

Nr 4(61) 2015

ISSN 1429-2939

BEZPIECZNY BANK

BFG

BANKOWY FUNDUSZ GWARANCYJNY

Nr 4(61) 2015

**BEZPIECZNY
BANK**

BFG

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
Bogusław Pietrzak
Jan Krzysztof Solarz
Małgorzata Polak – sekretarz redakcji
Ewa Teleżyńska – sekretarz redakcji

RADA PROGRAMOWO-NAUKOWA:

Ludwik Kotecki – Przewodniczący
Dariusz Filar
Bogusław Grabowski
Andrzej Gospodarowicz
Krzysztof Markowski
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 Krzysztof Solarz – *Od Redakcji* 7

Problemy i poglądy

Małgorzata Olszak – *O skuteczności i efektywności antycyklicznej polityki makroostrożnościowej* 9

Małgorzata Olszak, Filip Światała – *Antycykliczne instrumenty polityki makroostrożnościowej wpływające na rynek nieruchomości w Unii Europejskiej* 41

Piotr Frątczak – *Umowy bankowe a stabilność finansowa* 67

Aleksandra Jurkowska – *Ewolucja norm ostrożnościowych a bezpieczeństwo banków komercyjnych w Polsce w latach 1989–2014* 95

Beata Bińkowska-Artowicz – *Prawne aspekty informacji przekazywanych do Bankowego Funduszu Gwarancyjnego* 135

Grzegorz Radomski – *Modele wyliczania składki depozytowej w systemach gwarantowania depozytów bankowych* 160

Łukasz Kozłowski – *Wpływ konkurencji ze strony spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych na stabilność banków spółdzielczych. Analiza rynków lokalnych* 180

Miscellanea

Leszek Pawłowicz – *Stanowisko Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową wobec opodatkowania banków w Polsce* 200

Recenzje

Ryszard Kokoszczyński – *Małgorzata Iwanicz-Drozdowska*
(redakcja naukowa), *Restrukturyzacja banków w Unii Europejskiej*
w czasie globalnego kryzysu finansowego 212

Piotr Sobol-Kołodziejczyk, Marek Zieliński – *Małgorzata Zaleska*
(redakcja naukowa), *Europejska Unia Bankowa* 219

CONTENTS

Jan Krzysztof Solarz – <i>From the Editors</i>	7
--	---

Problems and opinions

Małgorzata Olszak – <i>On the effectiveness and efficiency of countercyclical macroprudential policy</i>	9
Małgorzata Olszak, Filip Świtłała – <i>Instruments of countercyclical macroprudential policy focusing on the real estate market in the European Union</i>	41
Piotr Frątczak – <i>Banking contracts and financial stability</i>	67
Aleksandra Jurkowska – <i>The evolution of prudential standards and the safety of the commercial banks in Poland in the years 1989–2014</i> ...	95
Beata Bińkowska-Artowicz – <i>Legal aspects of information conveyed to the Bank Guarantee Fund</i>	135
Grzegorz Radomski – <i>Models of assessment of bank deposit insurance premiums</i>	160
Łukasz Kozłowski – <i>The impact of credit union competition on cooperative bank stability. An analysis of local markets</i>	180

Miscellanea

Leszek Pawłowicz – <i>The position of the Institute of Research on Market Economics on the bank tax in Poland</i>	200
---	-----

Reviews

Ryszard Kokoszcyński – *European Bank Restructuring During the Global Financial Crisis* edited by Małgorzata Iwanicz-Drozdowska 212

Piotr Sobol-Kołodziejczyk, Marek Zieliński – *EU Banking Union* edited by Małgorzata Zaleska 219

OD REDAKCJI

W czasach szybkich i zasadniczych zmian wybór tematów i struktury poszczególnych numerów „Bezpiecznego Banku” jest szczególnie trudny i odpowiedzialny. O tym, że redaktorzy poprzednich numerów dokonywali trafnych wyborów, świadczy systematyczny wzrost rangi pisma. Jego obecny rating pozycjonuje „Bezpieczny Bank” w ścisłej czołówce najlepszych czasopism finansowych kraju.

