2	288 315,8	1 149,9
Max SKOK		6 948 734,6	4 245 524,2	6 631 466,0	62 395,4
Wskaźniki struktury	w %				
Udział małych kas w sektorze kas	0,87	0,80	0,72	-	
Udział największej SKOK w sektorze kas	68,1	70,3	67,6	-	

Źródło: badania własne na podstawie sprawozdań kas oraz: UKNF, *Informacja o sytuacji spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w 2017 r.*, Warszawa 2018, https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Informacja_o_sytuacji_skok_2017_61878.pdf

Suma bilansowa najmniejszej kasy wynosi 2,34 mln zł, przy średniej wartości dla tej grupy ok. 11 mln zł i współczynniku zmienności sięgającym 48% (odchylenie standardowe na poziomie 5,25 mln zł (tabela 4)). Łącznie małe kasy dysponują aktywami w wysokości 88,5 mln zł, co stanowi jedynie ok. 1/3 przeciętnej wartości kasy w sektorze, zaś w porównaniu do skali działalności największej kasy w Polsce jest to jedynie 1,3%. Na podobne różnice można wskazywać rozpatrując kredyty,

depozyty czy wynik finansowy netto. Oznacza to, że w skali całego sektora kas ich znaczenie jest marginalne – 0,87% (na podobnym poziomie kształtuje się udział w kredytach oraz depozytach). Z kolei udział największej kasy sięga aż 2/3 całego sektora, co jest nadzwyczaj wysokim wskaźnikiem koncentracji.

**Tabela 5. Grupa małych kas (zgodna z listą ustaloną w 2017 r.)
na tle sektora spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w 2014 r.**

Grupa kas	Kategoria	Aktywa	Kredyty	Depozyty	Wynik netto
		w tys. zł			
Małe kasy	MSKOK w HPR Dąbrowa Górnicza	8271,58	4226,67	7355,2	67,41
	SKOK „Beskidy”	27659,18	15812,47	25148,03	249,38
	SKOK „Bogdanka”	12778,56	8171,68	11462,04	129,84
	SKOK „Mysłowice”	19356,60	10184,31	18117,84	-516,19
	SKOK przy „Dezamet” S.A. w Nowej Dębie	9293,70	7555,17	8212,35	80,57
	SKOK w Elektrowni Bełchatów	14731,61	5118,82	13549,4	22,27
	SKOK w Kostrzynie nad Odrą	12672,36	7024,55	11312,65	39,68
	SKOK w ZWCH „Stilon” S.A.	2387,05	1018,59	2049,67	21
	Suma	107 150,64	59 112,26	97 207,18	93,96
	Średnia	13 393,83	7 389,03	12 150,90	11,75
	Mediana	12 725,46	7 289,86	11 387,35	53,55
	Odchylenie standardowe	7 615,22	4 396,07	7 052,95	226,13
	Współczynnik zmienności (%)	56,86	59,49	58,04	1925,33
Sektor SKOK	Suma	13 889 019,00	7 337 187,00	12 660 638,00	-129 472,0
	Przeciętny SKOK	277 780,38	146 743,74	253 212,76	-2 589,4
	Max SKOK	7 123 733,78	3 801 786,89	6 266 860,53	81 273,6
Wskaźniki struktury		w %			
Udział grupy małych SKOK w sektorze kas		0,77	0,81	0,77	-
Udział max SKOK w sektorze kas		51,29	51,82	49,50	-

Źródło: badania własne na podstawie sprawozdań kas; badania własne na podstawie sprawozdań kas; UKNF, *Informacja o sytuacji spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w 2014 roku*, Warszawa 2015, https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Informacja_o_sytuacji_SKOK_w_2014_41488_58043.pdf

W tabeli 5 przedstawiono charakterystykę ilościową wybranych aspektów działalności małych kas w 2014 r. (biorąc pod uwagę rejestr małych kas z 2017 r.) oraz sektora kas ogółem. Trzy lata wcześniej grupa małych kas była większa, jedna instytucja dysponowała aktywami większymi niż 20 mln zł. Dlatego odchylenie standardowe od wartości średnich oraz współczynniki zmienności przyjmują znacznie większe wartości (tabela 5). Także w 2014 r. małe kasy stanowiłyby jedynie marginalną część sektora na poziomie zbliżonym do 2017 r.

Tabela 6. Wybrane wskaźniki kondycji finansowej grupy małych kas na tle sektora SKOK w 2017 r. oraz 2014 r.

Grupa kas	Kategoria	Kredyty/ suma bilansowa	Depozyty/ suma bilansowa	Wynik netto/ suma bilansowa	Współ- czynnik wypłacal- ności	Udział należności regu- larnych w należno- ściach	Udział odpisów aktuali- zujących w kre- dytach brutto
		(%)					
Rok 2017							
Małe kasy	MSKOK w HPR Dąbrowa Górnicza	51,56	80,98	0,49	13,07	87,78	12,2
	SKOK „Beskidy”	58,49	86,66	0,51	6,46	72,21	28,2
	SKOK „Bogdanka”	70,27	71,62	-1,50	7,25	97,21	3,8
	SKOK „Mysłowice”	30,63	77,49	0,35	12,94	45,61	50,7
	SKOK przy „Dezamet” S.A. w Nowej Dębie	78,06	89,47	0,37	9,69	94,40	4,2
	SKOK w Elektrowni Bełchatów	59,06	68,99	-0,62	8,24	84,62	12,9
	SKOK w Kostrzynie nad Odrą	46,98	78,98	0,33	15,79	84,76	14,7
	SKOK w ZWCH „Stilon” S.A.	44,83	86,45	0,41	15,99	100,00	0,4
	Średnia	54,99	80,08	-	11,18	83,32	15,91
	Odchylenie standardowe	14,96	7,327	-	3,77	0,18	0,17
	Współczynnik zmienności (%)	27,21	9,14	-	33,75	21,10	103,79
Sektor SKOK		59,22	96,10	0,38	2,39	78,89	11,13

Grupa kas	Kategoria	Kredyty/ suma bilansowa	Depozyty/ suma bilansowa	Wynik netto/ suma bilansowa	Współczynnik wypłacalności	Udział należności regularnych w należnościach	Udział odpisów aktualizujących w kredytach brutto
		(%)					
Rok 2014							
Małe kasy	MSKOK w HPR Dąbrowa Górnicza	51,10	88,92	0,81	10,01	bd	bd
	SKOK „Beskidy”	57,17	90,92	0,90	5,08	bd	bd
	SKOK „Bogdanka”	63,95	89,70	1,02	6,68	bd	bd
	SKOK „Mysłowice”	52,61	93,60	-2,67	1,57	bd	bd
	SKOK przy „Dezamet” S.A. w Nowej Dębie	81,29	88,36	0,87	8,05	bd	bd
	SKOK w Elektrowni Bełchatów	34,75	91,98	0,15	-	bd	bd
	SKOK w Kostrzynie nad Odrą	55,43	89,27	0,31	12,77	bd	bd
	SKOK w ZWCH „Stilon” S.A.	42,67	85,87	0,88	14,37	bd	bd
	Średnia	54,87	89,80	-	8,36	bd	bd
	Odchylenie standardowe	13,93	2,40	-	4,44	bd	bd
	Współczynnik zmienności (%)	25,40	2,63	-	53,05	bd	bd
Sektor SKOK		52,80	91,20	-0,93	2,68	69,6	20,53

* W tabeli nie przedstawiono danych dotyczących zróżnicowania grupy małych kas w zakresie jakości portfela oraz odpisów aktualizujących ze względu na brak obowiązku publikowania informacji dodatkowej sprawozdania finansowego za 2014 r.

Źródło: badania własne. UKNF, Informacja o sytuacji spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w 2017 r., Warszawa 2018, https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Informacja_o_sytuacji_skok_2017_61878.pdf; UKNF, Informacja o sytuacji spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w 2014 roku, Warszawa 2015, https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Informacja_o_sytuacji_SKOK_w_2014_41488_58043.pdf

W 2014 r. wynik całego sektora kas był ujemny, zaś grupa najmniejszych instytucji wypracowała wynik dodatni (przy znacznych różnicach indywidualnych). Warto również nadmienić, że udział największej kasy w 2014 r. wynosił ok. 50% sektora, zatem koncentracja w polskich uniach kredytowych była mniejsza niż w 2017 r.

Kasy jako instytucje tradycyjnego pośrednictwa finansowego korzystają z pozyskanych z rynku środków pieniężnych dla finansowania akcji kredytowej. Biorąc pod uwagę cały sektor rozpatrywanych spółdzielni, udział depozytów sięga 90% sumy bilansowej, zaś kredytów 60%. W grupie małych kas przeciętny udział kredytów w sumie bilansowej w latach 2017 i 2014 wynosi 55% (przy średnich dla sektora kas – 59% w 2017 r. oraz 53% w 2014 r.), co może wskazywać na restrykcyjne podejście w zakresie udzielania finansowania dla członków i preferowania innych form inwestowania pozyskanych funduszy (zauważalne szczególnie w wynikach dwóch instytucji). W 2017 r. udział depozytów w sumie bilansowej kas małych (na poziomie 0,8) jest jedynie nieznacznie niższy niż średnia w sektorze. Wzrost skali inwestowania pozyskanych od członków funduszy w innych instytucjach rynku finansowego (przede wszystkim w Kasie Krajowej oraz bankach), choć sprzyja płynności oraz bezpieczeństwu działalności małych kas, nie jest zgodny z misją oraz określonym ustawowo celem ich działalności – udzielaniem finansowania członkom. Ograniczając akcję kredytową, kasy dokonują transformacji w celu finansowania potrzeb innych społeczności czy też rynków.

W niniejszym opracowaniu wykorzystano współczynnik wypłacalności kas jako miernik adekwatności kapitałowej, wyznaczany zgodnie z specyficznymi dla kas regulacjami wykonawczymi³². W małych kasach wartość współczynnika (na poziomie 11,18%) jest aż ponad 4,5-krotnie wyższa niż jego średnia wartość dla całego sektora (ponadto również znacząco wyższe wartości w małych kasach można zaobserwować dla danych z 2014 r.). Warto zwrócić uwagę, że we wszystkich małych kasach w 2017 r. współczynnik wypłacalności jest na prawidłowym poziomie (jego wartość wynosi co najmniej 5%).

W 2017 r. przeciętna rentowność aktywów w grupie najmniejszych kas jest dużo niższa (0,04%) niż w całym sektorze (0,38%). W grupie małych kas dwie spośród 8 badanych odnotowały straty z działalności, dlatego łączny wynik tej grupy okazał się niższy. Z kolei w 2014 r. małe kasy uzyskały przeciętną rentowność aktywów na poziomie 0,28%, przy ujemnym wyniku całego sektora. Przy tak niskich wskaźnikach rentowności powstaje pytanie, czy możliwa będzie kontynuacja działalności rynkowej małych kas, szczególnie w sytuacji niewielkiej skali działalności i przy relatywnie wysokich kosztach stałych.

Ocena jakości portfela kredytowego opiera się na specyficznych dla kas przepisach wykonawczych, w związku z tym również inne nazwy dla poszczególnych kategorii należności nieregularnych (z prawdopodobieństwem wystąpienia nieściągalności, o znacznym stopniu prawdopodobieństwa nieściągalności, nieściągalne), jednak

³² Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 sierpnia 2013 r. w sprawie współczynnika wypłacalności spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej, Dz.U. 2013, poz. 1102.

o podobnej wysokości rezerw – nazywanych odpisami aktualizującymi³³. Należności regularne obejmują należności, których opóźnienie w spłacie wynosi do 3 miesięcy i sytuacja ekonomiczno-finansowa dłużnika nie budzi obaw. Wskaźnik udziału tych należności dla grupy małych kas jest wyższy niż w całym sektorze, najwyższa wartość wynosi 100%, przeciętna wartość tego wskaźnika zaniża portfel kredytowy jednej z kas (z udziałem należności regularnych na poziomie 45,6%), która została przejęta przez inny podmiot w 2018 r. Utworzone odpisy aktualizujące są w tej grupie instytucji wyższe niż dla całego sektora kas (15,9% w 2017 r. w małych kasach, przy 11,13% w sektorze), co ma wpływ na niższe wyniki finansowe małych kas. Pogorszenie jakości portfeli kredytowych i konieczność dokonywania odpisów aktualizujących w ciężar kosztów w znacznym stopniu przyczyniły się do ujemnych wyników sektora kas w latach poprzednich³⁴. Według danych UKNF w 2014 r. w kasach odpisy aktualizujące stanowią aż 20,5% kredytów brutto (tabela 6)³⁵.

Podsumowanie

W konsekwencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego w 2017 r. wprowadzono zmiany regulacji prawnych i wyodrębniono małe kasy w grupie spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w Polsce. Oznacza to złagodzenie ingerencji nadzoru finansowego w działalność instytucji podejmujących ograniczone ryzyko ze względu na relatywnie małą skalę działalności. Definicję małej kasy określono w taki sposób, że grupę instytucji spełniających kryterium małej kasy ograniczono tylko do kilku instytucji.

Zakazując małym kasom wydawania pieniądza elektronicznego, nieznacznie ograniczono zakres działalności i ustawowo wprowadzono proporcjonalność obciążeń oraz stosowanych instrumentów nadzorczych. Dotyczy to zmniejszenia liczby formularzy informacyjnych oraz dokumentów sprawozdawczych, choć ich liczba nadal pozostaje dość znaczna. Do grudnia 2018 r. inne uregulowania KNF r. nie uległy korekcie, choć ustawowa proporcjonalność nadzoru może znajdować wyraz w innych działaniach nadzorczych (np. procedurach wewnętrznych), jednak nie są one

³³ Wysokość odpisów aktualizujących wynosi na: należności regularne – 0% podstawy, należności z prawdopodobieństwem wystąpienia nieściągalności (w tym, dla których opóźnienie przekracza 3 miesiące, a nie przekracza 6 miesięcy) – 20%, należności o znacznym stopniu prawdopodobieństwa nieściągalności (w tym, dla których opóźnienie przekracza 6 miesięcy, a nie przekracza 12 miesięcy) – 50%, należności nieściągalne (w tym, dla których opóźnienie przekracza 12 miesięcy) – 100%. Przy kwalifikacji należności do poszczególnych kategorii uwzględniana będzie również sytuacja ekonomiczno-finansowa dłużnika. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 czerwca 2014 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, Dz.U. z 2014 r., poz. 880.

³⁴ M.M. Golec, *Systemowe obciążenia finansowe spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych*, „Bezpieczny Bank” 2014, nr 3, s. 133.

³⁵ Odpisy te jednak były tworzone według bardziej restrykcyjnych aktów wykonawczych. M.M. Golec, *Systemowe obciążenia...*, *op. cit.*, s. 120–121.

publikowane³⁶. Rewizję regulacji w odniesieniu do najmniejszych SKOK należy postrzegać jako działanie pozytywne, poprawiające rozwiązania prawne, które nieadekwatnie ingerowały w swobodę prowadzenia przez nie działalności. Biorąc pod uwagę specyficzne aspekty działalności spółdzielni kredytowych, na które wpływa nadzór finansowy, wprowadzone korekty w odniesieniu do małych kas mogłyby objąć również inne regulowane obszary oraz obniżyć ich obciążenia finansowe.

W 2017 r. małymi kasami było dziewięć instytucji, których znaczenie w sektorze jest marginalne (stanowią one jednak ponad 1/4 wszystkich kas w Polsce). Małe kasy są instytucjami bezpieczniejszymi w porównaniu do pozostałych instytucji sektora, charakteryzują się kilkakrotnie wyższym współczynnikiem wypłacalności oraz większym udziałem należności regularnych w portfelu kredytowym. Jako instytucje cechujące się wyższym poziomem bezpieczeństwa finansowego mogą więc podlegać mniej restrykcyjnym regulacjom ostrożnościowym. Mała skala działalności sprawia, że jedynie restrykcyjna polityka kredytowania pozwala tej grupie mikroprzedsiębiorstw funkcjonować na konkurencyjnym rynku, bowiem nawet kilka błędnie podjętych decyzji w zakresie finansowania członków może spowodować trudności w kontynuowaniu działalności.

Jednym z kluczowym problemów małych kas jest ryzyko utraty reputacji. Trudności finansowe dużych instytucji sektora kas są przez społeczeństwo postrzegane negatywnie, przyczyniając się do utraty klientów i dodatkowo do zmniejszania skali działalności małych kas z powodu efektu halo. Małe kasy ze względu na skalę działalności i koszty stałe będą w stanie funkcjonować na rynku finansowym pod warunkiem uzyskania pewnych zwolnień z obowiązków czy ulg w zakresie kosztów systemowych działalności (np. z uwzględnieniem niższych kosztów nadzorczych). Dla tej grupy instytucji ważne jest również rozwijanie rzeczywistych, a nie tylko formalnych więzi członkowskich, a także szeroko rozumiane wsparcie informacyjne (np. w zakresie publikowanie informacji finansowych).

Bibliografia

Wydawnictwa zwarte

Ancyparowicz G., *Sytuacja prawna a standing finansowy spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych*, Biblioteka Kwartalnika Naukowego Pieniądze i Więż, Sopot 2015.

Golec M.M., *Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe na rynku usług finansowych w Polsce*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2004.

Gup B.E., *Banking and Financial Institutions: a Guide for Directors, Investors, and Counterparties*, John Wiley & Sons, Hoboken, New Jersey 2011.

Herbert A., Pawłowski Sz., Zakrzewski P., *Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2014.

³⁶ Wzmianka o nowych regulacjach nie pojawia się nawet w Sprawozdaniu rocznym KNF za 2017 r.

Pelc P., *Nadzór nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi a nadzór nad innymi instytucjami finansowymi w Polsce*, [w:] *Nowe koncepcje i regulacje nadzoru finansowego. Nadzór makroostabilnościowy, Nadzór bankowy SKOK. Instrumenty finansowe*, pod red. W. Rogowskiego, Oficyna Allerhanda, Kraków–Warszawa 2014.

Zalcewicz A., *Bank lokalny. Studium prawne*, Difin, Warszawa 2013.

Artykuły prasowe i okolicznościowe

Branch B., Grance D., *Technical Guide: Credit Union Regulation and Supervision*, World Council of Credit Unions, Madison 2008.

Cuevas C., Fischer K.P., *Regulation and Supervision of Cooperative Financial Institutions Issues in Governance, Regulation, and Supervision*, „World Bank Working Paper” 2006, no. 82.

Cull R., Demirgüç-Kunt A., Morduch J., *Does Regulatory Supervision curtail Microfinance Profitability and outreach?*, „World Bank Working Paper” 2009, no. 4748.

Goddard J., McKillop D., Wilson J.O.S., *U.S. Credit Unions: Survival, Consolidation, and Growth*, „Economic Inquiry” 2014, vol. 52, no. 1.

Golec M.M., *Systemowe obciążenia finansowe spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych*, „Bezpieczny Bank” 2014, nr 3 (56).

Khafagy A., *Regulation, supervision and deposit insurance for financial cooperatives: an empirical investigation*, „Annals of Finance” 2018, vol. 14, Iss. 2.

McKillop D.G., Wilson J.O., *Credit Unions: A Theoretical and Empirical Overview*, „Financial Markets, Institutions and Instruments” 2011, vol. 20, no. 3.

Orzeszko T., *Banki spółdzielcze i spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe w Polsce – podobieństwa oraz różnice*, „Bezpieczny Bank” 2014, nr 4.

Dokumenty prawne

Dyrektywa 2013/36/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, Dz.U. UE L 176 z 27 czerwca 2013 r.

Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, tekst jednolity, Dz.U. 2018 poz. 2386 ze zm.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 sierpnia 2013 r. w sprawie współczynnika wypłacalności spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej, Dz.U. 2013 poz. 1102.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 lipca 2015 r. sygn. akt K 41/12, Dz.U. 2015 poz. 1158.

Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 28 czerwca 2017 r. w sprawie sprawozdań spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych oraz Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej, Dz.U. 2017 poz. 1455.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 stycznia 2018 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, Dz.U. 2018 poz. 268.

Materiały internetowe

Kisiel M., *Małe SKOK-i będą mogły pożyczać na krótko*, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Male-SKOK-i-beda-mogly-pozyczac-na-krotko-7492057.html>

GUS, *Wyniki finansowe spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w 2013 r.*, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/podmioty-gospodarcze-wyniki-finansowe/przedsiębiorstwa-finansowe/wyniki-finansowe-spoldzielczych-kas-oszczednosciowo-kredytowych-w-2013-r-,16,1.html>

GUS, *Wyniki finansowe spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w 2017 r.* <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/podmioty-gospodarcze-wyniki-finansowe/przedsiębiorstwa-finansowe/wyniki-finansowe-spoldzielczych-kas-oszczednosciowo-kredytowych-w-2017-roku,16,5.html>

NBP, *Raport o stabilności systemu finansowego. Grudzień 2018 r.*, Warszawa 2018, <https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/systemfinansowy/stabilnosc.html>

Świętochowska E., *Małe SKOK-i poza nadzorem*, „Gazeta Prawna” 2016, <https://prawo.gazeta-prawna.pl/artykuly/1000789,skok-pieniadze-nadzor.html>

UKNF, *Informacja o sytuacji spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w 2017 r.*, Warszawa 2018, https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Informacja_o_sytuacji_skok_2017_61878.pdf

UKNF, *Informacja o sytuacji spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w 2014 roku*, Warszawa 2015, https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Informacja_o_sytuacji_SKOK_w_2014_41488_58043.pdf

Michał Ochwat*

ORCID: 0000-0002-8907-529X

Obowiązki informacyjne w zakresie produktów ubezpieczeniowych z funduszem kapitałowym (PRIIP) – ocena regulacji i jej skutków

Streszczenie

Artykuł podejmuje niezwykle istotną dla ochrony konsumentów na rynku usług finansowych problematykę obowiązków informacyjnych w zakresie produktów ubezpieczeniowych z funduszem kapitałowym. Informacje dostarczane konsumentom ujęte są aktualnie w formie wystandaryzowanych i ujednoczonych dla całego obszaru Unii Europejskiej dokumentów zawierających kluczowe informacje. Podstawowym celem opracowania jest kompleksowa analiza ekonomiczno-prawna obowiązków informacyjnych w zakresie produktów PRIIP z uwzględnieniem regulacyjnych standardów technicznych oraz ocena ich funkcjonowania.

Słowa kluczowe: ochrona konsumentów, dokument zawierający kluczowe informacje, interwencja produktowa

JEL: D18, G22, G28

Information obligations for insurance products with a capital fund (PRIIP) – initial assessment and further perspectives

Abstract

The article presents a breakthrough for consumer protection on the financial services market the issue of information obligations in terms of in the field of insurance products with a capital fund. Information provided to consumers is presented in the form of standardized and unified key information documents for the entire European Union. In addition to the content of the documents themselves, the obligations to provide them, review and verification, the study also includes a number of competences in this area granted to supervisory authorities at the EU level as well as in individual Member States.

Key words: consumer protection, key information document, product intervention

* Doktor, adiunkt w Szkole Zarządzania Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach.

Wstęp

W ostatnich latach w Polsce można zaobserwować proces intensyfikacji działań regulacyjnych i nadzorczych w zakresie ochrony konsumentów usług finansowych, które, podobnie jak w innych krajach, odczytywać można jako działanie wtórne, wobec zaobserwowanych licznych nadużyć na rynku usług i naruszeń praw konsumentów, sygnalizowanych m.in. przez Najwyższą Izbę Kontroli¹. Dotychczasowe kompetencje Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK), koncentrujące się głównie na publikowaniu spisu klauzul abuzywnych, uznanych przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów za niedozwolone w stosunkach z konsumentami, okazały się niewystarczające do skali zaobserwowanych nadużyć stwierdzonych m.in. w warunkach oferowanych polis ubezpieczeniowych z UFK (ubezpieczeniowy fundusz kapitałowy), nadwyrężając zaufanie do instytucji rynku oraz sfery publicznej.

