

Nr 1(66) 2017

ISSN 1429-2939

BEZPIECZNY BANK

BFG

BANKOWY FUNDUSZ GWARANCYJNY

Nr 1(66) 2017

**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:

Jan Szambelańczyk – redaktor naczelny
Małgorzata Iwanicz-Drozdowska
Ryszard Kokoszczyński
Monika Marcinkowska
Jan Krzysztof Solarz
Ewa Kulińska-Sadłocha
Ewa Miklaszewska
Małgorzata Polak – sekretarz redakcji
Ewa Teleżyńska – sekretarz redakcji

RADA PROGRAMOWO-NAUKOWA:

Piotr Nowak – Przewodniczący
Paola Bongini
Santiago Carbo-Valverde
Dariusz Filar
Andrzej Gospodarowicz
Leszek Pawłowicz
Krzysztof Pietraszkiewicz
Jerzy Pruski

Artykuły publikowane w **BEZPIECZNYM BANKU** są recenzowane.

Za publikację naukową w **BEZPIECZNYM BANKU** Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego przyznał trzynaście punktów.

Wydanie papierowe czasopisma Bezpieczny Bank jest wersją pierwotną.

REDAKCJA:

Krystyna Kawerska

WYDAWCA:

Bankowy Fundusz Gwarancyjny

ul. Ks. Ignacego Jana Skorupki 4
00-546 Warszawa

SEKRETARIAT REDAKCJI:

Ewa Teleżyńska, Małgorzata Polak
Telefon: 22 583 08 78, 22 583 05 74
e-mail: ewa.telezynska@bfg.pl; malgorzata.polak@bfg.pl

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

www.bfg.pl



Opracowanie komputerowe, druk i oprawa:
Dom Wydawniczy ELIPSA
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa
tel./fax 22 635 03 01, 22 635 17 85
e-mail: elipsa@elipsa.pl, www.elipsa.pl

W numerze

Jan Szambelańczyk – *Od Redakcji* 7

Problemy i poglądy

Aleksandra Nadolska, *Źródła regulacji i nadzoru nad bankami funkcjonującymi na rynku finansowym Unii Europejskiej – zagadnienia prawnoporównawcze w kontekście analizy trylematu finansowego* 9

Anna Dobrzańska, Jarosław Michalewicz, *Pokryzysowe regulacje w zakresie systemowo ważnych banków. Koniec problemu TBTF?* 32

Magdalena Kozińska, *Przegląd źródeł finansowania dostępnych dla instytucji kredytowej działającej w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem awaryjnych źródeł płynności i kapitału* 60

Dorota Ślażyńska-Kluczek, *Analiza funkcji organów nadzoru wobec krajowych instytucji płatniczych* 107

Tomasz J. Dąbrowski, *Współczesny bank – między instytucją zaufania publicznego a przedsiębiorstwem* 129

Iwa Kuchciak, Artur Mikulec, *Świadomość finansowa i inkluzja bankowa osób w wieku 50+ w świetle badań pierwotnych* 149

Miscellanea

Maria M. Sadłocha, *Banki w oczach młodzieży licealnej na podstawie badania ankietowego* 174

Recenzje

Dariusz Daniluk – *Jakub Kerlin, Ewolucja roli instytucji gwarantujących depozyty w sieci bezpieczeństwa finansowego Unii Europejskiej* 191

Paweł Smaga – *Błażej Dudkiewicz, Europejski Bank Centralny i nadzór finansowy w Unii Europejskiej a stabilność finansowa* 197

CONTENTS

Jan Szambelańczyk – <i>A word from the Editor</i>	7
---	---

Problems and opinions

Aleksandra Nadolska, <i>Sources of Regulations and Supervision over Banks Operating on the Financial Market of the European Union – a Comparative Legal Issues in the Context of the Analysis of the Financial Trilemma</i>	9
Anna Dobrzańska, Jarosław Michalewicz, <i>Post-crisis Regulations of Systemically Important Banks. The End of the “Too Big to Fail” Doctrine?</i>	32
Magdalena Kozińska, <i>An Overview of Funding Sources Available for a Credit Institution Operating in Poland with Particular Emphasis on Emergency Liquidity and Capital Sources</i>	60
Dorota Ślazińska-Kluczek, <i>Analysis of Supervision Authorities Functions in Relation to National Payment Institutions</i>	107
Tomasz J. Dąbrowski, <i>Contemporary Bank – Between an Enterprise and a Public Trust Institution</i>	129
Iwa Kuchciak, Artur Mikulec, <i>Financial Awareness and Bank Inclusion of People Aged 50+ in the Light of Primary Research</i>	149

Miscellanea

Maria M. Sadlocha, <i>Perception of Banks by High School Students – on the Basis of a Questionnaire Study</i>	174
---	-----

Reviews

Dariusz Daniluk – *Jakub Kerlin, The Role of Deposit Guarantee Schemes as a Financial Safety Net in the European Union* 191

Paweł Smaga – *Błażej Dudkiewicz, European Central Bank and Financial Supervision in the European Union versus Financial Stability* 197

OD REDAKCJI

Doświadczenia globalnego kryzysu finansowego ciągle zajmują teoretyków i praktyków z różnych obszarów wiedzy, i to zarówno w aspekcie pogłębiania analizy przyczyn, jak i projektowania infrastruktury bezpieczeństwa finansowego, która w ujęciu optymistycznym byłaby zdolna przeciwdziałać – a w ujęciu pesymistycznym choćby ograniczyć – ryzyko kosztownej powtórki. Zakładając, że ustanowione ramy normatywne i regulacje ostrożnościowe stanowią fundamenty nowej „architektury” bezpieczeństwa, przed ogniwami *safety net* oraz podmiotami systemu finansowego stają poważne i bardzo trudne wyzwania. Chodzi zwłaszcza o stopniowe wypełnienie tej ramy zarówno rozwiązaniami szczegółowymi, jak i praktyką ich stosowania, aby można było mówić o oddaniu systemu pod symboliczny „klucz”.

Nie bez znaczenia dla rozwoju infrastruktury bezpieczeństwa systemu finansowego, tak w ujęciu globalnym, jak regionalnym, krajowym czy nawet branżowym (banki komercyjne, spółdzielcze, kasy), są stosunki pomiędzy interesariuszami stabilności tych systemów, a przede wszystkim uzgodnienie paradygmatu współdziałania. W tym kontekście można wskazać z jednej strony na problemy operacjonalizacji rozwiązań dla trzydziestu globalnie systemowo ważnych banków (tzw. G-Sibs) w konwencji TLAC (ang. *total loss absorbing capacity*), w wymiarze UE wymogu MREL (minimalny wymóg dotyczący funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowalnych); *pro domo sua* rozwiązania wymaga problem kredytów frankowych, bez naruszenia podstaw stabilności systemu finansowego, do dyskusji jest kwestia segmentacji nadzoru nad bankami i spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi, wreszcie uszczegółowienia wymaga współdziałanie BFG z instytucjonalnymi systemami ochrony banków spółdzielczych. A wszelako to daleko niekompletna lista problemów związanych z modelowaniem infrastruktury bezpieczeństwa.

W zarysowanym powyżej kontekście kolejny numer „Bezpiecznego Banku” swą treścią wpisuje się w nurt kształtowania takiej infrastruktury, która powinna dążyć do uzyskania optimum pomiędzy bezpieczeństwem (oznaczającym przecież określony poziom swobody gospodarowania na rynku finansowym) a efektywnością. Pięć z sześciu artykułów w dziale „Problemy i poglądy” traktuje o problematyce infrastruktury systemu bankowego, poruszając m.in. kwestie źródeł regulacji i nad-

zoru nad bankami w UE, pokryzysowych regulacji dla banków typu „zbyt duży aby upaść” (TBTF), źródeł finansowania kryzysowego banków działających w Polsce, funkcji organów nadzoru wobec krajowych instytucji płatniczych, wreszcie problematyki kontrowersyjnego statusu banku jako instytucji zaufania publicznego. Warto dodać, że obie zamieszczone w niniejszym numerze recenzje stanowią bardzo dobre dopełnienie powyższych opracowań. Ostatni artykuł w omawianym dziale odchodzi nieco od kwestii pokryzysowej architektury regulacyjnej, podejmując problematykę świadomości finansowej i inkluzji bankowej osób w wieku 50+ w świetle badań pierwotnych.

W dziale miscellanea publikujemy opracowanie, które jest m.in. pokłosem praktyki wakacyjnej w naszej Redakcji uczennicy warszawskiego liceum, która samodzielnie zaprojektowała i przeprowadziła wśród uczniów swego liceum badanie na temat ich opinii o bankach. Byłoby rzeczą pożyteczną, aby przedsięwzięcie Marii M. Sadłochy znalazło naśladowców w innych środowiskach.

Życzę Państwu interesującej lektury 66 numeru naszego czasopisma

Jan Szambelańczyk
Redaktor Naczelny

P.S. Redakcja pracuje nad zmianą podstawowej formy wydawania „Bezpiecznego Banku” i pozostawieniem tylko wersji elektronicznej.

Problemy i poglądy

*Aleksandra Nadolska**

ŹRÓDŁA REGULACJI I NADZORU NAD BANKAMI FUNKCJONUJĄCYMI NA RYNKU FINANSOWYM UNII EUROPEJSKIEJ – ZAGADNIENIA PRAWNOPORÓWNAWCZE W KONTEKŚCIE ANALIZY TRYLEMATU FINANSOWEGO

WSTĘP

Celem opracowania jest wykazanie, że dla prawidłowego regulowania i nadzoru sektora bankowego niewystarczające są reformy odnoszące się do otoczenia funkcjonowania oraz warunków podejmowania działalności przez instytucje kredytowe. Do skutecznej redukcji ryzyka systemowego może bowiem przyczynić się również podział banków, który, w założeniu, ma wzmocnić odporność tych instytucji na wstrząsy wewnętrzne i zewnętrzne.

W artykule postawiono następującą hipotezę: reformy instytucjonalne oraz strukturalne dotyczące prawidłowego funkcjonowania banków na rynku finansowym UE powinny być ze sobą skoordynowane, aby były skuteczne. Potwierdzenie tego twierdzenia wiąże się z weryfikacją trylematu finansowego i odpowiedzią na pytanie, czy stabilność finansowa jest możliwa do osiągnięcia w sytuacji, gdy integracja rynku finansowego oraz krajowy nadzór działają dwukierunkowo.

* Aleksandra Nadolska jest doktorem nauk prawnych, radcą prawnym, wykładowcą na WSAiB w Gdyni. Autorka wielu prac naukowych z zakresu prawa rynku finansowego.

Ponieważ poruszane zagadnienia są w sferze planowania, dlatego przyjęta metoda przede wszystkim polega na analizie prawnoporównawczej raportów zredagowanych w następstwie globalnego kryzysu, w których zaproponowano rozwiązania na „uzdrowienie” systemu finansowego, tu w szczególności sektora bankowego. W opracowaniu wykorzystano też metodę funkcjonalną oraz formalno-dogmatyczną i opisową, dzięki którym możliwe było wykazanie (w sferze teoretycznoprawnej), że szerokie ujęcie stabilności finansowej determinuje wieloaspektowe reformy, które mają rację bytu jedynie w pewnym układzie wzajemnych powiązań.

Materia objęta artykułem zdeterminowała wyodrębnienie sześciu sekcji. Pierwsza dotyczy zagadnienia sprzężenia zwrotnego między regulacją i nadzorem nad jednolitym rynkiem finansowym UE. Druga część pracy jest poświęcona omówieniu problemu trylematu finansowego, którego istota – na kanwie poruszanego problemu – sprowadza się do właściwej definicji trzech niekompatybilnych celów rynku finansowego. Trzeci podrozdział traktuje o reformach instytucjonalno-funkcjonalnych europejskiego rynku finansowego, jakie miały miejsce w latach 2011–2015. W czwartej sekcji przedstawiono ogólne założenia trzech propozycji (amerykańską, brytyjską i europejską) reform strukturalnych sektora bankowego zawarte – odpowiednio – w raportach: Volckera, Vickersa i Liikanena. Piąty podrozdział odnosi się *stricto* do raportu E. Liikanena i jego wpływu na podjęte w tym zakresie prace legislacyjne w UE. W podsumowaniu zweryfikowano postawioną we wprowadzeniu hipotezę.

1. NOWY MECHANIZM REGULACJI I NADZORU NAD JEDNOLITYM RYNKIEM FINANSOWYM UE

Relacja między regulacją a nadzorem kształtuje się na zasadzie wzajemnej zależności, ponieważ zarówno regulacja, jak i nadzór mają służyć wzmocnieniu bezpieczeństwa europejskiego rynku finansowego i przywróceniu stabilności finansowej, a tym samym prowadzić do lepszego zapobiegania kryzysom w przyszłości i efektywnego zarządzania nimi. Obecnie regulacja rynku finansowego ma na celu urzeczywistnienie swobód wolnego rynku, tj. otwarcie krajowych rynków finansowych na europejskie instytucje kredytowe i swobodny przepływ kapitału, przy jednoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa rynku finansowego i właściwej ochrony jego uczestników. Obok zasadniczego nurtu regulacji organizacji i funkcjonowania instytucji kredytowych, nadzoru nad rynkiem finansowym czy systemu gwarantowania powierzonych bankom środków ich klientów, co stanowi domenę prawa publicznego, widoczna jest wzrastająca tendencja do regulowania w prawodawstwie unijnym prywatnoprawnej sfery świadczenia usług finansowych, dotyczącej w mniejszym lub większym stopniu stosunków między instytucją finansową (kredytową) a jej klientem. O ile zamysł regulowania

obu sfer funkcjonowania banków należy ocenić pozytywnie, o tyle zastrzeżenia budzi już brak synchronizacji (zwłaszcza w aspekcie czasowym i zakresowym) tych procesów.

Regulacje są niezbędnym narzędziem do zapewniania stabilności i bezpieczeństwa systemu bankowego. Jednak wdrożenie każdej regulacji łączy się z kosztami, które powodują wzrost konkurencji ze strony podmiotów nie objętych regulacjami. Nadto należy mieć także na względzie, że wyższe regulacje mogą prowadzić do wyższego ryzyka banków z racji dopuszczania się przez te instytucje arbitrażu kapitałowego. Ograniczeniu tego efektu sprzyja skuteczny i efektywny nadzór finansowy, czyli taki, który pod względem przedmiotowym i celowym jest skoordynowany z wdrażaną regulacją o charakterze instytucjonalnym bądź funkcjonalnym. W ramach Europejskiej Unii Bankowej (EUB) Europejskiemu Bankowi Centralnemu (EBC) powierzono nadzór mikroostrożnościowy nad największymi bankami w strefie euro. Jednocześnie do europejskich banków mających globalne znaczenie systemowe odnoszą się projektowane regulacje dotyczące strukturalnych przekształceń (poprzez nałożenie nań zakazu handlu na własny rachunek i wprowadzenie możliwości nakazania wyodrębnienia niektórych rodzajów działalności handlowej), które mają wyeliminować z systemu finansowego instytucje zbyt duże by upaść i jednocześnie zbyt duże, aby można je było uratować, jak też zbyt złożone z punktu widzenia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji¹. I chociaż zamierzeniem europejskiego ustawodawcy jest uzupełnienie w ten sposób finansowych reform regulacyjnych przeprowadzonych wcześniej², to w proponowanej reformie środków strukturalnych, zwiększających odporność instytucji kredytowych w UE, brakuje jakiegokolwiek odniesienia do kwestii modelu nadzoru nad bankami, które mogłyby ulec takiemu przekształceniu w przyszłości³. Istotne jest także to, że projektowana reforma ma być dopełnieniem regulacji przyjętych w ramach Europejskiej Unii Bankowej, ale jej zakres podmiotowy istotnie różni się od rozwiązań przyjętych w ramach pakietu CRD IV/CRR, czy też wspólnych ramach prawnych dla restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków. Nadto, przygotowując reformę strukturalną banków (która *de facto* będzie dotyczyła jedynie niewielkiej części z ponad 8000 banków mających siedzibę w UE), nie uwzględniono otoczenia ich funkcjonowania (tj. skali makro), co podważa nowy paradygmat nadzorowania rynku finansowego UE, w którym kluczową rolę odgrywa obszar makroostrożno-

¹ Projekt „Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie środków strukturalnych zwiększających odporność instytucji kredytowych UE”, COM(2014) 43 final, Bruksela 29 stycznia 2014 r.

² *Ibidem*, uzasadnienie wniosku, s. 7.

³ Kwestią otwartą pozostaje w związku z tym, czy nadal będą one w całości (jako grupa bankowa) podlegały nadzorowi mikroostrożnościowemu EBC, czy też nadzór ten będzie jednocześnie sprawowany przez dwa lub więcej organów nadzorczych. Wówczas problemem może okazać się też wypracowanie właściwych zasad współpracy z EUB.

ściowy. Wydaje się, że przyczyną tych zaniechań jest brak koordynacji nie tylko w zakresie regulacji, ale też nadzoru, co może doprowadzić do tego, iż zamierzone korzyści będą niewspółmierne wobec szacowanych kosztów pierwszej w historii Unii reformy strukturalnej banków. O przesłankach, zakresie oraz wadach i zaletach projektowanej reformy szczegółowo będzie mowa w dalszej części artykułu, ale najpierw należy wyjaśnić cel regulacji finansowej oraz jej wpływ na nieustannie poszukiwaną stabilność finansową. Rozproszona wewnętrznie i zewnętrznie działalność regulatora może bowiem doprowadzić do przeregulowania segmentu bankowego, co w dalszej perspektywie może spowodować poważne ryzyko w funkcjonowaniu całej gospodarki.

1.1. *Trylemat finansowy*

Konsolidacja rynków doprowadziła do wyznaczenia „nowych” celów regulacji finansowej, obejmujących swym zakresem przede wszystkim stabilność systemu, bezpieczeństwo instytucji finansowych oraz ochronę konsumenta. Niemniej ważny jest fakt, że choć nadzór finansowy koncentruje się na pojedynczej instytucji finansowej, to nadzorcy muszą brać pod uwagę także szerszy aspekt, który odnosi się m.in. do systemowych implikacji jej działań⁴. Nie jest to zadanie łatwe, gdyż wiąże się ze skomplikowanym problemem tzw. trylematu finansowego⁵, z którym borykają się organy nadzorcze i ustawodawcy wszystkich państw członkowskich UE. Problem ten polega na występowaniu trzech niekompatybilnych celów, które chce się osiągnąć, a są to: stabilność systemu finansowego, zintegrowany rynek finansowy oraz narodowy charakter nadzoru. Niekompatybilność polega na tym, że zawsze dopuszczalne są konfiguracje dwóch spośród trzech wymienionych elementów, a to z kolei oznacza, iż w każdym przypadku należy ostatecznie zrezygnować z jednego z nich.

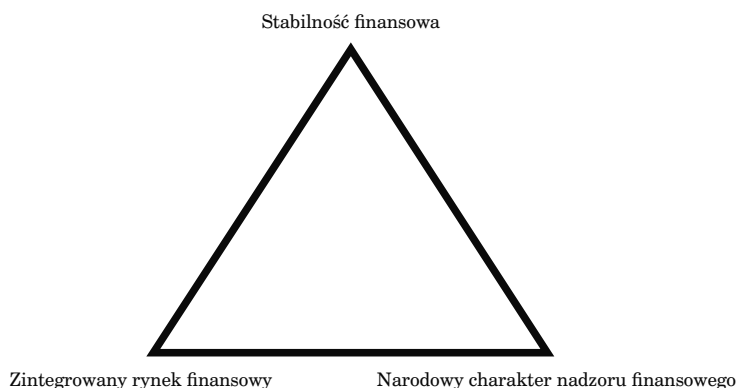
Wydaje się, że również Unia Europejska dostrzegła istotność problemu trylematu finansowego i podjęła próbę rozwiązania tej kwestii poprzez strukturalno-funkcjonalną organizację nowej przestrzeni sektora bankowego. Wzajemne oddziaływanie dwóch – jakby mogło się wydawać wykluczających się – aspektów, tj. jednolitego rynku finansowego i krajowego nadzoru finansowego, nie wyklucza bowiem osiągnięcia stanu stabilności i bezpieczeństwa w sferze realnej. Konieczne jest jednak zachowanie odpowiednich proporcji w uwzględnianiu i szacowaniu wymiaru tego sprzężenia zwrotnego dla pozyskania krańcowych korzyści w postaci

⁴ T. Nieborak, *Aspekty prawne funkcjonowania rynku finansowego Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2008, s. 109 i n.

⁵ D. Schoemaker, *The financial trilemma*, „Economics Letters” 2011, nr 111, s. 57–59, publikacja dostępna na stronie: http://personal.vu.nl/d.schoemaker/Financial_Trimlemma.pdf (dostęp: 19.10.2016 r.).

szeroko rozumianego dobra publicznego. Pożądane w związku z tym staje się jednoczesne skwantyfikowanie rodzajów usług i instrumentów świadczonych przez instytucje kredytowe w ramach wyodrębnionych obszarów działalności.

Rysunek 1. Trylemat finansowy



Źródło: opracowanie własne na podstawie: D. Schoenmaker, *Financial Supervision: from National to European?*, „Financial and Monetary Studies” 2003, NIBE-SVV 1(22).

Stabilność finansowa od dawna jest przedmiotem zainteresowania i szczególnej troski narodowych systemów finansowych oraz całej gospodarki światowej. Trwale wpisuje się więc w tworzenie nowego paradygmatu rynku finansowego Unii Europejskiej, gdzie warunkiem koniecznym budowania wspólnego, efektywnego rynku jest stabilność wszystkich rynków lokalnych (obejmujących m.in. właściwe infrastruktury finansowe), w tym poszczególnych sektorów i funkcjonujących w ich ramach instytucji finansowych⁶, składających się na ten rynek (działanie dwukierunkowe). Stabilność finansowa stała się tym samym nadrzędnym celem regulacji i nadzoru nad europejskim rynkiem finansowym, w efekcie czego skuteczność i efektywność organów (krajowych i europejskich) nadzoru mierzona jest właśnie w kontekście utrzymania stabilności finansowej⁷. Czyni to dotychczasowe myślenie na temat celu nadzorowania rynku finansowego zupełnie nieaktualnym⁸.

⁶ O konieczności uwzględnienia w pokryzysowej polityce pieniężnej aspektu stabilności finansowej zob. W. Przybylska-Kapuścińska, *Problemy polityki pieniężnej banków centralnych w okresie kryzysu*, „Ekonomia i Prawo” 2012, tom X, nr 3 oraz D. Rosati, *Regulacje makroostrożnościowe a stabilność sektora bankowego*, „Bank i Kredyt” 2014, 45(4).

⁷ O miernikach pomiaru stabilności finansowej zob. P. Smaga, *Pomiar stabilności finansowej i rola banku centralnego*, „Bezpieczny Bank” 2014, nr 4(57), s. 28–53.

⁸ Dotychczas podstawowym celem nadzoru było zapewnianie prawidłowego funkcjonowania pojedynczych instytucji finansowych, w tym zapobieganie ich upadłościom, jak też ochrona

Powyższe nie oznacza wcale, że działania regulacyjne i nadzorcze powinny skupiać się tylko i wyłącznie na otoczeniu funkcjonowania rynku, czy też instytucji kredytowych, skoro one same podejmują czynności kryzysogenne. Istotą nowego systemowego ujęcia jednolitego rynku finansowego jest bowiem traktowanie stabilności systemu finansowego jako całości, w ramach której stabilność poszczególnych instytucji finansowych, sektorów i rynków finansowych oraz ochronę konsumenta należy ujmować jako zbiory elementów powiązanych w jeden spójny mechanizm⁹. Tak zdefiniowana stabilność finansowa determinuje wykorzystanie metody analizy sieciowej dla jej pomiaru, bo z jednej strony wzrost powiązań między instytucjami pozwala na dywersyfikację i ograniczanie ryzyka, ale z drugiej – rosnące powiązania powodują, iż większy jest potencjał do rozprzestrzeniania się efektu zarażania w systemie.

Należy mieć jednocześnie na względzie, że integracja rynku finansowego UE ma na celu nie tylko tworzenie europejskich instytucji nadzorczych (działanie jednokierunkowe), ale też wzmocnienie legitymizacji krajowych nadzorców (działanie dwukierunkowe) zwłaszcza, iż decyzje podejmowane przez te organy nadzorcze mają bezpośredni wpływ na stabilność finansową, która nie ogranicza się tylko do granic danego regionu. Owa legitymizacja winna zaś dotyczyć obu obszarów funkcjonowania instytucji kredytowych (mikro i makro), albowiem dywersyfikacja ryzyka systemowego, jak wskazują na to wnioski poniżej omówionych raportów, może odbyć się także poprzez właściwą identyfikację rodzaju usług świadczonych przez banki.

2. REFORMY INSTYTUCJONALNO-FUNKCJONALNE EUROPEJSKIEGO RYNKU FINANSOWEGO

Źródeł działań w zakresie tworzenia efektywnych struktur nadzorczych w obrębie europejskiego rynku finansowego należy upatrywać w sporządzonym w 2001 r. Raporcie Lamfalussy'ego¹⁰, w którym zaproponowano reformę systemu stanowienia przepisów prawa dotyczących unijnego rynku finansowego oraz powołanie nowych struktur regulacyjno-organizacyjnych w tym zakresie. W swym założeniu proces Lamfalussy'ego miał być na tyle elastyczny, aby jednocześnie za-

deponentów i konsumentów pozostałych usług finansowych. Nadzór makroostrożnościowy stanowił istotne brakujące ogniwo w sieci bezpieczeństwa finansowego, co obnażył ostatni kryzys. Podobnie, jak nadzór funkcjonalny odpowiedzialny za monitorowanie poszczególnych rodzajów usług świadczonych przez instytucje finansowe.

⁹ A. Nadolska, *Komisja Nadzoru Finansowego w nowej instytucjonalnej architekturze europejskiego nadzoru finansowego*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 13.

¹⁰ Raport Lamfalussy'ego, opublikowany 15 lutego 2001 r., można znaleźć na stronie internetowej KE: http://europa.eu.int/comm/internal_market/securities/lamfalussy/index_en.htm

pewnić konkurencyjność rynkowi europejskiemu i umożliwić efektywne jego regulowanie zarówno na poziomie Unii Europejskiej, jak i w poszczególnych krajach członkowskich. Oba cele zostały osiągnięte. Procedura Lamfalussy'ego umożliwiła partycypację krajów członkowskich na każdym szczeblu stanowienia nowych regulacji, wzmacniając tym samym współpracę między państwami członkowskimi i zapewniając wypracowanie wspólnych zasad¹¹.

Metoda Lamfalussy'ego została pozytywnie, ale nie bezkrytycznie, oceniona m.in. przez *Inter-Institutional Monitoring Group*¹² oraz Komisję Europejską, która zaproponowała – na gruncie rozwiązania komitetowego – stworzenie zupełnie nowego podejścia do instytucji europejskiego nadzoru finansowego. W tym celu Przewodniczący KE w październiku 2008 r. zlecił Grupie Wysokiego Szczebla pod przewodnictwem Jacques'a de Larosière'a opracowanie zaleceń w sprawie wzmocnienia europejskich rozwiązań w zakresie nadzoru, aby lepiej chronić obywateli i odbudować zaufanie do systemu finansowego.

Raport de Larosière'a¹³ zawierał diagnozę przyczyn globalnego kryzysu finansowego, w której m.in. uznano za nieadekwatny istniejący system regulacji działalności szeroko pojętego sektora finansowego oraz wskazano na niesprawny system nadzoru. Dlatego też przedstawiono w nim propozycję daleko idącej reformy struktury nadzoru sektora finansowego w UE, „kreując wizję nowego systemu europejskiego nadzoru finansowego opartego na wzmocnionej współpracy i koordynacji pomiędzy krajowymi organami nadzoru”¹⁴. Szczególnie interesujące były propozycje rozwiązań mających ograniczyć zagrożenia systemowe w przedmiocie:

- ❖ utworzenia instytucji nadzoru makroostrożnościowego,
- ❖ powołania bezpośredniego nadzoru mikroostrożnościowego nad bankami transgranicznymi lub wyłącznie systemowo ważnymi w Unii Europejskiej lub tylko w strefie euro,
- ❖ stworzenia nowych ram instytucjonalnych nadzoru oraz zasad finansowania nadzoru,
- ❖ wprowadzenia spójnych i praktycznych ram regulacyjnych na potrzeby zarządzania w sytuacjach kryzysowych,

¹¹ J. Bąk (red.), A. Stepanów, *Europejskie prawo finansowe*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 17.

¹² Podmiot odpowiedzialny za ocenę stopnia wdrażania samej procedury, zob. *Development in the EU Arrangements for Financial Stability*, Europejski Bank Centralny, ECB Monthly Bulletin 2008, kwiecień, s. 86.

¹³ *Report of The High Level Group of Financial Supervision in the UE*, Bruksela, dnia 25 lutego 2009 r., http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf

¹⁴ Tj. zmian dotyczących: wysokości kapitałów własnych banków, bardziej restrykcyjnej kontroli sprawozdań finansowych przez biegłych rewidentów, doprecyzowania i zaostrzenia reguł umożliwiających zachowanie płynności finansowej przez banki.

- ❖ dokonania ogólnoeuropejskich uzgodnień w zakresie mechanizmu finansowania transgranicznych działań na rzecz rozwiązywania sytuacji kryzysowych,
- ❖ ujednoclenia systemów gwarantowania depozytów w UE,
- ❖ opracowania bardziej zharmonizowanego zbioru regulacji finansowych, jak też faktycznego zharmonizowania zbioru podstawowych przepisów prawa w celu wyeliminowania różnic w ich transpozycji i stosowaniu.

Wszystkie one zostały ukonstytuowane na poziomie europejskich regulacji. Źródłem koncepcji Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego (ESNF), w ramach którego wyodrębniono struktury nadzoru mikroostrożnościowego (wyposażone w uprawnienia do opracowywania jednolitego zbioru przepisów – *single rulebook* – i zapewniania konwergencji i spójności praktyk nadzorczych w państwach członkowskich) i makroostrożnościowego (którego celem jest m.in. ograniczenie powstawania ryzyka systemowego¹⁵), jak i Europejskiej Unii Bankowej, (EUB) obejmującej¹⁶: jednolite ramy regulacyjne dla banków (pakiet regulacyjny CRD IV/CRR), jednolity mechanizm nadzorczy (SSM), wspólne ramy prawne dla restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (BRRD) oraz jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (SRM), a także wspólne zasady gwarantowania depozytów (DGS, które w najbliższym czasie najprawdopodobniej zostaną uzupełnione o jednolity system gwarantowania depozytów – EDIS¹⁷), należy zatem upatrywać właśnie w zaleceniach komisji de Larosière’a¹⁸.

Oba wprowadzone mechanizmy (ESNF i EUB) stanowią ważny krok w kierunku zwiększenia stabilności systemu finansowego w całej Unii Europejskiej. W szczególności przekazanie nadzoru nad bankami strefy euro pomoże przywrócić i utrzymać stabilność w sektorze poprzez zapewnienie stosowania jednolitego zbioru przepisów oraz skoordynowanej reakcji regulacyjnej w czasie kryzysu¹⁹. Należy

¹⁵ I tym samym wspieranie stabilności finansowej. Por. W. Przybylska-Kapuścińska i M. Szyszko, *Rola banku centralnego w nadzorze makroostrożnościowym*, „Zarządzanie i Finanse”, Journal of Management and Finance, vol. 11, nr 2, cz. 1, red. W. Golnau, Wydawnictwo Fundacji Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Sopot 2013, s. 492–502.

¹⁶ M. Zaleska (red.), *Zintegrowane ramy finansowe – koncepcja i wyzwania*, [w:] *Europejska Unia Bankowa*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2015, s. 15 i n. oraz M. Zaleska (red.), *Unia bankowa – koncepcja i wyzwania* [w:] *Unia Bankowa*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2013, s. 13 i n.

¹⁷ Wniosek Rozporządzenie PE i Rady zmieniające rozporządzenie (UE) nr 806/2014 w celu ustanowienia europejskiego systemu gwarantowania depozytów, COM(2015) 586 final, 2015/0270 (COD).

¹⁸ A. Nadolska, *Granice europeizacji regulacji i nadzoru nad rynkiem finansowym Unii Europejskiej*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2016, nr 1(49), s. 44–55.

¹⁹ Wskazuje się nadto, że efektywne wdrożenie EUB może przyczynić się do: ograniczenia społecznych kosztów kryzysów bankowych, przerwania współzależności pomiędzy kryzysami

przy tym podkreślić, że rozwiązania te wiążą się z określonymi kosztami²⁰ – zarówno finansowymi²¹ oraz administracyjnymi – jak i związanymi z ograniczeniem kompetencji niektórych krajowych organów nadzorczych oraz uniezależnieniem krajowych sektorów bankowych od sytuacji w strefie euro²². Wydaje się jednak, że ich wymiar pozostanie niewspółmierny wobec zamierzonych korzyści, tj. w obliczu przywrócenia stabilności oraz osiągnięcia bezpieczeństwa zarówno na europejskim jak i międzynarodowych rynkach finansowych.

Nie sposób nie dostrzec tu, że powyżej wskazane zmiany pokryzysowe dotyczą wyłącznie sfery zewnętrznej funkcjonowania instytucji kredytowych, które w większości są *too big too fail*²³. Tymczasem dla osiągnięcia pełnowymiarowej stabilności finansowej konieczne jest zreformowanie wewnętrznej struktury banków, które po pierwsze – są zbyt duże, aby ich upadłość mogła być finansowana ze środków, które będą gromadzone w specjalnie do tego powołanych funduszach (*resolution* i DGS), po drugie – ich działalności są zbyt powiązane ze sobą, co zagraża ich wypłacalności, a po trzecie – zawierane transakcje i oferowane przez nie instrumenty finansowe mają tak skomplikowany oraz złożony charakter, że mogą generować potężne ryzyka, w tym ryzyko systemowe na rynku globalnym.

bankowymi a zadłużeniem kraju, wzrostu stabilności strefy euro, wyeliminowania wpływu czynników politycznych na funkcjonowanie jednolitego, scentralizowanego nadzoru, zwiększenia kontroli nad działalnością dużych grup bankowych, ograniczenia pokusy nadużycia poprzez umożliwienie kontrolowanej upadłości bankom „zbyt dużym, by upaść”, zwiększenia zaufania deponentów poprzez harmonizację systemów gwarancji depozytów, wcześniejszej identyfikacji ryzyka w sektorze bankowym poprzez silniejszy, ponadnarodowy nadzór.

²⁰ Szerzej o zagrożeniach związanych z unią bankową zob. K. Waliszewski, *Koncepcja unii bankowej – szanse i zagrożenia dla sektora banków komercyjnych w Polsce*, [w:] *Unia bankowa*, red. M. Zaleska, Warszawa 2013.

²¹ Z. Szpringer, *Unia bankowa*, „Infos. Zagadnienia społeczno-gospodarcze Biura Analiz Sejmowych” 2013, nr 8(145), wydanie z 18 kwietnia 2013 r., s. 2.

²² Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową we współpracy z Fundacją Konrada Adenauera w Polsce, *Konsekwencje przystąpienia Polski do unii bankowej*, Gdańsk 2014, s. 53.

²³ Pojęcie banków „zbyt dużych, by upaść” obejmuje banki zbyt wzajemnie powiązane, by upaść, banki zbyt złożone, by upaść oraz banki o zbyt dużym znaczeniu systemowym, by upaść. Zob. *Reforma strukturalna sektora bankowego w UE: motywacje, zasięg i skutki*, rozdział 3 sprawozdania KE w sprawie europejskiej stabilności i integracji finansowej w 2012 r. z dnia 24 kwietnia 2013 r., SWD(2013) 156 final.

3. PROPOZYCJE REFORM STRUKTURALNYCH SEKTORA BANKOWEGO²⁴

W amerykańskich pokryzysowych reformach strukturalnych główny punkt ciężkości przeniesiono na minimalizowanie ryzyka dużych grup bankowych²⁵. Według grupy Volckera możliwe i pożądane jest ograniczenie ryzyka tych grup bankowych poprzez następujące kierunki działań: redukcję wielkości banków przez ograniczenie ich bilansowej skali, powiązań lub prowadzenia ryzykownych działalności; uporządkowanie procesu naprawy lub likwidacji banków znajdujących się w kłopotach, w taki sposób, aby wpływ na rynki finansowe i gospodarkę był jak najmniejszy i jednocześnie, aby nie wymagały one wykorzystania na masową skalę wsparcia publicznego; akceptację stosowanych procedur i zasad upadłościowych przez główne centra finansowe, które są z nimi związane.

Zaakcentowania wymaga to, że już w 2009 r. Paul A. Volcker zaproponował zmiany strukturalne banków, które znane są jako reguła Volckera²⁶ i obejmują m.in. następujące aspekty funkcjonowania tych instytucji:

- ❖ banki nie mogą być powiązane kapitałowo z funduszami, w które lokują środki, ani poręczać ich zobowiązań,
- ❖ banki mają zakaz zawierania transakcji stwarzających „istotny konflikt interesu” między nimi a ich klientami,
- ❖ banki mają zakaz zawierania transakcji skutkujących bezpośrednio lub pośrednio „istotnym wzrostem ekspozycji na ryzykowne aktywa lub ryzykowne strategie inwestycyjne”,
- ❖ banki mają zakaz zawierania transakcji zagrażających bezpieczeństwu banku i finansowej stabilności Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej. I chociaż reguła ta była przedmiotem krytyki, zwłaszcza ze strony środowisk bankowych²⁷, to niewątpliwie stała się kluczowym punktem odniesienia dla rozwiązań zawartych w projektach o wydzieleniu podmiotowym bankowości detalicznej i komercyjnej od bankowości o charakterze inwestycyjnym, przedstawionych na starym kontynencie, gdzie przecież udział sektora bankowego w kształtowaniu PKB jest znacznie wyższy.

²⁴ Nie są to jedne ważne opracowania, w których zaprezentowano w ostatnich latach koncepcje reformowania rynków finansowych. Na uwagę zasługuje tu również idea wprowadzenia *bad banks*, która opiera się na próbie uwolnienia banków od tzw. toksycznych („trujących”) papierów wartościowych i niesplacalnych kredytów, poprzez przeniesienie ich do specjalnie w tym celu zorganizowanej spółki celowej. Była ona dyskutowana w 2009 r. w Stanach Zjednoczonych i Niemczech, ale projekt takiego rozwiązania został ostatecznie wprowadzony w życie w Niemczech. Na początku lat 90. XX w. model ten był też testowany z powodzeniem w Szwecji.

²⁵ *Three years later: Unfinished business in financial reform, Group of Thirty*, Waszyngton, DC 2011.

²⁶ Wprowadzono ją w ustawie Dodd-Franka w 2010 r. z terminem obowiązywania od lipca 2012 r.

²⁷ S. Kasiewicz, L. Kurliški, M. Marcinkowska, *Sektor bankowy – motor czy hamulec wzrostu gospodarczego*, Wydawnictwo Alterum, Warszawa 2013, s. 23.

Częściowe wydzielenie bankowości detalicznej z dążeniem do ponoszenia jak najmniejszych kosztów ponownego zdefiniowania transakcji bankowości detalicznej zaproponowano już w sierpniu 2011 r. w brytyjskim raporcie Sir Johna Vickersa²⁸. Raport przedstawia konieczne reformy, jakie powinny być wdrożone dla zwiększenia długoterminowej stabilności i konkurencyjności sektora bankowego w Wielkiej Brytanii, a których efektem powinna być większa odporność na przyszłe kryzysy finansowe i usunięcie ryzyka związanego z jego transferem na sektor publiczny. Poza dążeniem do osiągnięcia lepszej skuteczności i efektywności – czyli konkurencyjności sektora bankowego – za ważny cel raportu uznaje się także utrzymanie dotychczasowej pozycji brytyjskiego sektora finansowego jako światowego centrum, co stanowiło wyraźną reakcję na wprowadzenie regulacji Basel III.

Raport Vickersa przedstawia dwie grupy reform, które ukierunkowane są na to, by: banki były bardziej zdolne do pokrywania strat; ratować banki zagrożone upadłością lub likwidować je bardziej sprawnie i mniej kosztownie; obniżyć motywację do przyjmowania zbyt dużego ryzyka, czemu mają służyć zaproponowane zasady i dobre praktyki biznesowe w zakresie absorpcji strat i przeprowadzania zmian strukturalnych w tym sektorze.

Od strony metodycznej raport Vickersa uznaje się za modelowy, ponieważ nie tylko uzasadnia rekomendowane rozwiązania, ściśle określa zakres norm ostrożnościowych, ale też podejmuje się w jego treści oceny wpływu projektowanych regulacji na wzrost gospodarczy oraz konkurencyjność systemu finansowego. Brakuje w nim jednak odniesienia do dwóch kluczowych kwestii: wymiaru odpowiedzialności banków za wzrost gospodarczy oraz zasad współpracy pomiędzy bankami i sektorem a podmiotami publicznymi.

Co jednak ważniejsze, rekomendacje zawarte w tym raporcie nie uwzględniały różnego stopnia rozwoju krajów i ich rynków finansowych. Z tych względów, w lutym 2012 r. z inicjatywy Komisarza UE została powołana grupa robocza, na czele której stał prezes Narodowego Banku Finlandii – Erkki Liikanen, do przedstawienia kierunków reform strukturalnych w regulacjach sektora bankowego. Przed gronem tych specjalistów postawiono bowiem trzy zadania mające na celu przedstawienie kierunków reform strukturalnych w regulacjach sektora bankowego, a mianowicie:

- ❖ ocenić, jakie dodatkowe reformy są niezbędne, poza już podjętymi przez UE, które będą prowadzić do obniżenia prawdopodobieństwa upadłości banków,
- ❖ jak zapewnić ciągłość utrzymania kluczowych funkcji usługowych banków,
- ❖ jak wprowadzić lepszy system ochrony klientów. Po upływie ośmiu miesięcy został opublikowany raport, przy opracowaniu którego wykorzystano wiedzę licznych interesariuszy, w tym przedstawicieli banków, klientów, władz gospodarczych i świata nauki.

²⁸ *Final Report Recommendations*, Independent Commission on Banking (ICB), Londyn 2011 r.

4. REFORMA STRUKTURY ORGANIZACYJNEJ BANKÓW TBTF JAKO BRAKUJĄCY ELEMENT EUB

W raporcie Erkki Liikanena²⁹ uznano, że nie ma ani dobrego ani złego modelu biznesowego banków, który byłby adekwatny do warunków trwania kryzysu finansowego. Dostrzega się w nim jednocześnie zbyt dużą akceptację ryzyka, która wynika z wykorzystania złożonych instrumentów finansowych w prowadzeniu działalności w sferze kredytowania nieruchomości, jak też nadmiernego ich finansowania funduszami krótkookresowymi. Raport zwraca przy tym uwagę na nieodpowiednio małe powiązanie wielkości wymaganych kapitałów dla absorpcji występującego dużego ryzyka, w tym także ryzyka systemowego.

Grupa Liikanena prowadziła prace w dwóch kierunkach. Pierwszy koncentrował się na planach naprawczych, które miały zdecydować, na ile niezbędna jest izolacja instytucji finansowych opartych na przyjmowaniu depozytów od pozostałych banków³⁰. Drugi ogniskował się wokół problemu wydzielenia z banków tej działalności, która generuje wysoki poziom ryzyka. Na kanwie tego zaproponowano wiele reform, wśród których kluczowymi były: obowiązkowe wydzielenie operacji dokonywanych na własny rachunek³¹, dodatkowe wydzielenie działalności bankowej uwarunkowane planem naprawczym³² oraz przegląd wymagań kapitałowych w stosunku do „aktywów handlowych” i kredytowania nieruchomości³³. Oczekiwane korzyści z ich wdrożenia dotyczą m.in.: ograniczenia podejmowania ryzyka przez instytucję kredytową, ograniczenie konfliktu interesów między poszczególnymi częściami instytucji kredytowej, zmniejszenie skali niewłaściwej alokacji zasobów i zachęcanie do akcji kredytowej na rzecz gospodarki realnej, jak też ograniczenie skali wzajemnych powiązań w systemie finansowym.

Chociaż raport Liikanena, bezpośrednio po jego opublikowaniu, nie wywołał ożywionej dyskusji, to niewątpliwie dotyczy interesujących rozstrzygnięć w zakre-

²⁹ *High-level expert group on the reforming the structure of the EU banking sector. Chaired by Erkki Liikanen, Final Report*, Bruksela 2 października 2012 r.

³⁰ W ramach tego zagadnienia rozważano również kwestię zastrzeżenia wymogów kapitałowych.

³¹ W tym celu zaproponowano utworzenie prawnie wyodrębnionej z całości banku „jednostki handlowej”, do której miałyby należeć firmy inwestycyjne i inne jednostki organizacyjne, zajmujące się realizacją działalności na własny rachunek, polegającą na operacjach generujących wysokie ryzyko.

³² W ramach tego grupa zarekomendowała uzupełnienie zaproponowanego przez KE w *Recovery and Resolution Plan* instrumentów pokrywających straty banków ze źródeł wewnętrznych (*bail-in*) – w ramach rozwiązań typu *resolution* – co miałyby poprawić zdolność do absorbowania strat przez banki.

³³ Będący pochodną odseparowania bankowości detalicznej od inwestycyjnej i wprowadzeniu w związku z tym specjalnych wymogów kapitałowych stosowanych w ramach modelowania ryzyka w stosunku do aktywów handlowych, podlegających regularnym przeglądom ze względu na ryzyko, jakie mogą nieść zarówno dla banków detalicznych, jak i wydzielonych jednostek do działalności *tradingowej*.

sie nierozwiązanego problemu *too big to fail* oraz zarządzania ryzykiem na wszystkich szczeblach organizacyjnych instytucji finansowych. Warto zaznaczyć, że zawiera on ciekawe spostrzeżenie co do tego, iż w okresie pokryzysowym duże grupy bankowe stały się potężniejsze, co miało wpływ na zakres podmiotowy nadzoru, jaki w ramach EUB powierzono Europejskiemu Bankowi Centralnemu. Już teraz nie sposób nie dostrzec, że to właśnie duże banki są rzeczywistymi beneficjentami unii bankowej. Nie oznacza to jednak, że rozdrobnienie strukturalne sektora bankowego stanowić będzie przeciwwagę dla reform funkcjonalno-instytucjonalnych podjętych w ramach EUB (i ESNF). Mechanizmy te mają bowiem funkcjonować równocześnie na zasadzie efektu synergicznego.

Wszystkie trzy przedstawione powyżej propozycje reform strukturalnych banków mają tę wspólną cechę, że usiłuje się w nich oddzielić pewne obszary działań instytucji zaufania publicznego od działalności w zakresie przyjmowania depozytów, a ich twórcy dążą do uproszczenia modeli działalności bankowej, ochrony deponentów przed negatywnymi skutkami rzekomo ryzykownych działań instytucji kredytowych oraz niedopuszczenia do wykorzystania depozytów do refinansowania takich działań. O ile jednak w przypadku reguły Volckera amerykańskim instytucjom depozytowym zakazuje się zawierania transakcji na własny rachunek i posiadania udziałów w funduszach hedgingowych, o tyle komisja Vickersa domaga się, aby działalność w zakresie przyjmowania depozytów została odseparowana od innych części banku w ramach odrębnie finansowanego i zarządzanego podmiotu dysponującego znacznym kapitałem. Grupa Liikanena przyjęła zaś najszerszy zakres działań i przedstawiła bardzo obszerny zestaw rekomendacji, które mają wyeliminować różne niedoskonałości systemów finansowych ujawnione przez kryzys. Rekomendacje te koncentrują się na wydzieleniu działalności handlowej z modelu bankowości uniwersalnej (chodzi tu o oddzielenie od działalności depozytowej zarówno transakcji z użyciem środków własnych, jak i czynności animacji rynku, której celem jest zapewnienie płynności i stabilizowanie rynków kapitałowych³⁴), co może stać się zagrożeniem nie tylko dla tego modelu, ale również szeroko pojmowanej gospodarki europejskiej. Rozdział omawianych funkcji banku może bowiem wpłynąć na redukcję płynności rynku, co wiąże się ze zwiększeniem kosztów finansowania transakcji, a to z kolei przekłada się na niższą liczbę transakcji zawieranych na rynku finansowym. W dalszej perspektywie może to doprowadzić do stosowania arbitrażu regulacyjnego, który przesuwa działalność obrotową do sektora parabankowego. Niewykluczone też, że proponowany podział wzmocni wzajemne powiązania między uczestnikami rynku finansowego, a tym samym ryzyko w tym systemie wcale nie zostanie zmniejszone. Owe niedoskonałości są jednak akceptowalne w sytuacji, gdy podział taki przyniósłby znaczące korzyści w postaci

³⁴ Szerzej zob. J. Schildbach, B. Speyer, *Banki uniwersalne: sukces w cieniu zagrożenia*, Deutsche Bank Research 2013.

przywrócenia i utrzymania stabilności finansowej, do czego wprost odwołuje się europejski prawodawca.

Tabela 1. Zestawienie omówionych propozycji reform strukturalnych
Porównanie propozycji reform strukturalnych banków

	Raport Liikanena	Raport Vickersa Wielka Brytania	Raport Volckera USA
Spółka holdingowa z działalnością bankową oraz handlową/inwestycyjną	Dozwolone	Dozwolone	Niedozwolone
Instytucja inwestująca depozyty głównie w dłużne papiery wartościowe i derywaty	Niedozwolone (ale inne spółki w grupie mogą to robić)	Niedozwolone (ale inne spółki w grupie mogą to robić)	Niedozwolone
Instytucja inwestująca depozyty głównie w fundusze hedgingowe i <i>private equity</i>	Niedozwolone (ale inne spółki w grupie mogą to robić)	Niedozwolone (ale inne spółki w grupie mogą to robić)	Niedozwolone
Instytucja gromadząca depozyty świadcząca usługi animacji rynku	Niedozwolone (ale inne spółki w grupie mogą to robić)	Niedozwolone (ale inne spółki w grupie mogą to robić)	Dozwolone
Ekspozycja portfela niehandlowego instytucji gromadzącej depozyty na innych pośredników finansowych	Nieograniczone	Ograniczone	Nieograniczone
Reguła absorpcji dużej straty*	Tak, za pośrednictwem wskaźnika dźwigni dla działalności handlowej, który przekracza próg wielkości	Tak, jako dodatek do bufora zabezpieczającego wydzielone banki brytyjskie	Dla SIBs ze znacznym amerykańskim zwrotem ze stopy

	Raport Liikanena	Raport Vickersa Wielka Brytania	Raport Volckera USA
Próg, od którego stosuje się regulacje	Tak: dotyczy banków z aktywami handlowymi powyżej 100 miliardów € lub aktywami handlowymi powyżej 15–25% sumy bilansowej	Tak: dotyczy instytucji finansowych z depozytami powyżej 25 miliardów £	Nie
Wejście w życie regulacji prawnych	Nie	Tak	Tak

* Ustawa Dodd-Frank (US) nakłada na amerykańskie banki z aktywami powyżej 50 miliardów \$ bardziej rygorystyczne wymogi ostrożnościowe. Podobne regulacje zostały zaproponowane dla banków nieamerykańskich posiadających więcej niż 50 mld \$ aktywów powiązanych z USA.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2013/sdn1304.pdf>

3 lipca 2013 r. Parlament Europejski przyjął raport na temat reformy strukturalnej sektora bankowego, w którym zaaprobował propozycję podjęcia rozwiązań w tym zakresie, wzywając Komisję m.in. do zapewnienia ciągłości świadczenia detalicznych usług bankowych; zapewnienia, aby czynności transakcyjne odzwierciedlały ryzyko i nie opierały się na czerpaniu korzyści z subwencji publicznych; jak też zapewnienia, że rozdzielone podmioty będą korzystały z różnych źródeł finansowania – bez nadmiernego i/lub niepotrzebnego przesuwania kapitału i płynności między jednostkami i poszczególnymi rodzajami działalności bankowej³⁵. W uzasadnieniu sporządzonym do projektu tej regulacji PE w szczególności zaznaczył, że konieczna jest zmiana kultury bankowej, która opierać się ma nie tylko na skutecznym prowadzeniu działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz wzmocnieniu kapitału banków, ale również na zmniejszeniu złożoności, zwiększeniu konkurencji oraz ograniczeniu wzajemnych powiązań między działalnością ryzykowną i handlową. Unia uznała tym samym, że odporność wobec potencjalnych kryzysów musi wykazać nie tylko system bankowy jako całość, ale też poszczególne banki, skoro ich podstawowe działania mają być faktycznie podejmowane w obronie interesów klientów. Zaakcentowała jednocześnie, że głównym celem rozdzielenia usług bankowych jest zwiększenie bezpieczeństwa działań

³⁵ Parlament Europejski, *Sprawozdanie w sprawie reform struktury unijnego sektora bankowego*, Komisja Gospodarcza i Monetarna, Bruksela 24 czerwca 2013 r., 2013/2021 (INI).

o kluczowym znaczeniu dla społeczeństwa, co z tej perspektywy zawiera się we właściwej dbałości o utrzymanie stabilności finansowej. *A contrario*, zdaniem Unii brak separacji zwiększa źródła finansowania działalności spekulacyjnej, która rozwija się nadmiernie kosztem tradycyjnej bankowości i gospodarki realnej³⁶.

Przeciwnicy separacji twierdzą jednak, że poza redukcją płynności rynku rozdział działalności depozytowej i handlowej może doprowadzić do tego, iż banki depozytowe (mające nadwyżkę depozytów) będą ulegać pokusie rozszerzenia swej działalności kredytowej w innych dozwolonych segmentach, udzielając kredytów spółkom o niższej zdolności kredytowej, lub oferując kredyty nieruchomości na bardzo atrakcyjnych warunkach, jak to miało miejsce w przypadku niemieckich Landesbanków³⁷. Akcentują jednocześnie, że efekt zarażenia może być zainicjowany przez dowolnego typu podmiot bankowy³⁸. Najczęściej zaś podnoszonym w tym zakresie kontrargumentem jest ten, że działalność komercyjna banków sama w sobie jest też źródłem ryzyka, dlatego odseparowanie jej od działalności inwestycyjnej nie eliminuje zagrożenia stratami³⁹. Należy mieć jednak na uwadze to, że głosy sprzeciwiające się koncepcji separacji pochodzą głównie ze środowiska bankowego, albowiem bankowość uniwersalna leży w interesie banków, a jej ograniczenie oznacza ograniczenie jej zyskowności.

29 stycznia 2014 r. Komisja Europejska przedstawiła projekt⁴⁰ „Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie środków strukturalnych zwiększających odporność instytucji kredytowych UE”⁴¹. Ma on stanowić kluczowy element działań Unii w przedmiocie rozwiązania problemu TBTF dzięki zaproponowanemu tam ograniczeniu sztucznego wzrostu sumy bilansowej banków, zwłaszcza wzrostu napędzanego działalnością o czysto spekulacyjnym charakterze, co ma zapobiec konieczności pokrywania wydatków ratowania upadających banków przez podat-

³⁶ G. Nosiadek, *Unia bankowa krajów Unii Europejskiej*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2014, nr 3(46), s. 133–164.

³⁷ J. Schildbach, B. Speyer, *Banki uniwersalne...*, *op. cit.*, s. 54 i nast.

³⁸ A. Blundell-Wignall, *On the Necessity of Separating Investment and Commercial Banking*, „Intereconomics” 2011, nr 6.

³⁹ T. Zieliński, *Separacja bankowości detalicznej i komercyjnej od działalności inwestycyjnej banków – poszukiwanie dróg do stabilnego systemu finansowego*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe UE w Katowicach” 2015, nr 246, s. 135–136. Zob. też A. Dąbkowska, *Wpływ raportu Liikanena na zmiany w regulacjach sektora bankowego w Niemczech*, „Prace Naukowe UE we Wrocławiu. Rachunkowość na rzecz zrównoważonego rozwoju. Gospodarka – etyka – środowisko” 2016, nr 436, s. 75 i nast. oraz *Survival of the fittest*, „The Economist” 2011, wydanie z dnia 12 maja, dostępne na stronie: <http://www.economist.com/node/18654588> (dostęp: 8.10.2016 r.).

⁴⁰ Dotychczas został on pozytywnie zaopiniowany przez: Komitet Regionów, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Europejskiego Inspektora Ochrony Danych oraz EBC. Od czerwca 2015 r. trwają nad nim dyskusje w Radzie i jej organach przygotowawczych.

⁴¹ COM (2014) 43 final, 2014/0020 (COD).

ników oraz ograniczyć koszty ewentualnych procedur podejmowanych w ramach mechanizmu *resolution*.

W uzasadnieniu sporządzonym do proponowanego rozporządzenia wprost wskazano (s. 7), że ma ono na celu zwiększenie stabilności finansowej Unii i uzupełnienie w ten sposób wcześniejszych reform regulacyjnych odnoszących się do sektora bankowego. Należy mieć bowiem na uwadze, że raport Liikanena obejmował również propozycje reform mających na celu zwiększenie odporności banków, zmniejszenie ryzyka ich upadku oraz ograniczenie skutku potencjalnej upadłości, które zostały już wprowadzone w życie. Strukturalne przekształcenie banków TBTF ma zaś polegać *stricte* na nałożeniu zakazu handlu na własny rachunek i wprowadzeniu możliwości nakazania wyodrębnienia niektórych rodzajów działalności handlowej⁴². Wyjaśniono przy tym, że prowadzenie na własny rachunek handlu instrumentami finansowymi i towarami było bardzo rozpowszechnione przed kryzysem i że w przypadku braku interwencji regulacyjnej nie ma gwarancji, iż jego skala nie wzrośnie w przyszłości⁴³ (s. 8 uzasadnienia). Co do wyodrębnienia niektórych rodzajów działalności handlowej wskazano, że angażowanie się przez banki (w roli jednostki sponsorującej) w działalność: animatora rynku, pożyczki na rzecz funduszy *venture capital*, czy inwestycji w sekurytyzacje, wiąże się z wysokim ryzykiem, na co również nie ma przyzwolenia Unii, zwłaszcza w sytuacji, gdy Parlament Europejski przyjął w listopadzie 2012 r. rezolucję w sprawie równoległego systemu bankowego. W Komunikacie Komisji do Rady i PE „Równoległy system bankowy – przeciwdziałanie nowym źródłom ryzyka w sektorze bankowym”⁴⁴ określono bowiem, że wzmocnienie przejrzystości transakcji finansowania papierów wartościowych ma zasadnicze znaczenie dla monitorowania ryzyk związanych z wzajemnymi powiązaniem, nadmiernym wykorzystywaniem dźwigni finansowej oraz zachowaniami procyklicznymi. Innymi słowy, wbrew temu, co twierdzą przeciwnicy reformy strukturalnej, Unia dostrzegła potrzebę jednoczesnego regulowania zarówno sektora bankowego, jak i parabankowego w kontekście możliwych zagrożeń spowodowanych powiązaniem między ich uczestnikami (choć działania w tym kierunku nie są prowadzone równoległe). Przewidziana harmonizacja na poziomie unijnym ma więc szansę zapewnić, aby unijne grupy bankowe podlegały wspólnym ramom regulującym wymogi strukturalne, co przede wszystkim wesprze dalszą integrację rynku UE oraz pozwoli wyeliminować arbitraż regulacyjny, ostatecznie przyczyniając się do utrzymania bezpieczeństwa i stabilności całego systemu. Na gruncie projektowanego rozporządzenia szczególnie ważną rolę powierzono

⁴² W tych zatem obszarach funkcjonowania banków Unia Europejska upatruje głównych przyczyn kryzysogennych, które mogą (potencjalnie) w przyszłości doprowadzić do kolejnego kryzysu na globalnym rynku finansowym.

⁴³ Patrz s. 8 uzasadnienia.

⁴⁴ Komisja Europejska, Komunikat nt. Równoległy system bankowy – przeciwdziałanie nowym źródłom ryzyka w sektorze bankowym, COM(2013) 614 final, Bruksela 4 września 2013 r.

w związku z tym Europejskiemu Urzędowi Nadzoru Bankowemu, który będzie przygotowywać projekty regulacyjnych i wykonawczych standardów technicznych w przedmiocie zapewnienia skutecznego i spójnego nadzoru. I jest to właściwe rozwiązanie, biorąc pod uwagę fakt, że EBA opracowuje jednolite standardy nadzoru w celu zachowania integralności jednolitego rynku oraz zapewnienia spójności nadzoru bankowego we wszystkich państwach członkowskich UE.

Inicjatywa dotycząca reformy strukturalnej została zasadniczo ukierunkowana na banki TBTF. W konsekwencji przyjmuje się, że strukturalnym wyodrębnieniem objętych zostałyby 29 największych i charakteryzujących się najbardziej złożoną strukturą europejskich banków. To niespełna 25% instytucji kredytowych, nad którymi nadzór mikroostrożnościowy w 2014 r. przejął EBC, dlatego wpływ proponowanej reformy na działalność europejskiego sektora bankowego nie powinien być znaczący, zwłaszcza, że decyzja właściwego organu w przedmiocie wyodrębnienia niektórych rodzajów działalności handlowej ma charakter uznaniowy i zależy od przekroczenia przez konkretną grupę bankową określonych w rozporządzeniu wskaźników. Należy się jednak zastanowić, czy nie prowadzi ona do przeregulowania banków TBTF (które zostały już objęte specjalnym nadzorem EBC i w związku z tym odnoszą się do nich wszystkie regulacje przyjęte w ramach EUB), co może doprowadzić do osiągnięcia odmiennych skutków niż zakładane, w tym m.in. do powstania dwóch instytucji TBTF generujących porównywalne ryzyka w systemie albo ograniczy świadczenie usług dla spółek oraz klientów instytucjonalnych (w tym firm ubezpieczeniowych, innych banków oraz funduszy emerytalnych). Reforma nie będzie dotyczyła banków spółdzielczych oraz spółdzielczych kas oszczędnościowych, ani też banków, których wolumen działalności handlowej nie przekracza bezwzględnego progu w wysokości 70 mld euro i względnego progu wynoszącego 10% aktywów ogółem⁴⁵ (art. 3, zob. też art. 4 o wyłączeniach z zakresu stosowania rozporządzenia), choć i one mogą generować ryzyko w sektorze bankowym. Towarzyszą jej natomiast nie tylko dodatkowe koszty administracyjne⁴⁶ (por. załącznik do rozporządzenia: ocena skutków finansowych regulacji, s. 56–72), ale też związane z reorganizacją objętych nią banków, które ostatecznie najprawdopodobniej zostaną przerzucone na klientów, podobnie jak w przypadku konieczności wdrażania nowych wymogów kapitałowych i innych regulacji prawa unii bankowej (choć jest to odległa perspektywa, skoro do dziś PE i Rada nie przyjęły ostatecznego tekstu rozporządzenia, a zakreślone w projekcie ramy czasowe dotyczyły trzech kolejnych lat wdrażania, licząc od daty publikacji aktu).

⁴⁵ Patrz art. 3. Zob. też art. 4 o wyłączeniach z zakresu stosowania rozporządzenia.

⁴⁶ Por. załącznik do rozporządzenia: ocena skutków finansowych regulacji, s. 56–72.

PODSUMOWANIE

Szerokie ujęcie stabilności finansowej (w aspekcie mikro, mezo i makro) determinuje wieloaspektowe (horyzontalne i wertykalne) reformy, które mają rację bytu jedynie w pewnym układzie wzajemnych powiązań. Związki te dotyczą obszarów instytucjonalno-funkcjonalnych oraz strukturalnych w aspekcie mikro- i makroostrożnościowym. Tworzenie nowych instytucji, mechanizmów czy ogólnych ram prawnych w zakresie warunków podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe nie będzie bowiem skuteczne w sytuacji, gdy zwiększanie aktywów banków może powstawać głównie w procesie prowadzenia ryzykownych operacji na własny rachunek⁴⁷. Zależności pomiędzy poszczególnymi elementami (i ich strukturami) rynku finansowego są znaczne, a to oznacza, że ich wpływ na funkcjonowanie całego systemu finansowego jest ogromny. Brak systemowego i kompleksowego podejścia do regulowania i nadzorowania jednolitego rynku finansowego spowoduje, że w pewnych jego obszarach nadal będą istnieć luki implikujące z jednej strony przesłanki utraty bezpieczeństwa, stabilności czy zaufania, z drugiej zaś – pokusę nadużycia.

Banki już dawno oderwały się od swoich fundamentów i tworzą w dużym stopniu byt sam w sobie⁴⁸. Doprowadziło to do wypaczenia tradycyjnej funkcji ich działalności. Podział działalności bankowej powinien więc stać się kluczowym elementem tworzenia EUB⁴⁹, która ma przecież przywrócić stabilność finansową i jednocześnie zapewnić bezpieczeństwo finansowe klientom usług bankowych zwłaszcza, że rozwiązania w tym zakresie są szeroko dyskutowane na świecie od 2009 r. I chociaż poszczególne mechanizmy unii bankowej zaczęły już funkcjonować, to pozytywnie należy ocenić propozycję reformy strukturalnej jako dodatkowej możliwości rozwiązania problemów związanych z pokusą nadużycia, nadmiernego wzrostu sumy bilansowej i nadmiernego rozrostu działalności handlowej. Wpływanie ona (choć w ograniczonym zakresie, biorąc pod uwagę jej zakres podmiotowy) na model stabilności finansowej, który obok uwarunkowań makroekonomicznych powinien uwzględniać efekt zarażania oraz stan płynności na rynku. W dalszej perspektywie powinna też przyczynić się do poszukiwania optymalnego modelu nadzoru finansowego nad różnymi grupami instytucji kredytowych, wydzielonymi ze względu na rodzaj świadczonych usług.

Propozycja reformy strukturalnej sektora bankowego jest pierwszą, która bezpośrednio dotyczy działalności banków, tj. instytucji odpowiedzialnych za „szero-

⁴⁷ Zob. też D. Rosati, *Regulacje makroostrożnościowe...*, op. cit., s. 373–406.

⁴⁸ J. Węclawski, *Unia bankowa jako element europejskiej sieci bezpieczeństwa finansowego*, „Annales UMCS Lublin – Polonia Sectio H” 2015, nr XLIX(2), s. 235.

⁴⁹ J. Koleśnik, *Podział banków jako skuteczna metoda redukcji ryzyka too big to fail*, „Economics and Management” 2014, nr 3, s. 75.

kość i głębokość” ostatniego kryzysu gospodarczego. Wydaje się jednak właściwsze rozciągnięcie tego mechanizmu na wszystkie instytucje kredytowe funkcjonujące na jednolitym rynku finansowym zwłaszcza, że regulacje CRD IV i BRRD dotyczą całej Unii Europejskiej. Nie ulega przecież wątpliwości, że ryzyko utraty stabilności i zaufania deponentów może dotyczyć każdego banku świadczącego usługi na rzecz gospodarki realnej, tj. nie tylko TBTF i wzajemnie powiązanych dużych grup bankowych. Najważniejsze jest jednak, aby omawiane rozwiązanie weszło w życie jak najszybciej, bo stanowi istotne brakujące ogniwo przyjętych dotychczas regulacji finansowych. I chociaż jest to akt najdalej posuniętego interwencjonizmu na jednolitym rynku finansowym (bezpośrednio wkracza bowiem w strukturę instytucji finansowej, przesądzając o jej rozmiarach i prowadzonej polityce), to niewątpliwie może nie tylko zapobiec rozdrobnieniu tego rynku, ale też w proponowanym kształcie zwiększy skuteczność jednolitego mechanizmu nadzoru oraz jednolitego mechanizmu *resolution*. Oczywiście będzie się to wiązało z koniecznością poniesienia stosownych kosztów, ale ich rozmiar w ogólnej skali nie powinien być znaczny, skoro chodzi tu przede wszystkim o stworzenie podmiotów zależnych wobec już istniejących. Nie można wykluczyć jednocześnie, że zmiany wpłyną na stabilność pojedynczych instytucji, których będą bezpośrednio dotyczyły – w Europie kontynentalnej, inaczej niż w Wielkiej Brytanii czy USA, bankowość uniwersalna ma przecież długą tradycję⁵⁰.

Największa obawa pozostaje jednak co do tego, czy w obecnym kształcie EUB (i ESNF) nie zwiększa prawdopodobieństwa i skali zagrożenia urzeczywistnieniem się ryzyka systemowego w UE, skoro dotychczas wprowadzone w życie regulacje prawne nie odnoszą się do źródła upadłości systemowo ważnych instytucji finansowych. Nie można bowiem zapominać o tym, że nadmierna złożoność systemów i instytucji kredytowych wciąż powiększa niestabilność rynku finansowego, co podaje w wątpliwość trafność założeń, będących podstawą nowej europejskiej architektury regulacyjnej i nadzorczej.

Streszczenie

W odpowiedzi na kryzys finansowy Unia Europejska i państwa członkowskie rozpoczęły gruntowny przegląd systemu regulacji i nadzoru nad rynkiem finansowym. UE zapoczątkowała wiele reform w sektorze bankowym, aby zwiększyć odporność banków i ograniczyć skutki ich ewentualnej upadłości. W tym celu powołano m.in. Europejski System Nadzoru Finansowego (ESNF) oraz Europejską Unię Bankową (EUB), zaprojektowano Unię Rynków Kapitałowych (CMU), jak też

⁵⁰ A. Sławiński, *Shielding Money creation from severe banking crises: How useful are proposals offered by the alternative reform plans?*, „Bank i Kredyt” 2015, nr 46(3), s. 200–201.

rozpoczęto prace nad *single rulebook*. Wszystkie te zmiany dotyczą jednak wyłącznie sfery zewnętrznej funkcjonowania instytucji kredytowych, które w większości są *too big too fail*. Tymczasem już w 2012 r. w sprawozdaniu grupy ekspertów wysokiego szczebla, pod przewodnictwem E. Liikanena, wskazano na konieczność przeprowadzenia reformy strukturalnej sektora bankowego w Unii, sięgając tym samym do sfery wewnętrznej jego bytu prawnogospodarczego. Propozycja reformy strukturalnej sektora bankowego jest pierwszą, która bezpośrednio dotyczy działalności banków, tj. instytucji odpowiedzialnych za „szerokość i głębokość” ostatniego kryzysu gospodarczego. Jednocześnie jest istotnym uzupełnieniem Europejskiej Unii Bankowej, dlatego też powinna być skoordynowana z wcześniej przyjętymi na rynku europejskim regulacjami.