Utrzymanie wysokich oczekiwań wobec pisma nakazuje podejmowanie problemów nie w kolejności ich zgłaszania, ale czasu potrzebnego na ich skuteczne i efektywne rozwiązanie. Obecnie niewątpliwie takim tematem jest makroekonomiczny nadzór i makroekonomiczna polityka.

Niniejszy numer otwierają dwa opracowania Małgorzaty Olszak. Pierwsze poświęcone jest skuteczności i efektywności antycyklicznej polityki makroekonomicznej; drugie (napisane wraz z Filipem Świtałą) – rynkowi nieruchomości w Unii Europejskiej jako ważnemu poligonowi doświadczalnemu polityki makroostrożnościowej. Pamiętamy, że to od tego rynku rozpoczęły się kryzysy bliźniacze w Unii Europejskiej.

Po wskazaniu na potrzebę strategicznego, perspektywicznego myślenia o bezpieczeństwie banków, przyszedł czas na prawne regulacje stabilności finansowej. W tym bloku spraw zamieszczono artykuł Piotra Frątczaka o umowie bankowej i jej wpływie na stabilność finansową kraju oraz artykuł Aleksandry Jurkowskiej na temat ewolucji norm bezpieczeństwa bankowego w Polsce w latach 1989–2014.

Bezpośrednim wsparciem dla praktyki bankowej są dwa artykuły poświęcone funkcjonowaniu BFG. Beata Bińkowska-Artewicz skupiła się na prawnych aspektach informacji przekazywanych do BFG. Grzegorz Radomski przybliżył metody wyliczania składki na BFG (jest to praca stanowiąca pokłosie konkursu BFG).

W nurcie problematyki współpracy i wzajemnego oddziaływania Banków Spółdzielczych i Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych znajduje się opracowanie Łukasza Kozłowskiego omawiające charakter konkurencji pomiędzy tymi pośrednikami finansowymi. Wiemy, że upadłość ogłosiły zarówno SKOK-i, jak i Spółdzielczy Bank Rzemiosła i Rolnictwa.

W bieżącym numerze zamieszczamy również tekst prof. Leszka Pawłowicza, przedstawiający stanowisko Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową wobec opodatkowania banków w Polsce, który był tematem publicznej debaty w Narodowym Banku Polskim.

Ważnym elementem każdego numeru „Bezpiecznego Banku” są recenzje. Na szczególną uwagę zasługuje recenzja Ryszarda Kokoszczyńskiego książki poświęconej uporządkowanej likwidacji banków w Unii Europejskiej.

Zachęcamy do owocnej lektury.

Jan K. Solarz

Problemy i poglądy

*Małgorzata Olszak**

O SKUTECZNOŚCI I EFEKTYWNOŚCI ANTYCYKLICZNEJ POLITYKI MAKROOSTROŻNOŚCIOWEJ

WSTĘP

Antycykliczna polityka makroostrożnościowa jest nakierowana na stabilizowanie funkcjonowania systemu finansowego w celu zapewnienia pozytywnego wkładu sektora finansowego we wzrost gospodarczy. Ze względu na taką funkcję, jej prawidłowe działanie można uznać za warunek konieczny osiągnięcia celów polityki stabilizacji realizowanej przez organy państwa. Polityka taka dąży bowiem do osiągnięcia równowagi (lub względnej stabilności) w skali makroekonomicznej. Zadaniem klasycznej polityki stabilizacji jest dążenie do tego, aby w obrębie systemu rynkowego, w warunkach wysokiej dynamiki wzrostu gospodarczego, jednocześnie osiągnąć stabilizację cen, wysoki poziom zatrudnienia oraz równowagę w kontaktach gospodarczych z zagranicą¹, jest ona zatem polityką nakierowaną na stymulowanie funkcjonowania sfery realnej gospodarki. Zajmuje się w istocie oddziaływaniem na przebieg cyklu koniunkturalnego. Ta klasyczna polityka pomija w ogóle znaczenie systemu finansowego, czy też sektora finansowego, dla kształtowania się owej równowagi. Skoro jednak w świetle doświadczeń kryzysu finansowego 2007/8 okazało się, że sektor finansowy ma istotny wkład w kształtowanie zjawisk

* Małgorzata Olszak jest pracownikiem Zakładu Bankowości i Rynków Pieniężnych na Wydziale Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego.