W ukształtowanym historycznie systemie nadzoru nad rynkiem finansowym w większości krajów, w tym w Polsce, aktywność organów władzy publicznej odpowiedzialnych za nadzór i regulację w sposób charakterystyczny koncentrowała się na reglamentacji i bieżących aspektach funkcjonowania instytucji finansowych, w tym ich płynności finansowej, uzupełnianych przez zadania kwalifikowane do funkcji mikroostrożnościowej. Wpisuje się to w model systemu nadzoru normatywnego, który opiera się głównie na określaniu w aktach normatywnych warunków, jakie powinien spełniać podmiot ubiegający się o zezwolenie na prowadzenie określonej działalności na rynku finansowym². W konsekwencji ingerencja w sprawy podmiotu nadzorowanego ma w tym wypadku charakter ograniczony, gdyż zabiegi regulacyjne koncentrują się głównie wokół aspektów organizacji i funkcjonowania podmiotów nadzorowanych. System ten cechuje się niewielką liczbą przepisów regulujących dziedzinę ubezpieczeń, co wpływa pozytywnie na różnorodność usług finansowych oraz ich konkurencyjność³.

Z założenia wzmacnianie celu ochrony konsumentów wymaga bardziej „inwazyjnych” instrumentów oddziaływania na sferę aktywności usługowej instytucji, jak sugerują m.in. doświadczenia w Wielkiej Brytanii, gdzie działalność w interesującym nas obszarze prowadzi od 2013 roku Financial Conduct Authority (FCA)⁴.

¹ Szerzej na ten temat: Najwyższa Izba Kontroli: *Informacja o wynikach kontroli. Funkcjonowanie systemu ochrony praw klientów podmiotów rynku finansowego*, Informacja o wynikach kontroli, Warszawa 2014, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,6423,vp,8193.pdf> (dostęp: 27.12.2018).

² Przepisy prawne regulują zarówno strukturę, zakres oraz formy prowadzenia działalności, przy czym wnioskodawca, który spełnia określone wymogi ustawowe, powinien uzyskać zezwolenie na prowadzenie danej działalności. Po wydaniu zezwolenia organ ogranicza się jedynie do kontroli sytuacji finansowej i wyników działalności z przepisami prawa. Szerzej na ten temat: M. Szaraniec, *Nadzór nad rynkiem ubezpieczeń gospodarczych*, Kraków 2004, s. 28.

³ Por. M. Lemkowska, *Jednolity rynek ubezpieczeniowy Wspólnoty Europejskiej. Podstawowe swobody*, Toruń 2005, s. 111–112.

⁴ Podstawą prawną funkcjonowania nadzoru finansowego w Wielkiej Brytanii jest ustawa z 14.06.2000 r. o rynkach i usługach finansowych (Financial Services and Markets Act 2000), 2000 c. 8 w brzmieniu nadanym przez ustawę z 19.12.2012 r. o usługach finansowych (Financial Services Act 2012), 2012 c. 21., która weszła w życie 1.04.2013 r. Szczegółowe ramy aktualnej struktury nadzoru finansowego

Szczególną intensywność rozwoju ochrony konsumentów można było zaobserwować w dobie działań sanacyjnych po kryzysie finansowym, kiedy wprowadzono wiele rozwiązań regulacyjnych, w tym dotyczących usług finansowych, które okazały się wzorcowe dla całego rynku UE. Jako rewolucyjne można określić zmiany, które zaszły na rynku produktów inwestycyjnych Unii Europejskiej za sprawą rozporządzenia (UE) nr 600/2014⁵ (MiFIR) oraz dyrektywy MIFID II⁶. Regulacje te, oprócz wprowadzenia nowych standardów i wymogów dotyczących usług, mają na celu zwiększenie przejrzystości ich dystrybucji i ograniczenie zjawiska asymetrii informacyjnej. Działalność nadzoru finansowego, w omawianym obszarze, koncentruje się na regulowaniu i nadzorowaniu działalności instytucji w zakresie wprowadzanych produktów finansowych, w ramach tzw. interwencji produktowej⁷, polegającej najogólniej na monitorowaniu, a w szczególnych sytuacjach nakładaniu na konkretne produkty określonych zakazów lub ograniczeń.

W przypadku produktów ubezpieczeniowych na podstawie dyrektywy 2016/97 (IDD)⁸ wprowadzono proces ciągłego zarządzania i nadzoru nad produktem (*product governance*) prowadzony przez zakłady ubezpieczeń⁹. W ogólnym założeniu tego mechanizmu, produkty ubezpieczeniowe, które mają wejść na rynek, przechodzą wewnętrzny proces ewaluacji oraz walidacji w instytucji finansowej. Ma on ustalić: przeznaczenie produktu, jakie są z nim związane ryzyka oraz koszty, wysokości opłat, sposoby dystrybucji, kształt systemu rozstrzygania sporów itp.¹⁰ W tym wypadku aktywność nadzoru finansowego koncentruje się na dokonywaniu mo-

w Wielkiej Brytanii zawarte są w dokumencie: HM Treasury: *A new approach to financial regulation: blueprint for the reform*, June 2011, <https://www.gov.uk/government/consultations/a-new-approach-to-financial-regulation-the-blueprint-for-reform> (dostęp: 21.12.2018).

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 600/2014 z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniające rozporządzenie (EU) nr 648/2012, Dz. Urz. UE L 173 z 12.6.2014, s. 84, zwane dalej jako: MiFIR.

⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniająca dyrektywę 2002/92/WE i dyrektywę 2011/61/UE, Dz. Urz. UE L 173 z 12.6.2014, s. 349, zwana dalej jako: MiFID II.

⁷ Por. J. Łańcucki, *Interwencja produktowa jako instrument ochrony konsumentów w sektorze ubezpieczeń*, [w:] *Ubezpieczenia we współczesnym świecie. Problemy i tendencje*, I. Kwiecień (red.), Wrocław 2017, s. 128–137; R.R.J.D. Ewing, *MiFID II product governance and PRIIPs in the flow transaction space*, *Capital Markets Law Journal*, vol. 13 (2), April 2018, s. 223–225; T. Becker, Ch.-J. Yoo, *Product intervention: New tasks for securities supervision*, *BaFin Journal*, Expert articles, 2 October 2015, https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/EN/Fachartikel/2015/fa_bj_1509_produkntintervention_en.html (dostęp: 27.12.2018).

⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/97 z dnia 20 stycznia 2016 r. w sprawie dystrybucji ubezpieczeń, Dz. Urz. UE L 26 z 02.02.2016, s. 19.

⁹ Por. B. Mrozowska-Bartkiewicz, *Jakie zmiany dla polskiego rynku ubezpieczeń przyniesie Dyrektywa w sprawie dystrybucji ubezpieczeń?*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2/2016, s. 111–123; FCA: *Insurance Distribution Directive*, 29/11/2018, <https://www.fca.org.uk/firms/insurance-distribution-directive> (dostęp: 02.01.2019); FCA: *IDD: delivering clear, fair outcomes for consumers from the insurance sector* 04/12/2018 <https://www.fca.org.uk/firms/insurance-distribution-directive/idd-delivering-clear-fair-outcomes-consumers-insurance-sector> (dostęp: 02.01.2019).

¹⁰ Por. J. Monkiewicz, M. Monkiewicz, *Tendencje rozwoju ochrony konsumentów na rynku ubezpieczeniowym. Nowe koncepcje i rozwiązania*, *Rozprawy Ubezpieczeniowe*, zeszyt 18 (1/2015), s. 12–14.

onitoringu produktów funkcjonujących na rynku oraz w razie potrzeby stosowaniu sankcji administracyjnych za naruszenie przepisów.

Wspólnym mianownikiem dla wszystkich tych działań jest zmiana paradygmatu regulacyjno-nadzorczego na rynku finansowym, obserwowana po ostatnim kryzysie finansowym, ze szczególnym uwzględnieniem nowego podejścia do ochrony konsumentów usług finansowych w kontekście poszukiwania stabilności i bezpieczeństwa systemu finansowego. Nadano tym samym ochronie konsumentów nowy strategiczny wymiar, co w praktyce oznacza zwiększoną ingerencję sfery publicznej zarówno w warstwie regulacyjnej w postaci tworzenia nowych, ponadnarodowych, jednolitych standardów na poziomie międzynarodowym (w tym w UE), jak i działalności nadzorczej opartej na kompetencjach do ingerencji w praktyki rynkowe instytucji finansowych i ich stosunki umowne z konsumentami¹¹. Należy zauważyć, że w wyniku wprowadzenia tych nowych regulacji UE rynek usług finansowych ewoluje w kierunku podejścia nadzorczego określanego w literaturze jako system nadzoru materialnego, w którym oprócz kontroli finansowej (rezerwy techniczno-ubezpieczeniowe, marginesu wypłacalności) występuje również kontrola prewencyjna (przed wprowadzeniem na rynek) samego produktu ubezpieczeniowego przykładowo w kwestiach: ogólnych i szczegółowych warunków proponowanego ubezpieczenia, wysokości składek czy stosowanych formularzy¹². Tego typu pogłębiona interwencja regulacyjno-nadzorcza wywołuje kolejny dylemat i jednocześnie potrzebę znalezienia właściwej równowagi pomiędzy zachęcaniem do innowacji produktów a właściwym poziomem ochrony konsumentów¹³.

Swoistym impulsem do przededefiniowania roli ochrony konsumentów w interesującym nas obszarze badawczym jest rozporządzenie (UE) nr 1286/2014¹⁴ wprowadzające nowe obowiązki informacyjne w zakresie detalicznych produktów zbiorowego inwestowania i ubezpieczeniowych produktów inwestycyjnych określanych łącznie jako PRIIP (ang. *packaged retail and insurance-based investment products*). W świetle tych regulacji niezwykle istotne wydaje się nie tylko samo przedstawienie aktualnych obowiązków informacyjnych dotyczących produktów inwestycyjnych i standardów regulacyjnych w tym zakresie, ale również próba wstępnej oceny ich wdrożenia, co zawiera ostatnia część opracowania.

¹¹ Zob. J. Monkiewicz, M. Monkiewicz, *W poszukiwaniu nowego paradygmatu ochrony konsumentów na rynkach finansowych*, [w:] *Ochrona konsumenta na polskim i międzynarodowym rynku finansowym*, Warszawa 2019, s. 33–51.

¹² Por. M. Lemkowska, *Jednolity rynek...*, *op. cit.*, s. 111.

¹³ Por. S. Jaffer, S. Knaud, N. Morris, *Failures of Regulation and Governance*, [w:] *Capital Failure. Rebuilding Trust in Financial Services*, Oxford University Press 2014, s. 119–120.

¹⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1286/2014 z dnia 26 listopada 2014 r. w sprawie dokumentów zawierających kluczowe informacje, dotyczących detalicznych produktów zbiorowego inwestowania i ubezpieczeniowych produktów inwestycyjnych (PRIIP), Dz. Urz. UE L 352 z 09.12.2014, s. 1, ze zm., zwane dalej: „rozp. nr 1286/2014”.

1. Zakres zastosowania rozporządzenia UE nr 1286/2014

Rozporządzenie (UE) nr 1286/2014 w sprawie dokumentów zawierających kluczowe informacje, dotyczących detalicznych produktów zbiorowego inwestowania i ubezpieczeniowych produktów inwestycyjnych (PRIIP) z pewnym opóźnieniem, wchodząc w życie 1 stycznia 2018 r.¹⁵ wprowadziło wymóg, aby producenci PRIIP przygotowywali i publikowali dokument zawierający kluczowe informacje (ang. *Key Information Document* – KID)¹⁶. Obowiązek ten spoczywa na wszystkich instytucjach funkcjonujących w Europejskim Obszarze Gospodarczym i dotyczy produktów udostępnianych inwestorom detalicznym. W myśl art. 4, przepisy omawianego rozp. 1286/2014 mają zastosowanie do:

- 1) „detalicznych produktów zbiorowego inwestowania” (PRIIP), czyli inwestycji, w ramach której – bez względu na jej formę prawną – wysokość kwoty przypadającej do zwrotu inwestorowi indywidualnemu podlega wahaniom z powodu zależności od wartości referencyjnych lub zmian wartości jednego lub większej liczby aktywów, których inwestor indywidualny bezpośrednio nie zakupił. Inwestycje te emitowane mogą być przez tzw. podmioty specjalnego przeznaczenia zajmujące się przejmowaniem ryzyka od zakładów ubezpieczeń lub zakładów reasekuracji¹⁷, jak i podmioty specjalnego przeznaczenia utworzone do celów sekurytyzacji¹⁸;
- 2) „ubezpieczeniowych produktów inwestycyjnych”, czyli produktów zapewniających wartość w dniu zapadalności lub wartość wykupu, w przypadku gdy ta wartość w dniu zapadalności lub wartość wykupu jest całkowicie lub częściowo narażona, bezpośrednio lub pośrednio, na wahania rynków.

¹⁵ Pierwotny termin rozpoczęcia stosowania rozporządzenia 1286/2014 ustanowiono na 31 grudnia 2016 r., jednakże wskutek odrzucenia przez Parlament Europejski 14 września 2016 r. regulacyjnych standardów technicznych, określających elementy dokumentu zawierającego kluczowe informacje, Komisja Europejska 14 grudnia 2016 r. przyjęła rozporządzenie zmieniające rozporządzenie 1286/2014 odraczające termin rozpoczęcia jego stosowania na 1 stycznia 2018 r.

¹⁶ Zob. FCA: *PRIIPs disclosure: Key Information Documents*, 04/12/2018, <https://www.fca.org.uk/firms/priips-disclosure-key-information-documents> (dostęp: 02.01.2019).

¹⁷ Zgodnie z art. 13 pkt 26 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/138/WE z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, Dz. Urz. UE L 335 z 17.12.2009, s. 1, zwane dalej: Wypłacalność II, spółka celowa (podmiot specjalnego przeznaczenia) oznacza przedsiębiorstwo, mające osobowość prawną lub nie, nie będące istniejącym zakładem ubezpieczeń lub zakładem reasekuracji, które przejmuje ryzyka od zakładu ubezpieczeń lub zakładu reasekuracji oraz w pełni finansuje ekspozycję z tytułu takich ryzyk z wpływów z emisji dłużnej lub innego sposobu finansowania, gdzie prawa spłaty dostawców takiego długu lub sposobów finansowania są podporządkowane zobowiązaniom reasekuracyjnym takiego przedsiębiorstwa.

¹⁸ Zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. an) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/61/UE z dnia 8 czerwca 2011 r. w sprawie zarządzających alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi i zmiany dyrektyw 2003/41/WE i 2009/65/WE oraz rozporządzeń (WE) nr 1060/2009 i (UE) nr 1095/2010, Dz. Urz. UE L 174 z 1.7.2011, s. 1, „podmiot specjalnego przeznaczenia utworzony do celów sekurytyzacji” oznacza, podmiot, którego jedynym celem jest dokonywanie sekurytyzacji lub sekurytyzacji w rozumieniu art. 1 ust. 2 rozporządzenia Europejskiego Banku Centralnego (WE) nr 24/2009 z dnia 19 grudnia 2008 r. dotyczącego danych statystycznych w zakresie aktywów i pasywów podmiotów sekurytyzacyjnych i realizacja innych rodzajów działalności pomocnych w osiągnięciu tego celu.

W ten sposób regulacje obejmują produkty określane zbiorczo jako PRIIP, w tym wszystkie te produkty ubezpieczeniowe, które mają specyficzną cechę produktów inwestycyjnych: są narażone na ryzyko wahania kursów skutkujące możliwością utraty części zainwestowanego kapitału. Natomiast z zakresu stosowania omawianego rozporządzenia wyłączone są pozostałe produkty ubezpieczeniowe, które nie oferują możliwości inwestycyjnych, a także same lokaty, gdzie zysk uzależniony jest tylko od wysokości stóp procentowych.

Z zakresu obowiązywania omawianego rozporządzenia czasowo wyłączone są spółki zarządzające, spółki inwestycyjne oraz osoby doradzające UCITS w rozumieniu dyrektywy 2009/65/WE¹⁹, czyli przedsiębiorstwa zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe, których definicje spełniają w Polsce otwarte fundusze inwestycyjne. Wyłączenie to pierwotnie zaplanowane na 31 grudnia 2019 r., ma zostać istotnie przedłużone, o czym będzie jeszcze mowa w ramach oceny obowiązywania omawianych regulacji.

Obowiązki w zakresie sporządzania dokumentów spoczywają na otwartej kategorii podmiotów określanych jako „twórcy PRIIP”. Zgodnie z literą art. 4 pkt. 4 rozp. 1286/2014 zalicza się do tej grupy „każdy podmiot, który tworzy PRIIP” lub „każdy podmiot, który wprowadza zmiany do istniejącego PRIIP”. Tego typu zabieg legislacyjny pozwala objąć zakresem podmiotowym niesprecyzowaną grupę instytucji finansowych, a o objęciu szeregiem obowiązków określonych w tym rozporządzeniu decyduje sam fakt kreacji i oferowania inwestorom indywidualnym usług zaliczanych do detalicznych produktów zbiorowego inwestowania lub ubezpieczeniowych produktów inwestycyjnych. Tytułem przykładu można w tej grupie wymienić w szczególności: zakłady ubezpieczeń, zakłady reasekuracji, jak również instytucje zarządzające funduszami inwestycyjnymi, instytucje kredytowe lub firmy inwestycyjne.

Dokument zawierający kluczowe informacje powinien być sporządzany przez tak rozumianych „twórców” PRIIP, w każdym przypadku zanim produkt będzie oferowany inwestorom indywidualnym. W świetle art. 4 pkt 6 rozp. 1286/2014 poprzez inwestora indywidualnego należy rozumieć klienta detalicznego zarówno w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 11 dyrektywy MiFID II, jak i w rozumieniu dyrektywy w sprawie dystrybucji ubezpieczeń²⁰, w przypadku gdy nie kwalifikowałby się on jako klient branżowy, czyli nie jest klasyfikowany do kategorii klientów profesjonalnych obejmującej przede wszystkim: instytucje rynku finansowego, inwestorów instytucjonalnych oraz organy władzy publicznej szczegółowo ujęte w Załączniku II

¹⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/65/WE z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe (UCITS IV), Dz. Urz. UE L 302 z 17.11.2009, s. 32.

²⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/97 z dnia 20 stycznia 2016 r. w sprawie dystrybucji ubezpieczeń, Dz. Urz. UE L 26 z 02.02.2016, s. 19, która zastąpiła dyrektywę 2002/92/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 grudnia 2002 r. w sprawie pośrednictwa ubezpieczeniowego, Dz. Urz. L 9 z 15.01.2003, s. 3.

dyrektywy MiFID II²¹. Oznacza to, że w przypadkach gdy produkt nie jest sprzedawany inwestorom indywidualnym, nie ma obowiązku sporządzania dokumentu zawierającego kluczowe informacje. Obowiązki dotyczące sporządzania dokumentu zawierającego kluczowe informacje (może być zlecane podmiotom zewnętrznym) oraz jego przeglądu mają zastosowanie jedynie w stosunku do twórcy PRIIP oraz dopóki PRIIP podlegają obrotowi na rynkach wtórnych (preambuła²² 12 do rozp. 1286/2014).

2. Dokumenty zawierające kluczowe informacje

Dokumenty zawierające kluczowe informacje (KID) muszą spełniać niezwykle surowe i precyzyjne wymogi dotyczące ich sporządzania oraz określające ich formę i treść, przy czym objętość tego dokumentu nie może przekraczać trzech stron. Sam proces dostarczania dokumentów inwestorom powinien odbywać się z „należytych wyprzedzeniem”, zanim inwestorzy indywidualni zostaną związani jakąkolwiek umową lub ofertą dotyczącą PRIIP. Ponadto wprowadzono wiele wymogów dotyczących okresowego przeglądu i korygowania treści KID, w które to procesy zaangażowane są poszczególne organy nadzoru państw członkowskich oraz nadzór na poziomie UE.

Bezpośrednio z treści rozp. 1286/2014 (art. 5 ust. 1) wynika obowiązek sporządzenia przez „twórców PRIIP” dokumentu zawierającego kluczowe informacje zgodnie z wymogami określonymi w omawianym rozporządzeniu dla każdego z produktów z osobna, które powinny być publikowane na stronie internetowej. Natomiast każde państwo członkowskie może rozszerzyć te wymogi o obowiązek uprzedniego przekazania „właściwemu organowi” dokumentu zawierającego kluczowe informacje, w odniesieniu do PRIIP wprowadzanych do obrotu w tym państwie członkowskim (art. 5 ust. 2), co znalazło swój wyraz w procesie implementacji do prawa polskiego, o czym szerzej będzie mowa poniżej.

Proces dostarczania dokumentów inwestorom, w świetle rozporządzenia, powinien odbywać się z „należytych wyprzedzeniem”, zanim inwestorzy indywidualni zostaną związani jakąkolwiek umową lub ofertą dotyczącą PRIIP, przy czym wymóg ten obowiązuje bez względu na miejsce lub sposób zawarcia transakcji. W przypadku gdy transakcja jest zawierana przy użyciu środków porozumiewania się na

²¹ Załącznik II do dyrektywy 2014/65/UE zawiera dwie kategorie: „klientów, których uznaje się za branżowych”, m.in. instytucje kredytowe, firmy inwestycyjne, zakłady ubezpieczeń, fundusze emerytalne oraz inni inwestorzy instytucjonalni, a także duże przedsiębiorstwa czy władze krajowe, oraz „klientów, których na życzenie można traktować, jako profesjonalnych” według stosownej procedury, m.in. organy sektora publicznego, samorządu terytorialnego oraz prywatnych inwestorów indywidualnych.

²² „Preambuła” to część tekstu znajdująca się między tytułem a częścią normatywną aktu prawnego. Zawiera umocowania, motywy i formułę prawodawczą. UE: *Wspólny przewodnik praktyczny Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji przeznaczony dla osób redagujących akty prawne Unii Europejskiej*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2015, s. 24.

odległość, dokument zawierający kluczowe informacje może być przekazany natychmiast po zawarciu transakcji, o ile nie jest możliwe wcześniejsze przekazanie dokumentu zawierającego kluczowe informacje, a inwestor indywidualny wyraża na to zgodę.

Dostarczanie omawianych dokumentów dokonywane jest przez tzw. osoby doradzające w zakresie PRIIP lub je „sprzedające”, czyli pośredników oraz twórców PRIIP, w przypadku gdy twórcy PRIIP decydują się na doradzanie w zakresie PRIIP lub na jego sprzedaż bezpośrednio inwestorom indywidualnym (preambuła 26 do rozp. 1286/2014).

Forma i treść dokumentu (KID) regulowana jest w przepisach z art. 6–8 rozp. 1286/2014, przy czym wymogi dotyczące ich prezentacji zostały uregulowane szczegółowo w regulacyjnych standardach technicznych wydanych przez Komisję Europejską na podstawie upoważnienia zawartego w art. 8 ust. 5 w formie rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2017/653 z dnia 8 marca 2017 r.²³ Regulacyjne standardy techniczne, opracowane przez Wspólny Komitet Europejskich Urzędów Nadzoru²⁴, zawierają bardzo precyzyjne wytyczne określające przede wszystkim: treść każdego elementu informacji, metody prezentacji ryzyka i zysku oraz metody obliczania kosztów i wskaźników ogólnych.

Jest to jeden z przykładów zastosowania regulacyjnych standardów technicznych, czyli instrumentu harmonizacji przepisów dotyczących świadczenia usług finansowych, wprowadzających równe warunki w zakresie prowadzenia działalności przez instytucje finansowe oraz pozwalających uzyskać właściwy poziom ochrony konsumentów dla całej Unii Europejskiej²⁵. Jak można wywnioskować, opracowanie regulacyjnych standardów technicznych w materii treści omawianych dokumentów ma doprecyzować znaczenie używanych w rozp. 1286/2014 pojęć oraz zawęzić możliwości ich interpretacji, co ma istotne znaczenie w kontekście używanych w tekście prawnym terminów, które często mają charakter klauzul generalnych. Ponadto ogranicza się tym sposobem potencjalne ryzyko tworzenia niejednolitych warunków dla funkcjonowania tych samych rodzajów instytucji w różnych państwach członkowskich i zjawiska tzw. arbitrażu regulacyjnego.