Słowa kluczowe: reforma strukturalna sektora bankowego, Europejska Unia Bankowa, jednolity rynek finansowy, Raport Liikanena, stabilność finansowa, trylemat finansowy

Abstract

In response to the financial crisis, the European Union and the Member States have launched a major review of the regulatory system and supervision of the financial market. The EU has initiated a number of reforms in the banking sector to increase the resilience of banks and reduce the impact of their potential bankruptcy. For that purpose, the ESFS and the EBU were established, among others. The CMU was also designed, as well as work on the single rulebook started. All those changes, however, concern only the external sphere of credit institutions' functioning, most of which are too big to fail. Meanwhile, already in 2012, in the report of the High Level Group chaired by E. Liikanen the need for structural reform of the banking sector in the EU was pointed out, reaching the same inner sphere of its legal and economic being. The proposal of the banking sector structural reform is the first one that directly relates to activities of banks, i.e. the institution responsible for the “breadth and depth” of the latest economic crisis. At the same time it is an important complement to the European Banking Union and therefore should be coordinated with the previously accepted regulations of the European market.

Key words: banking sector structural reform, European Banking Union, unified financial market, Liikanen Report, financial stability, financial trilemma

Bibliografia

- Bąk J. (red.), Stepanów A., *Europejskie prawo finansowe*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2013.
- Blundell-Wignall A., *On the Necessity of Separating Investment and Commercial Banking*, „Intereconomics” 2011, nr 6.
- Dąbkowska A., *Wpływ raportu Liikanena na zmiany w regulacjach sektora bankowego w Niemczech*, „Prace Naukowe UE we Wrocławiu. Rachunkowość na rzecz zrównoważonego rozwoju. Gospodarka – etyka – środowisko” 2016, nr 436.
- Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową we współpracy z Fundacją Konrada Adenauera w Polsce, *Konsekwencje przystąpienia Polski do unii bankowej*, Gdańsk 2014.
- Kasiewicz S., Kurliński L. i Marcinkowska M., *Sektor bankowy – motor czy hamulec wzrostu gospodarczego*, Wydawnictwo Alterum, Warszawa 2013.
- Koleśnik J., *Podział banków jako skuteczna metoda redukcji ryzyka too big to fail*, „Economics and Management” 2014, nr 3.
- Nadolska A., *Komisja Nadzoru Finansowego w nowej instytucjonalnej architekturze europejskiego nadzoru finansowego*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Nadolska A., *Granice europeizacji regulacji i nadzoru nad rynkiem finansowym Unii Europejskiej*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2016, nr 1(49).
- Nieborak T., *Aspekty prawne funkcjonowania rynku finansowego Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2008.
- Nosiadek G., *Unia bankowa krajów Unii Europejskiej*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2014, nr 3(46).
- Przybylska-Kapuścińska W., *Problemy polityki pieniężnej banków centralnych w okresie kryzysu*, „Ekonomia i Prawo” 2012, nr 3, tom X.
- Przybylska-Kapuścińska W., Szyszko M., *Rola banku centralnego w nadzorze makroostrożnościowym*, „Zarządzanie i Finanse”, „Journal of Management and Finance”, vol. 11, nr. 2, cz. 1, red. W. Golnau, Wydawnictwo Fundacji Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, 2013.
- Rosati D., *Regulacje makroostrożnościowe a stabilność sektora bankowego*, „Bank i Kredyt” 2014, nr 45(4).
- Schoenmaker D., *The financial trilemma*, „Economics Letters” 2011, nr 111.
- Schoenmaker D., *Financial Supervision: from National to European?*, „Financial and Monetary Studies” 2003, NIBE-SVV 1(22).
- Schildbach J., Speyer B., *Banki uniwersalne: sukces w cieniu zagrożenia*, Deutsche Bank Research 2013.
- Sławiński A., *Shielding Money creation from severe banking crises: How useful are proposals offered by the alternative reform plans?*, „Bank i Kredyt” 2015, nr 46(3).
- Szpringer Z., *Unia bankowa*, „Infos. Zagadnienia społeczno-gospodarcze Biura Analiz Sejmowych” 2013, nr 8(145), wydanie z 18 kwietnia 2013 r.

- The Economist 2011, *The problems of size: Survival of the fattest*, wydanie z 12 maja 2011 r.
- Viñals J., Pazarbasioglu C., Surti J., Narain A., Erbenova M., Chow J., *Creating a Safer Financial System: Will the Volcker, Vickers, and Liikanen Structural Measures Help?*, IMF STAFF DISCUSSION NOTE, SDN/13/4, maj 2013 r.
- Węclawski J., *Unia bankowa jako element europejskiej sieci bezpieczeństwa finansowego*, „Annales UMCS Lublin – Polonia Sectio H” 2015, nr XLIX(2).
- Zaleska M. (red.), *Zintegrowane ramy finansowe – koncepcja i wyzwania*, [w:] *Europejska Unia Bankowa*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2015.
- Zaleska M. (red.), *Unia bankowa – koncepcja i wyzwania*, [w:] *Unia Bankowa*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2013.
- Zieliński T., *Separacja bankowości detalicznej i komercyjnej od działalności inwestycyjnej banków – poszukiwanie dróg do stabilnego systemu finansowego*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe UE w Katowicach” 2015, nr 246.

Anna Dobrzańska^{*}
Jarosław Michalewicz^{**}

POKRYZYSOWE REGULACJE W ZAKRESIE SYSTEMOWO WAŻNYCH BANKÓW. KONIEC PROBLEMU TBTF?¹

WSTĘP

Globalny kryzys finansowy, a w szczególności turbulencje na rynkach finansowych, jakie były konsekwencją upadku Lehman Brothers, jednego z największych banków inwestycyjnych, ukazały zagrożenia dla stabilności finansowej związane z funkcjonowaniem dużych instytucji finansowych o skomplikowanych strukturach w sytuacji, gdy doświadczają one problemów. Skala zakłóceń w systemie finansowym po odmowie udzielenia pomocy publicznej dla Lehman Brothers była tak wielka, że władze amerykańskie nie odważyły się na podobny brak działań wobec AIG, jednej z największych firm ubezpieczeniowych. Podobne przypadki ratowania banków i innych instytucji finansowych miały miejsce także w Unii Europejskiej². Pokazało to, że rządy stały się *de facto* zakładnikami rynków finansowych, gdyż zezwolenie na upadek jednej instytucji finansowej o systemowym znaczeniu spowodowałoby reakcję łańcuchową, grożącą załamaniem globalnego systemu finan-

^{*} Anna Dobrzańska jest doktorem nauk ekonomicznych. Zawodowo związana z Narodowym Bankiem Polskim oraz Europejskim Bankiem Centralnym.

^{**} Jarosław Michalewicz jest zawodowo związany z Narodowym Bankiem Polskim.

¹ Artykuł wyraża wyłącznie poglądy Autorów.

² H.J. Dübel, *The capital structure of banks and practice of bank restructuring*, Centre for Financial Studies Working Paper, No. 2013/04.

sowego. W związku ze skalą działalności i stopniem powiązań takich instytucji z systemem finansowym, a także wobec braku odpowiednich rozwiązań regulacyjnych, konieczne stały się interwencje organów publicznych w celu ograniczenia negatywnych skutków, jakie wywołałby upadek systemowo ważnej instytucji. Należy zaznaczyć, że działania podejmowane przez organy publiczne wobec konkretnych instytucji nie były celem samym w sobie, lecz były nakierowane na utrzymanie bądź przywracanie zachwianej stabilności finansowej, która jest traktowana jako dobro publiczne³. Działania antykrzysowe pociągnęły jednak za sobą ogromne koszty, które obciążęły budżety wielu państw, a więc podatników⁴. Stało się to przyczyną ogromnej krytyki banków „zbyt dużych, by upaść”. W efekcie podjęto prace na szczeblu globalnym mające na celu wprowadzenie zmian regulacyjnych ograniczających ryzyko, jakie dla systemu finansowego stwarzają takie instytucje.

Powyższe rozważania stały się przyczyną wyboru obszaru badawczego, czyli reformy regulacyjnej w zakresie systemowo ważnych banków. Główne pytanie badawcze postawione w niniejszym artykule, brzmi: **czy podjęte działania regulacyjne faktycznie oznaczają koniec nadużywania pozycji przez banki „zbyt duże, by upaść”?** Analizą objęto kluczowe regulacje, wprowadzone w następstwie globalnego kryzysu finansowego, które mają przyczynić się do ograniczenia ryzyka związanego z funkcjonowaniem systemowo ważnych banków.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie i ocena podjętych działań regulacyjnych w zakresie banków systemowo ważnych (ang. *systemically important banks*, SIBs). W rozdziale 1 podjęto próbę zdefiniowania instytucji systemowo ważnych, wskazując na główne kryteria wpływające na ich systemowe znaczenie oraz wskazano przyczyny, dla których generują one ryzyko systemowe. W rozdziale 2 dokonano przeglądu globalnych systemowo ważnych banków, które działają w pięciu jurysdykcjach, tj. w USA⁵, Unii Europejskiej, Szwajcarii, Japonii i Chinach. W rozdziale 3 przeanalizowano kluczowe reformy mające na celu ograniczenie ry-

³ A. Dobrzańska, *Polityka makroostrożnościowa banku centralnego*, Difin, Warszawa 2016, s. 78.

⁴ Por. dane statystyczne Komisji Europejskiej, dostępne pod adresem: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-570_en.htm

⁵ Opisujący w artykule stan regulacyjny uwzględnia okres do wyboru na Prezydenta USA D. Trumpa. Na uwagę zasługuje fakt, że w styczniu 2017 r. Wiceprzewodniczący Komitetu Finansów Izby Reprezentantów Kongresu Stanów Zjednoczonych (ang. *Financial Services Committee*) skierował pismo do Przewodniczącej Fed, w którym domaga się wstrzymania współpracy amerykańskich regulatorów w ramach Bazylejskiego Komitetu ds. Nadzoru Bankowego oraz Financial Stability Board i odejścia od wdrażania przyjętych tam międzynarodowych standardów. Ponadto określa on przyjęte dotychczas regulacje (tj. Bazylea III) jako szkodliwe dla amerykańskiego systemu finansowego. Można się zatem spodziewać, że polityka nowej administracji w zakresie regulacji finansowych będzie przededefiniowana. Analitycy zwracają także uwagę, że administracja D. Trumpa będzie w znacznie mniejszym stopniu angażować się w prace na forach międzynarodowych (tj. BCBS, FSB). Por. D.J. Elliott, *Financial Institutions in an Age of Populism*, Oliver Wyman, March 2017, s. 8. Może to także wpłynąć na rewizję podejścia do systemowo ważnych banków w USA.

zyka generowanego przez systemowo ważne banki, z uwzględnieniem rozwiązań przyjętych w wymienionych pięciu jurysdykcjach. Szczególną uwagę poświęcono dodatkowym buforom kapitałowym, wymogom w zakresie TLAC (ang. *total loss absorbing capacity*) oraz procedurze uporządkowanej restrukturyzacji banków⁶ (ang. *resolution*).

1. SYSTEMOWO WAŻNE BANKI JAKO ZAGROŻENIE DLA STABILNOŚCI SYSTEMU FINANSOWEGO

1.1. Definicja systemowo ważnego banku

Rozważania zaprezentowane w niniejszym artykule należy rozpocząć od odpowiedzi na pytanie: jakie kryteria powinna spełniać instytucja finansowa, aby została uznana za systemowo ważną? C. Weistroffer wskazuje, że można wyróżnić dwa podejścia do definiowania systemowo ważnych instytucji. Pierwsze ujęcie, tzw. negatywne, jako systemowo istotną instytucję finansową traktuje instytucję, która nie może opuścić danego rynku bez wywoływania poważnych negatywnych konsekwencji dla funkcjonowania całego systemu finansowego. Systemowa istotność jest zatem związana z destrukcyjnym potencjałem instytucji. Im większe zaburzenia w systemie finansowym spowoduje jej upadek, tym jest ona ważniejsza systemowo⁷. Drugi sposób definiowania, tzw. pozytywny, odwołuje się do kluczowych funkcji pełnionych przez daną instytucję, co zapewnia sprawne funkcjonowanie systemu finansowego. W tym podejściu podkreśla się pozytywny wkład instytucji finansowej w utrzymanie stabilności finansowej⁸. Należy zauważyć, że obydwie definicje wskazane przez C. Weistroffera są wzajemnie powiązane. Jeśli instytucja pełni kluczowe funkcje w systemie finansowym, to jest oczywiste, że zaburzenia w jej funkcjonowaniu i pełnieniu owych kluczowych funkcji będą mieć negatywne konsekwencje dla sfery finansowej, a nawet realnej⁹.

W nomenklaturze regulacyjnej przyjęło się definiować systemowo ważną instytucję finansową jako instytucję, która pełni tzw. **funkcje krytyczne**, czyli taki rodzaj działalności, który jest kluczowy dla sprawnego funkcjonowania nie tylko

⁶ W regulacjach unijnych termin *resolution* jest tłumaczony jako „restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja”, natomiast w polskim ustawodawstwie stosuje się określenie „przymusowa restrukturyzacja”. W niniejszym artykule posługujemy się sformułowaniem „uporządkowana restrukturyzacja”, gdyż opisywane regulacje mają na celu zapewnienie utrzymania zdolności banku do jego dalszego funkcjonowania (ang. *going concern*).

⁷ C. Weistroffer, *Identifying systemically important financial institutions (SIFIs)*, Deutsche Bank Research, August 2011, s. 3.

⁸ *Ibidem*.

⁹ A. Dobrzańska, *Polityka makroostrożnościowa...*, op. cit., s. 53.

systemu finansowego, ale także sfery realnej. Jakakolwiek niesprawność, bądź brak ciągłości w pełnieniu tych funkcji, mogłyby doprowadzić do poważnego zaburzenia w systemie finansowym, co, poprzez powiązania pomiędzy sferą finansową a realną, miałyby także negatywne konsekwencje dla całej gospodarki¹⁰. Przedstawiona definicja charakteryzuje się jednak wysokim stopniem ogólności i niską przydatnością w praktyce.

J.B. Thomson zauważa, że zoperacjonalizowanie pojęcia „systemowo ważna instytucja” jest trudne, głównie ze względu na fakt, iż czynniki powodujące, że instytucja stanie się istotna dla systemu finansowego, są zróżnicowane¹¹. Stworzenie przydatnej definicji wymaga więc zidentyfikowania tych czynników. Według J.B. Thomsona czynnikami takimi są: rozmiar, efekt zarażania, powiązania, koncentracja i kontekst¹². Z kolei Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego (ang. *Basel Committee on Banking Supervision*, BCBS) opracował metodologię identyfikacji globalnych systemowo ważnych banków uwzględniającą pięć kwestii: rozmiar, powiązania z systemem finansowym, złożoność, zastępowalność i działalność transgraniczną (patrz tabela 1)¹³.

Po pierwsze, systemowa ważność instytucji może wynikać z jej rozmiaru (ang. *size*), który można ustalić przy wykorzystaniu różnego rodzaju mierników. Bardzo często wielkość instytucji finansowej ilustruje się bezwzględną wielkością jej aktywów lub relacją jej aktywów do PKB. Innym podejściem jest uznanie za systemową instytucji o znacznym udziale w rynku, np. w odniesieniu do działalności kredytowej lub depozytowej. W metodologii BCBS rozmiar jest mierzony wielkością całkowitej ekspozycji kredytowej. Generalnie uznaje się, że im większy jest bank, tym większa jest skala jego działalności. Konsekwencją jest zwykle większa złożoność struktury prawno-organizacyjnej i gęstsza sieć powiązań z innymi elementami systemu finansowego. W efekcie upadek takiego banku może poważnie zaburzyć stabilność finansową. Mimo że rozmiar jest ważnym kryterium, to nie należy go stosować bezkrytycznie, gdyż poza samą wielkością ważne jest także ryzyko, które dana instytucja generuje. Dlatego też niewystarczające jest samo badanie wielko-

¹⁰ Por. Financial Stability Board, *Recovery and Resolution Planning for Systemically Important Financial Institutions: Guidance on Identification of Critical Functions and Critical Shared Services*, July 2013, s. 7.

¹¹ J.B. Thomson, *On Systemically Important Financial Institutions and Progressive Systemic Mitigation*, Policy Discussion Paper Number 27, Federal Reserve Bank of Cleveland, August 2009, s. 1.

¹² *Ibidem*, s. 2–5.

¹³ W ramach każdego kryterium zaproponowano wskaźniki służące określeniu systemowej istotności banku. W metodologii BCBS wszystkie kryteria są równie ważne, co odzwierciedla nadanie każdemu z nich 20% wagi. W przypadku, gdy w ramach danej kategorii stosuje się więcej niż jeden wskaźnik, wówczas każdy z nich jest tak samo istotny. Por. Basel Committee on Banking Supervision, *Global systemically important banks: updated assessment methodology and the higher loss absorbency requirement*, July 2013.

ści aktywów czy ich relacji do PKB, konieczna jest także analiza struktury tych aktywów. Przykładowo, bank o mniejszej sumie bilansowej może angażować się w bardziej ryzykowne inwestycje (kredyty) niż bank o większej sumie bilansowej, z bardziej zachowawczą polityką inwestycyjną (kredytową).

Tabela 1. Wskaźniki i ich wagi stosowane w metodologii G-SIBs opracowanej przez BCBS

Kryterium	Wskaźnik	Waga (w %)
Rozmiar	całkowita ekspozycja kredytowa	20
Powiązania z systemem finansowym	aktywa wewnątrz systemu finansowego	6,67
	zobowiązania wewnątrz systemu finansowego	6,67
	wyemitowane papiery dłużne	6,67
Złożoność	instrumenty pochodne będące przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym (OTC)	6,67
	aktywa poziomu 3 ^a	6,67
	papiery wartościowe przeznaczone do obrotu i dostępne do sprzedaży	6,67
Zastępowalność	przechowywane aktywa	6,67
	płatności rozliczane przez systemy płatności	6,67
	wartość gwarantowanych transakcji na rynku kapitałowym i papierów dłużnych	6,67
Działalność transgraniczna	zobowiązania transgraniczne	10
	wierzytelności transgraniczne	10

^a Aktywa 3 poziomu to aktywa wysoce nie płynne, ponieważ bardzo rzadko znajdują się w obrocie, i których wartość godziwa jest trudna do ustalenia.

Źródło: *Basel Committee on Banking Supervision, Global systemically..., op. cit., s. 6.*

Możliwość wystąpienia efektu zarażania, czyli szybkiego rozprzestrzenienia się problemów na innych uczestników systemu finansowego, jest istotną przesłanką, dla której krajowy organ makroostrożnościowy¹⁴ może uznać instytucję za syste-

¹⁴ Organ makroostrożnościowy to organ, którego zadaniem jest analiza i identyfikacja ryzyka systemowego oraz podejmowanie działań mających na celu ograniczenie tego ryzyka, bądź złagodzenie negatywnych skutków jego materializacji. Funkcje organu makroostrożnościowego może pełnić bank centralny, organ nadzorczy bądź specjalnie powołane ciało kolegialne. Więcej zob. A. Dobrzańska, *Polityka makroostrożnościowa..., op. cit.*

mowo ważną. Skala efektu zarażania będzie zależeć od stopnia powiązań danej instytucji z systemem finansowym (ang. *interconnectedness*). Im wyższy jest stopień powiązania danej instytucji z innymi elementami systemu finansowego, tym większe prawdopodobieństwo, że jej problemy mogłyby uruchomić efekt zarażania. Powiązania pomiędzy instytucjami mogą być bezpośrednie, jak i pośrednie. Przesłanką uznania instytucji za systemowo ważną może być także jej złożoność (ang. *complexity*). Im wyższa złożoność operacyjna, organizacyjna lub prawna instytucji, tym trudniejsze może być jej uporządkowane zlikwidowanie, co może generować negatywne skutki dla stabilności systemu finansowego.

Koncentracja w systemie finansowym jest związana z poziomem konkurencji¹⁵. Wysoki poziom koncentracji oznacza istnienie kilku instytucji o dużych rozmiarach i dużym udziale w rynku. Koncentracja jest szczególnie problematyczna, jeśli funkcje i usługi „chorej” instytucji nie mogą zostać łatwo przejęte przez inną „zdrową” instytucję. Pojawia się tu zatem kryterium zastępowalności usług (ang. *substitutability*), które występuje w metodologii BCBS. Zastępowalność usług łagodzi zagrożenie dla stabilności systemu finansowego, gdyż w przypadku problemu bądź likwidacji danej instytucji istnieją alternatywne instytucje pełniące te same lub podobne funkcje na rzecz systemu finansowego i gospodarki.

Tabela 2. Rozmiar systemu bankowego w wybranych jurysdykcjach (dane w %, na koniec 2015 r.)

System bankowy	Aktywa/PKB największego banku	Aktywa/PKB 3 największych banków	Aktywa/PKB 5 największych banków
Chiny	30,1	76,9	113,6
Strefa euro	18,8	50,1	73,3
USA	10,7	28,7	38,3

Źródło: Bruegel, *European Banking Supervision: The first eighteen months*, 2016, s. 12.

Ważnym aspektem, który jednakże trudno jest *ex ante* ocenić, są panujące uwarunkowania, czyli tzw. kontekst sytuacyjny. Może się bowiem zdarzyć, że w określonych okolicznościach problemy danego banku, nawet nieuznawanego wcześniej

¹⁵ Poszczególne systemy finansowe różnią się poziomem koncentracji mierzonej głównie wskaźnikiem CR5 (tj. udział 5 największych banków w aktywach sektora bankowego). Przykładowo w Unii Europejskiej duże kraje, tj. Niemcy, Francja, Włochy, charakteryzują się systemami finansowymi bardziej sfragmentaryzowanymi, a poziom koncentracji jest tam niższy (wskaźnik CR5 poniżej 50%). Natomiast w krajach o mniejszych systemach finansowych, jak: Estonia, Litwa, Grecja czy Finlandia, wskaźnik ten jest najwyższy i przekracza 80%. Por. European Central Bank, *Report on financial structures*, October 2015, s. 25–26.

za systemowy, mogą przyczynić się do destabilizacji całego systemu finansowego. Sytuacja taka może wystąpić, gdy system finansowy jest już osłabiony i podatny na zaburzenia, np. w związku z panującym kryzysem finansowym. Wówczas instytucje, które w normalnych warunkach rynkowych i ekonomicznych nie stwarzają ryzyka systemowego, mogą również stać się systemowo ważne¹⁶.

Poza globalnymi systemowo ważnymi bankami identyfikowane są także systemowo ważne banki w skali krajowej (ang. *Domestically Systemically Important Banks*, D-SIBs). Metodologia identyfikacji takich instytucji została także opracowana przez Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego, przy czym rekomendacje w tym zakresie mają formę zasad, którymi powinny kierować się organy identyfikujące takie instytucje. Tym samym zalecenia te mają charakter bardziej dyskrecyjny, pozostawiając krajowym organom znaczną swobodę w określaniu banków ważnych dla lokalnego systemu finansowego, jak i wysokości dodatkowych obciążeń kapitałowych dla takich instytucji. W zakresie metodologii identyfikacji BCBS proponuje cztery kryteria, znane już z metodologii G-SIBs, tj. rozmiar, powiązania z systemem finansowym, zastępowalność i złożoność. Oczywiście jest porzucenie kryterium związanego z działalnością transgraniczną, gdyż tu uwagę koncentruje się na krajowym systemie finansowym, i on też staje się punktem odniesienia dla analizy.

1.2. Ryzyko generowane przez SIBs

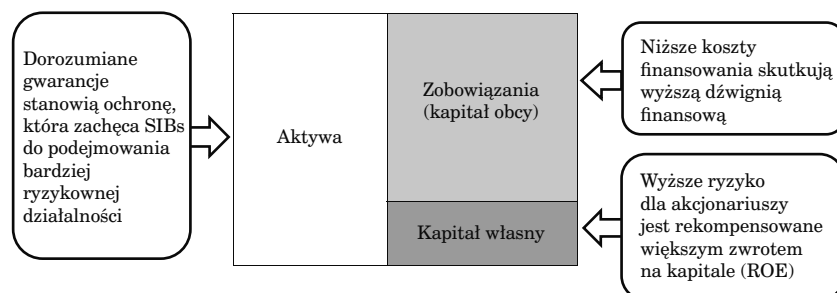
Systemowo ważne banki w swojej działalności podejmują decyzje, które mogą być racjonalne i uzasadnione z perspektywy indywidualnej instytucji, natomiast w skali systemu mogą być suboptymalne. Tym samym instytucje takie kreują negatywne efekty zewnętrzne (ang. *negative externalities*)¹⁷. W przypadku systemowo ważnych banków szczególnej wagi nabiera **problem pokusy nadużycia**¹⁸ (ang. *moral hazard*), która wynika z istnienia dorozumianych gwarancji (ang. *implicit guarantees*), czyli przeświadczenia, że w przypadku problemów systemowego banku rząd pośpieszy mu z pomocą, bojąc się skutków jego upadłości.

¹⁶ J.B. Thomson, *On Systemically Important Financial Institutions...*, *op. cit.*, s. 5.

¹⁷ Basel Committee on Banking Supervision, *Global systemically...*, *op. cit.*, s. 3.

¹⁸ Problem pokusy nadużycia polega na tym, że negatywne konsekwencje błędnych decyzji w zakresie podejmowanego przez bank ryzyka są ponoszone przez podmioty trzecie, a nie przez bank. Ciekawe rozważania na temat pokusy nadużycia w kontekście systemowo ważnych banków prezentuje: L. Pawłowicz, *Reflections about too big to fail banks and moral hazard*, „Bezpieczny Bank” Nr 3 (60), Bankowy Fundusz Gwarancyjny, Warszawa 2015, s. 78–88.

Rysunek 1. Wpływ statusu systemowo ważnego banku na bilans banku



Źródło: opracowanie na podstawie: *International Monetary Fund, Global Financial Stability Report*, April 2014, s. 103.

Konsekwencją powyższego są dwa efekty stanowiące zagrożenie dla stabilności finansowej (patrz rysunek 1). Pierwszy efekt będący pochodną systemowego statusu i dorozumianych gwarancji związany jest z możliwością finansowania się takich banków po niższym koszcie. Zaangażowaniu instytucji w bardziej ryzykowne aktywa powinien towarzyszyć wzrost kosztów jej finansowania, tj. wzrost premii za ryzyko podejmowane przez finansujących. Koszt finansowania SIBs długiem jest jednak niższy, ponieważ dzięki dorozumianym gwarancjom państwa jest on ponoszony nie tylko przez wierzycieli SIBs bezpośrednio finansujących jego działalność (np. deponenci, rynek międzybankowy), ale także przez podatników nie mających żadnych związków z danym bankiem. Powoduje to powstanie silnych bodźców dla zarządzających SIBs do finansowania opierającego się na kapitałach obcych, a nie kapitałach własnych, i poprawiania w ten sposób ekonomicznych wskaźników efektywności działania. Instytucje systemowo ważne charakteryzuje więc posiadanie wysokiego poziomu dźwigni finansowej¹⁹.

Drugi efekt objawia się tym, że dzięki dorozumianym gwarancjom systemowo ważne instytucje mają bodźce do podejmowania bardziej ryzykownej działalności, przy jednoczesnym utrzymywaniu zbyt niskich funduszy własnych w stosunku do podejmowanego przez nie ryzyka. Ponadto systemowo ważne banki w większym stopniu niż pozostałe stosują zaawansowane metody wyliczania wymogu kapitałowego (tzw. metoda wewnętrznych ratingów; ang. *internal rating based approach*, IRB). Wykorzystywanie zaawansowanych metod pomiaru ryzyka stwarza możliwość tzw. optymalizowania wag ryzyka, czyli ich dostosowywania w taki sposób, aby ograniczyć utrzymywany kapitał przy danej strukturze i wielkości aktywów²⁰.

¹⁹ European Systemic Risk Board, *The ESRB Handbook on Operationalising Macroprudential Policy in the Banking Sector Addendum: Macroprudential Leverage Ratios*, June 2015, s. 18–20.

²⁰ A. Beltratti, G. Paladino, *Why do banks optimize risk weights? The relevance of the cost of equity*, MPRA Paper No. 46410, April 2013, s. 3.

Podsumowując, systemowo ważne banki nadużywając swojej pozycji generują ryzyko dla stabilnego i bezpiecznego funkcjonowania systemu finansowego, wobec czego znajdują się w zakresie zainteresowania polityki makroostrożnościowej.

2. ZIDENTYFIKOWANE GLOBALNE SYSTEMOWO WAŻNE BANKI

Począwszy od 2013 r. Rada Stabilności Finansowej publikuje listę globalnych systemowo ważnych banków (ang. *global systemically important banks*, G-SIBs), która rokrocznie jest aktualizowana (patrz tabela 3). Na koniec 2016 r. 30 banków było zidentyfikowanych jako G-SIBs, z czego:

- ❖ 13 w UE, przy czym banki te pochodziły jedynie z 7 państw członkowskich: Francji (4), Wielkiej Brytanii (4), Niemiec (1), Włoch (1), Holandii (1), Hiszpanii (1) i Szwecji (1),
- ❖ 8 w USA,
- ❖ 4 w Chinach,
- ❖ 3 w Japonii,
- ❖ 2 w Szwajcarii.

Tabela 3. Globalne systemowo ważne banki

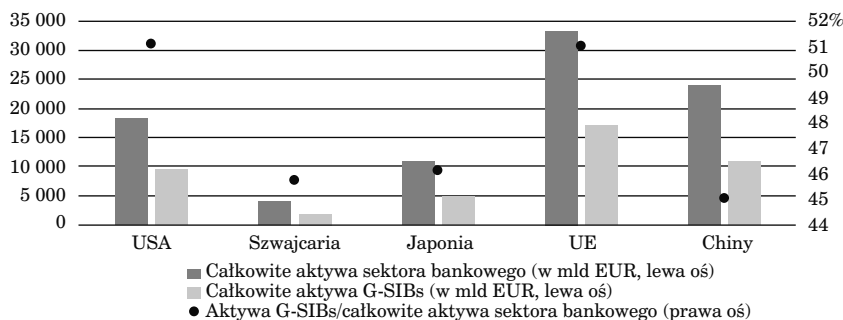
Jurysdykcja	Nazwa banku	Liczba G-SIBs
UE	BNP Paribas, Groupe BPCE, Groupe Credit Agricole, Societe Generale, Deutsche Bank, Unicredit Group, ING Bank, Santander, Nordea, Barclays, HSBC, Royal Bank of Scotland, Standard Chartered	13
USA	JP Morgan Chase, Citigroup, Bank of America, Goldman Sachs, Morgan Stanley, Bank of New York Mellon, State Street, Wells Fargo,	8
Chiny	Agricultural Bank of China, Bank of China, China Construction Bank, Industrial and Commercial Bank of China Limited	4
Japonia	Mitsubishi UFJ FG, Mizuho FG, Sumitomo Mitsui FG	3
Szwajcaria	Credit Suisse, UBS	2

Źródło: *Financial Stability Board, 2016 list of global systemically important banks (G-SIBs)*, 21 November 2016.

W USA i UE aktywa G-SIBs stanowią aż 51% całkowitych aktywów sektorów bankowych, odpowiednio amerykańskiego i unijnego (patrz rysunek 1). W przy-

padku Szwajcarii i Japonii wskaźnik ten jest niższy (46%), ale na uwagę zasługuje fakt, że zidentyfikowano tylko dwie takie instytucje w Szwajcarii i trzy w Japonii, co sugeruje, iż rozmiary pojedynczych instytucji są większe.

Rysunek 2. G-SIBs w wybranych jurysdykcjach (dane na koniec 2015 r.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BIS.

3. REFORMA REGULACYJNA W ZAKRESIE SYSTEMOWO WAŻNYCH BANKÓW

Doświadczenia kryzysowe spowodowały, że problematyka instytucji systemowo ważnych szybko znalazła się w centrum zainteresowania regulatorów. Pierwsze działania na szczeblu globalnym podjęto w już 2009 r., kiedy podczas szczytu w Pittsburghu przywódcy państw i rządów G-20 zwrócili się do Rady Stabilności Finansowej (ang. *Financial Stability Board*, FSB) z prośbą o przygotowanie propozycji reformy, która rozwiązywałaby kwestię banków „zbyt dużych, by upaść”. W następnym roku podczas szczytu w Seulu przywódcy państw i rządów G-20 zaaprobowali i przyjęli zaproponowany przez FSB zestaw środków mających ograniczyć ryzyko pokusy nadużycia związane z działalnością systemowo ważnych instytucji²¹. Zarekomendowano wówczas działania wobec SIBs koncentrujące się na pięciu obszarach:

- 1) zwiększeniu zdolności do absorpcji strat,
- 2) wprowadzeniu procedury *resolution*,
- 3) wzmocnieniu nadzoru,
- 4) wzmocnieniu kluczowej infrastruktury finansowej,
- 5) zapewnieniu spójnego wdrożenia reform na poziomie krajowym.

²¹ Por. Financial Stability Board, *Reducing the moral hazard posed by systemically important financial institutions*, FSB Recommendations and Time Lines, 20 October 2010.

W niniejszym rozdziale uwaga została skoncentrowana na trzech regulacjach, tj. dodatkowych buforach dla systemowo ważnych banków, procedurze *resolution* oraz wymogach w zakresie TLAC. Regulacje te mają realizować dwa główne cele reformy w zakresie systemowo ważnych banków, tzn. wzmacniać ich odporność i zdolność do absorpcji strat oraz zapewniać mechanizmy i narzędzia ich uporządkowanego zrestrukturyzowania w sytuacji, gdy ich dalsza działalność będzie zagrożona.

3.1. Bufory dla systemowo ważnych banków

Kwestia wyposażenia kapitałowego nabiera szczególnego znaczenia w przypadku systemowo ważnych banków, dla których utrzymanie odpowiedniej zdolności do absorpcji strat jest niezmiernie istotne²². Wraz ze wzrostem skali działań i ekspozycji na ryzyko zwiększa się zarówno prawdopodobieństwo jak i rozmiar strat, jakie może ponieść bank. W takiej sytuacji nieodpowiednie lub niewystarczające bufony kapitałowe mogą sprawić, że bank stanie w obliczu niewypłacalności. Poziom kapitału jest ważny nie tylko z ekonomicznego punktu widzenia, ale także psychologicznego, gdyż wpływa na wiarygodność banku, a przez to na jego relacje z otoczeniem. Różnego rodzaju interesariusze (właściciele, wierzyciele, w tym deponenci) są zainteresowani sytuacją kapitałową banku. Dlatego też w centrum pokryzysowych reform znalazła się sprawa bezpieczeństwa kapitałowego G-SIBs.

Celem nowych regulacji jest zapewnienie większej odporności banków i zdolności do absorpcji strat. Kluczowym dokumentem w tym zakresie, wyznaczającym kierunki działań, jest tzw. Bazylea III, czyli zestaw rekomendacji przygotowanych przez Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego. Zgodnie z Bazyleą III banki utrzymują tzw. kapitał regulacyjny składający się z kapitału kategorii I (Tier I) oraz kapitału kategorii II (Tier II). W ramach kapitału Tier I największe znaczenie ma tzw. kapitał podstawowy Tier I (Common Equity Tier I, CET1), który stanowią przede wszystkim wyemitowane akcje banku oraz zyski zatrzymane. Ta kategoria kapitału charakteryzuje się najwyższą jakością i zdolnością do absorpcji strat, dlatego też Bazylea III zwiększyła wymóg w zakresie utrzymania CET1 z 2% do 4,5% aktywów ważonych ryzykiem. W ramach Bazylei III wprowadzono także dwa dodatkowe bufony kapitałowe, które muszą być także zbudowane z instrumentów spełniających warunki zaliczenia do CET1, tj.:

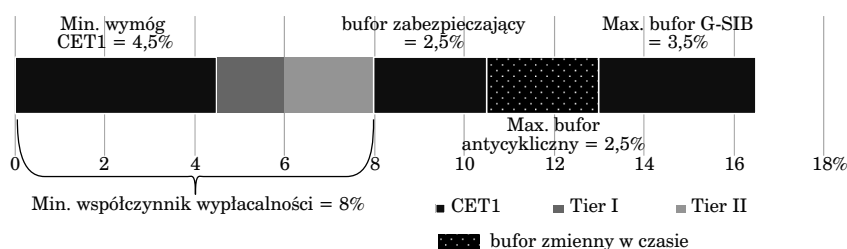
- ❖ **bufor zabezpieczający** w wysokości 2,5% aktywów ważonych ryzykiem – bufor ten jest nakładany na wszystkie banki i jego kalibracja nie podlega zmianom (dlatego też nie traktuje się go jako instrumentu makroostrożnościowego). Bufor ten jest utrzymywany w okresach *spokoju* jako nadwyżka ponad minimalny

²² J. Gabilondo, *Bank Funding, Liquidity, and Capital Adequacy, A Law and Finance Approach*, Elgar Financial Law, EE Publishing 2016, s. 13.

wymóg CET1, natomiast w sytuacji kryzysowej banki mogą go wykorzystać na pokrycie strat²³;

- ❖ bufor antycykliczny, którego kalibracja jest zmienna w czasie w zależności od poziomu natężenia cyklicznego ryzyka systemowego (jest to instrument makroostrożnościowy). Celem tego bufora jest wygładzenie cyklicznych wahań podaży kredytu oraz wzmocnienie zdolności banków do absorpcji strat z tytułu udzielonych kredytów w przypadku ich wystąpienia. Ustalenie współczynnika bufora w przedziale 0–2,5% pociąga za sobą konieczność zastosowania zasady wzajemności²⁴.

Rysunek 3. Wymogi kapitałowe dla G-SIBs



Źródło: opracowanie własne.

Na poziomie globalnym wprowadzono także **specjalny bufor kapitałowy dla systemowo ważnych banków**, przy czym wysokość tego bufora jest uzależniona od systemowego znaczenia danego banku. Rekomendacje w tym zakresie zostały przygotowane przez BCBS. Zgodnie z metodologią bazylejską banki, które zostały identyfikowane jako systemowe, są przyporządkowane do jednej z 4 kategorii (ang. *bucket*), co z kolei determinuje wysokość nałożonego na nie bufora G-SIBs. Banki znajdujące się w pierwszej, najniższej, kategorii są zobowiązane do utrzymywania dodatkowego bufora w wysokości 1% aktywów ważonych ryzykiem. Wraz z przyporządkowaniem do każdej następczej kategorii wymóg z tytułu bufora rośnie o 0,5 pkt. proc. (patrz tabela 4). Dla porządku należy dodać, że BCBS przewidział także piątą kategorię systemowo ważnych banków, dla których współczynnik bufora wynosi 3,5%. Jednakże kategoria ta pozostaje obecnie pusta, tzn. żaden bank nie jest do niej przyporządkowany. Zamysłem regulatorów jest, by ta piąta kategoria działała dyscyplinująco i zniechęcała banki do dalszego zwiększania ich systemowej ważności.

²³ W sytuacji skorzystania z bufora zabezpieczającego banki są zmuszone od jego odbudowania. W tym celu mogą wyemitować akcje lub ograniczyć wypłatę dywidend.

²⁴ Poziom bufora antycyklicznego może być także ustanowiony na wyższym poziomie, wówczas jednak stosowanie zasady wzajemności jest dobrowolne.

Tabela 4. Wysokość bufora dla systemowo ważnych banków (w %)

Kategoria	1	2	3	4	5
Wysokość bufora dla G-SIBs	1	1,5	2	2,5	3,5

Źródło: opracowanie własne.

Bazylejski Komitet wydał także rekomendacje dotyczące zwiększenia zdolności do absorpcji strat w odniesieniu do D-SIBs. Zasadniczą różnicą jest brak konkretnych propozycji w zakresie wysokości dodatkowego bufora kapitałowego dla D-SIBs. Na uwagę zasługuje duży poziom swobody, jaki BCBS przyznaje organom krajowym. Wynika to z przekonania, że krajowi nadzorcy są w stanie najlepiej ocenić wysokość bufora kapitałowego, biorąc pod uwagę specyficzne cechy lokalnego systemu finansowego oraz rolę danej instytucji, jaką odgrywa ona w tym systemie.

Wszystkie pięć jurysdykcji, w których siedziby mają G-SIBs, tj. USA, Unia Europejska, Szwajcaria, Japonia i Chiny, wdrożyły regulacje w zakresie systemowo ważnych banków. Można jednak wskazać na pewne różnice pomiędzy rozwiązaniami przyjętymi w wymienionych jurysdykcjach a międzynarodowymi standardami określonymi przez BCBS. Do głównych rozbieżności można zaliczyć brak określonych kategorii zaszeregowania systemowo ważnych banków (tzw. *bucketing approach*). Problem ten pojawia się w odniesieniu do regulacji szwajcarskich²⁵, japońskich²⁶ i chińskich²⁷, przy czym jest to istotna luka regulacyjna, gdyż w zamyśle BCBS taka konstrukcja buforów ma zniechęcać G-SIBs do dalszego zwiększania ich systemowej ważności. Podobny problem pojawia się w przypadku Unii Europejskiej, jednak tu regulacje nie wskazują, że najwyższa kategoria G-SIBs, której odpowiada bufor w wysokości 3,5%, powinna pozostać pusta²⁸.

Na uwagę zasługują również rozwiązania wprowadzone w Szwajcarii, gdzie G-SIBs podlegają sztywnym wymogom kapitałowym w wysokości 10% CET1. Jest to odmiennie podejście do systemu „kategorii”, który proponuje BSCB. Zgodnie z metodologią bazylejską przyporządkowanie instytucji do 5 kategorii oznaczałoby, że wymóg kapitałowy wynosiłby 10,5%²⁹. W takiej sytuacji szwajcarskie regulacje

²⁵ Basel Committee on Banking Supervision, *Regulatory Consistency Assessment Programme (RCAP), Assessment of Basel III G-SIB framework and review of D-SIB frameworks – Switzerland*, Bank for International Settlements, June 2016, s. 7.

²⁶ Base..., *Japan*, Bank for International Settlements, June 2016, s. 7.

²⁷ Basel ..., *China*, Bank for International Settlements, June 2016, s. 8.

²⁸ Basel..., *European Union*, Bank for International Settlements, June 2016, s. 8.

²⁹ Na wielkość tę składałyby się: minimalny wymóg CET1 (4,5%), wymóg z tytułu bufora zabezpieczającego (2,5%) oraz wymóg z tytułu bufora dla G-SIB (3,5%).

byłyby niezgodne z międzynarodowymi wytycznymi. Jednak obecnie, gdy żadna z instytucji nie jest zaszeregowana do 5 kategorii, regulacje szwajcarskie są ostrzejsze niż bazylejskie. Należy także zauważyć, iż regulatorzy szwajcarscy dopuszczają wykorzystanie tzw. CoCos na potrzeby spełnienia wymogów kapitałowych przez systemowo ważne banki. CoCos dzielą się na dwie grupy: tzw. *high trigger* CoCos³⁰ oraz *low trigger* CoCos³¹. *High trigger* CoCos wchodzi wraz z instrumentami kapitałowymi zaliczanymi do CET1 w skład bufora ochronnego. Natomiast *low trigger* CoCos stanowią tzw. składnik progresywny, w wysokości od 1 do 6%, który ma na celu zniechęcenie banków do dalszej ekspansji działalności.

Pewne modyfikacje rekomendacji bazylejskich wprowadzono także w USA. Regulacje amerykańskie przewidują wykorzystanie dwóch metod do kalkulacji wysokości buforów kapitałowych dla G-SIBs. Pierwsza z nich jest spójna z metodyką bazylejską, natomiast druga jest modyfikacją wytycznych BCBS. W metodzie tej zamiast kryterium „zastępowalności” stosuje się miarę odzwierciedlającą uzależnienie G-SIBs od krótkoterminowego finansowania z rynku. Na podstawie uzyskanych wyników z obydwu kalkulacji ustala się dodatkowy bufor kapitałowy, przy czym wobec banku stosowany jest wyższy z nich. Doświadczenia pokazują, że wprowadzenie modyfikacji w metodzie drugiej skutkuje wyższymi wymogami kapitałowymi dla G-SIBs³².

W odniesieniu do Unii Europejskiej jako istotną rozbieżność można także wskazać przepisy w zakresie D-SIBs³³, a w szczególności wprowadzenie maksymalnej wysokości bufora dla takich instytucji, tj. 2%. Dodatkowe ograniczenia występują, jeśli systemowy bank na poziomie krajowym jest spółką zależną instytucji zidentyfikowanej także jako systemowa na poziomie globalnym lub krajowym w innym państwie członkowskim. Ograniczenia te są niezgodne z wytycznymi bazylejskimi, które przyznają całkowitą swobodę nadzorcom krajowym w ustalaniu wysokości bufora dla krajowych systemowo ważnych banków. Z faktu, że podmiot dominujący nie ma istotnego znaczenia dla systemu finansowego kraju macierzystego, nie wynika bowiem, iż jego podmiot zależny nie może być systemowo ważny w kraju goszczącym. Na tę kwestię zwróciły także uwagę Europejska Rada ds. Ryzyka Sys-

³⁰ *High trigger* CoCos to obligacje warunkowo zamienne na akcje, których konwersja następuje, gdy wskaźnik CET1 osiąga 7%.

³¹ *Low trigger* CoCos to obligacje warunkowo zamienne na akcje, których konwersja następuje, gdy wskaźnik CET1 osiąga 5%.

³² Basel Committee on Banking Supervision, *Regulatory Consistency Assessment Programme (RCAP), Assessment of Basel III G-SIB framework and review of D-SIB frameworks – United States*, Bank for International Settlements, June 2016, s. 14.

³³ Unijne regulacje stosują odmienną terminologię, tzn. odpowiednikiem G-SIBs są globalne instytucje o znaczeniu systemowym (ang. *global systemically important institutions*, G-SIIs), a odpowiednikiem D-SIBs są inne instytucje o znaczeniu systemowym (ang. *other systemically important institutions*, O-SIIs).

temowego³⁴ oraz Europejski Bank Centralny³⁵, które w ramach konsultacji Komisji Europejskiej dotyczących rewizji regulacji makroostrożnościowych wskazały, że pożądane byłoby znaczne podwyższenie górnej granicy bufora nakładanego na krajowe systemowo ważne banki.

3.2. Procedura *resolution*

Reforma dotycząca systemowo ważnych instytucji przewiduje przygotowanie tzw. procedury *resolution*, czyli procedury pozwalającej na uporządkowaną restrukturyzację banku systemowego, który znalazł się na krawędzi upadłości. U podstaw wprowadzenia nowych globalnych standardów dotyczących uporządkowanej restrukturyzacji systemowo, ważnych instytucji finansowych leżały zasadniczo trzy założenia. Zgodnie z pierwszym, ze względu na pełnione funkcje krytyczne oraz znaczenie dla systemu finansowego działalność tych instytucji powinna zostać utrzymana. Przez funkcje krytyczne należy rozumieć funkcje podmiotu istotne z punktu widzenia gospodarki i systemu finansowego, np. usługi depozytowo-kredytowe, usługi rozliczenia i rozrachunku transakcji³⁶. Zgodnie z drugim założeniem straty SIBs powinny być pokrywane w maksymalnie możliwy sposób przez właścicieli i wierzycieli, a zaangażowanie środków publicznych powinno być ograniczone do minimum. Internalizacja kosztów restrukturyzacji pozwoliłaby uniknąć dodatkowego zwiększania deficytów budżetowych, przez co pomogłaby w ograniczeniu negatywnych efektów sprzężenia między stanem finansów państwa a sytuacją sektora bankowego w danym kraju³⁷. Ponadto doświadczenia poszczególnych krajów w zakresie stosowania narzędzi antykryzysowych wobec transgranicznych grup bankowych pokazują, że te działania powinny być skoordynowane i oparte na ujednoliconych zasadach³⁸.

Dokumentem odnoszącym się do problematyki *resolution* oraz uwzględniającym powyższe założenia jest *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions* (dalej: *Key Attributes*, KA)³⁹, przyjęty przez FSB w październiku 2011 r. Dokument ten został formalnie przyjęty i zaakceptowany przez

³⁴ European Systemic Risk Board, *ESRB response to the European Commission's Consultation Document on the „Review of the EU Macro-prudential Policy Framework”*, 24 October 2016, s. 7.

³⁵ European Central Bank, *ECB contribution to the European Commission's consultation on the review of the EU macroprudential policy framework*, 12 December 2016, s. 14.

³⁶ O. Szczepańska, A. Dobrzańska, B. Zdanowicz, *Resolution, czyli nowe podejście do banków zagrożonych upadłością*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2015, s. 23.

³⁷ Bank of International Settlements, *The impact of sovereign credit risk on bank funding conditions*, Committee on the Global Financial System, CGFS Papers No. 43 July 2011, s. 24. Por. także International Monetary Fund, *From Banking To Sovereign Stress: Implications For Public Debt*, March 2015.

³⁸ H.J. Dübel, *The capital structure of banks...*, *op. cit.*

³⁹ Financial Stability Board, *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*, 15 October 2014.

przywódców państw i rządów G-20 w Cannes w listopadzie 2011 r., i obecnie określa standardy dla przeprowadzenia uporządkowanej restrukturyzacji instytucji finansowych na całym świecie. Następnie w październiku 2014 r. FSB przyjęła, w formie aneksów do dokumentu z 2011 r., uszczegółowienia zasad określonych w *Key Attributes*. Aneksy nie wprowadzają dodatkowych zasad ponad te określone w KA z 2011 r., natomiast zawierają wskazówki mające ułatwić interpretację i implementację zasad do krajowych porządków prawnych oraz różnicują znaczenie poszczególnych KA w zależności od rodzaju instytucji finansowych (firmy ubezpieczeniowe, infrastruktura rynkowa, ochrona aktywów klientów firm inwestycyjnych). Zgodnie z *Key Attributes* efektywne ramy prawne dla uporządkowanej restrukturyzacji powinny:

- 1) zapewnić utrzymanie funkcji krytycznych systemowo ważnych instytucji finansowych, w tym funkcji płatniczych, rozliczeniowych i rozrachunkowych,
- 2) uwzględniać ochronę deponentów oraz inwestorów zgodnie z właściwymi systemami ochrony,
- 3) zapewnić alokację strat między właścicieli i niezabezpieczonych wierzycieli zgodnie z ustaloną hierarchią,
- 4) zapewniać szybkość, transparentność i przewidywalność procesu przy jednoczesnym minimalizowaniu ryzyka prawnego,
- 5) gwarantować możliwość współpracy i wymiany informacji między krajowymi oraz zagranicznymi organami zaangażowanymi w proces uporządkowanej restrukturyzacji,
- 6) zapewnić, by zagrożone upadłością instytucje finansowe mogły być wyłączone z obrotu gospodarczego w sposób niewywołujący zakłóceń w systemie finansowym.

Key Attributes powinny stanowić punkt odniesienia przy tworzeniu krajowych ram prawnych dla restrukturyzacji systemowo ważnych instytucji finansowych. Ze względu na fakt, że G-SIBs działają globalnie, poszczególne jurysdykcje powinny harmonizować swoje regulacje w celu lepszej koordynacji działań antykryzysowych. Należy jednak zauważyć, że zasady określone w KA oraz ich implementacja nie są wiążące. FSB nie ma formalnych środków przymusu, które wymuszałyby na krajach G-20 pełną implementację KA oraz stosowanie rozwiązań w nich przewidzianych w przypadku zagrożenia upadłością G-SIBs. Oznacza to, że w dynamicznych warunkach kryzysu finansowego rządy poszczególnych państw, w których obecny jest dany systemowo ważny bank, mogą różnie oceniać sytuację i w konsekwencji, w zależności od uwarunkowań, mogą odstąpić od ustaleń wypracowanych w ramach grup zarządzania kryzysowego (ang. *Crisis Management Groups*, CMG) oraz grupowych planów *resolution* i przeprowadzać działania antykryzysowe niezależnie od siebie.

Tabela 5. Zalecenia FSB zawarte w *Key Attributes*

Key Attributes	Zalecenia FSB dla krajów G-20
KA 1	Stworzenie planów naprawy (ang. <i>recovery plan</i>) i planów uporządkowanej restrukturyzacji (ang. <i>resolution plan</i>) dla SIBs.
KA 2	Utworzenie publicznych, niezależnych organów uporządkowanej restrukturyzacji (ang. <i>resolution authority</i>) o zdefiniowanych kompetencjach.
KA 3	Zapewnienie możliwości prawnych i operacyjnych dla stosowania narzędzi uporządkowanej restrukturyzacji, w szczególności przeniesienia aktywów i zobowiązań (ang. <i>transfer of assets and liabilities</i>), utworzenia instytucji pomostowej (ang. <i>bridge institution</i>), umorzenia kapitałów własnych i zobowiązań instytucji (ang. <i>bail-in</i>).
KA 4	Określenie zasad potrącenia i kompensowania zobowiązań oraz traktowania zabezpieczeń transakcji w uporządkowanej restrukturyzacji.
KA 5	Określenie kolejności ponoszenia kosztów <i>resolution</i> przez właścicieli i wierzycieli G-SIBs.
KA 6	Utworzenie funduszu uporządkowanej restrukturyzacji.
KA 7	Zapewnienie możliwości współpracy, wymiany informacji oraz wzajemnej uznawalności rozstrzygnięć organów uporządkowanej restrukturyzacji.
KA 8	Utworzenie międzynarodowych grup zarządzania kryzysowego dla planowania, przygotowywania i przeprowadzania uporządkowanej restrukturyzacji grup transgranicznych.
KA 9	Wymóg zawierania porozumień dotyczących zasad współpracy między organami uporządkowanej restrukturyzacji.
KA 10	Regularne przeglądy strategii uporządkowanej restrukturyzacji G-SIBs oraz dokonywanie ocen możliwości zastosowania uporządkowanej restrukturyzacji (ang. <i>resolvability assessment</i>).
KA 11	Wymóg minimalnej zawartości planów naprawy i planów uporządkowanej restrukturyzacji oraz ich regularnego przeglądu.
KA 12	Wymiana informacji między organami sieci bezpieczeństwa finansowego z różnych jurysdykcji.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Key Attributes*.

Celem KA jest m.in. przygotowanie procedur postępowania na wypadek istotnego pogorszenia sytuacji finansowej SIBs. Procedury te powinny być ujmowane w formie planów naprawy i planów *resolution*, które będą wdrażane w różnych stadiach, w jakich będzie znajdował się bank. Wytyczne w zakresie zawartości tych planów dla SIBs zostały zawarte w Aneksie 4 do KA⁴⁰ oraz w dokumentach konsultacyjnych FSB⁴¹.

Plan *recovery* powinien być przygotowany przez każdy SIBs. W dokumencie tym określone są negatywne scenariusze, w jakich może znaleźć się instytucja finansowa, wskaźniki ilościowe i warunki jakościowe niezbędne dla uruchomienia planu w danym scenariuszu oraz procedury, jakie instytucja lub jej jednostki zależne powinny podjąć w danej sytuacji, aby w przewidzianym okresie samodzielnie poprawić swoją sytuację płynnościową i/lub kapitałową. Przygotowanie planu *resolution* jest zadaniem organu *resolution* z jurysdykcji, w której SIBs ma swoją siedzibę. Plan powinien określać ilościowe i jakościowe warunki uruchomienia planu. Ponadto plan *resolution* powinien określać także strategię *resolution* i konkretne czynności, jakie organ odpowiedzialny za uporządkowaną restrukturyzację będzie podejmować wobec instytucji finansowej/grupy w celu realizacji przyjętej strategii (tzw. *operational resolution plan*)⁴². Plan powinien także wskazywać źródła finansowania całego procesu, w szczególności, którzy z właścicieli i wierzycieli będą ponosić koszty restrukturyzacji i w jakiej kolejności. Wybór strategii dla każdego SIBs oraz szczegóły planów *resolution* powinny być wypracowane w ramach grup zarządzania kryzysowego (CMG).

Przez strategię postępowania należy, co do zasady, rozumieć dwa podejścia:

- ❖ **SPE** (*single point of entry*) – preferowane wobec banków o scentralizowanej strukturze, polegające na zastosowaniu narzędzi *resolution* wobec spółki matki (ang. *top parent company/holding*) przez jeden organ uporządkowanej restrukturyzacji w jurysdykcji właściwej dla nadzoru skonsolidowanego nad SIB bez względu na to, w którym podmiocie grupy powstaną problemy. Czynności organów *resolution* z jurysdykcji właściwych dla podmiotów zależnych mogą być podejmowane jedynie subsydiarnie w stosunku do działań organu na poziomie skonsolidowanym;

⁴⁰ I-Annex 4 – *Essential Elements of Recovery and Resolution Plan*.

⁴¹ Financial Stability Board, *Recovery and Resolution Planning: Making the Key Attributes Requirements Operational. Consultative Document*, November 2012 oraz Financial Stability Board, *Recovery and Resolution Planning for Systemically Important Financial Institutions: Guidance on Developing Effective Resolution Strategies*, 16 July 2013.

⁴² Przez czynności właściwych organów uporządkowanej restrukturyzacji należy rozumieć m.in. stosowanie narzędzi określonych w KA 3 i KA 4, a także wycenę aktywów i pasywów, przypisanie kosztów *resolution* właścicielom i wierzycielom oraz stopień ewentualnego finansowania z funduszy uporządkowanej restrukturyzacji lub innych źródeł.

❖ **MPE** (*multiple point of entry*) – preferowane wobec banków o strukturze zdecentralizowanej, polegające na równoległym działaniu dwóch lub więcej organów uporządkowanej restrukturyzacji, które stosują narzędzia *resolution* dla wyodrębnionych w ramach danego SIB podgrup, składających się z jednej lub kilku jednostek zależnych, w zależności od tego, w której podgrupie powstał problem.

Obie strategie powinny gwarantować zachowanie funkcji krytycznych SIBs, a systemowo ważne instytucje powinny posiadać odpowiednią wielkość kapitałów własnych i zobowiązań służących do absorpcji strat⁴³. Ze względu na fakt, że systemowo ważne instytucje finansowe zwykle działają transgranicznie, strategie *resolution* powinny być wspierane przez tzw. *cooperation agreements*, określające sposób i zakres wymiany informacji między organami *resolution* z poszczególnych jurysdykcji oraz koordynację działań tych organów⁴⁴.

Organy *resolution* powinny przeprowadzać regularne oceny możliwości zastosowania uporządkowanej restrukturyzacji wobec poszczególnych SIBs. Przegląd ma na celu dostosowanie strategii *resolution* oraz poszczególnych czynności organu restrukturyzacji do aktualnej struktury i profilu biznesowego instytucji finansowej. Ocena ma także służyć wcześniejszej identyfikacji i zneutralizowaniu przeszkód, które mogą uniemożliwić przeprowadzenie szybkiego i skutecznego procesu restrukturyzacyjnego w warunkach zagrożenia stabilności finansowej. W ten sposób uwidacznia się, jak ważne będzie generowanie odpowiednich danych przez instytucje finansowe, a także sprawna komunikacja między poszczególnymi organami *resolution* oraz między tymi organami a bankami.

Narzędzia służące uporządkowanej restrukturyzacji SIBs wskazywane w KA można podzielić zasadniczo na dwie grupy. Do pierwszej można zaliczyć te, które służą operacyjnemu zarządzaniu SIBs w trakcie uporządkowanej restrukturyzacji, tj. np. uprawnienia organu *resolution* do zmian w składzie organów SIBs, do ustanowienia tymczasowego administratora, zawieranie i wypowiedzanie umów, których stroną był bank. Do drugiej te, które służą zmianom struktury aktywów i pasywów SIBs, tj. np. potrącenie i kompensowanie należności i zobowiązań, narzędzia przeniesienia aktywów i zobowiązań, bank pomostowy oraz umorzenie lub konwersja instrumentów właścicielskich i zobowiązań. Spośród wszystkich narzędzi najbardziej interesujące i budzące najwięcej kontrowersji jest umorzenie lub konwersja instrumentów właścicielskich i zobowiązań (ang. *bail-in*). Jego wprowadzenie służy przede wszystkim pokryciu strat i poprawie współczynnika kapitałowego, a więc jednej z kluczowych miar dla oceny kondycji finansowej banku. Wyróżnia się tzw. *statutory bail-in* polegający na umorzeniu lub konwersji instrumentów kapitało-

⁴³ Financial Stability Board, *Recovery and Resolution Planning for Systemically Important Financial Institutions: Guidance on Developing...*, *op. cit.*, s. 7.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 5.

wych decyzją organu *resolution*, gdzie warunki i zakres umorzenia lub konwersji zależą od aktualnych potrzeb i dyskrecjonalnej decyzji organu *resolution* oraz tzw. *contractual bail-in*, gdzie warunki umorzenia lub konwersji są określone *a priori* przez strony umów regulujących dany instrument, a sama czynność następuje automatycznie, gdy te warunki się zmaterializują.

W przypadku zastosowania *bail-in* problemem, jaki może się pojawić, jest ryzyko istotnej koncentracji kosztów w ramach jednej kategorii wierzycieli. Przykład restrukturyzacji czterech włoskich banków przeprowadzonej jesienią 2015 roku, pokazuje, że w zależności od charakteru krajowego rynku finansowego preferencje klientów banków mogą spowodować, iż przeprowadzanie *resolution* przy użyciu narzędzia *bail-in* pozwoliłoby co prawda uniknąć dodatkowych wydatków budżetowych, lecz mogłoby wygenerować niepożądane koszty społeczne i polityczne. Zadaniem organu *resolution* powinno być stosowanie narzędzia *bail-in* w sposób zapewniający uniknięcia koncentracji kosztów *resolution*.

Ponadto należy zauważyć, że przyjęcie założenia o minimalizacji zaangażowania budżetowego będzie prowadzić do sytuacji, w której *gros* kosztów poniosą podmioty sektora prywatnego. Rekapitalizacja 22 banków Unii Europejskiej pochłonęła w latach 2008–2013 ok. 291 mld EUR, z czego na banki zaliczane obecnie do G-SIBs (7 z 22) przypadło 122,4 mld EUR. Rekapitalizacja 13 banków amerykańskich pochłonęła w latach 2008–2012 ok. 205 mld USD, z czego na banki zaliczane obecnie do G-SIBs (8 z 13) przypadło ok. 165 mld USD⁴⁵. Fakt, że akcjonariuszami i wierzycielami G-SIBs są inne instytucje finansowe prowadzi do wniosku, że całkowite wyłączenie budżetów państw z finansowania restrukturyzacji G-SIBs oraz w konsekwencji istotna koncentracja kosztów w obrębie sektora prywatnego lub określonej części sektora finansowego, może powodować efekty zarażania oraz wpływać negatywnie na realną gospodarkę jednego lub kilku krajów.

Zasady określone w *Key Attributes* oraz w towarzyszących im dokumentach konsultacyjnych zostały inkorporowane w poszczególnych krajach G-20 w różnym stopniu. Cztery spośród pięciu omawianych jurysdykcji, tj. UE, USA, Szwajcarii i Japonii, zaliczają się do tych, które implementowały KA w najszerszym zakresie⁴⁶. Chiny są wciąż w trakcie procesu implementacji KA (patrz tabela 6). PKB pięciu jurysdykcji stanowi łącznie ok. 68% PKB wszystkich krajów zaliczanych do G-20⁴⁷. Oznacza to, że kraje o najbardziej rozwiniętych systemach bankowych, w których funkcjonują największe na świecie grupy bankowe, posiadają instrumentarium na wypadek wystąpienia systemowych zaburzeń w systemie bankowym.

⁴⁵ D. Schoenmaker, *Resolution of international banks: Can smaller countries cope?*, European Systemic Risk Board, Working Paper Series No. 34, February 2017, s. 7.

⁴⁶ Financial Stability Board, *Second Thematic Review on Resolution Regimes, Peer Review Report*, 18 March 2016, s. 5.

⁴⁷ Obliczenia własne na podstawie danych OECD za 2015 r.

Tabela 6. Zestawienie wybranych informacji na temat uporządkowanej restrukturyzacji w analizowanych jurysdykcjach

		USA	UE	Szwajcaria	Japonia	Chiny
Przesłanki <i>resolution</i>	Zagrożenie upadłością	x	x	x	x	x
	Interes publiczny	x	x		x	x
	Proporcjonalność i konieczność	x	x	x		
Narzędzia <i>resolution</i>	Narzędzia o charakterze operacyjnym	x	x	x	x	x
	Transfer aktywów i zobowiązań	x	x	x	x	x
	Instytucja pomostowa	x	x	x	x	
	Bail-in	x	x	x	x ^a	
	Podmiot zarządzający aktywami	x	x	x	x	

Legenda: x – oznacza, że dana cecha występuje.

^a Cele umorzenia instrumentów kapitałowych i zobowiązań mogą być osiągnięte przez ogłoszenie upadłości podmiotu rezydualnego.

Źródło: *Financial Stability Board, Second Thematic Review on Resolution Regimes*, s. 46–47.

Podsumowując, uwaga SIBs, ale także innych uczestników rynku finansowego, skupia się na narzędziach rekapitalizacyjnych, służących zmianie struktury finansowej i własnościowej banków, które stanowią zwięźlenie określonego ciągu działań. Wydaje się jednak, że równie istotne dla stabilności finansowej są inne, mniej zauważalne na pierwszy rzut oka aspekty implementacji KA. Wdrożenie w poszczególnych jurysdykcjach nowych ram prawnych, odzwierciedlających w mniejszym lub większym stopniu KA, daje organom sieci bezpieczeństwa finansowego instrumentarium, jakiego nie miały one w latach 2007–2010. Internalizacja kosztów restrukturyzacji SIBs w formie składek na fundusze uporządkowanej restrukturyzacji i *bail-in* powoduje, że problem tzw. *implicit guarantees*, którymi dotychczas cieszyły się SIBs, zmniejsza się. Jednocześnie rośnie świadomość właścicieli banków systemowo ważnych i ich wierzycieli, że to oni będą zmuszeni ponieść koszty ewentualnej rekapitalizacji, co powinno, przynajmniej w teorii, skłaniać ich do lepszej kontroli działań podejmowanych przez SIBs w celu osiągnięcia zysków. Powyższe, w połączeniu z nieustannym monitoringiem ze strony organów *resolution* oraz możliwościami dokonywania zmian strukturalnych i operacyjnych w SIBs na etapie tworzenia i aktualizacji planów *resolution*, pozwala postawić tezę, że jedną z cech KA, fundamentalnych dla zapewnienia stabilności finansowej, jest ich prewencyjny charakter.

3.3. Wymogi w zakresie TLAC

Zdolność podmiotu do absorpcji strat jest jednym z kluczowych warunków przeprowadzenia uporządkowanej restrukturyzacji SIBs bez wykorzystania środków z budżetu państwa. Dokumentami odnoszącymi się do tej materii są Principles on Loss-absorbing and Recapitalisation Capacity of G-SIBs in Resolution oraz Total Loss-absorbing Capacity (TLAC) Term Sheet (dalej: TLAC Term Sheet, Dokumenty TLAC)⁴⁸, opublikowane przez FSB w listopadzie 2015 r. Dokumenty TLAC stanowią, że banki systemowo ważne powinny utrzymywać odpowiedni poziom instrumentów kapitałowych i zobowiązań w celu pokrycia strat na wypadek zagrożenia upadłością (tzw. *gone-concern capital*), niezależnie od spełniania wymogów Basel III (tzw. *going-concern capital*)⁴⁹. Poniżej przedstawiono zarys koncepcji TLAC.

Zgodnie z Dokumentami TLAC w ramach SIBs należy wyodrębnić jedną lub więcej tzw. *resolution groups*, w ramach których wyodrębnia się tzw. *resolution entity*, wobec której stosowane będą narzędzia uporządkowanej restrukturyzacji. *Resolution groups* nie muszą ograniczać się do jednej jurysdykcji – innymi słowy mogą skupiać podmioty zależne z różnych krajów. Liczba *resolution entities* będzie zależna od przyjętej strategii uporządkowanej restrukturyzacji dla SIBs (SPE lub MPE). *Resolution entity* powinna stać się wierzycielem podporządkowanym pozostałych podmiotów z *resolution group*. Wówczas w przypadku wyczerpania zdolności do absorpcji strat na zasadzie *going-concern* i wszczęcia procedury uporządkowanej restrukturyzacji dalsze straty i ciężar rekaptalizacji podmiotów z *resolution group* zostanie poniesiony przez *resolution entity*, przed ich pozostałymi wierzycielami. Stosowanie narzędzi uporządkowanej restrukturyzacji w odniesieniu do *resolution entity* (której celem istnienia będzie absorpcja strat) powinno pozwolić na kontynuowanie pełnienia funkcji krytycznych przez pozostałe podmioty z grupy. Straty przetransferowane do *resolution entity* będą mogły być pokryte w drodze uporządkowanej restrukturyzacji dzięki emisji przez ten podmiot tzw. *external TLAC*, czyli emisji instrumentów nabywanych przez podmioty spoza SIBs. Cechy instrumentów zaliczanych do *external TLAC* zostały szczegółowo określone w Dokumentach TLAC⁵⁰. W szczególności instrumenty kapitałowe i zobowiązania zaliczane do TLAC powinny mieć prawnie dopuszczalną możliwość i zagwarantowane pierwszeństwo w pokrywaniu strat wobec innych instrumentów kapitałowych i zobowiązań wyemitowanych przez daną instytucję (ang. *subordination*)⁵¹. Podporządkowanie może mieć 3 źródła: 1) przepisy po-

⁴⁸ Financial Stability Board, *Principles on Loss-absorbing and Recapitalisation Capacity of G-SIBs in Resolution Total Loss-absorbing Capacity (TLAC) Term Sheet*, 9 October 2015.