¹ R. Barczyk, *Teoria i praktyka polityki antycyklicznej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2003, s. 17.

zachodzących w sferze realnej gospodarki, a więc ma niepomijalne znaczenie dla wzrostu gospodarczego², nie można ignorować tego sektora w prowadzeniu polityki stabilizacji i należy ograniczać jego nadmierną procykliczność³.

Pojęcie procykliczności systemu finansowego jest ściśle powiązane z pojęciem cyklu finansowego⁴. W ujęciu analitycznym cykl finansowy to wzajemnie wzmacniające się interakcje między postrzeganiem wartości (tj. ceny instrumentów finansowych i innych aktywów) i ryzyka, nastawieniem wobec ryzyka i ograniczeniami finansowania, których zmiany w czasie układają się we wzorzec okresów ożywienia, po których następują zapaści. Te interakcje mogą wzmacniać fluktuacje w sferze realnej i potencjalnie przynosić poważne zakłócenia finansowe oraz zaburzenia w alokacji zasobów w gospodarce. Fakt, że zjawiska zachodzące w sektorze finansowym mają istotne znaczenie dla sfery realnej, został zobrazowany na rysunku 1, gdzie przedstawiono wizualizację cyklu finansowego i koniunkturalnego w Stanach Zjednoczonych i w Danii. Widzimy, że okresy spadków w cyklu finansowym wiążą się z gwałtownym ograniczeniem wzrostu gospodarczego, choć zazwyczaj następuje to z pewnym opóźnieniem w stosunku do zjawisk zachodzących w sektorze finansowym.

Niniejszy artykuł zmierza do określenia ograniczeń skuteczności i efektywności antycyklicznej polityki makroostrożnościowej, a więc tej, która dotyczy stymulowania procykliczności sektora finansowego – głównie bankowego – tak, aby zakłócenia w funkcjonowaniu tego sektora nie skutkowały niepotrzebnym ograniczeniem dostępności do kredytu bankowego w okresie dekonunktury lub recesji i w ten sposób nie przyniosły ograniczeń we wzroście PKB. Aby mówić zarówno o skuteczności, jak i efektywności, konieczna jest znajomość celów antycyklicznej polityki, zatem w artykule zostaną zaprezentowane podstawowe cele regulacji makroostrożnościowych. Następnie będą zidentyfikowane wyzwania oceny skuteczności i problemy związane z ewaluacją efektywności tej polityki. Analiza taka powinna dać możliwość zdiagnozowania aktualnego stanu wiedzy na temat skuteczności i efektywności antycyklicznej polityki makroostrożnościowej, co może być wykorzystane w dalszych badaniach nad metodami oceny skuteczności i analizą efektywności tej polityki. Z uwagi na to, że obecnie toczą się prace nad wdrożeniem antycyklicznych standardów makroostrożnościowych do praktyki gospodarczej tak w Unii Europej-