²³ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2017/653 z dnia 8 marca 2017 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1286/2014 w sprawie dokumentów zawierających kluczowe informacje, dotyczących detalicznych produktów zbiorowego inwestowania i ubezpieczeniowych produktów inwestycyjnych (PRIIP) przez ustanowienie regulacyjnych standardów technicznych w zakresie prezentacji, treści, przeglądu i zmiany dokumentów zawierających kluczowe informacje oraz warunków spełnienia wymogu przekazania takich dokumentów Dz.U. UE L 100 z 12.04.2017, s. 1, zwane dalej w skrócie: rozp. del. 2017/653.

²⁴ Wspólny Komitet Europejskich Urzędów Nadzoru koordynuje prace trzech sektorowych organów nadzoru UE funkcjonujących na poziomie mikroostrożnościowym: Europejskiego Organu Nadzoru Bankowego (EBA), Europejskiego Organu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA) oraz Europejskiego Organu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA).

²⁵ Podstawą do ich zastosowania są przepisy z art. 10–14 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1094/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (zmiany decyzji nr 716/2009/WE i uchyleneia decyzji Komisji 2009/79/WE, Dz. Urz. UE L 331 z 15.12.2010), s. 48.

Informacje zawarte w KID należy traktować jako informacje przedumowne i odrębny dokument, wyraźnie oddzielony od materiałów marketingowych. Musi on być sformułowany „w sposób dokładny, rzetelny, jasny i niewprowadzający w błąd”, zawierać „kluczowe informacje” oraz „musi być spójny z wszelkimi wiążącymi dokumentami umownymi, z odpowiednimi częściami dokumentów ofertowych oraz warunkami PRIIP” (art. 6 ust. 1–2). Dalsze wytyczne wskazują m.in., że musi to być „krótki dokument napisany w zwięzły sposób, nieprzekraczający trzech stron w formacie A4 w formie po wydruku, co służy porównywalności” oraz „musi koncentrować się na kluczowych informacjach, których potrzebuje inwestor indywidualny, a także musi być jasno sformułowany oraz napisany językiem i stylem, które przekazują treść w sposób ułatwiający zrozumienie informacji, a w szczególności językiem jasnym, zwięzłym i zrozumiałym” (art. 6 ust. 4). W kontekście zapisów z preambuły (nr 14) do omawianego aktu, powinno zapewnić się, aby „twórca PRIIP używał jasnego i zrozumiałego języka, który jest dostępny dla inwestorów indywidualnych oraz, aby w opisie sposobów osiągnięcia celów inwestycji, w tym w opisie używanych instrumentów finansowych, unikano żargonu finansowego i terminologii finansowej, które nie są od razu oczywiste dla inwestorów indywidualnych”. Tego typu sposoby prezentacji mają faktycznie skłaniać inwestora do zapoznania się z informacjami w nim zawartymi oraz w sposób pobieżny pozwalają na porównanie produktów oferowanych przez różne instytucje na rynku.

Dokument zawierający kluczowe informacje rozpoczyna się od ogólnych danych informacyjnych identyfikujących PRIIP i jego twórcę oraz zawiera uwagi skierowane do inwestorów stosownie do postanowień z art. 8 ust. 1–2 oraz ust. 3 lit. a–b. Zgodnie z art. 8 ust. 3 lit. c–i, szczegółowe informacje sformułowane są w formie pytań, które prezentowane są w ustalonej sekwencji i obejmują następujące elementy:

- a) charakter i główne cechy produktu,
- b) opis profilu ryzyka i zysku,
- c) informacja o ewentualnym objęciu systemem rekompensat lub gwarancji dla inwestorów, w przypadkach gdy powstanie strata,
- d) informacje dotyczące kosztów związanych z inwestycją,
- e) informacje dotyczące zalecanego horyzontu czasowego inwestycji oraz co do możliwości wcześniejszej wypłaty zainwestowanych środków.

Przykładowo w części zatytułowanej „Co to za produkt?” określa się charakter i główne cechy produktu, w tym m.in.:

- rodzaj PRIIP,
- jego cele i środki osiągnięcia tych celów, w szczególności, czy cele są osiągnięte za pomocą bezpośredniej czy pośredniej ekspozycji względem bazowych aktywów inwestycyjnych, w tym opisu instrumentów bazowych lub wartości referencyjnych, w tym specyfikacji rynków, na których dokonywane są inwestycje za pośrednictwem danego PRIIP, w tym również, w stosownych przypadkach, szczególnych celów środowiskowych lub społecznych, których osiągnięciu ma służyć produkt, a także sposobu określania zwrotu,

- opis typu inwestora indywidualnego, z myślą o którym dany PRIIP jest wprowadzany do obrotu, w szczególności, jeżeli chodzi o skłonność do poniesienia straty inwestycyjnej i horyzont inwestycyjny,
- w przypadku gdy PRIIP oferuje świadczenia ubezpieczeniowe – szczegółowych informacji na temat tych świadczeń, w tym okoliczności, które prowadzą do ich wypłaty,
- okresu, na jaki zawarty jest PRIIP, jeżeli jest znany.

Wszystkie informacje objęte obowiązkami przewidzianymi w rozp. 1286/2014, które zostały wyjaśnione i rozszerzone w regulacyjnych standardach technicznych zawartych w rozporządzeniu delegowanym Komisji (UE) 2017/653, prezentowane są przez twórców PRIIP według wzoru dokumentu zawierającego kluczowe informacje, określonego w załączniku I do regulacyjnych standardów technicznych. Obok wzoru (zaprezentowanego w załączniku I do niniejszego opracowania) oraz wymogów jego wypełniania, rozp. del. 2017/653 zawiera w szczególności: format do prezentacji ogólnego wskaźnika ryzyka (załącznik II do niniejszego opracowania) wraz z regułami tworzenia opisowego wyjaśnienia oraz metodyką pomiaru ryzyka rynkowego (MRM) i metodyką oceny ryzyka kredytowego. Ponadto obejmuje zasady prezentacji scenariuszy dotyczących wyników (cztery) i pokazujące zakres możliwego zwrotu z dołączoną obszerną metodologią.

3. Przegląd, weryfikacja oraz udostępnianie dokumentów zawierających kluczowe informacje

Na twórcach PRIIP (w myśl art. 10 ust. 1 rozp. 1286/2014 oraz art. 15 rozp. del. 2017/653) spoczywa obowiązek regularnego przeglądu informacji zawartych w omawianych dokumentach oraz dokonywania w nich zmian, w sytuacjach:

- zawsze gdy następują zmiany mające „znaczący wpływ” na informacje znajdujące się w dokumencie zawierającym kluczowe informacje, oraz
- co najmniej raz na dwanaście miesięcy, począwszy od daty pierwszej publikacji dokumentu zawierającego kluczowe informacje.

Przegląd może być podyktowany takimi przesłankami jak: potrzeba uzyskania zgodności informacji z ogólnymi wymogami w zakresie formy i treści, zmiana miar ryzyka rynkowego lub ryzyka kredytowego, czy zmiana średniej wartości zwrotu dla umiarkowanego scenariusza dotyczącego wyników PRIIP. Każdorazowa zmiana musi być niezwłocznie udostępniona w sposób przewidziany dla tego typu dokumentów, w tym powinna być zamieszczona na stronie internetowej.

Omawiane regulacje obejmują w sposób ogólny również mechanizmy udostępniania dokumentów zawierających kluczowe informacje. Zarówno „osoby doradzające” jak i „sprzedające²⁶” powinny dostarczyć dokument nieodpłatnie, w formie

²⁶ Zgodnie z art. 4 pkt 5 rozporządzenia UE nr 1286/2014 „osoba sprzedająca PRIIP” – oznacza osobę oferującą lub zawierającą umowę dotyczącą PRIIP z inwestorem indywidualnym.

papierowej – co powinno być opcją domyślną gdy PRIIP jest oferowany osobiście, chyba że inwestor indywidualny zażyczy sobie inaczej. Dopuszczalne są również inne postaci, jak: trwałe nośniki informacji inny niż papier lub za pośrednictwem strony internetowej w przypadku gdy spełnione są warunki określone w art. 14 ust. 3–6 rozp. 1286/2014.

Dostarczenie powinno się odbyć, jak to ujęto, „wystarczająco wcześniej”, aby zapewnić inwestorom indywidualnym „należycie dużo czasu na zapoznanie się z treścią tego dokumentu, zanim zostaną oni związani jakąkolwiek umową lub ofertą dotyczącą danego PRIIP. Nie ma tutaj znaczenia fakt, czy danemu inwestorowi przysługuje czas na odstąpienie od umowy. Ocena niezbędnego czasu dokonywana jest dla każdego inwestora indywidualnego przez osoby doradzające i sprzedające na podstawie kryteriów: jego wiedzy i doświadczenia, złożoności PRIIP czy chęci pilnego zawarcia proponowanej umowy lub oferty przez inwestora, gdy wynika to z jego inicjatywy (art. 17 rozp. del. 2017/653).

4. Uprawnienia nadzorcze – wzmianka

Obok zawartości dokumentów, obowiązków ich udostępniania, przeglądu i weryfikacji, nowe regulacje wprowadziły wiele kompetencji w tym zakresie przyzanych organom nadzoru na poziomie unijnym, jak i w poszczególnych państwach członkowskich. Na poziomie Unii Europejskiej działania kontrolne i nadzorcze dotyczące realizacji obowiązków przewidzianych rozp. 1286/2014 wykonuje Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych – EUNUiPPE (EIOPA – ang. *European Insurance and Occupational Pensions Authority*)²⁷. Z założenia to „właściwe władze”, czyli najczęściej organy nadzoru państw członkowskich, mają podejmować aktywność w interesującym nas obszarze, natomiast uprawnienia nadzorczy europejskiego należy potraktować w tym kontekście jako „uzupełniające” względem tych pierwszych. Poza aspektami funkcjonalnymi wynikającymi z potrzeby koordynacji działań w całej przestrzeni UE, to przesunięcie akcentów na władze krajowe wynika z ogólnych zasad pomocniczości oraz proporcjonalności²⁸, które normują wykonywanie kompetencji Unii Europejskiej w dziedzinach nienależących do wyłącznych kompetencji.

W przypadku Polski jako „właściwy organ” odpowiedzialny za nadzorowanie przestrzegania obowiązków przewidzianych omawianym rozporządzeniem poprzez

²⁷ Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych został powołany rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1094/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (zmiany decyzji nr 716/2009/WE i uchylenia decyzji Komisji 2009/79/WE, Dz. Urz. UE L 331 z 15.12.2010, s. 48.

²⁸ Art. 5 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), Dz. Urz. C 326 z 26.10.2012, s. 1 i Protokół (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

nowelizację²⁹ ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym³⁰ została wskazana Komisja Nadzoru Finansowego (KNF).

W świetle omawianych regulacji rozp. 1286/2014 kompetencje nadzorcze można rozłożyć na kilka obszarów, jak:

- 1) monitorowanie rynku produktów PRIIP (EUNUiPPE i nadzór krajowy);
- 2) prowadzenie interwencji produktowej (EUNUiPPE i nadzór krajowy);
- 3) koordynacji działań (EUNUiPPE);
- 4) nakładanie kar administracyjnych (nadzór krajowy).

Szczegółowe kompetencje nadzorcze w tym zakresie uregulowane są w przytoczonym rozporządzeniu UE 1286/2014, które, co wynika ze specyfiki tego typu aktu normatywnego UE określonego w art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)³¹, ma zasięg ogólny, wiąże w całości i jest stosowane bezpośrednio we wszystkich państwach członkowskich, wywołując skutki prawne wobec osób trzecich, w tym instytucji finansowych i konsumentów. W konsekwencji konieczne zabiegi legislacyjne na poziomie krajowym zostały zredukowane do minimum, tzn. kluczowych kwestii: wskazania Komisji Nadzoru Finansowego jako „właściwego organu”, czyli organu odpowiedzialnego za nadzorowanie przestrzegania obowiązków przewidzianych w rozp. 1286/2014, ewentualnego nałożenia na instytucje obowiązku uprzedniego przekazania „właściwemu organowi” dokumentu zawierającego kluczowe informacje, o czym mowa w art. 5 ust. 2 rozp. 1286/2014 oraz ewentualnego określenia katalogu kar administracyjnych nakładanych za nieprzestrzeganie przepisów rozporządzenia, co było podyktowane postanowieniem z art. 22 ust.1 akp. 2 rozp. 1286/2014, zakładającym dowolność dla państwa członkowskie w decydowaniu o wprowadzeniu sankcji administracyjnych za naruszenia.

Wprowadzanie do obrotu, dystrybuowanie lub sprzedawanie powiązane jest z dodatkowym obowiązkiem uprzedniego przekazania KNF dokumentu zawierającego kluczowe informacje, w odniesieniu do PRIIP wprowadzanych do obrotu w Polsce. Co warte odnotowania, w wyniku licznych uwag przedstawianych na etapie konsultacji projektu³² ustawy wprowadzającej omawiane obowiązki, ustawodawca wprowadził wymogi dotyczące terminów wprowadzenia i aktualizacji omawianych dokumentów (KID), dodając do art. 366 ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej³³ – ust. 5, w którego brzmieniu „zakład ubezpieczeń wykonujący

²⁹ Ustawa z dnia 29 września 2017 r. o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, Dz. Urz. 2017, poz. 2102.

³⁰ Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym, t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 621, 650, 685, 1075, 2215, 2243, dalej: u.n.r.f.

³¹ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), Dz. Urz. C 326 z 26.10.2012, s. 47.

³² Zob. uwagi do projektu m.in. Polskiej Izby Ubezpieczeń czy Izby Zarządzających Funduszami i Aktywami. Szczegółowy przebieg uzgodnień znajduje się na stronie Rządowego Centrum Legislacji: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12294962/katalog/12413864#12413864> (dostęp: 11.01.2019).

³³ Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 999, 1000, 1669, 2215, 2243, zwana dalej: u.d.u.r.

działalność na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przekazuje Komisji dokument zawierający kluczowe informacje” w terminach:

- co najmniej 30 dni przed rozpoczęciem proponowania tego dokumentu;
- co najmniej 14 dni przed rozpoczęciem jego proponowania w przypadku jego aktualizacji.

5. Ocena funkcjonowania obowiązków informacyjnych

Funkcjonujące od 1 stycznia 2018 r. regulacje dotyczące obowiązków informacyjnych w zakresie produktów ubezpieczeniowych z funduszem kapitałowym (PRIIP) wprowadzone rozporządzeniem (UE) nr 1286/2014 w sprawie dokumentów zawierających kluczowe informacje oraz w aktach powiązanych, otwiera zupełnie nowe możliwości w zakresie ochrony konsumentów usług finansowych oraz stanowi interesujące pole do obserwacji zachowań rynkowych. Pomimo zgłaszanych licznych uwag, m.in. na etapie prac legislacyjnych, instytucje świadczące usługi objęte zakresem obowiązywania omawianych regulacji, płynnie zareagowały na nowe wymogi wprowadzając je do swojej polityki produktowej. Na efektywność tego procesu znaczący wpływ miał, obok wdrożonych wewnętrznych procedur, przede wszystkim fakt, że instytucje te dysponowały odpowiednim czasem na dostosowanie się do nowych wymogów (wynikające m.in. z wydłużonego terminu wejścia w życie rozporządzenia (UE) nr 1286/2014) oraz bardzo precyzyjnym zestawem kryteriów zawartym w omówionych regulacyjnych standardach technicznych.

Poddano analizie dokumenty przygotowywane przez zakłady ubezpieczeń zaliczane do grupy największych instytucji oferujących produkty ubezpieczeniowe z funduszem kapitałowym³⁴, klasyfikowanych do grupy 3 działu I ubezpieczeń³⁵ zgodnie z załącznikiem do ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej. We wszystkich analizowanych przypadkach prezentowane dokumenty zawierają wymagane omawianymi regulacjami części, elementy składowe, w tym diagramy ilustrujące skalę ryzyka, scenariusze dotyczące wyników, analizy kosztów oraz używane są wymagane przepisami sformułowania. Pewnym praktycznym problemem może być postulowane w regulacyjnych standardach technicznych „unikanie żargonu finansowego”, co nie do końca jest możliwe do urzeczywistnienia ze względu na specyfikę używanych opisów i potrzebę stosowania precyzyjnych określeń w ograniczonych do 3 stron ramach KID-ów. We wszystkich przypadkach zakłady ubezpieczeń posługują się jednym dokumentem dla danego produktu, natomiast w formie

³⁴ Przeanalizowano oferty 5 zakładów ubezpieczeń w Polsce kluczowych ze względu na wielkość i udział w rynku w segmencie grupy 3 działu I ubezpieczeń, wg stanu na wrzesień 2018 r.: PZU ŻYCIE SA (37,77%), AVIVA TUŃŻ S.A. (8,41%), OPEN LIFE TU ŻYCIE S.A. (7,56%), NATIONALE-NEDERLANDEN TUŃŻ S.A. (6,88%), TU na ŻYCIE EUROPA S.A. (4,51%), które łącznie obejmują 65,13% udziału w rynku. Zob. Raport o stanie sektora ubezpieczeń po III kwartałach 2018 r., s. 7.

³⁵ Stanowią ubezpieczenia na życie, jeżeli są związane z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym, a także ubezpieczenia na życie, w których świadczenie zakładu ubezpieczeń jest ustalane według określonych indeksów lub innych wartości bazowych, dalej zwane ubezpieczenia na życie związane z UFK.

załączników prezentowane są informacje na temat poszczególnych funduszy UFK powiązanych z tym produktem, które mogą różnić się od siebie poszczególnymi elementami, w tym m.in. stopniem ryzyka czy instrumentem bazowym.

Nie stwierdzono w dostępnej na stronach internetowych zakładów ubezpieczeń ofercie przypadków niedostosowania KID do obowiązujących w tym zakresie wymogów. Co istotne, emitenci PRIIP w Polsce, czyli w praktyce zakłady ubezpieczeń na życie, dokonują w sposób ciągły aktualizacji KID, publikując na własnych stronach internetowych aktualne dokumenty, jak i w niektórych wypadkach archiwalne (np. PZU na Życie SA).

Zakres zastosowania obowiązków z rozporządzenia PRIIP w praktyce działalności zakładów ubezpieczeń obejmuje najczęściej następujące rodzaje umów:

- umowa terminowego ubezpieczenia na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym;
- umowa indywidualnego ubezpieczenia na życie związanego z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym, w ramach której może być prowadzone indywidualne konto emerytalne (IKE) lub/i indywidualne konto zabezpieczenia emerytalnego (IKZE);
- umowa dodatkowego ubezpieczenia na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym;
- umowa grupowego ubezpieczenia na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym.

Komisja Nadzoru Finansowego prowadzi stały monitoring gromadząc i przetwarzając otrzymywane od zakładów ubezpieczeń dokumenty przed rozpoczęciem proponowania lub w wyniku ich aktualizacji. Na podstawie dostępnych oficjalnie informacji, według stanu na dzień 12 marca 2019 r., Komisja Nadzoru Finansowego prowadząc zadania nadzorcze przewidziane w omawianych regulacjach, nie skorzystała w tym okresie z władczych kompetencji do interwencji produktowej kończących się wydaniem decyzji administracyjnej, a w szczególności nie skorzystała z możliwości zastosowania zakazu wprowadzania PRIIP lub nakazu zawieszenia wprowadzania ich na rynek, czy też z możliwości nałożenia kar administracyjnych³⁶.

Co znamienne, jak wynika z ostatnich dostępnych danych zaczerpniętych z Raportu o stanie sektora ubezpieczeń po III kwartałach 2018 r., opublikowanego przez UKNF 21 stycznia 2019 r.³⁷, spośród grup ubezpieczeń działu I największy spadek składki przypisanej brutto miał miejsce właśnie w grupie 3, czyli w interesujących nas ubezpieczeniach na życie związanych z UFK, i wyniósł 2,29 mld zł, tj. o 27,23%, z poziomu 8,43 mld zł do poziomu 6,13 mld zł. Gdyby zestawić te dane z poprzednim okresem, czyli na koniec III kwartałów 2017 roku³⁸, okazuje się, że w struktu-

³⁶ Według stanu na 26 lutego 2019 r.

³⁷ Raport o stanie sektora ubezpieczeń po III kwartałach 2018 r., Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, 21 stycznia 2019 r., Warszawa, s. 6, https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Raport_sektor_ubezpieczen_IIIQ%202018_64624.pdf (dostęp: 02.03.2019).

³⁸ Raport o stanie sektora ubezpieczeń po III kwartałach 2017 r., Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, 18 stycznia 2018 r., Warszawa, s. 7, https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Sektor_ubezpieczen_III_kw_2017.pdf (dostęp: 02.03.2019).

rze składki przypisanej brutto w stosunku do poprzedniego okresu odnotowano wówczas wzrost udziału ubezpieczeń na życie związanych z UFK o 3,13 pkt. proc. przy spadku udziału pozostałych grup ubezpieczeniowych. Porównanie tych dwóch analogicznych okresów sugeruje drastyczny spadek wpływów ubezpieczycieli z działalności właśnie w grupie 3 działu I ubezpieczeń, któremu nie towarzyszyły tak gwałtowne zmiany w pozostałych grupach ubezpieczeń, jednakże w tym samym okresie w stosunku do III kwartałów 2017 r. w tej samej grupie ubezpieczeń na życie związanych z UFK odnotowano poprawę wyniku technicznego o 0,08 mld zł, tj. 20,84%, (z 0,39 mld zł do 0,47 mld zł)³⁹.

Na tym etapie, a więc po krótkim okresie zastosowania obowiązków informacyjnych PRIIP, nie da się jednoznacznie ocenić skutków regulacji na działalność w interesującym nas obszarze, m.in. ze względu na długoletni horyzont czasowy inwestycji i specyfikę zawieranych umów opartych na składkach okresowych. Należy jednak pamiętać, że każda zmiana w otoczeniu regulacyjnym, jak np. nowe wymogi informacyjne, generuje pewne koszty dostosowawcze, ponoszone w tym wypadku w sposób ciągły ze względu na potrzebę wewnętrznej ewaluacji i aktualizacji KID, połączonej z obowiązkiem notyfikacji nadzorcy (KNF). Zapewne bardziej kompleksowych wniosków dostarczyłaby szczegółowa analiza przeprowadzona na poziomie poszczególnych instytucji, z uwzględnieniem zmian w ich ofercie, która jednak wykracza poza ramy niniejszego opracowania.

Pewnym istotnym zagadnieniem może być w przyszłości ograniczanie palety możliwych do zaferowania usług finansowych z uwagi na funkcjonowanie omawianych regulacji w obszarze wspólnego rynku UE. Dzieje się tak ze względu na wymogi językowe, gdyż inwestorom indywidualnym nie można przekazywać KID w innym języku niż język urzędowy państwa, w którym ma być oferowana usługa. Sporządzenie KID stanowi dla twórców oferujących PRIIP znaczny koszt ponoszony jeszcze przed skierowaniem oferty na rynek. Należy jednak zaznaczyć, że obowiązek ten może być ograniczony przez krajowy organ nadzoru, który może wyrazić zgodę na używanie innego języka.

Na problem ten trzeba spojrzeć szerzej, bo przez pryzmat wielkości rynków finansowych poszczególnych państw członkowskich UE i potencjalnych zysków ze sprzedaży produktów. Dla wielu instytucji chcących oferować swoje usługi w mniejszych państwach UE koszty wdrożenia obowiązków informacyjnych wynikających z rozporządzenia (UE) nr 1286/2014 oraz aktów towarzyszących mogą być nieopłacalne z perspektywy ograniczonej skali tych rynków i związanych z tym potencjalnych korzyści, co może wywoływać swoiste „wykluczenie finansowe” pewnej grupy konsumentów w niektórych państwach i przeszkodę w funkcjonowaniu wspólnego rynku usług finansowych UE.