⁴⁹ Deutsche Bundesbank, *Bank recovery and resolution – the new TLAC and MREL minimum requirements*, Monthly Report, July 2016, s. 66. Por. także rozdział 3.1 niniejszego artykułu.

⁵⁰ Pkt 8 oraz pkt 9 TLAC Term Sheet.

⁵¹ Pkt 10 oraz pkt 11 TLAC Term Sheet.

wszechnie obowiązującego prawa (ang. *statutory subordination*), 2) warunki emisji instrumentu (ang. *contractual subordination*) lub 3) strukturę organizacyjną SIBs (ang. *structural subordination*)⁵².

Dokumenty TLAC podkreślają transgraniczny charakter absorpcji strat przez określenie tzw. *material sub-groups* i tzw. *internal TLAC*, służące określeniu potencjału absorpcji przez *resolution entity* strat powstałych w podmiotach grupy działających w innym kraju⁵³.

TLAC Term Sheet wskazuje, że osiągnięcie poziomów absorpcji strat zostało rozłożone na dwa etapy. Co do zasady, od 1 stycznia 2019 r. *resolution entities* powinny utrzymywać *minimum external TLAC* na poziomie większej z dwóch wartości: 16% RWA *resolution group* lub 6% LRE⁵⁴ (ang. *leverage ratio exposure*). Począwszy od 1 stycznia 2022 r. wartości te powinny wynosić odpowiednio: 18% RWA i 6,75 LRE⁵⁵. Właściwe organy krajowe mogą ustanowić wyższe limity⁵⁶. Wobec powyższego, na obecnym etapie nie można jeszcze przedstawić, w jaki sposób regulacje w zakresie TLAC zostały implementowane w poszczególnych jurysdykcjach, w których działają G-SIBs⁵⁷.

PODSUMOWANIE

Globalny kryzys finansowy wymusił na organach publicznych, odpowiedzialnych za działanie na rzecz stabilności finansowej, refleksję dotyczącą dalszego funkcjonowania banków „zbyt dużych, by upaść”, w szczególności w kontekście pokusy nadużycia. Dynamiczny rozwój systemu finansowego, jaki miał miejsce w okresie ostatnich trzech dekad, spowodował, że instytucje finansowe osiągnęły rozmiary często kilkukrotnie przekraczające PKB krajów, w których mają one swo-

⁵² Deutsche Bundesbank, *Bank recovery and resolution...*, *op. cit.*, s. 73.

⁵³ Pkt 16 oraz pkt 17 TLAC Term Sheet.

⁵⁴ Oznacza to, że TLAC powinien stanowić 6% wartości wykazywanej w mianowniku bazylejskiego wskaźnika dźwigni. Mianownik wskaźnika dźwigni stanowi całkowita ekspozycja obejmująca pozycje bilansowe oraz pozabilansowe. Por. Basel Committee on Banking Supervision, *Basel III leverage ratio framework and disclosure requirements*, Bank for International Settlements, January 2014, s. 2

⁵⁵ Zezwala się, by SIBs w krajach rozwijających się (ang. *emerging market economies*) osiągnęły minimalne poziomy TLAC odpowiednio w latach 2025 i 2028. Por. pkt 4 oraz pkt 21 TLAC Term Sheet.

⁵⁶ Np. dla Szwajcarii wartości te wynoszą odpowiednio: 28,6% RWA i 10% LRE. Por. Swiss Financial Market Supervision Authority FINMA, *Factsheet. New “too big to fail” capital requirements for global systemically important banks in Switzerland*, 21 October 2015, s. 2–3.

⁵⁷ Porównanie wymogów TLAC oraz europejskich regulacji dotyczących zwiększenia absorpcji strat przez banki (tzw. MREL) przedstawia: O. Szczepańska, *MREL and TLAC i.e. how to increase the loss absorption capacity of banks*, „Bezpieczny Bank” Nr 3 (60), Bankowy Fundusz Gwarancyjny, Warszawa 2015, s. 37–53.

je siedziby. Oczywiście jest, że w przypadku problemów takich instytucji zagrożona jest nie tylko stabilność finansowa, ale też gospodarcza, i to nie tylko na poziomie krajowym, a wręcz globalnym. W takiej sytuacji organy krajowe nie mogą zlekceważyć konsekwencji upadku takiego banku.

Pokryzysowa reforma w zakresie systemowo ważnych banków ma zasadniczo dwa cele. Po pierwsze, celem regulacji jest zwiększenie zdolności do absorpcji strat. Tym samym dąży się do zwiększenia odporności i stabilności funkcjonowania G-SIBs oraz zapewnienia, że będą one w stanie pokryć straty związane z materializacją ryzyka, jakie same generują. Po drugie, celem regulacji jest zapewnienie mechanizmów i narzędzi, które umożliwią uporządkowaną restrukturyzację systemowo ważnego banku, gdy jego dalsza działalność będzie zagrożona, przy jednoczesnym ograniczeniu negatywnych konsekwencji dla stabilności systemu finansowego.

W niniejszym artykule rozważania skoncentrowano na trzech kluczowych regulacjach, tj. dodatkowych buforach kapitałowych dla G-SIBs, procedurze uporządkowanej restrukturyzacji oraz wymogach w zakresie TLAC. Starano się przy tym wskazać, w jakim stopniu globalne rekomendacje zostały implementowane w pięciu jurysdykcjach, w których działają G-SIBs.

Wnioski z analizy można podsumować następująco. Nałożenie na globalne banki dodatkowych buforów kapitałowych jest działaniem uzasadnionym, aczkolwiek niewystarczającym. Konieczne jest także zapewnienie mechanizmów ograniczających pokusę nadużycia, poprzez pełne wprowadzenie rozwiązań w zakresie *resolution*. Ze względu na transgraniczny charakter działalności SIBs niezwykle istotna jest spójność regulacji. Mimo dążenia do harmonizacji przepisów prawnych globalne banki nadal funkcjonują w heterogenicznym środowisku regulacyjnym.

Kwestia jednolitych i spójnych regulacji ma szczególne znaczenie w przypadku zarządzania kryzysowego, gdyż umożliwiają one szybką reakcję odpowiednich organów. Należy zauważyć, że międzynarodowe rekomendacje i wytyczne nie mają charakteru wiążącego, przez co krajowe organy mogą podejmować własne działania. Naiwnością byłoby więc stwierdzenie, że obecne regulacje gwarantują sprawną współpracę międzynarodową, gdyż, jak pokazują dotychczasowe doświadczenia, w sytuacjach kryzysowych krajowe organy dążą do ograniczenia kosztów dla własnych jurysdykcji, co nie musi być tożsame z minimalizacją kosztów zarządzania kryzysem w skali globalnej.

Implementacja wymogów zwiększających zdolność do absorpcji strat, wraz z buforami kapitałowymi nakładanymi na największe instytucje finansowe, pozwoli organom uporządkowanej restrukturyzacji lepiej wykorzystać potencjał do działania w zakresie uporządkowanej restrukturyzacji systemowo ważnych banków. Obciążenie G-SIBs kosztami finansowania funduszy uporządkowanej restrukturyzacji prowadzi do zmniejszenia skali *implicit guarantees*. Przygotowywanie i regularna aktualizacja planów naprawy i planów *resolution* da organom wgląd w sytuację

poszczególnych instytucji finansowych, co powinno pozwolić na identyfikację i eliminację wielu potencjalnych zagrożeń w systemie finansowym zanim przerodzą się one w pełnowymiarowy kryzys, natomiast nie można założyć, że w ten sposób wyeliminuje się wszystkie możliwe źródła zagrożeń, jakie mogą wystąpić. Ponadto, przykład banków włoskich pokazuje, że stosowanie narzędzi *resolution* może rodzić obiekcje ze względu na różne uwarunkowania społeczne i polityczne, co pozwala przypuszczać, że pełne zastosowanie instrumentarium uporządkowanej restrukturyzacji, z wyłączeniem udziału budżetu państwa, a więc sedna problemu TBTF, może w konkretnych przypadkach okazać się niemożliwe.

Streszczenie

Globalny kryzys finansowy zmusił organy publiczne odpowiedzialne za działanie na rzecz stabilności finansowej do zajęcia się problemem „instytucji zbyt dużych, by upaść”. Pokryzysowe reformy dotyczące systemowo banków mają zasadniczo dwa cele. Pierwszym jest zwiększenie zdolności takich instytucji do absorpcji strat. Drugim celem jest zapewnianie mechanizmów i narzędzi, które umożliwią organom publicznym przeprowadzenie uporządkowanej restrukturyzacji systemowych banków, gdy dalsza działalność tych instytucji będzie zagrożona, przy jednoczesnym ograniczeniu negatywnych konsekwencji dla stabilności systemu finansowego oraz gospodarki realnej. Intencją niniejszego artykułu jest przedstawienie i ocena dotychczasowych zmian regulacyjnych w zakresie banków systemowo ważnych. Podjęto tu próbę zdefiniowania takich instytucji, wskazując główne kryteria wpływające na ich systemowe znaczenie, oraz wskazano przyczyny, dla których generują one ryzyko systemowe. Główne rozważania skoncentrowano na analizie kluczowych reform, tj. na obowiązku utrzymywania dodatkowych buforów kapitałowych, procedurze uporządkowanej restrukturyzacji oraz wymogach w zakresie TLAC.

Słowa kluczowe: systemowo ważne banki, G-SIBs, „zbyt duże, by upaść”, bufory kapitałowe, uporządkowana restrukturyzacja, TLAC, Bazylea III

Abstract

The global financial crisis forced public authorities responsible for maintaining financial stability to resolve the issue of too big to fail institutions. Post-crisis reforms directed at systemically important banks have basically two objectives. The first goal is to increase loss-absorbing capacity of such institutions. The second aim is to ensure mechanisms and tools which will enable the public authorities to

conduct orderly resolution of systemically important banks when their viability is threatened, while constraining negative consequences for stability of the financial system and the real economy. The purpose of this article is to present and assess regulatory actions taken to address problems related to systemically important banks. The article tries to define such institutions indicating the main criteria which determine their systemic importance. It also indicates reasons for which such institutions create systemic risk. The main analysis is focused on the key reforms, i.e. the additional capital buffers, the orderly resolution and the TLAC requirements.

Key words: systemically important banks, G-SIBs, “too big to fail”, capital buffers, resolution, TLAC, Basel III

Bibliografia

- Bank of International Settlements, *The impact of sovereign credit risk on bank funding conditions, Committee on the Global Financial System*, CGFS Papers No. 43 July 2011.
- Basel Committee on Banking Supervision, *Basel III leverage ratio framework and disclosure requirements*, Bank for International Settlements, January 2014.
- Basel Committee on Banking Supervision, *Global systemically important banks: updated assessment methodology and the higher loss absorbency requirement*, July 2013.
- Basel Committee on Banking Supervision, *Regulatory Consistency Assessment Programme (RCAP), Assessment of Basel III G-SIB framework and review of D-SIB frameworks – China*, Bank for International Settlements, June 2016.
- Basel Committee on Banking Supervision, *Regulatory Consistency Assessment Programme (RCAP), Assessment of Basel III G-SIB framework and review of D-SIB frameworks – European Union*, Bank for International Settlements, June 2016.
- Basel Committee on Banking Supervision, *Regulatory Consistency Assessment Programme (RCAP), Assessment of Basel III G-SIB framework and review of D-SIB frameworks – Japan*, Bank for International Settlements, June 2016.
- Basel Committee on Banking Supervision, *Regulatory Consistency Assessment Programme (RCAP), Assessment of Basel III G-SIB framework and review of D-SIB frameworks – Switzerland*, Bank for International Settlements, June 2016.
- Basel Committee on Banking Supervision, *Regulatory Consistency Assessment Programme (RCAP), Assessment of Basel III G-SIB framework and review of D-SIB frameworks – United States*, Bank for International Settlements, June 2016.
- Beltratti A., Paladino G., *Why do banks optimize risk weights? The relevance of the cost of equity*, MPRA Paper No. 46410, April 2013.
- Bruegel, *European Banking Supervision: The first eighteen months*, 2016.

- Deutsche Bundesbank, *Bank recovery and resolution – the new TLAC and MREL minimum requirements*, Monthly Report, July 2016.
- Dobrzańska A., *Polityka makroostrożnościowa banku centralnego*, Difin, Warszawa 2016.
- Dübel H.J., *The capital structure of banks and practice of bank restructuring*, Centre for Financial Studies Working Paper, No. 2013/04.
- Elliott D.J., *Financial Institutions in an Age of Populism*, Oliver Wyman, March 2017.
- European Central Bank, *ECB contribution to the European Commission’s consultation on the review of the EU macroprudential policy framework*, 12 December 2016.
- European Central Bank, *Report on financial structures*, October 2015.
- European Systemic Risk Board, *ESRB response to the European Commission’s Consultation Document on the “Review of the EU Macro-prudential Policy Framework”*, 24 October 2016.
- European Systemic Risk Board, *The ESRB Handbook on Operationalising Macroprudential Policy in the Banking Sector Addendum: Macroprudential Leverage Ratios*, June 2015.
- Financial Stability Board, *2016 list of global systemically important banks (G-SIBs)*, 21 November 2016.
- Financial Stability Board, *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*, 15 October 2014.
- Financial Stability Board, *Principles on Loss-absorbing and Recapitalisation Capacity of G-SIBs in Resolution Total Loss-absorbing Capacity (TLAC) Term Sheet*, 9 October 2015.
- Financial Stability Board, *Recovery and Resolution Planning for Systemically Important Financial Institutions: Guidance on Identification of Critical Functions and Critical Shared Services*, July 2013.
- Financial Stability Board, *Recovery and Resolution Planning for Systemically Important Financial Institutions: Guidance on Developing Effective Resolution Strategies*, 16 July 2013.
- Financial Stability Board, *Recovery and Resolution Planning: Making the Key Attributes Requirements Operational. Consultative Document*, November 2012.
- Financial Stability Board, *Reducing the moral hazard posed by systemically important financial institutions, FSB Recommendations and Time Lines*, 20 October 2010.
- Financial Stability Board, *Second Thematic Review on Resolution Regimes, Peer Review Report*, 18 March 2016.
- Gabilondo J., *Bank Funding, Liquidity, and Capital Adequacy, A Law and Finance Approach*, Elgar Financial Law, EE Publishing 2016.
- International Monetary Fund, *From Banking To Sovereign Stress: Implications For Public Debt*, March 2015.
- International Monetary Fund, *Global Financial Stability Report*, April 2014.
- Pawłowicz L., *Reflections about too big to fail banks and moral hazard*, „Bezpieczny Bank” Nr 3 (60), Bankowy Fundusz Gwarancyjny, Warszawa 2015.

- Schoenmaker D., *Resolution of international banks: Can smaller countries cope?*, European Systemic Risk Board, Working Paper Series No. 34, February 2017.
- Swiss Financial Market Supervision Authority FINMA, *Factsheet. New "too big to fail" capital requirements for global systemically important banks in Switzerland*, 21 October 2015.
- Szczepańska O., Dobrzańska A., Zdanowicz B., *Resolution, czyli nowe podejście do banków zagrożonych upadłością*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2015.
- Szczepańska O., *MREL and TLAC i. e. how to increase the loss absorption capacity of banks*, „Bezpieczny Bank” Nr 3 (60), Bankowy Fundusz Gwarancyjny, Warszawa 2015.
- Thomson J.B., *On Systemically Important Financial Institutions and Progressive Systemic Mitigation*, Policy Discussion Paper Number 27, Federal Reserve Bank of Cleveland, August 2009.
- Weistroffer C., *Identifying systemically important financial institutions (SIFIs)*, Deutsche Bank Research, August 2011.

*Magdalena Kozińska**

PRZEGLĄD ŹRÓDEŁ FINANSOWANIA DOSTĘPNYCH DLA INSTYTUCJI KREDYTOWEJ DZIAŁAJĄCEJ W POLSCE, ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM AWARYJNYCH ŹRÓDEŁ PŁYNNOŚCI I KAPITAŁU

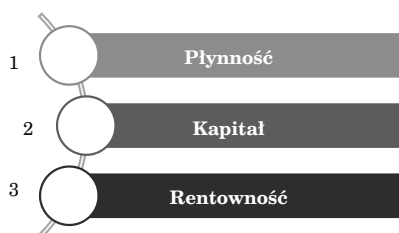
WSTĘP

Warunkiem koniecznym do nieprzerwanej i niezakłóconej działalności każdej instytucji kredytowej jest utrzymanie przez nią co najmniej bieżącej płynności. Trwały dostęp do źródeł finansowania działalności operacyjnej stanowi najważniejszą przesłankę dalszego funkcjonowania banku. Nabiera on szczególnego znaczenia w warunkach sytuacji kryzysowej, kiedy od zapewnienia odpowiednich środków finansowych zależy „być albo nie być” instytucji oraz, niekiedy, stabilność finansowa całego systemu. W dalszej perspektywie istotne jest utrzymanie odpowiedniego poziomu skapitalizowania instytucji finansowej, który pozwoli na spełnienie wszelkich wymogów regulacyjnych oraz utrzymanie lub przywrócenie zaufania do danej instytucji. W razie zatem wystąpienia problemów finansowych banku kluczową kwestią jest nie tylko wdrożenie odpowiednich działań restrukturyzacyjnych, ale także (przede wszystkim) zabezpieczenie właściwego finansowania instytucji (w sensie kapitałowym, ale głównie płynnościowym). Na tej podstawie

* Magdalena Kozińska jest doktorantką Kolegium Ekonomiczno-Społecznego SGH i pracownicą Narodowego Banku Polskiego. Artykuł wyraża jedynie poglądy autorki i nie powinien być interpretowany jako stanowisko instytucji, w której jest zatrudniona.

można zatem wskazać na pewną triadę celów, które powinny stanowić podstawę odpowiedzialnego zarządzania każdą instytucją finansową i mają szczególne znaczenie w sytuacji kryzysowej: po pierwsze, najważniejszym aspektem decydującym o byciu banku jest optymalny poziom płynności; po drugie, utrzymanie zaufania interesariuszy do banku wymaga odpowiedniego zabezpieczenia kapitałowego (najlepiej akcyjnego / udziałowego); po trzecie, warunkiem długoterminowego sensu istnienia instytucji jest wypracowywanie rzetelnego zysku.

Rysunek 1. Triada celów zarządzania bankiem w sytuacji kryzysowej



Źródło: opracowanie własne.

Celem niniejszego artykułu jest przegląd dostępnych mechanizmów finansowania, które mogą być wykorzystane w przypadku problemów finansowych banków¹. Pod pojęciem problemów finansowych (sytuacji kryzysowej) rozumie się zarówno utratę płynności instytucji, jak również obniżenie się poziomu funduszy własnych poniżej wymaganego minimum (zarówno pod względem regulacyjnym jak i rynkowym – zapewniającym odpowiedni poziom zaufania do instytucji wśród klientów i innych podmiotów sektora bankowego). W zgodzie z przyjętą triadą celów oraz ze względu na fakt, że źródła pozyskania finansowania są zależne od rodzaju problemów instytucji kredytowej, jako mechanizm finansowania przyjęto wszelkie możliwe formy uzyskania (udzielenia) wsparcia – zarówno w formie kapitałowej jak i płynnościowej. Tam gdzie jest to możliwe, dokonuje się również wskazania na źródła zasadniczo stosowane do złagodzenia problemów płynnościowych albo kapitałowych. Pierwsze z nich dotyczą sytuacji, kiedy zagrożone jest terminowe regulowanie przez instytucję kredytową swoich zobowiązań (nawet pomimo dysponowania odpowiedniej wysokości funduszami własnymi). Mechanizmy finansowania powinny w takiej sytuacji charakteryzować się przede wszystkim szybkością dostępnnością, ponieważ jest to kluczowe dla przywrócenia poprawnego funkcjonowania banku. W razie problemów kapitałowych banków, czas niezbędny do zorga-

¹ Z uwzględnieniem nowych uwarunkowań prawnych wynikających z wprowadzenia nowej ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji.

nizowania odpowiedniego wsparcia jest zazwyczaj nieco dłuższy niż w przypadku trudności płynnościowych.

W analizie nie uwzględniano jedynie pozyskiwania dodatkowych depozytów (detaicznych lub korporacyjnych) jako źródła dodatkowej płynności – ma ono zastosowanie zawsze wobec wszystkich instytucji kredytowych i stanowi kluczowy element działalności bankowej.

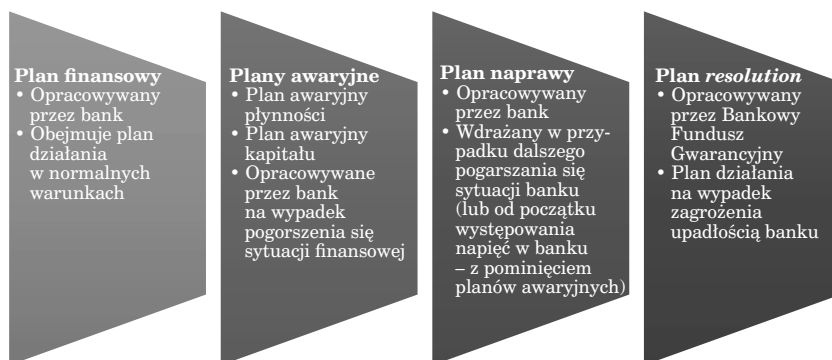
W pierwszej części opracowania zaprezentowano te mechanizmy, którymi samodzielnie dysponują instytucje kredytowe. W drugiej części dokonano prezentacji pośredniego (pomiędzy samodzielnym a wspomaganym przez instytucje zwierzchnie) sposobu wzmocnienia sytuacji banku – umorzenia lub konwersji instrumentów kapitałowych lub dłużnych. Ostatnia część jest przeglądem tych narzędzi, które znajdują się w gestii organów publicznych.

1. MECHANIZMY FINANSOWANIA KRYZYSOWEGO WDRAŻANE PRZEZ INSTYTUCJE KREDYTOWE

Pierwszym źródłem finansowania na wypadek wystąpienia różnego rodzaju zaburzeń w funkcjonowaniu instytucji kredytowej są mechanizmy i środki możliwe do pozyskania w ramach sektora prywatnego. Pod tym względem należy wskazać na różnego rodzaju obszary wewnętrznego zarządzania instytucją finansową, które powinny uwzględniać odpowiednie „zapasowe” źródła finansowania mogące przyjmować zarówno formę kapitałową, jak i płynnościową. W dalszej kolejności, jeśli bank jest elementem większej grupy kapitałowej, możliwe jest uzyskanie przez niego wsparcia od podmiotów powiązanych na podstawie odpowiednich umów wewnątrzgrupowych (lub innych mechanizmów w ramach zrzeszenia). W przypadku grupy podmiotów, które utworzyły system ochrony instytucjonalnej, możliwe jest uruchomienie wsparcia przez podmiot zarządzający systemem ze środków zgromadzonych w ramach funduszy pomocowych oraz mechanizmów wsparcia płynności. Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe (SKOK) mają również możliwość skorzystania ze środków zarządzanych przez Kasę Krajową.

Warto dodać, że zgodnie z obowiązującymi przepisami analiza potencjalnych działań i źródeł finansowania na wypadek nagłego pogorszenia się sytuacji finansowej banku powinna być elementem planu naprawy. Plan taki powinien być sporządzony i na bieżąco aktualizowany przez bank samodzielnie (podlega również zatwierdzeniu przez nadzorcę). Podkreślić należy, że plan sporządzany jest nie w chwili wystąpienia trudności banku, ale na etapie normalnego funkcjonowania banku i obowiązuje nieprzerwanie. Stanowi bowiem przygotowany wcześniej plan działania, który jest wdrażany w życie w razie problemów finansowych banku.

Rysunek 2. Rodzaje planów sporządzanych przez bank (z punktu widzenia analizy źródeł finansowania)



Źródło: opracowanie własne.

1.1. Zarządzanie płynnością i kapitałem w ramach instytucji kredytowej

Kluczowym obszarem zarządzania finansami banku, który ma szczególne znaczenie dla zabezpieczenia zapasowych źródeł płynności i kapitału, jest zarządzanie aktywami i pasywami banku powiązane z procesem zarządzania ryzykiem bankowym². Z punktu widzenia sytuacji kryzysowej, najważniejszym aspektem funkcjonujących w banku wewnętrznych procedur jest utrzymanie odpowiedniego poziomu płynności, w szczególności w krótkim okresie. Zabezpieczenie płynności dla instytucji kredytowej stanowi jeden z głównych obszarów planowania awaryjnego banku. Z tego powodu Komisja Nadzoru Finansowego (KNF) w ramach Rekomendacji P wymaga od banku posiadania planu awaryjnego płynności³, określającego zasady postępowania w przypadku niedoborów płynności w sytuacjach kryzysowych. Plan powinien przewidywać zdywersyfikowane źródła pozyskiwania finansowania w przypadku wystąpienia zakłóceń o charakterze wewnętrznym, systemowym oraz będących połączeniem obydwu możliwości we wszystkich walutach, w które zaangażowany jest bank. Rekomendacja P wymaga, aby plan awaryjny

² A. Gospodarowicz, A. Nosowski, *Zarządzanie instytucjami kredytowymi*, Wydawnictwo C.H. Beck, 2012, s. 213.

³ Warto podkreślić, że banki są zobowiązane do opracowania i utrzymywania planów awaryjnych płynności (w rzeczywistości również planów awaryjnych kapitału) niezależnie od obowiązku posiadania planów naprawy. Wydaje się jednak, że plany awaryjne powinny stanowić integralną część planów naprawy. Obowiązek posiadania kilku niezależnych planów, pomimo pokrywającej się ich treści, należy odczytywać jako objaw zbędnego przeregulowania.

płynności uwzględniał również możliwość skorzystania z instrumentów oferowanych przez bank centralny. Podobny element powinien być również częścią planu naprawy banku, określającego działania, jakie instytucja ta może podjąć samodzielnie w przypadku istotnego pogorszenia się jej sytuacji finansowej.

W odniesieniu do ujmowanych w planach zapasowych źródeł płynności, banki dysponują kilkoma możliwościami jej zabezpieczenia. Przede wszystkim banki powinny posiadać optymalne bufory gotówki (lub wysoce płynnych aktywów, które można łatwo i szybko sprzedać, np. dłużne papiery skarbowe), stanowiące zabezpieczenie na wypadek nasilonego odpływu środków z banku. Zgodnie z wprowadzonymi po kryzysie bankowym w Europie nowymi regulacjami, banki powinny utrzymywać rezerwy płynności pozwalające im na przetrwanie co najmniej 30 dni wzmożonego odpływu środków (mierzone wskaźnikiem LCR), przy jednoczesnym utrzymaniu odpowiedniego poziomu długoterminowych źródeł finansowania (mierzone wskaźnikiem NSFR)⁴. Doświadczenia kryzysowe skłoniły bowiem do stwierdzenia, że wyższy poziom płynnych aktywów powinien sprzyjać wyższemu bezpieczeństwu banków. Badania naukowe niekoniecznie jednak potwierdzają taki wniosek, sugerując, że banki utrzymujące wyższy poziom płynnych środków podejmują większe ryzyko⁵. Utrzymywanie gotówki jest bowiem dość kosztowne dla banków. Nie powinien zatem dziwić fakt, że aby zrekompensować sobie wyższe koszty biorą na siebie większe ryzyko. Rodzi to uzasadnione pytanie o optymalny poziom gotówki utrzymywanej przez banki.

W dalszej kolejności, poszukiwanie innych (niezabezpieczonych) źródeł płynności może następować na rynku międzybankowym poprzez przyjmowanie lokat lub zaciąganie pożyczek w innych bankach. Finansowanie na rynku międzybankowym należy do niezabezpieczonych form transakcji, dokonywanych regularnie, dlatego powinno stanowić najszybsze źródło dodatkowej płynności. Problematyczne może być jednak dokonanie transakcji w szczególności w przypadku kryzysu systemowego, kiedy duża część banków będzie również odczuwać nasilone potrzeby płynnościowe, a niepewność co do sytuacji finansowej kontrahenta będzie zniechęcała do jej zawarcia (ryzyko kredytowe kontrahenta)⁶. Choć tylko część z funkcjonujących na rynku międzybankowym instytucji będzie niewypłacalna, to jednak ze względu

⁴ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2015/61 z dnia 10 października 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 w odniesieniu do wymogu pokrycia wpływów netto dla instytucji kredytowych.

⁵ M.S. Khan, H. Scheule, E. Wu, *The Impact of Bank Liquidity on Bank Risk Taking: Do high capital buffers and big banks help or hinder?*, 27th Australasian Finance and Banking Conference Paper, 2015, s. 1.

⁶ Choć Polska nie doświadczyła kryzysu bankowego podczas ostatniego globalnego kryzysu finansowego, zjawisko zamrożenia rynku międzybankowego było widoczne również w polskim sektorze bankowym, szczególnie w latach 2008–2010. Wówczas to funkcję rynku międzybankowego przejął NBP, który prowadził jednocześnie operacje zasilające i absorbujące płynność. Zob. Raporty NBP o sytuacji płynnościowej sektora bankowego w latach 2008, 2009 oraz 2010.

na istniejącą asymetrię informacji ani potencjalni pożyczkodawcy, ani bank centralny nie będą w stanie ich odróżnić⁷. Niechęć do udzielania finansowania może być potęgowana również przez świadomość istnienia na rynku zjawiska negatywnej selekcji, zgodnie z którym podmioty obciążone wyższym ryzykiem są bardziej aktywne w poszukiwaniu środków, a dowodem na istnienie takiej sytuacji są podwyższone stopy procentowe. Do załamania na rynku międzybankowym dochodzi, kiedy banki posiadające wysokie bufory gotówki decydują się na ich gromadzenie (*liquidity hoarding*). Konsekwencją stają się wysokie stopy, których nie są w stanie zaakceptować nawet ryzykowni uczestnicy rynku⁸. Dodatkowo niektórzy wskazują, że niechęć do udzielania finansowania innym bankom może wynikać z obaw co do możliwości spłaty własnych zobowiązań w przyszłości⁹. Pozostałe dostępne dla banku źródła finansowania będą wymagały zazwyczaj posiadania pewnej formy zabezpieczenia.

Innym sposobem pozyskania gotówki jest natychmiastowa sprzedaż składników majątku (*fire sale*). Dzięki temu instytucja kredytowa może pozyskać środki finansowe, obniżając wymogi w zakresie funduszy własnych poprzez jednoczesne obniżenie ryzyka. Niemniej jednak do sprzedaży dochodzi w warunkach obniżonych cen (*stressed prices*) aktywów na rynkach finansowych. Jeśli również inne banki muszą dokonać rewaluacji swoich aktywów po tych właśnie obniżonych cenach, pierwsza sprzedaż zapoczątkowuje kaskadę wyprzedaży, która wywołuje straty kolejnych instytucji. W ten sposób, zgodnie z teorią sugerowaną przez Shleifera i Vishny'ego, jeden bank może wywołać problemy innych, co redukuje zdolność całego systemu do przejmowania ryzyka i udzielania kredytów¹⁰. W trakcie ostatniego globalnego kryzysu polskie banki nie były zmuszone do nagłej sprzedaży majątku. Jednak doświadczenia instytucji międzynarodowych dostarczają wielu takich przykładów. Zbyciu podlegają zazwyczaj mniej strategiczne aktywa (*non-core assest*), np. JP Morgan sprzedał Chase Paymentech Solutions, Citigroup – niemiecką część operacji bankowych, Merrill Lynch – Bloomberg, a Bank of America – Marsico Capital Management¹¹.

Jeżeli napięcia w zakresie płynności banku mają charakter bardziej przewidywalny i oddalony w czasie, banki mogą próbować pozyskać dodatkowe środki

⁷ M. Flannery, *Financial Crises, Payment System Problems, and Discount Window Lending*, „Journal of Money Credit and Banking” 28, 1996, s. 804–824.

⁸ F. Heider, M. Hoerova, C. Holthausen, *Liquidity hoarding and interbank market spreads. The role of counterparty risk*, ECB Working Paper Series No. 1126, 2009, s. 5–6.

⁹ X. Freixas, B. Parigi, J. C. Rochet, *Systemic risk, interbank relations, and liquidity provision by the central bank*, Universitat Pompeu Fabra, 1999, s. 23–25.

¹⁰ A. Shleifer, R. Vishny, *Fire Sales in Finance and Macroeconomics*, „Journal of Economic Perspectives” 25, 2011, s. 29–48.

¹¹ N. Boyson, J. Helwege, J. Jindra, *Crisis, Liquidity Shocks, and Fire Sales at Financial Institutions*, London School of Economics, 2010, s. 8.

pieniężne poprzez sekurytyzację aktywów, dzięki której dochodzi do „uwolnienia” środków pieniężnych w nich „zamrożonych”. Sekurytyzacja jest procesem, w wyniku którego różnego rodzaju aktywa są grupowane, a następnie stanowią podstawę emisji (zabezpieczenie) papierów wartościowych o zmiennym poziomie dochodowości, uzależnionym od zysków generowanych przez przyjęte zabezpieczenie. Jednocześnie wymagania dotyczące jakości sekurytyzowanych aktywów nie są tak wygórowane jak w przypadku innych transakcji zabezpieczonych¹². Sekurytyzacja (choć może stanowić źródło dodatkowej gotówki dla banku) poprzez swój *originate-to-distribute model* może jednak zachęcać banki do podejmowania większego ryzyka – udzielając kredytów banki mogą stosować obniżone standardy oceny kredytowej wiedząc, że będą stanowiły one podstawę emisji, w ramach której to inwestorzy przejmą ryzyko związane z kredytami¹³. Należy jednak podkreślić, że ten sposób pozyskiwania dodatkowych środków jest znacznie bardziej czasochłonny niż transakcje na rynku międzybankowym, a więc może okazać się nieadekwatny przy nagłych i silnych potrzebach płynnościowych banku. Poza tym, w szczególności na polskim rynku, transakcje sekurytyzacji nie należą do form finansowania powszechnie wykorzystywanych przez banki¹⁴. Również na rynku europejskim, w wyniku doświadczeń ostatniego kryzysu oraz zaostrzenia regulacji w zakresie sekurytyzacji, znaczenie tego źródła pozyskiwania środków dla banków znacznie obniżyło się na rzecz obligacji zabezpieczonych (*covered bonds*), które mogą być również wykorzystywane w transakcjach z Europejskim Bankiem Centralnym¹⁵.

Kolejnym źródłem płynności dla banku są rynki *repo*. W ramach transakcji *reverse repo* bank może dokonać sprzedaży papierów wartościowych, z jednoczesnym przyrzeczeniem ich odkupu w określonym czasie. Taka transakcja, choć dużo szybsza pod względem możliwości pozyskania środków w porównaniu z sekurytyzacją, wymaga zazwyczaj wyższej jakości aktywów, które będą stanowiły jej przedmiot (np. skarbowe papiery dłużne). Warto również zwrócić uwagę, że zawarcie transakcji *reverse repo* ma identyczny sens ekonomiczny z pożyczką zabezpieczoną papierami wartościowymi. W obu przypadkach dochodzi bowiem do przekazania

¹² Jakość aktywów poddawana sekurytyzacji jest związana m.in. z transzą emisji.

¹³ A. Martin-Oliver, J. Saurina, *Why do banks securitize assets?*, <http://www.finance-innovation.org/risk08/files/3433996.pdf> (dostęp: 15.11.2016).

¹⁴ Znane są głównie nieliczne przykłady organizacji sekurytyzacji portfeli kredytów samochodowych / wierzytelności leasingowych przez Raiffesen Polbank, Getin Noble Bank lub Millennium. Ponadto w ostatnim czasie Santander Consumer Bank zdołał zorganizować sekurytyzację aktywów o wartości 1,26 mld zł. Pomimo zainteresowania banków przeprowadzaniem takich transakcji, główną barierą jest otoczenie prawne. Zob. M. Rudke, *Prawo nie sprzyja sekurytyzacji*, „Rzeczpospolita”, 09.04.2016.

¹⁵ S. Kozak, O. Teplova, *Securitisation as a tool of bank liquidity and funding management before and after the crisis: the case of the EU*, „Financial Internet Quarterly „e-Finanse”” 2012, vol. 8, nr 4, s. 41.

przez bank papierów wartościowych w zamian za gotówkę¹⁶, a następnie jej zwrotu, przy jednoczesnym odzyskaniu aktywów. Należy jednak pamiętać, że transakcje na rynkach *repo*, jako transakcje zazwyczaj hurtowe, zabezpieczone różnego rodzaju aktywami, są podatne na ryzyko tzw. „runu na *repo*”. Nabiera ono szczególnego znaczenia w przypadku kryzysu systemowego, kiedy wartość aktywów stanowiących zabezpieczenie spada, a stosowane *haircuty* rosną. Prowadzi to do sytuacji, w której pozyskanie danej kwoty finansowania wymaga zabezpieczenia w formie papierów o coraz wyższej wartości nominalnej. Zatem, dysponując daną pulą papierów wartościowych, instytucje kredytowe są w stanie pozyskać coraz mniej gotówki, co w konsekwencji prowadzi do zamrożenia rynku¹⁷. Rynki *repo* są zatem tymi źródłami finansowania, które w przypadku kryzysu ulegają znacznemu ograniczeniu. Mogą jednak stanowić źródło pozyskania środków dla instytucji przeżywających problemy o charakterze indiosynkratycznym.

Odpowiedniej jakości aktywa będą również niezbędne przy zawieraniu niektórych transakcji z instytucjami sieci bezpieczeństwa finansowego (np. NBP). Takie transakcje będą omówione w dalszej części artykułu.

Tabela 1. Źródła dodatkowej płynności dla banku komercyjnego w ramach sektora prywatnego

Charakter źródła płynności	Niezabezpieczony	Zabezpieczony
Horyzont czasowy		
Krótki	– bufory gotówki – transakcje na rynku międzybankowym	– sprzedaż aktywów (w zależności od perspektyw pozyskania kupca) – <i>reverse repo</i>
Długi	– bufory gotówki – transakcje na rynku międzybankowym	– sprzedaż aktywów (w zależności od perspektyw pozyskania kupca) – sekurytyzacja aktywów

Źródło: opracowanie własne.

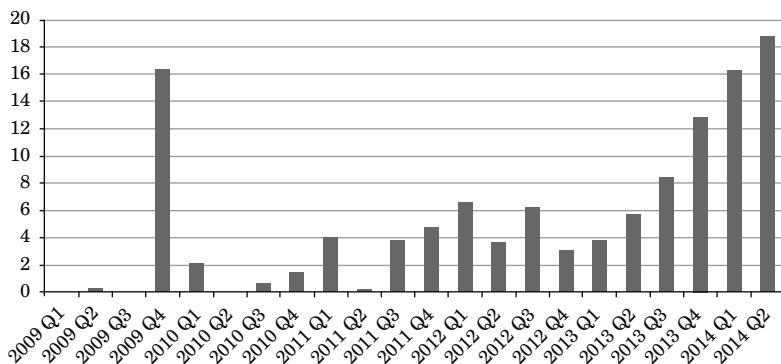
W odniesieniu do finansowania w formie kapitału, jedyną formą jego pozyskania dla banku nie działającego w ramach grupy kapitałowej jest podniesienie funduszy

¹⁶ Istnieje możliwość wymiany aktywów o zmiennym poziomie za inne aktywa. Taka transakcja określana jest jako *swap* aktywów (*asset swap*) i może zostać wykorzystana przez bank do pozyskania aktywów, które będą mogły stanowić zabezpieczenie w innych transakcjach.

¹⁷ G. Gorton, A. Metrick, *Securitized banking and the run on repo*, „Journal of Financial Economics” 104, 2012, s. 425–451.

własnych przez obecnych akcjonariuszy, bądź przeprowadzenie emisji papierów wartościowych zaliczanych do funduszy własnych, skierowanej do innych inwestorów. Może ona obejmować akcje (zaliczane do kapitału podstawowego Tier 1 – CET1) lub np. wieczyste obligacje podporządkowane (zaliczane do kapitału dodatkowego Tier 1 – AT1), bądź inny rodzaj finansowania dłużnego zaliczanego do kapitału II kategorii (T2). W wyniku doświadczeń z ostatniego kryzysu finansowego doszło do zaostrzenia kryteriów zaliczania kapitałów własnych oraz emitowanych zobowiązań do funduszy własnych i wprowadzenia bardziej rygorystycznych odliczeń. Z tego powodu, choć liczbowo współczynniki wypłacalności nie zostały zmienione, banki zostały zmuszone do wyemitowania kolejnych instrumentów. W Polsce głównym źródłem wzmocnienia funduszy własnych była akumulacja zysków. Na świecie bardzo popularnym sposobem była jednak emisja papierów dłużnych zamiennych na akcje (ang. *contingent convertible*, CoCo). Szacuje się, że ze względu na wprowadzenie wymogów MREL/TLAC wolumen emisji będzie dalej wzrastał. Aktualnie możliwość spełniania wymogów kapitałowych przez banki działające w Polsce za pomocą instrumentów AT1 jest ograniczona. Obowiązująca Ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach nie przewiduje bowiem mechanizmu umorzenia lub konwersji kwoty głównej instrumentu dłużnego¹⁸.

Rysunek 3. Wartość nominalna emisji CoCo w skali globalnej w dolarach amerykańskich



Źródło: M. Ammann, K. Blickle, C. Ehmann, *Announcement Effects Of Contingent Convertible Securities: Evidence From The Global Banking Industry*, Working Papers On Finance No. 2015/25, Swiss Institute Of Banking And Finance, 2015.

¹⁸ K. Liberadzki, M. Liberadzki, *O konieczności wprowadzenia w polskim prawie możliwości emitowania przez banki papierów wartościowych typu contingent convertible*, „Bezpieczny Bank” nr 1(62), 2016, s. 52–72.

Dla instytucji będącej częścią większej grupy kapitałowej możliwy jest również zastrzyk kapitałowy od spółki-matki – tego rodzaju działania zostaną opisane w dalszej części opracowania.

1.2. Wsparcie wewnątrzgrupowe

Niewątpliwym wyzwaniem dla zarządzania całą grupą kapitałową jest utrzymanie płynności finansowej dla każdej z jednostek operacyjnych wchodzących w skład grupy. Pod tym względem dodatkowymi źródłami wsparcia (ponad te, które zostały wskazane w poprzedniej części artykułu) mogą być środki uzyskane w wyniku przesunięcia płynnych aktywów lub kapitału pomiędzy różnymi podmiotami, w ramach skonsolidowanego zarządzania płynnością w grupie kapitałowej, które jest dopuszczalne zgodnie z regulacjami europejskimi (choć podlega ograniczeniom ze względu na lokalne regulacje)¹⁹. Zgodnie z badaniami przeprowadzonymi przez Komitet Bazylejski ds. Nadzoru Bankowego, w ramach grup bankowych wykorzystywane są następujące rodzaje wsparcia: pożyczki uprzywilejowane, pożyczki podporządkowane, gwarancje, zastrzyki kapitałowe, poręczenia oraz ogólnie nazwane, bliżej niedoprecyzowane „deklaracje wsparcia”.

Tabela 2. Rodzaje wzajemnego wsparcia wykorzystywane w ramach grup kapitałowych (całkowita liczba grup bankowych biorących udział w ankiecie: 11)

Nazwa wsparcia	Liczba grup bankowych wykorzystujących dany rodzaj wsparcia
Pożyczki uprzywilejowane	8
Pożyczki podporządkowane	9
Gwarancje	9
Zastrzyki kapitałowe	4
Poręczenia	6
„Deklaracja wsparcia”	1

Źródło: Report on intra-group support measures, Basel Committee on Banking Supervision, 2012, s. 10.

Choć powiązania z grupą kapitałową mogą ułatwić bankowi pozyskanie dodatkowych środków z grupowych zasobów, to jednak warto podkreślić, że mogą stanowić one również źródło niestabilności. Po pierwsze, w ramach skonsolidowanego

¹⁹ Rozwiązanie takie dopuszcza Art. 7 i 8 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 575/2013 (tzw. Rozporządzenia CRR).

zarządzania płynnością może dochodzić do transferu środków od stabilniejszych podmiotów na rzecz tych, które przeżywają problemy, lub od spółek zależnych do spółki-matki. Taka obawa dotyczyła wielu banków działających w Polsce i będących spółkami zależnymi zagranicznych grup w trakcie ostatniego kryzysu finansowego. Po drugie, spółka-matka dysponuje bardziej szczegółowymi informacjami na temat spółki-córki i może być bardziej skłonna do nagłego odcięcia finansowania w przypadku pogorszenia się *standingu* podmiotu zależnego.

Prawo bankowe (zgodnie z wymogami określonymi w Dyrektywie BRR²⁰) dopuszcza również możliwość wcześniejszego zawarcia umowy tzw. wewnątrzgrupowego wsparcia finansowego. Zawarcie umowy możliwe jest tylko i wyłącznie wtedy, kiedy żadna ze stron nie podlega postępowaniu naprawczemu (a więc nie zostały zastosowane wobec niej środki w ramach tzw. wczesnej interwencji – zgodnie z nomenklaturą prawa europejskiego). Umowa może przewidywać:

- 1) udzielenie pożyczki,
- 2) udzielenie gwarancji lub zabezpieczenia spłaty kredytów i pożyczek, albo
- 3) wykonanie zobowiązań przez podmiot na rzecz innego podmiotu z grupy kapitałowej.

Zakres dopuszczalnej przez polskiego nadzorcę pomocy jest zatem ograniczony w porównaniu z Dyrektywą BRR, ponieważ nie uwzględnia możliwości przekazania aktywów, które mogłyby stanowić zabezpieczenie w innych transakcjach problemowego podmiotu.

Umowa wsparcia finansowego musi uprzednio zostać jednak przyjęta przez odpowiednie organy banku (np. walne zgromadzenie) oraz zatwierdzona (na wniosek banku) przez KNF. Za wykonywanie zaakceptowanej umowy odpowiada zarząd banku, który ma prawo na jej podstawie udzielić wsparcia innemu podmiotowi z grupy (za odpowiednim wynagrodzeniem), jeśli wobec niego rozpoczęto postępowanie naprawcze, udzielona pomoc z wysokim prawdopodobieństwem pozwoli na ustabilizowanie podmiotu z grupy i jednocześnie nie zagrazi sytuacji krajowego banku i stabilności polskiego systemu finansowego. Warto jednak zwrócić uwagę, że w tej kwestii przepisy polskiego prawa bankowego są bardziej rygorystyczne niż Dyrektywa BRR, ponieważ wymagają również zgody KNF na każdorazowe uruchomienie pomocy przez podmiot krajowy na rzecz podmiotu z grupy, choć przepisy europejskie pozwalają na uruchamianie wsparcia bez każdorazowej zgody nadzoru (zgoda wymagana jest jedynie przy zatwierdzeniu umowy, ale już nie przy każdym jej uruchomieniu).

²⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/EU oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012.

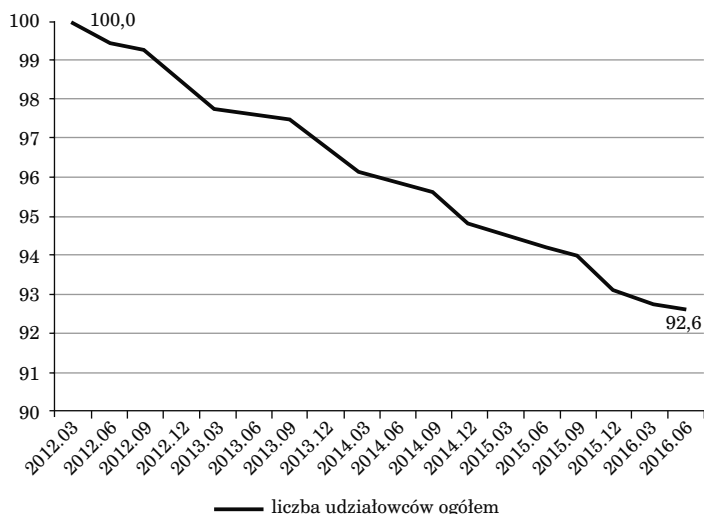
1.3. Finansowanie kryzysowe dla banków spółdzielczych

Wiele ze wskazanych powyżej źródeł finansowania nie jest dostępnych dla zazwyczaj małego banku spółdzielczego. Banki te, ze względu na skalę oraz poziom skomplikowania prowadzonej przez siebie działalności, nie dokonują sekurytyzacji aktywów i nie działają na rynkach *repo*. Możliwe pozostaje dla nich pozyskanie funduszy własnych poprzez zwiększanie grona udziałowców banku spółdzielczego, którzy, decydując się na rozpoczęcie współpracy z instytucją, wnoszą wkłady na poczet udziałów w spółdzielni. Cechą charakterystyczną funduszu udziałowego spółdzielni jest jednak jego zmienność (wynikająca z otwartego charakteru spółdzielni)²¹, która wyklucza go (zgodnie z aktualnie obowiązującymi regulacjami w zakresie adekwatności kapitałowej – CRR) z możliwości zaliczenia go do funduszy własnych banku. Z tego względu dokonano odpowiedniej modyfikacji ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających, która umożliwiła zarządom ograniczenie wypłat z funduszu udziałowego wpłat członków spółdzielni. Fundusz udziałowy stanowi zatem aktualnie stosunkowo stabilne źródło kapitału, ze względu na możliwość odmowy zwrotu wpłat na udziały przez zarząd z uwagi na sytuację płynnościową lub pod względem wypłacalności²². W kontekście poszukiwania źródeł finansowania działalności banku spółdzielczego, zwiększenie funduszu udziałowego wydaje się stosunkowo prostym sposobem wzmocnienia kapitału. Jednak od kilku lat liczba udziałowców w polskich bankach spółdzielczych systematycznie spada. Wynika to częściowo z faktu, że tylko połowa banków spółdzielczych decyduje się na wypłatę dywidendy, co zmniejsza atrakcyjność inwestycji w tego typu udziały. Wzmocnienie funduszu udziałowego powinno jednak przekładać się na wzrost efektywności banków spółdzielczych²³.

²¹ A. Zalcewicz, *Bank spółdzielczy. Aspekty prawne tworzenia i funkcjonowania*, Warszawa 2009, s. 210–267.

²² „Ustabilizowanie” funduszu udziałowego nastąpiło w wyniku nowelizacji ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających w 2016 r. Przed jej wprowadzeniem udziałowcy dysponowali dużo większą swobodą w zakresie wycofywania wpłat na poczet udziałów. Wprowadzone w życie Rozporządzenie CRR przewidywało jednak, że pozycje zaliczane do kapitału podstawowego I kategorii muszą się charakteryzować wysoką stabilnością i nie mogą być swobodnie wycofywane z banku. W związku z tym, kontynuacja zaliczania funduszu udziałowego do funduszy własnych banku wymagała nowelizacji ustawy, która pozwoliłaby zarządom na zatrzymanie środków pochodzących z wpłat na udziały w banku spółdzielczym. Dla formalnego uznania funduszu udziałowego jako elementu funduszy własnych banków spółdzielczych niezbędna jest jednak również notyfikacja EBA.

²³ S. Juszczak, R. Balina, E. Stola, J. Różyński, *Fundusze udziałowe kluczowym narzędziem rozwoju bankowości spółdzielczej w Polsce*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 802, 2014, s. 496.

Rysunek 4. Liczba udziałowców banków spółdzielczych

Źródło: Informacja o sytuacji banków spółdzielczych i zrzeszających w I półroczu 2016 r., Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, 2016.

Innym sposobem pozyskania gotówki, z którego korzystają niektóre banki spółdzielcze, jest emisja obligacji, które mogą być również notowane na rynku obligacji GPW – Catalyst. Obligacje emitowane przez banki spółdzielcze mogą (za zgodą KNF) zostać zaliczone do funduszy własnych pod warunkiem spełnienia odpowiednich wymagań, a jednym z nich jest konieczność podporządkowania zobowiązań wynikających z emisji obligacji względem pozostałych zobowiązań dłużnych (oznacza to zatem, że roszczenia obligatariuszy zaspokajane są w ostatniej kolejności)²⁴. Jednak proces emisji dłużnych papierów wartościowych przez bank spółdzielczy jest stosunkowo bardziej skomplikowany i kosztowny. Wymaga uprzedniego zaplanowania, dlatego może być wykorzystywany głównie w przypadku bardziej długoterminowych i przewidywalnych napięć finansowych. Z tych powodów wskazany sposób pozyskania kapitału nie jest aktualnie powszechny wśród polskich banków. Wskazują na to dane dotyczące struktury funduszy własnych: przy średnim współczynniku wypłacalności na poziomie 17,4% około 93% funduszy własnych pochodzi z kapitału podstawowego I kategorii. Do kolejnych emisji papierów dłużnych nie zachęca również sytuacja panująca na rynku Catalyst. Po ogłoszeniu upadłości Banku Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie (SK Bank) oraz Banku Spółdzielczego

²⁴ Przewodnik dla potencjalnych emitentów. Obligacje spółdzielcze na Catalyst, Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie, Warszawa 2011, s. 15.

w Nadarzynie, a także pojawiających się w prasie informacjach o trudnej sytuacji kilku innych banków, wyceny obligacji spadły i niektóre z nich sięgają jedynie 37,33% wartości nominalnej²⁵.

Ponadto banki spółdzielcze działające w ramach zrzeseń²⁶ mają do dyspozycji dodatkowe źródła płynności i kapitału pochodzące od zrzeczenia. W zależności od przyjętego przez banki rozwiązania mogą one tworzyć system ochrony instytucjonalnej (ang. *institutional protection scheme*, IPS) lub zrzeczenie zintegrowane²⁷. W ramach IPS tworzy się fundusze pomocowe oraz mechanizmy pomocy płynnościowej, których nadrzędnym celem jest wspieranie płynności i wypłacalności zrzeczenia. Środki zgromadzone w funduszach pomocowych pochodzą ze składek banków spółdzielczych i powinny być przeznaczane na pomoc w zakresie poprawy wypłacalności członków zrzeczenia²⁸. Drugi mechanizm polega na obowiązku utrzymywania odpowiedniej wysokości depozytów przez banki zrzeszone w banku zrzeszającym, które w razie potrzeby są wykorzystywane do udzielenia wsparcia płynnościowego członkom zrzeczenia. Środki zgromadzone w mechanizmach mogą być udostępnione bankowi spółdzielczemu głównie w formie pożyczek, gwarancji i poręczeń na warunkach określonych w umowach IPS. Warto podkreślić, że silne powiązania pomiędzy bankami spółdzielczymi w ramach IPS (wynikające z wzajemnego gwarantowania płynności i wypłacalności uczestników) mogą być również zagrożeniem w postaci próby nadużywania gwarancji przez uczestników – podejmowanie wyższego ryzyka, a następnie jego przenoszenie na innych członków IPS²⁹.

²⁵ http://www.gpwcatalyst.pl/notowania_obligacji_bankow_spoldzielczych_full (dostęp: 17.11.2016).

²⁶ Co do zasady banki spółdzielcze (zgodnie z ustawą o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających) muszą działać w zrzeczeniu. Wyjątkiem są banki z kapitałem założycielskim wyższym niż 5 mln euro, które nie podlegają obowiązkowi działalności w zrzeczeniu.

²⁷ Wprowadzenie Rozporządzenia CRR było równoznaczne z wprowadzeniem współczynnika pokrycia płynnością (ang. *liquidity coverage ratio*, LCR). Zasady obliczania normy LCR przewidują brak możliwości zaliczania do aktywów płynnych banków spółdzielczych lokat składanych przez te banki w bankach zrzeszających oraz brak możliwości uznania tych lokat przez banki zrzeszające jako stabilnych źródeł finansowania swoich aktywów. Z tego powodu dla banków spółdzielczych spełnienie norm LCR możliwe jest tylko i wyłącznie w ramach systemu ochrony instytucjonalnej (IPS), który przewiduje wprowadzenie odpowiednich ulg. System IPS wprowadza bowiem ściślejszą integrację banków spółdzielczych poprzez wprowadzenie mechanizmów wzajemnego gwarantowania płynności i wypłacalności banków. Mechanizmy te obejmują wskazane w tekście fundusze pomocowe i systemy gwarantowania płynności. W polskich warunkach, oprócz wprowadzenia IPS, zdecydowano się na wprowadzenie innej formy zrzeczenia – zrzeczenia zintegrowanego, które również dysponuje podobnymi rozwiązaniami.

²⁸ Jednocześnie po przystąpieniu do systemu ochrony obniżeniu ulega opłata przekazywana przez banki spółdzielcze na gwarantowanie depozytów do BFG. Wpłata dokonywana przez bank spółdzielczy nie może być niższa niż uzyskana obniżka składki na system gwarantowanie depozytów.

²⁹ R. Kata, *Procesy integracji i konsolidacji spółdzielczego sektora bankowego w Polsce*, Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej nr 110, 2015, s. 29.

Zasady zrzeczenia zintegrowanego nie zostały szczegółowo doprecyzowane w przepisach prawnych. Wiele reguł zostanie doprecyzowanych w umowach zrzeczenia. Stopień ingerencji w stosunki pomiędzy bankami jest jednak znacznie niższy niż w porównaniu z IPS. Choć przewiduje się również utworzenie mechanizmu wsparcia płynności oraz mechanizmu wsparcia wypłacalności, to jednak wydaje się, że celem stworzenia zrzeczenia zintegrowanego było ograniczenie (w stosunku do IPS) odpowiedzialności finansowej poszczególnych banków za innych członków zrzeczenia³⁰. Niezależnie od formy zrzeczenia zgromadzone środki są ograniczone, i w szczególności w przypadku kryzysu systemowego mogą okazać się niewystraszające. Ponadto, przy osłabionej kondycji sektora banków spółdzielczych, uruchomienie mechanizmów wsparcia może wywołać efekt zarażania.

Tabela 3. Mechanizmy wsparcia banków spółdzielczych w ramach systemu ochrony instytucjonalnej lub zrzeczenia zintegrowanego

Nazwa mechanizmu	Fundusz pomocowy	Mechanizm pomocy płynnościowej
Cel	Wspieranie wypłacalności i zapobieżenie upadłości banku spółdzielczego	Wsparcie płynnościowe
Finansowanie	Składki uczestniczących w zrzeczeniu banków spółdzielczych	Depozyty banków spółdzielczych zdeponowane w banku zrzeszającym lub podmiocie zarządzającym
Dopuszczalne formy wsparcia	M.in. pożyczki, gwarancje, poręczenia	
Wysokość zgromadzonych środków	IPS BPS: 310,3 mln zł IPS SGB: 242,2 mln zł	IPS BPS: 3,7 mld zł (liczone jako iloczyn podstawy tworzenia rezerwy obowiązkowej i liczby 0,09) IPS SGB: 1,4 mld zł (liczone jako suma 4,95% średniej kwoty depozytów podmiotów niefinansowych i instytucji rządowych oraz samorządowych zgromadzonych w banku oraz 0,05% średniej kwoty kredytów sektora niefinansowego udzielonych przez dany bank)

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających oraz *Informacja o sytuacji banków spółdzielczych i zrzeszających w I półroczu 2016 r.*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, 2016.

³⁰ K. Móravski, *Banki spółdzielcze: IPS, zrzeczenie zintegrowane... i co dalej?*, „Nowoczesny Bank Spółdzielczy” nr 9, 2016, s. 8–11.

Oprócz środków zgromadzonych w ramach funduszy pomocowych i obowiązkowych depozytów, banki zrzeszające niekiedy dysponują innymi funduszami, które mogą być przeznaczone na pomoc członkom zrzeszenia. Stanowią one dodatkowe źródło finansowania i mogą zostać przekazane bankowi spółdzielczemu np. w formie bezzwrotnych wpłat na fundusz zasobowy lub rezerwy. Możliwe jest również udzielenie wzajemnego wsparcia wśród uczestników zrzeszenia (poza mechanizmami IPS i zrzeszenia zintegrowanego).

1.4. Awaryjne finansowanie dla spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej

Najistotniejszym źródłem uzupełnienia kapitału kasy jest zwiększenie funduszu udziałowego i zasobowego, które powstają odpowiednio z wpłat udziałów członkowskich oraz wpłat wpisowego. Podobnie jak w przypadku banku spółdzielczego, podstawowym źródłem umacniania pozycji finansowej SKOK jest więc pozyskiwanie kolejnych członków spółdzielni lub podniesienie wkładów członkowskich przez dotychczasowych członków (np. poprzez wykup udziałów nadobowiązkowych)³¹. Istnieje również możliwość objęcia dodatkowych udziałów członkowskich przez podmiot zrzeszający SKOK-i – Krajową Spółdzielczą Kasę Oszczędnościowo-Kredytową (tzw. Kasę Krajową).

SKOK-i jako małe podmioty ograniczają się zazwyczaj do wyżej wskazanych źródeł umacniania funduszy własnych. Jednak istnieje również możliwość emisji przez SKOK zobowiązań podporządkowanych, które za zgodą KNF mogą zostać włączone do funduszy własnych SKOK. Najczęściej przybierają one formę obligacji podporządkowanych, choć należy podkreślić, że wykorzystanie tego rodzaju finansowania należy do rzadkości – stanowią one średnio ok. 1,4% funduszy własnych kas (z uwzględnieniem pomniejszenia tych funduszy z tytułu nie pokrytej straty sektora SKOK)³².

Z punktu widzenia możliwości zarządzania płynnością SKOK, najprostszym sposobem zabezpieczenia się na wypadek wzmoczonego odpływu środków jest dysponowanie odpowiednimi buforami gotówki (stanowiącej np. rezerwę płynną SKOK³³).

³¹ Podobnie jak w przypadku banków spółdzielczych, wzmacnianie przez SKOK funduszy własnych następuje również poprzez wypracowywanie zysków, które zasilają fundusz zasobowy.

³² Wyczenia własne na podstawie: *Raport o sytuacji spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych na koniec marca 2016 roku*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa, lipiec 2016.

³³ Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, kasy są zobowiązane do utrzymywania rezerwy płynnej w wysokości nie mniejszej niż 10% funduszu oszczędnościowo-pożyczkowego (tworzonego z wkładów członkowskich i oszczędności członków SKOK). Gotówka powinna być utrzymywana na odrębnych rachunkach Kasy Krajowej. Istnieje również możliwość jej gromadzenia w formie jednostek uczestnictwa funduszy rynku pieniężnego.

W przypadku jednak, gdy kasa utraciła już wszystkie dostępne jej natychmiastowe „rynkowe” źródła środków, dysponuje ona awaryjnymi źródłami wsparcia ze strony Kasy Krajowej. Pod tym względem dostępne są dwie możliwości wsparcia kasy:

- 1) Kredyt płynnościowy – udzielany kasie (na jej wniosek) ze środków utrzymywanych przez nią na rachunkach Kasy Krajowej w formie rezerwy płynnej. Celem tego rodzaju kredytu jest szybkie uzupełnienie stanu gotówki przez kasę i przez to złagodzenie napięć o charakterze płynnościowym. Kredyt ten, pomimo względnie szybkiego charakteru, nie jest udzielany kasie automatycznie. O przyznaniu dostępu do środków decyduje Kasa Krajowa na podstawie analizy zdolności kredytowej kasy (ale także na realizację programu postępowania naprawczego). Kredyt ma charakter krótkoterminowy i udzielany jest na maksymalnie 30 dni, co sprawia, że może być wykorzystany jedynie w sytuacji nagłych, przejściowych problemów płynnościowych kasy.
- 2) Wsparcie stabilizacyjne – udzielane ze środków funduszu stabilizacyjnego Kasy Krajowej³⁴. Pomoc kasie udzielana jest na jej wniosek, który podlega zaopiniowaniu przez komisję funduszu. W szczególności może ona przyjąć formę zabezpieczonego kredytu stabilizacyjnego, choć istnieje również możliwość udzielenia bezzwrotnej pomocy. Wsparcie udzielane ze środków funduszu stabilizacyjnego może być wykorzystane na pokrycie potrzeb płynnościowych, choć praktyka pokazuje, że stanowi ono głównie źródło poprawy sytuacji kapitałowej (w 2015 r. środki wykorzystywano przede wszystkim na objęcie udziałów nadobowiązkowych w kasach³⁵).

Łączna wielkość pomocy udzielonej przez Kasę Krajową SKOK na rzecz pozostałych kas do końca 2015 r wyniosła 445,4 mln zł³⁶.

Warto zaznaczyć, że w przeciwieństwie do banków (w tym spółdzielczych) pojedyncze kasy nie mają dostępu do wsparcia płynnościowego udzielanego przez NBP. Dostęp do takiej formy pomocy ma jedynie Kasa Krajowa.

³⁴ Kasy tworzą fundusz stabilizacyjny poprzez wniesienie środków w wysokości 1–3% swoich aktywów na wyodrębniony rachunek Kasy Krajowej. Dodatkowo fundusz stabilizacyjny jest uzupełniany przez 90% nadwyżki bilansowej Kasy Krajowej oraz inne środki pozostające w jej dyspozycji (pozyskane np. w drodze pożyczki lub emisji obligacji). Kasa Krajowa zarządza zgromadzonymi środkami udzielając kasom wsparcia w celu zapewnienia ich stabilności finansowej.

³⁵ *Sprawozdanie Zarządu z działalności Kasy Krajowej za rok 2015*, <http://www.skok.pl/-/media/dokumenty%20do%20pobrania/skokpl/sprawozdanie-zarzadu-z-dzialalnosci-kasy-krajowej-za-rok-2015.ashx> (dostęp: 29.08.2016).

³⁶ *Ibidem*.

Tabela 4. Możliwe do pozyskania przez SKOK źródła finansowania swojej działalności

Źródła funduszy własnych	Źródła płynności
Udziały członków Wpisowe członków Podniesienie minimalnej wysokości udziałów, wniesienie udziałów ponadobowiązkowych (w tym przez Kasę Krajową) Obligacje/pożyczki podporządkowane Wsparcie ze środków funduszu stabilizacyjnego Kasy Krajowej	Bufory gotówki (np. rezerwa płynna) Udziały członków Wpisowe członków Podniesienie minimalnej wysokości udziałów, wniesienie udziałów ponadobowiązkowych (w tym przez Kasę Krajową) Oszczędności członków SKOK Obligacje/pożyczki podporządkowane Kredyt płynnościowy z Kasy Krajowej Wsparcie ze środków funduszu stabilizacyjnego Kasy Krajowej

Źródło: opracowanie własne.

2. UMORZENIE LUB KONWERSJA INSTRUMENTÓW KAPITAŁOWYCH LUB DŁUŻNYCH JAKO SPOSÓB POPRAWY SYTUACJI BANKU

Pośrednim sposobem (pomiędzy zupełnie samodzielnym rynkowym a nierynkowym, w który zaangażowane są instytucje zwierzchnie wobec sektora bankowego) poprawy sytuacji instytucji kredytowej jest dokonanie umorzenia lub konwersji instrumentów kapitałowych. Zgodnie bowiem z aktualnymi przepisami w zakresie adekwatności kapitałowej³⁷, do kapitałów dodatkowych I kategorii zaliczane są instrumenty (np. obligacje wieczyste) przewidujące automatyczne obniżenie ich kwoty głównej lub zamianę na instrumenty w kapitale podstawowym I kategorii, jeśli poziom tego kapitału spadł poniżej 5,125%. W przypadku zatem pogorszenia się sytuacji kapitałowej banku dochodzi do automatycznego podwyższenia funduszy własnych poprzez umorzenie długu (zaliczanego do funduszy własnych banku) lub jego konwersję na kapitał.

Innym przypadkiem, kiedy dochodzi do zastosowania podobnego mechanizmu, jest podjęcie decyzji przez BFG (jako polskiego organu *resolution*) o dokonaniu umorzenia lub konwersji instrumentów kapitałowych. Może to nastąpić w ramach procedury przymusowej restrukturyzacji lub bez jej wszczęcia (choć zaistniały okoliczności uprawniające do jej wszczęcia; bez dokonania umorzenia lub konwersji podmiot nie spełnia warunków kontynuowania działalności lub kontynuacja

³⁷ Rozporządzenie CRR.

działalności wymaga nadzwyczajnego wsparcia publicznego). Warto również dodać, że po uruchomieniu procedury przymusowej restrukturyzacji (z którą wiąże się konieczność dokonania odpowiedniego umorzenia lub konwersji instrumentów kapitałowych), BFG jako organ *resolution* dysponuje jeszcze narzędziem przymusowej restrukturyzacji, które uprawnia go do dokonania umorzenia lub konwersji instrumentów dłużnych (a więc niekoniecznie zaliczanych do funduszy własnych banku). Takie narzędzie nazywane jest powszechnie *bail-in*. Głównym celem jego stosowania jest obciążenie kosztami restrukturyzacji banku jego wierzycieli.

Efektywne wdrożenie instrumentu *bail-in* wymaga jednak odpowiedniej struktury zobowiązań banku. Zgodnie z regulacjami, instytucje kredytowe muszą odpowiednio dostosować strukturę swoich bilansów tak, aby umożliwić organowi *resolution* zastosowanie tego narzędzia. W tym celu powinny spełniać tzw. wymóg MREL³⁸, określany przez organ *resolution* (w ewentualnym uzgodnieniu z nadzorcą). Celem wprowadzenia MREL jest zabezpieczenie odpowiedniej wysokości wyemitowanych przez bank instrumentów kapitałowych lub dłużnych³⁹ na pokrycie strat zagrożonej instytucji oraz jej ewentualną rekapitalizację. Nie oznacza to jednak, że instrumenty nie zaliczone do wymogu MREL nie mogą zostać poddane *bail-in*.

Wymóg MREL ustanawiany jest indywidualnie dla każdej instytucji⁴⁰ jako procent funduszy własnych i zobowiązań (z uwzględnieniem zobowiązań wynikających z instrumentów pochodnych, jeśli w pełni uznają prawo kontrahenta do rekompensaty)⁴¹. Nie istnieje jednak żaden minimalny lub docelowy poziom wymogu MREL⁴² – powinien zostać ustalony w zależności od preferowanej strategii przy-

³⁸ MREL – Minimalny wymóg w zakresie funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowanych (ang. *minimum requirement for own funds and eligible liabilities*).