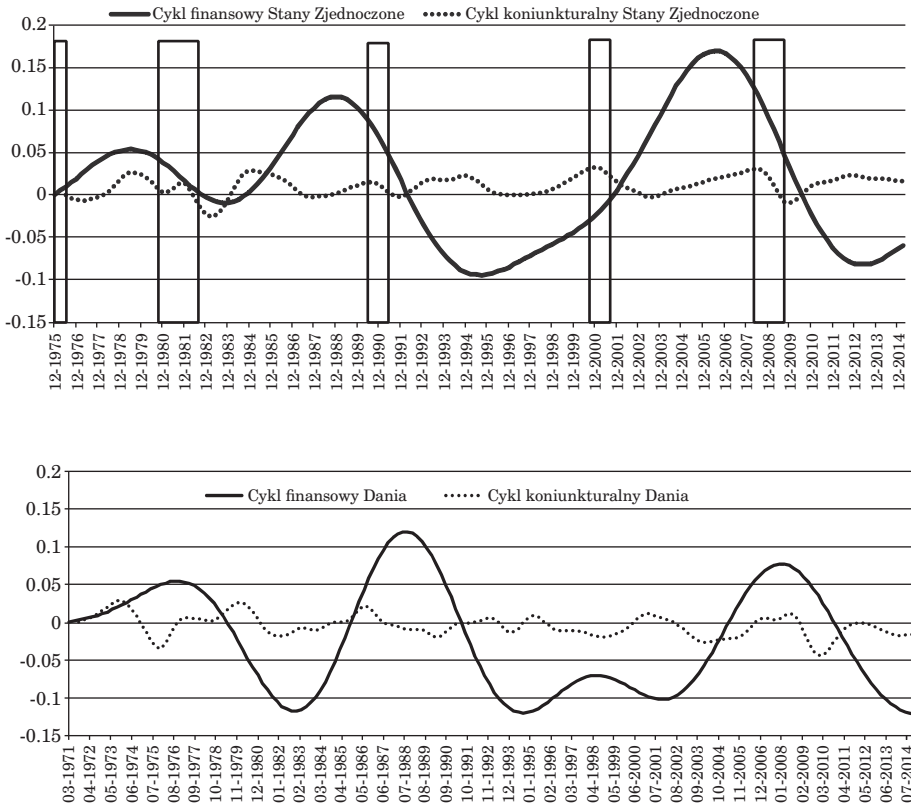
² Por. C. Borio, *The financial cycle and the macroeconomics: What have we learnt?*, „Journal of Banking and Finance” 45 (C), s. 182–198, Elsevier 2014.

³ Pojęcie nadmiernej procykliczności można zdefiniować odnosząc się m.in. do graficznej prezentacji cyklu finansowego i odchylen tego cyklu od trendu długookresowego. Generalnie, zarówno silne dodatnie, jak i silne ujemne odchylenia tego cyklu (np. łącznego wzrostu podaży kredytów i cen na rynkach nieruchomości) świadczą o nadmiernej procykliczności. Więcej na ten temat, por. M. Drehmann, C. Borio, K. Tsatsaronis, *Characterising the financial cycle: don't lose sight of the medium term!*, „BIS Working Papers” No. 380, 2012 i C. Borio, *The financial...*, *op. cit.*

⁴ Por. C. Borio, *The financial...*, *op. cit.*, s. 183.

skiej, jak i w Polsce, poruszany tu problem jest istotny zarówno z perspektywy sektora bankowego Unii Europejskiej, jak i sektora bankowego w Polsce.

Rysunek 1. Cykl finansowy i koniunkturalny w Stanach Zjednoczonych i w Danii



Uwaga: Rysunki przygotowano według tej samej skali na osi pionowej. Cykl finansowy oszacowany został na podstawie danych o cenach nieruchomości (tzw. *Price-to-rent ratio*) oraz wskaźników kredytu do PKB (tzw. *Credit-to-GDP ratio*). Na rysunku dotyczącym Stanów Zjednoczonych zaznaczono przy użyciu słupków okresy recesji zidentyfikowane przez National Bureau of Economic Research.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych znajdujących się w pracy M. Drehmann, C. Borio, K. Tsatsaronis, *Characterising the financial...*, *op. cit.* (udostępnionych przez M. Drehmanna).

Dalsza część artykułu składa się z czterech części: pierwsza dotyczy źródeł procykliczności, druga celów i metod osiągania celów antycyklicznej polityki makroostrożnościowej; kolejna koncentruje się na definicji skuteczności i ograniczeń

ewaluacji efektywności polityki; w ostatniej poddano ocenie dostępne pomiary efektywności polityki makroostrożnościowej. Artykuł zamykają wnioski płynące z analizy.