Należy również pamiętać, że oferowanie i dystrybucja w Polsce, podobnie jak w innych krajach członkowskich UE, instrumentów klasyfikowanych do kategorii PRIIP, emitowanych przez instytucje z państwa trzeciego, czyli mających siedzibę poza te-

³⁹ Raport o stanie sektora ubezpieczeń po III kwartałach 2018 r., s. 21.

rytorium Unii Europejskiej powinno się odbywać na tych samych co powyżej zasadach. Przypomina o tym Urząd Komisji Nadzoru Finansowego w swoim komunikacie⁴⁰ w sprawie obrotu instrumentami typu ETF (*Exchange-traded fund*) w związku z obowiązkami wynikającymi z rozporządzenia (UE) nr 1286/2014. Konsekwentnie brak sporządzenia w języku polskim KID wyklucza możliwości dystrybucji, a także świadczenia usługi doradztwa dotyczących m.in. tych dosyć popularnych w ostatnim czasie instrumentów finansowych jakimi są przykładowo ETF-y. W świetle przedstawionych powyżej obowiązków dotyczących publikacji i prezentowania konsumentom omawianych dokumentów, zakaz dokonywania transakcji kupna-sprzedaży instrumentów nie posiadających KID w języku polskim, obowiązuje bez względu na miejsce lub sposób zawarcia transakcji i rozciąga się na transakcje dokonywane za pomocą systemów teleinformatycznych instytucji emitujących. Co ciekawe, na co zwraca uwagę polski nadzorca, rozporządzenie 1286/2014 nie różni PRIIP nabytych przez inwestora indywidualnego z własnej inicjatywy albo w inny sposób, dlatego nie ma prawnych podstaw do wyłączenia obowiązków dostarczenia klientowi KID nawet w sytuacjach gdy świadczenie usług doradztwa lub sprzedaży odbywa się wyłącznie z inicjatywy klienta. Nie można jednak zapominać, że w praktyce tego typu klauzule były sposobem na omijanie różnych obowiązków informacyjnych zawartych w regulacjach dotyczących świadczenia usług finansowych na terenie UE.

Aktualnym i niezwykle istotnym problemem jest pierwotnie planowane rozszerzenie zakresu zastosowania omawianych regulacji o produkty klasyfikowane w nomenklaturze UE jako UCITS, czyli w przypadku polskiego rynku: FIO (funduszy inwestycyjnych otwartych) oraz SFIO (specjalistycznych funduszy inwestycyjnych otwartych). Obecnie produkty te objęte są już informacją w ramach KIID (*Key Investor Information Document*) wynikających z dyrektywy UCITS IV obowiązującej od 31 stycznia 2013 r. Europejskie Urzędy Nadzoru (ESA) w stanowisku przedstawionym Komisji Europejskiej w październiku 2018 r.⁴¹ obok sygnalizowanego zwiększenia kosztów działalności wskazują na potencjalne możliwości duplikowania się wielu informacji w procesie informowania konsumentów UCITS, na podstawie tych obydwu dokumentów, co w praktyce może zniechęcić inwestorów do korzystania z nich, zamiast ułatwiać podejmowanie świadomych decyzji inwestycyjnych. Ze względu na zróżnicowanie używanych metodologii dokumenty te mogą dostarczać niespójnych informacji prowadząc do odmiennych wniosków.

Europejskie Urzędy Nadzoru zainicjowały proces przeglądu regulacyjnych standardów technicznych (rozp. del. 2017/653), który ma zakończyć się propozycją ich zmian. Jednocześnie przeprowadzono konsultacje w sprawie proponowanych

⁴⁰ Komunikat Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 2 października 2018 r. w sprawie obrotu instrumentami typu ETF w związku z obowiązkami wynikającymi z Rozporządzenia PRIIP. https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Komunikat_dot_KID_PRIIP_63200.pdf (dostęp: 09.03.2019).

⁴¹ ESA: *ESA response to Commission request to develop guidance on facilitating the production and distribution of information on investment funds as of 1 January 2020*, <https://esas-joint-committee.europa.eu/Publications/Letters/IC%202018%2055%20Joint%20letter%20to%20EC%20on%20PRIIPs.pdf> (dostęp: 12.03.2019).

zmian w dokumencie dotyczącym kluczowych informacji dla PRIIP, które zaprezentowały wiele wątpliwości i krytycznych uwag instytucji finansowych i pośredników⁴². W opublikowanym w lutym 2019 r.⁴³ raporcie, będącym efektem procesów konsultacji, ESA zaproponowały zmiany w takich obszarach, jak m.in.: prezentacje scenariuszy, które mają uwzględniać informacje o dotychczasowych wynikach, w zakresie stosowanej metodologii, struktury kosztów, a ponadto dokumenty informacyjne (KID) powinny w przyszłości uwzględniać zróżnicowanie poszczególnych typów PRIIP. Przygotowanie zmian w regulacyjnych standardach technicznych może być równie czasochłonne, jak w za pierwszym razem, dlatego zaproponowano dłuższy horyzont czasowy przeglądu PRIIP, który ma zakończyć się do 31 grudnia 2019 r., i jednocześnie przedłużenie wyłączenia dla funduszy UCITS i odpowiednich funduszy innych niż UCITS do 31 grudnia 2021 r.

Podsumowanie

Diagnoza leżąca u podstaw procesu regulacyjnego, którego efektem jest omówione rozp. 1286/2014 oraz akty towarzyszące, wskazywała na zbyt dużą rozbieżność w zakresie polityki informowania konsumentów usług objętych tą regulacją. Stwierdzono nie tylko zróżnicowany poziom ochrony konsumentów, ale również negatywny wpływ dotychczasowych zasad na konkurencyjność warunków funkcjonowania instytucji rynku finansowego prowadzący w wielu przypadkach do swoistego arbitrażu regulacyjnego. Przede wszystkim brak jednolitych wymogów informacyjnych w obszarze ubezpieczeniowych produktów inwestycyjnych skutecznie ograniczał możliwości postrzegania ich istoty przez konsumentów oraz łatwego porównywania tego typu usług dostępnych na rynku, a w szczególności ich rzeczywistych kosztów związanych z horyzontem czasowym. Jak zaobserwowano w Polsce, niejednokrotnie procesom oferowania tego typu produktów towarzyszyły naruszenia polegające na pomijaniu ich istoty i charakteru, czemu często sprzyjał stosunkowo niski poziom wiedzy konsumenckiej. Z drugiej strony brak jednolitych standardów regulacyjnych dotyczących konstruowania produktów inwestycyjnych skutkowało zupełną dowolnością w kształtowaniu polityki informacyjnej przez instytucje finansowe. Co istotne, brak tego typu obiektywnych odniesień oraz władczych uprawnień nadzorczych i regulacyjnych w przypadku Polski ograniczał możliwości kształtowania efektywnej polityki ochrony konsumentów przez predestynowane do tej roli organy państwa, jak UOKiK i KNF.

Osiągnięto podstawowy efekt w postaci ujednoczenia obowiązków informacyjnych w zakresie detalicznych produktów zbiorowego inwestowania i ubezpiecze-

⁴² ESA: *ESAs consult on proposed changes to the key information document for PRIIPs*, 08/11/2018, <https://esas-joint-committee.europa.eu/Pages/News/ESAs-consult-on-proposed-changes-to-the-key-information-document-for-PRIIPs-.aspx> (dostęp: 12.03.2019).

⁴³ ESA: *Final Report following joint consultation paper concerning amendments to the PRIIPs KID*, 8 February 2019, https://eiopa.europa.eu/Publications/Reports/2019-02-08%20Final_Report_PRIIPs_KID_targeted_amendments%20%28JC%202019%206.2%29.pdf (dostęp: 12.03.2019).

niowych produktów inwestycyjnych (PRIIP) zarówno na poziomie krajowym, jak i europejskim. Dokonał się proces standaryzacji formy, treści i wyglądu, a przede wszystkim zawartości samych dokumentów nastawionych na transparentność i językową przystępność dostosowaną do percepcji przeciętnego konsumenta. Przykładowo posłużenie się ilustracyjnym i numerycznym sposobem prezentacji poziomu ryzyka związanego z produktem (załącznik II), podobnym do funkcjonujących m.in. na rynku sprzętu gospodarstwa domowego sposobów prezentacji najważniejszych dla konsumentów współczynników, pozwala w niezwykle łatwy sposób porównać kluczowe parametry produktów dostępnych na rynku, nawet z pozycji konsumenta, który nie ma jakiegokolwiek wiedzy i doświadczenia w tym obszarze. Oczywiście o klasyfikacji do właściwej kategorii od 1 do 7 w tym wypadku decyduje cały zestaw kryteriów i metodologia ich stosowania określona w regulacyjnych standardach technicznych. W tym kontekście obok obowiązków w zakresie prezentacji i udostępniania konsumentom dokumentów zawierających kluczowe informacje, nie mniej ważne są zasady dotyczące ich okresowego przeglądu i weryfikacji po to, aby zagwarantować ich aktualność i zbieżność z wymogami. Efektywność oddziaływania nowych regulacji na procesy sprzedaży produktów ma zagwarantować instytucjonalny komponent nadzoru na poziomie poszczególnych państw, jak i UE, odpowiedzialny za monitoring czy interwencję produktową, zapewniający właściwy poziom wdrożenia i respektowania omawianych obowiązków informacyjnych. Na szczególną uwagę w tym kontekście zasługują bardzo rozbudowane regulacyjne standardy techniczne zawarte w omówionych rozporządzeniach delegowanych Komisji (UE). Ich podstawowym skutkiem jest ograniczenie ryzyka dowolności w interpretacji wielu pojęć używanych w rozp. 1286/2014, zarówno ze strony instytucji finansowych, jak i organów nadzoru finansowego. Długotrwały proces ich opracowywania, w tym odrzucenie pierwotnej ich wersji przez Parlament Europejski, wskazuje, że osiągnięto pewien poziom opracowanych narzędzi oraz mechanizmów ich wdrażania i nadzoru. Nie uniknięto przy tym pewnych błędów czy zbyt daleko idących założeń, np. względem funduszy UCITS, dlatego wdrożono toczący się przegląd regulacji mający zaowocować w najbliższym czasie propozycjami zmian.

Bibliografia

Artykuły, publikacje zwarte, dokumenty i raporty

Bank for International Settlements: *Central bank governance and financial stability. A report by a Study Group*, Basel May 2011, <http://www.bis.org/publ/othp14.pdf> (dostęp: 23.12.2018).

Becker T., Yoo Ch.-J., *Product intervention: New tasks for securities supervision*, BaFin Journal, Expert articles, 2 October 2015, https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/EN/Fachartikel/2015/fa_bj_1509_produkntintervention_en.html (dostęp: 27.12.2018).

Najwyższa Izba Kontroli: *Informacja o wynikach kontroli. Funkcjonowanie systemu ochrony praw klientów podmiotów rynku finansowego*, Informacja o wynikach kontroli, Warszawa 2014, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,6423,vp,8193.pdf> (dostęp: 27.12.2018).

ESA: *ESA response to Commission request to develop guidance on facilitating the production and distribution of information on investment funds as of 1 January 2020*, <https://esas-joint-committee.europa.eu/Publications/Letters/JC%202018%2055%20Joint%20letter%20to%20EC%20on%20PRIIPs.pdf> (dostęp: 12.03.2019).

ESA: *ESAs consult on proposed changes to the key information document for PRIIPs*, 08/11/2018, <https://esas-joint-committee.europa.eu/Pages/News/ESAs-consult-on-proposed-changes-to-the-key-information-document-for-PRIIPs-.aspx> (dostęp: 12.03.2019).

ESA: *Final Report following joint consultation paper concerning amendments to the PRIIPs KID*, 8 February 2019, https://eiopa.europa.eu/Publications/Reports/2019-02-08%20Final_Report_PRIIPs_KID_targeted_amendments%20%28JC%202019%206.2%29.pdf (dostęp: 12.03.2019).

Ewing R. R. J. D., *MiFID II product governance and PRIIPs in the flow transaction space*, „Capital Markets Law Journal”, vol. 13 (2), April 2018.

FCA: *PRIIPs disclosure: Key Information Documents*, 04/12/2018, <https://www.fca.org.uk/firms/priips-disclosure-key-information-documents> (dostęp: 02.01.2019).

FCA: *Insurance Distribution Directive*, 29/11/2018, <https://www.fca.org.uk/firms/insurance-distribution-directive> (dostęp: 02.01.2019).

FCA: *IDD: delivering clear, fair outcomes for consumers from the insurance sector* 04/12/2018 <https://www.fca.org.uk/firms/insurance-distribution-directive/idd-delivering-clear-fair-outcomes-consumers-insurance-sector> (dostęp: 02.01.2019).

Heffernan S., *UK financial reform post crisis: is more regulation is answer?* [w:] *The Financial Crisis and the Regulation of Finance* (red. C. J. Green, E. J. Pentecost, T. G. Weyman-Jones), Edward Elgar Publishing 2011.

HM Treasury: *A new approach to financial regulation: blueprint for the reform*, June 2011, <https://www.gov.uk/government/consultations/a-new-approach-to-financial-regulation-the-blueprint-for-reform> (dostęp: 21.12.2018).

Jaffer S., Knaud S., Morris N., *Failures of Regulation and Governance*, [w:] *Capital Failure. Rebuilding Trust in Financial Services*, Oxford University Press 2014.

Lemkowska M., *Jednolity rynek ubezpieczeniowy Wspólnoty Europejskiej. Podstawowe swobody*, Toruń 2005.

Łańcucki J., *Interwencja produktowa jako instrument ochrony konsumentów w sektorze ubezpieczeń*, [w:] *Ubezpieczenia we współczesnym świecie. Problemy i tendencje*, pod red. I. Kwiecień, Wrocław 2017.

Monkiewicz J., Monkiewicz M., *Tendencje rozwoju ochrony konsumentów na rynku ubezpieczeniowym. Nowe koncepcje i rozwiązania*, Rozprawy Ubezpieczeniowe, zeszyt 18 (1/2015).

Monkiewicz J., Monkiewicz M., *W poszukiwaniu nowego paradygmatu ochrony konsumentów na rynkach finansowych*, [w:] *Ochrona konsumenta na polskim i międzynarodowym rynku finansowym*, Warszawa 2019.

Mrozowska-Bartkiewicz B., *Jakie zmiany dla polskiego rynku ubezpieczeń przyniesie Dyrektywa w sprawie dystrybucji ubezpieczeń?*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2/2016.

Szaraniec M., *Nadzór nad rynkiem ubezpieczeń gospodarczych*, Kraków 2004.

UE: *Wspólny przewodnik praktyczny Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji przeznaczony dla osób redagujących akty prawne Unii Europejskiej*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2015.

Akty prawne

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/65/WE z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe (UCITS IV), Dz. Urz. UE L 302 z 17.11.2009.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/138/WE z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, Dz. Urz. UE L 335 z 17.12.2009.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/61/UE z dnia 8 czerwca 2011 r. w sprawie zarządzających alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi i zmiany dyrektyw 2003/41/WE i 2009/65/WE oraz rozporządzeń (WE) nr 1060/2009 i (UE) nr 1095/2010, Dz. Urz. UE L 174 z 1.7.2011.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniająca dyrektywę 2002/92/WE i dyrektywę 2011/61/UE, Dz. Urz. UE L 173 z 12.6.2014.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/97 z dnia 20 stycznia 2016 r. w sprawie dystrybucji ubezpieczeń, Dz. Urz. UE L 26 z 2.2.2016.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1094/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (zmiany decyzji nr 716/2009/WE i uchylecia decyzji Komisji 2009/79/WE, Dz. Urz. UE L 331 z 15.12.2010.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 600/2014 z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniające rozporządzenie (EU) nr 648/2012, Dz. Urz. UE L 173 z 12.6.2014.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1286/2014 z dnia 26 listopada 2014 r. w sprawie dokumentów zawierających kluczowe informacje, dotyczących detalicznych produktów zbiorowego inwestowania i ubezpieczeniowych produktów inwestycyjnych (PRIIP), Dz. Urz. UE L 352, z 9.12.2014, s. 1, ze zm.

Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2016/1904 z dnia 14 lipca 2016 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1286/2014 w odniesieniu do interwencji produktowej, Dz. Urz. UE L 295 z 29.10.2016.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2340 z dnia 14 grudnia 2016 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1286/2014 w sprawie dokumentów zawierających kluczowe informacje, dotyczących detalicznych produktów zbiorowego inwestowania i ubezpieczeniowych produktów inwestycyjnych w odniesieniu do daty rozpoczęcia jego stosowania, Dz. Urz. UE L 354 z 23.12.2016.

Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2017/653 z dnia 8 marca 2017 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1286/2014 w sprawie dokumentów zawierających kluczowe informacje, dotyczących detalicznych produktów zbiorowego

inwestowania i ubezpieczeniowych produktów inwestycyjnych (PRIIP) przez ustanowienie regulacyjnych standardów technicznych w zakresie prezentacji, treści, przeglądu i zmiany dokumentów zawierających kluczowe informacje oraz warunków spełnienia wymogu przekazania takich dokumentów Dz.U. UE L 100 z 12.04.2017.

Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), Dz. Urz. C 326 z 26.10.2012.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), Dz. Urz. C 326 z 26.10.2012.

Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym, t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 621, 650, 685, 1075, 2215, 2243.

Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 999, 1000, 1669, 2215, 2243.

Ustawa z dnia 29 września 2017 r. o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, Dz. Urz. 2017, poz. 2102.

Załącznik I

Wzór dokumentu zawierającego kluczowe informacje

Dokument zawierający kluczowe informacje	
Cel	
Poniższy dokument zawiera kluczowe informacje o danym produkcie inwestycyjnym. Nie jest to materiał marketingowy. Udzielenie tych informacji jest wymagane prawem, aby pomóc w zrozumieniu charakteru tego produktu inwestycyjnego oraz ryzyka kosztów, potencjalnych zysków i strat z nim związanych, a także pomóc w porównywaniu go z innymi produktami.	
Produkt	
[nazwa produktu] [nazwa twórcy PRIIP] [jeżeli dotyczy: kod ISIN lub niepowtarzalny identyfikator produktu] [strona internetowa twórcy PRIIP]. Aby uzyskać więcej informacji, należy zadzwonić pod nr tel. [nr telefonu] [właściwy organ twórcy PRIIP w związku z dokumentem zawierającym kluczowe informacje] [data sporządzenia dokumentu zawierającego kluczowe informacje]	
[ostrzeżenie (w stosownych przypadkach): Masz zamiar kupić produkt, który nie jest prosty i który może być trudny w zrozumieniu]	
Co to za produkt	
Rodzaj	
Cele	
Docelowy inwestor indywidualny	
[Świadczenia ubezpieczeniowe i koszty]	
Jakie są ryzyka i możliwe korzyści?	
Wskaźnik ryzyka	Opis profilu ryzyka i zysku Ogólny wskaźnik ryzyka Wzór ogólnego wskaźnika i opisowe wyjaśnienia zgodnie z załącznikiem III, w tym informacje na temat możliwej maksymalnej straty: czy mogę stracić cały zainwestowany kapitał? Czy ponoszę ryzyko związane z dodatkowymi obciążeniami lub zobowiązaniami finansowymi? Czy istnieje ochrona kapitału przed ryzykiem rynkowym?
Scenariusze dotyczące wyników	Wzory scenariuszy dotyczących wyników i opisowe wyjaśnienia zgodnie z załącznikiem V, w tym – w stosownych przypadkach – informacje na temat warunków zwrotu dla inwestorów indywidualnych lub wbudowanych ograniczeń wyników oraz oświadczenie wskazujące, że przepisy podatkowe macierzystego państwa członkowskiego inwestora indywidualnego mogą wpływać na kwotę faktycznie przypadającą do wypłaty.

Co się stanie, jeśli [nazwa twórcy PRIIP] nie ma możliwości wypłaty?

Informacje dotyczące tego, czy istnieje system gwarancji, oraz nazwa gwaranta lub operatora systemu rekompensat dla inwestorów, a także ryzyka objęte i nieobjęte tym systemem

Jakie są koszty

Koszty w czasie

Wzór i opisowe wyjaśnienia zgodnie z załącznikiem VII.

Struktura kosztów

Wzór i opisowe wyjaśnienia zgodnie z załącznikiem VII.
Opisowe wyjaśnienia dotyczące informacji, które należy zawrzeć w odniesieniu do innych kosztów dystrybucji.

Ile czasu powinien mieć produkt i czy mogę wcześniej wypłacić pieniądze

Zalecany [minimalny wymagany]okres utrzymywania: [x]

Informacje dotyczące tego, czy można wyjść z inwestycji przed upływem terminu zapadalności, warunki takiego wyjścia oraz ewentualne mające zastosowanie opłaty i kary. Informacje o konsekwencjach spieniężenia produktu przed zakończeniem okresu inwestycji lub przed końcem zalecanego okresu utrzymywania.

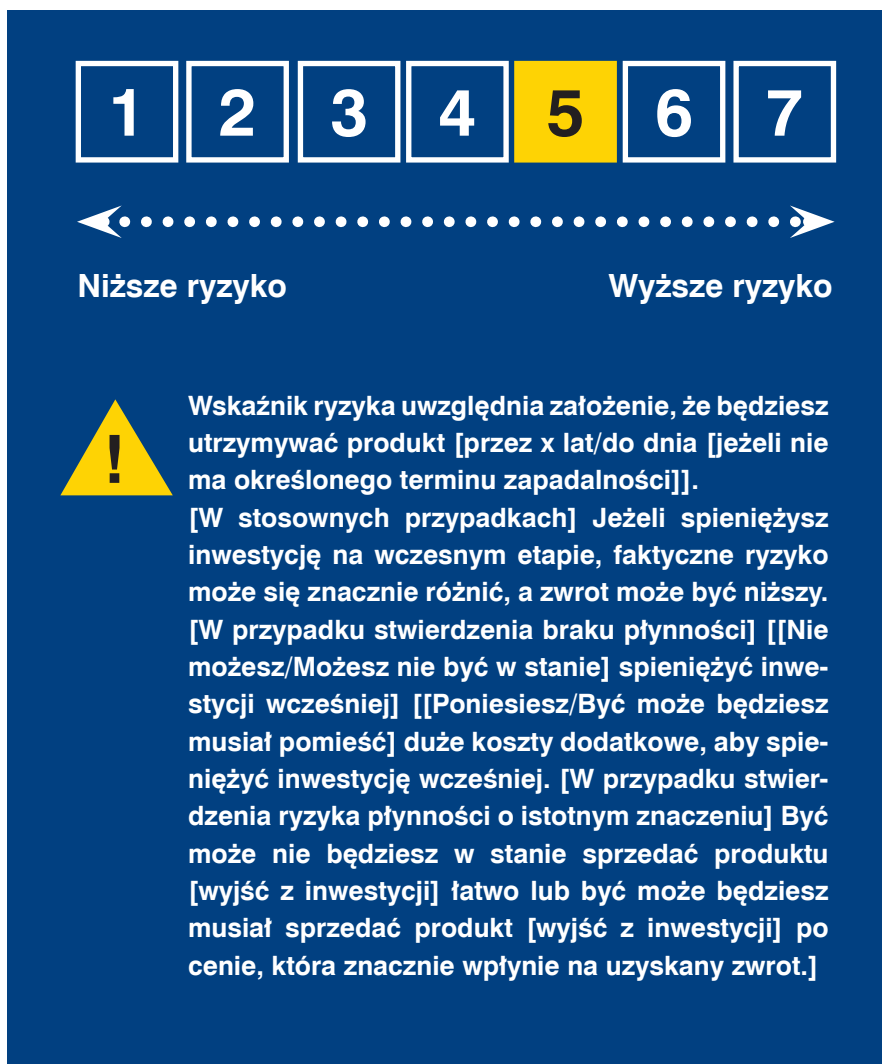
Jak mogę złożyć skargę?

Inne istotne informacje

Źródło: Załącznik I do rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2017/653.

Załącznik II

Format do prezentacji ogólnego wskaźnika ryzyka w dokumencie zawierającym kluczowe informacje



Źródło: Załącznik III do rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2017/653.