³⁹ Instrumenty zaliczane do MREL muszą spełniać określone wymagania, np. instrument jest wyemitowany, opłacony, zobowiązanie nie jest należne samej instytucji, nie jest przez nią zabezpieczone ani gwarantowane, nabycie instrumentu nie zostało (nawet pośrednio) sfinansowane przez instytucję podlegającą wymogowi, rezydualny termin zapadalności zobowiązania wynosi co najmniej rok, zobowiązanie nie wynika z instrumentu pochodnego ani z depozytu o uprzywilejowanej pozycji w hierarchii roszczeń.

⁴⁰ Opublikowana 23.11.2016 r. przez KE propozycja nowelizacji zasad MREL przewiduje wprowadzenie wobec globalnych instytucji systemowo ważnych zarejestrowanych w Europie zharmonizowanego minimalnego poziomu MREL w wysokości 16% (docelowo 18%) całkowitej ekspozycji na ryzyko oraz 6% (docelowo 6,75%) całkowitej ekspozycji. Stanowi to implementację do porządku europejskiego wymogu TLAC.

⁴¹ Zgodnie z najnowszą, nie przyjętą jeszcze propozycją nowelizacji MREL – podstawą będzie całkowita ekspozycja na ryzyko oraz ekspozycja stanowiąca podstawę do wyliczania współczynnika dźwigni.

⁴² W przeciwieństwie do wymogu TLAC. TLAC jest wymogiem analogicznym do wymogu MREL, ale ustanowionym na poziomie globalnym przez Radę Stabilności Finansowej (*Financial Stability Board*, FSB) i dedykowanym dla globalnych systemowych banków. W pełnym wymiarze będzie obowiązywał od 2022 r. w wysokości 18% aktywów ważonych ryzykiem i 6,75% całkowitej ekspozycji banku.

musowej restrukturyzacji (w przypadku, gdy preferowanym rozwiązaniem problemów banku jest jego likwidacja, wówczas wymóg MREL pokrywa się zasadniczo z wymogiem w zakresie funduszy własnych banku, z uwzględnieniem wymogów dotyczących buforów i dźwigni).

Tabela 5. Składniki MREL i wyłączenia spod MREL

Elementy składowe MREL	Kategorie zobowiązań wyłączone spod <i>bail-in</i> (a zatem także niezaliczane do MREL)
<p>Fundusze własne</p> <p>Zobowiązania kwalifikowane (zobowiązania spełniające następujące warunki: instrument jest wyemitowany i w pełni opłacony; dane zobowiązanie nie jest należne samej instytucji, nie jest przez nią zabezpieczone ani gwarantowane; nabycie instrumentu nie zostało bezpośrednio lub pośrednio sfinansowane przez instytucję; rezydualny termin zapadalności zobowiązania wynosi co najmniej jeden rok; zobowiązanie nie wynika z instrumentu pochodnego; zobowiązanie nie wynika z depozytu, który ma uprzywilejowaną pozycję w krajowej hierarchii roszczeń)</p> <p><i>Zgodnie z propozycją nowelizacji przepisów MREL, zobowiązania kwalifikowane powinny spełniać następujące wymagania: instrument jest wyemitowany bezpośrednio przez instytucję i w pełni opłacony; zobowiązania nie zostały zakupione przez instytucję z tej samej grupy resolution lub spółkę stowarzyszoną; zakup nie został bezpośrednio lub pośrednio sfinansowany przez instytucję; roszczenie z tytułu instrumentu musi być w pełni podporządkowane zobowiązaniom wyłączonym spod <i>bail-in</i>; zobowiązanie nie jest zabezpieczone ani gwarantowane;</i></p>	<p>Depozyty gwarantowane</p> <p>Zobowiązania zabezpieczone</p> <p>Zobowiązania, które powstają w wyniku posiadania przez instytucję aktywów lub środków pieniężnych należących do klientów pod warunkiem, że taki klient podlega ochronie na mocy mającego zastosowanie prawa upadłościowego</p> <p>Zobowiązania, które powstają w wyniku stosunku powierniczego</p> <p>Zobowiązania wobec instytucji, z wyłączeniem podmiotów będących częścią tej samej grupy, o pierwotnym terminie wymagalności poniżej siedmiu dni</p> <p>Zobowiązania, których rezydualny termin zapadalności wynosi mniej niż siedem dni, względem systemów lub operatorów systemów wyznaczonych do celów dyrektywy 98/26/WE lub ich uczestników i powstałych w wyniku udziału w takim systemie</p> <p>Zobowiązania w stosunku do:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) pracowników, związanych z należnymi płacami, świadczeniami emerytalnymi lub innymi stałymi składnikami wynagrodzenia, z wyjątkiem zmiennych składników wynagrodzenia, które nie są regulowane przez układ zbiorowy pracy; (ii) wierzycieli komercyjnych lub handlowych, wynikających z dostawy towarów i świadczenia na ich rzecz usług, które mają krytyczne

Tabela 5 (cd.)

Elementy składowe MREL	Kategorie zobowiązań wyłączone spod <i>bail-in</i> (a zatem także niezaliczane do MREL)
<p><i>zobowiązanie nie podlega uzgodnieniom w zakresie nettingu i set-offu; warunki emisji nie zawierają postanowień mogących zachęcać do wcześniejszego wykupu instrumentów; zobowiązania nie mogą być wykupione na żądanie posiadacza; ewentualne opcje są wykonywalne według wyłącznego uznania emitenta; zobowiązania mogą zostać ewentualnie wykupione przez emitenta za zgodą nadzorca; warunki emisji nie sugerują, że zobowiązania mogłyby zostać wykupione przed upływem terminu wymagalności; płatne odsetki nie zależą od oceny kredytowej emitenta i ich wypłata nie może być przyspieszona przez posiadacza instrumentu.</i></p>	<p>znaczenie dla prowadzenia przez nie bieżącej działalności, w tym usług informatycznych, usług użyteczności publicznej oraz usług wynajmu, obsługi i utrzymania budynków i pomieszczeń; (iii) organów podatkowych i instytucji zabezpieczenia społecznego pod warunkiem, że zobowiązania te mają uprzywilejowany charakter w ramach obowiązującego prawa; (iv) systemów gwarancji depozytów powstałych.</p> <p><i>Propozycja zmiany obejmuje rozszerzenie powyższej listy o: depozyty na żądanie i krótkoterminowe (termin wymagalności do 1 roku); część depozytów osób fizycznych oraz SME, która przekracza poziom gwarancji; zobowiązania wynikające z derywatów, zobowiązania wynikające z instrumentu dłużnego z wbudowanym derywatem.</i></p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Dyrektywy BRR oraz Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) No. 575/2013 and Regulation (EU) No 648/2012*, European Commission, Brussels 2016.

Zgodnie z wytycznymi wydanymi przez Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (przyjętymi przez Komisję Europejską w formie rozporządzenia delegowanego), MREL powinien składać się z dwóch elementów składowych:

- ❖ kwoty na pokrycie ewentualnych strat instytucji kredytowej (ang. *loss absorption amount*), która powinna obejmować wymóg kapitałowy (wraz z dodatkowym wymogiem wyznaczonym przez nadzorcę w ramach tzw. drugiego filara), bufora kapitałowe oraz ewentualne wymogi w zakresie dźwigni;
- ❖ kwoty na rekaptalizację (ang. *recapitalisation amount*), która powinna zapewnić spełnienie wymogów kapitałowych i utrzymanie odpowiedniego poziomu zaufania do instytucji po wdrożeniu przymusowej restrukturyzacji.

Warto również dodać, że niektóre z banków działających w Polsce, będących częścią grup bankowych uznanych za globalnie istotne, będzie jednocześnie podlegała

obowiązkowi spełnienia wymogu TLAC. Ma on zasadniczo ten sam cel co wymóg MREL – zapewnienie odpowiedniej zdolności banków do absorpcji strat – i ma zostać wdrożony do europejskiego porządku prawnego poprzez odpowiednią modyfikację MREL. Jest on jednak wymogiem opracowanym na poziomie globalnym i mającym zastosowanie do tzw. G-SIB (ang. *global systematically important banks*).

Trzeba zwrócić uwagę, że spełnienie wymogu MREL w przypadku polskich banków będzie następowało głównie poprzez utrzymywanie wysokiego poziomu funduszy podstawowych I kategorii (CET1), a w mniejszym stopniu poprzez emisję dłużnych papierów wartościowych. Rynek dłużnych bankowych papierów wartościowych nie jest w Polsce dojrzałym rynkiem, dlatego uplasowanie emisji może być dla banków kłopotliwe i w konsekwencji kosztowne.

3. ŹRÓDŁA FINANSOWANIA KRYZYSOWEGO W DYSPOZYCJI POLSKIEJ SAFETY NET

Niejednokrotnie rynkowe źródła płynności i funduszy własnych okazują się (szczególnie w warunkach silnych zaburzeń i kryzysów o charakterze systemowym) niewystarczające lub po prostu zupełnie niedostępne. Wówczas możliwe jest również skorzystanie ze środków i mechanizmów pomocowych, jakimi dysponują instytucje zewnętrzne („zwierzchnie”) wobec sektora bankowego. W Polsce, w ramach sieci bezpieczeństwa finansowego (*safety net*), organami, które dysponują uprawnieniami i ewentualnie środkami pozwalającymi na finansową interwencję są: Narodowy Bank Polski (NBP), Bankowy Fundusz Gwarancyjny (BFG) oraz Minister Finansów (MF). Warto zwrócić uwagę, że formalnie, choć Komisja Nadzoru Finansowego nadzoruje instytucje kredytowe, czuwa nad ich kondycją finansową i bardzo aktywnie uczestniczy w ewentualnym procesie udzielenia wsparcia (poprzez np. konsultacje, opinie), to jednak nie ma żadnych instrumentów finansowych pozwalających na interwencję.

3.1. Instrumenty wsparcia banków w dyspozycji Narodowego Banku Polskiego

Banki centralne postrzegane są jako jedne z najważniejszych instytucji w zakresie zarządzania kryzysowego. Liczne badania wskazują, że dzięki dysponowaniu instrumentami umożliwiającymi dostarczanie płynności do sektora bankowego działalność banków centralnych pomaga opanowywać panikę wśród klientów bankowych (run na kasy)⁴³ oraz redukować ryzyko zarażania. Ponadto banki central-

⁴³ J. C. Rochet, X. Vives, *Coordination Failures and the Lender of Last Resort: Was Bagehot Right After All?*, „Journal of European Economic Association” 2(6), 2004, s. 1116–1147.

ne pomagają przywrócić poprawne funkcjonowanie rynków finansowych poprzez przezwycięzenie problemu negatywnej selekcji⁴⁴. Wsparcie płynnościowe udzielane przez bank centralny pozwala również zredukować negatywne efekty zewnętrzne wynikające z natychmiastowego, przymusowego upłynnienia majątku banków (*fire sale*)⁴⁵ oraz upadłości instytucji systemowych⁴⁶.

Narodowy Bank Polski, realizując swój ustawowy obowiązek regulowania płynności banków i ich refinansowania, dysponuje dwoma formami wspierania ich płynności:

- 1) Narzędzia pozwalające na wsparcie płynności oddziałujące na cały sektor, inicjowane przez NBP.

Najprostszym narzędziem uwolnienia dodatkowej płynności w skali sektorowej jest obniżenie poziomu rezerwy obowiązkowej. W ten sposób część gotówki, jaką instytucje kredytowe musiałyby utrzymywać na rachunku w banku centralnym, zostaje uwolniona i może zostać przeznaczona na pokrycie ich potrzeb płynnościowych. Obniżenie rezerwy obowiązkowej jest stosunkowo sprawiedliwym sposobem, ponieważ oddziałuje w równym stopniu na wszystkie instytucje objęte obowiązkiem utrzymywania rezerwy (a więc zarówno banki komercyjne, spółdzielcze, jak i SKOK-i i Kasę Krajową). NBP wykorzystał już w przeszłości taką formę wsparcia banków, kiedy w okresie od maja 2009 r. do grudnia 2010 r. obniżono wysokość rezerwy obowiązkowej o 0,5 pkt. proc. (z 3,5% do 3,0%).

Inną formą wpięcia płynności całego sektora bankowego jest zwiększenie skali oraz częstotliwości przeprowadzanych przez bank centralny operacji refinansujących banki, które są dopuszczone do realizacji transakcji z bankiem centralnym. Dodatkowo bank centralny może „złagodzić” inne parametry prowadzonych operacji otwartego rynku – rozszerzenie listy papierów wartościowych dopuszczalnych jako zabezpieczenie w transakcjach z bankiem centralnym oraz obniżenie redukcji ich wartości (*haircut*). W aktualnych warunkach prawnych nie byłoby jednak możliwe rozszerzenie listy podmiotów, z którymi bank centralny dokonuje transakcji zasilających w płynność⁴⁷.

Do pozostałych narzędzi w dyspozycji NBP należą: przedterminowy wykup emitowanych bonów pieniężnych (np. 8 stycznia 2009 r. Zarząd NBP podjął decyzję o przedterminowym wykupie 10-letnich obligacji NBP wyemitowanych

⁴⁴ J. Tirole, *Overcoming Adverse Selection: How Public Intervention Can Restore Market Functioning*, „American Economic Review” 102 (1), 2012, s. 29–59.

⁴⁵ J. Stein, *Monetary Policy as Financial Stability Regulation*, „The Quarterly Journal of Economics” 127, 2012, s. 57–95.

⁴⁶ J. Tirole, *Illiquidity and All Its Friends*, „Journal of Economic Literature” vol. 49(2), 2011, s. 287–325.

⁴⁷ Zawieranie transakcji z NBP wymaga posiadania w NBP rachunku. NBP może jednak prowadzić tylko rachunki banków, budżetu państwa, BFG oraz Kasy Krajowej. Jednocześnie są to zatem jedyne podmioty dopuszczone do realizacji transakcji z bankiem centralnym.

w 2002 r.⁴⁸) oraz udostępnienie swapów walutowych (przykładowo, w czasie ostatniego kryzysu finansowego NBP uczestniczył w transakcjach typu swap z Narodowym Bankiem Szwajcarii (SNB) oraz EBC – SNB zasilił NBP we franki szwajcarskie za euro, natomiast NBP zasilił swoich kontrahentów we franki szwajcarskie w zamian za złote; operacje były przeprowadzane z terminem 7-dniowym po ustalonym kursie)⁴⁹.

- 2) Narzędzia indywidualnego wsparcia banków przeżywających problemy płynnościowe.

Podstawowymi narzędziami bieżącego zasilania poszczególnych banków w płynność jest oferowany przez NBP kredyt lombardowy i techniczny. Kredyty te udzielane są bankom komercyjnym z ich inicjatywy (na ich wnioski), pod warunkiem spłaty wcześniejszych. Kredyt lombardowy udzielany jest pod zastaw skarbowych papierów wartościowych, a jego wysokość nie może przekroczyć 80% ich wartości. Oprocentowanie określa stopa lombardowa ustalana przez Radę Polityki Pieniężnej. Spłata dokonywana jest kolejnego dnia, co odróżnia kredyt lombardowy od kredytu technicznego. Ten ostatni musi bowiem zostać spłacony tego samego dnia, a co więcej jest nieoprocentowany. Istnieje możliwość również udzielenia takiego kredytu w walucie euro⁵⁰.

Ustawa o NBP dopuszcza również możliwość udzielenia przez NBP krótkoterminowego kredytu refinansowego poszczególnym bankom (tzw. awaryjne wsparcie płynnościowe, ang. *emergency liquidity assistance*, ELA). Zasilenie takie ma charakter wyłącznie płynnościowy i przeznaczone może być tylko, i wyłącznie, na poprawę bieżącej płynności płatniczej podmiotu. Udzielane jest na wniosek banku i nie ma charakteru automatycznego. NBP podejmuje decyzję o wsparciu banku na podstawie oceny zdolności kredytowej wnioskującego podmiotu (również w czasie realizacji przez niego planu naprawy). Warunkiem udzielenia pomocy jest dysponowanie przez bank odpowiednim zabezpieczeniem. Wsparcie ma również charakter odpłatny, co oznacza, że NBP od udzielonego wsparcia pobiera odsetki. Ostatni znany przypadek udostępnienia przez NBP wsparcia płynnościowego w ramach pełnienia funkcji pożyczkodawcy ostatniej instancji obejmuje udzielenie kredytu refinansowego Spółdzielczemu Bankowi Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie (SK Bank)⁵¹.

Jak już wspomniano, choć NBP nie może udzielić wsparcia płynnościowego pojedynczej SKOK ze względu na istniejące uwarunkowania prawne, to jednak

⁴⁸ https://www.nbp.pl/publikacje/operacje_or/2009/raport2009.pdf (dostęp: 24.11.2016).

⁴⁹ https://www.nbp.pl/publikacje/operacje_or/2008/raport2008.pdf (dostęp: 25.11.2016).

⁵⁰ http://www.nbp.pl/home.aspx?f=/o_nbp/informacje/polityka_pieniezna.html (dostęp: 07.09.2016) oraz *Raport Roczny 2015. Płynność sektora bankowego. Instrumenty polityki pieniężnej NBP*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2016, s. 27–29.

⁵¹ *Raport o stabilności systemu finansowego*, Narodowy Bank Polski, luty 2016, s. 54–56.

ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o NBP przewiduje możliwość udzielenia krótkoterminowego kredytu Kasie Krajowej na zasilenie funduszu stabilizacyjnego. Kredyt taki udzielany jest w przypadku zagrożenia płynności sektora SKOK, w razie groźby wyczerpania środków funduszu. Zasady udzielania kredytu są analogiczne do tych, które mają zastosowanie w przypadku pojedynczego banku. Środki uzyskane przez Kasę Krajową mogą zostać wykorzystane jedynie na wspieranie płynności poszczególnych kas. NBP ma zatem jedynie pośrednią możliwość pełnienia funkcji pożyczkodawcy ostatecznej instancji wobec sektora SKOK.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o NBP daje również możliwość udzielenia wsparcia płynnościowego dla BFG w celu realizacji przez niego jego ustawowych obowiązków w zakresie wypłaty depozytów. Wsparcie NBP może mieć jedynie charakter płynnościowy, krótkoterminowy i musi mieć uzasadnienie w zagrożeniu stabilności finansowej kraju. Innymi słowy, NBP może udzielić BFG kredytu, aby ten mógł dokonać wypłat depozytów, ale możliwe jest to tylko, i wyłącznie, wtedy, gdy BFG nie dysponuje chwilowo środkami pieniężnymi. Środki te będą dostępne w najbliższej przyszłości dzięki składkom wpłaconym przez instytucje kredytowe do BFG – NBP nie może finansować działalności gwarancyjnej BFG, a jedynie zabezpieczyć „pomostową” płynność na pokrycie luki między wypłatą środków przez BFG a ich odzyskaniem od sektora bankowego. Wsparcie jednak musi mieć charakter wyłącznie krótkoterminowy⁵².

Udzielając wsparcia bankom, NBP pełni funkcję pożyczkodawcy ostatecznej instancji. Zgodnie z przyjętymi w tym zakresie tradycyjnymi regułami⁵³, NBP może udzielać wsparcia płynnościowego wypłacalnemu instytucjom, które jedynie tymczasowo utraciły zdolność do regulowania swoich zobowiązań. Pomoc musi mieć charakter zwrotny, zabezpieczony oraz oprocentowany (karnie, tj. na poziomie wyższym niż rynkowy). Reguły te wynikają także z zasad panujących w ramach Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC)⁵⁴. Również zgodnie z Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej działalność banków centralnych musi być zgodna z zakazem finansowania monetarnego, co oznacza, że bank centralny nie może finansować działalności żadnej instytucji kredytowej. Zgodnie z wykładnią EBC udzielanie wsparcia bankom w formie np. objęcia ich dłużnych papierów wartościowych lub instrumentów kapitałowych nosi znamiona zadań rządowych, dlatego nie powinno być finansowane przez banki

⁵² Takie cechy wsparcia są zgodne z wymogami, jakie EBC stawia w zakresie wspierania płynnościowego dla systemów gwarantowania depozytów. Zob. opinia EBC CON/2015/17.

⁵³ Podwaliny zostały stworzone w pracach H. Thortona (1802) i rozwinięte przez W. Bagehota (1873).

⁵⁴ Por. *Procedury dotyczące awaryjnego wsparcia płynnościowego*, https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/201402_elaprocedures.pl.pdf?964e4bea530dfa47828f5173d5d355113 (dostęp: 29.08.2016).

centralne⁵⁵. W przeciwnym razie wsparcie banku centralnego stanowi pomoc publiczną i łamie zakaz finansowania monetarnego. Podsumowując zatem, zgodnie z prawem unijnym awaryjne wsparcie płynnościowe z NBP (nie łamiące zakazu finansowania monetarnego i niekwalifikowane jako pomoc publiczna) może zostać udzielone wtedy, kiedy spełnione są następujące wymagania⁵⁶:

- a) Bank jest wypłacalny, tymczasowo utracił płynność, a zasilenie nastąpiło w wyjątkowych okolicznościach i nie jest częścią szerszego pakietu pomocowego.
- b) Wsparcie jest zabezpieczone (z zastosowaniem „odpowiedniego” haircutu).
- c) Pobiera się odsetki karne.
- d) Wsparcie jest udzielane przez bank centralny z własnej inicjatywy i nie jest wsparte żadną kontrgwarancją państwową.

Szczególnie ciekawe wydają się kwestie związane z ostatnim z wymienionych punktów. Gwarancja państwowa, również ta udzielona na wsparcie z banku centralnego, stanowi typowy przykład pomocy publicznej i zgodnie z prawodawstwem unijnym wymaga uprzedniego zatwierdzenia przez KE. Literalne brzmienie przytoczonego „Komunikatu bankowego” sugeruje zakaz udzielenia płynności bankowi, przy jednoczesnym zagwarantowaniu jego zobowiązań wobec NBP przez Skarb Państwa. Wskazuje to zatem, że zakazane jest łączenie ELA i gwarancji publicznej. Jednak Dyrektywa BRR (i wdrażająca ją ustawa o BFG) wskazuje, że udzielenie przez państwo gwarancji zabezpieczającej wsparcie płynności z banku centralnego nie jest zdarzeniem uruchamiającym procedurę przymusowej restrukturyzacji. Zapisy te wskazywałyby, że działanie takie jest zatem dopuszczalne. Co więcej, sytuacja taka – kiedy Skarb Państwa udziela gwarancji spłaty kredytu refinansowego z NBP – jest uregulowana szczegółowo w ustawie z dnia 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym. Wymaga ona ustanowienia odpowiedniego zabezpieczenia, a dopuszczalna wysokość gwarancji wynosi 50% pozostającej do spłaty kwoty kredytu refinansowego.

3.2. Finansowanie kryzysowe ze środków zarządzanych przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny

W odniesieniu do banków, BFG może udzielać ewentualnego wsparcia finansowego tylko i wyłącznie wtedy, gdy doszło już do uruchomienia procesu przymusowej restrukturyzacji⁵⁷. Wdrożeniu Dyrektywy BRR do prawodawstwa polskiego

⁵⁵ Stanowisko takie znajduje swój wyraz w kolejnych opiniach wydawanych przez EBC, np. CON/2015/3, CON/2011/103, CON/2008/57, CON/2011/93, CON/2011/39, CON/2015/2, CON/2013/3, CON/2011/83, CON/2015/17, CON/2008/59.

⁵⁶ Wymagania te zostały sformułowane w tzw. „Komunikacie bankowym” KE.

⁵⁷ Proces przymusowej restrukturyzacji jest uruchamiany wówczas, kiedy bank został uznany za zagrożony upadłością, nie istnieją przesłanki wskazujące na samodzielne lub nadzorcze działania pozwalające we właściwym czasie usunąć zagrożenie upadłością oraz kiedy interes publiczny

towarzyszyła bowiem jednoczesna dyskontynuacja działalności pomocowej BFG wobec banków⁵⁸, rozumianej jako ewentualna pomoc w przypadku zagrożenia niewypłacalnością banku.

Aktualnie zatem, w ramach przymusowej restrukturyzacji, BFG może wykorzystać środki zgromadzone w funduszu przymusowej restrukturyzacji banków jedynie na wspieranie wdrożenia całego procesu (wsparcie wdrożenia narzędzi przymusowej restrukturyzacji⁵⁹) w formie: pożyczek, gwarancji lub nabycia praw majątkowych podmiotu w restrukturyzacji. BFG może również udzielić wsparcia w celu przejęcia przedsiębiorstwa w formie gwarancji całkowitego lub częściowego pokrycia strat lub dotacji (w celu pokrycia różnicy między wartością przejmowanych zobowiązań a wartością przejmowanych praw). W przypadku organizowania transakcji przejęcia banku w przymusowej restrukturyzacji możliwe jest również wykorzystanie środków zgromadzonych w funduszu gwarantowania depozytów, które są przekazywane podmiotowi przejmującemu, jeśli wysokość zobowiązań z tytułu depozytów gwarantowanych przekracza wartość przejmowanych aktywów. Maksymalna wysokość zaangażowania środków z funduszu gwarantowania depozytów nie może być jednak wyższa niż wysokość depozytów gwarantowanych zgromadzonych w przejmowanym banku. Dotychczas nie nastąpiło wykorzystanie środków zgromadzonych przez Fundusz na potrzeby *resolution* banków. W przypadku ostatniej upadłości Banku Spółdzielczego w Nadarzynie BFG ocenił bowiem, że działania w zakresie przymusowej restrukturyzacji wobec banku nie są konieczne ze względu na brak zagrożenia interesu publicznego w sytuacji upadłości banku⁶⁰.

Można jednak uznać, że BFG zachował funkcję quasi-pomocową wobec banków spółdzielczych i zrzeszających, rozumianą jako wsparcie dla wypłacalnych podmiotów. Możliwe jest bowiem ciągle udzielanie im pomocy ze środków funduszu restrukturyzacji banków spółdzielczych (FRBS)⁶¹. Pomoc z funduszu może przyjąć formę pożyczki, której warunkiem udzielenia jest brak zagrożenia jej spłaty oraz ustanowienie odpowiedniego zabezpieczenia. Środki pochodzące z pożyczki mogą zostać wykorzystane na nabycie akcji banku zrzeszającego, przeprowadze-

jest zagrożony. Ocena spełnienia przesłanek leży w gestii BFG (a także KNF, w szczególności w odniesieniu do pierwszych dwóch wskazanych czynników).

⁵⁸ Pomoc BFG obejmowała: gwarancję zwiększenia funduszy własnych banku krajowego, pomoc zwrotną (pożyczki, gwarancje i poręczenia) oraz nabywanie wierzycielności banków, w których powstało niebezpieczeństwo niewypłacalności.

⁵⁹ Obejmują one przejęcie przedsiębiorstwa bankowego, utworzenie instytucji pomostowej, wydzielenie praw i zobowiązań oraz umorzenie lub konwersję zobowiązań.

⁶⁰ <https://www.bfg.pl/2016/10/21/zawieszenie-dzialalnosci-banku-spoldzielczego-w-nadarzynie/> (dostęp: 25.11.2016).

⁶¹ Środki zgromadzone w funduszu pochodzą głównie ze zlikwidowanego Funduszu Rozwoju Banków Spółdzielczych, środków budżetowych pochodzących z wykupu obligacji restrukturyzacyjnych (por. ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o restrukturyzacji banków spółdzielczych i Banku Gospodarki Żywnościowej oraz o zmianie niektórych ustaw).

nie procesów integracyjnych w przypadku łączenia się banków spółdzielczych oraz sfinansowanie kosztów tworzenia lub przystąpienia do IPS lub zrzeszenia zintegrowanego. Przeznaczeniem środków zgromadzonych w FRBS jest zatem wspieranie procesów restrukturyzacyjnych i budowy IPS. W związku z tym, środki te z mniejszym prawdopodobieństwem mogłyby zostać wykorzystane do złagodzenia nagłej sytuacji kryzysowej, ale mogłyby zostać użyte na dalszym etapie stabilizowania (np. po przejściu banku spółdzielczego przez inny). Warto zauważyć, że choć pomoc z funduszu restrukturyzacji banków spółdzielczych ma charakter zwrotny, to jednak już ustawa daje mocne podstawy BFG do umorzenia jego należności, wynikających z udzielenia wsparcia, gdy jest to uzasadnione interesem publicznym lub stabilnością finansową. Należy zwrócić uwagę na fakt, że z wysokim prawdopodobieństwem ta quasi-pomocowa funkcja BFG zostanie niedługo przejęta przez IPS-y i zrzeszenia zintegrowane. Przewiduje się bowiem, że środki zgromadzone w funduszu podlegają przekazaniu IPS-om i zrzeszeniom zintegrowanym (na ich wniosek, po ich utworzeniu). W Polsce swoje działanie rozpoczął już system ochrony instytucjonalnej BPS i SGB. Banki spółdzielcze, które nie przystąpiły do IPS-ów BPS lub SGB są aktualnie w fazie tworzenia własnego zrzeszenia zintegrowanego, w którym bank zrzeszający będzie pełnił jedynie funkcję tzw. banku apeksowego⁶².

Funkcja pomocowa BFG została zachowana wobec SKOK-ów. BFG nieustannie może udzielać ze środków funduszu gwarancyjnego pomocy finansowej kasom, w których wystąpiło niebezpieczeństwo niewypłacalności (ale nie doszło jeszcze do uruchomienia *resolution*) poprzez:

- 1) udzielanie zwrotnej pomocy finansowej (pożyczki, o ile zostają one zaliczone do funduszy własnych, gwarancje, poręczenia), nabywanie wierzytelności kas oraz udzielanie wsparcia podmiotom przejmującym kasy (objęcie akcji banku przejmującego, udzielenie pożyczki lub gwarancji),
- 2) udzielenie gwarancji całkowitego lub częściowego pokrycia strat związanych z przejmowanymi aktywami, oraz
- 3) dotację na pokrycie różnicy między przejmowanymi pasywami i aktywami.

Wszelka pomoc BFG udzielona kasie zagrożonej niewypłacalnością może być wykorzystana tylko, i wyłącznie, na poprawę jej pozycji kapitałowej i usunięcie niewypłacalności. W przypadku pomocy zwrotnej lub nabycia wierzytelności konieczne jest spełnienie wiele warunków, jak np. zaakceptowanie przez BFG wyników badania sprawozdania finansowego kasy, uzyskanie pozytywnej opinii KNF dotyczącej realizacji postępowania naprawczego oraz wykorzystanie własnych funduszy kasy na pokrywanie dotychczasowych strat. Wysokość udzielanej pomocy (na cele (1) i (2)) nie może być wyższa niż suma środków gwarantowanych zgro-

⁶² Będzie prowadził działalność jedynie na rzecz zrzeszonych banków spółdzielczych. Nie będzie prowadził działalności komercyjnej.

madzonych w kasie. Dla pomocy zwrotnej konieczne jest również ustanowienie odpowiedniego zabezpieczenia.

Tabela 6. Dotacje udzielone przez BFG z funduszu gwarancyjnego kas w związku z restrukturyzacją sektora SKOK

Podmiot przejmujący (podmiot przejmowany)	Rok udzielenia	Dotacja (tys. zł)
1 Alior Bank (SKOK św. Jana z Kęt)	2014	15 895,8
2 Pekao SA (SKOK im. Mikołaja Kopernika)	2015	101 926,4
3 PKO BP (SKOK „Wesoła”)	2015	278 858,4
4 Alior Bank (SKOK im. Stefana Kardynała Wyszyńskiego)	2016	52 500,0
5 Alior Bank (Powszechna SKOK)	2016	9 300,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Raport roczny 2015*, Bankowy Fundusz Gwarancyjny, Warszawa, 2016, s. 42 oraz <https://www.bfg.pl/2016/11/15/wsparcie-bfg-na-przejecie-skok-wyszynskiego-i-powszechnej-skok/> (dostęp: 25.11.2016).

Dodatkowo, po uruchomieniu przymusowej restrukturyzacji wobec kasy, BFG może wykorzystywać środki zgromadzone w funduszu przymusowej restrukturyzacji kas na cele *resolution* w takich samych formach jak w przypadku banków.

3.3. Narzędzia wsparcia kryzysowego w gestii Ministra Finansów

Ostatnim podmiotem, który może interweniować wobec instytucji przeżywającej problemy finansowe jest państwo, w którego imieniu działa Minister Finansów (MF). Dysponuje on kilkoma możliwymi instrumentami.

Po pierwsze, może udzielić wsparcia w formie tzw. „gwarancji ostrożnościowej”, polegającej na udzieleniu gwarancji zwiększenia funduszy własnych. Może to nastąpić jedynie na wniosek wypłacalnej instytucji, która nie zdołała samodzielnie uzupełnić braków kapitałowych zidentyfikowanych w wyniku *stress testów*, przeglądu jakości aktywów lub działań nadzorczych KNF. Warto podkreślić, że ustawa z dnia 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji oraz o rządowych instrumentach stabilizacji finansowej wskazuje, iż do wykonania gwarancji dochodzi jedynie wówczas, jeśli emitowane przez bank akcje nie znajdą nabywców wśród dotychczasowych akcjonariuszy lub osób trzecich. Nie wspomina się jednak o innych instrumentach zaliczanych do funduszy własnych banków (np. wkładach członkowskich lub udziałach), co wskazywałoby, że instrument ten nie jest dostępny np. dla banków spółdzielczych i SKOK-ów. Wykonanie gwarancji następuje poprzez objęcie

wszystkich lub części akcji uprzywilejowanych danej emisji⁶³. Jednak, niezależnie od ilości akcji nabywanych przez MF, musi on mieć zagwarantowany wpływ na politykę finansową banku. Udzielenie gwarancji następuje za odpowiednią prowizją i musi zostać poprzedzone obciążeniem dotychczasowych akcjonariuszy i niezabezpieczonych wierzycieli dotychczasowymi stratami. Warto podkreślić, że udzielenie przez Ministra Finansów gwarancji ostrożnościowej wydaje się wpisywać w jeden z trzech przypadków, kiedy pomimo wdrożenia wsparcia publicznego nie dochodzi do uruchomienia procedury przymusowej restrukturyzacji⁶⁴. Taka intencja wynika również z uzasadnienia do ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o BFG, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji⁶⁵, która wprowadza odpowiednie nowelizacje do ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji oraz o rządowych instrumentach wsparcia. Istnieją jednak pewne rozbieżności pomiędzy aktami prawnymi w zakresie zdefiniowania, jak się wydaje, tego samego narzędzia, którym dysponuje Minister Finansów.

W przypadku, kiedy wobec instytucji nie zostało jeszcze uruchomione postępowanie przymusowej restrukturyzacji, istnieje również możliwość udzielenia przez Skarb Państwa gwarancji stanowiącej zabezpieczenie wsparcia płynnościowego udzielonego przez NBP oraz gwarancji spłaty zobowiązań z tytułu nowo emitowanych instrumentów dłużnych. Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym wprowadza odpowiednio pojęcie „gwarancji dla Narodowego Banku Polskiego” oraz „gwarancji za instytucję finansową”.

⁶³ W przypadku, gdy nie więcej niż 50% akcji znalazło nabywcę, następuje objęcie wszystkich lub części akcji. Gdy zebrano zapisy na więcej niż 50% akcji, wówczas MF obejmuje akcje o wartości nominalnej stanowiącej różnicę między wysokością gwarancji a łączną wartością objętych akcji.

⁶⁴ Jedną z przesłanek uruchomienia *resolution* w Polsce jest konieczność zagrożenia upadłością podmiotu, które ocenia się m.in. na podstawie konieczności skorzystania z nadzwyczajnego wsparcia publicznego w celu zapewnienia kontynuacji działalności banku. Jednak nie uznaje się za zaangażowanie środków publicznych: 1) gwarancji Skarbu Państwa udzielonej jako zabezpieczenie wsparcia płynnościowego z NBP, 2) gwarancji Skarbu Państwa obejmującej nowo emitowane instrumenty dłużne, oraz 3) rekapitalizacji na warunkach rynkowych, nie dającej przewagi konkurencyjnej jej beneficjentowi.

⁶⁵ <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=215> (dostęp: 31.08.2016).

Tabela 7. Rozbieżności w definiowaniu zasilenia funduszy własnych nie uruchamiającego resolution

Nazwa aktu Kryterium porównania	Dyrektywa BRR	Ustawa o BFG, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji	Ustawa o rekapitalizacji niektórych instytucji oraz o rządowych instrumentach o stabilizacji finansowej
Zdefiniowanie środka rekapitalizacyjnego nie uruchamiającego resolution	<p>Art. 32 ust. 4 pkt d) <i>wymagane jest nadzwyczajne publiczne wsparcie finansowe, chyba że, w celu uniknięcia lub zaradzenia poważnym zakłóceniom w gospodarce w danym państwie członkowskim i utrzymania stabilności finansowej, nadzwyczajne publiczne wsparcie finansowe przyjmuje dowolną z poniższych form:</i></p> <p>(...)</p> <p>(iii) zasilenia funduszy własnych lub nabycia instrumentów kapitałowych po cenach i na warunkach, które nie dają przewagi danej instytucji (...)</p>	<p>Art. 101 ust. 13</p> <p><i>Nie uznaje się za zaangażowanie nadzwyczajnych środków publicznych (...), udzielenia na podstawie odrębnych przepisów pomocy wypłacalnemu podmiotowi w celu przeciwdziałania poważnym zakłóceniom w gospodarce i utrzymania stabilności finansowej w formie:</i></p> <p>(...)</p> <p>3) rekapitalizacji na warunkach nieodbiętych od przeciętnych warunków rynkowych w przypadku, gdy jest ona konieczna do pokrycia niedoborów kapitału oszacowanych w wyniku testów warunków skrajnych lub przeglądu jakości aktywów przeprowadzonych przez Komisję Nadzoru Finansowego, Europejski Bank Centralny lub Europejski Urząd Nadzoru Bankowego</p>	<p>Art. 3</p> <p>(...) <i>Skarb Państwa może udzielić tej instytucji gwarancji zwiększenia funduszy własnych, na zasadach określonych w niniejszym rozdziale, zwanej dalej gwarancją ostrożnościową.</i></p> <p>Art. 4</p> <p>(...)</p> <p>2. <i>Wykonanie umowy gwarancji ostrożnościowej następuje, gdy akcje wyemitowane przez instytucję w całości lub w części nie znajdują nabywców wśród dotychczasowych akcjonariuszy lub podmiotów trzecich.</i></p>

Cel: Uzupelnienie niedoborów określonych w wyniku <i>stress testów</i> , oceny jakości aktywów lub analogicznych działań nadzorczych	Tak	Tak	Tak
Wymóg wypłacalności	Tak	Tak	Tak
Wymóg proporcjonalności, tymczasowości i zapobiegawczego charakteru środka	Tak	Tak	Nie określono
Zastosowanie unijnych wymogów dotyczących pomocy publicznej	Tak	Tak	Tak

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 8. Najważniejsze cechy gwarancji dla NBP i gwarancji za instytucję finansową

	Gwarancja dla NBP	Gwarancja za instytucję finansową
Beneficjent	Bank krajowy, SKOK, Kasa Krajowa	
Charakter	– gwarancja spłaty kredytu refinansowego udzielonego przez NBP	– gwarancja spłaty kredytów oraz linii kredytowych, w tym również emisję dłużnych papierów wartościowych
Warunki udzielenia	<ul style="list-style-type: none"> – gwarancja może być udzielona w wysokości 50% pozostającej do spłaty kwoty kredytu – ustanowienie zabezpieczenia gwarantującego zwrot pełnej kwoty wsparcia wraz z odsetkami – zabezpieczeniem kredytu obejmowanego gwarancją nie mogą być skarbowe papiery wartościowe lub papiery wyemitowane przez NBP – pobierana jest opłata prowizyjna 	<ul style="list-style-type: none"> – ustanowienie zabezpieczenia gwarantującego zwrot pełnej kwoty wsparcia wraz z odsetkami – zabezpieczeniem kredytu obejmowanego gwarancją nie mogą być skarbowe papiery wartościowe lub papiery wyemitowane przez NBP – pobierana jest opłata prowizyjna – nie może obejmować spłaty kredytów od podmiotów mających znaczący wpływ na beneficjenta, będących w bliskim powiązaniu z beneficjentem lub powiązanych kapitałowo lub organizacyjnie – okres zapadalności papierów objętych gwarancją wynosi między 3 miesiące a 5 lat

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym.

Jeśli wobec instytucji uruchomiono postępowanie przymusowej restrukturyzacji, a jego skuteczność okazała się ograniczona, wówczas, dla zachowania ciągłości krytycznych funkcji instytucji (tj. uniknięcia jej likwidacji w drodze standardowego postępowania upadłościowego), może dojść do wykorzystania przez państwo innych narzędzi. Obejmują one tzw. „gwarancję rekapitalizacyjną”⁶⁶ oraz możliwość bezpośredniego objęcia emitowanych przez instytucję instrumentów zaliczanych do jej funduszy własnych (w tym również nacjonalizację określaną jako instrument tymczasowej własności publicznej). Narzędzia te określane są jako rządowe instrumenty stabilizacji finansowej. Wykorzystywane są one na wniosek BFG.

⁶⁶ W istocie gwarancja ta jest analogiczna do „gwarancji ostrożnościowej”, z tą różnicą, że ostrożnościowa przyznawana jest na wniosek banku zanim uruchomiona zostanie przymusowa restrukturyzacja. Rekapitalizacyjna udzielana jest na wniosek BFG, kiedy *resolution* okazuje się nieskuteczne.

W odniesieniu do powyższych instrumentów pozostających w dyspozycji Ministra Finansów warto podkreślić, że uprawnienie i zasady ich wykorzystania ustanowiono w ustawie z dnia 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji oraz o rządowych instrumentach wsparcia. Ustawa ta jednak ma zastosowanie jedynie wobec banków i firm inwestycyjnych. Nie jest zatem możliwe wykorzystanie publicznych form wsparcia wobec SKOK-ów.

Warto podkreślić, że w czasie ostatniego globalnego kryzysu finansowego środki Skarbu Państwa nie były wykorzystywane na potrzeby ratowania banków w Polsce.

Tabela 9. Porównanie instrumentów wsparcia banków w dyspozycji Ministra Finansów

Instrumenty wsparcia publicznego w dyspozycji Ministra Finansów		
Nazwa instrumentu	Forma wykorzystania	Podmiot inicjujący
<i>Przed uruchomieniem resolution</i>		
Gwarancja „ostrożnościowa”	– przyjmuje formę objęcia akcji, na które inwestorzy nie złożyli zapisu (subemisja inwestycyjna)	Bank
Gwarancja zabezpieczająca płynność z NBP	– zobowiązanie Skarbu Państwa do realizacji zobowiązań banku wobec NBP wynikających z udzielenia przez NBP wsparcia płynnościowego bankowi (w razie niewywiązania się z nich przez bank)	Nie określono
Gwarancja obejmująca emisję nowych zobowiązań	– zobowiązanie Skarbu Państwa do spłaty długu banku w razie nieuregulowania go przez bank	Nie określono
<i>Po uruchomieniu resolution</i>		
„Gwarancja rekapitalizacyjna”	– przyjmuje formę objęcia akcji, na które inwestorzy nie złożyli zapisu (subemisja inwestycyjna)	BFG
Rekapitalizacja	– zwiększenie funduszy własnych banku	BFG
Nacjonalizacja	– przejęcia własności nad bankiem	BFG

Źródło: opracowanie własne.

Każda ze wskazanych powyżej form wsparcia musi również spełniać wytyczne dotyczące warunków udzielania pomocy publicznej określone przez Komisję Europejską (KE) w tzw. „komunikacie bankowym” oraz w uzupełniających go komunikatach. Najważniejszym wymaganiem mającym zastosowanie zarówno do gwarancji, jak i bezpośredniego dokapitalizowania, jest konieczność możliwie największego zaangażowania akcjonariuszy oraz wierzycieli niezabezpieczonych w pokrywaniu strat banku. Oddaje to ideę wszelkich pokryzysowych zmian w prawodawstwie bankowym, których celem jest koncentracja odpowiedzialności finansowej za problemy instytucji kredytowej na jego właścicielach i dostarczycielach kapitału, przy jednoczesnej ochronie pieniędzy podatników (*bail-in* zamiast *bail-out*, w ramach realizacji idei *no bail-out regime*).

Tabela 10. Unijne ramy pomocy publicznej dla sektora finansowego

Forma wsparcia	Wymagania
Gwarancje na zobowiązania	<p>Gwarancja „indywidualna”</p> <ul style="list-style-type: none"> – pomoc może być przyznawana przed zatwierdzeniem planu restrukturyzacji (po „tymczasowym zatwierdzeniu” – wówczas plan restrukturyzacji należy przedstawić w ciągu 2 miesięcy^a) – może być udzielona niewypłacalnej instytucji, co wymaga indywidualnego zgłoszenia KE – gwarancja może być udzielona jedynie w odniesieniu do nowo wyemitowanego długu uprzywilejowanego, o terminie zapadalności od 3 miesięcy do 5 lat (7 lat dla obligacji zabezpieczonych); państwo pobiera od instytucji opłatę obliczoną zgodnie z wytycznymi KE na podstawie wartości spreadu CDS dla obligacji beneficjenta^b
	<p>Program gwarancyjny</p> <ul style="list-style-type: none"> – podlega zatwierdzeniu przez KE – gwarancja może być udzielona jedynie w odniesieniu do nowo wyemitowanego długu uprzywilejowanego, o terminie zapadalności

^a W odniesieniu do wszelkich nowo emitowanych zobowiązań lub odnowionych zobowiązań, jeśli łączna kwota pozostających do spłaty gwarantowanych zobowiązań przekracza 5% łącznych zobowiązań instytucji lub kwotę 500 mln euro.

^b Opłata za udzielenie gwarancji powinna co najmniej być sumą: 1) opłaty podstawowej w wysokości 40 punktów bazowych (pb) oraz 2) opartej na ryzyku opłaty w wysokości stanowiącej iloczyn 40 punktów bazowych i współczynnika ryzyka składającego się z (i) połowy stosunku przeciętnej wartości spreadu CDS dla uprzywilejowanych obligacji pięcioletnich beneficjenta w ciągu trzech lat kończącym się jeden miesiąc przed datą emisji gwarantowanych obligacji do poziomu wartości przeciętnej indeksu iTraxx Europe Senior Financials dla obligacji pięcioletnich stosowanego w tym samym trzyletnim okresie oraz (ii) połowy stosunku wartości przeciętnej spreadu CDS dla uprzywilejowanych obligacji pięcioletnich wszystkich państw członkowskich do wartości przeciętnej spreadu CDS dla uprzywilejowanych obligacji pięcioletnich państwa członkowskiego udzielającego gwarancji w tym samym trzyletnim okresie.

Forma wsparcia	Wymagania
	<p>od 3 miesięcy do 5 lat (7 lat dla obligacji zabezpieczonych); państwo pobiera od instytucji opłatę obliczoną zgodnie z wytycznymi KE na podstawie wartości spreadu CDS dla obligacji beneficjenta</p> <ul style="list-style-type: none"> – okres obowiązywania programu to maksymalnie 6 miesięcy – dostęp do programów gwarancyjnych mogą mieć tylko wypłacalne instytucje – gwarancje o terminie zapadalności do 3 lat mogą stanowić maksymalnie 1/3 łącznej kwoty gwarancji, państwo musi przedkładać KE sprawozdanie z funkcjonowania programu, wielkości długu objętego gwarancją i opłat, a także różnic między kosztami emisji długu objętego i nieobjętego gwarancją
Dokapitalizowanie	<p>Pomoc indywidualna</p> <ul style="list-style-type: none"> – bank we współpracy z państwem sporządza plan pozyskania kapitału zatwierdzony przez nadzorcę i ustalają pozostały niedobór kapitału, który powinien zostać pokryty przez państwo; na podstawie planu dochodzi do „kontaktów przedzłogosiennych” z KE, osiągnięcia porozumienia i formalnego zgłoszenia planu restrukturyzacji; wdrożenie planu i pomocy państwa wymaga zgody KE^c – następuje podział obciążeń pomiędzy udziałowcami/akcjonariuszami i wierzycielami nie zabezpieczonymi (umorzenie lub konwersja instrumentów kapitałowych) – pomoc państwa można wdrożyć tylko jeśli kapitał własny, kapitał hybrydowy i dług podporządkowany wniosły pełen wkład w pokrycie strat (o ile nie zagraża to stabilności finansowej lub przynosi nieproporcjonalne rezultaty) – bank podejmuje działania mające na celu ograniczenie odpływu środków (np. brak wypłat dywidendy) – w przeciwnym razie kwota odpływu zostanie dodana do kwoty pomocy podlegającej zwrotowi – udzielenie pomocy wymaga określenia odpowiedniego wynagrodzenia dla państwa <p>Programy dokapitalizowania</p> <ul style="list-style-type: none"> – mają zastosowanie wobec małych banków (w celu uproszczenia procedur), których suma bilansowa nie przekracza 100 mln euro, a ich łączna suma bilansowa w relacji do całego sektora bankowego nie przekracza 1,5% – muszą mieć wyraźnie określony zakres

^c Wyjątkowo istnieje możliwość wdrożenia pomocy wobec banku, która zostanie tymczasowo zatwierdzona przez KE (przed zatwierdzeniem planu restrukturyzacji), o ile jest ona potrzebna dla utrzymania stabilności finansowej. W takiej sytuacji plan restrukturyzacji należy przedstawić w ciągu 2 miesięcy od tymczasowego zatwierdzenia.

Tabela 10 (cd.)

Forma wsparcia	Wymagania
	<ul style="list-style-type: none"> – czas trwania programu to maksymalnie 6 miesięcy – udzielenie pomocy musi zostać poprzedzone podziałem obciążeń – państwo musi przedkładać co 6 miesięcy sprawozdanie ze stosowania programu
Pomoc w zakresie aktywów o obniżonej wartości	<ul style="list-style-type: none"> – konieczność ujawnienia informacji o utracie wartości aktywów przed interwencją państwa – konieczność przeprowadzenia przeglądu działalności banku i jego bilansu (ocena wypłacalności i szansy na powrót do rentowności) – konieczność zastosowania odpowiedniego podziału obciążeń przez akcjonariuszy i udziałowców, którzy powinni pokryć straty co najmniej pozwalające na powrót do technicznej wypłacalności instytucji (o ile mamy do czynienia z niewypłacalnością instytucji będącą wynikiem utraty wartości aktywów) – okres zapisów do programów pomocy powinien być ograniczony do 6 miesięcy, podczas których banki mogą przedstawić koszyki aktywów kwalifikujące się do objęcia pomocą – należy zapewnić odpowiednie wynagrodzenie dla państw, np. poprzez przekazanie aktywów po cenie niższej niż rzeczywista wartość ekonomiczna

Źródło: opracowanie własne.

Oprócz powyższych uregulowanych form interwencji, którymi dysponuje Minister Finansów (gwarancja „ostrożnościowa” i rządowe instrumenty stabilizacji finansowej, gwarancja na płynność z NBP oraz gwarancja na nowo emitowane zobowiązania), można wyobrazić sobie również inne formy wspierania banków, np. sprzedaż skarbowych papierów wartościowych z odroczonym terminem płatności, płatnością rozłożoną na raty lub w drodze oferty kierowanej do określonej instytucji finansowej. W ten sposób MF umożliwi bankowi pozyskanie zabezpieczeń, które ułatwią mu zawarcie transakcji na rynku. Trzeba jednak zaznaczyć, że również takie wsparcie nosi znamiona pomocy publicznej i może budzić zastrzeżenia KE.

Warto dodać, że literatura w zakresie państwowych form interwencji w sektor bankowy w czasie kryzysu finansowego jest dość bogata. Dostarcza jednak sprzecznych wniosków w zakresie ich skuteczności.

Tabela 11. Zestawienie wad i zalet interwencji publicznych

Wady interwencji publicznych	Zalety interwencji publicznych
<ol style="list-style-type: none"> 1) Wysokie obciążenia finansów publicznych 2) Wysokie koszty pośrednie interwencji (recesja, wyższe koszty finansowania dla gospodarki, wzrost podatków, redukcja bodźców dla firm do dalszego inwestowania) 3) Zakłócenia w procesie podejmowania ryzyka przez banki oraz zaburzenia w zakresie konkurencji pomiędzy bankami 4) Zachęcenie do coraz mniej trafnych decyzji kredytowych 5) Zniekształcenia w funkcjonowaniu sektora bankowego, które stanowią pochodną obniżonej dyscypliny rynkowej; obniżenie skłonności inwestorów do monitorowania banku, co stanowi okazję do bardziej agresywnej ich działalności 6) Zwiększenie pokusy nadużycia, którego efektem są: podejmowanie wyższego ryzyka kredytowego, nieracjonalny wzrost akcji kredytowej oraz zaburzenia w określaniu poprawnej ceny kredytu 7) Dostęp do taniego kapitału, co sprawia, że bank ma większe bodźce ku zwiększaniu swojego zadłużenia oraz obniżania płynności 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Przywrócenie odpowiedniego poziomu zaufania do banków, pomoc problemowym instytucjom w poprawie sytuacji finansowej oraz podniesieniu (lub przywróceniu) ich wartości, a następnie zdyscyplinowanie banków 2) Poprawa możliwości udzielania kredytów poprzez usunięcie napięć, jakie występują wówczas na rynkach kredytowych 3) Pozytywny z punktu widzenia klientów wpływ na poziom oprocentowania kredytów 4) Pozytywny wpływ na wartość licencji banku 5) Gwarancja poprawnego funkcjonowania systemu płatniczego oraz szeroko pojęta stabilność finansowa 6) Zwiększenie finansowania dla wiarygodnych klientów oraz zmniejszenie ekspozycji wobec kredytodawców o niskiej jakości 7) Podtrzymanie dopływu strumienia kapitału do gospodarki oraz przywrócenie produktywnych inwestycji 8) Mogą prowadzić do lepszej sytuacji makroekonomicznej oraz niższego wzrostu długu publicznego w przyszłości

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeglądu literatury.

PODSUMOWANIE

Przegląd dostępnych źródeł finansowania dla instytucji kredytowej działającej w Polsce i przeżywającej trudności finansowe wskazuje, że podmioty te dysponują szeroką gamą możliwości pozyskania lub zabezpieczenia awaryjnych środków finansowych w ramach sektora prywatnego, jak i za pośrednictwem polskiej sieci bezpieczeństwa finansowego. Poniżej dokonano ich zbiorczego zestawienia.

Tabela 12. Zestawienie potencjalnych źródeł finansowania instytucji kredytowej na wypadek zachwiania się jej sytuacji finansowej

Kategoria wsparcia	Bank komercyjny		Bank spółdzielczy		SKOK	
	fundusze własne	płynność	fundusze własne	płynność	fundusze własne	płynność
Wsparcie w ramach sektora prywatnego	<ul style="list-style-type: none"> - Sprzedaż aktywów (poprzez zmniejszenie wymogu kapitałowego) - Podniesienie kapitału przez akcjonariuszy - Emisja akcji lub innych papierów wartościowych - Przesunięcia do funduszy własnych - Przesunięcia kapitałów w grupie - Konwersja instrumentów dłużnych zaliczanych do AT1 na kapitał 	<ul style="list-style-type: none"> - Bufor gotówki - Pożyczki na rynku międzybankowym - Sprzedaż aktywów - Sekurytyzacja aktywów - Transakcje na rynku repo - Przesunięcie gotówki lub płynnych aktywów w grupie - Wsparcie w ramach tzw. we-wnątrgrupowego wsparcia finansowego 	<ul style="list-style-type: none"> - Sprzedaż aktywów (poprzez zmniejszenie wymogu kapitałowego) - Zwiększenie funduszu udziałowego (poprzez zwiększenie groma udziałowców lub podniesienie wkładów) - Emisja obligacji zaliczanych do funduszy własnych - Wsparcie z funduszy pomocowych IPS lub zrzeszenia - Bezwrotne wpłaty na fundusz zasobowy lub rezerwy od banku zrzeszającego - Konwersja instrumentów dłużnych zaliczanych do AT1 na kapitał 	<ul style="list-style-type: none"> - Bufor gotówki - Sprzedaż aktywów - Wsparcie z mechanizmów pomocy płynnościowej IPS lub zrzeszenia - Wsparcie od członków zrzeszenia (poza wsparciem z IPS) 	<ul style="list-style-type: none"> - Sprzedaż aktywów (poprzez zmniejszenie wymogu kapitałowego) - Zwiększenie funduszu udziałowego (poprzez pozyskanie nowych członków lub zwiększenie wpłat udziałów dotychczasowych członków) - Zwiększenie funduszu zasobowego (poprzez pozyskanie nowych członków) - Emisja zobowiązań podporządkowanych - Wsparcie stabilizacyjne od Kasy Krajowej 	<ul style="list-style-type: none"> - Bufor gotówki - Sprzedaż aktywów - Kredyt płynnościowy od Kasy Krajowej - Wsparcie stabilizacyjne od Kasy Krajowej
Wsparcie z NBP	Brak	<ul style="list-style-type: none"> - Obniżenie poziomu rezerwy obowiązkowej - Zmiany parametrów operacji otwartego rynku - Przedterminowy wykup wyemitowanych bonów pieniężnych 	Brak	<ul style="list-style-type: none"> - Obniżenie poziomu rezerwy obowiązkowej (ze względu na skalę działalności pozostałe możliwości w praktyce nie mają zastosowania) 	Brak	<ul style="list-style-type: none"> - Obniżenie poziomu rezerwy obowiązkowej - Udzielenie kredytu refinansowego Kasie Krajowej

W odniesieniu do źródeł prywatnych, choć wydają się one dość różnorodne i w zasadzie nieograniczone, to jednak w sytuacji kryzysowej ich dostępność drastycznie spada, a czas na zorganizowanie transakcji okazuje się często zbyt długi do rozwiązania nagłych napięć. Warto również podkreślić, że wiele, szczególnie „innovacyjnych” źródeł finansowania, okazuje się bardzo procykliczne w czasie kryzysu – zanikają w najbardziej newralgicznych dla instytucji momentach, potęgując przeżywane przez nie problemy.

Aby zabezpieczyć się przed niedostępnością awaryjnych źródeł finansowania (ze względu na wskazane powyżej obiektywne słabości mechanizmów finansowania kryzysowego), instytucje kredytowe powinny dbać o odpowiednią dywersyfikację źródeł płynności i kapitału – zarówno pod względem ich pochodzenia, jak i terminu wymagalności. Z tego powodu strategia utrzymywania odpowiedniego poziomu płynności oraz skapitalizowania (również poprzez budowę odpowiednich buforów) powinna stanowić nieodłączny element strategii działalności każdego banku. Ponadto nieodzownym elementem działalności banku powinno być samodzielne testowanie jego odporności na występowanie szoków zewnętrznych i wewnętrznych (na wzór *stress-testów*). Wydaje się bowiem, że nikt nie zna lepiej słabości banków niż one same. To w ich interesie powinno leżeć zapewnienie własnej stabilności jako podstawy do dalszego rozwoju i stabilizowania zysków na jak najwyższym poziomie, niezależnie od otoczenia.

Z kolei środki będące w dyspozycji organów *safety net* są niejednokrotnie ściśle ograniczone, a ich wykorzystanie reglamentowane. Fundusze zarządzane przez BFG osiągają wysokość 0,8–1,0% środków gwarantowanych zgromadzonych w instytucjach kredytowych i firmach inwestycyjnych (w zależności od funduszu: gwarancyjny lub przymusowej restrukturyzacji), a ich wykorzystanie jest możliwe albo po zapewnieniu przez właścicieli lub niezabezpieczonych interesariuszy banku wkładu na pokrycie kosztów ratowania instytucji w wysokości minimum 8% łącznych jej zobowiązań, z uwzględnieniem funduszy własnych (w przypadku funduszu *resolution*) albo po upadku instytucji (w przypadku funduszu gwarantowania depozytów). Minister Finansów, decydując o wysokości wsparcia udzielanego instytucjom, jest z kolei ograniczony maksymalną granicą zadłużenia państwa i unijnymi regułami pomocy publicznej. Jedynym podmiotem, który może dostarczać środki w nieograniczonej wielkości, jest NBP. Wsparcie udzielane przez NBP może mieć charakter wyłącznie płynnościowy i powinno być skierowane tylko do wypłacalnych instytucji. Jednak możliwości oraz techniczne i analityczne narzędzia jakimi dysponuje NBP sprawiają, że w warunkach silnych turbulencji w sektorze bankowym jest, kluczową instytucją z punktu widzenia możliwości ich łagodzenia. Warto zauważyć, że wielu formom interwencji podmiotów publicznych towarzyszą zazwyczaj liczne wątpliwości i bariery natury prawnej, które mogą łatwo podważać zasadność działań organów publicznych i stanowić podstawę do ewentualnych rosz-

czeń, w szczególności w przypadku zastosowania mechanizmów obciążania stratami interesariuszy banku.

W czasie ostatniego kryzysu finansowego polski sektor bankowy nie otrzymał wsparcia finansowego ze środków publicznych. Nie wymagała tego jego dobra kondycja. Ostatnie przykłady znaczących kryzysów bankowych w Polsce przypadają na lata 90. XX w. Rodzi to obawy o „uśpienie” czujności instytucji sieci bezpieczeństwa, i tym samym obniżenie zdolności do efektywnego działania na wypadek kryzysu. Choć ostatnie przypadki problemów niektórych banków spółdzielczych oraz SKOK-ów przerwały lata spokoju, to jednak wskazane jest przeprowadzanie okresowych symulacji na wzór ćwiczeń kryzysowych. Celem ich powinno być przede wszystkim testowanie efektywności współpracy między instytucjami *safety net* oraz odświeżenie doświadczeń zdobytych w trakcie wcześniejszych kryzysów – instytucje takie jak NBP lub BFG mają bowiem dość znaczącą praktykę w zakresie zarządzania kryzysowego.

Streszczenie

W artykule dokonano przeglądu możliwości pozyskania finansowania przez bank działający w Polsce w razie wystąpienia problemów finansowych podmiotu. Zaprezentowano przegląd możliwości pozyskania zarówno kapitału jak i płynności w ramach sektora prywatnego (tj. rozwiązań o charakterze rynkowym bądź solidarnościowym) oraz ze strony instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego. Zestawienie uwzględnia zmiany jakich dokonano w wyniku wprowadzenia nowej ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji. Analiza skłania ku wnioskowi, że źródła dostępne w ramach inicjatyw rynkowych, choć wydają się czasem nieograniczone, to w przypadku nagłej, kryzysowej sytuacji znacznie maleją. W odniesieniu do zasobów sieci bezpieczeństwa finansowego są one często silnie ograniczone i reglamentowane.

Słowa kluczowe: awaryjne źródła finansowania banków, źródła kapitału dla banku przeżywającego problemy, źródła płynności dla banku przeżywającego problemy

Abstract

In the article, the review of sources of crisis financing for a bank functioning in Poland has been conducted. The author presents the opportunities to gain capital or liquidity both within the private sector (that is on the market or within unions) and from the financial safety net institutions. The survey takes into account the changes that have been introduced by way of the new Act on the Bank Guarantee

Fund, Deposit Guarantee Scheme and Resolution. The analysis suggests that the market sources of financing seem to be unlimited, but at the time of crisis their accessibility is considerably limited. The financial safety net sources, however, are of finite size and strongly rationed.

Key words: emergency sources of financing for banks, sources of capital for a distressed bank, sources of liquidity for a distressed bank

Bibliografia

- Ammann M., Blickle K., Ehmann C., *Announcement Effects Of Contingent Convertible Securities: Evidence From The Global Banking Industry*, Working Papers On Finance No. 2015/25, Swiss Institute Of Banking And Finance, 2015.
- Bagehot W., *Lombard Street: A description of the Money Market*, Henry S. King & Co., London 1873.
- Bank State Aid In The Financial Crisis. Fragmentation or Level Playing Field?*, CEPS Task Force Report, Centre for European Policy Studies, 2010.
- Bańbuła P., *Polityka makroostrożnościowa: przesłanki, cele, instrumenty i wyzwania*, Materiały i Studia nr 298, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2013.
- Boyson N., Helwege J., Jindra J., *Crisis, Liquidity Shocks, and Fire Sales at Financial Institutions*, London School of Economics, 2010.
- Calomiris C., Klugebiel D., Laeven L., *Financial Crisis Policies and Resolution Mechanism: A Taxonomy from Cross-Country Experience*, [w:] P. Honohan, L. Laeven, *Systemic Financial Crisis*, Cambridge University Press, New York 2012.
- Dobler M., Gray S., Murphy D., Radzewicz-Bak B., *The Lender of Last Resort Function after the Global Financial Crisis*, IMF Working Paper, 2016.
- Dobrzańska A., *Polityka makroostrożnościowa – zagadnienia instytucjonalne. Teoria i dotychczasowe doświadczenia w Unii Europejskiej*, Materiały i Studia nr 307, Narodowy Bank Polski, Warszawa, 2014.
- Demirgüç-Kunt A., Detragiache E., Merrouche O., *Bank Capital: Lessons from the Financial Crisis*, IMF Working Paper, 2010.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/EU oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012.
- Flannery M., *Financial Crises, Payment System Problems, and Discount Window Lending*, „Journal of Money Credit and Banking” 28, 1996.

- Freixas X., Parigi B., Rochet J.C., *Systemic risk, interbank relations, and liquidity provision by the central bank*, Universitat Pompeu Fabra, 1999.
- Goodhart C., Avgouleas E., *A Critical Evaluation of Bail-ins as Bank Recapitalisation Mechanisms*, Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper 10065, 2014.
- Gorton G., Metrick A., *Securitized banking and the run on repo*, „Journal of Financial Economics” 104, 2012
- Gospodarowicz A., Nosowski A., *Zarządzanie instytucjami kredytowymi*, Wydawnictwo C.H. Beck, 2012.
- Heider F., Hoerova M., Holthausen C., *Liquidity hoarding and interbank market spreads. The role of counterparty risk*, ECB Working Paper Series No. 1126, 2009.
- Hryckiewicz-Gontarczyk A., *Anatomia kryzysów bankowych*, Poltext, Warszawa 2014.
- Informacja o sytuacji banków spółdzielczych i zrzeszających w I półroczu 2016 r.*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, 2016.
- Janc A., *Stabilizowanie sektora bankowego w okresie kryzysu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2010.
- Juszczyk S., Balina R., Stola E., Różyński J., *Fundusze udziałowe kluczowym narzędziem rozwoju bankowości spółdzielczej w Polsce*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 802, 2014.
- Kata R., *Procesy integracji i konsolidacji spółdzielczego sektora bankowego w Polsce*, Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego, Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej nr 110, 2015.
- Khan M.S., Scheule H., Wu E., *The Impact of Bank Liquidity on Bank Risk Taking: Do high capital buffers and big banks help or hinder?*, 27th Australasian Finance and Banking Conference Paper, 2015.
- Koleśnik J., *Bezpieczeństwo systemu bankowego. Teoria i praktyka*, Difin, Warszawa 2011.
- Komunikat Komisji – Dokapitalizowanie instytucji finansowych w związku z obecnym kryzysem finansowym: ograniczenie pomocy do niezbędnego minimum oraz mechanizmy zabezpieczające przed nadmiernym zakłóceniem konkurencji (Dz.U.UE.C.2009.10.2).
- Komunikat Komisji w sprawie postępowania z aktywami o obniżonej wartości we wspólnotowym sektorze bankowym (Dz.U.UE.C.2009.72.1).
- Komunikat Komisji w sprawie stosowania od dnia 1 sierpnia 2012 r. reguł pomocy państwa w odniesieniu do środków wsparcia na rzecz banków w kontekście kryzysu finansowego (Dz.U.UE.C.2011.356.7).
- Komunikat Komisji w sprawie stosowania od dnia 1 sierpnia 2013 r. reguł pomocy państwa w odniesieniu do środków wsparcia na rzecz banków w kontekście kryzysu finansowego („komunikat bankowy”) (Dz.U.UE.C.2013.216.1).
- Kozak S., Teplova O., *Securitisation as a tool of bank liquidity and funding management before and after the crisis: the case of the EU*, „Financial Internet Quarterly „e-Finanse”” 2012, vol. 8, nr 4.

- Liberadzki K., Liberadzki M., *O konieczności wprowadzenia w polskim prawie możliwości emitowania przez banki papierów wartościowych typu contingent convertible*, „Bezpieczny Bank” nr 1 (62), 2016.
- Martin-Oliver A., Saurina J., *Why do banks securitize assets?*, <http://www.finance-innovation.org/risk08/files/3433996.pdf> (dostęp: 15.11.2016).
- Matysek-Jędrych A., *Odpowiedzialność i przejrzystość banku centralnego w działaniach na rzecz stabilności finansowej*, Materiały i Studia nr 303, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2014.
- K. Móraski, *Banki spółdzielcze: IPS, zrzeszenie zintegrowane... i co dalej?*, „Nowoczesny Bank Spółdzielczy” nr 9, 2016.
- Opinie Europejskiego Banku Centralnego: CON/2015/3, CON/2011/103, CON/2008/57, CON/2011/93, CON/2011/39, CON/2015/2, CON/2013/3, CON/2011/83, CON/2015/17, CON/2008/59.
- Procedury dotyczące awaryjnego wsparcia płynnościowego*, https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/201402_elaprocedures.pl.pdf?964ebea530dfa47828f5173d5d355113 (dostęp: 29.08.2016).
- Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) No. 575/2013 and Regulation (EU) No 648/2012, European Commission, Brussels 2016.
- Pruski J., *Problemy architektury sieci stabilności finansowej na tle doświadczeń globalnego kryzysu finansowego*, „Bezpieczny Bank” 3 (42) 2010.
- Przewodnik dla potencjalnych emitentów. Obligacje spółdzielcze na Catalyst*, Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie, Warszawa 2011.
- Raport o stabilności systemu finansowego*, Narodowy Bank Polski, luty 2016.
- Raport o sytuacji spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych na koniec marca 2016 roku*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2016.
- Raport Roczny 2015*, Bankowy Fundusz Gwarancyjny, Warszawa 2016.
- Raport Roczny 2015. Płynność sektora bankowego. Instrumenty polityki pieniężnej NBP*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2016.
- Reinhart C., Rogoff K., *Banking Crises: An Equal Opportunity Menace*, National Bureau of Economic Research, Working Paper 14587, 2008.
- Rekomendacja P dotycząca zarządzania ryzykiem płynności finansowej banków*, Komisja Nadzoru Finansowego, Warszawa 2015.
- Report on intra-group support measures*, Basel Committee on Banking Supervision, 2012.
- Rochet J.C., Vives X., *Coordination Failures and the Lender of Last Resort: Was Bagehot Right After All?*, „Journal of European Economic Association” 2(6), 2004.
- Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2015/61 z dnia 10 października 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 w odniesieniu do wymogu pokrycia wpływów netto dla instytucji kredytowych.