1. PODSTAWOWE ŹRÓDŁA PROCYKLICZNOŚCI SYSTEMU FINANSOWEGO

Należy zauważyć, że każda ingerencja państwa w funkcjonowanie gospodarki musi być podyktowana dysfunkcjami rynku, które prowadzą do błędów w alokacji zasobów i, w dłuższej perspektywie, przyczyniają się do ograniczenia dobrobytu społecznego⁵. Polityka makroostrożnościowa powinna zatem dążyć do oddziaływania na dysfunkcje rynku. W szczególności antycykliczna polityka makroostrożnościowa powinna wpływać na te dysfunkcje rynku, które przejawiają się w nadmiernej procykliczności systemu finansowego. Oznacza to konieczność identyfikacji źródeł nadmiernej procykliczności.

Na temat źródeł procykliczności systemu finansowego napisano już wiele⁶. Zasadniczo, w celu zapewnienia klarowności przekazu, można je podzielić na dwie grupy: 1) zakłócenia mechanizmu rynkowego, wyrastające z teorii ekonomii klasycznej, oraz 2) błędy poznawcze, właściwe teorii finansów behawioralnych⁷. W ujęciu współczesnej literatury, nawiązującej do teorii ekonomii klasycznej dla występowania ryzyka niestabilności finansowej, najistotniejsze są te zakłócenia mechanizmu rynkowego, z którymi związane są trzy rodzaje efektów zewnętrznych⁸:

- 1) efekty zewnętrzne związane ze strategicznymi komplementarnościami – przykładem zjawiska właściwego stosowaniu strategii komplementarności jest nasładownictwo (zachowania stadne), którego następstwem jest narastanie ryzyka

⁵ J. Tirole, *When markets fail*, „IMF Survey” 30(2), 2001.

⁶ Patrz m.in.: C. Borio, C. Furfine, P. Lowe, *Procyclicality of the financial system and financial stability: issues and policy options*, „BIS Papers” No. 1, Bank for International Settlements, Basel 2001; C. Borio, *Implementing the macroprudential approach to financial regulations and supervision*, „Financial Stability Review”, No. 13 – *The future of financial regulation*, Banque de France, 2009, s. 31–41; Bank of England (BoE). *The role of macroprudential policy*, Discussion paper, November 2009; P.P. Athanasoglou, I. Danilidis, *Procyclicality in the banking industry: causes, consequences and response*, „Working Paper” 139/October 2011. Bank of Greece; M.K. Brunnermeier, Ch. Goodhart, A. Crocket, A. Persaud, H. Shin, *The Fundamental Principles of Financial Regulation: 11th Geneva Report on the World Economy*, CEPR/ICMB, 2009; G. De Nicólo, G. Favara, L. Ratnovski, *Externalities and Macroprudential Policy*, „IMF Staff Discussion Paper” 2012; S. Claessens, *An Overview of Macroprudential Policy Tools*, „IMF Working Paper” No. WP/14/214, 2014.

⁷ M. Olszak, *Procykliczność działalności bankowej*, C.H. Beck, Warszawa 2015.

⁸ S. Claessens, *An Overview of Macroprudential Policy...*, *op. cit.*

- i wrażliwości banków na zakłócenia w okresie sprzyjających uwarunkowań makroekonomicznych (w tym podczas fazy ekspansji w cyklu finansowym);
- 2) efekty zewnętrzne związane z masową sprzedażą aktywów – znane są one również pod nazwą spirali cenowych spadkowych (ang. *downward asset price spiral*), których następstwem jest ogólny spadek cen na rynkach finansowych i pogorszenie kondycji finansowej banków (i innych pośredników finansowych) oraz podmiotów sfery realnej, co zazwyczaj występuje podczas dekoniunktury w gospodarce i sektorze finansowym;
 - 3) efekty zewnętrzne związane z powiązaniem – ich następstwem jest rozprzestrzenianie się zakłóceń związanych z pośrednikami istotnymi systemowo oraz poprzez rynki finansowe i sieci powiązań (ze względu na efekt zarażania).