Miscellanea



Piotr Kałużny*

ORCID: 0000-0002-3153-9485

Piotr Stolarski**

ORCID: 0000-0001-7076-2316

Biometria behawioralna i „tradycyjna“ w mobilnych usługach bankowych – stan oraz przyszłe możliwości zastosowania

Streszczenie

W artykule scharakteryzowano tradycyjne (fizyczne) i behawioralne metody biometryczne, możliwe do wykorzystania w procesach uwierzytelniania w bankowości w urządzeniach mobilnych. Zaproponowano model uwierzytelniania za pomocą biometrii behawioralnej, który może zostać wdrożony w sektorze usług finansowych. Dokonano też analizy metod uwierzytelniania w bankowości, ze szczególnym uwzględnieniem metod zabezpieczeń wykorzystywanych w systemach informatycznych. Scharakteryzowano również stan rynku usług płatności mobilnych. Wreszcie wskazane zostały praktyczne implikacje zastosowania metod biometrycznych w usługach bankowych wraz z dyskusją przykładowych scenariuszy stosowania metod biometrii behawioralnej.

Słowa kluczowe: biometria, biometria behawioralna, uwierzytelnianie, bankowość, aplikacje mobilne, bankowość elektroniczna, bankowość mobilna

JEL: G21, G32, D9, D18

* Doktorant w Katedrze Informatyki Ekonomicznej na Wydziale Informatyki i Gospodarki Elektronicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.

** Doktor w Katedrze Informatyki Ekonomicznej na Wydziale Informatyki i Gospodarki Elektronicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.

Behavioral and traditional biometrics in mobile financial services – current state and future outlook

Abstract

The article characterizes traditional (physical) and behavioral biometrics methods, which can be applied in authentication procedures in banking on mobile devices. Moreover, the model of authentication with the use of behavioral biometric methods was presented. Such model may be used in the future banking applications. A wide overview of authentication methods in banking is presented in the article, including current state of the mobile payment market and a summary of the most important concepts and ideas connected with the authentication methods used in information systems. The text also presents practical implications resulting from the use of behavioral methods in the financial sector and the discussion over the example scenarios of proposed methods.

Key words: biometrics, behavioral biometrics, authentication, banking, mobile applications, e-banking, mobile banking

Wstęp

Aktualne zmiany w systemach bankowości – oraz płatności – są m.in. wynikiem intensywnego rozwoju technologii, w tym obserwowanego zwiększenia udziału usług mobilnych. Pojawianie się nowych systemów płatności, jak np. Blik, rodzi potrzebę opracowania dopasowanych do nich systemów zabezpieczeń. Badania ankietowe wskazują, że klienci banków przeważnie nie są w stanie ocenić, na ile bezpieczne są używane przez nich aplikacje mobilne¹. Kwestia bezpieczeństwa i świadomości klientów jest tym bardziej istotna, że liczba użytkowników mobilnych aplikacji bankowych stale rośnie. W badaniach ankietowych przeprowadzonych w 2016 roku dla polskiego rynku wśród 1000 osób pracujących i studiujących w Łodzi odsetek osób korzystających z tego typu usług wyniósł 88% badanych. Podobny wynik – 85% respondentów w grupie wiekowej 18–34 lata – uzyskano w niedawnym badaniu² „Digital Payments 2017” firmy VISA przeprowadzonym dla całej Europy. Dodatkowo z badania tego płyną następujące wnioski: użytkownicy za najważniejszy czynnik w korzystaniu z aplikacji bankowych uważają wygodę, wolą nie nosić ze sobą gotówki, jednocześnie w niewiele mniejszym stopniu interesuje ich bezpieczeństwo oferowanych usług. Te oczekiwania użytkowników powodują, że nowe rozwiązania przygotowane dla banków i instytucji finansowych muszą uwzględniać pojawiające się technologie oraz trendy, dążąc do kompromisu między funkcjonalnością a bezpieczeństwem.

¹ M. Staszczuk, *Ochrona konsumentów korzystających z usług bankowości elektronicznej na przykładzie ankiety przeprowadzonej wśród osób pracujących i/lub studiujących w Łodzi*, „Bezpieczny Bank” 2016, 1 (62), s. 149–164; J. Imgraben, A. Engelbrecht i K.R. Choo, *Always connected, but are smart mobile users getting more security savvy? A survey of smart mobile device users*, Behaviour & Information Technology 2014, 33.12, pp. 1347–1360.

² Visa, *Visa – Digital Payments Study 2017 ikonografika*. <https://www.visa.pl/onas/aktualnosci/info-grafika-digital-payments-study-2017-71231>.

Przykładem takiego trendu jest wykorzystanie biometrii. Metody biometryczne pozwalają na równoczesne zachowanie dużej wygody i bezpieczeństwa rozwiązania. Ich zastosowanie może jednak wywołać obawy dotyczące bezpieczeństwa samego wzorca biometrycznego oraz skuteczności działania takich metod w praktyce. Fakt pojawienia się i upowszechniania usług realizowanych na urządzeniach mobilnych uprawnia do postawienia pytania, czy dane generowane przez samo urządzenie nie mogą zostać wykorzystane do usprawnienia realizacji usług. Pozytywna odpowiedź zakłada wykorzystanie właśnie biometrii behawioralnej. Artykuł ma na celu porównanie biometrii behawioralnej z tradycyjnymi³ metodami oraz zaprezentowanie możliwych scenariuszy jej wykorzystania w usługach bankowych.

1. Rynek płatności i aplikacji mobilnych

Z opracowania prezentującego wyniki badań VISA – „Digital Payments Study 2017” przeprowadzonych w Polsce⁴ można dowiedzieć się, że 77% badanych używa smartfonów do zarządzania finansami osobistymi i codziennych płatności. 69% natomiast korzysta z portfela elektronicznego (np. PayPal), z usługi umożliwiającej zapisania danych karty w sklepie internetowym lub z form płatności mobilnych, tj. Android Pay. Konsumenci coraz chętniej dokonują transakcji na urządzeniach mobilnych⁵; obecnie połowa Polaków robi zakupy mobilnie (średnia europejska wynosi 48%). Zgodnie z badaniami Mastercard⁶ udział klientów bankowości mobilnej w IV kwartale 2016 r. wyniósł 55% wszystkich klientów bankowości elektronicznej, co przekłada się na 18% klientów bankowości ogółem (patrz rysunek 1). Porównując powyższe dane z wynikami raportu PWC przygotowanego dla Niemiec w 2017 r.⁷, udział klientów bankowości mobilnej w roku 2017 dla tamtego rynku wynosi 13%, czyli zdecydowanie mniej niż w Polsce. Co ciekawe, grupa osób skłonnych do wykorzystania mobilnych metod płatniczych wskazana w badaniu PWC to aż 42% respondentów. Oznacza to możliwość osiągnięcia na rynku niemieckim dużego wzrostu tych usług w przyszłości.

³ Autorzy utożsamiają „tradycyjne” metody biometryczne z biometrią fizyczną, która funkcjonowała wcześniej niż rozpatrywane w tekście metody behawioralne.

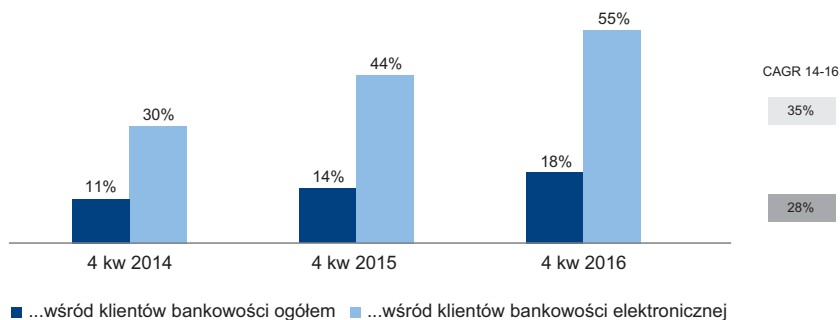
⁴ Visa – *Digital Payments Study 2017*. <https://www.visa.pl/o-nas/aktualnosci/upowszechnienie-pieniadza-mobilnego-w-polsce-77percent-badanych-uzywa-smartfonow-do-bankowania-i-codziennych-pлатności-2190949>.

⁵ Za użytkownika płatności mobilnych uznano osobę, która korzysta z telefonu, tabletu czy urządzenia ubieralnego (wearable) do zarządzania swoimi pieniędzmi lub dokonywania płatności w sklepach stacjonarnych, Internecie lub poprzez aplikację.

⁶ Mastercard. *Raport Mastercard Bankowość mobilna – trendy i wyróżniki oferty w Polsce i na świecie*. http://konferencje.alebank.pl/wp-content/uploads/2017/06/PM.Bankowosc-mobilna.Adam_Splawski.Mastercard.pdf

⁷ PwC. *Mobile Payment Report 2017*. <https://www.pwc.de/mobilepayment>

Rysunek 1. Klienci bankowości mobilnej na tle klientów bankowości ogółem (Mastercard)



Źródło: Mastercard. *Raport Mastercard Bankowość mobilna...*, op. cit.

Wracając do rodzimego rynku usług transakcyjnych, zgodnie z raportem VISA, głównym elementem wskazywanym jako przeszkoda w akceptacji i korzystaniu z nich jest bezpieczeństwo. Odsetek Polaków wyrażających obawy związane z poufnością wrażliwych danych wynosi obecnie aż 54%. Jednakże metody uwierzytelniania biometrycznego stają się coraz bardziej popularne, i to nie tylko wśród usługodawców. 83% konsumentów uważa je za bezpieczne (odsetek ten poparty jest też innymi badaniami⁸). Oznacza to, że zastosowanie i upowszechnianie metod biometrycznych, z zachowaniem odpowiedniej dbałości o bezpieczeństwo, może stać się w najbliższej przyszłości podstawą powstania przewagi konkurencyjnej poprzez budowanie wizerunku innowacyjności oraz wiarygodności. Konsumentom mogą preferować powierzenie procesu uwierzytelniania i przechowywania danych z nim związanych bankom jako instytucjom darzonym przez konsumentów zaufaniem. Powstawanie i rozwój nowych technologii powoduje rosnącą liczbę płatności w systemach mobilnych, do których muszą dostosować się systemy bezpieczeństwa. Przykładem może być zastosowanie technologii NFC (w zasadzie obecnie zastąpionej przez HCE – Host Card Emulation⁹). Technologia ta pozwala na wykorzystanie smartfону w taki sam sposób jak tradycyjnej karty płatniczej. Z technologii HCE korzysta już wielu operatorów dostarczających systemy płatności, jak GooglePay, PeoPay czy od 2018 roku ApplePay.

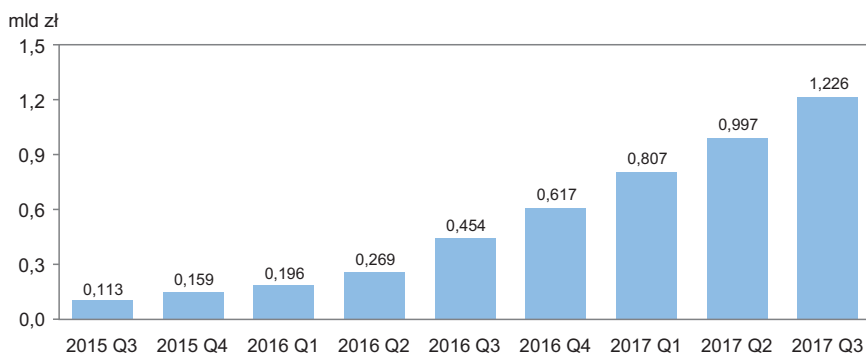
Drugim nieco odmiennym rozwiązaniem jest BLIK, pozwalający na wykorzystanie urządzeń przenośnych w celu dokonania płatności w zróżnicowanym środowisku biznesowym. Płatności realizowane są zarówno przy zakupach w Internecie, jak i w tradycyjnych sklepach, punktach usługowych, komunikacji miejskiej oraz urządzeniach publicznych. System BLIK jest w zasadzie kontynuatorem wcześniejszych rozwiązań, jak aplikacje iKasa czy IKO. Jednak w odróżnieniu od nich BLIK działa na dużo większą skalę i jest nowocześniejszy. Na koniec września 2017 r. system BLIK

⁸ Związek Banków Polskich, *Biometria w bankowości i administracji publicznej*, Warszawa 2009.

⁹ J. Uryniuk, *Alior, ING i SGB wycofują z oferty płatności mobilne NFC. Usługa będzie dostępna już tylko w dwóch bankach*. <https://www.cashless.pl/wiadomosci/platnosci-mobilne/2174-alior-ing-i-sgb-wycofują-z-ofertyplatnosci-mobilne-nfc-usługa-będzie-dostępna-juz-tylko-w-dwochbankach>

obejmował swoim zasięgiem 7 banków w Polsce z 5,3 mln użytkowników (liczba zarejestrowanych aplikacji mobilnych BLIK) oraz 75 192 sklepów internetowych¹⁰ – dynamika systemu widoczna jest na rysunku 2.

Rysunek 2. Wartość zleceń zrealizowanych w systemie BLIK w kolejnych kwartałach (BLIK funkcjonuje od 09.02.2015 r.)



Źródło: Narodowy Bank Polski.

2. Metody uwierzytelniania i biometria

Proces uwierzytelniania i udzielania dostępu do dowolnego systemu (np. bankowości elektronicznej) wykorzystuje trzy podstawowe kategorie czynników¹¹: *coś co wiemy* – hasła, numery PIN, odpowiedzi na sekretne pytania; *coś co posiadamy* – karty, dodatkowe urządzenia, tokeny; *to jacy jesteśmy* – wzorce biometryczne.

Metody biometryczne¹² polegają na dążeniu do określenia i zmierzenia pewnego zestawu cech obiektów, możliwych do zidentyfikowania i zapisu. Zapis cech unikalnych dla danego obiektu pozwala na jego identyfikację (ang. *identification*), natomiast dopasowanie zestawu cech obserwowanego obiektu do wcześniej zapamiętanego wzorca umożliwi uwierzytelnienie, czyli potwierdzenie tożsamości (ang. *authentication*). Działaniem uzupełniającym wymienione dwa poprzednie jest autoryzacja (ang. *authorization*) – upoważnienie, które polega na udzieleniu odpowiednich uprawnień na podstawie ich uprzedniego przypisania do obiektu.

¹⁰ Narodowy Bank Polski (NBP). Informacja o rozliczeniach pieniężnych i rozrachunkach międzybankowych w III kwartale 2017 r. https://www.nbp.pl/systemplatniczy/publikacje/2017_3.pdf?v=20171023

¹¹ R.M. Bolle i in., *Guide to biometrics*, Springer Science & Business Media, 2013.

¹² W języku angielskim istnieje wyraźne rozróżnienie między *biometry* – gdy mówi się o pozyskiwaniu i analizie informacji o cechach w aspekcie biostatystyki i populacji, oraz *biometrics* – w przypadku zastosowań dotyczących identyfikacji i uwierzytelniania za ich pomocą – K. Saeed, *Biometrics principles and important concerns*, Biometrics and Kansei Engineering. Springer, 2012, s. 3–20.

Z metodami tymi związane jest pojęcie biometrii, które nie ma jednoznacznej definicji, a które zostało wnikliwie opisane w artykule Szymona Cegiełki¹³. Cechy mierzone w ramach biometrii charakteryzują się różnorodnymi własnościami, jak¹⁴:

- uniwersalność / powszechność (ang. *universality*) – cecha powinna być przypisana każdemu z badanych obiektów;
- unikalność lub rozróżnialność / indywidualność (ang. *uniqueness, distinctiveness*) – cecha powinna być wystarczająco różnorodna; nie musi być unikalna dla każdego obiektu, ale w praktyce powinna pozwolić na rozróżnienie obiektów (użytkowników)¹⁵;
- łatwość akwizycji, ściągальność (ang. *ease of collecting / collectability*) – procesy pozyskania i zmierzenia cechy powinny być co najmniej możliwe, a najlepiej łatwe do przeprowadzenia;
- trwałość, niezmienność (ang. *persistence / permanence*) – cecha i jej skwantyfikowane wartości powinny pozostać niezmiennie wraz z upływem czasu.

W literaturze wymienia się także inne własności pożądane ze względów praktycznych: parametry wydajnościowe systemu (ang. *efficiency, performance*) – rozumiane jako szybkość pobrania i dokładność klasyfikacji, odporność na próby fałszerstwa/niepodrabialność (ang. *circumvention, safety*) oraz akceptowalność (ang. *acceptability*). Nie każdej z cech biometrycznych będzie można przypisać wszystkie wymienione własności w stopniu maksymalnym¹⁶.

Postępująca cyfryzacja usług wymusza na użytkownikach konieczność zapamiętywania bardzo wielu haseł, co może powodować frustrację¹⁷ oraz zmniejszenie poziomu bezpieczeństwa ze względu na wykorzystywanie tego samego hasła dla różnych usług. Korzystanie z dodatkowych urządzeń generujących jednorazowe kody (tokeny) ogranicza się do zastosowań o wymaganym bardzo wysokim poziomie bezpieczeństwa, gdzie dodatkowe koszty i spadek użyteczności są uzasadnione ryzykiem złamania zabezpieczeń. Coraz częściej obserwuje się jednak sytuację odwrotną – smartfon staje się odpowiednikiem generatora kodów, przez który użytkownik uwierzytelnia się w innych usługach (płatności BLIK, NFC, 3-D Secure, logowanie oparte na OAuth). Wraz z dynamiką rozwoju usług mobilnych powoduje to rosnące wymagania co do poziomu bezpieczeństwa samych urządzeń przenośnych, aby zapewnić odpowiednią jakość usług i zapobiegać nadużyciom. Nie tylko producenci urządzeń, ale i usługodawcy dążą do dostosowania i zagwarantowania odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa w swoich aplikacjach. Muszą także brać

¹³ Sz. Cegiełko, *Kultura użytkowa zabezpieczeń biometrycznych klientów banków w Polsce na podstawie sondażu internetowego*, „Bezpieczny Bank” 2018, 3 (72), s. 164–184. DOI: 10.26354/bb.8.3.72.2018

¹⁴ Związek Banków Polskich, *Biometria w bankowości...*, op. cit.; R.M. Bolle i in., *Guide to biometrics...*, op. cit.; A. Jain, L. Hong i S. Pankanti, *Biometric identification*, Communications of the ACM 2000, 43.2, s. 90–98.

¹⁵ E.J. Kindt, *An Introduction into the Use of Biometric Technology*, [w:] *Privacy and Data Protection Issues of Biometric Applications*, Springer, 2013, s. 15–85.

¹⁶ A. Jain, L. Hong i S. Pankanti, *Biometric identification...*, op. cit., s. 90–98.

¹⁷ Lawless Research, *Beyond the Password: The Future of Account Security*. <https://www.telesign.com/wpcontent/uploads/2016/06/Telesign-Report-Beyondthe-Password-June-2016-1.pdf>

pod uwagę złe nawyki użytkowników. Użytkownicy nie zawsze są skłonni do korzystania z systemów najbardziej bezpiecznych, poszukując raczej kompromisu pomiędzy bezpieczeństwem a użytecznością¹⁸.

Jednym ze sposobów realizacji innowacyjnych usług wysokiej jakości na urządzeniach mobilnych, przy jednoczesnym zapewnieniu odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa, jest wykorzystanie biometrii jako czynnika uwierzytelniania. Wykorzystanie metod biometrycznych nie powoduje po stronie użytkownika dodatkowej uciążliwości polegającej na obciążaniu pamięci (hasła) lub konieczności noszenia dodatkowych urządzeń. W porównaniu do tradycyjnych metod zabezpieczeń metody biometryczne pozwalają klientom na pewne, szybkie i wygodne¹⁹ uwierzytelnianie w realizacji usług płatniczych i bankowych, zapewniając zarówno bezpieczeństwo, jak i wysoką użyteczność oferowanych usług. Zgodnie z badaniem Visa²⁰ dwie trzecie użytkowników chciałyby mieć dostęp do usług stosujących biometrię, która ich zdaniem jest dostatecznym czynnikiem zabezpieczającym.

3. Charakterystyka metod wykorzystujących cechy fizyczne i behawioralne

Cechy biometryczne można podzielić na fizyczne („tradycyjne”) i behawioralne, podział ten pojawia się nawet w ugruntowanych i podstawowych pozycjach literaturowych²¹. Każda z cech może zostać zmierzona, a następnie przekształcona we wzorzec za pomocą metod różniących się precyzją i stopniem skomplikowania. Oprócz charakterystyk fizycznych, które wynikają bezpośrednio z zewnętrznie obserwowalnych cech biologicznych, można także mówić o cechach stanowiących przedmiot pomiaru biometrii behawioralnej – opisujących zróżnicowane wzorce zachowań, nie uwarunkowane biologicznie. Wzorce takie mogą być również wykorzystane jako cechy w systemie biometrycznym. Przykładowy podział, uwzględniający różnorodne aspekty i powszechnie używane cechy, został przedstawiony w tabeli 1. Należy zwrócić uwagę, że klasyfikacja ta nie ma charakteru wyczerpującego²².

¹⁸ C. Braz, J.M. Robert, *Security and usability: the case of the user authentication methods*, IHM 2006, Vol. 6, s. 199–203.

¹⁹ Ł. Zakonnik i P. Czerwonka, *Płatności mobilne w Polsce – Analiza SWOT*, Studia i Materiały Polskiego Stowarzyszenia Zarządzania Wiedzą, 2014, 71.

²⁰ Visa. *European consumers ready to use biometrics for securing payments 2017*. <https://www.visaeurope.com/newsroom/news/european-consumers-ready-forbiometrics>.

²¹ R.M. Bolle i in., *Guide to biometrics...*, op. cit.; K. Saeed, *Biometrics principles and important concerns*, Biometrics and Kansei Engineering. Springer 2012, s. 3–20; E.J. Kindt, *An Introduction into the Use of Biometric Technology*, [w:] *Privacy and Data Protection Issues of Biometric Applications*, Springer, 2013, s. 15–85.

²² Nie obejmuje on także skomplikowanych w wykorzystaniu dla urządzenia mobilnego cech fizycznych, jak np. próbkowanie DNA, pomiar zapachu, termogram czy porównywanie kształtu ucha. Także metody behawioralne nieużyteczne z perspektywy urządzeń mobilnych, tj. profilowanie profilu ruchu myszy nie zostały uwzględnione.

Tabela 1. Podział cech biometrycznych

Rodzina cech	Cechy
Biometryki (cechy) fizyczne	twarz, siatkówka, tęczęwka, odcisk palca, odcisk dłoni
Biometryki (cechy) behawioralne	gesty, dynamika pisania, profil dotyku (haptyka), chód, podpis, głos, profil behawioralny

Źródło: na podstawie A. Alzubaidi i J. Kalita, *Authentication of smartphone users using behavioral biometrics*, IEEE Communications Surveys & Tutorials 18.3 (2016).

Aby można było porównywać metody bądź wybierać odpowiednie do określonego zadania, trzeba zdefiniować kryteria pozwalające te metody jednoznacznie ocenić. Podstawowym celem uwierzytelniania jest dopasowanie faktycznych danych odpowiadających cechom użytkownika do tych zarejestrowanych wcześniej i zakodowanych w formie informacji lub wiedzy. Praktycznie niemożliwe jest uzyskanie wyników kolejnych pomiarów w 100% odpowiadających wzorcowi zapisanemu podczas rejestracji. Dlatego systemy uwierzytelniania operują na odpowiednich dla cechy metodach porównawczych, które dopuszczają określony margines odchylenia od wzorca. Wskazać można dwa typy błędów i związane z nimi metryki, które reprezentują względną jakość poszczególnych metod²³.

Pierwszy rodzaj błędu dotyczy sytuacji, gdy system nie przyznaje dostępu użytkownikowi, który faktycznie jest tym za kogo się podaje. Taki odsetek liczony w stosunku do wszystkich prób zalogowania się użytkownika nazywamy FRR (ang. *False Rejection Rate*). Drugi błąd to sytuacje, gdy nieuprawniony użytkownik (którego wzorzec jest podobny, lub który stara się imitować oryginalnego właściciela wzorca) uzyskuje dostęp do systemu – nazywany FAR (ang. *False Accept Rate*). Dla porównania różnych systemów zabezpieczania stosuje się także miarę EER (ang. *Equal Error Rate*) – oznaczającą poziom, dla którego wartości FAR i FRR są sobie równe. W przypadku systemów uwierzytelniania nie zawsze obie miary FAR oraz FRR są dla nas równie ważne. Na przykład przy próbie realizacji nieuprawnionego przelewu FRR możemy nie być pewni tożsamości użytkownika, natomiast FAR możemy zrozumieć jako udane przypadki oszustwa. Interpretacja pożądanego stosunku obu tych wartości zależy od wagi skutków obu tych błędów. Są one także wzajemnie zależne, zwiększenie FRR oznacza zmniejszenie FAR – i odwrotnie.