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (tzw. Rozporządzenie CRR).
- Rudke M., *Prawo nie sprzyja sekurytyzacji*, „Rzeczpospolita”, 09.04.2016.
- Scheubel B., Stracca L., *What do we know about the global financial safety net? Rationale, data and possible evolution*, Occasional Paper Series No. 177, European Central Bank, 2016.
- Shleifer A., Vishny R., *Fire Sales in Finance and Macroeconomics*, „Journal of Economic Perspectives” 25, 2011.
- Sprawozdanie Zarządu z działalności Kasy Krajowej za rok 2015*, <http://www.skok.pl/-/media/dokumenty%20do%20pobrania/skokpl/sprawozdanie-zarzadu-z-dzialalnosci-kasy-krajowej-za-rok-2015.ashx> (dostęp: 29.08.2016).
- Stein J., *Monetary Policy as Financial Stability Regulation*, „The Quarterly Journal of Economics” 127, 2012.
- Stolz S., Wedow M., *Extraordinary measures in extraordinary times. Public measures in support of the financial sector in EU and the United States*, Occasional Paper Series No. 117, European Central Bank, 2010.
- Szelągowska A. (red.), *Współczesna bankowość spółdzielcza*, CeDeWu, Warszawa 2012.
- Tirole J., *Illiquidity and All Its Friends*, „Journal of Economic Literature” vol. 49(2), 2011.
- Tirole J., *Overcoming Adverse Selection: How Public Intervention Can Restore Market Functioning*, „American Economic Review” 102 (1), 2012.
- Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz.U. 2016.996).
- Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym.
- Ustawa z dnia 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji oraz o rządowych instrumentach stabilizacji finansowej (Dz.U. 2010.40.226 ze zm.).
- Ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach (Dz.U. 2015 poz. 238).
- Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o restrukturyzacji banków spółdzielczych i banku Gospodarki Żywnościowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. 1994.80.369 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. 2013.908 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz.U. 2015.128 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz.U. 2013.1450 ze zm.).
- Ustawa z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (Dz.U. 2015.2170 ze zm.).
- Zalcewicz A., *Bank spółdzielczy. Aspekty prawne tworzenia i funkcjonowania*, Warszawa 2009.
- Zaleska M. (red.), *Bankowość*, C.H. Beck, Warszawa 2013.

Zygierewicz M., *Zarządzanie kryzysowe w bankowości europejskiej – definicja problemu i aktualny stan prawny*, Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów, nr 77, 2007.

Żukowska H., Żukowski M., *Zarządzanie sytuacją kryzysową w systemie finansowym*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług, nr 38, 2009.

Żywiecka H., *Niestandardowe działania banków centralnych w warunkach globalnego kryzysu finansowego*, CeDeWu, Warszawa 2013.

Źródła internetowe

<https://www.bfg.pl/2016/10/21/zawieszenie-dzialalnosci-banku-spoldzielczego-w-nadarzynie/>

<https://www.bfg.pl/2016/11/15/wsparcie-bfg-na-przejecie-skok-wyszynskiego-i-powszechnej-skok/>

http://www.gpwcatalyst.pl/notowania_obligacji_bankow_spoldzielczych_full

https://www.nbp.pl/publikacje/operacje_or/2008/raport2008.pdf

https://www.nbp.pl/publikacje/operacje_or/2009/raport2009.pdf

https://www.nbp.pl/publikacje/operacje_or/2010/raport2010.pdf

<http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=215>

*Dorota Ślazińska-Kluczek**

ANALIZA FUNKCJI ORGANÓW NADZORU WOBEC KRAJOWYCH INSTYTUCJI PŁATNICZYCH

WSTĘP

Od organów nadzoru oczekuje się zapewnienia wysokiego poziomu efektywności systemu finansowego, jego stabilności. Rolą nadzoru jest przeciwdziałanie zagrożeniom bezpieczeństwa ekonomicznego i prawidłowa konstrukcja sieci bezpieczeństwa finansowego¹.

Nadzór wiązany jest z przedstawieniem instytucjom działającym w danym sektorze warunków podejmowania i wykonywania działalności i ustanowieniem stałego systemu sprawdzania i oceny, czy są one przestrzegane przez podmioty. Rynek finansowy, rozumiany jako miejsce zawierania transakcji mających za przedmiot kapitał pieniężny², jest szczególnie ryzykownym obszarem działalności, wymagającym nadzoru. Rynek ten obejmuje sektor instytucji kredytowych (w tym banki), instytucji ubezpieczeniowych, inwestycyjnych, a także obszar instytucji świadczących usługi płatnicze. W państwach, w których nie ma wypracowanej skutecznej

* Dorota Ślazińska-Kluczek jest biegłym rewidentem, pracuje w Urzędzie Komisji Nadzoru Finansowego, współpracuje z nadzorem europejskim nad rynkiem bankowym uczestnicząc w pracach grup roboczych European Banking Authority. Artykuł wyraża jedynie poglądy autorki i nie powinien być interpretowany jako stanowisko instytucji, w której jest zatrudniona.

¹ A. Jurkowska-Zeidler, *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 116.

² J. Głuchowski (red.), *System prawa finansowego*, t. IV, Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 252.

regulacji, niebankowe instytucje finansowe mogą zwiększać podatność systemu finansowego na sytuacje kryzysowe³.

Na rynku instytucji świadczących usługi płatnicze znajdują się krajowe instytucje płatnicze (dalej KIP). Krajowa instytucja płatnicza to osoba prawna, która uzyskała zezwolenie nadzorca na prowadzenie działalności w charakterze instytucji płatniczej. Termin ten został wprowadzony 24 października 2011 r. ustawą z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych⁴ (dalej UUP).

Celem niniejszego opracowania jest poddanie analizie funkcji spełnianych przez nadzór nad krajowymi instytucjami płatniczymi w zakresie świadczonych przez nie usług płatniczych. Postawiono tezę, że instrumenty nadzorcze możliwe do zastosowania na etapie licencjonowania KIP oraz instrumenty umożliwiające kontrolę tych jednostek w okresie postlicencyjnym pozwalają na zapewnienie bezpieczeństwa w sektorze usług płatniczych świadczonych przez KIP.

1. FORMA NADZORU NAD RYNKIEM INSTYTUCJI PŁATNICZYCH

Kształtowanie się nadzoru nad rynkiem finansowym jest zdeterminowane strukturą tego rynku, zachodzącymi procesami rozwojowymi oraz potrzebą zapewnienia prawidłowego funkcjonowania. Optymalna regulacja sektora powinna wspierać wzrost gospodarczy⁵. Nadzór nad instytucjami finansowymi obejmuje działania, włączając działania prawodawcze, które są związane z tworzeniem oraz egzekwowaniem regulacji ostrożnościowych. Pod pojęciem nadzoru należy rozumieć także kompetencje licencyjne⁶. W związku z tym można przypisać nadzorowi następujące funkcje⁷:

- ❖ licencyjną,
- ❖ regulacyjną,
- ❖ administracyjno-kontrolną.

Sposób organizacji oraz ustalenie funkcji nadzorczych nad rynkiem finansowym ma przede wszystkim służyć zapewnieniu bezpieczeństwa środków pieniężnych gromadzonych oraz inwestowanych na rynku finansowym chroniąc interesy użytkowników.

³ J. Carmichael, M. Pomerleando, *The development and regulation of non-bank financial institutions*, The World Bank, Washington 2002, s. 19.

⁴ Dz.U.2016.1572 j.t.

⁵ S. Kasiewicz (et al.), *Zasada proporcjonalności. Przełom w ocenie regulacji*, Alterum, Warszawa 2014, s. 33.

⁶ A. Jurkowska-Zeidler, *Bezpieczeństwo rynku...*, op. cit., s. 223.

⁷ E. Fojcik-Mastalska, R. Mastalski, *Prawo finansowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 566.

We współczesnym świecie powszechną praktyką jest regulacja oraz nadzór nad rynkiem finansowym. Przyczynami braku sprawnego funkcjonowania rynków bez potrzeby nadzoru są⁸:

- 1) asymetria informacji – powoduje, że dla nabywcy usługi finansowej uzyskanie informacji o jej jakości jest kosztowne lub bardzo trudne. Zjawisko asymetrii informacji to jedna z przyczyn, dla których rynek nieregulowany przegrywa w konfrontacji z podejściem interwencjonistycznym. Jest także przyczyną sytuacji, w których, mimo podejmowania racjonalnych decyzji w odniesieniu do alokacji rynkowych zasobów, nie dochodzi do efektu maksymalizacji korzyści na tym rynku. Wykazano, że w wyniku zmniejszenia asymetrii informacji poprzez skuteczną wymianę informacji można poprawić ogólny dobrobyt⁹,
- 2) efekty zewnętrzne – to skutki oddziaływania jednych podmiotów na inne, np. run na banki w sytuacji upadłości jednego z banków w sektorze danego kraju¹⁰,
- 3) monopol – związany z niebezpieczeństwem zabiegania o interes własny danego przedsiębiorcy, nie licząc się z klientami.

Działalność jednostek funkcjonujących na rynkach finansowych nie ogranicza się do rodzimego kraju, a rozwija się w skali międzynarodowej, zatem ustalenie jasnych zasad funkcjonowania podmiotów ryzykownych przenosi się poza państwo pochodzenia jednostki, przyjmując zasady harmonizacji oraz wzajemnego uznawania regulacji krajowych¹¹. Dzięki temu możliwe jest ustanowienie zasady jednolitego paszportu, która w przypadku instytucji płatniczych stanowi, że w przypadku uzyskania zgody na działalność w kraju macierzystym, podmioty te mogą świadczyć usługi w innych krajach europejskich.

Zasady nadzoru nad instytucjami płatniczymi zostały ustalone przez dyrektywę 2007/64/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego zmieniającą dyrektywy 97/7/WE, 2002/65/WE, 2005/60/WE i 2006/48/WE i uchylającą dyrektywę 97/5/WE¹² (dalej dyrektywa PSD). Przyjęcie zasad nadzoru przez organy europejskie uznaje się za niezbędne, a przyczynami konieczności ich ustanowienia są m.in.:
❖ coraz większa mobilność konsumentów¹³,

⁸ J. Czekaj (red.), *Rynki, instrumenty i instytucje finansowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 63.

⁹ A. Krapetyan, B. Stacescu, *Information Sharing and Information Acquisition in Credit Markets*, „Review of Finance”, Vol. 18/2014, s. 1602.

¹⁰ J. Czekaj (red.), *Rynki, instrumenty i instytucje...*, op. cit., s. 63.

¹¹ R. Wandhofer, *EU Payments Integration: The Tale of SEPA, PSD and Other Milestones along the road*, Palgrave Macmillan, London 2010, s. 5.

¹² Dz.U.UE.L.2007.319.1 z późn. zm.

¹³ D. Ślazińska-Kluczek, *Obowiązki informacyjne dostawców usług płatniczych w Polsce i Europie*, „Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie”, Nr 2015/2, s. 80.

- ❖ pogłębiająca się złożoność i różnorodność systemów płatniczych w krajach europejskich,
- ❖ fakt, że coraz częściej rozliczenia pomiędzy spółkami oraz konsumentami dokonywane są poprzez transfer pieniądza w formie elektronicznej,
- ❖ postępująca integracja gospodarcza, która pogłębia swobodę przepływu kapitału i płatności pomiędzy krajami,
- ❖ pojawiające się na rynku rozliczeń innowacje płatnicze.

Wspólne zasady nadzoru mają za zadanie ułatwić płatności oraz zapewnić ochronę ich użytkownikom¹⁴, niezależnie od kraju zamieszkania czy kraju/ krajów dokonywania transakcji.

2. DZIAŁALNOŚĆ KRAJOWYCH INSTYTUCJI PŁATNICZYCH JAKO DZIAŁALNOŚĆ NADZOROWANA

Krajowe instytucje płatnicze podlegają pod nadzór Komisji Nadzoru Finansowego (dalej KNF). Zadaniem nadzorca jest zapewnienie stabilności finansowej jednostki, kontrola w zakresie zgodności działania z obowiązującymi regulacjami (przede wszystkim ustawą o usługach płatniczych, a także rozporządzeniami będącymi aktami wykonawczymi do tej ustawy oraz rekomendacjami KNF).

Zgodnie z ustawą z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych Prezes Narodowego Banku Polskiego współuczestniczy w sprawowanym przez KNF nadzorze nad krajowymi instytucjami płatniczymi świadczącymi jedynie usługę acquiringu poprzez opiniowanie wniosków o wydanie zezwolenia na świadczenie usług płatniczych, obejmujących tę usługę.

Ustawa wskazuje, że przez usługę acquiringu należy rozumieć usługę płatniczą polegającą na umożliwianiu wykonania transakcji płatniczych, zainicjowanych przez akceptanta lub za jego pośrednictwem, instrumentem płatniczym płatnika, w szczególności na obsłudze autoryzacji, przesyłaniu do wydawcy karty płatniczej lub systemów płatności zleceń płatniczych płatnika lub akceptanta, mających na celu przekazanie akceptantowi należnych mu środków, z wyłączeniem czynności polegających na jej rozliczaniu i rozrachunku w ramach systemu płatności w rozumieniu ustawy o ostateczności rozrachunku.

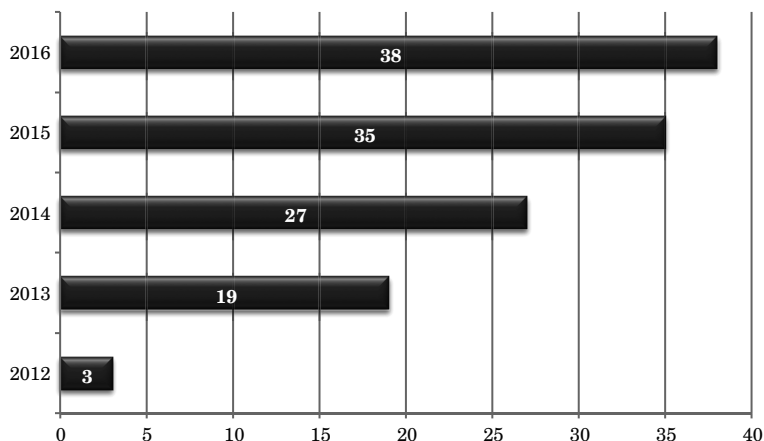
Tak zbudowany nadzór – dwuinstancyjny w przypadku szczególnie ryzykownych usług płatniczych – zapewnia wysoki stopień ochrony użytkowników usług płatniczych świadczonych przez KIP.

Należy zauważyć wzrastającą liczbę krajowych instytucji płatniczych, chociaż tempo przyrostów na przestrzeni lat maleje. W 2016 roku wydano zgodę na funk-

¹⁴ T.H. Rustamov, *Directions in the development of the payment service market*, „Journal of Payments Strategy&Systems”, Vol. 10, No. 2/2016, s. 182.

cjonowanie jedynie 3 jednostek, podczas gdy w roku poprzednim akceptację nadzorca uzyskało 8 firm. Rysunek 1 obrazuje liczbę KIP w poszczególnych latach od wejścia w życie UUP.

Rysunek 1. Liczba KIP w latach 2012–2016



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych dostępnych na www.knf.gov.pl

Nadzorca dodatkowo podzielił licencjonowane KIP na trzy główne grupy instytucji: Grupa A – instytucje, które działają w charakterze agenta rozliczeniowego; w grupie tej mogą znaleźć się instytucje, które dodatkowo świadczą inne usługi, Grupa B – jednostki świadczące kilka usług płatniczych poza usługą acquiringu¹⁵, Grupa C – jednostki świadczące jedynie usługę przekazu pieniężnego. O niezbędności nadzoru nad podmiotami świadczącymi także wartości oraz liczby zrealizowanych przez nie usług płatniczych, a także wartość prowizji pobierana od ich klientów. Od III kwartału 2015 r. do II kwartału 2016 r. przeprowadziły one łącznie blisko 740 mln transakcji o wartości 75,1 mld PLN, pobierając przy tym prowizje o wartości ponad 690 mln PLN¹⁶. Liczba i wartość transakcji płatniczych przeprowadzonych przez KIP wraz z wartościami pobranych prowizji w podziale na kwartały od III kwartału 2015 r. do II kwartału 2016 r. zostały przedstawione w tabeli 1.

¹⁵ Usługa świadczona przez jednostkę będącą agentem rozliczeniowym. Na transakcję acquiringu składają się:

- zawarcie z akceptantem umowy umożliwiającej inicjowanie transakcji instrumentem płatniczym,
- udostępnienie akceptantowi infrastruktury teleinformatycznej,
- przeprowadzenie autoryzacji zlecenia płatniczego,
- przekazanie środków akceptantowi.

¹⁶ Informacja o sytuacji KIP i BUB w II kwartale 2016 r., UKNF, Warszawa 2016 r., s. 15.

Tabela 1. Liczba i wartość transakcji płatniczych przeprowadzonych przez KIP wraz z wartościami pobranych prowizji

		GRUPA A	GRUPA B	GRUPA C
Liczba transakcji w tys. sztuk	III kw. 2015	150 631,80	11 781,10	9 081,90
	IV kw. 2015	161 471,00	13 323,50	9 320,70
	I kw. 2016	156 328,10	13 982,30	9 737,10
	II kw. 2016	179 383,90	14 446,30	9 906,50
Wartość transakcji w mln PLN	III kw. 2015	13 545,00	2 283,00	1 510,30
	IV kw. 2015	15 240,50	2 686,70	1 607,10
	I kw. 2016	13 266,90	2 637,10	1 756,90
	II kw. 2016	15 780,20	2 908,40	1 904,40
Opłaty i prowizje w tys. PLN	III kw. 2015	118 602,40	22 860,10	19 911,20
	IV kw. 2015	128 960,50	25 908,90	20 652,00
	I kw. 2016	118 892,90	23 654,60	21 999,50
	II kw. 2016	139 244,00	27 551,60	22 364,40

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Informacja o sytuacji KIP i BUB w II kwartale 2016 r., UKNF, Warszawa 2016 r., s. 15.

2.1. Licencjonowanie krajowych instytucji płatniczych

Pierwsze zadanie nadzoru to przeprowadzenie szczegółowych analiz wniosków kierowanych przez instytucje pretendujące do uzyskania statusu KIP. Wnioski takie zawierają w szczególności podstawowe informacje o spółce i obszarze jej działalności, umowę spółki, wypis z Krajowego Rejestru Sądowego, określenie usług, które jednostka będzie świadczyć po uzyskaniu zgody. Ponadto ocenie poddawany jest program działalności jednostki na co najmniej kolejne 3 lata, założenia polityki cenowej. Analizowane są wskaźniki finansowe dla przedstawionych planów finansowych¹⁷. Dodatkowo, jeśli spółka jest badana przez biegłego rewidenta, w ocenie uwzględniana jest wydana przez niego opinia oraz wnioski zaprezentowane w raporcie z badania rocznego.

¹⁷ D. Ślażyńska, *Krajowe instytucje płatnicze – wymogi otrzymania pozwolenia na działalność*, [w:] J. Grzywacz, S. Kowalski (red.), *Przedsiębiorstwa, banki i regiony w gospodarce*, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Płocku, Płock 2014, s. 298 i kolejne.

Wnioskodawca powinien przedstawić informacje na temat metodyki przeprowadzania testów bezpieczeństwa, monitorowania transakcji płatniczych, procedur w zakresie ochrony danych płatniczych. Procedury bezpieczeństwa mają za zadanie wykrycie podatności wykorzystywanych przez jednostkę rozwiązań technologicznych na próby złamania zabezpieczeń przez podmioty zewnętrzne, nieuprawnione do dostępu do systemów. Ponadto ich celem jest regulowanie trybu przepływu środków pieniężnych oraz komunikatów pomiędzy uczestnikami transakcji, zapewniając tym samym bezpieczne oraz sprawne wykonanie usługi płatniczej. Spółka ubiegająca się o licencję musi także wyraźnie i jednoznacznie zdefiniować zasady dostępu pracowników do systemów informatycznych oraz wszelkich zasobów, na których znajdują się dane dotyczące transakcji przeprowadzanej przez jej klienta.

Sprawdzone jest także posiadanie przez jednostkę rękojmi ostrożnego i stabilnego zarządzania instytucją płatniczą przez osoby zarządzające i osoby posiadające bezpośrednio lub pośrednio znaczny pakiet akcji lub udziałów wnioskodawcy¹⁸. Powyższa rękojmia jest zapewnieniem, że w stosunku do osób wskazanych przepisem nie powinny zachodzić wątpliwości, że proces zarządzania będzie realizowany w stabilny i ostrożny sposób, tzn. działania podejmowane w trakcie zarządzania jednostką są rozsądne, podejmowane rozważnie, bez przyjmowania nadmiernego ryzyka, natomiast efekty prowadzonych działań są proporcjonalne do ich skali, nie powodują gwałtownych zmian sytuacji ekonomiczno-finansowej, nie wpływają negatywnie na postrzeganie podmiotu.

Szczególnie istotne jest spełnienie przez jednostkę wymogów kapitałowych. Zgodnie z UUP sprawdzane jest, czy jednostka ma dokumenty potwierdzające obecność środków finansowych przeznaczonych na fundusze własne. Środki te nie mogą pochodzić z kredytu lub być obciążone w inny sposób¹⁹. Ponadto polski ustawodawca wprowadził dodatkowy wymóg posiadania środków pieniężnych przeznaczonych na kapitał podstawowy w wysokości co najmniej 80% poziomu tego kapitału. Oznacza to, że wszelkie wniesione do spółki aporty w postaci niepieniężnej mogą stanowić maksymalnie 20% kapitału podstawowego. Podejście takie przyczynia się do eliminacji spółek, których fundusze własne budowane są na zasadach aportów właścicieli. To podejście polskiego regulatora nie znajduje odzwierciedlenia w przepisach unijnych, jednak zasady stanowione przez Komisję Europejską nie zakazują stosowania bardziej rygorystycznego podejścia w prawie kraju członkowskiego w odniesieniu do wymogów kapitałowych.

¹⁸ Znaczny pakiet akcji lub udziałów to akcje lub udziały w liczbie oznaczającej posiadanie przez spółkę bezpośrednio lub pośrednio co najmniej 10% kapitału innej jednostki, które uprawniają spółkę do wykonywania praw z co najmniej 10% głosów w organie stanowiącym innej jednostki lub dającej inne prawa do kapitału jednostki w sposób umożliwiający wywieranie wpływu na kierowanie jej polityką finansową i operacyjną.

¹⁹ D. Ślazińska, *Krajowe instytucje płatnicze...*, *op. cit.*, s. 300 i kolejne.

Minimalny poziom kapitałów ustalony przez regulatora na poziomie unijnym wynosi 20 tys. euro, 50 tys. euro lub 125 tys. euro, w zależności od rodzaju planowanego zakresu działalności. Zakres usług, które mogą być świadczone przez KIP, określony jest w art. 3 ust. 1 UUP. Są to usługi polegające na:

- 1) przyjmowaniu wpłat gotówki i dokonywaniu wypłat gotówki z rachunku płatniczego²⁰ oraz wszelkie działania niezbędne do prowadzenia rachunku;
- 2) wykonywaniu transakcji płatniczych, w tym transferu środków pieniężnych na rachunek płatniczy u dostawcy użytkownika lub u innego dostawcy:
 - a) przez wykonywanie usług polecenia zapłaty, w tym jednorazowych poleceń zapłaty,
 - b) przy użyciu karty płatniczej lub podobnego instrumentu płatniczego,
 - c) przez wykonywanie usług polecenia przelewu, w tym stałych zleceń;
- 3) wykonywaniu transakcji płatniczych wymienionych w pkt 2, w ciężar środków pieniężnych udostępnionych użytkownikowi z tytułu kredytu, a w przypadku instytucji płatniczej lub instytucji pieniądza elektronicznego – kredytu płatniczego;
- 4) wydawaniu instrumentów płatniczych²¹;
- 5) umożliwianiu wykonania transakcji płatniczych, zainicjowanych przez akceptanta lub za jego pośrednictwem, instrumentem płatniczym płatnika, w szczególności na obsłudze autoryzacji, przesyłaniu do wydawcy karty płatniczej lub systemów płatności zleceń płatniczych płatnika lub akceptanta, mających na celu przekazanie akceptantowi należnych mu środków, z wyłączeniem czynności polegających na jej rozliczaniu i rozrachunku w ramach systemu płatności w rozumieniu ustawy o ostateczności rozrachunku (acquiring);
- 6) świadczeniu usługi przekazu pieniężnego;
- 7) wykonywaniu transakcji płatniczych, w przypadku których zgoda płatnika na wykonanie transakcji udzielana jest przy użyciu urządzenia telekomunikacyjnego, cyfrowego lub informatycznego, a płatność przekazywana jest dostawcy usług telekomunikacyjnych, cyfrowych lub informatycznych, działającemu jedynie jako pośrednik pomiędzy użytkownikiem zlecającym transakcję płatniczą a odbiorcą²².

Jeśli jednostka zamierza świadczyć jedynie usługę przekazu pieniężnego wymóg wynosi 20 tys. euro, jest on podwyższany do 50 tys. euro w przypadku świadczenia usługi płatności „sieciovych”, natomiast w przypadku wniosku o świadczenie pozostałych usług KNF sprawdza, czy jednostka posiada co najmniej równowartość 125 tys. euro kapitału własnego.

²⁰ Rachunek bankowy będzie rachunkiem płatniczym jedynie wówczas, gdy będzie służył wykonywaniu transakcji płatniczych. Nie będzie nim zatem np. rachunek oszczędnościowy.

²¹ Rozumiane jako zindywidualizowane urządzenie lub uzgodniony przez użytkownika i dostawcę zbiór procedur, wykorzystywane przez użytkownika do złożenia zlecenia płatniczego.

²² Określane także jako płatności „sieciovych”.

W przypadku, gdy spółka dokonywała usług płatniczych przed wystąpieniem o licencję lub też prowadziła działalność w omawianym zakresie w trakcie procesu licencjonowania, musi ona wyliczyć także wartość kapitałów zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2011 r. w sprawie metody obliczania kwoty, o której mowa w art. 76 ust. 4 pkt 2 ustawy o usługach płatniczych²³, a następnie porównać otrzymaną kwotę z wartościami ustalonymi w ustawie i utrzymywać wartość funduszy własnych w wartości wyższej z tych dwóch.

2.2. Nadzór nad bieżącą działalnością krajowych instytucji płatniczych

Czynności bieżącego nadzoru nad KIP to przede wszystkim dokonywanie oceny sytuacji finansowej krajowej instytucji płatniczej, badanie jakości systemu zarządzania, włączając system kontroli wewnętrznej, a także badanie prawidłowości prowadzenia działalności operacyjnej związanej ze świadczeniem usług płatniczych. Zgodnie z dyrektywą PSD nadzorca może żądać wszelkich informacji niezbędnych do monitorowania zgodności²⁴. Przepis ten transponowano do UUP wskazując, że żądanie może dotyczyć wszelkich informacji niezbędnych dla realizacji celów nadzoru²⁵. Granice uznania administracyjnego dla KNF zostały wyznaczone poprzez art. 99 ust. 2 UUP wskazując, że celem nadzoru jest zapewnienie bezpieczeństwa finansowego oraz zapewnienie zgodności działalności KIP z przepisami prawa, a także ochrona interesów i użytkowników posiadaczy pieniądza elektronicznego.

Regularny nadzór nad każdym z KIP polega głównie na analizie przesyłanych przez instytucje sprawozdań. Występują dwa podstawowe typy raportów: sprawozdania kwartalne oraz dodatkowe roczne. Różnią się one zakresem informacyjnym – dodatkowe roczne sprawozdanie zawiera więcej danych. W obu raportach sprawozdawane są, a następnie analizowane, następujące dane²⁶:

- 1) informacje o wartości posiadanych środków finansowych, w tym dotyczące:
 - środków pieniężnych w kasie,
 - środków pieniężnych na rachunku bieżącym nostro,
 - należności od podmiotów, którym można przypisać wagę ryzyka kredytowego w metodzie standardowej 0%, 20% lub 50%, z terminem płatności do 7 dni,

²³ Dz.U.2011.261.1557

²⁴ Art. 21 ust. 1 lit. a, Dyrektywa 2007/64/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego zmieniająca dyrektywy 97/7/WE, 2002/65/WE, 2005/60/WE i 2006/48/WE i uchylająca dyrektywę 97/5/WE, Dz. U. UE L 319 z późn. zm.

²⁵ Art. 99 ust. 2, Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych, Dz.U.2016.1572 j.t.

²⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 24 października 2014 r. w sprawie kwartalnych i dodatkowych rocznych sprawozdań finansowych i statystycznych krajowej instytucji płatniczej, Dz.U.2014.1475.

- instrumentów dłużnych o niskim ryzyku, w kwocie możliwej do uzyskania w ciągu 7 dni,
 - papierów wartościowych uznawanych za zabezpieczenie przez Narodowy Bank Polski;
- 2) informacje o wartości i liczbie udzielonych w danym okresie sprawozdawczym kredytów płatniczych;
 - 3) informacje o wykonanych transakcjach płatniczych, w tym:
 - liczba i wartość wykonanych transakcji,
 - wartość pobranych opłat i prowizji;
 - 4) zestawienie funduszy własnych ze wskazaniem ich części składowych.

Natomiast dodatkowe sprawozdanie roczne wzbogacone jest o następujący pakiet danych²⁷:

- 1) informacje o wykonanych transakcjach płatniczych, z uwzględnieniem liczby i wartości transakcji płatniczych wykonanych w zakresie poszczególnych rodzajów usług płatniczych;
- 2) informacje o poszczególnych rodzajach i zakresie działalności, odrębnie dla każdego rodzaju tej działalności.

Powyższe informacje są podstawą do analiz pozwalających na stwierdzenie, czy środki powierzone przez klientów do KIP będą bezpieczne. W szczególności dane o posiadanych środkach finansowych oraz funduszach własnych stanowią podstawę do wnioskowania co do możliwości spełniania przez instytucję zobowiązań wobec klientów. Pakiety zawierają również dane statystyczne pozwalające na przeprowadzanie rynkowych analiz i sporządzanie zbiorczych opracowań dostępnych publicznie.

W ramach nadzoru nad bieżącą działalnością podmiotów nadzorowanych KNF może wydawać także rekomendacje dobrych praktyk dotyczących ostrożnego i stabilnego zarządzania. W odniesieniu do krajowych instytucji płatniczych ma takie uprawnienia nadane na mocy art. 102 ust. 2 ustawy o usługach płatniczych. Dodatkowo, w przypadku rekomendacji adresowanych jedynie do KIP oraz instytucji pieniądza elektronicznego, wyeksponowano niezbędność ochrony interesów posiadaczy pieniądza elektronicznego i jego użytkowników²⁸. Rekomendacje stanowią załącznik do uchwał i są ich integralną częścią. Nie są one powszechnie obowiązującymi przepisami prawa. Komisja Nadzoru Finansowego nie otrzymała kompetencji umożliwiających jej egzekwowanie przestrzegania ustaleń, których źródłem są rekomendacje²⁹.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ D. Maśniak, *Rekomendacje i wytyczne KNF – dialog nadzorowany, czyli „miękkie prawo” z twardym skutkiem*, „Prawo Asekuracyjne”, Nr 2/2015 (83), s. 10.

²⁹ Taki pogląd prezentują m.in. T. Nieborak, *Rekomendacje Komisji Nadzoru Finansowego jako element nadzoru ostrożnościowego – synteza dyskusji*, [w:] *Nauka prawa finansowego po I dekadzie XXI w.*, I. Czaja-Hliniak (red.), Wydawnictwo Akademii Frycza Modrzewskiego, Kraków

W rekomendacjach znajdują się normy zalecanego, rekomendowanego postępowania, którego przestrzeganie nie może zostać wymuszone poprzez zastosowanie przymusu państwowego. Nadzorca przenosi w nich zasady dobrej praktyki, wskazuje ramy, w jego opinii, bezpiecznego działania podmiotów, do których te akty są kierowane. Rekomendacja jest formą odpowiedzi organu nadzorującego na zagrożenia, które mogą objąć więcej niż jeden podmiot. Stanowią wskazówki postępowania, które rozstrzygają pojawiające się w praktyce rynkowej problemy. Jest to akt edukujący adresatów, prewencyjnie oddziałujący na podmioty³⁰.

Dotychczas KNF zdecydował się wydać jedną rekomendację, która swoim zasięgiem obejmuje także krajowe instytucje płatnicze. Jest to Rekomendacja dotycząca bezpieczeństwa transakcji płatniczych wykonywanych w internecie przez banki, krajowe instytucje płatnicze, krajowe instytucje pieniądza elektronicznego i spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, przyjęta Uchwałą KNF Nr 584/2015 z dnia 17 listopada 2015 r. Celem aktu jest ujednoczenie zakresu minimalnych wymogów w odniesieniu do bezpieczeństwa płatności za pośrednictwem internetu w związku ze świadczeniem usług płatniczych. Jest to zbiór oczekiwań KNF w zakresie bezpiecznych i adekwatnych zasad dotyczących transakcji internetowych oraz odpowiednich mechanizmów umożliwiających kontrolę w tym zakresie. Należy zauważyć, że jest ona implementacją wytycznych Europejskiego Nadzoru Bankowego w sprawie bezpieczeństwa płatności internetowych³¹. Podzielona jest na następujące obszary³²:

- ❖ zasady i organizację procesu zarządzania i oceny ryzyka,
- ❖ szczególne środki kontroli i bezpieczeństwa w zakresie płatności internetowych,
- ❖ świadomość i edukowanie klientów oraz komunikację z nimi.

W tekście dokumentu KNF wskazuje, że podczas procedur kontrolnych będzie sprawdzał stosowanie się do rekomendacji. Należy zatem oczekiwać, że podmioty, które nie wdrożą postanowień aktu, będą zobowiązane dostarczyć szczegółowe wyjaśnienia i uzasadnienia braku stosowania odpowiednich zalecanych praktyk. Można więc wnioskować, że mimo braku mocy wiążącej rekomendacja jest efektywną formą zapewnienia bezpieczeństwa rynkowego, gdyż wszelkie ewentualne niezgodności z jej postanowieniami są przedmiotem dialogu pomiędzy danym podmiotem a nadzorem i muszą być dogłębnie wyjaśnione.

2012, s. 301–311; M. Olszak, *Rekomendacje organu nadzoru bankowego – geneza, przedmiot regulacji, charakter prawny*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”, nr 11/2010; T. Czech, *Miejsce uchwał Komisji Nadzoru Finansowego w systemie źródeł prawa polskiego*, „Monitor Prawa Bankowego”, nr 7–8/2013, s. 74–75.

³⁰ M. Olszak, *Bankowe normy ostrożnościowe*, Wyd. Temida 2, Białystok 2011, s. 183.

³¹ Wytyczne EBA/GL/2014/12 z dnia 19 grudnia 2014 r.

³² https://www.knf.gov.pl/o_nas/komunikaty/2015/KNF_17_11_2015.html (dostęp: 05.01.2017).

2.3. Instrumenty nadzoru w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w działalności krajowych instytucji płatniczych

Komisja Nadzoru Finansowego może zalecać podjęcie środków niezbędnych w celu zapobieżenia naruszeniom interesów użytkowników. Jednym z takich środków są indywidualne zalecenia³³. Obejmują one swoim zakresem m.in. zwiększenia funduszy własnych, jeżeli ich wysokość jest niższa niż wynikałoby to z przepisów ustawy, opracowania i stosowania procedur, które zapewnią utrzymywanie oraz bieżące monitorowanie poziomu funduszy własnych, podjęcie środków koniecznych dla zapobieżenia naruszeniom interesów użytkowników lub posiadaczy pieniądza elektronicznego. Zalecenia są wiążącym nakazem aktywnego działania, który ma na celu usunięcie przez KIP stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości.

Jeśli instytucja prowadzi działalność hybrydową, tzn. oprócz usług płatniczych wykonuje także inną działalność, wówczas KNF może nakazać takiej jednostce wyodrębnienie działalności innej niż dotycząca usług płatniczych i przeniesienie jej do innej jednostki (utworzenie nowego podmiotu), w sytuacji gdy ta działalność narusza (lub istnieje uzasadnione podejrzenie, że może naruszać) stabilność finansową jednostki lub też utrudniać/ograniczać sprawowanie nadzoru. Ponadto nadzorca ma uprawnienia do nakładania sankcji na instytucję, a także na osoby nią zarządzające.

Sankcjami, którymi można ukarać KIP, są³⁴:

- ❖ nałożenie kary pieniężnej w wysokości do 1 mln PLN; przy ustaleniu wysokości kary uwzględnia się w szczególności rodzaj i wagę naruszenia, rozmiar prowadzonej działalności oraz sytuację finansową jednostki,
 - ❖ ograniczenie działalności jednostki lub jej jednostek organizacyjnych,
 - ❖ cofnięcie zezwolenia na prowadzenie działalności.
- Natomiast instrumentami sankcjonującymi osoby zarządzające są³⁵:
- ❖ wystąpienie do organu jednostki z wnioskiem o odwołanie osoby zarządzającej, która jest bezpośrednio odpowiedzialna za stwierdzone nieprawidłowości,
 - ❖ zawieszenie w czynnościach osoby zarządzającej do czasu podjęcia uchwały w sprawie wniosku o jej odwołanie przez organy jednostki na najbliższym posiedzeniu; zakres zawieszenia obejmuje wyłączenie z podejmowania decyzji za KIP w zakresie praw i obowiązków majątkowych instytucji,
 - ❖ nałożenie na osobę zarządzającą bezpośrednio odpowiedzialną za stwierdzone nieprawidłowości kary pieniężnej w wysokości jej trzymiesięcznego wynagrodzenia brutto.

³³ Art. 102, Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych, Dz.U.2016.1572 j.t.

³⁴ Art. 105, *ibidem*.

³⁵ *Ibidem*.

Wydaje się, że opisane powyżej środki nadzorcze w postaci indywidualnych zaleceń oraz rozdzielenia działalności hybrydowej w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w jednostce pomagają w zapewnieniu bezpieczeństwa rynkowego w odniesieniu do usług świadczonych przez krajowe instytucje płatnicze. Zawierają one szerokie spektrum możliwości – od miękkich zaleceń i rekomendacji, po dotkliwe sankcje dla instytucji lub osób nią zarządzających.

Natomiast należy mieć na uwadze, że środki sankcyjne są stosowane dopiero po naruszeniu przez KIP istotnych obowiązków wynikających z regulacji prawnych. Z uwagi na powyższe można wnioskować, że nie muszą wykonywać zadania prewencyjnego. Działania zmierzające do ukarania jednostki są rozwiązaniami finalnymi i nie skutkują bezpośrednią ochroną powierzonych KIP środków finansowych, mają jedynie dyscyplinować pozostałe podmioty na rynku oraz podmiot dokonujący naruszenia prawa. Dlatego sankcje stosowane wobec KIP nie muszą być determinantą zapewnienia bezpieczeństwa środków klientów.

3. ANALIZA SPEŁNIANIA PRZEZ KRAJOWE INSTYTUCJE PŁATNICZE OBOWIĄZKÓW NAŁOŻONYCH REGULACYJNIE

W celu stwierdzenia, czy działania na etapie licencjonowania instytucji płatniczych oraz kontroli z za biurka są skuteczne i zapewniają funkcjonowanie KIP w sposób przewidziany przez regulację, dokonano przeglądu wniosków z kontroli inspekcyjnej w jednostkach przeprowadzonych w poszczególnych latach przez Komisję Nadzoru Finansowego. Kontrole były ograniczone do badania jakości systemu zarządzania (w tym systemu zarządzania ryzykiem i kontroli wewnętrznej).

Tabela 2. Liczba kontroli przeprowadzonych przez KNF w KIP

Rok	Liczba kontroli
2012	Pierwszy pełny rok regulowania krajowych instytucji płatniczych. Dokonywano analiz „zza biurka”, nie odbyły się kontrole inspekcyjne w jednostkach.
2013	Na koniec roku funkcjonowało 27 KIP, przeprowadzono kontrole inspekcyjne w 3 jednostkach.
2014	Na koniec roku funkcjonowało 35 KIP, przeprowadzono kontrole inspekcyjne w 2 jednostkach.
2015	Na koniec roku funkcjonowało 38 KIP, przeprowadzono kontrole inspekcyjne w 4 jednostkach.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z działalności KNF za lata 2012–2015.

Na podstawie przeprowadzonych działań inspekcyjnych w podmiotach zidentyfikowano nieprawidłowości. Zostały one zestawione w podziale na obszary w tabeli 3.

Tabela 3. Nieprawidłowości związane z działalnością krajowych instytucji płatniczych

Obszar	Nieprawidłowości w poszczególnych latach
Zarządzanie	<p>2013 rok:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Brak przyjętego regulaminu organizacyjnego oraz regulaminów pracy zarządu i rady nadzorczej. – Brak aktualnej strategii działania zatwierdzonej przez zarząd i radę nadzorczą, rozbieżność założeń strategii i planu finansowego. – <i>Nieuregulowanie procesu planowania strategicznego, monitorowania realizacji strategii oraz procesu budżetowania.</i> – Nieokreślenie w regulacjach wewnętrznych trybu zatwierdzania polityk i regulaminów wewnętrznych oraz trybu nadawania rangi dokumentom wewnętrznym. – Brak zatwierdzenia uchwałą zarządu procedury systemu zarządzania ryzykiem i procedury kontroli wewnętrznej. – <i>Nieprawidłowości dotyczące systemu informacji zarządczej, m.in. brak kompleksowej regulacji wewnętrznej normującej proces raportowania wewnętrznego oraz zbyt niska częstotliwość przekazywanych raportów.</i> – Nieposiadanie regulacji wewnętrznej w zakresie sprawowania nadzoru i kontroli w podmiotach zależnych. <p>2014 rok:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Brak zatwierdzania planów działalności na poziomie rady nadzorczej oraz nieaktualne regulaminy działania organów statutowych. – <i>Nieuregulowanie procesu planowania strategicznego, monitorowania realizacji strategii oraz jej przeglądów.</i> – <i>Nieokreślenie w regulaminie organizacyjnym obowiązków niektórych komórek organizacyjnych oraz funkcjonujących ciał o charakterze opiniodawczo-decyzyjnym.</i> – <i>Brak kompleksowego uregulowania systemu informacji zarządczej, tj. brak określenia wszystkich rodzajów raportów obejmujących cały obszar działalności wraz ze wskazaniem zakresu i częstotliwości przekazywania raportów oraz ich odbiorców.</i> – Brak formalnej polityki kadrowej określającej ogólne zasady zatrudnienia wraz z odniesieniem do obowiązujących procedur w tym zakresie. – Brak zdefiniowania pracowników kluczowych oraz brak określenia listy kadry rezerwowej na stanowiska kierownicze.

Obszar	Nieprawidłowości w poszczególnych latach
	<p>2015 rok:</p> <ul style="list-style-type: none"> – <i>Brak przejrzystego podziału zadań i zakresów odpowiedzialności członków zarządu.</i> – <i>Nieprawidłowości w strukturze organizacyjnej przejawiające się brakiem rozdzielenia funkcji zarządczych, kontrolnych i operacyjnych.</i> – <i>Nieuregulowanie procesu planowania strategicznego, monitorowania realizacji strategii oraz jej przeglądów.</i> – <i>Brak sformalizowania procesu planowania finansowego oraz budżetowania.</i> – <i>Brak przeprowadzenia analizy zgodności prowadzonej działalności z Zasadami Ładu Korporacyjnego dla instytucji nadzorowanych oraz nieudostępnienie informacji o zakresie ich stosowania.</i> – <i>Brak kompleksowego uregulowania systemu informacji zarządczej, tj. brak określenia wszystkich rodzajów raportów obejmujących cały obszar działalności wraz ze wskazaniem zakresu i częstotliwości przekazywania raportów oraz ich odbiorców.</i> – <i>Brak sformalizowania procesu wprowadzania i dokonywania zmian w regulacjach wewnętrznych oraz trybu nadawania rangi dokumentom wewnętrznym.</i> – <i>Brak regulacji wewnętrznych w zakresie korekty danych sprawozdawczych w przypadku identyfikacji błędów w obszarze księgowania transakcji płatniczych.</i>
<p>System zarządzania ryzykiem</p>	<p>2013 rok:</p> <ul style="list-style-type: none"> – <i>Nieokreślenie w procedurach wewnętrznych niektórych istotnych rodzajów ryzyka w zakresie świadczonych usług płatniczych (m.in. ryzyka powierzania czynności podmiotom zewnętrznym, ryzyka współpracy z agentami, ryzyka rynkowego, ryzyka kadrowego).</i> – <i>Nieuregulowanie procesu ustalania limitów wewnętrznych oraz prowadzenia rejestru umów outsourcingowych.</i> – <i>Brak przeprowadzania oceny współpracy z podmiotami zewnętrznymi w zakresie powierzonych czynności w obszarze usług płatniczych.</i> – <i>Brak uregulowania trybu przekazywania informacji zarządczej w zakresie systemu zarządzania ryzykiem.</i> – <i>Nieposiadanie planów awaryjnych na wypadek zaprzestania świadczenia przez przedsiębiorcę powierzonych czynności określonych w zawartej umowie.</i> <p>2014 rok:</p> <ul style="list-style-type: none"> – <i>Brak wdrożonej polityki zarządzania ryzykiem odnoszącej się do wszystkich ryzyk istotnych, wraz z określeniem ich definicji, zasad zarządzania oraz komórek organizacyjnych w praktyce zaangażowanych w proces zarządzania ryzykiem.</i>

Tabela 3 (cd.)

Obszar	Nieprawidłowości w poszczególnych latach
	<ul style="list-style-type: none"> – <i>Brak opracowanej mapy ryzyka zawierającej wszystkie zidentyfikowane ryzyka, wraz z określeniem ich poziomu, istniejących środków zapobiegawczych oraz właścicieli ryzyka.</i> – <i>Brak funkcjonujących procedur w zakresie pomiaru i monitorowania ryzyka.</i> – <i>Nieuregulowanie procesu ustalania limitów wewnętrznych oraz prowadzenia rejestru incydentów.</i> – <i>Brak uregulowania trybu przekazywania informacji zarządczej w zakresie systemu zarządzania ryzykiem.</i> – <i>Nieokreślenie czynności związanych z analizą ryzyka przed zawarciem umowy z przedsiębiorcą oraz sporządzania oceny współpracy z podmiotami przy realizacji umowy powierzenia czynności.</i> – <i>Nieposiadanie planów awaryjnych na wypadek zaprzestania świadczenia przez przedsiębiorcę powierzonych czynności określonych w zawartej umowie.</i> – <i>Nieterminowe rozpatrywanie skarg i reklamacji użytkowników.</i> <p>2015 rok:</p> <ul style="list-style-type: none"> – <i>Brak kompleksowej polityki zarządzania ryzykiem odnoszącej się do wszystkich ryzyk istotnych, wraz z określeniem ich definicji oraz zasad zarządzania.</i> – <i>Nieokreślenie ryzyka kadrowego jako ryzyka istotnego występującego w prowadzonej działalności oraz nieuwzględnienie tego ryzyka w regulacjach wewnętrznych.</i> – <i>Brak opracowanej mapy ryzyka zawierającej wszystkie zidentyfikowane ryzyka, wraz z określeniem ich poziomu, istniejących środków zapobiegawczych oraz właścicieli ryzyka.</i> – <i>Brak procedur w zakresie pomiaru i monitorowania ryzyka.</i> – <i>Brak przeprowadzenia analizy zagrożeń i opracowania kompleksowego planu utrzymania ciągłości działania oraz <u>planów awaryjnych</u>.</i> – <i>Brak zapasowego ośrodka przetwarzania danych wykorzystywanego do świadczenia usług płatniczych.</i> – <i>Nieuregulowanie procesu ustalania i aktualizacji limitów wewnętrznych w zakresie świadczonych usług płatniczych.</i> – <i>Brak uwzględnienia danych z prowadzonego rejestru incydentów w procesie zarządzania ryzykiem.</i> – <i>Brak określenia zasad bezpiecznej konfiguracji komputerów i urządzeń mobilnych oraz korzystania z sieci Internet.</i> – <i>Brak sformalizowania procesu wprowadzania nowych produktów oraz zarządzania projektami.</i>

Obszar	Nieprawidłowości w poszczególnych latach
	<ul style="list-style-type: none"> – <i>Brak określenia w zasadach powierzania czynności podmiotom ze wewnętrznym sposobu wyboru przedsiębiorcy i sprawowania nadzoru nad realizacją powierzonych czynności.</i> – <i>Brak wskazywania terminów rozpatrywania reklamacji oraz osób odpowiedzialnych za ich procedowanie.</i>
System kontroli wewnętrznej	<p>2013 rok:</p> <ul style="list-style-type: none"> – <i>Nieprawidłowości w rozwiązaniach organizacyjnych systemu kontroli wewnętrznej, np. brak rozdzielenia funkcji zarządczych od funkcji kontrolnych sprawowanych przez członka zarządu.</i> – <i>Niewystarczający stopień dostosowania procedury kontroli wewnętrznej do obowiązujących przepisów prawa (m.in. w zakresie kontroli działalności agentów krajowej instytucji płatniczej oraz podmiotów, którym powierzono wykonywanie niektórych czynności operacyjnych).</i> – <i>Nieskuteczny mechanizm kontroli wewnętrznej w jednostkach terenowych, m.in. brak wniosków z przeprowadzanych kontroli, braki formalne w protokołach z kontroli).</i> – <i>Jednostkowe przypadki braku realizacji zaleceń pokontrolnych lub ich opóźnień w obszarze świadczonych usług płatniczych.</i> – <i>Nieterminowa realizacja zaplanowanych kontroli oraz brak obejmowania kontrolą wewnętrzną niektórych istotnych obszarów działalności.</i> <p>2014 rok:</p> <ul style="list-style-type: none"> – <i>Brak regulacji normującej zasady funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej, w tym określającej jej zakres, zasady planowania, dokumentowania oraz raportowania.</i> – <i>Nieprawidłowości w rozwiązaniach organizacyjnych systemu kontroli wewnętrznej, np. brak rozdzielenia funkcji kontrolnych od funkcji zarządzania ryzykiem.</i> – <i>Brak określenia częstotliwości informowania zarządu o terminowości realizacji zadań korygujących i zapobiegawczych wydanych po przeprowadzonych audytach.</i> – <i>Brak przeprowadzanych audytów w zakresie oceny realizacji założeń strategicznych i systemu informacji zarządczej.</i> <p>2015 rok:</p> <ul style="list-style-type: none"> – <i>Brak regulacji normującej zasady funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej, w tym określającej jej zakres, zasady planowania, dokumentowania oraz raportowania.</i>

Tabela 3 (cd.)

Obszar	Nieprawidłowości w poszczególnych latach
	<ul style="list-style-type: none"> – <i>Nieprawidłowości w rozwiązaniach organizacyjnych systemu kontroli wewnętrznej polegające na braku rozdzielenia funkcji kontrolnych od czynności operacyjnych.</i> – Brak weryfikacji i okresowej oceny sposobu funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej. – Brak objęcia kontrolą wewnętrzną procedur kontroli wykonywania transakcji płatniczych. – Brak określenia zasad opracowywania planów audytu, zasad dokumentowania audytu oraz monitorowania realizacji zaleceń pokontrolnych. – Brak określania terminów realizacji zaleceń pokontrolnych wydawanych dla poszczególnych komórek organizacyjnych. – <i>Brak audytów w zakresie: oceny zgodności prowadzonej działalności z ustawą o usługach płatniczych, realizacji założeń strategicznych i systemu informacji zarządczej.</i>

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z działalności KNF za lata 2012–2015.

W sporządzonym zestawieniu nieprawidłowości wyróżniono te, które powtarzały się co najmniej w dwóch badanych latach. W zakresie obszaru zarządzania uchybienia notoryczne dotyczyły braku uregulowania wewnętrznego procedur planowania strategicznego, a następnie monitorowania sporządzonych planów, brak było także regulacji wewnętrznych dotyczących raportowania wewnętrznego, jak również brakowało regulaminów określających obowiązki poszczególnych komórek organizacyjnych, w tym określenia odpowiedzialności osób zarządzających, rozdzielania funkcji zarządczych, kontrolnych i operacyjnych.

W obszarze systemu zarządzania ryzykiem uchybień powtarzających się było znacznie więcej. Wśród nich można wskazać brak określenia istotnych ryzyk, brak regulacji dotyczących ustalania limitów wewnętrznych, nie dokonywano także oceny współpracy z podmiotami zewnętrznymi świadczącymi czynności dotyczące usług płatniczych na rzecz jednostki, nie posiadano planów awaryjnych w przypadku rozwiązania umów z tymi podmiotami, nie posiadano procedur pozwalających na mierzenie i monitorowanie ryzyka.

W obszarze kontroli wewnętrznej zidentyfikowano przypadki braku rozdzielania funkcji nadzorczych od kontrolnych, brak norm dotyczących zasad funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej oraz nieprzeprowadzanie obowiązkowych audytów wewnętrznych.

Powyższa analiza prowadzi do wniosków, że znaczna część zidentyfikowanych uchybień powinna zostać zaadresowana na etapie procesowania wniosku o zgodę na funkcjonowanie w charakterze krajowej instytucji płatniczej. Wydaje się, że

istnienie wewnętrznych regulaminów oraz procedur wymaganych przez nadzorcę jest przedmiotem kontroli w czasie sprawdzania możliwości przyznania danemu podmiotowi licencji, dlatego może dziwić fakt występowania tych nieprawidłowości podczas działań inspekcyjnych. Wymagane przez nadzorcę dokumenty są składane w procesie ubiegania się o wpis do rejestru dostawców usług płatniczych, zatem nie jest jasne, skąd w zaleceniach pokontrolnych stwierdzono uchybienia.

W związku z powtarzającymi się w różnych podmiotach oraz w kolejnych latach nieprawidłowościami można wnioskować, że zakres regulacji w omawianych obszarach nie jest jasny i wystarczająco zrozumiały, dlatego występuje duży subiektywizm co do konieczności posiadania określonej dokumentacji lub też jej zawartości. Być może celem zlikwidowania powtarzających się z roku na rok uchybień, nadzór powinien rozważyć sporządzenie wytycznych/ rekomendacji do całego sektora KIP, pozwalających na transparentne określenie wymagań w zakresie zidentyfikowanych braków w dokumentacjach dotyczących regulaminów i procedur wewnętrznych jednostek.

PODSUMOWANIE

Skuteczny nadzór, realizujący funkcje prewencyjne, jest niezbędny dla realizacji bezpieczeństwa obrotu na rynkach finansowych. Segment usług płatniczych jest szczególnie wrażliwym obszarem. Obejmuje swoim zasięgiem szeroki krąg klientów, głównie konsumentów oraz detalistów, którzy w większości nie mają dużej wiedzy w zakresie rynków finansowych. Ważna jest więc rola nadzoru chroniąca przed przenoszeniem ryzyka działalności KIP na słabsze podmioty.

Działalność organów nadzoru rozpoczyna się z chwilą złożenia wniosku o uzyskanie licencji. Na tym etapie praca nadzorcy koncentruje się na dokonaniu oceny możliwości dostarczania usług płatniczych w sposób niezagrażający ich klientom. Jednakże kolejne etapy nadzoru – po wydaniu zezwolenia – są nie mniej istotne. Analiza okresowych raportów i przeprowadzanie działań inspekcyjnych w podmiotach pozwala na stwierdzenie, czy KIP przestrzega nałożonych na jednostkę regulacji. Natomiast zalecenia indywidualne oraz rekomendacje skierowane do całego sektora dostawców usług płatniczych mają za zadanie zwiększyć bezpieczeństwo powierzanych instytucjom środków finansowych. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości nadzór dysponuje szerokim spektrum instrumentów mających na celu usunięcie stanu zagrażającego klientom KIP.

Ponadto funkcjonująca od dnia 11 października 2015 r. ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym zapewnia rozpatrywanie wniosków oraz interwencję Rzecznika Finansowego (RF) w sprawach spornych dotyczących krajowych instytucji płatniczych. Zgodnie z danymi pochodzącymi ze sprawozdania Rzecznika Finansowego za

2015 r. w okresie obowiązywania ustawy w sprawozdanym roku na 311 skierowanych bezpośrednio wniosków z prośbą o interwencję RF na rynku bankowo-kapitałowym, do którego zaliczono działalność prowadzoną przez instytucje płatnicze, wpłynął tylko jeden wniosek z prośbą o interwencję dotyczący KIP – dotyczył spółki Centrum Elektronicznych Usług Płatniczych eService Sp. z o.o.³⁶.

Powyższa analiza prowadzi do jedynie częściowego potwierdzenia postawionej tezy stwierdzającej, że przyznane nadzorowi środki ochronne oraz naprawcze w stosunku do krajowych instytucji płatniczych spełniają swoją rolę, zapewniając bezpieczeństwo klientom tych instytucji w zakresie świadczenia przez nie usług płatniczych. Czynniki, które nie pozwalają potwierdzić tezy w zupełności, są:

- ❖ występujące i powtarzające się w kolejnych latach niezgodności funkcjonowania krajowych instytucji płatniczych z wymogami regulacyjnymi zaobserwowane podczas czynności inspekcyjnych przeprowadzanych przez Komisję Nadzoru Finansowego; mimo że nie doprowadziły do zlikwidowania KIP, to można byłoby większości z nich uniknąć usprawniając proces licencjonowania tych podmiotów;
- ❖ wniosek z prośbą o interwencję skierowany do Rzecznika Finansowego dotyczący krajowej instytucji płatniczej, na podstawie którego można wnioskować, że KIP nie działał zgodnie z obowiązującymi normami.

Streszczenie

Celem artykułu jest analiza funkcji nadzorczych wobec krajowych instytucji płatniczych w zakresie świadczonych przez nie usług płatniczych. Omówiono czynności nadzorcze w procedurze licencyjnej tych podmiotów, a następnie bieżące instrumenty nadzoru wobec instytucji płatniczych. Ponadto dokonano analizy instrumentów sankcyjnych oraz sanacyjnych dostępnych nadzorcy w przypadku stwierdzonych nieprawidłowości w funkcjonowaniu nadzorowanych podmiotów.

Słowa kluczowe: krajowe instytucje płatnicze, nadzór, działalność licencyjna, usługi płatnicze

Abstract

The aim of this article is the analysis of supervisory functions at domestic payment institutions in the area of payment services offered by these institutions. The scope of the supervisory action on licensing was described. Then, the analysis

³⁶ Sprawozdanie Rzecznika Finansowego za 2015 rok, Warszawa marzec 2016 r.

of the annual report of the Financial Ombudsman for the year 2015 day-to-day supervisory instruments were conducted. Moreover, the text presents sanative and sanction instruments that the supervisor may use during the on-site or off-site inspections when the errors in the business activity are disclosed.

Key words: domestic payment institutions, supervision, licensing activity, payment services

Bibliografia

- Carmichael J., Pomerleando M., *The development and regulation of non-bank financial institutions*, The World Bank, Washington 2002.
- Czech T., *Miejsce uchwał Komisji Nadzoru Finansowego w systemie źródeł prawa polskiego*, „Monitor Prawa Bankowego”, nr 7–8/2013.
- Czekaj J. (red.), *Rynki, instrumenty i instytucje finansowe*, praca zbiorowa, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Fojcik-Mastalska E., Mastalski R., *Prawo finansowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Głuchowski J. (red.), *System prawa finansowego*, t. IV, Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.
- Jurkowska-Zeidler A., *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Kasiewicz S. (et al.), *Zasada proporcjonalności. Przełom w ocenie regulacji*, Alterum, Warszawa 2014.
- Krapetyan A., Stacescu B., *Information Sharing and Information Acquisition in Credit Markets*, „Review of Finance”, Vol. 18/2014.
- Maśniak D., *Rekomendacje i wytyczne KNF – dialog nadzorowany, czyli „miękkie prawo” z twardym skutkiem*, „Prawo Asekuracyjne”, Nr 2/2015 (83).
- Nieborak T., *Rekomendacje Komisji Nadzoru Finansowego jako element nadzoru ostrożnościowego – synteza dyskusji*, [w:] *Nauka prawa finansowego po I dekadzie XXI w.*, Czaja-Hliniak I. (red.), Wydawnictwo Akademii Frycza Modrzewskiego, Kraków 2012.
- Olszak M., *Bankowe normy ostrożnościowe*, Wyd. Temida 2, Białystok 2011.
- Olszak M., *Rekomendacje organu nadzoru bankowego – geneza, przedmiot regulacji, charakter prawny*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”, nr 11/2010.
- Rustamov T.H., *Directions in the development of the payment service market*, „Journal of Payments Strategy&Systems”, Vol. 10, No 2, 2016.
- Sprawozdanie z działalności Komisji Nadzoru Finansowego w 2012 roku, Warszawa 2013.
- Sprawozdanie z działalności Komisji Nadzoru Finansowego w 2013 roku, Warszawa 2014.

Sprawozdanie z działalności Komisji Nadzoru Finansowego w 2014 roku, Warszawa 2015.

Sprawozdanie z działalności Komisji Nadzoru Finansowego w 2015 roku, Warszawa 2016.

Sprawozdanie Rzecznika Finansowego za 2015 rok, Warszawa marzec 2016 r.

Ślażyńska D., *Krajowe instytucje płatnicze – wymogi otrzymania pozwolenia na działalność*, [w:] J. Grzywacz, S. Kowalski (red.), *Przedsiębiorstwa, banki i regiony w gospodarce*, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Płocku, Płock 2014.

Ślażyńska-Kluczek D., *Obowiązki informacyjne dostawców usług płatniczych w Polsce i Europie*, „Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie”, Szkoła Główna Handlowa, Nr 2015/2.

UKNF, Informacja o sytuacji KIP i BUB w II kwartale 2016 r., Warszawa 2016.

Wandhofer R., *EU Payments Integration: The Tale of SEPA, PSD and Other Milestones along the road*, Palgrave Macmillan, London 2010.

Akty prawne

Dyrektywa 2007/64/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego zmieniająca dyrektywy 97/7/WE, 2002/65/WE, 2005/60/WE i 2006/48/WE i uchylająca dyrektywę 97/5/WE, Dz. U. UE L 319 z późn. zm.

Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych, Dz.U.2016.1572 j.t.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2011 r. w sprawie metody obliczania kwoty, o której mowa w art. 76 ust. 4 pkt 2 ustawy o usługach płatniczych, Dz.U.2011.261.1557.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 24 października 2014 r. w sprawie kwartalnych i dodatkowych rocznych sprawozdań finansowych i statystycznych krajowej instytucji płatniczej, Dz.U.2014.1475.

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym, Dz.U.2016.892 j.t.

Uchwała Komisji Nadzoru Finansowego Nr 584/2015 z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie wydania Rekomendacji dotyczącej bezpieczeństwa transakcji płatniczych wykonywanych w internecie przez banki, krajowe instytucje płatnicze, krajowe instytucje pieniądza elektronicznego i spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, Dz.Ur. KNF.2015.56.

Strony internetowe

https://www.knf.gov.pl/o_nas/komunikaty/2015/KNF_17_11_2015.html (dostęp: 05.01.2017).

*Tomasz J. Dąbrowski**

WSPÓŁCZESNY BANK – MIĘDZY INSTYTUCJĄ ZAUFANIA PUBLICZNEGO A PRZEDSIĘBIORSTWEM

WSTĘP

Zmiany, jakie zaszły w ostatnich dekadach w otoczeniu banków, doprowadziły do daleko idących przekształceń w nich samych i charakterze podejmowanej przez nie działalności. Przekształcenia te zaowocowały zakłóceniem wcześniejszej równowagi w proporcjach uwzględniania przez te podmioty kryterium rynkowego i kryterium zaufania publicznego. Przejawem tego było naruszanie przez część dużych banków komercyjnych podstawowych zasad, których przestrzeganie legitymizowało wyjątkowy status podmiotów sektora bankowego. W rezultacie pojawiły się opinie kwestionujące utrwalony wcześniej pogląd, że specyfika banków i rola jaką odgrywają w gospodarce uzasadnia ich traktowanie nie tylko jako przedsiębiorstw, ale i instytucji zaufania publicznego. Kwestionowanie tego poglądu jest o tyle uprawnione, że po upadku banku Lehman Brothers we wrześniu 2008 r. i w wyniku towarzyszących mu wydarzeń, a także kolejnych odsłon kryzysu finansowego w Europie, zaufanie publiczne do banków w wielu krajach drastycznie zmalało. Rodzi się więc poważna wątpliwość – czy jest zasadne określanie mianem instytucji zaufania publicznego podmiotów nie cieszących się wysokim poziomem tego zaufania?

* Tomasz J. Dąbrowski jest doktorem w Zakładzie Marketingu Wartości, Instytut Zarządzania Wartością, Kolegium Nauk o Przedsiębiorstwie w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie.

1. EWOLUCJA BANKÓW JAKO ODPOWIEDŹ NA ZMIANY W OTOCZENIU

Tradycyjnie banki pełnią funkcję pośredników finansowych zapewniających efektywnie transfer środków od podmiotów nadwyżkowych do podmiotów poszukujących kapitału. Racją ich bytu jest dokonywanie tego transferu przy zachowaniu niższych kosztów transakcyjnych niż gdyby dokonywały go państwo lub rynek, oraz przyjmowanie na siebie ryzyka, co pozwala zabezpieczyć podmioty nadwyżkowe przed konsekwencjami negatywnej selekcji i zachowań oportunistycznych ze strony biorców kapitału. Wyrażany jest nawet pogląd, że „kwintesencją działalności bankowej jest ponoszenie ryzyka: świadome narażanie się na nie i zarządzanie nim”¹. Tak ujmowana bankowość przez długi okres stanowiła podstawę biznesu bankowego i uzasadniała twierdzenie o dualnym charakterze podmiotów tego sektora, będących jednocześnie przedsiębiorstwami i instytucjami zaufania publicznego. Zmiany zachodzące w otoczeniu banków skłoniły jednak większość wiodących przedsiębiorstw sektora bankowego do przekształcenia swojego modelu działania.

Jednym z czynników wywierających znaczący wpływ na sytuację banków było nasilenie się, począwszy od połowy lat 80. XX w., zjawiska dezintermediacji. Zjawisko to, oznaczające spadek znaczenia tych podmiotów jako pośredników finansowych, szczególnie mocno zaznaczyło się na rynku amerykańskim. Udział kredytów bankowych w całym rynku instrumentów dłużnych w Stanach Zjednoczonych jeszcze trzy dekady temu wynosił ok. 26% i utrzymywał się na zbliżonym poziomie od lat 50. Na początku XXI w. (w latach 2003–2013) udział ten spadł już poniżej 10%. Tymczasem udział obligacji korporacyjnych w tym rynku zwiększył się w tym samym okresie (tzn. między latami 80. a początkiem XXI w.) z około 37% do 58%. W wielkościach bezwzględnych oznaczało to wzrost wartości emisji obligacji z mniej niż 1 bln USD (dolary z 2009 r.) do ponad 5 bln². Zjawisko dezintermediacji dotyczyło przy tym nie tylko pozyskiwania kapitału, ale także jego lokowania – również przez osoby fizyczne, które odchodziły od oszczędzania na rzecz inwestowania – i wykraczało swoim zasięgiem poza Stany Zjednoczone, występując także na innych rynkach, w tym na rynku europejskim. W krajach europejskich jednak, zwłaszcza w przypadku Europy kontynentalnej, skala dezintermediacji była dużo mniejsza – banki utrzymały swoją pozycję dominującego źródła kapitału dla przedsiębiorstw, które nadal finansują się przede wszystkim kredytem.

¹ M. Marcinkowska, *Cele działania banku*, [w:] *Bankowość w Unii Europejskiej – szanse i zagrożenia. Księga jubileuszowa z okazji 80 rocznicy urodzin prof. dr. Władysława L. Jaworskiego*, red. I. Różańska, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2009, s. 234.

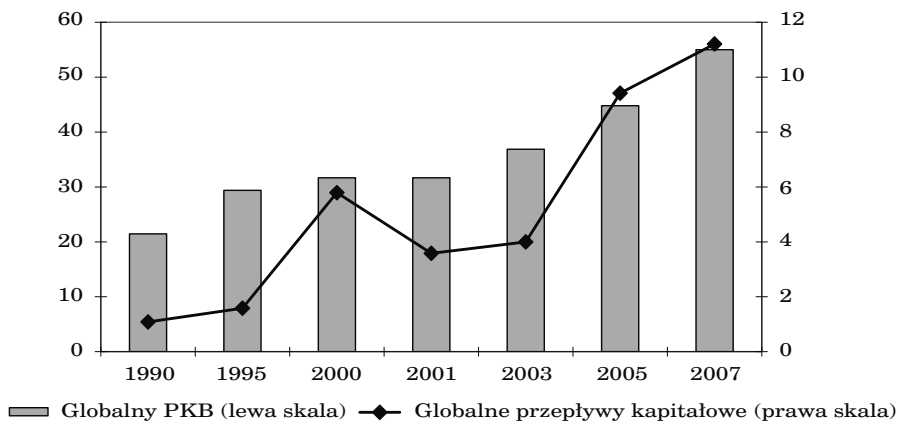
² S. Contessi, L. Li, K. Russ, *Bank vs. Bond Financing Over the Business Cycle*, „Economic Synopses”, Federal Reserve Bank of St. Louis, 2013, No. 31.