Biometria fizyczna obejmuje cechy biologiczne danego obiektu, m.in.: odcisk linii papilarnych palca, skan twarzy, skan tęczęwki, bądź obraz naczyń krwionośnych palca (ang. *fingervein*). Do tradycyjnych metod biometrycznych stosowanych w urządzeniach mobilnych należą: analiza odcisku palca i rozpoznawanie twarzy.

Tabela 2 przedstawia charakterystykę tradycyjnych metod biometrycznych zgodnie z omówionymi powyżej metrykami błędów.

²³ A.K. Jain, R. Bolle, and S. Pankanti, eds., *Biometrics: personal identification in networked society*, Vol. 479, Springer Science & Business Media, 2006.

Tabela 2. Dokładność tradycyjnych cech biometrycznych

Cecha	Dokładność	Łatwość fałszerstwa / podrobienia	Łatwość zastosowania w urządzeniach mobilnych
Tęcza	FAR 0.001%, FRR 0.1%, dla smartfonów 1–2% EER.	Niska	Niska
Odcisk palca	FAR 1%, FRR 0.00002%.	Średnia	Średnia (wymaga sensora o odpowiedniej jakości)
Skan twarzy	FAR 6%, FRR 0.1%.	Wysoka (zdjęcie)	Wysoka

Źródło: opracowanie własne, parametry dokładności na podstawie badań ZBP.

Biometria behawioralna wykorzystuje cechy wynikające z zachowań, które można zdefiniować jako: „każdą możliwą do odczytania i kwantyfikacji reprezentacją zachowań użytkownika, dla której można wyróżnić identyfikowalne i unikalne (bądź co najmniej stabilne) wzorce, które pozwalają na odróżnienie użytkowników i przeprowadzenie procesu identyfikacji i uwierzytelniania”²⁴. Metody behawioralne nie miały do niedawna zastosowania komercyjnego. W miarę upowszechniania użycia telefonów komórkowych do potwierdzania tożsamości w różnorodnych usługach i aplikacjach powstała potrzeba rozwoju biometrii w nowym kierunku. Obecność w codziennym życiu urządzeń, posiadających bogaty zestaw sensorów, otworzyła drogę do opracowania rozwiązań badających biometryki zachowania. Dokładność pomiarów dokonywanych z zastosowaniem cech behawioralnych rośnie w miarę powstawania nowych metod i jest w tej chwili podobna do wyników uzyskiwanych przez uwierzytelnianie za pomocą analizy obrazu twarzy. Do cech badanych przez metody biometrii behawioralnej możemy zaliczyć:

- profil dotyku (ang. *touch / touchscreen / touch profile*) – sposób interakcji użytkownika z ekranem dotykowym urządzenia²⁵. Analizowane w tym przypadku są także akcje i obserwowane specyficzne cechy standardowych gestów (podwójne kliknięcia, przesuwanie ekranu tzw. *swipe*, itp.)²⁶;
- gesty (ang. *gestures*, często używa się po prostu *hand-waving*, co nie jest poprawne) – gesty służące do uwierzytelniania, zdefiniowane explicite w systemie²⁷,

²⁴ P. Kałużny, *Behavioural Profiling Authentication Based on Trajectory Based Anomaly Detection Model of User's Mobility*, International Conference on Business Information Systems, Springer, 2017, s. 242–254.

²⁵ C. Bo i in., *Silentsense: silent user identification via touch and movement behavioral biometrics*, Proceedings of the 19th annual international conference on Mobile computing & networking, ACM, 2013, s. 187–190.

²⁶ L. Li, X. Zhao i G. Xue, *Unobservable re-authentication for smartphones*, NDSS, 2013, s. 1–16; A. Buriro i in., *Itsme: Multi-modal and unobtrusive behavioural user authentication for smartphones*, International Conference on Passwords, Springer, 2015, s. 45–61.

²⁷ M. Piekarczyk i M.R. Ogiela, *On using palm and finger movements as a gesture based biometrics*, Intelligent Networking and Collaborative Systems (INCOS), 2015 International Conference on. IEEE, 2015,

np. machanie dłonią. Niekoniecznie muszą wymagać interakcji z ekranem dotykowym, mogą zostać zarejestrowane np. przez kamerę, czujnik IR, bądź akcelerometr²⁸;

- styl pisania (ang. *keystroke*) – cechę tę można też określić jako analizę tempa pisania, jego liczbowej reprezentacji, a także specyfiki wykorzystywania klawiszy, błędów językowych itp.²⁹;
- profilowanie behawioralne (ang. *behavioral profiling*) – „identyfikujące użytkowników na podstawie sposobu, w jaki wchodzi w interakcje z usługami urządzenia mobilnego”³⁰. Jest to złożona grupa cech, którą ostatnio charakteryzuje duża dynamika powstawania nowych metod³¹. Opierają się one na różnorodnych aspektach zachowania użytkownika, np.: interakcje z usługami i aplikacjami oraz innymi urządzeniami (np. hotspotami WIFI), profil poruszania się (geograficzny);
- chód (ang. *gait*). W odróżnieniu od metod profilowania behawioralnego opiera się głównie na unikalności samego chodu, w oderwaniu od jego geograficznego aspektu. Zakres badań dotyczy też sposobu noszenia przez użytkownika urządzenia mobilnego (np. w kieszeni)³²;
- głos (ang. *voice*)³³. Analiza głosu może dotyczyć zarówno aspektów technicznych samych fal dźwiękowych, jak i jej poziomu semantycznego i lingwistycznego³⁴. W pewnych kontekstach³⁵ może być metodą, której użytkownik nie będzie chciał używać – np. podczas korzystania z usług transportu publicznego;

s. 211–216; J. Guerra-Casanova i in., *Authentication in mobile devices through hand gesture recognition*, International Journal of Information Security 2012 11.2, s. 65–83.

²⁸ L. Yang i in., *Unlocking smart phone through handwaving biometrics*, IEEE Transactions on Mobile Computing 2015, 14.5, s. 1044–1055.

²⁹ M. Karnan, M. Akila i N. Krishnaraj, *Biometric personal authentication using keystroke dynamics: A review*, Applied Soft Computing 2011, 11.2, s. 1565–1573; C. Giuffrida i in., *I sensed it was you: authenticating mobile users with sensor enhanced keystroke dynamics*, International Conference on Detection of Intrusions and Malware, and Vulnerability Assessment. Springer, 2014, s. 92–111; S.P. Banerjee i D.L. Woodard, *Biometric authentication and identification using keystroke dynamics: A survey*, „Journal of Pattern Recognition Research” 2012, 7.1, s. 116–139.

³⁰ H. Saevanee i in., *Continuous user authentication using multi-modal biometrics*, Computers & Security 2015, 53, s. 234–246.

³¹ P. Kałuzny, *Behavioural Profiling...*, op. cit., s. 242–254.

³² A. Primo i in., *Context-aware active authentication using smartphone accelerometer measurements*, Computer Vision and Pattern Recognition Workshops (CVPRW), 2014 IEEE Conference on. IEEE. 2014, s. 98–105; T. Hoang i D. Choi, *Secure and privacy enhanced gait authentication on smart phone*, The Scientific World Journal 2014.

³³ Głos ze względu na wysoki poziom skomplikowania przetwarzania, możliwą dużą zmienność oraz złożoność semantyczną odzwierciedlającą bogactwo języka naturalnego jest traktowany w tej pracy jako cecha behawioralna.

³⁴ P. Tresadern i in., *Mobile biometrics (mobio): Joint face and voice verification for a mobile platform*, IEEE pervasive computing (2012); R.H. Woo, A. Park i T.J. Hazen, *The MIT mobile device speaker verification corpus: data collection and preliminary experiments*, Speaker and Language Recognition Workshop, 2006. IEEE Odyssey 2006: The. IEEE. 2006, s. 1–6.

³⁵ A. Wójtowicz i K. Joachimiak, *Model for adaptable context-based biometric authentication for mobile devices*, Personal and Ubiquitous Computing 2016, 20.2, s. 195–207.

- podpis (ang. *signature*). Podobnie jak w przypadku głosu, aspekty grafologiczne oraz duża zmienność powodują, że tę cechę zaliczyć należy raczej do zbioru metod behawioralnych – w szczególności w przypadku systemów mobilnych³⁶.

Różnorodność możliwych do pomiaru cech oraz metody ich kwantyfikacji jest tematem wielu badań opisanych w aktualnej literaturze. Biometria behawioralna zakłada najczęściej jednoczesne użycie wielu cech będących przedmiotem pomiaru, co pozwala na zastosowanie wielu metod, w zależności od: kontekstu, sytuacji i stabilności wzorca pochodzącego od danego użytkownika. Dodatkowo wyróżnić można inne pożądane charakterystyki metod biometrycznych spełniane przez biometrię:

- Użyteczność i możliwość zastosowania w uwierzytelnianiu ciągłym (pasywnym) – Niektóre metody biometrii behawioralnej mogą działać pasywnie (ang. *continous authentication*), co pozwala na ciągłą aktualizację poziomu uwierzytelnienia, bez interakcji z użytkownikiem. Dzięki temu mogą być wykorzystywane do zwiększenia dokładności innych klasyfikatorów w procesie uwierzytelniania wieloczynnikowego (inaczej wieloskładnikowego lub multimodalnego (ang. *multi-factor authentication*)). Dodatkowo, ponieważ w wypadku uwierzytelniania pasywnego nie ma wymogu interakcji, nie skutkuje to utratą użyteczności przy wykorzystaniu wielu metod. Możliwe jest przez to jednoczesne zastosowanie wielu metod o dość wysokim stopniu błędów jako niezależnych klasyfikatorów, celem zmniejszenia końcowego poziomu błędu. W najnowszej literaturze przedstawiono bardzo interesujące badania dotyczące uwierzytelniania multimodalnego z wykorzystaniem twarzy, odcisku dłoni, głosu i podpisu³⁷. Podobne badania byłyby wskazane do testowania rozwiązań uwierzytelniania ciągłego wraz z biometrią tradycyjną.
- Wykorzystanie niebinarnej miary porównań pozwala na ustalenie różnorodnych poziomów uwierzytelnienia i dostępu, w zależności np. od potencjalnych skutków oszustwa w przypadku nieuprawnionej próby użycia systemu. Można w ten sposób uzależnić operacje o wysokim ryzyku (np. przelew na znaczną kwotę) od większego poziomu zaufania w stosunku do porównanego wzorca. Natomiast operacje, które nie wymagają wysokiego poziomu pewności co do tożsamości użytkownika (np. sprawdzenie salda konta), mogą być autoryzowane przy średnim poziomie pewności. Dzięki zwiększonej użyteczności można obniżyć częstość przeprowadzania procedury uwierzytelnienia.
- Możliwość podszycia się pod użytkownika – warto wskazać, że w zależności od charakterystyki cechy i metody wykorzystanej do ekstrakcji wzorca, możliwa jest próba jego skopiowania w celu podszycia się pod użytkownika. W przypadku odcisków palca możliwe jest oszukanie urządzenia za pomocą silikonowego

³⁶ G. Bailador i in., *Analysis of pattern recognition techniques for in-air signature biometrics*, Pattern Recognition 44.10-11 (2011), s. 2468–2478; M. Martinez-Diaz i in., *Mobile signature verification: Feature robustness and performance comparison*, IET Biometrics 2014, 3.4, s. 267–277.

³⁷ A. Czyżewski, P. Hoffmann, P. Szczuko, A. Kurowski, M. Lech & M. Szczodrak, *Analysis of results of large-scale multimodal biometric identity verification experiment*, IET Biometrics 2018, 8(1), s. 92–100.

odlew³⁸ (wzorzec można uzyskać poprzez zdjęcie wysokiej rozdzielczości) lub wykonanie ataku słownikowego w celu odgadnięcia wzorca³⁹. Do otrzymania wzorca twarzy może wystarczyć zdjęcie lub nagranie wideo z twarzą innego użytkownika⁴⁰. Najnowsze technologie w celu przeciwdziałania takim atakom stosują skany w podczerwieni i dynamikę ruchu twarzy, choć wykonanie silikonowej maski pozwoliło na uzyskanie dostępu nawet do urządzenia zabezpieczonego takimi technologiami⁴¹. W przypadku głosu może wystarczyć nawet nagranie głosu wybranej osoby.

Niektóre metody pozwalają na łatwe uzyskanie kopii posiadanego wzorca, co w przypadku jego niezbywalności i trwałości może narazić użytkownika na znaczne szkody, a także wskazuje na zagrożenia płynące z uzyskania wzorca. Wyciek wzorca można przyrównać do wycieku hasła: może on nastąpić z wnętrza organizacji, która przechowuje wzorzec, ale również może mieć miejsce na zewnątrz organizacji. W tym drugim przypadku źródłem upublicznienia wzorca będzie inna organizacja lub usługa, w której użytkownik wykorzystuje ten sam wzorzec. W ten sposób uzyskanie wzorca ze słabiej zabezpieczonego systemu może stworzyć poważne zagrożenie dla użytkownika. Tym samym jedna z podstawowych charakterystyk, jaką jest trwałość cechy biometrycznej, może być przeszkodą w jej bezpiecznym stosowaniu. Warto zauważyć, że istnieją metody pozwalające na zwiększenie bezpieczeństwa wzorca dla metod biometrycznych wprowadzające „odwoływalne” wzorce (ang. *cancellable biometrics*⁴²), które wykorzystują techniki łączenia wartości funkcji skrótu (ang. *hash*) i dodawania losowych elementów zależnych od dostawcy usługi do bazy sygnatur przechowywanej przez niego w trakcie procesu przesyłania lub przechowywania wzorca. Zmniejszają one skutki wycieku wzorca z repozytorium utrzymywanego przez dostawcę usługi. Dla zapewnienia pełnego bezpieczeństwa użytkownika muszą być jednak stosowane przez każdy podmiot realizujący usługi, co jest mało prawdopodobne, jeżeli uwzględnimy fakt, że liczba takich podmiotów przechowujących dane biometryczne wzrasta. Metody biometrii behawioralnej – przez charakterystykę zmienności wzorca w czasie oraz zależności od warunków i wykorzystanych metod, np. specyfiki urządzenia w przypadku profilu dotyku – pozwalają na zmniejszenie obawy o bezpieczeństwo wzorca. Dodatkowo, poprzez jednoczesne połączenie wielu metod i czynników, wzorzec biometrii behawioralnej jest trudny do odtworzenia i podrobienia. Systemy dobierające

³⁸ Hosseini Seyedehzahra, *Fingerprint vulnerability: A survey*. 2018 4th International Conference on Web Research (ICWR). IEEE, 2018.

³⁹ Roy Aditi i in., *Evolutionary methods for generating synthetic masterprint templates: Dictionary attack in fingerprint recognition*, 2018 International Conference on Biometrics (ICB). IEEE, 2018.

⁴⁰ J. Hernandez-Ortega, J. Fierrez, A. Morales, J. Galbally, *Introduction to Face Presentation Attack Detection*, [w:] *Handbook of Biometric Anti-Spoofing*, Springer, 2019, Cham, s. 187–206.

⁴¹ Bkav. http://www.bkav.com/d/top-news/-/view_content/content/103968/bkav%EF%BF%BDs-new-mask-beats-face-id-in-twin-way-severity-level-raised-do-not-use-face-id-in-business-transactions

⁴² N. Radha i S. Karthikeyan, *An evaluation of fingerprint security using noninvertible biohash*, International Journal of Network Security & Its Applications (IJNSA) 2011, 3.4; V.M. Patel, N.K. Ratha i R. Chellappa, *Cancelable Biometrics: A review*, IEEE Signal Processing Magazine 2015, 32.5, s. 54–65. ISSN: 1053-5888. DOI: 10.1109/MSP.2015.2434151.

odpowiednie kombinacje cech (np. w zależności od kontekstu⁴³) mają przewagę nad jednoskładnikowymi sposobami uwierzytelniania, zapewniając większe bezpieczeństwo wzorca.

Charakterystykę poprawy dokładności w rozróżnianiu użytkowników dla poszczególnych metod biometrii behawioralnej zawiera tabela 3. Mimo że pojedyncze aspekty wydają się charakteryzować niższą dokładnością, pojawiły się prace, które łącząc wiele z nich osiągały w uwierzytelnianiu ciągłym dla profilowania behawioralnego po 3 minutach 1% EER, albo w kombinacji dynamiki pisania z dodatkowymi sensorami były w stanie dla predefiniowanej frazy (hasła) osiągnąć 0,08% EER⁴⁴. Najnowsze badania wskazują, że korzystając z wielu cech, można osiągnąć 99,98% dokładności uwierzytelniania przy poziomie błędu FAR równym 0,1%⁴⁵, co wskazuje na bardzo dynamiczne tempo rozwoju tych metod. Nie ustalono jeszcze wzorców w zakresie wykorzystanych transformacji danych i metryk porównań, ale są one w stanie konkurować z tradycyjnymi metodami biometrycznymi.

Tabela 3. Podział cech biometrii behawioralnej wraz z ich charakterystyką i wykorzystanymi metodami

Cecha	Dokładność	Czas potrzebny do uwierzytelnienia	Łatwość fałszerstwa	Łatwość użycia w urządzeniach mobilnych
Gesty	2% EER około 4% w przypadku odkrycia gestu ^a	1–2 s	Niska	Średnia
Podpis	0.29% EER ^b , 2% EER ^b (4% w przypadku próby podrobienia znanego podpisu) ^c .	Kilka sekund	Średnia	Niska
Głos	~2% EER (FAR 3%, FRR 0.1%) ^d , potwierdzone dla urządzeń mobilnych ^e .	1–2 s	Średnia	Wysoka
Nie wymagające dodatkowych interakcji				
Dynamika pisania	EER do około 1% ^f -2% ^{g,h}	Natychmiastowo, uwierzytelnianie ciągłe	Niska	Wysoka

⁴³ A. Wójtowicz i K. Joachimiak, *Model for adaptable context-based biometric authentication for mobile devices*, *Personal and Ubiquitous Computing* 2016, 20.2, s. 195–207.

⁴⁴ C. Giuffrida i in., *I sensed it was you: authenticating mobile users with sensor-enhanced keystroke dynamics...*, *op. cit.*, s. 92–111.

⁴⁵ D. Deb i in., *Actions Speak Louder Than (Pass) words: Passive Authentication of Smartphone Users via Deep Temporal Features*, arXiv preprint arXiv:1901.05107 (2019).

Cecha	Dokładność	Czas potrzebny do uwierzytelnienia	Łatwość fałszerstwa	Łatwość użycia w urządzeniach mobilnych
Profil dotyku	2–4 % EER ⁱ . Najlepsze wyniki wskazują 0.9 EER ^j .	Natychmiastowo, uwierzytelnianie ciągłe	Niska	Wysoka
Chód	5,6% EER ^k . Inne źródła wskazują 3.92% FAR i FRR 11.76% ^l .	Natychmiastowo, uwierzytelnianie ciągłe	Niska	Wysoka
Profilowanie behawioralne	EER 5% po 1 min i 1% po 3 min. ^m Inne źródła pokazują 2% EER ⁿ . Profilowanie behawioralne lingwistyczne wraz z dynamiką pisania 3.3% EER ^o	Natychmiastowo, uwierzytelnianie ciągłe	Bardzo niska	Wysoka

^a J. Guerra-Casanova i in., *Authentication in mobile devices through hand gesture recognition*, „International Journal of Information Security” 2012, 11.2, s. 65–83.

^b L. Yang i in., *Unlocking smart phone through handwaving biometrics*, IEEE Transactions on Mobile Computing 2015, 14.5, s. 1044–1055.

^c M. Martinez-Diaz i in., *Mobile signature verification: Feature robustness and performance comparison*, IET Biometrics 2014, 3.4, s. 267–277.

^d D. Thakkar, *Top Five Biometrics: Face, Fingerprint, Iris Palm, and Voice*, ed. by bayometric.com. <https://www.bayometric.com/biometrics-face-finger-iris-palm-voice/>

^e L. Zou, Q. He i X. Feng, *Cell phone verification from speech recordings using sparse representation*, Acoustics, Speech and Signal Processing (ICASSP), 2015 IEEE International Conference on. IEEE. 2015, s. 1787–1791.

^f I. Lamiche i in., *A continuous smartphone authentication method based on gait patterns and keystroke dynamics*, „Journal of Ambient Intelligence and Humanized Computing” 2018, s. 1–14.

^g V.M. Patel i in., *Continuous user authentication on mobile devices: Recent progress and remaining challenges*, IEEE Signal Processing Magazine 2016, 33.4, s. 49–61.

^h S. Alotaibi, S. Furnell i N. Clarke, *Transparent authentication systems for mobile device security: A review*, Internet Technology and Secured Transactions (ICITST), 2015 10th International Conference for. IEEE. 2015, s. 406–413.

ⁱ W. Meng i in., *Surveying the development of biometric user authentication on mobile phones*, IEEE Communications Surveys & Tutorials 2015, 17.3, s. 1268–1293.

^j J. Fierrez, A. Pozo, M. Martinez-Diaz, J. Galbally, A. Morales, *Benchmarking Touchscreen Biometrics for Mobile Authentication*, IEEE Transactions on Information Forensics and Security 2018, 13(11), 2720–2733. doi:10.1109/tifs.2018.2833042

^k R. Damaševičius i in., *Smartphone user identity verification using gait characteristics*, Symmetry 2016, 8.10, s. 100.

^l T. Hoang i D. Choi, *Secure and privacy enhanced gait authentication on smart phone*, The Scientific World Journal 2014.

^m L. Fridman i in., *Active authentication on mobile devices via stylometry, application usage, web browsing, and GPS location*, IEEE Systems Journal 2017, 11.2, s. 513–521.

ⁿ F. Li i in., *Behaviour profiling for transparent authentication for mobile devices*, European Conference on Cyber Warfare and Security. Academic Conferences International Limited 2011, s. 307.

^o H. Saeveanee i in., *Continuous user authentication using multi-modal biometrics*, Computers & Security 2015, 53, s. 234–246.

Źródło: opracowanie własne na podstawie podanych źródeł.

4. Zastosowanie metod biometrycznych w praktyce

Rozpatrując zagadnienie wykorzystania biometrii w mobilnych rozwiązaniach dla sektora finansów, należy uwzględnić przynajmniej dwa aspekty. Z jednej strony smartfony stały się popularnym sprzętem znacznie ułatwiającym klientom dostęp do usług finansowych. Z drugiej zaś strony należy mieć świadomość, że ponad 40%⁴⁶ tego typu urządzeń pozostaje niezabezpieczonych (z powodu nieostrożności użytkowników) jakimkolwiek systemem zapobiegającym niepowołanemu dostępowi, co naraża ich na nieuprawniony dostęp do całości danych przechowywanych na urządzeniu. Użytkownicy równie często korzystają z takich samych haseł do różnych usług, a w skrajnych przypadkach zapisują te hasła na samym urządzeniu lub na kartce papieru; bywają także podatni na wiele innych możliwych technik ataku.

W 2016 roku niezależni eksperci razem z firmą Telesign⁴⁷ przygotowali raport podsumowujący odpowiedzi uzyskane w ankiecie przeprowadzonej wśród pracowników około 600 średnich i dużych przedsiębiorstw. Treść raportu przedstawia między innymi informacje o podstawowych źródłach niezadowolenia użytkowników związanych z procesem uwierzytelniania w systemach informatycznych. Najistotniejszymi z nich są: zapominanie haseł, odpowiadanie na sekretne pytania oraz konieczność wpisywania kodu PIN. Na podstawie raportu można stwierdzić, że uwierzytelnianie za pomocą metod biometrii jest uznawane przez użytkowników za najmniej kłopotliwe. Raport stwierdza jednocześnie, że badane firmy często korzystają z wielu różnych wieloczynnikowych systemów uwierzytelniania. Odbywa się to zwykle kosztem użyteczności, bądź zastosowania bardziej skomplikowanych metod, co podnosi czasochłonność operacji. Dodatkowo ciężar uwierzytelnienia transakcji i wykrycia przypadków oszustwa (w rozumieniu ang. *fraud*) bywa przerzucany czy wręcz jest dobrowolnie przejmowany przez usługodawcę. Poza klasycznymi systemami antyfraudowymi (odchylenia od przeciętnych parametrów transakcji) uwierzytelnianie to odbywać się w interakcji z aplikacją – przez wykorzystanie wzorca behawioralnego, wzbogacającego dotychczasowe systemy antyfraudowe.

Do najczęściej wykorzystywanych metod biometrycznych w aplikacjach mobilnych należą: odcisk palca (ang. *fingerprint*) – odciski palca zaczęły być powszechnie stosowane dzięki technologii TouchID, którą wprowadzono na rynek w 2013 r., zaimplementowaną w urządzeniach z systemem iOS; skan twarzy (ang. *facial recognition*) – spopularyzowany przez Apple Face ID w 2018 r., gdy wprowadzono technologię skanowania w podczerwieni, skutecznie zwiększając jakość klasyfikatora (podobne rozwiązania zaczynają stosować także inni producenci sprzętu).

Wskazane powyżej technologie będą bez wątpienia dalej rozwijane i udoskonalane. Odcisk palca może być dość łatwo przekształcony poprzez wykorzystanie biometrii

⁴⁶ L. Fridman i in., *Active authentication on mobile devices via stylometry, application usage, web browsing, and GPS location*, IEEE Systems Journal 2017, 11.2, s. 513–521.

⁴⁷ Lawless Research. Beyond the Password: The Future of Account Security. <https://www.telesign.com/wp-content/uploads/2016/06/Telesign-Report-Beyondthe-Password-June-2016-1.pdf> (dostęp: 10.09.2016).

naczyń krwionośnych palca (ang. *Finger Vein*⁴⁸), natomiast skan twarzy w dzisiejszych czasach jest wzbogacany przez trójwymiarowy model jej geometrii czy skan wykonany w podczerwieni. Należy również wspomnieć o innych metodach – jak skanowanie tęczówki – które są dostępne w niektórych urządzeniach mobilnych (np. Samsung Galaxy S8). W badaniach przeprowadzonych w roku 2017 odsetek światowych urządzeń z zainstalowanym czytnikiem linii papilarnych wahał się od 50% do 60%⁴⁹. Jednak realny odsetek użycia tego sposobu uwierzytelniania może być taki sam jak dla tradycyjnych metod, a więc jedna trzecia urządzeń może nie posiadać aktywnego systemu uwierzytelniania.

Adaptacja wzorców biometrycznych w usługach sektora bankowego jest dość znacząca w porównaniu z innymi sektorami gospodarki wykorzystującymi rozwiązania informatyczne. Z opracowania przygotowanego przez serwis bankier.pl⁵⁰ wynika, że co najmniej 12 banków w Polsce (w tym wszystkie czołowe na rynku) pozwala na logowanie się do aplikacji za pomocą odcisku palca. Dwa banki pozwalają także na użycie innych metod biometrycznych (skan twarzy lub analiza próbki głosu) w celu dokonania uwierzytelnienia do bankowości mobilnej. Dodatkowo PKO BP prowadził testy tzw. bio-stanowisk umożliwiających weryfikację tożsamości z wykorzystaniem takich cech, jak: podpis, skan naczyń krwionośnych dłoni, głos czy skan twarzy. Ze względu na coraz powszechniejsze instalowanie w urządzeniach mobilnych różnego rodzaju czujników, zwiększy się udział aplikacji mobilnych wykorzystujących metody biometryczne. Należy spodziewać się, że w tym kierunku będzie też podążał rynek aplikacji związanych z sektorem finansowym, w tym z bankowością. Warto jednak podkreślić, że nawet szerokie upowszechnienie metod opartych na biometrii fizycznej nie wyeliminuje uciążliwości związanych z samym faktem konieczności poddania się procedurze uwierzytelnienia. Co najwyżej procedura ta będzie przebiegała mniej problematycznie w porównaniu do klasycznych sposobów zabezpieczeń systemów informatycznych. Wynika to z tego, że tradycyjna biometria oraz obecnie wykorzystywane metody mają dwie podstawowe cechy wspólne: binarny rezultat przeprowadzanego procesu kontroli użytkownika (uwierzytelnienie powiodło się lub nie) oraz konieczność umiejscowienia uwierzytelnienia jako osobnego kroku w całym procesie realizacji usługi przez użytkownika (metody wymagają od użytkownika interakcji polegającej na potwierdzeniu tożsamości).

⁴⁸ A. Urban i T. Woszczynski, *Biometryczne uwierzytelnianie klienta w oddziale bankowym*, „Gazeta Bankowa” 2012, 4, s. 86–87.

⁴⁹ TrendForce. Penetracja rynkowa smartfonów z czujnikami linii papilarnych 2018. <https://press.trendforce.com/press/20180111-3049.html>; DigiTimes. Penetracja rynkowa smartfonów z czujnikami linii papilarnych 2018. 2018. <http://www.digitimes.com/news/a20160818PD208.html>; androidauthority.com. Penetracja rynkowa smartfonów z czujnikami linii papilarnych 2018. <https://www.androidauthority.com/2018-smartphones-fingerprint-sensors-803905/>; statista.com. Penetracja rynkowa smartfonów z czujnikami linii papilarnych 2018. <https://www.statista.com/statistics/522058/global-smartphone-fingerprint-penetration/>

⁵⁰ B. Wojciech, *Biometria w bankowości. Co za jej pomocą załatwimy dziś w banku?*, 2017. <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Biometria-w-bankowosci-Co-za-jej-pomoca-zalatwimy-dzis-w-banku-7542743.html>

Druga cecha oznacza, że każda operacja jest autoryzowana oddzielnie. Pod tym względem metody biometrii behawioralnej różnią się od tradycyjnej dość zasadniczo. Tutaj bowiem uwierzytelnianie może być procesem ciągłym odbywającym się niejako równolegle „w tle” (uwierzytelnianie pasywne). Autoryzacja może zatem być realizowana w sposób nie wymagający interakcji z użytkownikiem. Ponadto rezultat procesu identyfikacji użytkownika nie ma charakteru binarnego, lecz jest ciągłą miarą prawdopodobieństwa. Sytuacja taka ma oczywiście swoje zalety i wady. Zestawiając cechy biometrii behawioralnej z wcześniej wspomnianymi sposobami zabezpieczania systemów informatycznych, możemy stwierdzić, że metody te ze względu na wymienione różnice będą miały nieco odmienne zastosowania. W niektórych zaś przypadkach mogą się doskonale uzupełniać, tworząc środowiska o podwyższonym poziomie bezpieczeństwa, bez redukcji poziomu wygody użytkownika.

Fakt, że metody biometrii behawioralnej mogą nie dawać całkowitej pewności co do tożsamości użytkownika aplikacji, przynajmniej na razie uniemożliwia zastosowanie ich jako jedyne go czynnika w procesie uwierzytelniania i autoryzacji. Z drugiej strony metodami tymi można dokonywać pomiarów w sposób ciągły, co pozwala na zastosowanie ich jako dodatkowego elementu zabezpieczeń czy wzbogacenie systemów antyfraudowych. W odróżnieniu od tradycyjnych zabezpieczeń, w biometrii behawioralnej, w zależności od sytuacji, można żądać różnego poziomu pewności określenia tożsamości podmiotu realizującego operację oraz oceny jego intencji. Rozpatrzmy dwa przykłady: sprawdzenie salda konta bankowego oraz transfer środków pieniężnych o znacznej wartości.

Pierwsza sytuacja mogłaby wymagać niższego poziomu pewności w zakresie autoryzacji niż druga, wymagająca zapewne wysokiego poziomu pewności. Ponieważ wiadomo jednak, że nawet tradycyjnie stosowane sposoby zabezpieczeń nie dają bezwzględnej gwarancji poprawności, więc nadal wskazania równoległe przeprowadzanych pomiarów biometrii behawioralnej mogą być zastosowane nadmiarowo w celu dodatkowego zmniejszenia ryzyka przeprowadzenia błędnej identyfikacji.

5. Scenariusze zastosowania biometrii behawioralnej w systemach płatniczych

Dla instytucji oferujących aplikacje mobilne realizujące transakcje finansowe jednym z najważniejszych aspektów jest maksymalizacja poziomu bezpieczeństwa. Jest to pojęcie wieloznaczne, na które może się składać wiele czynników. Jednak część z nich pozostaje pod kontrolą użytkownika (utrzymanie bezpieczeństwa hasła), zainteresowanego także wygodą oferowanych usług.

Jako potencjalne rozwiązanie powyższej sprzeczności celów można zaproponować zastosowanie biometrii behawioralnej w trzech podstawowych scenariuszach.

W pierwszym przypadku byłyby to czynnik zwiększający użyteczność dzięki uwierzytelnianiu ciągłemu (pasywnemu). Dawałoby to możliwość zmniejszenia liczby

sytuacji wymagających weryfikacji tożsamości w sposób tradycyjny i pozwalałoby m.in. na zrealizowanie następującego scenariusza: użytkownik korzysta w aplikacji bankowej z mechanizmu zabezpieczenia przez odcisk palca, hasło albo PIN. Do uwierzytelniania normalnych transakcji, płatności NFC zwykle go nie potrzebuje. Występuje jednak anomalia – którą wykrywa działający w tle systemu biometrii behawioralnej, oznaczając akcję jako potencjalny przypadek fraudu. Dopiero wtedy wymagane jest potwierdzenie tożsamości innym czynnikiem uwierzytelniania.

W drugim przypadku wzrastałaby elastyczność usług – poprzez zastosowanie prawdopodobieństwa będącego wynikiem porównania obecnego zachowania z profilem biometrii behawioralnej użytkownika. Mechanizm taki może być połączony z określeniem innych procedur w zależności od obliczonego poziomu ryzyka akcji. Dzięki temu akcje o mniejszym ryzyku mogą wymagać mniejszej pewności uwierzytelnienia.

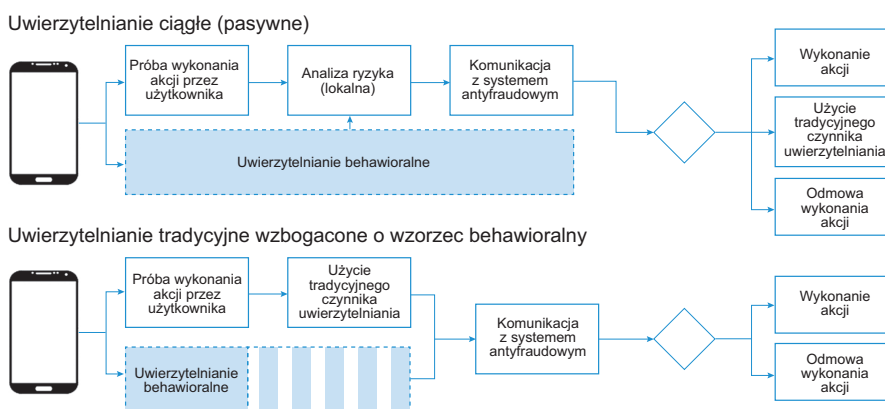
Wreszcie, w trzecim scenariuszu, byłyby to czynnik poprawiający bezpieczeństwo – poprzez wzbogacenie tradycyjnego mechanizmu uwierzytelnienia profilem biometrii behawioralnej użytkownika, na przykład oprócz dotychczasowego czynnika (np. hasła) wykorzystując sygnaturę behawioralną (np. profil dotyku czy zachowania użytkownika) i uzyskując dodatkowe informacje.

Wykorzystane w biometrii behawioralnej algorytmy mogą się automatycznie uczyć na dostarczanych przez użytkowników danych. Każdy przypadek fraudu może pomóc globalnie w automatycznym wykrywaniu następnych. Dopasowanie algorytmów dla pojedynczych użytkowników, np. za każdym razem kiedy użytkownik zaloguje się poprawnie – mimo fałszywie wykrytego przez system fraudu – pozwoli zmniejszyć FRR (odsetek nieudanego uwierzytelnienia uprawnionego użytkownika). Algorytmy behawioralne pozwalają dodatkowo na rekomendację akcji poprzez połączenie «kontekstu» wykonywanej usługi z historią akcji użytkownika. Za pomocą badania profilu behawioralnego w aplikacji bankowej możemy np. zaproponować użytkownikowi autouzupełnienie formularza przelewu albo zlecenie stałe – jest to jednak dodatkowa funkcjonalność, z której użytkownik może zrezygnować.

W różnorodnych scenariuszach realizacji transakcji za pomocą kart lub urządzeń mobilnych wskazane byłoby wykorzystanie dodatkowych technik zabezpieczających. Warunkiem ich wprowadzenia musiałyby jednak być ich nieinwazyjność i transparentność z punktu widzenia użytkownika końcowego. Idealnym mechanizmem do zastosowania byłaby zatem jedna lub kilka połączonych metod biometrii behawioralnej. W przypadku zastosowania takich metod podstawowy schemat realizacji transakcji pozostałby niezmienny. Natomiast jako oddzielny proces – lub wątki w trakcie korzystania z urządzenia mobilnego – dokonywane byłyby pomiary zachowań użytkownika. W momencie konieczności autoryzacji transakcji mechanizm działający w tle wskazywałby szacowane prawdopodobieństwo, że aplikacja jest w interakcji z prawowitym użytkownikiem, a więc podmiotem autoryzowanym do realizacji transakcji. Prawdopodobieństwo to, wynikające z oceny działającego systemu biometrii behawioralnej, umożliwiłoby określenie, czy urządzenie pozostaje pod kontrolą legalnego użytkownika. W szczególnym przypadku

wynik systemu, wyrażony prawdopodobieństwem, może być zaklasyfikowany jako jeden z trzech możliwych poziomów: wysoki – oznacza, że urządzenie jest pod kontrolą autoryzowanego użytkownika; średni – metody biometrii behawioralnej nie są w stanie jednoznacznie wskazać, jaki podmiot aktualnie używa urządzenia mobilnego; niski – prawdopodobnie urządzenie mobilne jest używane przez innego użytkownika. Realizacja scenariusza płatności mobilnej wraz z metodą zabezpieczeń biometrii behawioralnej zobrazowana została na diagramie przedstawionym na rysunku 3.

Rysunek 3. Scenariusze płatności mobilnej z wykorzystaniem metody zabezpieczeń biometrii behawioralnej



Źródło: opracowanie własne.

Podsumowanie

W pracy został scharakteryzowany rynek mobilnych aplikacji bankowych i finansowych oraz najnowsze trendy, mogące mieć w przyszłości zasadniczy wpływ na rozwój tego sektora. Jako jeden z kluczowych elementów została wskazana biometria, która pozwala na realizację usług mobilnych w sposób bezpieczny i wygodny, nie pozbawiony jednak pewnych ograniczeń. Zaprezentowano teoretyczne i praktyczne aspekty wykorzystania metod biometrycznych w mobilnych usługach płatniczych i bankowych do uwierzytelniania/autoryzacji użytkowników. Na podstawie analizy wskazano biometrię behawioralną jako jeden z kluczowych obszarów rozwoju tych metod. Scharakteryzowano ją na podstawie dostępnej literatury i badań oraz zaproponowano scenariusze wdrożenia metod w architekturze mobilnych usług. Poddano także dyskusji istotne cechy przemawiające za korzyściami płynącymi z wykorzystania metod biometrii behawioralnej, a także ich ograniczenia.

Bibliografia

Alotaibi S., Furnell S., & Clarke N., *Transparent authentication systems for mobile device security: A review*, Internet Technology and Secured Transactions (ICITST), 2015 10th International Conference for. IEEE, 2015.

Alzubaidi A., Kalita J., *Authentication of smartphone users using behavioral biometrics*, *IEEE Communications Surveys & Tutorials* 18.3 (2016).

Bailador G. i in., *Analysis of pattern recognition techniques for in-air signature biometrics*, [w:] *Pattern Recognition* 44.10-11 (2011).

Banerjee S.P., Woodard D.L., *Biometric authentication and identification using keystroke dynamics: A survey*, „Journal of Pattern Recognition Research” 2012, 7.1.

Blanco-Gonzalo R. i in., *Handwritten signature recognition in mobile scenarios: Performance evaluation*, 2012 IEEE International Carnahan Conference on Security Technology (ICCST), 2012.

Bo C. i in., *Continuous user identification via touch and movement behavioral biometrics*, Performance Computing and Communications Conference (IPCCC), 2014 IEEE International. IEEE. 2014.

Bo C. i in., *Silentsense: silent user identification via touch and movement behavioral biometrics*, Proceedings of the 19th annual international conference on Mobile computing & networking. ACM. 2013.

Bolle R.M i in., *Guide to biometrics*, Springer Science & Business Media, 2013.

Buriro A. i in., *Itsme: Multi-modal and unobtrusive behavioural user authentication for smartphones*, International Conference on Passwords, Springer, 2015.

Braz C., Robert J.M., *Security and usability: the case of the user authentication methods*, IHM, 2006, Vol. 6.

Cegiełko Sz., *„Kultura użytkowa zabezpieczeń biometrycznych klientów banków w Polsce na podstawie sondażu internetowego, „Bezpieczny Bank” 2018, 3 (72). DOI: 10.26354/bb.8.3.72.2018*

Czyżewski A. i in., *Analysis of results of large-scale multimodal biometric identity verification experiment*, IET Biometrics 2018, 8(1).

Damaševicius R. i in., *„Smartphone user identity verification using gait” characteristics*, *Symmetry* 2016, 8.10.

Deb D. i in., *Actions Speak Louder Than (Pass) words: Passive Authentication of Smartphone Users via Deep Temporal Features*, arXiv preprint arXiv:1901.05107 (2019).

Fridman L. i in., *Active authentication on mobile devices via stylometry, application usage, web browsing, and GPS location*, *IEEE Systems Journal* 2017, 11.2.

Giuffrida C. i in., *I sensed it was you: authenticating mobile users with sensor-enhanced keystroke dynamics*, International Conference on Detection of Intrusions and Malware, and Vulnerability Assessment, Springer, 2014.

Guerra-Casanova J. i in., *Authentication in mobile devices through hand gesture recognition*, „International Journal of Information Security” 2012, 11.2.

Hoang T., Choi D., *Secure and privacy enhanced gait authentication on smart phone*, The Scientific World Journal 2014.

Hosseini Seyedehzahra, *Fingerprint vulnerability: A survey*, 2018 4th International Conference on Web Research (ICWR). IEEE, 2018.

Imgraben J., Engelbrecht A., Choo K.R., *Always connected, but are smart mobile users getting more security savvy? A survey of smart mobile device users*, Behaviour & Information Technology 2014, 33.12.

Jain A., Hong L., Pankanti S., *Biometric identification*, Communications of the ACM 2000, 43.2.

Jain A.K., Bolle R., Pankanti S., eds. *Biometrics: personal identification in networked society*, Vol. 479, Springer Science & Business Media, 2006.

Kałużny S., *Behavioural Profiling Authentication Based on Trajectory Based Anomaly Detection Model of User's Mobility*, International Conference on Business Information Systems, Springer, 2017.

Karnan M., Akila M., Krishnaraj N., *Biometric personal authentication using keystroke dynamics: A review*, Applied Soft Computing 2011, 11.2.

Kindt E.J., *An Introduction into the Use of Biometric Technology*, [w:] *Privacy and Data Protection Issues of Biometric Applications*, Springer, 2013.

Li F. i in., *Active authentication for mobile devices utilising behaviour profiling*, „International Journal of Information Security” 2014, 13.3.

Li F. i in., *Behaviour profiling for transparent authentication for mobile devices*, European Conference on Cyber Warfare and Security, Academic Conferences International Limited, 2011.

Li L., Zhao X., Xue G., *Unobservable re-authentication for smartphones*, NDSS, 2013.

Martinez-Diaz M. i in., *Mobile signature verification: Feature robustness and performance comparison*, IET Biometrics 2014, 3.4.

Meng W. i in., *Surveying the development of biometric user authentication on mobile phones*, IEEE Communications Surveys & Tutorials 2015, 17.3.

Patel V.M., Ratha N.K., Chellappa R., *Cancelable Biometrics: A review*, IEEE Signal Processing Magazine 2015, 32.5. ISSN: 1053-5888. DOI: 10.1109/MSP.2015.2434151.

Patel V.M. i in., *Continuous user authentication on mobile devices: Recent progress and remaining challenges*, IEEE Signal Processing Magazine 2016, 33.4.

Piekarczyk M., Ogiela M.R., *On using palm and finger movements as a gesture-based biometrics*, Intelligent Networking and Collaborative Systems (INCOS), 2015 International Conference on, IEEE, 2015.

Primo A. i in., *Context-aware active authentication using smartphone accelerometer measurements*, Computer Vision and Pattern Recognition Workshops (CVPRW), 2014 IEEE Conference on, IEEE, 2014.

Radha N., Karthikeyan S., *An evaluation of fingerprint security using noninvertible biohash*, „International Journal of Network Security & Its Applications (IJNSA)” 2011, 3.4.

Raja K.B. i in., *Multi-modal authentication system for smartphones using face, iris and periocular*, Biometrics (ICB), 2015 International Conference on, IEEE, 2015.

Roy Aditi i in., *Evolutionary methods for generating synthetic masterprint templates: Dictionary attack in fingerprint recognition*, 2018 International Conference on Biometrics (ICB), IEEE, 2018.

Saeed K., *Biometrics principles and important concerns*, Biometrics and Kansei Engineering, Springer, 2012.

Saevanee H. i in., *Continuous user authentication using multi-modal biometrics*, Computers & Security 2015, 53.

Staszczyk M., *Ochrona konsumentów korzystających z usług bankowości elektronicznej na przykładzie ankiety przeprowadzonej wśród osób pracujących i/lub studiujących w Łodzi*, „Bezpieczny Bank” 2016, 1 (62).

Tresadern S. i in., *Mobile biometrics (mobio): Joint face and voice verification for a mobile platform*, IEEE pervasive computing, 2012.

Urban A., Woszczyński T., *Biometryczne uwierzytelnianie klienta w oddziale bankowym*, „Gazeta Bankowa” 2012, 4.

Wójtowicz A., Joachimiak K., *Model for adaptable context-based biometric authentication for mobile devices*, Personal and Ubiquitous Computing 2016, 20.2.

Woo R.H., Park A., Hazen T.J., *The MIT mobile device speaker verification corpus: data collection and preliminary experiments*, Speaker and Language Recognition Workshop, 2006, IEEE Odyssey 2006: IEEE, 2006.

Yang L. i in., *Unlocking smart phone through handwaving biometrics*, IEEE Transactions on Mobile Computing 14.5, 2015.

Zakonnik Ł., Czerwonka P., *Płatności mobilne w Polsce – analiza SWOT*, Studia i Materiały Polskiego Stowarzyszenia Zarządzania Wiedzą/Studies & Proceedings Polish Association for Knowledge Management 71, 2014.

Zou L., Qianhua H., Xiaohui F., *Cell phone verification from speech recordings using sparse representation*, Acoustics, Speech and Signal Processing (ICASSP), 2015 IEEE International Conference on, IEEE, 2015.

Związek Banków Polskich, *Biometria w bankowości i administracji publicznej*, Warszawa 2009.

Źródła internetowe

Androidauthority.com. *Penetracja rynkowa smartfonów z czujnikami linii papilarnych 2018*. <https://www.androidauthority.com/2018-smartphones-fingerprint-sensors-803905/> (dostęp: 10.09.2018).

Boczoń W., Bankier.pl. *Biometria w bankowości. Co za jej pomocą załatwimy dziś w banku?* <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Biometria-wbankowosci-Co-za-jej-pomoca-zalatwimy-dzis-w-banku7542743.html> (dostęp: 10.09.2018).

Bkav „*Bkav's new mask beats Face ID in "twin way": Severity level raised, do not use Face ID in business transactions*” http://www.bkav.com/d/top-news//view_content/content/103968/bkav%EF%BF%BDs-new-mask-beats-face-id-in-twin-way-severity-level-raised-do-not-use-face-id-in-business-transactions (dostęp: 10.03.2019).