Lata 80. XX w. to także okres, w którym zostały zapoczątkowane istotne zmiany w otoczeniu regulacyjnym banków. Zmiany te były zapowiedzią postępującej przez kolejne ponad dwie dekady – do momentu wybuchu kryzysu finansowego z 2008 r. – deregulacji działalności przedsiębiorstw bankowych. Tendencje do deregulacji nasiliły się w latach 90., w których uchwalono w Stanach Zjednoczonych dwie fundamentalne ustawy prowadzące do przeformułowania modelu bankowości. Pierwszą z nich był przyjęty w 1994 r. Riegle–Neal Interstate Banking and Branching Efficiency Act znoszący większość ograniczeń w zakresie międzystanowej działalności bankowej, wprowadzonych przez McFadden Act z 1927 r. i Bank Holding Company Act z 1956 r. Na mocy ustawy z 1994 r. banki otrzymały możliwość tworzenia oddziałów w innych stanach niż macierzysty, dopuszczono także przejmowanie i łączenie banków z różnych stanów.

Drugą ustawą wprowadzającą zasadnicze zmiany był Financial Services Modernization Act z 1999 r., powszechnie określany jako Gramm–Leah–Bliley Act (GLBA). Ustawa ta uchylała ograniczenia zawarte w Banking Act z 1933 r. oraz w przywoływanym już Bank Holding Company Act, umożliwiając łączenie w ramach jednej organizacji holdingowej działalności kredytowo-depozytowej, inwestycyjnej i ubezpieczeniowej. W przypadku GLBA nie jest jednak do końca jasne, w jakim stopniu ustawa ta stanowiła katalizator zmian w systemie bankowym, a w jakim sankcjonowała już dokonujące się przekształcenia. Jeszcze bowiem przed jej uchwaleniem w 1998 r. doszło do połączenia banku komercyjnego Citicorp z przedsiębiorstwem Travelers Group działającym w sektorach ubezpieczeniowym i bankowości inwestycyjnej (Travelers był od 1997 r. właścicielem Salomon Smith Barney). Fuzja ta, mimo wątpliwości prawnych, została zaakceptowana przez Fed będący regulatorem dla tego typu podmiotów.

Kolejnym czynnikiem silnie oddziałującym na zmiany zachodzące w sektorze bankowym i na ewolucję funkcjonowania banków była postępująca globalizacja obejmująca zarówno sferę gospodarki realnej jak i przepływy finansowe. Proces ten, podobnie jak inne wskazywane wcześniej, uległ przyspieszeniu w latach 80. XX w., a dodatkowej dynamiki nadały mu zmiany polityczne z początku lat 90. skutkujące otwieraniem się gospodarek krajów postkomunistycznych. Globalizacji towarzyszyła liberalizacja w zakresie przepływu kapitału, pozwalająca na jego szybką relokację w niespotykanej wcześniej skali. Między rokiem 1990 a 2007 globalne przepływy kapitałowe wzrosły ponad 10-krotnie. Zmieniła się również w sposób widoczny relacja globalnych przepływów kapitałowych do globalnego PKB. Obrazuje to rysunek 1.

Rysunek 1. Globalne przepływy kapitałowe i globalny PKB w latach 1990–2007 (w bln USD)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: P. Sobolewski, *Instrumenty pochodne na współczesnych rynkach finansowych*, „Bank i Kredyt” 2009, nr 1, s. 2.

Reakcją banków na zmiany zachodzące w ich otoczeniu były dywersyfikacja działalności i ekspansja terytorialna oraz zmiany w strategii produktowej. Dywersyfikacja stanowiła odpowiedź na nasilenie się presji konkurencyjnej wynikające z dezintermediacji. Banki zostały bowiem zmuszone do konkurowania z podmiotami działającymi w innych segmentach rynku finansowego, np. funduszami inwestycyjnymi, funduszami emerytalnymi, instytucjami parabankowymi, biurami maklerskimi czy zakładami ubezpieczeń. Dzięki deregulacji mogły podjąć tę konkurencję również poprzez wkroczenie w te obszary, które wcześniej były dla nich niedostępne. Jak zauważyła E. Ostrowska: „banki tracąc część dochodów z działalności depozytowo-kredytowej zaczęły rozwijać działalność na rynku kapitałowym w ramach bankowości inwestycyjnej (powiększając dochody z tytułu prowizji i opłat) i zaczęły konkurować z niebankowymi instytucjami finansowymi. Niebankowe instytucje finansowe bowiem zaczęły realizować czynności bankowe”³.

Jednocześnie globalizacja tworzyła korzystne warunki i stymulowała ekspansję terytorialną banków. Ekspansja ta uwarunkowana była zarówno dążeniem do zapewnienia obsługi finansowej internacjonalizującym swoją działalność przedsiębiorstwom sfery realnej, jak i chęcią opanowywania nowych rynków. Liberalizacja przepływu kapitału ułatwiała zaś bankom pozyskiwanie dodatkowych środków na

³ E. Ostrowska, *Dylematy zrównoważonego rozwoju sektora finansowego w Polsce*, [w:] *Rynki finansowe. Mikrofinanse*, E. Ostrowska, J. Ossowski (red.), Biblioteka Kwartalnika Naukowego „Pieniądze i Więź”, Fundacja na rzecz polskich związków kredytowych – Instytut Stefczyka, Sopot 2009, s. 371.

finansowanie swojego rozwoju. Skalę ekspansji terytorialnej przedsiębiorstw bankowych ilustruje udział ich aktywów poza krajem macierzystym (por. tabela 1).

Tabela 1. Udział w wybranych bankach aktywów spoza kraju macierzystego w aktywach ogółem (według danych za 2006 r.)

Bank	Kraj pochodzenia	Udział aktywów poza krajem macierzystym (w %)
UBS	Szwajcaria	91,2
Credit Suisse	Szwajcaria	87,2
ABN Amro	Holandia	80,9
Unicredit	Włochy	73,8
ING	Holandia	61,4
Barclays	Wielka Brytania	59,2
Societe Generale	Francja	50,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Iwanicz-Drozdowska, *Bezpieczeństwo rynku usług finansowych. Perspektywa Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2008, s. 82.

Zmiany zachodzące w otoczeniu banków sprzyjały zatem i tworzyły bodźce do rozwoju tych podmiotów w drodze budowy konglomeratów o zasięgu globalnym. W ten sposób banki mogły wzmacniać swoją pozycję konkurencyjną opierając się na ekonomii skali i ekonomii zakresu. W ocenie W.L. Jaworskiego i A. Szelałowskiej „z tradycyjnych podmiotów depozytowo-kredytowych banki stały się prężnie działającymi konglomeratami wykonującymi czynności bankowe niemal w każdym obszarze rynku finansowego”⁴. Zaznaczyła się przy tym pewna różnica w strukturze tych konglomeratów między podmiotami europejskimi a amerykańskimi. Większość konglomeratów europejskich działała jako banki uniwersalne, natomiast konglomeraty ze Stanów Zjednoczonych, ze względu na dotyczące ich ograniczenia prawne, formalnie funkcjonowały jako struktury holdingowe⁵.

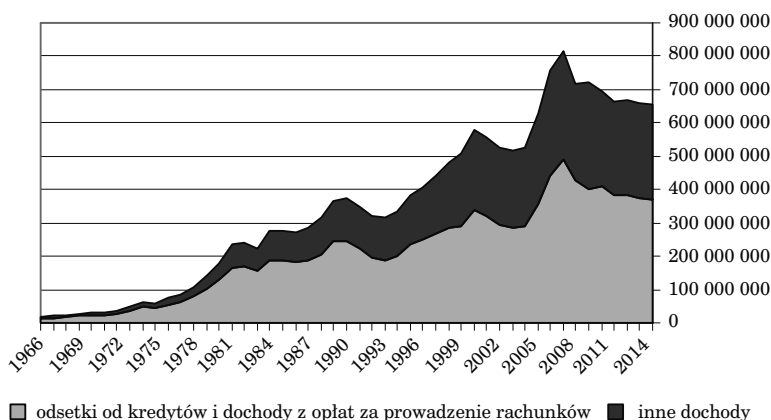
Rozwojowi konglomeratów finansowych towarzyszyły zmiany w znaczeniu poszczególnych sfer działalności tych podmiotów. Coraz mniejszą rolę odgrywało w nich finansowanie sfery realnej, a coraz większą pozostałe operacje finansowe

⁴ W.L. Jaworski, A. Szelałowska, *Stuletna rola banków w polskiej gospodarce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2014, nr 10 (934), s. 20.

⁵ M. Kuhara, *U.S. and European Financial Conglomerate Organizations and their Implications for Japan and Other Large Diversified Financial Firms in Asia*, „Ritsumeikan Journal of Asia Pacific Studies” 2006, Vol. 21, No. 4.

– zjawisko to uznawane jest za jeden z przejawów procesu finansjalizacji⁶. Zachodzące w bankach przewartościowania pokazuje na przykład ewolucja struktury dochodów – zmniejszanie się udziału dochodów z tradycyjnej działalności bankowej (odsetki od kredytów i dochody z opłat za prowadzenie rachunków) na rzecz wzrostu udziału dochodów z innych źródeł. Występowanie tego zjawiska można było zaobserwować szczególnie w bankach amerykańskich. Od połowy lat 60. do końca lat 80. XX w. udział dochodów z tradycyjnej działalności bankowej w dochodach ogółem wynosił ok. 70% (wahając się w zależności od roku od nieco ponad 65% do blisko 73%). W latach 90. udział ten spadł do ok. 60%, a w nowym millenium uległ dalszemu zmniejszeniu – w roku 2014 wyniósł już 56,73%. Odpowiednio do tego zwiększał się udział dochodów z innych źródeł. Szczegółowe dane zawiera rysunek 2.

Rysunek 2. Dochody z tradycyjnej działalności bankowej i innych źródeł w bankach amerykańskich w latach 1966–2014 (tys. USD)



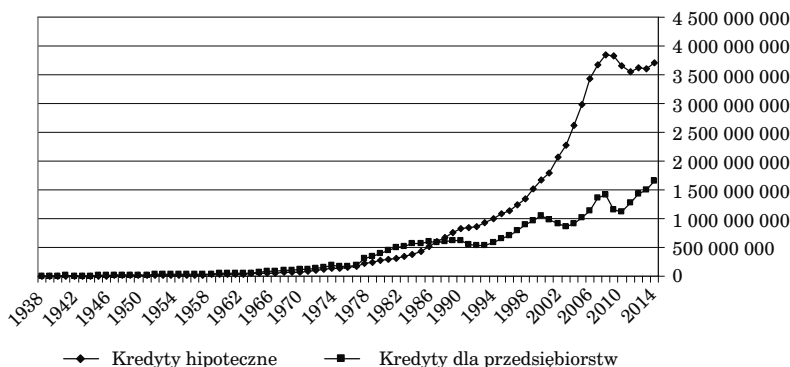
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FDIC.

Konsekwencją tworzenia konglomeratów finansowych i wzrostu znaczenia w ich strategiach dziedzin nie związanych z tradycyjną działalnością kredytowo-depozytową była zmiana podejścia do ryzyka. Podmioty te z jednej strony stały się skłonne do podejmowania większego ryzyka, błędnie zakładając, że zdywersyfikowana działalność pozwala na jego neutralizację, z drugiej zaś przekazywały część ryzyka na zewnątrz, wykorzystując niekiedy w tym celu różne jednostki wchodzące w skład konglomeratu. Zmianie podejścia do ryzyka towarzyszyły przekształcenia

⁶ Zob. szerzej: W. Małecki, *Przemiany sektora bankowego i ich konsekwencje*, „Ekonomista” 2014, nr 4.

w obrębie strategii produktowej – zmniejszało się znaczenie kredytów dla przedsiębiorstw, rosła natomiast wartość udzielanych kredytów hipotecznych. W bankach amerykańskich przewaga tych pierwszych utrzymywała się do drugiej połowy lat 80. XX w., kiedy to nastąpiło odwrócenie tej tendencji. Od początku nowego millenium kredyty hipoteczne zdominowały działalność kredytową tych banków. Szczegółowe dane przedstawiono na rysunku 3.

Rysunku 3. Wartość kredytów dla przedsiębiorstw i kredytów hipotecznych udzielonych przez amerykańskie banki w latach 1938–2014 (tys. USD)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FDIC.

Jednocześnie wykształcił się rynek transferu ryzyka kredytowego, dzięki któremu było ono przenoszone przez banki na inne podmioty, finalnie znajdując się poza granicami konglomeratu⁷. Jak stwierdziła D. Korenik, „znacząca większość banków zamieniła rolę instytucji absorbujących ryzyko na rolę pośredników transferyjących ryzyko do innych uczestników rynku (za pomocą inżynierii finansowej)”⁸.

Konglomeraty finansowe działające w formie spółek publicznych były traktowane przez inwestorów jak inne przedsiębiorstwa. Oczekiwali oni zatem stałej poprawy bieżących wyników finansowych porównując je z dokonaniem pozostałych spółek. Stosownie do tych oczekiwań konstruowane były systemy motywacyjne dla zarządów, które premiowały osiąganie krótkookresowych zysków nawet gdy odbywało się to kosztem długookresowego bezpieczeństwa. W rezultacie „w pogoni za krótkookresowymi zyskami banki zapominały, że są instytucjami zaufania publicznego”⁹.

⁷ M. Iwanicz-Drozdowska, *Bezpieczeństwo rynku...*, op. cit., s. 44.

⁸ D. Korenik, *O roli służebnej banków komercyjnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009, s. 33.

⁹ J. Węclawski, *Przekształcenia polskiego systemu bankowego w latach 1989–2014*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, Sectio H, 2015, Vol. 49, No.1, s. 197.

Rozwój konglomeratów w dużej mierze odbywał się poprzez fuzję i przejęcia, co sprzyjało szybkiemu wzrostowi rozmiarów tych podmiotów. Skutkowało to osiągnięciem przez wiele z nich statusu *to big to fail* rodzącego pokusę nadużycia. Niektóre banki dopuszczały się działań nieetycznych, a nawet nielegalnych. Jak zauważyli S. Flejterski i M. Ziolo: „lista afer, skandali, zachowań nieetycznych, w których bezpośrednio lub pośrednio uczestniczyli w ostatnich latach bankierzy i/lub bankowcy jest bardzo długa”¹⁰. Przykłady tego typu postępowania zawiera tabela 2.

Tabela 2. Przykłady nagannego postępowania banków

Rodzaj nagannego zachowania	Zaangażowane banki (przykłady)
Manipulowanie kursami walutowymi na rynku Forex	Barclays, Citigroup, JP Morgan, RBS, UBS, HSBC, Bank of America
Manipulowanie stopami LIBOR	Barclays, Bank of America, HSBC, Deutsche Bank, RBS, Citigroup, Rabobank, Societe Generale, UBS, JP Morgan
Pomoc w unikaniu opodatkowania	Deutsche Bank, UBS, HSBC; amerykański Departament Sprawiedliwości ukarał za tego typu praktyki łącznie 80 banków
Pranie brudnych pieniędzy	Deutsche Bank, HSBC, ING, ABN Amro, Barclays, Credit Suisse Group, Lloyd's Banking Group
Falszowanie dokumentów związanych z kredytami hipotecznymi ubezpieczanymi przez FHA	Deutsche Bank, ABN Amro
Stosowanie kreatywnej księgowości	Lehman Brothers
Wprowadzanie w błąd inwestorów	Goldman Sachs, Merrill Lynch (obecnie część BoA), JP Morgan, Citigroup
Pomoc w omijaniu międzynarodowych sankcji	BNP Paribas, HSBC, Standard Chartered, ING

Źródło: opracowanie własne.

Angażowanie się banków w działania nieetyczne, a zwłaszcza nielegalne, prowadzi do ich delegitymizacji jako instytucji zaufania publicznego.

Tradycyjna równowaga kierowania się przez przedsiębiorstwa bankowe kryterium rynkowym i kryterium zaufania publicznego została w sposób widoczny

¹⁰ S. Flejterski, M. Ziolo, *Ordofinanse: w poszukiwaniu nowego ładu w nauce i praktyce finansów* „Finanse: czasopismo Komitetu Nauk o Finansach PAN”, 2015, nr 1(8), s. 17.

zachwiana. Rodzi to pytanie o przyszły kształt tych podmiotów, „a w szczególności o proporcję pomiędzy uwzględnianiem przez banki obu powyższych kryteriów”¹¹. Odpowiedź na to pytanie ma zasadnicze znaczenie dla zachowania dualnego charakteru banków. W dłuższej perspektywie wydaje się bowiem niemożliwe utrzymanie stanu głębokiej rozbieżności między ich postępowaniem a oczekiwaniami wobec instytucji zaufania publicznego. Wyrazem wskazanej rozbieżności jest trwale obniżenie się poziomu zaufania do przedsiębiorstw bankowych.

2. ZAUFANIE PUBLICZNE DO BANKÓW I JEGO ŹRÓDŁA

Kwestię zaufania publicznego do banków można rozpatrywać w dwóch aspektach. Pierwszym z nich jest aspekt normatywny, obejmujący uzasadnienie potrzeby wzmocnienia tego zaufania. Zwraca się na przykład uwagę, że „uznanie banków za dobro publiczne tworzy etyczną podstawę do umacniania zaufania publicznego do banków”¹². W takim ujęciu nadawanie tym podmiotom statusu instytucji zaufania publicznego nie odzwierciedla ani nie uwzględnia rzeczywistego poziomu zaufania do tych instytucji, a stanowi jedynie wyraz dążenia do jego zwiększania. Ten sposób myślenia widoczny jest m.in. w orzecznictwie i doktrynie prawa, w których uznawanie banków za instytucje zaufania publicznego oparte jest na pięciu grupach argumentów:

- 1) banki są instytucjami zaufania publicznego ze względu na specyficzny charakter swojej działalności oraz jej znaczenie i społeczne gospodarcze (w tym kontekście podnoszona jest kwestia stabilności systemu finansowego, uznawanej za podlegające szczególnej ochronie dobro publiczne¹³, jak również fakt gromadzenia przez banki środków pieniężnych znacznej liczby osób¹⁴);
- 2) status banków jako instytucji zaufania publicznego uwarunkowany jest reglamentacją dostępu do działalności bankowej powiązaną z koniecznością spełnienia wielu warunków i sankcjami za jej prowadzenie, bez stosownego zezwolenia (zwraca się uwagę, że prawo do posługiwania się nazwą bank mają tylko podmioty mające takie zezwolenie),

¹¹ A. Przygoda, *Znaczenie kryterium rynkowego i kryterium zaufania publicznego dla funkcjonowania współczesnego banku komercyjnego*, „Bezpieczny Bank” 2011, nr 3 (45), s. 101.

¹² P. Masiukiewicz, *Rola państwa w przewyżczeniu kryzysu banku*, [w:] *Globalny kryzys finansowy i jego konsekwencje w opiniach ekonomistów polskich*, red. J. Szambelańczyk, Związek Banków Polskich, Warszawa 2009, s. 37.

¹³ Uchwała Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 30 kwietnia 1999 r. III CZP 61/98, OSNC 1999, nr 12, poz. 201.

¹⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 kwietnia 2000 r., K 23/99 „Głosa” 2000, nr 12, OTK ZU 2000, nr 3, poz. 89.

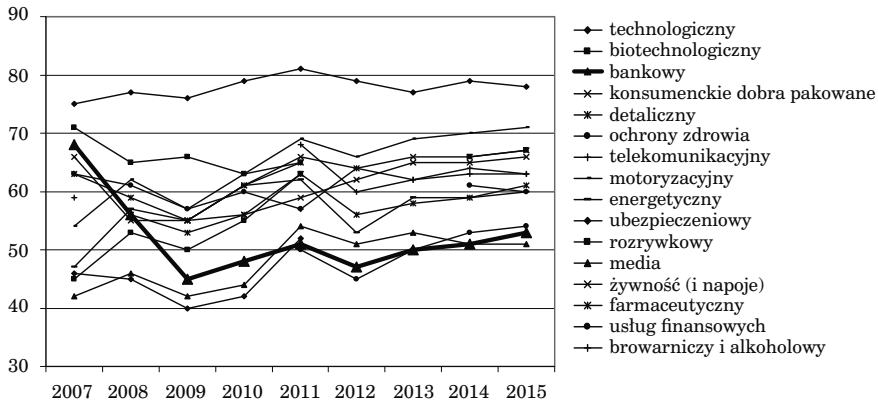
- 3) banki są instytucjami zaufania publicznego, ponieważ działalność bankowa i prowadzące ją podmioty poddane są szczególnemu nadzorowi, a organ nadzoru ma możliwość daleko idącej ingerencji w działania banku, w tym przejęcie w określonych sytuacjach kierowania nim poprzez wprowadzenie zarządu komisarycznego;
- 4) jako instytucje zaufania publicznego banki mają szczególne zobowiązania (w tym kontekście podnosi się kwestię tajemnicy bankowej) i ciąży na nich powinność dochowania najwyższej staranności¹⁵, ponieważ ich status nakłada na nie dodatkową odpowiedzialność;
- 5) banki są instytucjami zaufania publicznego ze względu na szczególne uprawnienia (w warunkach polskich zwracano uwagę na przywilej egzekucyjny) – ta grupa argumentów wydaje się tracić na znaczeniu w miarę, jak zmiany prawne prowadzą do ograniczania posiadanych przez banki uprawnień.

Rozpatrując kwestię zaufania publicznego do banków z punktu widzenia normatywnego, należałoby przyjąć zatem, że podmioty te powinny się cieszyć wysokim poziomem zaufania, niejako *a priori* ze względu na swój szczególny status. Rzeczywisty stan zaufania nie jest w tym kontekście istotny, bowiem to, czy banki *per se* cieszą się zaufaniem publicznym czy nie, pozostaje poza polem zainteresowania i nie jest brane pod uwagę.

Obok aspektu normatywnego jest jednak również aspekt deskryptywny, odnoszący się do faktycznego poziomu zaufania publicznego do przedsiębiorstw bankowych. Problem polega na tym, że zaufanie to od początku kryzysu finansowego drastycznie zmalało i utrzymuje się nadal na niskim poziomie, co stanowi słabe uzasadnienie dla określania banków mianem instytucji zaufania publicznego. Jeszcze w 2007 r. sektor bankowy należał w badaniach Edelman Trust Barometer do pierwszej trójki sektorów obdarzanych w skali globalnej największym zaufaniem. Począwszy od 2009 r. sektor ten nie wyszedł w tych badaniach poza pierwszą trójkę sektorów cieszących się najmniejszym zaufaniem. Szczegółowe dane przedstawiono na rysunku 4.

¹⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29 stycznia 2001 r., K 19/01, OTK-A 2002, nr 1, poz. 1.

Rysunek 4. Globalny poziom zaufania do podmiotów z różnych sektorów gospodarki w latach 2007–2015 (w %)

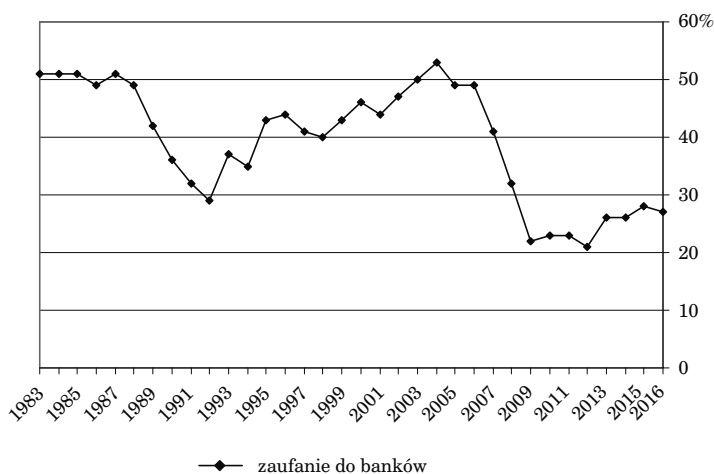


Sektory/lata	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Technologiczny	75	77	76	79	81	79	77	79	78
Biotechnologiczny	71	65	66	63	65	bd.	bd.	bd.	bd.
Bankowy	68	56	45	48	51	47	50	51	53
Konsumenckie dobra pakowane	66	55	55	56	59	62	65	65	66
Detaliczny	63	59	55	61	65	bd.	bd.	bd.	bd.
Ochrony zdrowia	63	61	57	60	57	bd.	bd.	61	60
Telekomunikacyjny	59	bd.	bd.	bd.	68	60	62	64	63
Motoryzacyjny	54	62	57	63	69	66	69	70	71
Energetyczny	47	57	55	61	62	53	59	59	60
Ubezpieczeniowy	46	45	40	42	52	bd.	bd.	bd.	bd.
Rozrywkowy	45	53	50	55	63	bd.	bd.	66	67
Media	42	46	42	44	54	51	53	51	51
Żywność (i napoje)	bd.	bd.	55	61	66	64	66	66	67
Farmaceutyczny	bd.	56	53	56	63	56	58	59	61
Usług finansowych	bd.	bd.	bd.	bd.	50	45	50	53	54
Browarniczy i alkoholowy	bd.	bd.	bd.	bd.	57	64	62	63	63

Źródło: opracowanie własne na podstawie: 2007 *Edelman Trust Barometer*, <http://www.edelman.com/trust/2007/> (dostęp: 07.12.2010); 2008 *Edelman Trust Barometer*, <http://www.edelman.com/trust/2008/> (dostęp: 07.12.2010); 2009 *Edelman Trust Barometer*, <http://www.edelman.com/trust/2009/> (dostęp: 07.12.2010); 2010 *Edelman Trust Barometer Executive Summary*, <http://www.edelman.com/trust/2010/> (dostęp: 9.12.2010); 2011 *Edelman Trust Barometer Findings*, <http://www.edelman.com/trust/2011/> (dostęp: 09.10.2011); 2012 *Edelman Trust Barometer Executive Summary*, <http://www.edelman.com/trust/2012/> (dostęp: 07.08.2012); 2013 *Edelman Trust Barometer. Annual Global Study*, <http://www.edelman.com/trust-downloads/global-results-2/> (dostęp: 18.07.2013); 2014 *Edelman Trust Barometer, Global Result*, <http://www.edelman.com/insights/intellectual-property/2014-edelman-trust-barometer/about-trust/> (dostęp: 18.04.2015); 2015 *Edelman Trust Barometer, Trust Around the World*, <http://www.edelman.com/2015-edelman-trust-barometer/trust-around-world/> (dostęp: 01.06.2016).

Podobne tendencje, którym towarzyszył jednak nieco głębszy spadek zaufania, można było zaobserwować w poszczególnych krajach, zwłaszcza tych dotkniętych skutkami kryzysu finansowego zapoczątkowanego symbolicznie upadkiem banku Lehman Brothers. Na przykład w Stanach Zjednoczonych zaufanie do banków zmniejszyło się o około 20 punktów procentowych. O ile od początku lat 80. XX w. do roku 2007, według badań Gallupa, utrzymywało się ono generalnie w przedziale między 40 a 50 procent (z wyjątkiem pierwszej połowy lat 90., kiedy odnotowano przejściowy jego spadek), o tyle w latach 2008–2016 zaufanie wahało się zasadniczo w przedziale 20–30 procent. Szczegółowe dane obrazujące zmiany poziomu zaufania do banków w USA przedstawia rysunek 5.

Rysunek 5. Poziom zaufania do banków w Stanach Zjednoczonych (lata 1983–2016)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: <http://www.gallup.com/poll/1597/confidence-institutions.aspx>

Zaufanie publiczne ma różne źródła. Według P. Sztompki opiera się na trzech filarach: wiarygodności adresata zaufania (powiernika), psychologicznej skłonności do obdarzania zaufaniem oraz kulturze zaufania¹⁶. Spośród nich kluczowe znaczenie ma filar pierwszy, gdyż w jego przypadku występuje najbardziej bezpośredni związek z cechami i zachowaniami podmiotu lub podmiotów, które cieszą się (bądź nie) zaufaniem i to na nim opiera się wiara, że „rezultaty czyichś zamierzonych działań będą właściwe z naszego punktu widzenia”¹⁷. Można zatem postawić pyta-

¹⁶ P. Sztompka, *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2007.

¹⁷ B. Misztal, *Trust in Modern Societies*, Polity Press Cambridge, 1996, s. 9–10.

nie, co decyduje o wiarygodności banków? Podobnie, jak w przypadku innych podmiotów, ich wiarygodność jest uwarunkowana wieloma czynnikami, które można podzielić na czynniki związane z wiarygodnością inferowaną, czynniki kształtujące wiarygodność immanentną i czynniki oddziałujące na wiarygodność wymuszoną. Na wiarygodność inferowaną wpływają składane przez banki deklaracje, projekcja ich interesu i szeroko rozumiana tożsamość poszczególnych podmiotów. Z kolei wiarygodność immanentna wynika z reputacji banków, dotyczących ich rekomendacji i referencji, a także wizerunku tych instytucji finansowych i ich aktualnych zachowań i osiągnięć. Wiarygodność wymuszona natomiast związana jest z egzekwowaniem wiarygodności przedsiębiorstw bankowych przez agendy zewnętrzne oraz dokonywanymi przez banki samoograniczeniami¹⁸.

W dłuższym okresie najważniejszą rolę w kształtowaniu wiarygodności inferowanej odgrywa tożsamość banków rozumiana jako zespół istotnych, stałych cech charakterystycznych, prowadzących do uformowania się konsekwentnego sposobu postępowania danego podmiotu. Z punktu widzenia wzmacniania zaufania kluczowe są cechy związane z życzliwością, kompetencjami i uczciwością. Życzliwość łącząca się z gotowością do altruistycznych zachowań w stosunku do obdarzających zaufaniem tradycyjnie nie stanowiła istotnego źródła zaufania publicznego do banków. Opierały one swoją wiarygodność przede wszystkim na kompetencji i uczciwości, które w wyniku kryzysu oraz szeroko nagłaśnianych i przyciągających uwagę opinii publicznej przypadków nieetycznego postępowania instytucji finansowych zostały zakwestionowane. Podważyło to zaufanie publiczne do przedsiębiorstw bankowych. Dodatkowo można spotkać się z poglądem, że kultura korporacyjna banków, stanowiąca fundament ich tożsamości, osłabia normy uczciwości pracowników. Interesujące badania w tym zakresie przeprowadzili A. Cohn, E. Fehr i M. A. Maréchal, którzy wykazali, że w kontekście zawodowym bankowcy zachowują się bardziej nieuczciwie niż w prywatnym i mniej uczciwie niż przedstawiciele innych profesji. Badacze zaobserwowali także, że ten niedostatek uczciwości jest dostrzegany przez opinię publiczną¹⁹.

Tak jak tożsamość pełni ważną funkcję w długofalowym kształtowaniu wiarygodności inferowanej, tak reputacja silnie wpływa na wiarygodność immanentną banków. Reputacja pozwala bowiem wnioskować o cechach i przyszłym sposobie postępowania przedsiębiorstwa na podstawie jego dotychczasowych zachowań. Stanowi więc bardzo ważną przesłankę zaufania, ponieważ zmniejsza niepewność co do działań, jakie podejmie powiernik. Dobra reputacja zwiększa zaufanie, zła lub

¹⁸ Więcej na temat czynników kształtujących zaufanie publiczne do banków zob. T.J. Dąbrowski, *Kształtowanie reputacji banku komercyjnego. Podejście symboliczne i substancjalne*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2016.

¹⁹ A. Cohn, E. Fehr, M.A. Maréchal, *Business culture and dishonesty in the banking industry*, „Nature” 2014, No. 516.

jej brak – zaufanie zmniejszają. Banki cieszą się złą reputacją. Z badań Reputation Quotient prowadzonych w Stanach Zjednoczonych wynika, że cały sektor usług finansowych, a sektor bankowy w szczególności, lokują się – poczynając od 2008 r. – wśród sektorów o najgorszej reputacji. Szczegółowe dane przedstawiono w tabeli 3.

Tabela 3. Wybrane sektory amerykańskiej gospodarki uszeregowane pod względem posiadanej reputacji (w latach 2008–2015)

Sektor	Miejsce w rankingu							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Technologiczny	1	1	1	1	1	1	1	1
Turystyczny	2	2	3	2	2	2	2	2
Handlu detalicznego	3	3	2	3	3	3	4	3/4
Dóbr konsumpcyjnych	4	4	4	4	4	4	3	3/4
Telekomunikacyjny	5	5	5	5	5	5/6	6/7	6
Produkcyjny	6	6	6	7	7	7	6/7	5
Farmaceutyczny	7	8	9	9	9	9	9	9
Energetyczny/przesyłowy	8	7	8	8	8	8	8	8
Przewozów lotniczych	9	10	11	11	11	11	10	10/11
Ubezpieczeniowy	10	11	10	10	10	10	11	10/11
Motoryzacyjny	11	9	7	6	6	5/6	5	7
Tytoniowy	12	13	13	13	14	14	14	13
Usług finansowych	13	12	12	12	12	12	12	12
Bankowy	–	–	–	–	13	13	13	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *The 9th Annual RQ: Reputations of the 60 Most Visible Companies. A Survey of the U.S. General Public*, Harris Interactive, February–March 2008; *The 10th Annual RQ: Reputations of the 60 Most Visible Companies. A Survey of the U.S. General Public*, Harris Interactive, December 2008–February 2009; *The 11th Annual RQ: Ahead of what's next. A Survey of the U.S. General Public*, Harris Interactive, December 2009–February 2010; *The 12th Annual RQ: Ahead of what's next. A Survey of the U.S. General Public*, Harris Interactive, April 2011; *The 13th Annual RQ: Ahead of what's next. A Survey of the U.S. General Public*, Harris Interactive, February 2012; *The Harris Poll 2013 RQ. Summary Report. A Survey of the U.S. General Public Using the Reputation Quotient*, Harris Interactive, March 2013; *The Harris Poll 2014 RQ. Summary Report. A Survey of the U.S. General Public Using the Reputation Quotient*, Harris Interactive, April 2014; *2015 Harris Poll RQ. Summary Report. A Survey of the U.S. General Public and Opinion Elites Using the Reputation Quotient*, Harris Interactive, February 2015.

W latach 2012–2014, gdy sektor bankowy był wyodrębniany z sektora usług finansowych, odsetek respondentów oceniających negatywnie reputację sektora bankowego zdecydowanie przewyższał odsetek badanych oceniających ją pozytywnie. Szczególnie było to widoczne w 2012 r., w którym przewaga ocen negatywnych wynosiła aż 51 punktów proc. W kolejnych latach przewaga ta zaczęła maleć.

Obok wiarygodności inferowanej i wiarygodności immanentnej na zaufanie publiczne do banków wpływa także wiarygodność wymuszona, związana z czynnikami kontekstowymi. Istotne znaczenie dla poziomu tej wiarygodności ma istnienie zewnętrznych w stosunku do banków agend wyposażonych w uprawnienia pozwalające na egzekwowanie wiarygodności. Agendy te wzmacniają wiarygodność nie tylko z powodu możliwości skutecznego odwoływania się do nich przez podmioty, których zaufanie zostało nadużyte, ale również dlatego, że mogą wyznaczać standardy ograniczające prawdopodobieństwo nadużycia zaufania i wymuszać ich przestrzeganie. Na znaczenie czynników kontekstowych zwracał uwagę A. Janiak, wskazując, że „publiczne zaufanie do banków wynika jednak – jak się wydaje – nie tyle z przekonania klientów o wyjątkowych kwalifikacjach zawodowych i moralnych właścicieli oraz pracowników banków, ile raczej z wiary w skuteczność metod reglamentacji działalności bankowej i systemu nadzoru sprawowanego nad bankami oraz istniejącego systemu gwarantowania wkładów”²⁰. Można oczekiwać, że poziom wiarygodności wymuszonej banków będzie wzrastał ze względu na poszerzający się zakres regulacji sektora i silniejszy nadzór²¹. Powinno to mieć korzystny wpływ na stan zaufania publicznego do tych instytucji.

Zaufanie publiczne do banków, jak już zauważono, ma różne źródła. Wśród czynników kształtujących to zaufanie niektóre oddziałują na nie negatywnie, inne wpływają pozytywnie. Wyniki badań obrazujące zmiany poziomu tego zaufania po 2007 r. wskazują, że kryzys finansowy i ujawniane przypadki nagannych zachowań banków spowodowały odwrócenie proporcji tych czynników – czynniki osłabiające zaufanie publiczne przeważają obecnie nad czynnikami je wzmacniającymi. Zaufanie w ostatnich latach opiera się przede wszystkim na czynnikach kontekstowych, związanych z wiarygodnością wymuszoną, natomiast czynniki odnoszące się do wiarygodności inferowanej i immanentnej wpływają na zaufanie publiczne do banków raczej negatywnie.

²⁰ A. Janiak, *Bank jako instytucja zaufania publicznego*, „Głosa” 2003, nr 2.

²¹ W tym kontekście warto również odnotować zmiany w podejściu regulatorów polegające na przechodzeniu od nadzoru mikroostrożnościowego do makroostrożnościowego, co może wpływać na zwiększenie się wiarygodności wymuszonej całego sektora bankowego. Zwraca się także uwagę na znaczenie polityki pieniężnej banków centralnych, a zwłaszcza na stosowanie przez nie niestandardowych narzędzi tej polityki. Prowadzi ono do poprawy płynności w sektorze, ale z drugiej strony jeszcze bardziej zmniejsza, i tak już niewielkie, uzależnienie banków od środków deponentów. W rezultacie słabną bodźce do wykazywania przez przedsiębiorstwa bankowe troski o poziom zaufania publicznego, jakim są one obdarzane.

PODSUMOWANIE

Kryzys finansowy, który wybuchł blisko dekadę temu, ożywił dyskusję na temat przyszłości banków i ich roli w gospodarce. Jeden z wątków tej dyskusji dotyczy zasadności dalszego traktowania przedsiębiorstw bankowych jako instytucji zaufania publicznego. Zwraca na to uwagę J. Szambelańczyk, postulując „refleksję nad redefinicją paradygmatu bankowości, a szczególnie w kontekście (...) historycznie kształtowanej i normatywnie potwierdzonej cechy banku jako instytucji zaufania publicznego oraz koncepcji ekonomicznych, zgodnie z którymi system bankowy – jako całość – traktuje się jako dobro publiczne, z którego klienci odnoszą większe korzyści niż właściciele banków z otrzymywanych zysków kapitałowych”²². Potrzeba refleksji jest tym bardziej uzasadniona, że pojawiła się daleko idąca rozbieżność między uznawaniem banków za instytucje zaufania publicznego w sensie normatywnym, a rzeczywistym poziomem zaufania, jakim obdarzane są te podmioty. Spadek zaufania publicznego skłonił nawet niektórych autorów do wyrażania poglądów w ogóle negujących dualny charakter banków. Wątpliwości co do zasadności utrzymania przez te podmioty statusu instytucji zaufania publicznego wyraził m.in. L. Dziawgo, stwierdzając: „może współczesna bankowość nie musi korzystać z historycznych pojęć w kategorii ‘zaufanie społeczne’, ponieważ bankowość jest takim samym biznesem, jak każdy inny?”²³.

Banki zmieniły się. Licząca się ich część z tradycyjnych instytucji kredytowo-depozytowych przeobraziła się w konglomeraty funkcjonujące w różnych segmentach rynku finansowego. Wpłynęło to na kulturę organizacyjną tych jednostek, doprowadziło do modyfikacji systemu bodźców kierujących zachowaniami kadry zarządzającej, rzutowało na podejście do ryzyka. W rezultacie „wiele solidnych banków przekształciło się w banki spekulacyjne: ich głównym celem stało się wypracowywanie krótkoterminowych zysków dla udziałowców, na dalszy plan zszedł interes deponentów”²⁴. Można zatem powiedzieć, że banki zaczęły zachowywać się bardziej jak przedsiębiorstwa niż instytucje zaufania publicznego. Czy oznacza to, że całkowicie zatraciły one swój dualny charakter? Wydaje się, że twierdząca odpowiedź na to pytanie stanowiłaby pogląd zbyt daleko idący. Uznawanie banków jednocześnie za przedsiębiorstwa i instytucje zaufania publicznego nie wiąże się bowiem z jakimś jednym określonym stanem równowagi w wypełnianiu tych funkcji.

²² J. Szambelańczyk, *Stabilność systemu bankowego a paradygmat bankowości*, „Finanse” 2010, nr 1 (2), s. 44.

²³ L. Dziawgo, *Bank jako „instytucja BRAKU zaufania publicznego”*, [w:] *Globalny kryzys finansowy i jego konsekwencje w opiniach ekonomistów polskich*, red. J. Szambelańczyk, Związek Banków Polskich, Warszawa 2009, s. 110.

²⁴ S. Flejterski, *Wstęp do syntezy globalnego kryzysu finansowego*, [w:] *Globalny kryzys finansowy i jego konsekwencje w opiniach ekonomistów polskich*, red. J. Szambelańczyk, Związek Banków Polskich, Warszawa 2009, s. 117.

Jak zauważył S. Flejterski „istotą rzeczy jest znalezienie, a w gruncie rzeczy znajdowanie stale na nowo punktu równowagi między efektywnością (konkurencyjnością, dochodowością itp.) a szeroko rozumianym bezpieczeństwem (stabilnością, etyką itp.)”²⁵. Można przyjąć, że obecnie banki poszukują kolejnego takiego punktu równowagi, właściwego dla aktualnej fazy swojego rozwoju. Nie ulega również wątpliwości, że punkt ten w przypadku współczesnych banków przesunął się znacznie bliżej archetypowych cech przedsiębiorstwa, a oddalił od atrybutów przypisywanych instytucji zaufania publicznego.

Streszczenie

Tradycyjnie banki były uznawane za instytucje konserwatywne, działające w stabilnym otoczeniu. Obecnie jednak sytuacja jest inna. Czynniki takie jak dezintermediacja, deregulacja i globalizacja, przeobraziły sektor bankowy. Dominującą rolę odgrywają w nim teraz wielkie zdywersyfikowane konglomeraty finansowe, które zachowują się w wielu aspektach inaczej niż tradycyjne banki. Przypadki niewłaściwego zachowania tych konglomeratów prowadzą do erozji zaufania do banków. Taka sytuacja rodzi pytanie, czy współczesne banki nadal mogą cieszyć się statusem instytucji zaufania publicznego.

Słowa kluczowe: bank, instytucja zaufania publicznego, zaufanie, konglomerat finansowy

Abstract

Traditionally banks have been considered as conservative institutions which operate in a stable environment. But now the situation is different. Factors such as disintermediation, deregulation, and globalization have changed the banking sector. Nowadays, large diversified financial conglomerates play dominant role in it. This conglomerates behave in many aspects not as traditional banks. The cases of misbehaviour lead to erosion public trust in these institutions. Such situation raises the question of whether banks can be still treated as institutions of the public trust.

Key words: bank, institution of the public trust, trust, financial conglomerate organization

²⁵ S. Flejterski, *Współczesny bank komercyjny – w poszukiwaniu równowagi między przedsiębiorstwem a instytucją zaufania publicznego*, [w:] *Bankowość w Unii Europejskiej – szanse i zagrożenia. Księga jubileuszowa z okazji 80 rocznicy urodzin prof. dr. Władysława L. Jaworskiego*, red. I. Różańska, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2009, s. 220.

Bibliografia

- 2007 *Edelman Trust Barometer*, <http://www.edelman.com/trust/2007/> (dostęp: 07.12.2010).
- 2008 *Edelman Trust Barometer*, <http://www.edelman.com/trust/2008/> (dostęp: 07.12.2010).
- 2009 *Edelman Trust Barometer*, <http://www.edelman.com/trust/2009/> (dostęp: 07.12.2010).
- 2010 *Edelman Trust Barometer Executive Summary*, <http://www.edelman.com/trust/2010/> (dostęp: 09.12.2010).
- 2011 *Edelman Trust Barometer Findings*, <http://www.edelman.com/trust/2011/> (dostęp: 09.10.2011).
- 2012 *Edelman Trust Barometer Executive Summary*, <http://www.edelman.com/trust/2012/> (dostęp: 07.08.2012).
- 2013 *Edelman Trust Barometer. Annual Global Study*, <http://www.edelman.com/trust-downloads/global-results-2/> (dostęp: 18.07.2013).
- 2014 *Edelman Trust Barometer; Global Result*, <http://www.edelman.com/insights/intellectual-property/2014-edelman-trust-barometer/about-trust/> (dostęp: 18.04.2015).
- 2015 *Edelman Trust Barometer; Trust Around the World*, <http://www.edelman.com/2015-edelman-trust-barometer/trus-around-world/> (dostęp: 01.06.2016).
- 2015 *Harris Poll RQ. Summary Report. A Survey of the U.S. General Public and Opinion Elites Using the Reputation Quotient*, Harris Interactive, February 2015.
- Cohn A., Fehr E., Maréchal M.A., *Business culture and dishonesty in the banking industry*, „Nature” 2014, No. 516.
- Contessi S., Li L., Russ K., *Bank vs. Bond Financing Over the Business Cycle*, „Economic Synopses”, Federal Reserve Bank of St. Louis, 2013, No. 31.
- Dąbrowski T.J., *Kształtowanie reputacji banku komercyjnego. Podejście symboliczne i substancjalne*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2016.
- Dziawgo L., *Bank jako „instytucja BRAKU zaufania publicznego”*, [w:] *Globalny kryzys finansowy i jego konsekwencje w opiniach ekonomistów polskich*, J. Szambelańczyk (red.), Związek Banków Polskich, Warszawa 2009.
- Flejterski S., *Współczesny bank komercyjny – w poszukiwaniu równowagi między przedsiębiorstwem a instytucją zaufania publicznego*, [w:] *Bankowość w Unii Europejskiej – szanse i zagrożenia. Księga jubileuszowa z okazji 80 rocznicy urodzin prof. dr. Władysława L. Jaworskiego*, I. Różańska (red.), Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2009.
- Flejterski S., *Wstęp do syntezy globalnego kryzysu finansowego*, [w:] *Globalny kryzys finansowy i jego konsekwencje w opiniach ekonomistów polskich*, J. Szambelańczyk (red.), Związek Banków Polskich, Warszawa 2009.
- Flejterski S., Ziolo M., *Ordofinanse: w poszukiwaniu nowego ładu w nauce i praktyce finansów*, „Finanse: czasopismo Komitetu Nauk o Finansach PAN”, 2015, nr 1(8).

- <http://www.gallup.com/poll/1597/confidence-institutions.aspx> (dostęp: 04.07.2016).
- Iwanicz-Drozdowska M., *Bezpieczeństwo rynku usług finansowych. Perspektywa Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2008.
- Janiak A., *Bank jako instytucja zaufania publicznego*, „Głosa” 2003, nr 2.
- Jaworski W.L., Szelałowska A., *Stużebna rola banków w polskiej gospodarce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2014, nr 10 (934).
- Korenik D., *O roli stużebnej banków komercyjnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009.
- Kuhara M., *U.S. and European Financial Conglomerate Organizations and their Implications for Japan and Other Large Diversified Financial Firms in Asia*, „Ritsumeikan Journal of Asia Pacific Studies” 2006, Vol. 21, No. 4.
- Małecki W., *Przemiany sektora bankowego i ich konsekwencje*, „Ekonomista” 2014, nr 4.
- Marcinkowska M., *Cele działania banku*, [w:] *Bankowość w Unii Europejskiej – szanse i zagrożenia. Księga jubileuszowa z okazji 80 rocznicy urodzin prof. dr. Władysława L. Jaworskiego*, red. I. Różańska, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2009.
- Masiukiewicz P., *Rola państwa w przewyciężaniu kryzysu banku*, [w:] *Globalny kryzys finansowy i jego konsekwencje w opiniach ekonomistów polskich*, J. Szambelańczyk (red.), Związek Banków Polskich, Warszawa 2009.
- Misztal B., *Trust in Modern Societies*, Polity Press Cambridge 1996.
- Ostrowska E., *Dylematy zrównoważonego rozwoju sektora finansowego w Polsce*, [w:] *Rynki finansowe. Mikrofinanse*, E. Ostrowska, J. Ossowski (red.), Biblioteka Kwartalnika Naukowego „Pieniądze i Więź”, Fundacja na rzecz polskich związków kredytowych – Instytut Stefczyka, Sopot 2009.
- Przygoda A., *Znaczenie kryterium rynkowego i kryterium zaufania publicznego dla funkcjonowania współczesnego banku komercyjnego*, „Bezpieczny Bank” 2011, nr 3 (45).
- Sobolewski P., *Instrumenty pochodne na współczesnych rynkach finansowych*, „Bank i Kredyt” 2009, nr 1, s. 2.
- Szambelańczyk J., *Stabilność systemu bankowego a paradygmat bankowości*, „Finanse” 2010, nr 1 (2).
- Sztompka P., *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2007.
- The 10th Annual RQ: Reputations of the 60 Most Visible Companies. A Survey of the U.S. General Public*, Harris Interactive, December 2008–February 2009.
- The 11th Annual RQ: Ahead of what’s next. A Survey of the U.S. General Public*, Harris Interactive, December 2009–February 2010.
- The 12th Annual RQ: Ahead of what’s next. A Survey of the U.S. General Public*, Harris Interactive, April 2011.
- The 13th Annual RQ: Ahead of what’s next. A Survey of the U.S. General Public*, Harris Interactive, February 2012.
- The Harris Poll 2013 RQ. Summary Report. A Survey of the U.S. General Public Using the Reputation Quotient*, Harris Interactive, March 2013.

The 9th Annual RQ: Reputations of the 60 Most Visible Companies. A Survey of the U.S. General Public, Harris Interactive, February–March 2008.

The Harris Poll 2014 RQ. Summary Report. A Survey of the U.S. General Public Using the Reputation Quotient, Harris Interactive, April 2014.

Uchwała Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 30 kwietnia 1999 r. III CZP 61/98, OSNC 1999, nr 12, poz. 201.

Węclawski J., *Przekształcenia polskiego systemu bankowego w latach 1989–2014*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, Sectio H, 2015, Vol. 49, No.1.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 kwietnia 2000 r., K 23/99 „Głosa” 2000, nr 12, OTK ZU 2000, nr 3, poz. 89.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29 stycznia 2001 r., K 19/01, OTK-A 2002, nr 1, poz. 1.

Iwa Kuchciak, Artur Mikulec***

ŚWIADOMOŚĆ FINANSOWA I INKLUZJA BANKOWA OSÓB W WIEKU 50+ W ŚWIETLE BADAŃ PIERWOTNYCH

WSTĘP

W obliczu rozwoju systemu bankowego i finansjalizacji (lub finansjeryzacji) życia społeczno-ekonomicznego włączenie w system bankowy zaczęło nabierać nowego, bardziej istotnego znaczenia. Coraz częściej można spotkać się z opinią, że warunkiem niezbędnym pełnego uczestnictwa w życiu społeczno-gospodarczym stało się korzystanie z produktów i usług bankowych. Realizacja potrzeb finansowych gospodarstw domowych determinuje konieczność nawiązania relacji (niekiedy intensywnych) gospodarstw domowych z bankami.

U podstaw zachowań finansowych gospodarstw domowych, tworzących określoną hierarchię, leży podejmowanie najbardziej podstawowych decyzji finansowych dotyczących bieżącego gospodarowania środkami, podczas gdy na wyższych poziomach zaspokajane są potrzeby związane z gromadzeniem środków i ich pomnażaniem, a także konsumpcją zgromadzonych wcześniej aktywów w połączeniu z międzypokoleniowym transferem majątku. Należy podkreślić, że zachowania finansowe wyżej usytuowane w hierarchii wymagają od gospodarstw domowych większej wiedzy, zarówno o sposobach gospodarowania środkami finansowymi,

* Iwa Kuchciak jest adiunktem w Katedrze Bankowości Instytutu Finansów na Uniwersytecie Łódzkim.

** Artur Mikulec jest adiunktem w Katedrze Metod Statystycznych Instytutu Statystyki i Demografii na Uniwersytecie Łódzkim.

o sytuacji panującej na rynku, jak i specyfice poszczególnych usług bankowych. Z tego względu zaangażowanie gospodarstw domowych w relacje z bankami powinno opierać się na wiedzy finansowej, zarówno teoretycznej, jak i empirycznej, która umożliwi podejmowanie bardziej racjonalnych i odpowiedzialnych decyzji finansowych.

Celem opracowania jest zbadanie zależności między poziomem wiedzy finansowej w wymiarze zarówno teoretycznym jak i praktycznym, a wybranymi cechami demograficznymi i społeczno-ekonomicznymi oraz wskazanie kluczowych determinant różnicujących zakres włączenia w system bankowy osób w wieku 50+.

Przy realizacji celu dokonano analizy źródeł literaturowych z obszaru edukacji finansowej i wykluczenia bankowego oraz wykorzystano wyniki niepublikowanych dotychczas analiz statystycznych, przeprowadzonych na podstawie wyników badania ankietowego¹ grupy respondentów w wieku 50+, będących mieszkańcami województwa łódzkiego.

1. WYKLUCZENIE BANKOWE – ANALIZA WYNIKÓW DOTYCHCZASOWYCH BADAŃ

Historycznie rzecz ujmując, wykluczenie bankowe rozumiane jako fizyczne (geograficzne) utrudnienia w dostępie do usług bankowych stanowiło podstawę do rozważań nad problemem wykluczenia finansowego prowadzonych współcześnie². W XX wieku w wielu krajach dokonywano badań nad przestrzennym modelowaniem sektora finansowego w aspekcie wpływu reorganizacji sieci placówek na oczekiwaną efektywność³. Ich wynikiem było zoptymalizowanie liczby i lokalizacji oddziałów banków⁴. W konsekwencji wiele społeczności zostało pozbawionych swobodnego dostępu do usług bankowych i musiało radzić sobie z przymusowym wykluczeniem.

¹ Projekt: „Włączenie bankowe jako kluczowy standard w realizacji koncepcji silver economy w województwie łódzkim” finansowany ze środków programu Santander Universities/BZ WBK S.A.

² European Commission, *Financial Services Provision and Prevention of Financial Exclusion*, VC/2006/0183, March 2008, s. 9–11.

³ A. Leyshon, N. Thrift, *Geographies of Financial eExclusion: Financial Abandonment in Britain and the United States*, „Transactions of the Institute of British Geographers, New Series”, 20, 1995, s. 312–341.

⁴ Szczególnie wyraźna tendencja racjonalizowania sieci placówek widoczna była w sektorze bankowym w Wielkiej Brytanii, gdzie w ciągu ponad dwudziestu lat liczba placówek zmniejszyła się o 36%. A. Leyshon, S. French, P. Signoretta, *Financial Exclusion and the Geography of Bank and Building Society Branch Closure in Britain*, „Transactions of the Institute of British Geographers”, 33, 4, 2008, s. 450–451.

Kolejne lata przyniosły zmianę w postrzeganiu problemu wykluczenia. Przemiany jakie zaczęły zachodzić w kanałach dystrybucji usług bankowych, dynamiczny rozwój bankowości elektronicznej, wpłynęły na rozwój nowych nurtów badań nad wykluczeniem bankowym. Interpretacja pojęcia wykluczenia uległa zmianie w połowie lat 90. To wówczas termin ten zaczęto wykorzystywać w szerszym zakresie, w celu określenia osób, które mają ograniczony dostęp do głównego nurtu usług bankowych, już bez koncentrowania się na fizycznych lub geograficznych barierach. Wtedy też rozszerzono wachlarz analizowanych produktów, który objął także ubezpieczenia i produkty oszczędnościowe⁵. Tym samym wykluczenie bankowe stało się elementem wykluczenia finansowego interpretowanego jako „proces, w którym obywatele doświadczają problemów w dostępie do i/lub korzystaniu z produktów i usług finansowych na głównym rynku (mainstream market), które są odpowiednie do ich potrzeb i umożliwiają im prowadzenie normalnego życia w społeczeństwie”⁶.

Dalsze badania nad problemem wykluczenia koncentrowały się wokół: wielowymiarowości tego zjawiska – rozpatrywanej w kontekście głębokości tego pojęcia, znajdującej odzwierciedlenie w różnorodności metod pomiaru, uwzględniających poziomy wykluczenia (np. osoby całkowicie wykluczone, niewystarczająco ubankowane, ubankowane w pełni); związku między wykluczeniem finansowym i społecznym, a także czynników sprzyjających wykluczeniu⁷. Na potrzeby niniejszej publikacji przyjęto, że wykluczenie bankowe rozumiane jest zarówno jako „samowykluczenie”, będące rezultatem dobrowolnego niekorzystania przez gospodarstwa domowe z produktów bankowych lub powstałe na skutek wystąpienia trudności w korzystaniu z produktów i usług bankowych, jak i wykluczenie będące skutkiem ograniczenia lub odmowy dostępu ze strony banku do wybranych produktów i usług bankowych. Wyodrębnienie z wykluczenia finansowego węższego pojęcia jakim jest wykluczenie bankowe wynika z faktu, że dostęp do usług bankowych

⁵ Szerzej: E. Kempson, C. Whyley, *Kept Out or Opted Out? Understanding and Combating Financial Exclusion*, Bristol: Policy Press, 1999.

⁶ European Commission, *Financial Services Provision and Prevention of Financial Exclusion*, VC/2006/0183, March 2008, s. 4.

⁷ Szerzej: L. Anderloni, *Access to Bank Account and Payment Services*, [w:] L. Anderloni, M.D. Braga, E.M. Carluccio (red.), *New Frontiers in Banking Services. Emerging Needs and Tailored Products for Untapped Markets*, Springer-Verlag Berlin-Heidelberg, 2007; S. Carbó, E.P.M. Gardener, P. Molyneux, *Financial Exclusion*, Palgrave MacMillan, 2005; A. Demirguc-Kunt, L. Klapper, D. Singer, P. van Oudheusden, *Measuring Financial Inclusion: The Global Findex*, Development Research Group, Finance and Private Sector Development Team, Policy Research WP 7255, April 2015; E. Kempson, C. Whyley, *Kept Out or Opted Out?...*, *op. cit.*; M. Iwanicz-Drozdowska, *Wykluczenie finansowe – poważny problem społeczny*, „MBA”, nr 1, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania, Warszawa 2008; M. Iwanicz-Drozdowska, A.K. Nowak, A. Lewandowski, *Preferencje polskich gospodarstw domowych w zakresie korzystania z usług finansowych. Wyniki badania ankietowego*, „Bank i Kredyt”, 10, 2008.

jest postrzegany jako uniwersalna potrzeba występująca w większości rozwiniętych społeczeństw⁸. Brak dostępu do usług bankowych szczególnie negatywnie wpływa na proces włączenia społecznego stanowiącego priorytet w działaniach Unii Europejskiej, bowiem⁹:

- ❖ usługi bankowe są najbardziej popularne,
- ❖ posiadanie rachunku bankowego warunkuje dostęp do pozostałych usług bankowych, bez których osoby narażone są na nadmiernie wysokie opłaty generujące ryzyko pogłębiania ubóstwa,
- ❖ coraz trudniejsze i droższe jest dokonywanie płatności jedynie w formie gotówkowej,
- ❖ brak dostępu do usług bankowych generuje konieczność realizowania czasochłonnych procedur.

Niestety, jak podaje Bank Światowy, oficjalne definicje włączenia bankowego i włączenia finansowego nie zostały dotychczas ujednolicone i zharmonizowane w poszczególnych krajach. Najczęściej powtarzającymi się elementami definicji włączenia finansowego, stanowiących podstawę sprawozdawczości banków centralnych, są dostęp i efektywne korzystanie z usług bankowych. Dostęp rozumiany jest jako możliwość korzystania z produktów i usług finansowych, z uwzględnieniem ograniczeń czasowych i przestrzennych (niwelowanych przez udostępnianie rozwiązań i infrastruktury umożliwiającej korzystanie z usług w sposób ciągły). Z kolei efektywność korzystania weryfikowana jest rozmiarami konsumpcji produktów finansowych mierzonymi częstotliwością korzystania z poszczególnych produktów i usług. Niekiedy też w obowiązujących definicjach pojawia się odniesienie do jakości infrastruktury oraz świadomości finansowej¹⁰. Na tej podstawie przez osoby włączone finansowo uważa się gospodarstwa domowe mające dostęp i korzystające z odpowiednich usług finansowych¹¹, natomiast poprzez osoby włączone w system bankowy należy rozumieć gospodarstwa domowe mające dostęp i korzystające z usług bankowych¹².

⁸ L. Dziawgo (red.), *Współczesne finanse. Stan i perspektywy rozwoju bankowości*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 2009.

⁹ European Commission, *Financial Services...*, *op. cit.*

¹⁰ IFC Report, *Measures of financial inclusion – a central bank perspective 2015 Survey conducted by the Irving Fisher Committee on Central Bank Statistics (IFC)*, Bank for International Settlements, June 2016, s. 7–8 oraz 39, http://www.bis.org/ifc/publ/ifc_finan_inclu.pdf (dostęp: 25.11.2016).

¹¹ Basel Committee on Banking Supervision, *Range of practice in the regulation and supervision of institutions relevant to financial inclusion*, Bank for International Settlements, January 2015, s. 11, <http://www.bis.org/bcbis/publ/d310.pdf> (dostęp: 25.11.2016).

¹² W literaturze występuje także pojęcie niewystarczająco ubankowionych (ang. *underbanked*) lub niekiedy marginalnie ubankowionych (ang. *marginally banked*), którym określa się oso-

Znaczenie włączenia w system bankowy wynika z faktu, że podejmowanie decyzji ekonomicznych, szczególnie nabywczych, przy ograniczonych zasobach finansowych oraz szybko rozwijających się potrzebach i dynamicznie powiększającym się asortymencie dóbr i usług, stało się dla gospodarstw domowych istotnym wyzwaniem¹³. Brak możliwości precyzyjnego określenia wielkości i struktury dochodów w przyszłości oraz wahań jakim podlegają w czasie, powoduje powstawanie czasowych nadwyżek lub niedoborów środków pieniężnych¹⁴. Rozwiązaniem tych problemów jest włączenie w system bankowy, a nawet szerzej finansowy, które umożliwia przechowywanie środków pieniężnych, dokonywanie nimi transakcji, pomnażanie posiadanego majątku oraz pozyskiwanie dodatkowego finansowania na wydatki zarówno o charakterze bieżącym jak i inwestycyjnym.

Niestety szeroki usług oferowanych przez sektor bankowy nie przekłada się na ich wykorzystanie przez gospodarstwa domowe. Nadal szacuje się, iż znaczna część społeczeństwa pozostaje w grupie osób wykluczonych bankowo, chociaż precyzyjne określenie skali tego wykluczenia jest praktycznie niemożliwe, gdyż cykliczne raporty opracowywane przez krajowe i międzynarodowe instytucje prezentują rozmiary wykluczenia głównie w kontekście posiadania podstawowego produktu bankowego, jakim jest rachunek bankowy, ale nie pogłębiają tej analizy o aktywne korzystanie z tego produktu (mierzone chociażby liczbą lub wartością transakcji realizowanych w trakcie okresu rozliczeniowego). Zwykle pomijaną kwestią jest także wtórne wykluczenie, będące efektem rezygnacji ze współpracy z bankami przez dane gospodarstwo domowe, a także wspólne posiadanie rachunku bankowego.

Najnowsze dane opublikowane przez NBP dotyczące skali wykluczenia bankowego, mierzonego posiadaniem rachunku osobistego / ROR w banku, wskazują, że w 2015 r. 78% polskiego społeczeństwa było posiadaczami rachunku bankowego. Dla porównania w poprzedniej edycji tego samego badania (z 2012 r.) odsetek ten kształtował się na poziomie 73%¹⁵. Jednocześnie przyrostowi ulegała także liczba bieżących rozliczeniowych rachunków bankowych dla osób fizycznych¹⁶. Zgodnie ze stanem na koniec grudnia 2015 r. wyniosła ona 39,7 mln i w porównaniu do grud-

by niedostatecznie korzystające z usług bankowych. M. Barr, *Banking the poor*, Yale Journal on Regulation, 2004, s. 130

¹³ Cz. Bywalec, *Ekonomika i finanse gospodarstw domowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 8.

¹⁴ W literaturze przedmiotu wskazuje się dwie podstawowe formy działań na rzecz bilansowania domowego budżetu: zachowania aktywne i zachowania pasywne. Zob. J. Grotowska-Leder, *Zaradny czy bezradny? Strategie życiowe współczesnych Polaków w świetle wybranych wyników badań ogólnopolskich*, Zeszyty Naukowe nr 9, PTE, Kraków 2011, s. 183.

¹⁵ NBP, *Diagnoza stanu wiedzy ekonomicznej Polaków oraz obszarów realnych potrzeb edukacyjnych w tym zakresie. Raport z badania*, Departament Edukacji i Wydawnictw NBP, Warszawa wrzesień 2015 r., s. 111.

¹⁶ Bieżące rozliczeniowe rachunki bankowe dla osób fizycznych w ujęciu stosowanym przez NBP to RORy.

nia 2012 r. (37,2 mln) zwiększyła się o 2,5 mln¹⁷. Wynik ten pokazuje jednak duże zróżnicowanie w zależności od cech demograficznych i społeczno-ekonomicznych respondentów, co jest zgodne z literaturą przedmiotu, która podaje rozbudowany katalog determinant sprzyjających pozostawianiu części społeczeństwa w grupie osób wykluczonych bankowo¹⁸.

Jak wskazują liczne badania prowadzone zarówno w skali krajowej jak i międzynarodowej¹⁹, głównymi czynnikami sprzyjającymi wykluczeniu bankowemu są: niski poziom dochodów i ich wysokie zróżnicowanie; niski status zawodowy (osoby bezrobotne, studenci)²⁰; wykształcenie podstawowe; zamieszkiwanie na obszarach wiejskich lub w małych miasteczkach; sytuacja rodzinna (osoby samotne)²¹. Katalog ten należy także uzupełnić o szeroki wachlarz uwarunkowań psychologicznych, uwzględniających chociażby kwestię: zaufania do sektora finansowego; dotychczasowego doświadczenia w korzystaniu z usług finansowych; mentalności, w której nadal istnieje „kult gotówki”; świadomości możliwych korzyści, ale i zagrożeń towarzyszących transakcjom finansowym, głównie problemu bezpieczeństwa transakcji finansowych oraz negatywnego nastawienia do nowoczesnych technologii, czy wręcz wykluczenia cyfrowego²².

¹⁷ NBP, *Ocena funkcjonowania polskiego systemu płatniczego w II półroczu 2015 roku*, Departament Systemu Płatniczego, Warszawa 2016 r., s. 75.

¹⁸ Por. L. Anderloni, *Access to Bank...*, *op. cit.*; Por. Carbó S., Gardener E.P.M., Molyneux P., *Financial...*, *op. cit.*; G. Gloukoviezoff, *The Caisse d'Epargne and Households' Financial Exclusion: Which Actions Should Be Taken and What Are the Prospects?*, Access to Finance Conference, Bruxelles: World Savings Banks Institute – The World Bank, 2004. Por. A. Leyshon, S. French, P. Signoretta, *Financial Exclusion...*, *op. cit.*; Por. Iwanicz-Drozdowska M. (red.), *Polski rynek finansowy wobec zmian społeczno-demograficznych*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk lipiec 2009 r.

¹⁹ European Commission, *Financial Services Provision and Prevention of Financial Exclusion*, VC/2006/0183, March 2008, s. 45; Por. *Postawy Polaków wobec oszczędzania*, raport Fundacji Kronenberga przy Citi Handlowy, TNS Polska, październik 2013 r.; D. Maison, *Postawy Polaków wobec obrotu bezgotówkowego. Raport z badania 2013 i analiza porównawcza z danymi z 2009 roku*, Warszawa grudzień 2013 r., http://www.nbp.pl/systemplatniczy/obrot_bezgotowkowy/Postawy-Polakow-wobec-obrotu-bezgotowkowego-2013-Raport.pdf (dostęp: 05.05.2016); *Monitor Bankowy*, listopad 2014, https://zbp.pl/public/repozytorium/wydarzenia/images/listopad_2014/konferencja_prasowa/mb_1114.pdf, s. 9 (dostęp: 12.05.2016).

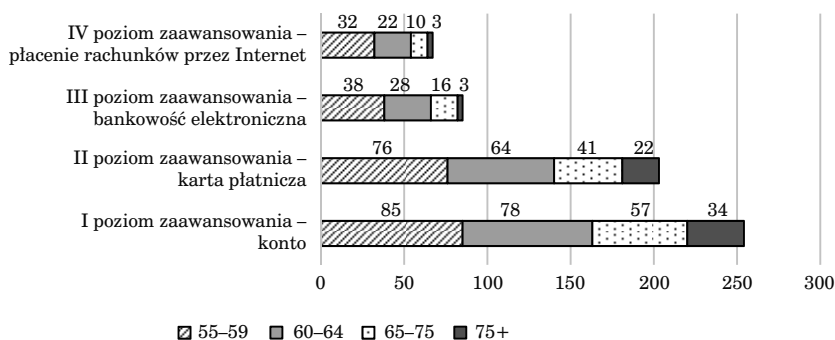
²⁰ Financial Services Authority, *In or Out? A Literature and Research Review*, „Consumer Research”, 3, July 2000, s. 11–15.

²¹ G. Rytelewska, A. Kłopocka, *Wpływ czynników demograficznych na poziom i strukturę oszczędności gospodarstw domowych w Polsce*, „Bank i Kredyt”, 41, 1, 2010, s. 77; I. Kuchciak, M. Świeszczak, K. Świeszczak, M. Marcinkowska, *Edukacja finansowa i inkluzja bankowa w realizacji koncepcji silver economy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014, s. 71; M. Iwanicz-Drozdowska, A.K. Nowak, A. Lewandowski, *Preferencje polskich gospodarstw domowych...*, *op. cit.*, s. 40.

²² T. Koźliński, *Zwyczajne płatnicze Polaków*, Narodowy Bank Polski Departament Systemu Płatniczego, Warszawa maj 2013 r., http://www.nbp.pl/systemplatniczy/zwyczajne_platnicze/zwyczajne_platnicze_Polakow.pdf, s. 11 (dostęp: 05.05.2016); D. Maison, *Postawy Polaków...*, *op. cit.*;

Wśród kluczowych przyczyn wykluczenia bankowego wskazuje się także na trendy demograficzne²³. Zgodnie z najnowszymi danymi Eurostatu następuje wyraźny proces starzenia się polskiego społeczeństwa widoczny w zmianach w strukturze wieku ludności, który będzie znajdował odzwierciedlenie w rosnącym udziale osób najstarszych w populacji²⁴. Szacuje się, że w 2050 r. Polska stanie się jednym z krajów Europy o najbardziej zaawansowanym procesie starzenia się populacji. Jak tymczasem pokazują badania, wraz ze wzrastającym wiekiem głowy rodziny widoczne jest ograniczenie w korzystaniu z produktów bankowych²⁵. Znalazło to potwierdzenie w wynikach badań opublikowanych przez NBP, zgodnie z którymi wśród osób w wieku 55+ jedynie 78% respondentów miało rachunek bankowy, podczas gdy w grupie wieku 35–44 odsetek ten wyniósł aż 91%²⁶. Pogłębioną analizę ubankowienia w zależności od wieku respondentów zawiera opracowanie przygotowane na zlecenie NBP²⁷, w którym wyodrębniono cztery poziomy ubankowienia (por. rysunek 1).

Rysunek 1. Poziomy ubankowienia w poszczególnych przedziałach wiekowych



Źródło: D. Maison, *Badanie postaw Polaków powyżej 60 roku życia wobec obrotu bezgotówkowego*, Warszawa kwiecień 2012, s. 20.

J. Harasim, *Zwyczajne płatnicze konsumentów a możliwości ograniczenia obrotu gotówkowego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie”, 2, 938, 2015, s. 27.

²³ M. Iwanicz-Drozdowska (red.), *Polski rynek finansowy...*, op. cit., s. 43.

²⁴ Zgodnie z prognozami publikowanymi przez Eurostat udział osób w wieku powyżej 80 roku życia może się podwoić do 2080 r., zwiększeniu ulegnie udział osób w wieku powyżej 65 roku życia w całości populacji z 18,2% w 2013 r. do 28,7% w 2080 r. Eurostat, *Population and Population Change Statistics*, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Population_and_population_change_statistics (dostęp: 12.05.2016).

²⁵ M. Iwanicz-Drozdowska (red.), *Polski rynek finansowy...*, op. cit., s. 35–37; Por. European Commission, *Special Eurobarometer 373, Retail Financial Services*, March 2012, s. 14.

²⁶ NBP, *Diagnoza stanu wiedzy ekonomicznej Polaków oraz obszarów realnych potrzeb edukacyjnych w tym zakresie. Raport z badania*, Departament Edukacji i Wydawnictw NBP, Warszawa wrzesień 2015 r., s. 112.

²⁷ Szerzej: D. Maison, *Badanie postaw Polaków powyżej 60 roku życia wobec obrotu bezgotówkowego*, Warszawa kwiecień 2012.

Zgodnie z przewidywaniami najbardziej ubankowioną grupą osób (spośród tych w wieku 55+) na wszystkich wyodrębnionych poziomach okazali się respondenci w przedziale wieku 55–59 lat. Wśród przyczyn dysproporcji widocznych na rysunku najczęściej wskazuje się względy ekonomiczne (brak wystarczających środków pieniężnych lub wysokie koszty posiadania rachunku) oraz bariery mające swoje źródło w mentalności, które nasilają się wraz z wiekiem, wśród których kluczowy jest brak potrzeby posiadania rachunku, niewystarczające zaufanie do banków oraz niski stan wiedzy i umiejętności finansowych²⁸.

2. EDUKACJA FINANSOWA JAKO DETERMINANTA WŁĄCZENIA W SYSTEM BANKOWY

Podejmowanie świadomych decyzji finansowych wymaga odpowiednich kompetencji, które są konglomeratem posiadanej wiedzy oraz umiejętności jej praktycznego wykorzystania. Wiedza finansowa to umiejętność rozumienia finansów. Pojęcie wiedzy finansowej (*financial knowledge*) odnosi się do zestawu informacji i sposobu ich wykorzystania, który umożliwi jednostce podejmowanie przemyślanych i efektywnych decyzji poprzez rozumienie finansów²⁹. Konsument wyposażony w wiedzę finansową ma większą świadomość możliwości, jakie daje rynek finansowy i jest w stanie lepiej oszacować ryzyko towarzyszące podejmowanym decyzjom finansowym.

Wiedza finansowa jest ściśle związana z pojęciem edukacji finansowej (*financial education*). OECD definiuje edukację finansową jako proces, dzięki któremu konsumenci / inwestorzy zyskują umiejętność lepszego zrozumienia zasad funkcjonowania produktów finansowych. Za pośrednictwem informacji, instrukcji i porad rozwijają umiejętności i zyskują pewność bycia bardziej świadomym ryzyka finansowego, możliwości dokonywania świadomych wyborów, poszukiwania pomocy i podejmowania bardziej skutecznych działań zmierzających do poprawienia dobrobytu finansowego³⁰.

Szerszym pojęciem niż wiedza finansowa (teoria) są umiejętności finansowe (*financial literacy*), które interpretowane są jako możliwość przetwarzania informacji gospodarczych i podejmowania świadomych decyzji dotyczących planowania finansowego, gromadzenia oszczędności, zaciągania zobowiązań³¹. Większe

²⁸ *Ibidem*, s. 27.

²⁹ M. Musiał, *Znaczenie wiedzy finansowej w procesie zarządzania finansami osobistymi*, „Finanse i Prawo Finansowe. Journal of Finance and Financial Law”, III, 1, 2016, s. 100.

³⁰ OECD, *Improving Financial Literacy: Analysis of Issues and Policies*, OECD Publishing, 2005, s. 4–6.

³¹ A. Lusardi, O.S. Mitchell, *The Economic Importance of Financial Literacy: Theory and Evidence*, „Journal of Economic Literature”, 52, 1, 2014, s. 6.

trudności sprawia interpretacja koncepcji *financial capability*, która zazwyczaj tłumaczona jest jako świadomość finansowa³². Wykracza ona ponad umiejętności finansowe, bowiem swym zakresem obejmuje wiedzę i zrozumienie, umiejętności oraz kompetencje kreujące odpowiedzialność finansową, będącą efektem uczenia się przez całe życie³³.

W kompleksowym podejściu do edukacji wskazuje się na pewien proces kształtowania świadomości finansowej. Na pierwszym etapie konsument powinien przyswoić sobie podstawową wiedzę związaną z produktami i procesami zachodzącymi na rynku finansowym (znajomość produktów i usług finansowych). Na drugim poziomie konsument powinien posiadać umiejętności, które umożliwią mu wykorzystywanie zdobytej wiedzy w praktyce (np. prowadzenie budżetu domowego). Natomiast ostatni etap związany jest z kształtowaniem wśród konsumentów odpowiedzialności finansowej (procesy oszczędzania, inwestowania, odpowiedzialnego zadłużania się). Można zatem przyjąć, że podstawowym celem edukacji finansowej jest dostarczanie niezbędnej wiedzy konsumentom oraz kształtowanie umiejętności i odpowiednich zachowań na rynku usług finansowych³⁴.

Posiadanie świadomości finansowej i podnoszenie jej poziomu generuje wiele pozytywnych konsekwencji zarówno w obszarze mikro jak i makroekonomicznym. W skali indywidualnej prowadzą one do polepszenia pozycji społecznej gospodarstw domowych, poprawiają umiejętność korzystania z produktów bankowych i prowadzą do podejmowania bardziej odpowiedzialnych i świadomych decyzji w odniesieniu do usług finansowych³⁵. Natomiast konsekwencje makroekonomiczne znajdują swoje odzwierciedlenie głównie w ograniczeniu niekorzystnych zjawisk, jakimi są: nadmierne zadłużenie zagrażające wypłacalności gospodarstw domowych, wykluczenie finansowe, czy nawet szerszej wykluczenie społeczne³⁶.

Konieczność posiadania wiedzy z zakresu finansów, jej systematycznego aktualizowania oraz poszerzania, wynika z istnienia związku między wiedzą finanso-

³² Szerzej na temat pojęcia *financial capability* zob. M. Zdanowska, *Financial capability – zdolność zarządzania finansami osobistymi*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Problemy Zarządzania, Finansów i Marketingu”, 21, 2012, s. 251–260.

³³ Social and Enterprise Development Innovations (SEDI), *Financial Capability and Poverty Discussion Paper*, July 2004, s. 5–6.

³⁴ Parlament Europejski, *Sprawozdanie w sprawie ochrony konsumenta: poprawa edukacji konsumentkiej i wiedzy na temat kredytów i finansów*, 2007/2288(INI), Komisja Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2008-0393+0+DOC+XML+V0//PL> (dostęp: 10.05.2016).

³⁵ V.G. Perry, M.D. Morris, *Who Is in Control? The Role of Self-Perception, Knowledge, and Income in Explaining Consumer Financial Behavior*, „Journal of Consumer Affairs”, 39, 2, 2005, s. 299–313; A. Lusardi, *Preparing for Retirement: The Importance of Planning Costs*, National Tax Association Proceedings 2002, s. 148–154.

³⁶ M. Penczar, *Ocena poziomu edukacji finansowej w Polsce na tle krajów UE*, [w:] *Rola edukacji finansowej w ograniczaniu wykluczenia finansowego*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2014, s. 12.

wą a zakresem i częstotliwością korzystania z produktów finansowych. Przywołać można wyniki cyklicznego badania realizowanego przez Pentor w Polsce *Postawy Polaków wobec oszczędzania*. Zgodnie z nim osoby, które uzyskiwały najwyższy wynik testu wiedzy finansowej, korzystały jednocześnie w większym zakresie z oferty produktów finansowych, np. 79% osób w tej grupie miało konto bankowe (56% w populacji), dostęp do rachunku internetowego deklarowało 47% osób (25% w populacji), lokaty miało 20% osób (10% w populacji)³⁷.

Związek między poziomem wiedzy finansowej a skalą i zakresem korzystania z produktów finansowych został potwierdzony także w badaniu *Stan wiedzy finansowej Polaków*, zgodnie z którym na poziom wiedzy istotnie wpływa stopień włączenia w system bankowy³⁸. Najsilniejszy związek zaobserwowano w przypadku ubankowienia i wiedzy obiektywnej sprawdzonej na podstawie testu wiedzy w formie quizu (korelacja $r = 0,47$; $p < 0,001$), słabszy w przypadku wiedzy relatywnej, stanowiącej odniesienie poziomu wiedzy respondenta do średniej wiedzy Polaków (korelacja $r = 0,36$; $p < 0,001$) i subiektywnej³⁹, będącej samooceną poziomu wiedzy finansowej (korelacja $r = 0,31$; $p < 0,001$). Ponadto, jak wynika z badania przeprowadzonego na zlecenie NBP, brak wiedzy na temat mechanizmów działania płatności bezgotówkowych, towarzyszące temu przesady i błędne przekonania są jedną z najważniejszych barier przed intensyfikacją korzystania z obrotu bezgotówkowego⁴⁰.

W świetle wskazanych powyżej czynników wpływających na poziom wykluczenia bankowego autorzy opracowania zdecydowali się poddać głębszej analizie występowanie zależności między wykluczeniem bankowym osób w wieku 50+ a posiadaną przez te osoby wiedzą finansową. Będzie ona rozpatrywana w dwóch wymiarach, jako wiedza finansowa teoretyczna, czyli sprowadzająca się do znajomości danego zagadnienia finansowego, oraz wiedza finansowa praktyczna, która umożliwia przeprowadzenie porównania produktów finansowych, wyliczenie podstawowych wielkości związanych z produktami finansowymi, np. kosztów i możliwych przychodów.

³⁷ Pentor, *Postawy Polaków wobec oszczędzania*, raport Fundacji Kronenberga przy Citi Handlowy, 2010, s. 9.

³⁸ Dom Badawczy Maison, *Stan wiedzy finansowej Polaków*, raport Fundacji Kronenberga przy Citi Handlowy, wrzesień 2009 r., s. 123.

³⁹ W literaturze poza wiedzą finansową teoretyczną i praktyczną niekiedy też wskazywana jest kategoria wiedzy finansowej subiektywnej, czyli opierającej się na samoocenie w zakresie poziomu posiadanej wiedzy finansowej. D. Maison, *Postawy Polaków...*, *op. cit.*, s. 70.

⁴⁰ D. Maison, *Analiza barier dotyczących korzystania z obrotu bezgotówkowego oraz wskazanie działań ograniczających te bariery*, Warszawa wrzesień 2010 r., s. 55, http://www.nbp.pl/systemplatniczy/obrot_bezgotowkowy/analiza_barier.pdf (dostęp: 12.05.2016).

3. POZIOM WIEDZY FINANSOWEJ A WŁĄCZENIE BANKOWE W WOJEWÓDZTWIE ŁÓDZKIM

3.1. Metodyka badania

Wskazane powyżej przesłanki stanowiły podstawę do przeprowadzenia badania poziomu wiedzy finansowej mieszkańców województwa łódzkiego w wieku 50+, w celu zweryfikowania hipotezy o istnieniu zależności między posiadaną wiedzą finansową a zakresem posiadania i korzystania z produktów finansowych⁴¹. Badanie zostało przeprowadzone metodą indywidualnego wywiadu osobistego *face to face* w domu respondenta (technika PAPI), na reprezentatywnej próbie 500 mieszkańców województwa łódzkiego w wieku 50+. Pomiaru wiedzy finansowej dokonano opierając się na kwestionariuszu – opracowanym przez A. Atkinson i F.-A. Messy – wykorzystywanym w badaniach poziomu wiedzy finansowej, prowadzonych na skalę międzynarodową na zlecenie OECD⁴². Badanie ankietowe odbyło się we wszystkich miastach województwa łódzkiego powyżej 20 tys. mieszkańców oraz w wybranych (wylosowanych) miastach poniżej 20 tys. mieszkańców.

Wybór województwa łódzkiego jako miejsca przeprowadzenia badania determinowany był także wynikami diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej, statystykami GUS oraz opracowaniami z zakresu demografii województwa łódzkiego, które jednoznacznie wskazują na starzenie się jego mieszkańców i występowanie zjawiska depopulacji. Zdiagnozowane problemy demograficzne w województwie łódzkim w wyżej wymienionych materiałach ocenione zostały jako najpoważniejsze w skali kraju⁴³.

⁴¹ Metoda badania oraz analiza struktury odpowiedzi została szerzej opisana w monografii I. Kuchciak, M. Świeszczak, K. Świeszczak, M. Marcinkowska, *Edukacja finansowa i inkluzja bankowa w realizacji koncepcji silver economy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014.

⁴² Kwestionariusz badania stanowił odzwierciedlenie kwestionariusza opracowanego przez OECD i International Network on Financial Education (INFE) w celu wskazania kierunków badania wiedzy finansowej w poszczególnych krajach, umożliwiających ich porównywalność pod kątem kluczowych grup społeczno-demograficznych i opracowanie krajowych strategii edukacji finansowej. A. Atkinson, F.-A. Messy, *Measuring Financial Literacy: Results of the OECD / International Network on Financial Education (INFE) Pilot Study*, OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions, OECD Publishing, 15, 2012; *OECD/INFE Toolkit to Measure Financial Literacy and Inclusion. Guidance, Core Questionnaire and Supplementary Questions*, June 2013, https://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/TrustFund2013_OECD_INFE_toolkit_to_measure_fin_lit_and_fin_incl.pdf (dostęp: 10.05.2016).

⁴³ Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego, *Plan przeciwdziałania depopulacji w województwie łódzkim*, Łódź sierpień 2015 r., s. 6–8, http://www.rcpslodz.pl/admin/zdjecia/file/2015/2015-08-24-DBA/Plan%20przeciwdzialania%20depopulacji_PDF.pdf (dostęp: 10.10.2016); Urząd Statystyczny w Łodzi, *Stan i ruch naturalny ludności w województwie łódzkim*, Łódź 2015,

Na etapie analizy uzyskanych wyników do badania zależności między wybranymi cechami wykorzystano test niezależności χ^2 (chi-kwadrat), a przy weryfikacji poszczególnych hipotez z reguły przyjmowano poziom istotności $\alpha = 0,05$ (w niektórych przypadkach zaś $\alpha = 0,1$). W przypadku występowania zależności między cechami do pomiaru siły związku wykorzystano współczynnik zbieżności V-Cramera⁴⁴. Obliczenia wykonano w programie *STATISTICA PL* oraz *MS Excel*.

3.2. Poziom wiedzy finansowej respondentów w teorii i praktyce

W literaturze przedmiotu wskazuje się na istnienie związku między cechami demograficznymi i społeczno-ekonomicznymi a poziomem wiedzy finansowej. W ramach wiedzy finansowej można wyodrębnić dwie kategorie: **wiedzę finansową teoretyczną**, czyli sprowadzającą się do znajomości danego zagadnienia finansowego, oraz **wiedzę finansową praktyczną**, która umożliwi przeprowadzenie porównania produktów finansowych, wyliczenia podstawowych wielkości związanych z produktami finansowymi, np. kosztów i możliwych przychodów. Spośród cech demograficznych i społeczno-ekonomicznych analizowane były: płeć, grupa wieku (50–59, 60–69, 70–79, powyżej 79), stan cywilny (osoba samotna, osoba w związku), wykształcenie (podstawowe, średnie, niepełne wyższe, wyższe), aktywność zawodowa (aktywny, bierny, inna odpowiedź).

Poziom **finansowej wiedzy teoretycznej** reprezentowany przez respondentów został oceniony na podstawie poprawności udzielonych przez nich odpowiedzi na pięć poniższych pytań:

- 1) Inwestycja o wysokiej stopie zwrotu charakteryzuje się wysokim ryzykiem?
- 2) Gdyby ktoś Pani/Panu zaoferował szansę zarobienia dużych pieniędzy, czy jednocześnie postrzega to Pani/Pan jako możliwość stracenia dużej kwoty pieniędzy?
- 3) Czy Pani/Pana zdaniem wysoka inflacja oznacza, że koszty życia gwałtownie wzrastają?
- 4) Czy Pani/Pana zdaniem zazwyczaj istnieje możliwość ograniczenia ryzyka podczas inwestowania na giełdzie poprzez zakup różnych akcji?
- 5) Czy Pani/Pana zdaniem istnieje wyższe prawdopodobieństwo stracenia wszystkich pieniędzy, jeśli są one przechowywane w jednym miejscu?

s. 10–20, <http://lodz.stat.gov.pl/publikacje-i-foldery/ludnosc/ludnosc-ruch-naturalny-i-migracje-w-województwie-lodzkiem-w-2015-r-,5,4.html> (dostęp: 10.10.2016).

⁴⁴ Test niezależności chi-kwadrat jest powszechnie znanym testem i można odnaleźć go w każdym podręczniku do statystyki matematycznej (podobnie jak współczynnik zbieżności V-Cramera). Warto jednak dodać, że jest to test nieparametryczny, a więc nie wymaga spełnienia żadnych założeń odnośnie do rozkładów badanych cech i może być stosowany do badania związku między cechami zarówno mierzalnymi, jak i niemierzalnymi, bez względu na skalę pomiaru cech. Hipoteza H_0 w teście zakłada, że badane cechy są niezależne, hipoteza H_1 , że badane cechy są zależne. Por. J. Józwiak, J. Podgórski, *Statystyka od podstaw...*, op. cit., s. 336–340.

Rozkład odpowiedzi na pytania z wiedzy teoretycznej przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Rozkład odpowiedzi na pytania dotyczące wiedzy finansowej – część teoretyczna (w %)

Udzielona odpowiedź	Pytanie 1	Pytanie 2	Pytanie 3	Pytanie 4	Pytanie 5
Poprawna	60,8	58,6	80,0	46,4	71,3
Niepoprawna	33,3	26,1	4,3	44,4	22,2
Nie wiem	3,8	14,4	15,0	7,6	6,3
Odmawiam odpowiedzi	2,1	0,9	0,7	1,6	0,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie: I. Kuchciak, M. Świeszczak, K. Świeszczak, M. Marcinkowska, *Edukacja finansowa...*, op. cit., s. 231.

Zdecydowana większość respondentów (od 58,6% do 80,0%) poprawnie odpowiedziała na postawione pytania teoretyczne, z wyjątkiem pytania 4 dotyczącego giełdy, w którym zarówno odsetek odpowiedzi poprawnych, jak i niepoprawnych był na zbliżonym wysokim poziomie (tabela 1). Zestawienie teoretycznej wiedzy finansowej z cechami demograficznymi i społeczno-ekonomicznymi prezentuje tabela 2.

Tabela 2. Teoretyczna wiedza finansowa według cech demograficznych i społeczno-ekonomicznych

Wyszczególnienie	Płeć	Stan cywilny	Aktywność zawodowa	Grupa wieku	Wykształcenie
Pytanie 1	niezależne $p = 0,269$ $\text{Chi}^2 = 1,22$	zależne^a $p = 0,063$ $\text{Chi}^2 = 3,45$ $\text{V-C} = 0,089$	zależne $p = 0,002$ $\text{Chi}^2 = 12,84$ $\text{V-C} = 0,170$	zależne $p = 0,001$ $\text{Chi}^2 = 16,24$ $\text{V-C} = 0,192$	zależne $p < 0,001$ $\text{Chi}^2 = 19,82$ $\text{V-C} = 0,211$
Pytanie 2	niezależne $p = 0,175$ $\text{Chi}^2 = 1,84$	niezależne $p = 0,470$ $\text{Chi}^2 = 0,52$	zależne^a $p = 0,074$ $\text{Chi}^2 = 5,22$ $\text{V-C} = 0,108$	zależne $p < 0,001$ $\text{Chi}^2 = 19,75$ $\text{V-C} = 0,212$	zależne $p < 0,001$ $\text{Chi}^2 = 16,04$ $\text{V-C} = 0,190$
Pytanie 3	niezależne $p = 0,865$ $\text{Chi}^2 = 0,03$	niezależne $p = 0,725$ $\text{Chi}^2 = 0,12$	niezależne $p = 0,129$ $\text{Chi}^2 = 4,10$	zależne $p < 0,001$ $\text{Chi}^2 = 23,34$ $\text{V} = 0,230$	zależne $p < 0,001$ $\text{Chi}^2 = 26,77$ $\text{V} = 0,245$

Tabela 2 (cd.)

Wyszczególnienie	Płeć	Stan cywilny	Aktywność zawodowa	Grupa wieku	Wykształcenie
Pytanie 4	zależne ^a $p = 0,088$ $\text{Chi}^2 = 2,91$ $\text{V-C} = 0,081$	zależne $p = 0,016$ $\text{Chi}^2 = 5,83$ $\text{V-C} = 0,115$	zależne $p = 0,007$ $\text{Chi}^2 = 9,79$ $\text{V-C} = 0,148$	zależne $p = 0,002$ $\text{Chi}^2 = 14,43$ $\text{V-C} = 0,181$	zależne $p = 0,001$ $\text{Chi}^2 = 15,57$ $\text{V-C} = 0,187$
Pytanie 5	zależne ^a $p = 0,067$ $\text{Chi}^2 = 3,36$ $\text{V-C} = 0,087$	zależne ^a $p = 0,067$ $\text{Chi}^2 = 3,35$ $\text{V-C} = 0,087$	zależne ^a $p = 0,062$ $\text{Chi}^2 = 5,57$ $\text{V-C} = 0,112$	zależne $p < 0,001$ $\text{Chi}^2 = 18,43$ $\text{V-C} = 0,204$	zależne $p < 0,001$ $\text{Chi}^2 = 21,22$ $\text{V-C} = 0,218$

^a Cechy zależne na poziomie istotności $\alpha = 0,1$, na poziomie istotności $\alpha = 0,05$ są niezależne.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania.

Wyniki testu niezależności wskazują, że teoretyczna wiedza finansowa respondentów nie zależy od ich płci (przy poziomie istotności $\alpha = 0,05$). Jest częściowo zależna od stanu cywilnego (osoba samotna, osoba w związku) i aktywności zawodowej badanych osób (aktywny, bierny, inna odpowiedź). **Natomiast najistotniejszy wpływ na poziom teoretycznej wiedzy respondentów mają dwa czynniki: grupa wieku oraz wykształcenie.** Wartości współczynnika zbieżności V-Cramera (V-C) wskazują jednak, że siła tych zależności jest słaba (0,081; 0,245).

W odniesieniu do teoretycznej wiedzy finansowej dokonano także analizy jej związku z korzystaniem z produktów bankowych. Wśród osób, które udzieliły poprawnych odpowiedzi na pytania teoretyczne, zdecydowana większość miała rachunek bieżący (blisko 80%), prawie połowa była posiadaczami kart płatniczych, niemal 1/3 respondentów z tej grupy miała rachunek oszczędnościowy, a około 1/5 korzystała z lokaty lub depozytu terminowego. W dalszej kolejności wskazywano na korzystanie z kredytów i pozostałych produktów. Udział osób, które udzieliły prawidłowych odpowiedzi, ale nie miały żadnych produktów finansowych, pozostawał na niskim poziomie i wahał się, w zależności od pytania, od 6,3% do 7,8%⁴⁵.

W kolejnym kroku analizy zweryfikowano, czy istnieje związek między wybranymi cechami demograficznymi i społeczno-ekonomicznymi a poziomem **finansowej wiedzy praktycznej** posiadanej przez respondentów – mieszkańców województwa łódzkiego w wieku 50+. Poziom wiedzy praktycznej sprawdzany był na podstawie poprawności odpowiedzi udzielonych w pięciu następujących zadaniach:

⁴⁵ I. Kuchciak, M. Świeszczak, K. Świeszczak, M. Marcinkowska, *Edukacja finansowa...*, op. cit., s. 261.

- 1) Proszę sobie wyobrazić, że 5 braci dostało 1000 zł. W przypadku gdyby bracia mieli podzielić się po równo, to ile każdy z braci powinien dostać pieniędzy?
 - 2) Proszę sobie wyobrazić, że bracia będą musieli poczekać rok na swoje udziały w 1000 zł, inflacja jest na poziomie 4%. Ile po okresie jednego roku będą w stanie kupić lub uzyskać?
 - 3) Pożyczyła/ł Pani/Pan przyjacielowi 25 zł, a on oddał Pani/Panu następnego dnia 25 zł. Jakie odsetki zapłacił od tej pożyczki?
 - 4) Załóżmy, że Pani/Pan wpłaciła/ł 1000 zł na bezpłatny (bez prowizji) rachunek oszczędnościowy z gwarantowanym oprocentowaniem 2% rocznie. Nie dokonywała Pani/Pan żadnych dalszych wpłat na ten rachunek ani wypłat. Jak dużo środków będzie na koniec pierwszego roku na rachunku?
 - 5) Jaka kwota będzie na rachunku po 5 latach, jeśli nie ma za niego żadnych opłat?
- Rozkład odpowiedzi na pytania dotyczące wiedzy finansowej praktycznej przedstawia tabela 3.

Tabela 3. Rozkład odpowiedzi na pytania dotyczące wiedzy finansowej – część praktyczna (w %)

Udzielona odpowiedź	Zadanie 1	Zadanie 2	Zadanie 3	Zadanie 4	Zadanie 5
Poprawna	91,0	46,4	84,3	55,1	33,6
Niepoprawna	2,1	32,1	2,5	12,9	38,7
Nie wiem	5,6	18,8	10,3	29,1	26,1
Odmawiam odpowiedzi	1,3	2,7	2,9	2,9	1,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie: I. Kuchciak, M. Świeszczak, K. Świeszczak, M. Marcinkowska, *Edukacja finansowa...*, op. cit., s. 236.

Zdecydowana większość respondentów (od 55,1% do 91,0%) poprawnie odpowiedziała na postawione pytania z wiedzy praktycznej, z wyjątkiem pytania 2 i 5 dotyczącego wartości pieniądza w czasie, w których zarówno odsetek odpowiedzi poprawnych jak i niepoprawnych wraz z „nie wiem”, był na wysokim poziomie. Zestawienie praktycznej wiedzy finansowej według cech demograficznych i społeczno-ekonomicznych prezentuje tabela 4.

Tabela 4. Praktyczna wiedza finansowa według cech demograficznych i społeczno-ekonomicznych

Wyszczególnienie	Płeć	Stan cywilny	Aktywność zawodowa	Grupa wieku	Wykształcenie
Zadanie 1	niezależne $p = 0,256$ $\text{Chi}^2 = 1,29$	niezależne $p = 0,244$ $\text{Chi}^2 = 1,36$	zależne $p = 0,025$ $\text{Chi}^2 = 7,40$ $\text{V-C} = 0,129$	zależne $p = 0,004$ $\text{Chi}^2 = 13,28$ $\text{V-C} = 0,173$	niezależne $p = 0,153$ $\text{Chi}^2 = 3,76$
Zadanie 2	zależne ^a $p = 0,086$ $\text{Chi}^2 = 2,95$ $\text{V-C} = 0,081$	niezależne $p = 0,633$ $\text{Chi}^2 = 0,23$	niezależne $p = 0,129$ $\text{Chi}^2 = 4,09$	niezależne $p = 0,861$ $\text{Chi}^2 = 0,75$	zależne $p < 0,001$ $\text{Chi}^2 = 30,10$ $\text{V-C} = 0,26$
Zadanie 3	niezależne $p = 0,906$ $\text{Chi}^2 = 0,01$	niezależne $p = 0,423$ $\text{Chi}^2 = 0,64$	niezależne $p = 0,964$ $\text{Chi}^2 = 0,07$	zależne $p = 0,001$ $\text{Chi}^2 = 16,35$ $\text{V-C} = 0,192$	zależne $p = 0,018$ $\text{Chi}^2 = 8,00$ $\text{V-C} = 0,134$
Zadanie 4	niezależne $p = 0,476$ $\text{Chi}^2 = 0,51$	niezależne $p = 0,983$ $\text{Chi}^2 = 0$	niezależne $p = 0,748$ $\text{Chi}^2 = 0,58$	niezależne $p = 0,135$ $\text{Chi}^2 = 5,56$	zależne $p < 0,001$ $\text{Chi}^2 = 23,47$ $\text{V-C} = 0,23$
Zadania 5	niezależne $p = 0,270$ $\text{Chi}^2 = 1,22$	niezależne $p = 0,170$ $\text{Chi}^2 = 1,88$	zależne $p = 0,003$ $\text{Chi}^2 = 11,38$ $\text{V-C} = 0,16$	zależne ^a $p = 0,083$ $\text{Chi}^2 = 6,67$ $\text{V-C} = 0,123$	zależne $p < 0,001$ $\text{Chi}^2 = 20,46$ $\text{V-C} = 0,215$

^a Cechy zależne na poziomie istotności $\alpha = 0,1$, na poziomie istotności $\alpha = 0,05$ są niezależne.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania.

Wyniki testu niezależności wskazują, że praktyczna wiedza finansowa respondentów nie zależy od ich płci oraz stanu cywilnego, jest natomiast częściowo zależna od aktywności zawodowej osób w wieku 50+ oraz przynależności do grupy wiekowej. **Natomiast najistotniejszy wpływ na poziom praktycznej wiedzy respondentów ma ich wykształcenie.** Interpretacja wartości współczynników zbieżności V-Cramera (V-C) ponownie wskazuje jednak, że siła tych zależności jest słaba (0,081; 0,260).

W celu uzupełnienia powyższych wyników zbadano, czy wiedza teoretyczna wpływa na wiedzę praktyczną. Zgodnie z oczekiwaniami, występowała zależność między prawidłowo / nieprawidłowo udzielonymi odpowiedziami na pytania teoretyczne i praktyczne. W każdym z 25 przypadków uzyskano istotny statystycznie (w wielu przypadkach nawet na poziomie istotności $\alpha = 0,01$) wynik testu nieza-

leżności χ^2 . Oznacza to, że należało odrzucić hipotezę zerową mówiącą o niezależności odpowiedzi na pytania teoretyczne i praktyczne na rzecz alternatywnej, że **występuje zależność między posiadaną wiedzą teoretyczną i praktyczną respondentów**. Obliczone współczynniki zbieżności V-Cramera (V-C) mieściły się w przedziale (0,115; 0,408) i wskazywały na umiarkowaną siłę tej zależności.

Analizie poddano również zależność sposobu wyboru produktów i usług bankowych od posiadanej wiedzy finansowej – teoretycznej i praktycznej⁴⁶. Wyniki przedstawia tabela 5.

Tabela 5. Sposób wyboru produktów i usług bankowych według posiadanej wiedzy finansowej

Udzielona odpowiedź	Wiedza finansowa				
	Pytanie 1	Pytanie 2	Pytanie 3	Pytanie 4	Pytanie 5
Sposób wyboru produktów i usług bankowych	zależne $p < 0,001$ Chi ² = 40,15 V-C = 0,302	zależne $p < 0,001$ Chi ² = 29,26 V-C = 0,258	zależne $p < 0,001$ Chi ² = 30,70 V-C = 0,264	zależne $p < 0,001$ Chi ² = 29,30 V-C = 0,258	zależne $p < 0,001$ Chi ² = 19,21 V-C = 0,209
	Zadanie 1	Zadanie 2	Zadanie 3	Zadanie 4	Zadanie 5
	zależne $p < 0,001$ Chi ² = 29,30 V-C = 0,258	zależne $p = 0,004$ Chi ² = 13,45 V-C = 0,175	zależne $p < 0,001$ Chi ² = 32,54 V-C = 0,272	zależne $p = 0,010$ Chi ² = 11,30 V-C = 0,161	zależne ^a $p = 0,061$ Chi ² = 7,37 V-C = 0,13

^a Cechy zależne na poziomie istotności alfa = 0,1.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania.

Sposób wyboru rozpatrywany był w kilku wariantach odpowiedzi, które można sprowadzić do poziomu rozważności tych decyzji. Respondenci przed podjęciem decyzji o wyborze produktów i usług bankowych mogli: {rozważać kilka produktów / pożyczek / kredytów / rachunków oferowanych przez różne instytucje finansowe}, {rozważać kilka produktów / pożyczek / kredytów / rachunków oferowanych przez jedną instytucję finansową} lub {wcale nie rozważać żadnych innych ofert produktów / pożyczek / kredytów / rachunków}, {inna odpowiedź}.

Wyniki w tabeli 5 potwierdzają, że występuje zależność między teoretyczną i praktyczną wiedzą finansową a sposobem wyboru produktów i usług bankowych. Zarówno w przypadku wiedzy teoretycznej jak i praktycznej jest to słaba-umiarkowana zależność – współczynniki zbieżności V-Cramera (V-C)

⁴⁶ Pytanie było kierowane do osób, które obecnie i w ciągu ostatnich 2 lat posiadały produkty i usługi bankowe.

mieściły się w przedziale odpowiednio: 0,209; 0,302 oraz 0,130; 0,272. Najczęściej sposób wyboru produktów i usług bankowych – w teorii i praktyce – opierał się na podejściu {rozważać kilka produktów / pożyczek / kredytów / rachunków oferowanych przez różne instytucje finansowe}.

3.3. Posiadanie produktów i korzystanie z usług bankowych

W pierwszym etapie oceny zakresu włączenia w system bankowy osób w wieku 50+ sprawdzono, czy występuje zależność między poszczególnymi cechami demograficznymi i społeczno-ekonomicznymi tych osób a faktem posiadania / korzystania przez nie z produktów / usług bankowych obecnie oraz w ciągu ostatnich 2 lat. Wymienione w kwestionariuszu produkty / usługi bankowe pogrupowano, uzyskując następujący zestaw odpowiedzi: {rachunek bankowy}, {produkty kredytowo-pożyczkowe}, {produkty oszczędnościowe}, {produkty płatnicze (rozliczeniowe)}, {nie mam żadnego i odmawiam odpowiedzi}⁴⁷. Spośród cech demograficznych i społeczno-ekonomicznych analizowane były: płeć, stan cywilny, aktywność zawodowa, grupa wiekowa, wykształcenie oraz źródła dochodów. Wyniki przedstawia tabela 6.

Poszukując powiązań między posiadaniem produktów i korzystaniem z usług bankowych (obecnie oraz w ciągu 2 lat) a cechami demograficznymi i społeczno-ekonomicznymi osób w wieku 50+, należy zauważyć, że jedynie płeć okazała się cechą nieistotną. **Pozostałe cechy, jak stan cywilny, aktywność zawodowa, grupa wieku, wykształcenie oraz źródła dochodów mają istotny wpływ na posiadanie produktów bankowych.** Współczynniki zbieżności V-Cramera (V-C) w przypadku pytania związanego z posiadaniem produktów (korzystaniem z usług) bankowych obecnie zawierały się w przedziale od 0,224 do 0,400, a w przypadku pytania dotyczącego posiadania produktów (korzystania z usług) bankowych w ciągu ostatnich 2 lat wynosiły od 0,196 do 0,367. Tym samym współczynniki wskazały na umiarkowaną siłę tych zależności.

⁴⁷ Grupowanie odpowiedzi z kwestionariusza odbyło się według schematu:

- rachunek bankowy – rachunek bieżący (rachunek oszczędnościowo-rozliczeniowy, ROR),
- produkty kredytowo-pożyczkowe – kredyt hipoteczny, pożyczka hipoteczna, kredyt bez zabezpieczenia, kredyt/pożyczka gotówkowa, mikro kredyt,
- produkty oszczędnościowe – rachunek oszczędnościowy, konto oszczędnościowe, lokaty, depozyty terminowe,
- produkty płatnicze (rozliczeniowe) – karta płatnicza (debetowa, kredytowa, obciążeniowa), karta przedpłacona (*prepaid*), płatności mobilne,
- nie mam żadnego, odmawiam odpowiedzi.

Tabela 6. Wpływ cech demograficznych i społeczno-ekonomicznych na posiadanie produktów bankowych

Wyszczególnienie	Posiadanie produktów bankowych (obecnie)	Posiadanie produktów bankowych (w ciągu ostatnich 2 lat)
Płeć	niezależne $p = 0,939$, $\text{Chi}^2 = 1,26$	niezależne $p = 0,997$, $\text{Chi}^2 = 0,34$
Stan cywilny	zależne $p = 0,001$, $\text{Chi}^2 = 21,32$, V-C = 0,224	zależne $p = 0,006$, $\text{Chi}^2 = 16,38$, V-C = 0,196
Aktywność zawodowa	zależne $p < 0,001$, $\text{Chi}^2 = 63,90$, V-C = 0,393	zależne $p < 0,001$, $\text{Chi}^2 = 53,08$, V-C = 0,357
Grupa wieku	zależne $p < 0,001$, $\text{Chi}^2 = 69,38$, V-C = 0,233	zależne $p < 0,001$, $\text{Chi}^2 = 59,24$, V-C = 0,215
Wykształcenie	zależne $p < 0,001$, $\text{Chi}^2 = 137,07$, V-C = 0,400	zależne $p < 0,001$, $\text{Chi}^2 = 116,29$, V-C = 0,367
Źródła dochodów	zależne $p < 0,001$, $\text{Chi}^2 = 55,82$, V-C = 0,256	zależne $p < 0,001$, $\text{Chi}^2 = 44,91$, V-C = 0,229

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania.

W kolejnym etapie analizy zweryfikowano, czy istnieje zależność między wiedzą na temat istnienia poszczególnych produktów / usług bankowych a ich posiadaniem obecnie lub w ciągu ostatnich 2 lat. W pierwszym przypadku w teście niezależności uzyskano następującą statystykę: $\text{Chi}^2 = 561,80$, $p < 0,001$, V-C = 0,660, w drugim zaś statystykę: $\text{Chi}^2 = 511,41$, $p < 0,001$, V-C = 0,627. **Na podstawie otrzymanych wyników można zatem stwierdzić, że występuje silna zależność między wiedzą o istnieniu produktów finansowych a korzystaniem z nich (obecnie oraz w ciągu ostatnich 2 lat).**

Z danych zebranych w wyniku badania ankietowego wynika, że rachunek bieżący (rachunek oszczędnościowo-rozliczeniowy, ROR) ma 77,0% badanej zbiorowości. Udział osób mających kartę płatniczą wynosił 40,0%. Posiadaczami rachunku oszczędnościowego jest 30,0% respondentów, a lokaty lub depozytu 14,5% badanych osób. Na dalszym miejscu znalazły się kredyt lub pożyczka gotówkowa, którą ma 12,7% respondentów. Rozkład odpowiedzi uczestników badania w przypadku zapytania o korzystanie z produktów bankowych w ciągu ostatnich dwóch lat przedstawiał się podobnie jak w poprzednim pytaniu – najwięcej wskazań ankietowanych uzyskało posiadanie rachunku bieżącego (76,8%), następnie karty płatniczej

(40,0%), rachunku oszczędnościowego (27,2%), lokaty lub depozytu (15,6%) oraz kredytu lub pożyczki gotówkowej (14,1%)⁴⁸. Wykluczonymi finansowo okazały się osoby z wykształceniem podstawowym (46,5%), zasadniczym zawodowym (30,2%), zamieszkujące tereny wiejskie (51,2%) i niewielkie miasteczka (25,6%), osiągające nieregularne dochody (45,3%).

Jako uzupełnienie powyższych analiz zweryfikowano istnienie zależności między odpowiedzialnością za podejmowanie bieżących decyzji w gospodarstwie domowym a posiadaniem produktów i usług bankowych aktualnie oraz w ciągu ostatnich 2 lat. Przyjęto w tym celu trzy możliwe odpowiedzi: {decyzję podejmuje sam ankietowany}, {decyzje podejmowane są wspólnie w gospodarstwie domowym} oraz {decyzję podejmuje inna osoba z gospodarstwa domowego}. W pierwszym przypadku w teście niezależności uzyskano wartość statystyki $\text{Chi}^2 = 97,42$, $p < 0,001$, $V-C = 0,339$, w drugim przypadku wartość statystyki $\text{Chi}^2 = 94,77$, $p < 0,001$, $V-C = 0,333$. **Użyte wyniki wskazują, że na poziomie istotności alfa = 0,05 (a nawet alfa = 0,01) występuje umiarkowana zależność między podejmowaniem decyzji finansowych a korzystaniem z produktów bankowych (włączeniem w system bankowy) obecnie oraz w ciągu ostatnich 2 lat**. Osoby, które samodzielnie podejmowały decyzje w gospodarstwie domowym lub robiły to wspólnie (z partnerem bądź innym członkiem gospodarstwa), częściej posiadały produkty bankowe (obecnie, w ciągu ostatnich 2 lat) niż osoby, które nie uczestniczyły w gospodarstwie domowym w podejmowaniu decyzji finansowych.

Respondenci zostali także zapytani o posiadanie budżetu domowego (plan wpływów i wydatków)⁴⁹. Prowadzenie budżetu traktowane jest jako jeden z podstawowych elementów zarządzania finansami domowymi, bowiem dzięki niemu możliwe jest szacowanie oszczędności i wcześniejsze przewidywanie deficytu w domowych finansach. Analizie poddano zależność między posiadaniem budżetu domowego a włączeniem w system bankowy (korzystaniem z produktów bankowych) obecnie oraz w ciągu ostatnich 2 lat. W pierwszym przypadku w teście niezależności uzyskano wartość statystyki $\text{Chi}^2 = 130,59$, $p < 0,001$, $V-C = 0,391$, w drugim przypadku wartość statystyki $\text{Chi}^2 = 136,05$, $p < 0,001$, $V-C = 0,397$. **Potwierdzono tym samym, że na poziomie istotności alfa = 0,05 (a nawet alfa = 0,01) występuje umiarkowana zależność między posiadaniem planu wpływów i wydatków, a korzystaniem z produktów bankowych (włączeniem w system bankowy) obecnie oraz w ciągu ostatnich 2 lat**. Oznacza to, że osoby sporządzające budżet domowy częściej posiadały produkty i korzystały z usług bankowych (obecnie oraz w ciągu ostatnich 2 lat).

⁴⁸ I. Kuchciak, M. Świeszczak, K. Świeszczak, M. Marcinkowska, *Edukacja finansowa...*, op. cit., s. 217–230.

⁴⁹ W pytaniu o posiadanie budżetu możliwe były odpowiedzi: {tak}, {nie, nie wiem, odmawiam odpowiedzi}.

PODSUMOWANIE

Przeprowadzone badanie ankietowe potwierdziło istnienie zależności między wybranymi cechami demograficznymi i społeczno-ekonomicznymi a włączeniem w system bankowy oraz reprezentowanym poziomem wiedzy finansowej. W przypadku mieszkańców województwa łódzkiego w wieku 50+ odnotowano niższy poziom ubankowienia wraz ze zbliżaniem się do wieku emerytalnego, pozostawianiem samotnym, nieaktywnym zawodowo, z zakończoną na niższym poziomie edukacją oraz z nieregularnymi źródłami dochodów. Reprezentowany przez respondentów poziom wiedzy finansowej osób w wieku 50+ nie odbiega znacząco od wyników dla pozostałych grup wiekowych⁵⁰ i jedynie w przypadku wiedzy finansowej praktycznej odnotowano znaczne braki.

Wyniki przeprowadzonych analiz potwierdziły, że **największy wpływ na poziom teoretycznej wiedzy finansowej ma grupa wiekowa oraz wykształcenie respondentów, a na poziom praktycznej wiedzy finansowej – wykształcenie. Ponadto występuje istotna statystycznie zależność między „teorią i praktyką”.** Na fakt posiadania produktów bankowych wpływają: stan cywilny, aktywność zawodowa, grupa wiekowa, wykształcenie oraz źródła dochodów. Ponadto istnieje istotny statystycznie związek między wiedzą na temat występowania na rynku poszczególnych produktów a ich posiadaniem.

Biorąc pod uwagę rozwój usług bankowych, starzenie się demograficzne ludności oraz związek między wiekiem a wykluczeniem finansowym, dla zapewnienia bezpieczeństwa finansowego gospodarstw domowych kluczowe staje się **skoncentrowanie na kwestii włączenia w system bankowy coraz większej liczby osób w wieku 50+ oraz podtrzymywanie ich włączenia, niezależnie od zmieniającej się z wiekiem sytuacji finansowej i zawodowej.** Ze względu na potwierdzone niedostatki w poziomie wiedzy finansowej (teoretycznej i praktycznej) jednym z rozwiązań zmierzających do poprawienia wskaźników ubankowienia powinno być podnoszenie wiedzy finansowej. Konieczne jest zatem poszukiwanie rozwiązań, dzięki którym osoby 50+ będą mogły angażować się jak najdłużej i jak najpełniej w życie społeczeństwa, a jednym z wymiarów tego zaangażowania jest także aktywność w nawiązywaniu i podtrzymywaniu relacji z bankami.

⁵⁰ Wyniki badań pierwotnych dotyczących mieszkańców województwa łódzkiego w wieku 50 lat i więcej porównano z wynikami badań przeprowadzonych według tej samej metodyki na całej populacji Polaków. Por. A. Atkinson, F.-A. Messy, *Measuring Financial Literacy...*, op. cit.

Streszczenie

Wiedza finansowa postrzegana jest jako kluczowa determinanta procesów zwiększania poziomu ubankowienia. Posiadanie wiedzy finansowej (teoretycznej i praktycznej) prowadzi do poprawy pozycji społecznej gospodarstw domowych, umiejętności korzystania z produktów bankowych, a w konsekwencji do podejmowania bardziej odpowiedzialnych i świadomych decyzji w odniesieniu do korzystania z produktów i usług bankowych.

Celem opracowania jest zbadanie zależności między poziomem wiedzy finansowej w wymiarze zarówno teoretycznym jak i praktycznym, a wybranymi cechami demograficznymi i społeczno-ekonomicznymi oraz wskazanie kluczowych czynników różnicujących zakres włączenia w system bankowy osób w wieku 50+. W pracy przedstawiono wyniki badania ankietowego przeprowadzonego na reprezentatywnej próbie 500 mieszkańców województwa łódzkiego w wieku 50+.

Słowa kluczowe: wiedza finansowa, świadomość finansowa, włączenie bankowe

Abstract

The financial education is seen as one of the key macrosocial determinants increasing the level of banking inclusion. Individuals with a good financial knowledge (theoretical and practical) are more able to improve the social position of households, ability to use banking products and consequently to manage and resolve any financial problems or opportunities connected with these products.

The aim of the paper is to explore the relationship between the level of financial knowledge (both theoretical and practical), and selected demographic and socio-economic characteristics, and identify the key factors differentiating the scope of banking inclusion of people aged 50+. The paper presents the results of a survey carried out on the representative sample of 500 inhabitants of Lodz, aged 50+.

Key words: financial knowledge, financial capability, banking inclusion

Bibliografia

Wydawnictwa zwarte

Anderloni L., *Access to Bank Account and Payment Services*, [w:] *New Frontiers in Banking Services. Emerging Needs and Tailored Products for Untapped Markets*, L. Anderloni, M.D. Braga, E.M. Carluccio (red.), Springer-Verlag Berlin-Heidelberg, 2007.

- Bywalec Cz., *Ekonomika i finanse gospodarstw domowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.
- Carbó S., Gardener E.P.M., Molyneux P., *Financial Exclusion*, Palgrave MacMillan, 2005.
- Dziawgo L. (red.), *Współczesne finanse. Stan i perspektywy rozwoju bankowości*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 2009.
- Iwanicz-Drozdowska M. (red.), *Polski rynek finansowy wobec zmian społeczno-demograficznych*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk lipiec 2009 r.
- Józwiak J., Podgórski J., *Statystyka od podstaw*, PWE, Warszawa 2006.
- Kempson E., Whyley C., *Kept Out or Opted Out? Understanding and Combating Financial Exclusion*, Bristol: Policy Press, 1999.
- Kuchciak I., Świeszczak M., Świeszczak K., Marcinkowska M., *Edukacja finansowa i inkluzja bankowa w realizacji koncepcji silver economy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014.
- Penczar M., *Ocena poziomu edukacji finansowej w Polsce na tle krajów UE*, [w:] *Rola edukacji finansowej w ograniczaniu wykluczenia finansowego*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2014.

Artykuły prasowe i okolicznościowe

- Atkinson A., Messy, F.-A., *Measuring Financial Literacy: Results of the OECD / International Network on Financial Education (INFE) Pilot Study*, *OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions*, OECD Publishing, 15, 2012.
- Demircuc-Kunt A., Klapper L., Singer D., van Oudheusden P., *Measuring Financial Inclusion: The Global Findex*, Development Research Group, Finance and Private Sector Development Team, Policy Research WP 7255, April 2015.
- Dom Badawczy Maison, *Stan wiedzy finansowej Polaków*, raport Fundacji Kronenberga przy Citi Handlowy, wrzesień 2009 r.
- European Commission, *Financial Services Provision and Prevention of Financial Exclusion*, VC/2006/0183, March 2008.
- European Commission, *Special Eurobarometer 373, Retail Financial Services*, March 2012.
- Financial Services Authority, *In or Out? A Literature and Research Review*, „Consumer Research”, 3, July 2000.
- Gloukoviezoff G., *The Caisse d'Epargne and Housholds' Financial Exclusion: Which Actions Should Be Taken and What Are the Prospects?*, Access to Finance Conference, Bruxelles: World Savings Banks Institute – The World Bank, 2004.
- Grotowska-Leder J., *Zaradny czy bezradny? Strategie życiowe współczesnych Polaków w świetle wybranych wyników badań ogólnopolskich*, Zeszyty Naukowe nr 9, PTE, Kraków 2011.
- Harasim J., *Zwyczajne płatnicze konsumentów a możliwości ograniczenia obrotu gotówkowego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie”, 2, 938, 2015.

- Iwanicz-Drozdowska M., *Wykluczenie finansowe – poważny problem społeczny*, „MBA”, nr 1, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania, Warszawa 2008.
- Iwanicz-Drozdowska M., Nowak A.K., Lewandowski A., *Preferencje polskich gospodarstw domowych w zakresie korzystania z usług finansowych. Wyniki badania ankietowego*, „Bank i Kredyt”, 10, 2008.
- Leyshon A., French S., Signoretta P., *Financial Exclusion and the Geography of Bank and Building Society Branch Closure in Britain*, „Transactions of the Institute of British Geographers”, 33, 4, 2008.
- Leyshon A., Thrift N., *Geographies of Financial Exclusion: Financial Abandonment in Britain and the United States*, „Transactions of the Institute of British Geographers, New Series”, 20, 1995.
- Lusardi A., Mitchell O.S., *The Economic Importance of Financial Literacy: Theory and Evidence*, „Journal of Economic Literature”, 52, 1, 2014.
- Lusardi A., *Preparing for Retirement: The Importance of Planning Costs*, National Tax Association Proceedings 2002.
- Musiał M., *Znaczenie wiedzy finansowej w procesie zarządzania finansami osobistymi*, „Finanse i Prawo Finansowe. Journal of Finance and Financial Law”, III, 1, 2016.
- NBP, *Diagnoza stanu wiedzy ekonomicznej Polaków oraz obszarów realnych potrzeb edukacyjnych w tym zakresie. Raport z badania*, Departament Edukacji i Wydawnictw NBP, Warszawa wrzesień 2015 r.
- NBP, *Ocena funkcjonowania polskiego systemu płatniczego w II półroczu 2015 roku*, Departament Systemu Płatniczego, Warszawa 2016 r.
- OECD, *Improving Financial Literacy: Analysis of Issues and Policies*, OECD Publishing, 2005.
- Pentor, *Postawy Polaków wobec oszczędzania*, raport Fundacji Kronenberga przy Citi Handlowy, 2010.
- Perry V.G., Morris M.D., *Who Is in Control? The Role of Self-Perception, Knowledge, and Income in Explaining Consumer Financial Behavior*, „Journal of Consumer Affairs”, 39, 2, 2005.
- Postawy Polaków wobec oszczędzania*, raport Fundacji Kronenberga przy Citi Handlowy, TNS Polska, październik 2013 r.
- Rytelewska G., Kłopotcka A., *Wpływ czynników demograficznych na poziom i strukturę oszczędności gospodarstw domowych w Polsce*, „Bank i Kredyt”, 41, 1, 2010.
- Social and Enterprise Development Innovations (SEDI), *Financial Capability and Poverty Discussion Paper*, July 2004.
- Zdanowska M., *Financial capability – zdolność zarządzania finansami osobistymi*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Problemy Zarządzania, Finansów i Marketingu”, 21, 2012.

Materiały internetowe

- Basel Committee on Banking Supervision, *Range of practice in the regulation and supervision of institutions relevant to financial inclusion*, Bank for International Settlements, January 2015, <http://www.bis.org/bcbs/publ/d310.pdf>
- Eurostat, *Population and Population Change Statistics*, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Population_and_population_change_statistics
- IFC Report, *Measures of financial inclusion – a central bank perspective 2015 Survey conducted by the Irving Fisher Committee on Central Bank Statistics (IFC)*, Bank for International Settlements, June 2016, http://www.bis.org/ifc/publ/ifc_finan_inclu.pdf
- Koźliński T., *Zwyczajne płatnicze Polaków*, Narodowy Bank Polski Departament Systemu Płatniczego, Warszawa maj 2013 r., [http://www.nbp.pl/systemplatniczy/zwyczajne_platnicze_Polakow.pdf](http://www.nbp.pl/systemplatniczy/zwyczajne_platnicze/zwyczajne_platnicze_Polakow.pdf)
- Maison D., *Analiza barier dotyczących korzystania z obrotu bezgotówkowego oraz wskazanie działań ograniczających te bariery*, Warszawa wrzesień 2010 r., http://www.nbp.pl/systemplatniczy/obrot_bezgotowkowy/analiza_barier.pdf
- Maison D., *Badanie postaw Polaków powyżej 60. roku życia wobec obrotu bezgotówkowego*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2012.
- Maison D., *Postawy Polaków wobec obrotu bezgotówkowego. Raport z badania 2013 i analiza porównawcza z danymi z 2009 roku*, Warszawa grudzień 2013 r., http://www.nbp.pl/systemplatniczy/obrot_bezgotowkowy/Postawy-Polakow-wobec-obrotu-bezgotowkowego-2013-Raport.pdf
- Monitor Bankowy*, listopad 2014, https://zbp.pl/public/repozytorium/wydarzenia/images/listopad_2014/konferencja_prasowa/mb_1114.pdf
- OECD/INFE Toolkit to Measure Financial Literacy and Inclusion. Guidance, Core Questionnaire and Supplementary questions*, June 2013, https://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/TrustFund2013_OECD_INFE_toolkit_to_measure_fin_lit_and_fin_incl.pdf
- Parlament Europejski, *Sprawozdanie w sprawie ochrony konsumenta: poprawa edukacji konsumenckiej i wiedzy na temat kredytów i finansów*, 2007/2288(INI), Komisja Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2008-0393+0+DOC+XML+V0//PL>
- Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego, *Plan przeciwdziałania depopulacji w województwie łódzkim*. Łódź sierpień 2015 r., http://www.rcpslodz.pl/admin/zdjecia/file/2015/2015-08-24-DBA/Plan%20przeciwdzialania%20depopulacji_PDF.pdf
- Urząd Statystyczny w Łodzi, *Ludność, ruch naturalny i migracje w województwie łódzkim w 2015 r.*, Łódź 2015, <http://lodz.stat.gov.pl/publikacje-i-foldery/ludnosc/ludnosc-ruch-naturalny-i-migracje-w-wojewodztwie-lodzki-w-2015-r-,5,4.html>

Miscellanea

*Maria Michalina Sadłocha**

BANKI W OCZACH MŁODZIEŻY LICEALNEJ NA PODSTAWIE BADANIA ANKIETOWEGO

WSTĘP

Banki należą do instytucji, których funkcjonowanie jest regulowane wieloma – często rygorystycznymi – przepisami. Ich celem jest z jednej strony zapewnienie stabilności i bezpieczeństwa działalności banków, z drugiej przejrzystość i ochrona interesów klientów. Duże znaczenie dla stabilności działalności banków ma dobra opinia i zaufanie społeczne. Ich poziom, jak i czynniki na niego wpływające, są systematycznie monitorowane przez banki oraz inne instytucje publiczne. Z przeprowadzonego wiosną 2016 roku przez TNS Polska na zlecenie ZBP badania dotyczącego wizerunku polskiego sektora bankowego wynika, że 48% osób powyżej 15 roku życia ma dobrą ogólną opinię o sektorze bankowym (złą deklarowało 10%), natomiast zaufanie do banków deklarowało ponad 61% ankietowanych¹. Wśród dostępnych badań trudno odnaleźć wyniki dotyczące stosunku młodzieży szkół ponadgimna-

* Maria M. Sadłocha jest studentką New York University (NYU), New York USA, absolwentką Liceum Ogólnokształcącego im. Stefana Batorego w Warszawie. Autorka składa serdeczne podziękowania Wicedyrektorowi Liceum im. Stefana Batorego panu Krzysztofowi Ściechowskiemu za okazaną życzliwość, nauczycielom za wyrozumiałość i zgodę na przeprowadzenie ankiet w trakcie prowadzonych przez nich zajęć, a także wszystkim kolegom i koleżankom, którzy wzięli udział w badaniu.

¹ W badaniach tych wyróżniono m.in. przedział wiekowy 15–19 lat, a w przypadku statusu zawodowego respondenta wydzielono grupę uczniowie i studenci mieszczącą się w grupie wiekowej 15–24 lata. *Reputacja polskiego sektora bankowego 2016*, https://zbp.pl/public/repozytorium/wydarzenia/images/kwiecien_2016/konferencja/2016_04_27_slajdy_na_konferencje_v3_3.pdf

zjalnych (grupa wiekowa 15–19 lat) do sektora bankowego, czy jej opinii na temat banków. W przeprowadzonych ogólnopolskich badaniach dotyczących stosunku społeczeństwa do banków, oceny poziomu wiedzy ekonomicznej i korzystania z usług bankowych, analizą objęto grupę wiekową 15–24 lata lub grupę społeczno-zawodową – uczniowie i studenci². Jedynym dostępnym w Internecie opracowaniem obejmującym uczniów szkół ponadgimnazjalnych jest raport z ogólnopolskiego badania dotyczącego aktywności finansowej dzieci i młodzieży w Polsce³.

Usługi bankowe dla dzieci i młodzieży związane z prowadzeniem rachunku bankowego występują obecnie w ofercie niemal każdego banku. W dłuższej perspektywie może to służyć bankom do pozyskania na dłużej dochodowego klienta. Mając na uwadze, że grupa młodzieży ponadgimnazjalnej obejmuje osoby kończące 18 lat, mogące już samodzielnie otworzyć rachunek, a tym samym zdecydować o wyborze banku, dziwi małe zainteresowanie ze strony banków opinią i zaufaniem tej grupy klientów. Tym bardziej, że od kilku lat systematycznie w środkach masowego przekazu pojawiają się informacje o nierzetelnym i nieprofesjonalnym zachowaniu banków wobec klientów, zaś poprawa nadszarpniętego wizerunku jest bardzo trudna w drodze krótkoterminowych przedsięwzięć. Na tle dostępnych w mediach opinii o polskim sektorze bankowym, Autorka postanowiła rozpoznać opinię i stosunek młodzieży do banków na przykładzie uczniów liceum, do którego uczęszczała.

1. CHARAKTERYSTYKA BADANIA

Badanie przeprowadzono wśród uczniów Liceum Ogólnokształcącego im. Stefana Batorego w Warszawie. Jego celem było poznanie opinii oraz nastawienia uczniów tej szkoły do banków działających w Polsce. Natomiast przy analizie wyników, gdzie to tylko było możliwe, porównano otrzymane wyniki z wynikami innych badań, np. dla grupy wiekowej 15–24 lata czy grupy społeczno-zawodowej uczniowie/studenci, wskazując na stwierdzone podobieństwa i różnice.

² M.in.: *Diagnoza Społeczna 2015. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*, J. Czapiński, T. Panek (red.), Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa 2015; *Stan wiedzy świadomości ekonomicznej Polaków*, badanie zrealizowane przez Konsorcjum Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia” i Grupa IQS dla Departamentu Edukacji i Wydawnictw NBP, Warszawa 2015; T. Koźliński, *Wybrane wyniki badania Polaków nt. Korzystania z usług bankowych i płatności 2016*, Narodowy Bank Polski, Departament Systemu Płatniczego, styczeń 2017, Raporty Fundacji Kronenberga przy Citi Handlowy.

³ Badanie zawiera informacje dotyczące dochodów, oszczędności oraz korzystania z usług bankowych. Objęto nim m.in.: 1800 uczniów – po 600 z każdego typu szkoły (podstawowej, gimnazjalnej oraz ponadgimnazjalnej). W szkołach ponadgimnazjalnych badaniem objęci zostali tylko uczniowie klas drugich. *Aktywność finansowa dzieci i młodzieży w Polsce. Wyniki badania ilościowego*, Konsorcjum: Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia” i IQS-Quant Group, Warszawa listopad 2014.

Dobór respondentów był podyktowany głównie stosunkowo łatwą dostępnością ankietowanych osób (tzw. próba okolicznościowa) oraz możliwościami organizacyjno-technicznymi przeprowadzenia ankiety. Specyfika grupy respondentów – uczniów liceum znajdującego się w pierwszej dziesiątce najlepszych liceów ogólnokształcących w Polsce oraz Rankingu Maturalnego – może rzutować na uzyskane wyniki, ale jednocześnie może być ciekawym punktem odniesienia do podobnych analiz w innych środowiskach.

Metodą zastosowaną w badaniu była ankietyzacja, która została przeprowadzona wśród licealistów na podstawie wcześniej przygotowanego kwestionariusza składającego się z 16 pytań, w tym:

- ❖ 11 pytań jednokrotnego i wielokrotnego wyboru, z możliwością dodania komentarza w przypadku wyboru opcji „inne”,
- ❖ 4 pytań otwartych,
- ❖ 1 pytania z prośbą o uszeregowanie odpowiedzi według stopnia ważności.

Pytania dotyczyły korzystania z usług bankowych, źródeł dochodów, wiedzy o sektorze bankowym oraz postrzegania banków.

Badanie miało charakter anonimowy, a zostało przeprowadzone w czerwcu i lipcu 2016 roku w formie ankiety papierowej lub elektronicznej. Forma papierowa dotyczyła uczniów klas I i II i była przeprowadzona podczas zajęć w czerwcu – przed zakończeniem roku szkolnego. Natomiast forma elektroniczna ankiety została przeprowadzona za pośrednictwem portalu społecznościowego Facebook i była skierowana do uczniów klas trzecich.

**Tabela 1. Charakterystyka badanej grupy uczniów
Liceum im. Stefana Batorego w Warszawie**

Klasa	Wypełnione ankiety		Płeć respondentów ^a				Edukacja finansowo-ekonomiczna (zajęcia w szkole)			
			K		M		Nie		Tak, w liceum	
	Liczba	%	Liczba	%	Liczba	%	Liczba	%	Liczba	%
I	43	28,9	25	16,2	18	11,7	1	0,7	42	28,2
II	95	63,7	74	48	23	14,9	2	1,3	93	62,4
III	11	7,4	7	4,6	7	4,6	2	1,3	9	6,1
Razem	149	100	106	68,8	48	31,2	5	3,3	143	96,7

^a Różnica między liczbą ankiet a sumą ankietowanych według płci wynika z zakreślenia przez 5 osób obu płci. W ankiecie nie zastosowano więcej opcji w tym zakresie, co staje się coraz powszechniejsze. Facebook już w 2014 roku w wersji anglojęzycznej umożliwił wybór jednej z ponad 50 opcji płci.

Źródło: opracowanie własne.

Ankiety wypełniło 149 uczniów, przy czym najwięcej wśród uczniów klas drugich, a najmniej klas trzecich (por. tabela 1).

Z rozmów z niektórymi potencjalnymi respondentami wynikało, że do stosunkowo niskiej zwrotności ankiety elektronicznej wśród uczniów klas trzecich przyczynił się głównie okres przeprowadzenia ankiety (po zakończeniu roku szkolnego i w czasie rekrutacji na studia). Trzeba uwzględnić, że wypełnianie ankiet nie należy do ulubionych zajęć młodzieży, co było widoczne podczas przeprowadzanej ankietyzacji w klasach. Nieliczni uczniowie odmówili wypełnienia ankiety, ale w przypadku pozostałych brak odpowiedzi odnotowano tylko kilka razy. Ponadto uczniowie chętnie dodawali komentarze odnoszące się do poszczególnych zagadnień, które wyjaśniały często dokonany wybór odpowiedzi.

Zdecydowaną przewagę wśród ankietowanych stanowili uczniowie klas II (63%), a z uwagi na płeć – kobiety (69%). Prawie 97% licealistów deklaroowało, że w trakcie nauki szkolnej miało zajęcia z ekonomii (podstawy przedsiębiorczości, finanse osobiste, ekonomia w praktyce itp.)⁴. Tak wysoki odsetek uczniów deklarujących zajęcia z ekonomii, to bez wątpienia zasługa programu nauczania w szkole, do której uczęszczają. Wszyscy wskazali bowiem, że zajęcia z ekonomii były w liceum, chociaż do wyboru w pytaniu mieli także szkołę podstawową i gimnazjum. Często podkreśla się, jak ważna jest edukacja ekonomiczna w trakcie nauki szkolnej i jak duży wpływ ma na poziom wiedzy i świadomości ekonomicznej. Wyższy poziom wiedzy ekonomicznej to przesłanka podejmowania świadomych i odpowiedzialnych decyzji ekonomicznych oraz ograniczania zjawiska wykluczenia czy nadmiernego zadłużania⁵.

2. ZACHOWANIA FINANSOWE

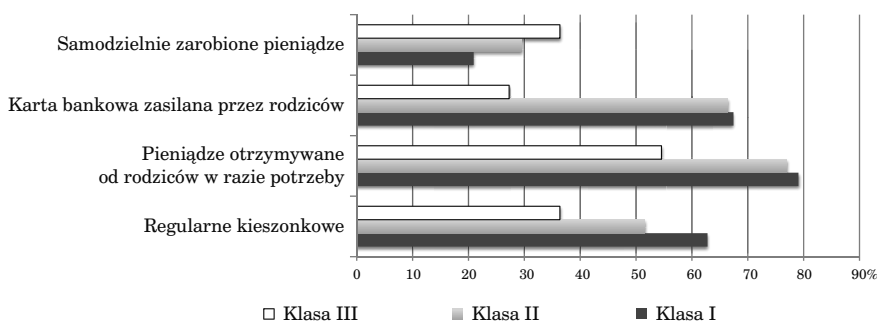
Wszyscy badani uczniowie deklarowali, że dysponują pieniędzmi na własne wydatki⁶. Głównie są to środki otrzymywane od rodziców, chociaż ponad 1/4 ankietowanych także samodzielnie zarabia na własne wydatki (zob. rysunek 1).

⁴ W badaniu *stanu wiedzy i świadomości ekonomicznej Polaków w grupie wiekowej 15–24 lata* takie zajęcia deklaroowało 46%. Był to zarazem najwyższy wynik wśród wszystkich wydzielonych w badaniu grup wiekowych. *Stan wiedzy i świadomości ekonomicznej Polaków*, s. 59.

⁵ M. Penczar, *Edukacja a wykluczenie finansowe – przyczyny i mechanizmy działania*, [w:] *Rola edukacji finansowej w ograniczaniu wykluczenia finansowego*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2014, s. 45–58.

⁶ W przypadku badania aktywności finansowej dzieci i młodzieży w Polsce, uwzględniającego tylko uczniów klas drugich szkoły ponadgimnazjalnej, dysponowanie pieniędzmi na własne wydatki zadeklaroowało 76%; przy czym regularne kieszonkowe deklaroowało 35% ankietowanych, a na wsparcie finansowe rodziców może liczyć 45% wszystkich ankietowanych. Porównując do tych wyników odpowiedzi udzielone tylko przez uczniów klas drugich, widoczne są wyraźne różnice. Zdecydowanie więcej drugoklasistów w badanym liceum otrzymuje regularnie kieszon-

Rysunek 1. Źródła finansowania wydatków licealistów, w podziale na klasy



Źródło: opracowanie własne.