DigiTimes. *Penetracja rynkowa smartfonów z czujnikami linii papilarnych 2018.*

2018. <http://www.digitimes.com/news/a20160818PD208.html> (dostęp: 10.09.2018).

Mastercard. *Raport Mastercard Bankowość mobilna – trendy i wyróżniki oferty w Polsce i na świecie*, http://konferencje.alebanc.pl/wp-content/uploads/2017/06/PM.Bankowosc-mobilna.Adam_Splawski.Mastercard.pdf (dostęp: 10.09.2018).

Narodowy Bank Polski (NBP), Informacja o rozliczeniach pieniężnych i rozrachunkach międzybankowych w III kwartale 2017 r., https://www.nbp.pl/systemplacniczy/publikacje/2017_3.pdf?v=20171023 (dostęp: 10.09.2018).

PwC. *Mobile Payment Report 2017*, <https://www.pwc.de/mobilepayment> (dostęp: 10.09.2018).

Statista.com. *Penetracja rynkowa smartfonów z czujnikami linii papilarnych 2018.*

2018. <https://www.statista.com/statistics/522058/global-smartphone-fingerprintpenetration/> (dostęp: 10.09.2018).

Telesign, Lawless Research. *Beyond the Password: The Future of Account Security*. <https://www.telesign.com/wp-content/uploads/2016/06/Telesign-ReportBeyondthePassword-June-2016-1.pdf> (dostęp: 10.09.2018).

Thakkar, Danny. *Top Five Biometrics: Face, Fingerprint, Iris Palm, and Voice*. Ed. by bayometric.com. <https://www.bayometric.com/biometricsface-finger-iris-palm-voice/> (dostęp: 10.09.2018).

TrendForce. *Penetracja rynkowa smartfonów z czujnikami linii papilarnych 2018.*

2018. <https://press.trendforce.com/press/201801113049.html> (dostęp: 10.09.2018).

Uryniuk J., *Alior, ING i SGB wycofują z oferty płatności mobilne NFC. Usługa będzie dostępna już tylko w dwóch bankach*, <https://www.cashless.pl/wiadomosci/platnosci-mobilne/2174-alior-ing-isgb-wycofuja-z-oferty-platnosci-mobilne-nfc-uslugabedzie-dostepna-juz-tylko-w-dwoch-bankach> (dostęp: 10.09.2018).

Visa – *Digital Payments Study 2017*. <https://www.visa.pl/o-nas/aktualnosci/upowszechnienie-pieniadza-mobilnego-wpolsce-77-percent-badanych-uzywa-smartfonow-dobankowania-i-codziennych-platnosci-2190949> (dostęp: 10.09.2018).

Visa. *Visa – Digital Payments Study 2017 ikonografia*. <https://www.visa.pl/o-nas/aktualnosci/infografika-digital-paymentsstudy-2017-71231> (dostęp: 10.09.2018).

Visa. *European consumers ready to use biometrics for securing payments 2017*. <https://www.visaeurope.com/newsroom/news/european-consumers-ready-for-biometrics> (dostęp: 10.09.2018).

Recenzje



Piotr S. Juda

John Waupsh, *BankRuption. Przełom w bankowości – w jaki sposób bankowość lokalna może przetrwać FinTech*,
Wydawca: Bankowy Ośrodek Doradztwa i Edukacji Sp. z o.o.,
Poznań 2018, s. 277, ISBN: 978-83-948517-4-3,
przekład Małgorzata Małecka

Staraniem Bankowego Ośrodka Doradztwa i Edukacji polskiemu czytelnikowi została udostępniona książka amerykańskiego eksperta Johna Waupsha. Działalność zawodowa autora koncentruje się w obszarze FinTech i amerykańskiej bankowości lokalnej. Należy zwrócić uwagę, że na rynku amerykańskim segment bankowości lokalnej odgrywa zdecydowanie większą rolę niż na rynku polskim. Mierząc jego znaczenie udziałem w skonsolidowanym sektorowo saldzie depozytów, jest on dwuipółkrotnie większy i wynosi ok. 25%, podczas gdy w Polsce oscyluje w granicach 10%. Podmiotowo segment bankowości lokalnej w USA składa się z unii kredytowych i komercyjnych banków lokalnych. W Polsce do tego segmentu można zaliczyć banki spółdzielcze i spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe. Oczywiście w porównaniu z warunkami polskimi inna jest skala działalności lokalnych banków amerykańskich. System Rezerwy Federalnej kwalifikuje banki o sumie aktywów poniżej 10 mld USD jako bankowość lokalną, zaś amerykańskie organy licencyjne i nadzoru skłaniają się do kwoty 1 mld USD jako wartości granicznej – choć 330 banków zostało zakwalifikowanych do tego segmentu, mimo że posiada większą sumę bilansową.

1. Historia lubi się powtarzać

Z punktu widzenia czytelnika polskiego interesujące może być to, że na polskim rynku nie ma komercyjnych banków lokalnych. Mimo silnego wsparcia władz lokalnych zniknęły z „bankowej mapy Polski” takie podmioty jak Bank Komunalny w Gdyni, Górnośląski Bank Gospodarczy, Bank Współpracy Regionalnej, Bank Świętokrzyski czy Bank Podlaski. Pierwsze trzy nie wytrzymały konkurencji ze strony banków ogólnokrajowych. Bank Komunalny w Gdyni po sześciu latach samodzielnego istnienia w 1999 roku przeszedł pod kontrolę skandynawskiej grupy bankowej Nordea. Górnośląski Bank Gospodarczy po pięciu latach samodzielnego działania został przejęty w 1995 roku przez Powszechny Bank Gospodarczy, a po kolejnych dwóch latach sprzedany do Getin Holding. Po przejęciu dwóch banków regionalnych (Banku Przemysłowego i Wschodniego Banku Cukrownictwa) rozpoczął on realizację strategii banku krajowego. Inną ścieżką potoczyły się losy Banku Świętokrzyskiego i Banku Podlaskiego. Zostały one przejęte przez podmioty specjalizujące się w udzielaniu kredytów konsumpcyjnych (*consumer finance*). Były nimi grupa Lukas (przejęto Bank Świętokrzyski) i American International Group (przejęto Bank Podlaski).

Opisane wyżej przykłady pokazują, że silne trendy rynkowe i makroekonomiczne potrafią zmienić strukturę rynku w sposób trwały i głęboki. W tamtym czasie wyzwaniem dla nowo powstającej bankowości lokalnej była trwająca do 1997 roku hiperinflacja i związana z tym erozja bazy kapitałowej banków z jednej strony, a z drugiej strony – wysokie stopy procentowe skutecznie zniechęcały nowo powstający biznes do zaciągania kredytów. Natomiast bankowość spółdzielczą skutecznie ochroniły subwencje do kredytów skupowych.

Dzisiaj sytuacja jest inna. Funkcjonujemy w środowisku niskich stóp procentowych, ale postępująca w szybkim tempie i wielu aspektach życia społecznego i gospodarczego digitalizacja aktualnym czyni pytanie, o zdolności adaptacyjne mniejszych podmiotów finansowych, a więc także bankowości lokalnej, do zmian rynkowych.

2. Brak dyscypliny naukowej nie musi być wadą

Recenzowana książka nie jest opracowaniem naukowym, nie stoi za nią jakikolwiek system badań. Jest natomiast owocem obserwacji i przemyśleń człowieka związanego z branżą FinTech i środowiskiem bankowości lokalnej. Dominują obserwacje z rynku amerykańskiego, incydentalnie pojawiają się przykłady z rynku brytyjskiego. Odrobinę więcej miejsca autor poświęca rynkowi chińskiemu. Ciekawostką, która może świadczyć o szerokich horyzontach autora, jest przywołanie jako przykładu innowacyjności mobilnego wpłatometru polskiego Idea Banku.

Książka składa się z przedmowy oraz pięciu rozdziałów – z których kilkustronicowe pierwszy i ostatni pełnią odpowiednio funkcję wstępu i zakończenia. W drugim rozdziale zatytułowanym „Bankowość lokalna źle funkcjonuje” autor poddaje krytycz-

nej analizie dzisiejszy sposób funkcjonowania tego rodzaju bankowości. W rozdziale trzecim – „Szansa dla lokalnych instytucji finansowych”, wskazuje na możliwości stawiane przez rozwój FinTechów i digitalizacji. W rozdziale czwartym „Rady od innych” autor oddał głos ponad 20 ekspertom z rynku amerykańskiego. W bardzo swobodny sposób dzielą się oni swoimi przemyśleniami co do roli liderów bankowości lokalnej w przeskoczeniu przepaści dzielącej ich od przyszłości. Autor przywołuje około sto źródeł, co świadczy o dobrym udokumentowaniu publikacji.

Otrzymały w ten sposób obraz sytuacji, wyzwań i możliwych rozwiązań może sprawiać wrażenie niespójnego, a uważny czytelnik wychwyci sprzeczności. Czytelnik nie otrzyma jasnego i precyzyjnego modelu działania w rodzaju „Modelu Pięciu Sił” Michaela E. Portera. W zamian za to dostanie całkiem spory zbiór wartych rozważenia przemyśleń, uwag i sugestii. Czasami oczywistych, czasami kontrowersyjnych, ale zawsze inspirujących. Książka nie jest usystematyzowaną analizą SWOT bankowości lokalnej, ale może być pomocą w jej przeprowadzeniu.

Fakt, że pozycja ta jest zdominowana głównie przez obserwacje z rynku amerykańskiego, może być raczej zaletą niż wadą. Po pierwsze rynek amerykański jest bardziej rozwinięty od polskiego – w szczególności z zakresie e-commerce oraz FinTech. Po drugie – zarówno gospodarka amerykańska, jak i system bankowy USA, lepiej poradziły sobie z wychodzeniem z kryzysu 2008 r. A więc warto zapoznać się z przemyśleniami ludzi z tamtego rynku. Po trzecie – bankowość lokalną w USA i Polsce dotyczą podobne problemy. Są nimi: ekspansja banków uniwersalnych, presja ze strony FinTech i bariery nakładów inwestycyjnych na niezbędny rozwój technologii, a także wyludnianie się obszarów wiejskich i niskozurbanizowanych, typowych dla działalności bankowości lokalnej. Wspólne są też problemy związane z presją konsolidacyjną.

Na stronach internetowych książki, w sekcji o Johnie Waupsh (<http://bankruption.com/meet-john/>) jest ona scharakteryzowana jako «przewodnik przetrwania dla banków lokalnych i unii kredytowych w obliczu ogromnej globalnej konkurencji i startupów FinTech».

Podmioty w sytuacji zagrożenia znajdują się w różnym położeniu rynkowym, ich organizacje charakteryzuje różny stopień sprawność działania, dysponują różnicowanymi zasobami doświadczeń i kompetencji, zasobami rzeczowymi i kapitałowi. Dlatego też nie ma jednej, uniwersalnej ścieżki wyjścia z trudnej sytuacji. Wydaje się jednak, że można wyodrębnić cztery elementy, kluczowe w obecnych warunkach polskiego rynku bankowości lokalnej. Są nimi:

- (i) model bankowości relacyjnej w dobie analityki giga danych,
- (ii) utrzymywanie relacji z klientami korzystającymi z personalnych, mobilnych urządzeń elektronicznych,
- (iii) stosunek bankowości lokalnej do FinTech,
- (iv) skala działania bankowości lokalnej i efektywność kosztowa.

W dalszej części omówiono, na ile i w jaki sposób książka odnosi się do tych wymienionych problemów.

3. Bankowość relacyjna w dobie analityki giga danych

Książka nie zawiera jasno, precyzyjnie, *expressis verbis* sformułowanej hipotezy, ale nie można mieć wątpliwości, że zdaniem Johna Wauspha obecne modele bankowości lokalnej nie mają przyszłości. Bez istotnych zmian i absorpcji technologii informatycznych do procesów komercyjnych bankowość lokalna nie przetrwa. Pierwszy podtytuł pierwszego rozdziału brzmi „Bankowość lokalna nie ma przyszłości”. John Waupsh stawia śmiałą tezę, że „nawiązane w odpowiednim czasie (...) i odpowiednio ukształtowane cyfrowe interakcje stają się podstawą relacji, zaufania i zrozumienia” (s. 3). To stwierdzenie warto skonfrontować z danymi przywołanymi przez jednego z wypowiadających się w czwartym rozdziale eksperta, że 75% małych przedsiębiorców jest zadowolonych z swojego „małego banku” kredytodawcy. W przypadku gdy kredytodawcą jest „duży bank”, poziom zadowolenia spada do 51%, a w przypadku kredytodawcy internetowego poziom zadowolenia wynosi 15%. Siła kredytodawców internetowych polega na szybkości decyzji, prostocie procesu aplikacyjnego oraz szybkości decyzji kredytowej. Ich słabością są oprocentowanie pożyczki i niekorzystne warunki spłaty. Mniej zdigitalizowane małe banki uzyskują przewagę konkurencyjną w obszarze przejrzystości, warunków spłaty i oprocentowania. Klienci narzekają natomiast na długi czas oraz skomplikowanie procesu podejmowania decyzji. (s. 196, 197). Z podanego przykładu widzimy, że teza o wyższości zarządzania poprzez analizy bazodanowej nad typową bankowością relacyjną nie jest oczywista. Wniosek ten potwierdzają też podane niżej przykłady analizy sprzedaży jedno- i wielokanałowej.

O tym, że „moneta ma dwie strony” przekonać się można z lektury wypowiedzi Matta Davisa. Zwraca on uwagę, że „instytucje finansowe działają w branży koncentrującej się na człowieku i rozwiązywaniu jego problemów”. Korzystanie z petabajtów danych nie musi eliminować lokalnego podejmowania decyzji. Jest raczej jego uzupełnieniem, a nie odwrotnie (s. 182–186).

4. Klient wielokanałowy jest bardziej opłacalny

W rozdziale drugim autor proponuje poszukiwanie inspirujących przykładów poza branżą bankową. Nie ulega wątpliwości, że w handlu detalicznym doświadczenia w zakresie wykorzystywania technik internetowych są bardzo bogate i warto do nich sięgać. John Waupsh cytuje głównego dyrektora d/s handlowych Walmart, który podaje, że klient korzystający wyłącznie ze sklepu stacjonarnego wydaje rocznie średnio 1400 USD, klient korzystający ze sklepu internetowego wydaje kilkaset dolarów. Natomiast klient dokonujący zakupów w obu kanałach wydaje średnio 2500 USD rocznie (s. 97). Na sąsiednich stronach można znaleźć kilka innych przykładów potwierdzających tę tezę.

W ramach tej tematyki warto zwrócić uwagę na trzy wypowiedzi ekspertów w rozdziale czwartym. Penny Crosman uważa, iż przekonanie o bankowości lokalnej jako

skazanej na porażkę, a oddziałach jako przeżytku – należy traktować z daleko posuniętą ostrożnością. Następnie w pięciu kolejnych punktach podaje kilka bardzo zrównoważonych rad. Warta podkreślenia jest myśl zawarta w punkcie 2: „Zrozumienie ludzi z którymi prowadzisz interesy, ich charakterów, potrzeb, problemów, sprawia, że możesz podejmować mądre decyzje kredytowe i wspomagać ich nie tylko zgodnie z oficjalnymi regułami. Venmo, Apple i duże banki nie mogą współzawodniczyć z tobą w tej dziedzinie”. Następnie podkreśla znaczenie jakości aplikacji mobilnej i podaje kilka ciekawych pomysłów na współpracę z FinTechami (s. 181 i następne).

Bardziej rozbudowaną strukturę ma wypowiedź Hala Coxona. Zawiera praktyczne rady, jak przekształcać bank lokalny z systemu jedno- na wielokanałowy. Zwraca uwagę na konieczność zintegrowania i zestandaryzowania procesów sprzedaży niezależnie od kanału. Wymaga to odpowiedniego szkolenia personelu i zarządzania nim. Systemy technologiczne powinny działać płynnie, poprawnie i intuicyjnie. Mimo dużego nacisku na digitalizację procesów należy zwracać uwagę na budowanie relacji i nie zapominać o tym w systemach wynagradzania. Jak przystało na amerykańskiego konsultanta, przypomina o konieczności stworzenia systemu mierzenia postępów i sukcesu (s. 176–180).

Wypowiedź Jima Marousa to krótki esej na temat konieczności rozwoju wielokanałowego. Punktem wyjścia jest zidentyfikowanie podstawowych współczesnych priorytetów bankowych. Są nimi kolejno: zwiększenie rentowności, zapewnienie zgodności regulacyjnej, wzrost dochodów i obniżenie podstawy kosztów. Trudno z taką listą polemizować. Marous zwraca uwagę na to, że wzrost udziału w rynku grupy „Millenials” sprzyja digitalizacji, a konkurentem banków będą nie tylko inne banki, ale także dostawcy płatności i wydawcy kart kredytowych. Z drugiej strony należy mieć świadomość wysokich kosztów cyfryzacji, konieczności doboru odpowiedniej technologii i integracji systemów. Powołując się na badania firmy Oracle, Jim Marous stawia tezę, że klienci oczekują dostępu do zsynchronizowanych kanałów cyfrowych. Zwraca uwagę, że zdaniem klientów banki niewystarczająco wspierają lojalność. W sytuacji gdy zarówno technika, jak i rozwiązania prawne ułatwiają zmianę banku, to konkluzja autora w tym zakresie nie może zostać zignorowana. Wśród pięciu kluczowych umiejętności dla przeprowadzenia transformacji banku wymienia zdolność do współpracy z branżą FinTech, inwestycje w analitykę predykcyjną i technologie mobilne (s. 206–220).

Z tej krótkiej analizy czterech wypowiedzi wyciągnąć można cztery wnioski:

- (i) przyszłością jest model wielokanałowy z odpowiednio zbilansowanym udziałem oddziałów i zintegrowanych kanałów mobilnych,
- (ii) korzystanie z owoców FinTech jest niezbędne dla osiągnięcia sukcesu,
- (iii) lojalność klientów jest zagrożona i wymaga wsparcia analitycznego i technologicznego,
- (iv) bariera nakładów inwestycyjnych i efekt skali działalności ma znaczenie.

5. Efektywna współpraca z FinTech

Zagadnienie współpracy bankowości lokalnej z FinTech cechuje pewien stopień skomplikowania. Przede wszystkim obie te grupy podmiotów różnią się kulturą organizacyjną. Banki mają swoją grupę klientów. Ich ruch w kierunku cyfryzacji relacji z klientem jest ruchem adaptacyjnym do zmieniających się warunków, realizacją koncepcji „podążaj za potrzebami klienta” (*follow client needs*). FinTech jako przedstawiciel prądu *New Technology* dąży do tworzenia technologii pokazującej klientowi nowe możliwości (*show the client opportunities/create needs*). Już zestawienie tych dwóch różnych cech pokazuje, że wybór partnerów z grupy FinTech to niełatwy proces, obciążony ponadprzeciętnym ryzykiem.

John Waupsh, człowiek związany z FinTech, zna tę branżę od podszewki. W omawianej książce daje wyraz swojemu profesjonalizmowi. Uważne wczytanie się w opinie autora oraz zaproszonych przez niego ekspertów pomogą uniknąć kosztownych pomyłek.

W trzecim rozdziale autor przestrzega przed kupowaniem punktowych rozwiązań, których słabością jest skalowalność oraz zdolność do konwersji i integracji (s. 116). Warto uważnie przeczytać rozważania autora na temat współpracy ze startupami FinTech. Startupy:

- (i) zaniżają liczbę konkurencyjnych organizacji,
- (ii) zaniżają koszty integracji,
- (iii) przeceniają znaczenie innowatorów i wczesnych naśladowców,
- (iv) nie doceniają znaczenia długotrwałego zaufania,
- (v) przeceniają bierność ludzką w świecie bankowości,
- (vi) nie doceniają regulacji, związanych z nimi dodatkowych kosztów prowadzenia działalności oraz ich bolesnych konsekwencji,
- (vii) lekceważą trudności związane ze współpracą międzypokoleniową,
- (viii) przeceniają wartość swoich produktów.

Każdy z tych punktów ma swoje interesujące – a momentami nawet błyskotliwe rozwinięcie (s. 123–128).

6. Skala działania i efektywność kosztowa

W biznesie bankowym niezwykle istotna jest sprawność operacyjna. Stosunek kosztów do sumy aktywów i kosztów operacyjnych do dochodów to podstawowe wskaźniki efektywności. Z drugiej strony banki muszą coraz więcej inwestować w technologię. Dzieje się to zarówno ze względów rynkowych, jak i regulacyjnych. Odpowiedzią na te trendy jest postępująca konsolidacja. Od początku XXI w. na rynku amerykańskim liczba unii kredytowych zmalała o 50% przy rosnących aktywach tego sektora. Autor używa wprost określenia, że „kluczowym zagrożeniem dla modelu bankowości lokalnej jest brak skali” (s. 133). Klienci banku zwracają uwagę

na jakość obsługi, ale również dostępność produktów. Wydaje się, że są w stanie tolerować do pewnego stopnia niższą jakość obsługi w zamian za szerszą gamę produktów. Autor stawia tezę, że „dla współczesnych konsumentów najważniejsze jest doświadczenie z produktem” (s. 137). Taka sytuacja wymaga po stronie banku kreatywnego myślenia. Bank nie musi ograniczać się do sprzedaży własnych produktów. Przykładem jest sprzedaż kart płatniczych organizacji międzynarodowych. To nie banki są właścicielami produktu. Wykorzystują produkt zewnętrznego dostawcy do poprawy jakości swojego produktu (rachunku bankowego), nie tracąc „własności klienta”.

Warto zwrócić uwagę, że technologia mobilna wyeliminowała konieczność zmiany banku w sytuacji zmiany miejsca zamieszkania lub zatrudnienia, gdyż sprawny internetowo bank jest dostępny z każdego miejsca i w każdym czasie. Zwraca na to uwagę w swoim eseju Jim Bruene (s. 155–172).

Dla osiągnięcia wymaganej sprawności operacyjnej podmioty bankowości lokalnej będą musiały skoncentrować swoje zasoby na podstawowym zakresie działalności – usługach bankowych. Przetwarzanie danych, zarządzanie infrastrukturą bankowości internetowej, zarządzanie aktywami cyfrowymi, automatyzacja marketingu – to usługi, które zdaniem Johna Waupsha mogą zostać przekazane zewnętrznym dostawcom. Na znaczenie outsourcingu w działalności unii kredytowych zwraca uwagę Julie Esser w swojej krótkiej, ale bardzo treściwej wypowiedzi (s. 186–187).

Przywoływany już wcześniej Matt Davis zauważa konieczność współpracy banków w zakresie opracowywania produktów, doskonalenia wydajności zaplecza administracyjnego czy inwestycji technologicznych.

Warto zwrócić uwagę, że odpowiedzią na rosnące wymagania w zakresie zarządzania ryzykiem zgodności może być RegTech.

Podsumowanie

Podsumowując, można powiedzieć, że czytelnik otrzymuje ciekawą książkę napisaną z dużą swobodą (z wszystkimi zaletami i wadami takiego podejścia). Autorzy (używam liczby mnogiej pamiętając o wypowiedziach ekspertów w czwartym rozdziale) podają wiele przykładów ze swojej praktyki oraz konkretnych rad. Niektóre z nich warto zachować i sięgać do nich jak do check listy przy podejmowaniu własnych działań. Przemyslenia zawarte w publikacji nie zawsze są spójne, ale z pewnością wystarczająco głębokie. Polski czytelnik może odnieść wrażenie, że pod względem bankowości internetowej polski rynek jest bardziej zaawansowany niż amerykańska bankowość lokalna. Z drugiej jednak strony rynek FinTech w USA jest chyba bardziej zaawansowany niż w Polsce. Książkę bez wątpienia warto przeczytać pamiętając, że również i zdaniem Jacka Waupsha „nigdy jedna książka (może za wyjątkiem niniejszej), jeden mówca (...) nie powinni mieć całkowitego wpływu na twoje poglądy dotyczące perspektyw bankowości” (s. 79).