Możliwość zaznaczenia kilku odpowiedzi oraz uszeregowanie ich według stopnia ważności pozwoliło ustalić, że:

- ❖ 54% wszystkich ankietowanych otrzymuje regularne kieszonkowe; 76% może liczyć na wsparcie rodziców, kiedy tego potrzebują; 64% dysponuje kartą bankową zasilaną przez rodziców; prawie 28% samodzielnie zarabia na własne wydatki,
- ❖ 28% ankietowanych dysponuje środkami finansowymi tylko z jednego źródła, pozostali z dwóch i więcej,
- ❖ dla uczniów, którzy otrzymują kieszonkowe, stanowi ono podstawowe źródło pokrywania własnych wydatków, a pozostałe możliwości traktowane są jako dodatkowe,
- ❖ dla 30% ankietowanych podstawowe źródło pokrywania własnych wydatków stanowią pieniądze otrzymywane od rodziców, zawsze kiedy potrzebują, a dla 10% – karta bankowa zasilana przez rodziców; przy czym aż połowa z nich (20%) nie dysponuje pieniędzmi z innych źródeł – nie otrzymuje regularnie kieszonkowego ani nie zarabia samodzielnie,
- ❖ 7% uczniów ma do dyspozycji tylko kieszonkowe, 10% – tylko środki otrzymywane od rodziców po zgłoszeniu takiej potrzeby, 5% dysponuje tylko kartą bankową zasilaną przez rodziców, a 2,7% ma do dyspozycji tylko samodzielnie zarobione pieniądze (są to wyłącznie uczniowie klas trzecich).

Z analizy wynika, że niewielu uczniów badanego liceum ma silne ograniczenia finansowe i nawet kiedy otrzymują regularnie kieszonkowe, mogą liczyć na dodatkowe wsparcie rodziców. Największy odsetek takich uczniów charakteryzuje klasy I, a najmniejszy klasy III. Dość powszechnie przyjmuje się, że systematycz-

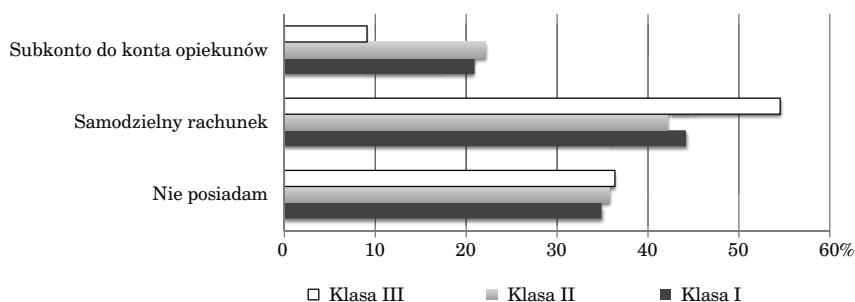
kowe, a 72% z nich dysponuje dodatkowo pieniędzmi otrzymywanymi od rodziców. *Aktywność finansowa dzieci i młodzieży w Polsce...*, op. cit., s. 8–9.

nie wypłacane kieszonkowe, a także konto pod nadzorem rodziców, uczy dzieci i młodzież zarządzania finansami, a przynajmniej oszczędzania. Mając to na uwadze, można raczej negatywnie ocenić stosunkowo dużą dostępność do środków finansowych rodziców, nawet gdy ci ostatni mają kontrolę nad wydatkami swoich dzieci (przynajmniej co do kwot). Pozytywnie natomiast to, że mimo dostępności środków finansowych, aż 28% ankietowanych dysponuje samodzielnie zarobionymi pieniędzmi – największy odsetek uczniów klas trzecich (ponad 36%).

Ponad 64% ankietowanych deklaroowało posiadanie rachunku w banku – samodzielnego lub jako subkonto do konta rodziców. Wynik ten zdecydowanie przewyższa wartości otrzymane w ogólnopolskim badaniu aktywności finansowej młodzieży dla klas drugich szkół ponadgimnazjalnych. W nim tylko 24% wszystkich ankietowanych zadeklarowało, że ma konto bankowe⁷. Natomiast w przypadku badania dotyczącego korzystania z usług bankowych i płatności, posiadanie konta osobistego w grupie wiekowej 18–24 lata deklaroowało 58% ankietowanych⁸.

Odsetek uczniów dysponujących rachunkiem niewiele różni się między klasami (zob. rysunek 2). Ale uwzględniając rodzaj rachunku, różnice są już wyraźne. Samodzielny rachunek ma znacznie większy odsetek uczniów klasy III niż klas I i II. Jest to zrozumiałe z uwagi na osiągnięcie przez nich pełnoletności, a tym samym możliwość samodzielnego otwarcia konta, wraz z wyborem banku zgodnie z własnymi preferencjami. Z doświadczenia oraz z rozmów z rówieśnikami wynika, że nawet w przypadku, kiedy inicjatywa założenia rachunku wychodziła od dziecka, to o wyborze banku z reguły decydowali rodzice. Najczęściej był to bank lub jeden z banków, z którego usług sami korzystali.

Rysunek 2. Struktura odpowiedzi na pytanie dotyczące posiadania rachunku bankowego w podziale na klasy



Źródło: opracowanie własne.

⁷ *Ibidem*, s. 13.

⁸ T. Koźliński, *Wybrane wyniki badania Polaków nt. Korzystania z usług...*, op. cit.

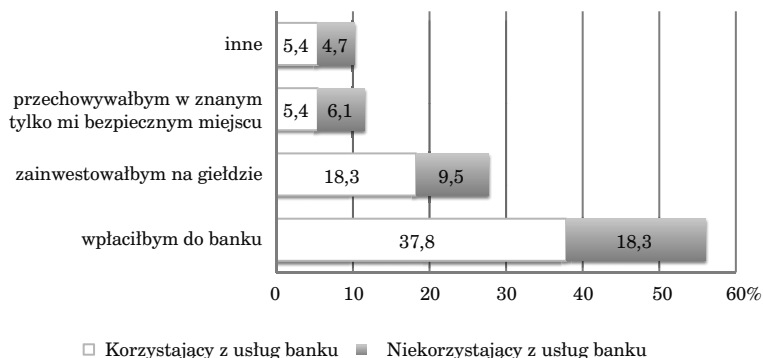
Konta bankowego nie ma 36% ankietowanych, w tym:

- ❖ 43% licealistów, którzy otrzymują systematycznie kieszonkowe,
- ❖ 49% licealistów, którzy samodzielnie zarabiają na własne wydatki.

Ponad 65% licealistów korzysta z kart bankowych, głównie debetowych (90% z nich). Natomiast korzystanie z kart kredytowych (limit dzienny 200–500 zł) deklarowały osoby mające własny rachunek. 5% ankietowanych nie mających rachunku bankowego korzysta z debetowej karty bankowej wydawanej do konta rodziców lub karty prepaidowej. Z tego wynika, że ponad 64% ankietowanych korzysta co najmniej z dwóch produktów bankowych i jest to wynik zdecydowanie wyższy niż w dostępnych wynikach badań ogólnopolskich⁹.

Zaskakujące są odpowiedzi dotyczące zagospodarowania nadwyżek pieniężnych. Ponad 11% ankietowanych jest zwolennikami przechowywania pieniędzy w znanym tylko im bezpiecznym miejscu¹⁰, a wśród nich jest aż 47% korzystających z usług bankowych (zob. rysunek 3). Największy odsetek przechowujących pieniądze stanowili uczniowie klas I. Natomiast uczniowie klas III w ogóle nie brali pod uwagę takiej możliwości.

Rysunek 3. Struktura preferencji w zakresie zagospodarowania nadwyżek pieniędzy, w podziale na osoby korzystające i niekorzystające z usług banków



Źródło: opracowanie własne.

⁹ W ogólnopolskim badaniu stanu wiedzy i świadomości dla grupy wiekowej 15–24 lata, w której mieszczą się ankietowani licealiści – korzystanie z 2 do 4 produktów bankowych zadeklarowało 51% respondentów. *Stan wiedzy świadomości ekonomicznej Polaków...*, op. cit., s. 30.

¹⁰ W badaniu opinii na temat oszczędzania aż 13% respondentów deklarowało, że trzyma oszczędności w domu. *Oszczędzanie długoterminowe – opinie, postawy i oczekiwania polskiego społeczeństwa*, Raport z badania. TNS Polska dla Związku Banków Polskich, listopad 2014, https://zbp.pl/public/repozytorium/wydarzenia/images/listopad_2014/konferencja_prasowa/Raport_2014_11_25_oszczedzanie_dlugoterminowe_pelny.pdf, s. 8.

W przypadku klas II największy odsetek (ponad 65%) deklarowało, że nadmiar pieniędzy wpłaciłoby do banku. **Wśród 56%** wszystkich ankietowanych, którzy wskazali tę opcję, 68% dysponuje rachunkiem bankowym. Na inwestycje giełdowe natomiast wskazał największy odsetek uczniów klas III, ale i ponad 1/3 uczniów klas I. W przypadku odpowiedzi 'inne', uczniowie najczęściej wymieniali:

- ❖ inwestycje w nieruchomości, dzieła sztuki czy złoto,
- ❖ zaangażowanie w startupy,
- ❖ zakup jednostek funduszy inwestycyjnych,
- ❖ rozpoczęcie działalności gospodarczej.

Prawie 5% deklarowało wydanie pieniędzy dla przyjemności czy oddanie biednym, a nieliczni, że nadmiar pieniędzy w ich przypadku jest sytuacją niemożliwą. Żaden ankietowany nie wybrał możliwości udzielenia pożyczki znajomym na korzystnych dla niego warunkach, a tylko kilka osób wskazało na więcej niż jedną opcję. Preferencje ankietowanych różnią się znacznie między klasami I i II a III. Trzecioklasiści wskazali w pierwszej kolejności na inwestycje giełdowe, potem inne możliwości inwestycyjne (w tym przeważały inwestycje w nieruchomości), a na końcu ulokowanie pieniędzy w banku. Natomiast dla pozostałych klas preferencje były zgodne z rysunkiem 3. Interesujące jest to, że zdecydowanie większy odsetek uczniów klas I niż klas II nadwyżki pieniędzy zainwestowałoby na giełdzie, jak i we własną działalność gospodarczą.

3. BANKI I DZIAŁALNOŚĆ BANKOWA

Zdecydowanej większości respondentów (77%) słowo „bank” kojarzy się bardzo praktycznie, bo z podmiotem świadczącym usługi związane z pieniędzmi – głównie usługami depozytowo-kredytowymi (63%). 14% ankietowanych poza podstawowymi usługami banku wskazało także usługi z zakresu pośrednictwa finansowego, działalności inwestycyjnej, leasingowej czy walutowej. Dla 5% respondentów **słowo „bank” kojarzyło się z konkretnymi nazwiskami – najczęściej Petru, Balcerowicz, Kondrat czy Belka**. Co ciekawe, mimo że w wielu reklamach banków występują aktorzy i inni celebryci, to nazwisko Marka Kondrata (bynajmniej nie należącego do aktorów młodego pokolenia) było wymienione jako jedyne i to kilka razy. Ponadto w przypadku kojarzenia słowa „bank” z konkretnym bankiem pojawiały się takie banki, jak PKO BP SA, PeKaO SA, Alior, NBP. 27% respondentów wpisało takie skojarzenia, jak:

- ❖ wszechobecne reklamy,
- ❖ napady i rabunki,
- ❖ kredyty frankowe,
- ❖ miejsce pracy rodzica czy innego krewnego,
- ❖ garnitury i skórzane teczki,

- ❖ chciwość i spekulacja,
- ❖ nowoczesne budynki,
- ❖ Amber Gold,
- ❖ powaga i odpowiedzialność,
- ❖ bezpieczne przechowywanie środków.

Analiza ujawnionych skojarzeń młodzieży ze słowem „bank” wskazuje, że mają one związek z najbliższym otoczeniem, a także z aktualnymi wydarzeniami na rynku finansowym, w szczególności zaś widoczne jest „echo” doniesień medialnych.

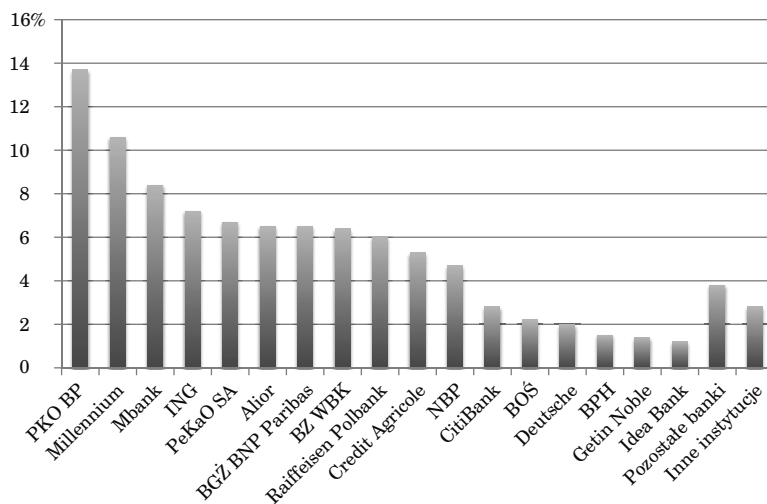
Z wszystkich ankietowanych tylko 22 osoby (14,8%) nigdy nie były w banku, a 79% było w banku więcej niż raz. Przy czym w banku nie było ok. 10% licealistów deklarujących posiadanie rachunku bankowego i 22% tych, którzy deklarowali brak rachunku bankowego. Na pytanie dotyczące różnic w wyglądzie placówki bankowej i innych znanych miejsc handlowo-usługowych (np. punktów operatorów komórkowych, sklepów ze sprzętem elektronicznym) odpowiedziało 85,2% respondentów. Udzielone odpowiedzi podzielono na grupy obejmujące różnice dotyczące:

- ❖ organizacji pracy – zwróciło na nią uwagę najwięcej osób (ponad 26% ankietowanych) – wskazywano na wydzielone stanowiska do obsługi klientów, wyposażenie każdego stanowiska w komputer, dyskretne załatwianie spraw, zapewnienie prywatności, ale także długie kolejki,
- ❖ bezpieczeństwa – w tym przypadku zwracano uwagę na strażników, zainstalowane kamery i czujniki, alarmy, grube szyby (ok. 12% ankietowanych),
- ❖ wystroju – charakterystyka wystroju zdominowana została przez takie określenia, jak: czystość, nowoczesność, ekskluzywność, elegancja, duża przestrzeń i wygoda, kolorystyka zgodna z logo banku, ale też chłodna atmosfera i nieprzyjazność (10% ankietowanych),
- ❖ pracowników obsługi (9% ankietowanych) – pracowników określano jako profesjonalnych, pomocnych, uprzejmych, elegancko ubranych, ale także, i to wielokrotnie, sztywnych.

Aż 23% respondentów uważało, że bank niczym nie różni się od innych placówek handlowo-usługowych, a wśród nich dominowały osoby, które były w banku więcej niż raz. Banki zrównywano również z biurami turystycznymi, urzędami czy pocztą. W kilku przypadkach pojawił się komentarz, że bank to jedyne miejsce, gdzie po wejściu nie wiadomo, do kogo podejść, czy takie, w którym człowiek czuje się skrępowany.

pozytywnie zaskakują odpowiedzi na pytanie dotyczące znajomości banków w Polsce. Mimo stosunkowo ograniczonego czasu na wypełnienie kwestionariusza, aż ok. 10% ankietowanych wymieniło ponad 10 banków, a najwięcej ankietowanych (68%) wymieniło od 4 do 9 banków. Wśród wymienionych nazw (razem 846) najczęściej pojawiał się bank PKO BP SA, Millennium, MBank, ING (zob. rysunek 4).

Rysunek 4. Najczęściej wymieniane przez respondentów banki w Polsce



Źródło: opracowanie własne

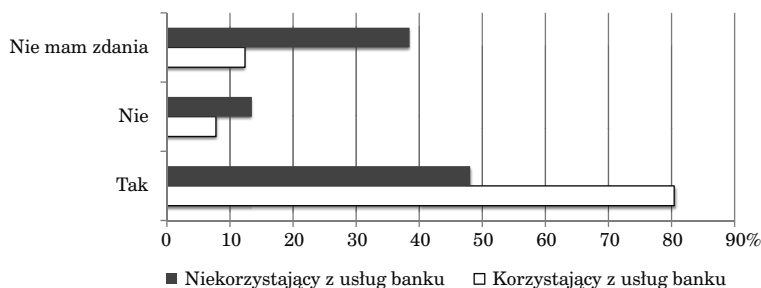
Licealiści nie mieli najmniejszego problemu z odpowiedzią na pytanie, co mogą załatwić w banku. 75% wymieniło podstawowe czynności depozytowo-kredytowe i rozliczeniowe. Prawie 16% ankietowanych wymieniło dość szeroki zakres usług – oprócz podstawowych jeszcze inne, m.in.: operacje walutowe, czekowe, inwestycje w papiery wartościowe, leasing, fundusze inwestycyjne, wymianę zniszczonych pieniędzy, skrytki sejfowe czy wnioski 500 plus. Przy czym należy zauważyć, że ponad 90% z nich było więcej niż raz w banku, a ponad 78% korzysta z usług bankowych (rachunek, karta bankowa). Były również odpowiedzi typu: wszystkie usługi finansowe, wszystko związane z pieniędzmi, czy też bardziej niestandardowe, jak: rozstrój nerwowy lub strata pieniędzy.

Należy zaznaczyć, że cztery z pięciu zadanych w tym bloku pytań były pytaniami otwartymi, a udzielone odpowiedzi świadczą o dobrej orientacji uczniów w badanym zakresie. Respondenci wiedzą, jakie podstawowe usługi banki oferują, korzystają z nich, widzą różnice między bankami, a także zwracają uwagę na doniesienia medialne dotyczące sektora.

Bezpieczeństwo. W odpowiedziach na pytania otwarte dotyczące skojarzeń ze słowem „bank” oraz cech wyróżniających bank od innych podmiotów handlowo-usługowych na rynku, ponad 10% ankietowanych zwróciło uwagę na bezpieczeństwo, a kilka osób wymieniło odpowiedzialność. Na pytanie, czy powiedzenie „pewne jak w banku” jest aktualne – pozytywnie odpowiedziało niespełna 30%

ankietowanych (50% uznało powiedzenie za nieaktualne, a 20% nie miało na ten temat zdania). Grupa ponad 30% ankietowanych, którzy uznali powiedzenie „pewne jak w banku” za nieaktualne, jednocześnie uznała swoje pieniądze w banku za bezpieczne. Natomiast 8% ankietowanych jednocześnie zanegowało aktualność powiedzenia i bezpieczeństwo pieniędzy w banku (zob. rysunek 5).

Rysunek 5. Struktura odpowiedzi na pytanie, czy pieniądze w banku są bezpieczne, w podziale na osoby korzystające i niekorzystające z usług banków



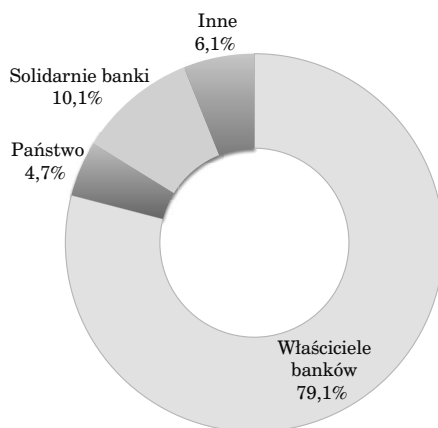
Źródło: opracowanie własne.

Dla ankietowanych bezpieczeństwo pieniędzy w banku jest przede wszystkim postrzegane przez pryzmat wyższych standardów technicznych zabezpieczeń placówek bankowych czy dostępu do konta. Z tego względu zdeponowanie pieniędzy w banku może jawić się jako bezpieczniejsze niż przechowywanie ich w domu czy noszenie w portfelu. Poza tym powiedzenia „pewne jak w banku”, czy „masz to jak w banku”, nie odnosi się tylko do bezpieczeństwa środków pieniężnych, ale do całej działalności bankowej, stosunku do klienta, a przede wszystkim niezawodności. Tak też przypuszczalnie jest postrzegane przez ankietowanych. Bank może odmówić udzielenia kredytu albo pożyczki, natomiast zniknięcie pieniędzy z konta wydaje się mało prawdopodobne.

Zaskakująca jest duża zgodność odpowiedzi dotyczących ponoszenia kosztów zwrotu pieniędzy klientów w przypadku upadłości banku (zob. rysunek 6).

W kategorii inne uczniowie wskazali przede wszystkim takie podmioty, jak: BFG, NBP, Bank Światowy, a także UE. W komentarzach dopisywano zróżnicowanie odpowiedzialności podmiotów w zależności od przyczyny upadłości, czy ustalenie i solidarne obciążenie wszystkich podmiotów oraz osób odpowiedzialnych.

Rysunek 6. Struktura odpowiedzi na pytanie, kto powinien ponosić koszty zwrotu pieniędzy klientów w przypadku upadłości (bankructwa) banku?



Źródło: opracowanie własne.

4. OPINIA O BANKACH

W literaturze często podkreśla się kluczowe znaczenie zaufania społecznego dla działalności bankowej. Jest ono postrzegane jako główny czynnik stabilizujący zachowania klientów związane z lokowaniem oszczędności na rachunkach bankowych oraz warunkiem prawidłowego funkcjonowania banków¹¹. W ostatnich badaniach w tym zakresie podkreśla się, że – mimo niesprzyjających informacji w mediach o stosowanych przez banki nieuczciwych praktykach wobec klientów w postaci niedozwolonych klauzul w zawieranych umowach czy nierzetelnych, wprowadzających w błąd reklam, również zamieszania związanego z kredytami mieszkaniowymi w CHF czy problemów w sektorze banków spółdzielczych – poziom zaufania do banków, ogólna opinia o nich, a nawet wskaźnik reputacji utrzymują się od wielu lat na dość wysokim poziomie¹².

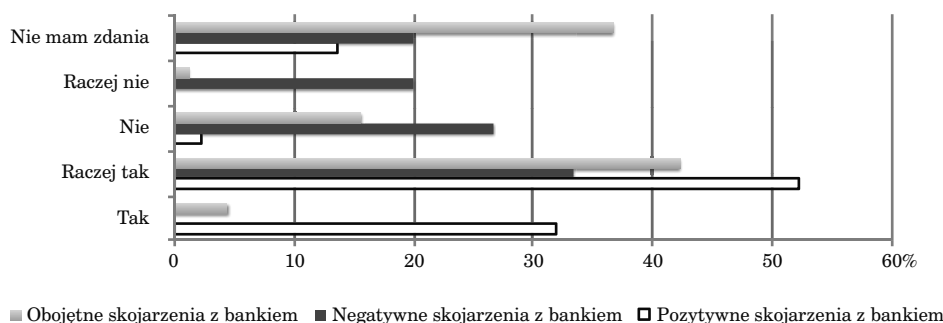
¹¹ J. Szambelańczyk, *Kapitał społeczny jako warunek stabilności systemu bankowego*, [w:] *Globalny kryzys finansowy i jego konsekwencje w opiniach ekonomistów polskich*, J. Szambelańczyk (red.), Związek Banków Polskich, Warszawa, s. 103.

¹² W badaniu „Reputacja polskiego sektora bankowego 2016” zaufanie do banków działających w Polsce deklarowało 61% wszystkich ankietowanych, 48% – miało dobrą ogólną opinię o banku. Jednak wyliczony dla banków wskaźnik reputacji (Indeks TRIM) był najniższy dla grupy wiekowej 15–19 lat, charakteryzującej uczniów szkoły ponadgimnazjalnej. *Reputacja polskiego sektora bankowego 2016... op. cit.*

W przypadku ankietowanych licealistów pozytywne skojarzenia z pojęciem bank ma ponad 29% ankietowanych. Najczęściej są to osoby korzystające z usług banku (dysponujące rachunkiem bankowym i kartą płatniczą). Negatywne skojarzenia z bankiem ma ok. 10% ankietowanych – 80% z nich deklaruje, że było więcej niż raz w banku, ale jednocześnie połowa z nich nie ma ani rachunku ani karty płatniczej, przy tym 73% uważa powiedzenie „pewne jak w banku” za nieaktualne. Większość ankietowanych, tj. 60,4%, ma skojarzenia z bankiem obojętne.

Tylko 12% ankietowanych licealistów uznało bank za instytucję zdecydowanie przyjazną młodym ludziom (odpowiedzi tak), a za bardziej przyjazną niż nieprzyjazną 44% (odpowiedzi raczej tak) (por. rysunek 7).

Rysunek 7. Struktura odpowiedzi na pytanie, czy uważasz bank za instytucję przyjazną młodym ludziom, uwzględniająca rodzaj skojarzenia z bankiem

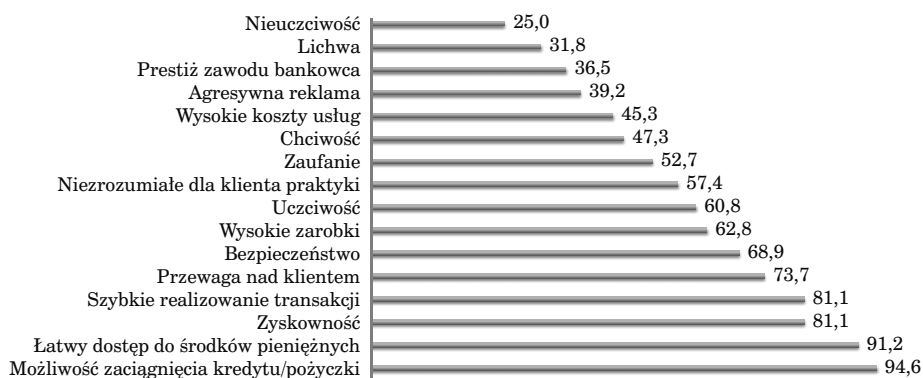


Źródło: opracowanie własne.

Co drugi ankietowany, który miał negatywne skojarzenia z pojęciem bank, uznał go za instytucję nieprzyjazną młodym ludziom. Jednocześnie zdecydowanie lepiej oceniają przyjazność banku osoby, które mają pozytywne i obojętne skojarzenia z bankiem, a nadto korzystają z usług banków. Wobec tych ostatnich nie można jednak stwierdzić, czy korzystanie z usług było przyczyną dobrej opinii, czy też dobra opinia skłoniła do korzystania z usług banków.

Ankietowanym bank kojarzy się przede wszystkim ze świadczonymi usługami – możliwością zaciągnięcia kredytu/pożyczki oraz łatwym dostępem do środków pieniężnych (por. rysunek 8).

Natomiast w diagnozie społecznej – w wyodrębnionej grupie społeczno-zawodowej – uczniowie i studenci – zaufanie do banków deklarowało 36,2% ankietowanych – w tym 3,5% deklarowało duże zaufanie, a 32,7% – umiarkowane. Podobne wyniki uzyskano w trzech innych grupach: emeryci i renciści, bezrobotni oraz bierni zawodowo. *Diagnoza Społeczna 2015...*, op. cit., s. 83–84.

Rysunek 8. Rodzaj skójarzeń z pojęciem bank i ich częstotliwość (w %)

Źródło: opracowanie własne.

Ważne dla bankowców może być to, tylko co drugiemu respondentowi bank kojarzy się z zaufaniem, podobnie jak z niezrozumiałymi praktykami dla klienta i chciwością. Uczniowie niekorzystający z usług banku nieco częściej niż pozostali kojarzyli bank z takimi określeniami, jak:

- ❖ możliwość zaciągnięcia kredytu/pożyczki – 96,2%,
- ❖ zyskowość – 92%,
- ❖ niezrozumiałe dla klienta praktyki – 69%,
- ❖ wysokie koszty usług – 54,9%,
- ❖ chciwość – 49%
- ❖ agresywna reklama – 41,2%,
- ❖ nieuczciwość – 33,3%.

Nie dziwi wysoka pozycja zyskowości w opinii o banku – zarówno z nauki historii, lektur czy filmów, jak i współczesnych doniesień medialnych, sektor bankowy wypracowuje od lat duże zyski – rokrocznie określane wręcz jako rekordowe. Jednak, gdy wprowadzić kryterium korzystania z usług banku, częstotliwość odpowiedzi tworzących relatywnie korzystniejszy wizerunek banków jest zdecydowanie większa.

Mimo że ponad połowie ankietowanych bank kojarzy się z wysokimi zarobkami, a 36,5% z prestiżem zawodu bankowca, to chciałoby w nim pracować zaledwie 4% ankietowanych. 65,8% zdecydowanie nie chciałoby pracować w banku, a nie wyklucza takiej możliwości – 30,2%. Zaś ankietowani, którzy zadeklarowali chęć pracy w banku, to same kobiety, głównie uczennice klasy I, nie mające negatywnych skojarzeń ze słowem „bank” i uważające bank za przyjazny młodym ludziom. Ale zaskakujące jest, że ponad 83% z nich nadmiar pieniędzy zainwestowałaby na giełdzie. Na małą atrakcyjność pracy w banku wpływ ma nie tylko postrzeganie

banku, ale także samej pracy, która młodym ludziom może kojarzyć się z wykonywaniem czynności bardziej technicznych niż rozwojowych czy kreatywnych. Dla bankowców nie są to optymistyczne informacje, gdyż w przyszłości może okazać się, że liczba kandydatów do pracy nie pozwoli im na wybór tych najlepszych.

PODSUMOWANIE

Analiza odpowiedzi i zgromadzonych podczas badania informacji pozwoliła na rozpoznanie zachowań finansowych licealistów, ich wiedzy na temat działalności banków, a także ogólnej opinii o bankach. Potwierdzono wniosek wynikający z porównywalnych ogólnopolskich badań, a dotyczący zależności między korzystaniem z usług bankowych a opinią na temat banków. Ankietowani, którzy osobiście korzystali z usług bankowych, oceniali bank lepiej niż pozostali. Potwierdzono również wniosek, że największy wpływ na postrzeganie banków – oprócz własnych doświadczeń – wywiera najbliższe otoczenie, najczęściej rodzina i przyjaciele. Nie mniej jednak wyraźnie widoczny jest również wpływ na opinię ankietowanych doniesień medialnych.

Ankietowanych charakteryzują także typowe dla młodych ludzi zachowania. Dotyczą one między innymi stosunku do pieniędzy. Deklaracje badanych licealistów na temat skłonności do oszczędzania wskazują, że są one raczej niewielkie. W badanej grupie nie sprzyja temu przede wszystkim zapewniona przez rodziców stosunkowo duża dostępność środków finansowych. Ponadto dość wyraźne jest instrumentalne traktowanie pieniądza – jako środka do zaspokajania potrzeb czy spełniania przyjemności. W świetle informacji respondentów o ich pozaszkolnej aktywności może to świadczyć raczej o skupianiu się licealistów na pozyskaniu, w tym zarobieniu pieniędzy na swoje bieżące potrzeby, niż na oszczędzaniu.

Aktywność finansowa ankietowanych różni się w zależności od rocznika. W zakresie źródeł finansowania wydatków występują widoczne różnice między uczniami klas I i klas III, w przypadku korzystania z usług bankowych różnicowanie dotyczy rodzaju rachunków, kart bankowych, a także preferencji lokowania nadwyżek pieniężnych. Wyniki w zakresie korzystania z usług bankowych oraz wiedzy na temat działalności bankowej pozytywnie wyróżniają badanych licealistów na tle porównywalnych grup w badaniach ogólnopolskich, co stosunkowo łatwo wytłumaczyć charakterystyką statusu społeczno-ekonomicznego uczniów badanego liceum.

Podejście licealistów do banków jest bardzo pragmatyczne – zwracają głównie uwagę na przydatność oraz dostępność usług, a zdecydowana mniejszość z nich ma emocjonalny charakter. Bank jest postrzegany jako jeden z wielu usługodawców na rynku, który oferuje usługi finansowe, a nie podmiot szczególny, który wymaga innego traktowania. Natomiast kategoria bezpieczeństwa w odniesieniu do banków pojmowana jest bardzo wąsko – jako zabezpieczenie przed kradzieżą pieniędzy

lub też danych osobowych. Niezbyt duże zainteresowanie ze strony banków już pozyskanymi najmłodszymi klientami i ich potrzebami znajduje wyraz w neutralnej ocenie przyjazności banku młodym ludziom. Wreszcie na tle obowiązujących zasad gwarantowania depozytów podkreślić trzeba, że w przypadku bankructwa banku respondenci czynią odpowiedzialnymi za zwrot pieniędzy deponentom jego właścicieli.

Streszczenie

Opracowanie zawiera wyniki badania ankietowego przeprowadzonego wśród uczniów Liceum Ogólnokształcącego im. Stefana Batorego w Warszawie, a dotyczącego ich opinii i stosunku do banków. Odpowiedzi analizowano z punktu widzenia preferencji i działań finansowych respondentów, a także wiedzy o bankach i ich działalności. Uzyskane wyniki – gdy było to możliwe – odniesiono do wyników ogólnopolskich badań w tym zakresie (dla grupy wiekowej 15–24 lata lub grupy społeczno-zawodowej uczniowie i studenci). Na podstawie analizy odpowiedzi stwierdzono, że wyniki uzyskane w zakresie korzystania z usług bankowych oraz wiedzy na temat działalności bankowej pozytywnie wyróżniają ankietowanych licealistów na tle porównywalnych grup w badaniach ogólnopolskich. Potwierdzono także zależność między osobistym korzystaniem z usług bankowych a lepszą opinią na temat banków, jak również duży wpływ najbliższego otoczenia (rodziny, przyjaciół) na ogólną opinię o bankach. Respondenci bardzo wąsko traktują bezpieczeństwo w działalności banków, a za zwrot depozytów w przypadku upadłości banku czynią odpowiedzialnymi jego właścicieli.

Słowa kluczowe: sektor bankowy, młodzież licealna, zaufanie do banków, zachowania finansowe młodzieży, wiedza finansowa

Abstract

The paper includes the comprehensive results of the survey research conducted among the Batory High School students in Warsaw, concerning students' opinion and attitude towards banks. The analysis of the results considers financial preferences and activity of the participants, as well as their overall knowledge of banks and their functioning. The results, where possible, have been compared to the previous outcome of the nationwide research in this field (the group of people aged 15–24 or the socio-vocational group – students). Based on the analysis, the results achieved by the high school students in terms of their usage of banking services and their knowledge of bank functioning are significantly higher than the results

achieved in the nationwide survey. The strong relationship between personal usage of the banking services and better opinion on banks, as well as great influence of the closest environment (family, friends) on the overall opinion on banks have been confirmed. Respondents interpret the concept of bank safety very narrowly and they make bank shareholders responsible for deposit pay-out in the case of bankruptcy.

Key words: banking sector, high school students, financial behaviour of youth, confidence in banks, financial knowledge

Bibliografia

Aktywność finansowa dzieci i młodzieży w Polsce. Wyniki badania ilościowego, Konsorcjum: Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia” i IQS-Quant Group, Warszawa listopad 2014.

Diagnoza Społeczna 2015. Warunki i jakość życia Polaków. Raport, J. Czapiński, T. Panek (red.), Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa 2015.

Koźliński T., *Wybrane wyniki badania Polaków nt. Korzystania z usług bankowych i płatności 2016*, Narodowy Bank Polski, Departament Systemu Płatniczego, styczeń 2017, http://www.nbp.pl/systemplatniczy/obrot_bezgotowkowy/Polacy-na-temat-uslug-bankowych_2016.pdf

Oszczędzanie długoterminowe – opinie, postawy i oczekiwania polskiego społeczeństwa, Raport z badania, TNS Polska dla Związku Banków Polskich, listopad 2014, https://zbp.pl/public/repozytorium/wydarzenia/images/listopad_2014/konferencja_prasowa/Raport_2014_11_25_oszczedzanie_dlugoterminowe_pelny.pdf

Penczar M., *Edukacja a wykluczenie finansowe – przyczyny i mechanizmy działania*, [w:] *Rola edukacji finansowej w ograniczaniu wykluczenia finansowego*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2014.

Reputacja polskiego sektora bankowego 2016, https://zbp.pl/public/repozytorium/wydarzenia/images/kwiecien_2016/konferencja/2016_04_27_slajdy_na_konferencje_v3_3.pdf

Stan wiedzy świadomości ekonomicznej Polaków, badanie zrealizowane przez Konsorcjum Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia” i Grupa IQS dla Departamentu Edukacji i Wydawnictw NBP, Warszawa 2015.

Stan wiedzy finansowej Polaków, Raport Fundacji Kronenberga przy Citi Handlowy, Dom Badawczy Maison, wrzesień 2009, http://www.citibank.pl/poland/kronenberg/polish/files/fk_badania_01.pdf.

Szambelańczyk J., *Kapitał społeczny jako warunek stabilności systemu bankowego*, [w:] *Globalny kryzys finansowy i jego konsekwencje w opiniach ekonomistów polskich*, J. Szambelańczyk (red.), Związek Banków Polskich, Warszawa 2009.

Recenzje

Dariusz Daniluk

Jakub Kerlin

***Ewolucja roli instytucji gwarantujących depozyty
w sieci bezpieczeństwa finansowego Unii Europejskiej***

Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2016,

ISBN 978-83-8030-101-6

Książka Jakuba Kerlina zatytułowana: *Ewolucja roli instytucji gwarantujących depozyty w sieci bezpieczeństwa finansowego Unii Europejskiej*, wydana przez Oficynę Wydawniczą SGH (Warszawa 2016) to unikatowa i niezwykle ciekawa praca wszechstronnie prezentująca skomplikowaną i jakże istotną, zarówno w wymiarze teoretycznym jak i praktycznym, tematykę. Autor, na podstawie bogatej literatury przedmiotu oraz przeprowadzonych badań, przedstawia genezę, stan obecny oraz spodziewany kierunek rozwoju systemów gwarantowania depozytów w Unii Europejskiej. Dokonuje tego na tle zróżnicowanych rozwiązań funkcjonujących na innych kontynentach, ze szczególnym uwzględnieniem doświadczeń amerykańskiej agencji odpowiedzialnej za ochronę depozytów i uporządkowaną restrukturyzację banków jaką jest Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC). Publikacja składa się z sześciu rozdziałów oraz zbioru aneksów, w których prezentowane są dodatkowe informacje i zestawienia, tworząc łącznie całościową i czytelną prezentację tytułowej tematyki.

W rozdziale 1 dokonano przeglądu rozległej literatury przedmiotu obejmującej zarówno prace z dziedziny ekonomii instytucjonalnej, jak też akty normatywne, raporty i opracowania prezentujące poglądy indywidualnych autorów oraz instytucji międzynarodowych. Autor przypomina, że przez wiele lat systemy gwarantowania depozytów miały wielu oponentów. Ich podstawowymi argumentami przeciwko systemom była tzw. pokusa nadużycia (ang. *moral hazard*) i negatywna selekcja (ang. *negative selection*). W pracy prezentowane są dwa bloki tematyczne,

tj. systemy gwarantowania depozytów i przymusowa restrukturyzacja instytucji finansowych. Autor przedstawia kluczowe zagadnienia terminologiczne, genezę funkcjonujących obecnie rozwiązań i wpływ światowego kryzysu finansowego, zapoczątkowanego perturbacjami na rynku finansowym w USA w 2007 r., na zakres oraz tempo zmian instytucjonalnych i regulacyjnych służących zwiększeniu poziomu bezpieczeństwa systemu finansowego zarówno w wymiarze globalnym, europejskim, jak i krajowym. Autor zwraca przy tym uwagę na fakt, że wiele kwestii analizowano do tej pory w ograniczonym zakresie, co przy niepełnym dostępie do informacji związanych ze skutkami interwencji regulatorów w przypadku sytuacji kryzysowych, skutecznie utrudnia ocenę efektywności działań prowadzonych w ramach tzw. *resolution* i ich kosztów. Samo pojęcie *resolution* definiuje jako nowe postępowanie administracyjne, prowadzone przez instytucje sieci bezpieczeństwa finansowego, polegające na przeprowadzeniu przymusowej restrukturyzacji instytucji finansowej w celu jej uzdrowienia lub eliminacji z rynku – z dbałością o ochronę finansów publicznych. Zwraca też uwagę, iż określenie „system gwarancyjny” (ang. *guarantee scheme*, lub *guarantee system*) jest szersze od pojęcia „system gwarantowania depozytów”, gdyż obejmuje, oprócz systemów gwarantujących depozyty, także gwarantowanie wkładów w domach maklerskich (ang. *investor compensation scheme*) i systemy gwarancyjne pewności ochrony ubezpieczeniowej (ang. *insurance guarantee scheme*), np. na wypadek upadłości zakładu ubezpieczeń.

Autor przedstawia także wykorzystywaną w dalszych rozdziałach klasyfikację zakresu uprawnień gwarantów depozytów w ślad za publikacjami Rady Stabilności Finansowej (FSB – Financial Stability Board), wprowadzającą cztery modele:

1. *Paybox* – system odpowiedzialny jedynie za wypłatę depozytów gwarantowanych.
2. *Paybox plus* – system odpowiedzialny za wypłatę depozytów gwarantowanych, posiadający dodatkowe funkcje związane z uporządkowaną likwidacją i restrukturyzacją.
3. *Loss minimizer* – system odpowiedzialny za wypłatę depozytów gwarantowanych, który jest także aktywnie zaangażowany w wybór metod *resolution* spośród przewidzianych przez prawo.
4. *Risk minimizer* – system posiadający istotne funkcje ograniczania wystąpienia ryzyka w systemie finansowym, do którego uprawnień zalicza się stosowanie narzędzi *resolution*, i wyposażony w uprawnienia władcze (nadzorcze).

Rozdział 2 charakteryzuje rozwój gwarantów depozytów w ujęciu historycznym i ich rolę w sieci bezpieczeństwa finansowego. Autor podkreśla ewolucję poglądów i wpływ kryzysów finansowych pojawiających się w minionych dekadach na sposób podejścia regulatorów i kształtowanie się rozwiązań prawnych i instytucjonalnych. Wiele uwagi poświęca stosownym rozwiązaniom przyjmowanym w Unii Europejskiej, które mają bezpośredni wpływ na polski system finansowy. Przekonująco wywodzi, na podstawie wszechstronnej analizy rozwiązań przyjętych w Europie,

że istotnie różnią się one od najbardziej zaawansowanych rozwiązań światowych (np. w USA, Kanadzie, Japonii, Korei Południowej) wyraźnie węższym zakresem uprawnień. Jednolitość przyjętych rozwiązań w UE osiągnięto niejako kosztem ich „siły”. Zjawisko to będzie stopniowo zanikało wraz z wdrażaniem w poszczególnych państwach członkowskich odpowiednich dyrektyw unijnych. Dotyczy to w szczególności trzech wymiarów, tj.:

- ❖ zakresu uprawnień,
- ❖ potencjału operacyjnego (osoby + budżet),
- ❖ umiejscowienia DGS-ów w sieci bezpieczeństwa finansowego.

Ta ostatnia kwestia jest, z punktu widzenia rozwiązań instytucjonalnych, regulowana w bardzo zróżnicowany sposób. Autor wskazuje, że w 2013 r. w 28 krajach członkowskich UE DGS-y stanowiły:

- ❖ w 14 przypadkach odrębny podmiot prawa publicznego,
- ❖ w 6 przypadkach odrębny podmiot prawa prywatnego,
- ❖ w 5 przypadkach część banku centralnego,
- ❖ w 2 przypadkach część organu nadzoru finansowego,
- ❖ w jednym przypadku agendę ministerstwa finansów.

Trzeba się też zgodzić z Autorem, że ostatni kryzys finansowy dobitnie wykazał, że jednym z zasadniczych problemów jest nieadekwatność zasobów finansowych będących w dyspozycji DGS-ów (ang. *deposit guarantee schemes*) w UE do skali potrzeb. Nakładają się na to inne niezwykle istotne kwestie, jak:

- ❖ zróżnicowana skala koncentracji w sektorach bankowych, prowadząca bezpośrednio do pułapki *to big to fail*,
- ❖ sposób gromadzenia środków (*ex ante* – antycykliczność *vs.* *ex post* – procykliczność),
- ❖ celowość różnicowania wysokości składek w zależności od ryzyka działalności bankowej.

Rozdział 3 poświęcony jest analizie efektywności instytucji gwarantujących depozyty. Autor zwraca uwagę na problemy natury metodologicznej związane z jej pomiarem oraz ograniczony dostęp do danych. Wskazuje na dwa podstawowe składniki potencjału instytucji gwarantujących depozyty, tj. komponent psychologiczny i finansowy. W przypadku tego pierwszego podkreśla znaczenie odpowiednio wysokiej świadomości społecznej odnośnie do obowiązujących systemów gwarantowania depozytów i jej roli przy zapobieganiu tzw. runom na banki. Zjawiska te w ostatnich latach miały miejsce w takich krajach, jak: Wielka Brytania, Holandia, Łotwa, Cypr i Bułgaria. Warto zauważyć, że w Wielkiej Brytanii panika wywołana wśród klientów banku Northern Rock w 2007 r. wystąpiła po raz pierwszy od 1866 r. Komponent drugi to zdolność do wypłaty gwarancji. Autor prezentuje w tym kontekście najczęściej stosowaną miarę potencjału finansowego systemu gwarancji jaką jest

współczynnik zabezpieczenia, czyli iloraz środków zakumulowanych w instytucji gwarancyjnej przez ogólną wartość zobowiązań, tj. depozytów gwarantowanych objętych stosownym limitem. Opierając się na danych historycznych, wykazuje, że w wymiarze praktycznym potencjał ten jest generalnie niski, chociaż zróżnicowany w poszczególnych krajach UE. Zazwyczaj pozwala on tylko na wypłatę środków gwarantowanych w przypadku małych banków i tylko czasami banku średniej wielkości. Jako przyczyny takiego stanu rzeczy wskazuje: wielkość sektora bankowego, wartość depozytów, udział kapitału zagranicznego, koncentrację w sektorze bankowym, wysokość gwarancji oraz efektywność postępowania upadłościowego. Każdy z tych czynników jest rzetelnie przedstawiony i wyjaśniony.

W rozdziale 4 przedmiotem analizy jest koncepcja przymusowej restrukturyzacji instytucji finansowych (*resolution*), jej geneza, przyjęte rozwiązania prawne oraz instytucjonalne i perspektywy funkcjonowania. Uwzględniając przepisy kluczowych w tym zakresie unijnych aktów normatywnych, tj. Dyrektywy BRR 2014/59/UE i Dyrektywy DGS 2014/49/UE, Autor szczegółowo prezentuje cele, zasady i etapy postępowania. Dotyczy to między innymi planowania przymusowej restrukturyzacji, jak też jej narzędzi, jak: zbycie działalności, utworzenie instytucji pomostowej, wydzielenie aktywów oraz umorzenie lub konwersja zobowiązań (ang. *bail in*). Przedstawiono też mechanizm finansowania *resolution*, problematykę ustalania składek oraz proces osiągnięcia docelowego poziomu funduszy i sposobu korzystania ze zgromadzonych środków. Analiza obejmuje ponadto ewolucję architektury instytucjonalnej sieci bezpieczeństwa finansowego. Autor metodycznie, ale też krytycznie, przedstawia wady i zalety instrumentów *resolution* oraz zmiany podejścia w kierunku *bail in*. Nie kwestionując intencji regulatora, jaką przy wprowadzeniu nowych reguł postępowania jest w szczególności ograniczenie skali pomocy publicznej w przypadku kryzysu finansowego oraz zwiększenie dyscypliny rynkowej, przedstawia też słabości systemu i jego wewnątrz sprzeczności. Trudno zresztą nie być sceptycznym, jeśli proces harmonizacji poziomu docelowego funduszy *resolution* rozciągnięto w czasie do 31 grudnia 2024 r., a wiele kluczowych decyzji, niezbędnych do osiągnięcia odpowiedniej sprawności systemu bezpieczeństwa systemu finansowego na poziomie UE, nie może zostać podjętych z powodu braku politycznego konsensusu. To co jest zjawiskiem pozytywnym, to ewolucja sieci bezpieczeństwa w kierunku tzw. modelu rozszerzonego, na który wedle Autora składają się: nadzór, regulacja ostrożnościowe, pożyczkodawca ostatniej instancji, gwarancje depozytów, nadzór makroostrożnościowy oraz *resolution*. Autor słusznie zauważa, że pełna ocena kompletności systemu i jego skuteczności wymaga czasu, a przede wszystkim analizy efektów (pozytywnych i negatywnych) jego działania w przypadku pojawienia się kolejnych zaburzeń i zjawisk kryzysowych.

Dwa ostatnie rozdziały zawierają charakterystykę przeprowadzonych przez Autora badań ilościowych oraz ich wyniki. Generalnie opierają się one na danych

z roku 2012, ale mając na uwadze przyjętą metodę przeprowadzonej analizy i tempo oraz skalę procesów realnych zachodzących w sektorze finansowym UE, to wydaje się, że ich wyniki pozostają wciąż aktualne. W rozdziale 5 celem badania było sprawdzenie efektywności (zakresu skutecznej interwencji) nowych narzędzi *resolution* wprowadzonych dyrektywą BRR i DGS przy zakładanych zasobach w poszczególnych państwach Unii Europejskiej, z uwzględnieniem wspomagającej roli gwarantów depozytów. W rozdziale 6 celem badania było zaś sprawdzenie i ocena stopnia przygotowania europejskich instytucji gwarantowania depozytów do udziału w procedurach *resolution* oraz porównanie stopnia tego przygotowania pomiędzy krajami. W tym kontekście stworzony został indeks, na który składają się odpowiednie komponenty wraz z punktacją. Indeks obejmuje takie kwestie jak: zakres mandatu badanych instytucji, ich pozycję w sieci bezpieczeństwa finansowego, wartość współczynnika zabezpieczenia, doświadczenia restrukturyzacyjne, sposób zarządzania, zaplecze organizacyjne, strukturę systemu oraz koncentrację systemów gwarancyjnych. Generalnie wyniki wskazują na zauważalną poprawę badanych zagadnień, ale jednocześnie wykazują duże zróżnicowanie występujące pomiędzy państwami członkowskimi. Na tym tle rozwiązania polskie plasują nas w europejskiej czołówce. Konieczne jest jednak zastrzeżenie, że model docelowy, wprowadzony dyrektywami BRR i CRD, jest niewystarczający do skutecznego objęcia nim banków dużych. Interpretując wyniki badań przeprowadzonych przez Autora, można stwierdzić, że problem *too big to fail* jest i będzie w najbliższych latach aktualny zarówno w Europie jak i w Polsce, a inicjatywa budowy tzw. Unii Bankowej, ze względu na brak politycznego porozumienia pomiędzy państwami członkowskimi, pozostanie w zakresie *resolution* i gwarantowania depozytów niekompletna i nie dość skuteczna.

Reasumując, książka autorstwa Jakuba Kerlina rzetelnie i kompleksowo prezentuje w ujęciu historycznym analizowaną problematykę. Wyjaśnia genezę istniejących rozwiązań systemowych, ich ewolucję oraz powody dla których istniejące na poziomie UE rozwiązania są niedoskonałe i ograniczone w swej skuteczności oraz zakresie oddziaływania. Przykładowo, wedle szacunków Autora, w ramach przyjętego modelu finansowania funduszy gwarancyjnych *ex ante*, przy ustaleniu relatywnie niskiego poziomu docelowego, tj. 0,8% wartości środków gwarantowanych, szacowany deficyt gromadzonych środków w krajach UE sięga 44 mld euro. W Europie dokonał się wyraźny postęp w porównaniu ze stanem sprzed ostatniego kryzysu finansowego. I chociaż Autor napotkał wiele problemów związanych z pozyskiwaniem danych, na co wyraźnie wskazuje, a w przypadku stanu prawnego obowiązującego w Polsce analizowane są przepisy ujęte w projekcie ustawy z 23 października 2015 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji, to diagnoza stanu ogólnego, jak też jej uzasadnienie, jest trafna i zapewne pozostanie aktualna w kolejnych latach.

Wydaje się, że jeśli w Unii Europejskiej nie pojawią się szybko nowe impulsy do przyspieszenia procesu harmonizacji prawa w zakresie gwarantowania depozytów i *resolution*, oraz przyjęcia bardziej ambitnych celów, to ramy prawne i instytucjonalne zostały określone na dość długo. Z doświadczenia wiadomo, że takim katalizatorem mogłyby być, niestety, tylko gwałtowne zjawiska kryzysowe. Tym samym proces dochodzenia do wyznaczonych poziomów funduszy przymusowej restrukturyzacji i funduszy DGS będzie postępował powoli. Nie oznacza to jednak, że w Polsce należy uznać stan obecny za docelowy. Wręcz przeciwnie, mając sprawdzone i solidne rozwiązania tworzące krajową sieć bezpieczeństwa sektora finansowego, należy dążyć do jej dalszego wzmocnienia. Powinno to być jednak oparte na spokojnej i wyważonej ocenie istniejących i spodziewanych zagrożeń, tak aby realistycznie oceniać potrzeby i możliwości systemu. Mamy więc czas, aby pod auspicjami Komitetu Stabilności Finansowej takie instytucje jak NBP, KNF, BFG i Minister Finansów, prowadziły prace analityczne pomagające określić stan optimum. Niezbędny w tym dyskursie jest też udział środowiska bankowego i świata nauki. „Kalibrując” nasz krajowy system trzeba wziąć między innymi pod uwagę takie problemy, jak: dotychczasowa i spodziewana skala obciążeń fiskalnych sektora bankowego, sukcesywnie zwiększane wymogi kapitałowe i płynnościowe, polityka i praktyka w zakresie korzystania przez BFG z nowych narzędzi ustawowych w ramach *resolution*, promowanie rozwiązań służących antycykliczności, czy też docelowe określenia wymiaru składki, być może z uwzględnieniem poziomu ryzyka generowanego przez poszczególne instytucje finansowe. Na szczęście, z uwagi na generalnie dobrą kondycję krajowego sektora bankowego i dojrzałość oraz siłę instytucjonalną i finansową (zwłaszcza na tle większości krajów członkowskich UE) polskiej *safety net*, możliwe są spokojne działania proaktywne nie zaś reaktywne. Mamy więc komfortowe warunki do dyskusji i podejmowania systemowych decyzji w interesie polskiej gospodarki i wszystkich interesariuszy systemu bankowego. Trzeba z tej okazji bezwzględnie skorzystać !

Paweł Smaga

Błażej Dudkiewicz
Europejski Bank Centralny i nadzór finansowy
w Unii Europejskiej a stabilność finansowa
CeDeWu, Warszawa 2016, ISBN:978-83-7556-867-7

Na świecie pojawia się coraz więcej pozycji analizujących zarówno w aspekcie teoretycznym, jak i empirycznym dotąd niedoceniane zjawisko stabilności finansowej i ryzyka systemowego¹. Jednocześnie w Polsce jest to obszar badawczy na dość wczesnym etapie eksploracji naukowej, choć coraz dynamiczniej rozwijany, szczególnie w okresie po wybuchu globalnego kryzysu finansowego². Rola stabilności finansowej, jej utrzymywania (poprzez działania sieci bezpieczeństwa finansowego) i przywracania (poprzez zarządzanie kryzysowe) jest coraz większa, zarówno na poziomie krajowym jak i międzynarodowym. W nurt badań nad instytucjonalnymi aspektami stabilności finansowej wpisuje się nowa pozycja autorstwa Błażeja Dudkiewicza.

-
- 1 Warto wspomnieć np. C.A.E. Goodhart, D. Tsomocos, *Financial stability in practice: Towards an uncertain future*, Edward Elgar 2012; A. Dombret, O. Lucius, *The stability of the financial system – illusion or feasible concept?*, Edward Elgar 2013; X. Freixas, L. Laeven, L. Peydró, *Systemic Risk, Crises, and Macroprudential Regulation*, MIT Press 2015.
 - 2 Zob. O. Szczepańska, *Stabilność finansowa jako cel banku centralnego*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2008; W. L. Jaworski, A. Szelałowska (red.), *Współczesna bankowość centralna*, CeDeWu, Warszawa 2012; P. Smaga, *Rola banku centralnego w zapewnianiu stabilności finansowej*, CeDeWu, Warszawa 2014; W. Szpringer, *Prawo i ekonomia stabilności finansowej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2015; I. Pyka, A. Nocoń, J. Cichorska, *Nadzwyczajna polityka monetarna banków centralnych a stabilność sektora bankowego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2016.

Zakres przedmiotowy pracy uwzględnia działania EBC i organów krajowych UE, a przyjęty przez Autora horyzont czasowy obejmuje moment wybuchu globalnego kryzysu finansowego w 2007 r. do połowy 2015 r. Struktura pracy, będącej studium teoretyczno-empirycznym, jest prawidłowa, spójna i pozwala na wyróżnienie pięciu rozdziałów. Szczególnie cenne są krótkie podsumowania na końcach każdego rozdziału. Z jednej strony stanowią podsumowanie badanych zagadnień, a z drugiej strony Autor podejmuje w nich próbę wskazania na powiązania z kolejnymi rozdziałami. W monografii w większości wykorzystywanymi metodami badawczymi są krytyczny przegląd literatury, analiza aktów prawnych (ekonomiczna analiza prawa), metoda porównawcza i studium przypadku. Wykorzystywane dane pochodzą ze źródeł publicznych bądź z serwisów firmy Thomson Reuters. Pomimo wielu cennych tabel syntetyzujących analizowane zagadnienia (np. definicje stabilności finansowej (s. 37), mandaty krajowych banków centralnych w zakresie stabilności finansowej (s. 75–77)), pewien niedosyt pozostawia niewielki stopień wykorzystania autorskich metod badawczych. Pozwoliłoby to w większym stopniu uwypuklić wartość dodaną monografii i wkład Autora w rozwój badań nad stabilnością finansową w literaturze przedmiotu. Poniżej postaram się skomentować poszczególne rozdziały, wskazując na ich mocne i słabe strony.

Rozdział pierwszy ma charakter w przeważającej mierze teoretyczny, gdzie Autor przedstawia m.in. pojęcia, strukturę, modele i funkcje systemu finansowego, jego interakcje ze sferą realną, istotę stabilności finansowej oraz rolę sieci bezpieczeństwa finansowego. Sposób przedstawienia i rodzaj poruszanych treści ma charakter porządkujący, choć mnogość poruszanych zagadnień, mimo logicznego wywodu, mogłaby zostać przedstawiona w sposób bardziej syntetyczny, z korzyścią dla odbioru przez Czytelnika. Należy docenić, że zagadnienia analizowane w tym rozdziale przedstawiono opierając się na najważniejszych i aktualnych pozycjach literatury oraz opatrzone autorskimi opiniami na temat analizowanych zagadnień, uwzględniając różnice poglądów zawarte na ich temat w literaturze. Autor dobrze orientuje się w teoriach ekonomicznych, mających zastosowanie do badanego zagadnienia, jakim jest stabilność finansowa. Ma to odzwierciedlenie w osobnym podrozdziale (1.7) poświęconym teorii niestabilności finansowej H. Minsky'ego. Cennym uzupełnieniem byłoby dodatkowo skonfrontowanie jej z innymi teoriami kryzysów obecnymi w literaturze przedmiotu³.

Rozdział drugi przedstawia kształt i rolę zarówno Europejskiego Systemu Banków Centralnych, jak i krajowych banków centralnych w zakresie stabilizowania systemu finansowego. Treść tego rozdziału przedstawia krytyczną analizę kompetencji banków centralnych zawartych w Traktacie o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz wybranych aktów krajowych banków centralnych. O ile jest to cenne,

³ Zob. M. Iwanicz-Drozdowska (red.), *Kryzysy bankowe. Przyczyny i rozwiązania*, PWE, Warszawa 2002 oraz A. Hryckiewicz-Gontarczyk, *Anatomia kryzysów bankowych*, Poltext, Warszawa 2012.

to nie wykracza ponad tego typu analizy przeprowadzone już wcześniej w polskiej literaturze⁴. Warto zwrócić uwagę na ciekawy, acz krótki, podrozdział 2.2., w którym Autor w sposób porównawczy zestawia stabilność cen i stabilność finansową oraz analizuje relacje między nimi.

Rozdział trzeci zawiera dość kompleksowy opis działań EBC z zakresu zarówno konwencjonalnej jak i niekonwencjonalnej polityki pieniężnej prowadzonej w okresie 2007–2015. Autor, skupiając uwagę na niestandardowych działaniach polityki pieniężnej, prezentuje najważniejsze ich klasyfikacje i cechy charakterystyczne. Mimo to, opisy poszczególnych programów wsparcia zyskałyby na ich bardziej syntetycznym przedstawieniu i ściślejszym powiązaniu przyczynowo-skutkowym. Należy jednak docenić próby krytycznej autorskiej oceny ich zastosowania, co wskazuje na bardzo dobre zorientowanie Autora w prezentowanej tematyce. Problematyka *quantitative easing* i dylematów związanych ze stosowaniem takiej polityki pieniężnej nie została jeszcze istotnie rozwinięta w polskiej literaturze, choć podejmowane są pierwsze wartościowe próby pogłębionej analizy w tym zakresie⁵.

W rozdziale czwartym Autor skupia się na instytucjonalnych aspektach nadzoru mikro- i makroostrożnościowego. Nie tylko prezentuje teoretyczne podstawy tych zagadnień, lecz umiejętnie łączy je z przeglądem ewolucji sposobów instytucjonalnej alokacji funkcji obu typów nadzoru w krajach UE. Stanowi to wartościową syntezę prezentującą *status quo* wiedzy o typach nadzoru, wraz z oceną ich słabych i mocnych stron. Autor wykazuje się bardzo dobrą wiedzą na temat struktur nadzorczych na poziomie krajowym w UE. Jednocześnie, zdaniem recenzenta, zbyt mało uwagi poświęcono kluczowemu dla monografii zagadnieniu jakim jest unia bankowa, a w szczególność jej pierwszy – nadzorczy – filar, w ramach którego EBC powierzono kluczowe kompetencje ostrożnościowe w krajach unii bankowej. Autor jedynie sygnalizuje problemy i dylematy stojące przed EBC zobowiązanym do jednoczesnego dbania o stabilność cen i stabilność finansową nadzorowanych instytucji kredytowych. Poszerzona analiza unii bankowej pozwoliłaby zwiększyć spójność między tytułem monografii a zawartością podrozdziału obecnie sygnalizującego zręby nowo powstającej unii bankowej.

Końcowy, piąty rozdział monografii jest zdecydowanie najbardziej interesujący, gdyż zawiera autorskie oceny zagadnień analizowanych w poprzednich rozdziałach. Można jednak odnieść wrażenie, że oceny te mogłyby alternatywnie znaleźć się po opisie danych zagadnień w odpowiednich rozdziałach, zwiększając spójność całego wywodu. Z jednej strony oceny Autora są wyważone, dojrzałe i uzupełnione o wartościowe zestawienia porównawcze (tabela o niestandardowych programach polityki pieniężnej EBC (s. 188) oraz szanse i zagrożenia dla stabilności finansowej

⁴ Zob. np. O. Szczepańska, *Stabilność...*, *op. cit.*; P. Smaga, *Rola...*, *op. cit.*

⁵ Zob. H. Żywiecka, *Niestandardowe działania banków centralnych w warunkach globalnego kryzysu finansowego*, CeDeWu, Warszawa 2013.

wynikające ze zmian architektury nadzoru finansowego w UE (s. 192). Jednak z drugiej strony oceny mają charakter ekspercki – analityczna ocena skuteczności niestandardowych programów EBC z wykorzystaniem takich kryteriów, jak: zmiany podaży pieniądza, dynamika akcji kredytowej, wskaźnik inflacji oraz miara ryzyka systemowego *CISS*. O ile dobór tych miar skuteczności można uznać za uzasadniony merytorycznie, to warto by było w przyszłych analizach wzmocnić je badaniami własnymi uzasadniającymi związek przyczynowo-skutkowy. Mnogość czynników determinujących np. inflację czy akcję kredytową w strefie euro warunkuje ostrożne wyciąganie wniosków do kształtowania ich wyłącznie przez działania antykrzysowe EBC.

Jako cel pracy Autor przyjął ocenę działań EBC oraz organów instytucji nadzoru finansowego w UE na rzecz stabilności finansowej. Po całościowej lekturze monografii można odnieść wrażenie, że cel ten zrealizowany jest prawie w całości. O ile w rozdziałach trzecim i piątym zawarto kompleksową ocenę działań EBC, to ocena działań organów krajowych została przeprowadzona w sposób skrótowy w rozdziale czwartym. Autor dokonuje ciekawego przeglądu zmian instytucjonalnych w zakresie struktur nadzorczych w wybranych krajach UE. Jednocześnie warto by było uzupełnić rozważania autora o próby oceny działań, które organy krajowe faktycznie podjęły w okresie kryzysu finansowego na rzecz stabilizowania systemu finansowego, co dopełniałoby osiągnięcie tak sformułowanego celu pracy.

Pytania badawcze postawione przez Autora dotyczą: i) czy stabilność cen jest również gwarantem stabilności finansowej? ii) czy dążenie banków centralnych do realizacji celu stabilności cen może pozostawać w konflikcie z działaniami na rzecz stabilności systemu finansowego? Tak postawione, powiązane ze sobą pytania, są prawidłowo sformułowane i zasadne, zarówno w świetle obszarów niedostatecznie zbadanych w literaturze, jak i z perspektywy doświadczeń z globalnego kryzysu finansowego. Próby odpowiedzi na pytania podjęto w krótkich podrozdziałach 2.2. i 2.3., co może wywołać wrażenie, że warto by było poświęcić im więcej uwagi. Należy bardzo pozytywnie ocenić zawarte w zakończeniu zasygnalizowane przez Autora obszary dalszych badań i problemy w sferze regulacji i nadzoru, których rozwiązanie powinno przyczynić się do wzmocnienia architektury instytucjonalnej do ochrony stabilności finansowej. Autorowi udało się uchwycić w jednym miejscu najważniejsze wyzwania, wskazując istniejące luki badawcze, które w sposób przejrzysty i logiczny wynikają z własnych rozważań. W pełni zgadzam się m.in. z potrzebą ograniczenia negatywnych powiązań między sektorem bankowym i sferą finansów publicznych, stworzenia paneuropejskiej instytucji gwarantującej depozyty, koniecznością poprawy koordynacji nadzoru mikro- i makroostrożnościowego i oceny niestandardowych działań EBC wraz z ustaleniem tzw. *exit strategy* z polityki niskich stóp procentowych.

Podsumowując, Autor jest świadomy ograniczeń badawczych analizowanych problemów, co świadczy o jego dojrzałości badawczej. Porusza bardzo ważne i aktu-

alne problemy dla nauki finansów i dla praktyki stabilizowania systemu finansowego. Bardzo dobrze orientuje się, dokonuje prawidłowej selekcji i w pełni swobodnie wykorzystuje aktualny dorobek literatury zarówno polsko-, jak i anglojęzycznej. Jest to szczególnie cenne, zważywszy na mnogość wątków poruszanych w monografii. Jednak z tego względu przyjęcie węższego zakresu pracy pozwoliłoby przeprowadzić bardziej pogłębione badania, do czego zachęcam Autora w przyszłości. Należy zgodzić się z opinią prof. nadzw. dr hab. E. Miklaszewskiej, że recenzowana pozycja zawiera wysokie walory dydaktyczne i w sposób klarowny, w jednym miejscu, sygnalizuje najważniejsze zagadnienia z zakresu systemu finansowego, jego funkcjonowania, stabilności oraz architektury instytucjonalnej zarówno na poziomie krajowym jak i na poziomie UE. Z tego powodu z powodzeniem można polecić monografię studentom kierunków ekonomicznych z zakresu przedmiotów dotyczących systemu finansowego i aspektów instytucjonalnych stabilności finansowej. Edytorsko książka została opracowana prawidłowo. Niemniej jednak monografia dodatkowo zyskałaby na atrakcyjności dla Czytelnika, gdyby synteza i krytyczna ocena literatury i badań obcych były uzupełnione w przyszłych wydaniach pracy o wyniki badań własnych, wykraczających ponad eksperckie oceny analizowanych zagadnień. W obecnym kształcie cenna wartość dodana monografii to zebranie i próba połączenia w jednym miejscu najważniejszych zagadnień ze wspomnianego zakresu badawczego oraz ocena kierunków zmian nadzorczych po wybuchu globalnego kryzysu finansowego.

Bibliografia

- Dombret A., Lucius O., *The stability of the financial system – illusion or feasible concept?*, Edward Elgar 2013.
- Freixas X., Laeven L., Peydró L., *Systemic Risk, Crises, and Macroprudential Regulation*, MIT Press 2015.
- Goodhart C. A. E., Tsomocos D. P., *Financial stability in practice: Towards an uncertain future*, Edward Elgar 2012.
- Hryckiewicz-Gontarczyk A., *Anatomia kryzysów bankowych*, Poltext, Warszawa 2012.
- Iwanicz-Drozdowska M. (red.), *Kryzysy bankowe. Przyczyny i rozwiązania*, PWE, Warszawa 2002.
- Jaworski W. L., Szelałowska A. (red.), *Współczesna bankowość centralna*, CeDeWu, Warszawa 2012.
- Pyka I., Nocoń A., Cichorska J., *Nadzwyczajna polityka monetarna banków centralnych a stabilność sektora bankowego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2016.
- Smaga P., *Rola banku centralnego w zapewnianiu stabilności finansowej*, CeDeWu, Warszawa 2014.

Szczepańska O., *Stabilność finansowa jako cel banku centralnego*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2008.

Szpringer W., *Prawo i ekonomia stabilności finansowej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2015.

Żywiecka H., *Niestandardowe działania banków centralnych w warunkach globalnego kryzysu finansowego*, CeDeWu, Warszawa 2013.