Pierwsze dwie grupy zakłóceń są utożsamiane z procyklicznością, a więc wymiarem czasowym ryzyka systemowego (zwanym też aspektem cyklicznym⁹), a trzecia – perspektywą przestrzenną¹⁰ ryzyka systemowego (określanym też aspektem strukturalnym¹¹). Zauważyć jednak należy, że mimo analitycznej przydatności tego podziału, cechuje się on znaczną sztucznością. Wynika to z tego, że gwałtowny rozrost dużych pośredników finansowych podczas okresu boomu i zagęszczenie wzajemnych powiązań między pośrednikami finansowymi wzmacnia zjawisko procykliczności poprzez narastanie ryzyka zarażania i efektów zewnętrznych związanych z masową wyprzedacją aktywów. Zwracają na to uwagę chociażby B. Horváth i W. Wagner¹², którzy wykazują, że ograniczenie nadmiernej procykliczności sektora finansowego jest możliwe jedynie wtedy, gdy jednocześnie podejmuje się działania skierowane na ograniczanie korelacji wzajemnych ekspozycji między bankami. Z badania tego wynika, że stosowanie jedynie antycyklicznych instrumentów polityki makroostrożnościowej nie pozwoli na ograniczenie ryzyka systemowego. Natomiast cel ten może zostać osiągnięty, jeżeli w odpowiedni sposób będzie się ograniczać korelacje ekspozycji na ryzyko występujące między bankami.

Psychologiczne źródła podejmowania przez banki ryzyka nieadekwatnego w zasadzie nie są uwzględniane we współczesnej literaturze polityki makroostrożnościowej¹³. Zapewne wynika to z tego, że regulacje makroostrożnościowe, podobnie

⁹ Europejska Rada Ryzyka Systemowego (ERRS), Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 4 kwietnia 2013 r. w sprawie celów pośrednich i instrumentów polityki makroostrożnościowej (Dz.Urz. UE C 170/1).

¹⁰ Por. C. Borio, *Implementing the macroprudential approach...*, *op. cit.*; M. Olszak, *Polityka ostrożnościowa w ujęciu makro – cel, instrumenty i architektura instytucjonalna*, „Problemy Zarządzania” nr 11(163), 2012, s. 7–32.

¹¹ ERRS, Zalecenie..., *op. cit.*

¹² B. Horváth, W. Wagner, *The disturbing interaction between countercyclical capital requirements and systemic risk*, Working Paper, Tillburg University, 2012.

¹³ Por. C. Lim, F. Columba, A. Costa, P. Kongsamut, A. Otani, M. Saiyid, T. Wezel, X. Wu, *Macroprudential Policy: What Instruments and How to Use Them?*, „IMF Working Paper” WP/11/238, 2011; Committee on the Global Financial System (CGFS), *Operationalising the selection and*

jak każda inna forma interwencji państwa w działalność rynku, powinny być dyktowane występowaniem zakłóceń mechanizmu rynkowego, których skutki mają łagodzić. Psychologiczne czy też poznawcze źródła procykliczności są przedmiotem badań finansów behawioralnych, które opierają się na założeniach odbiegających od klasycznego ujęcia racjonalnego agenta właściwego tzw. tradycyjnym finansom. Są one obiektywną charakterystyką człowieka, której nie można wyeliminować, a zatem nie mogą być przedmiotem ingerencji państwa. W finansach behawioralnych, bada się – zarówno za pomocą modeli teoretycznych – jak i empirycznych, jak kształtować się będą zjawiska ekonomiczne (np. ceny), jeżeli zostanie złagodzone jedno lub dwa założenia tkwiące u podstaw racjonalności agentów¹⁴.

Wśród opracowań empirycznych można wskazać dwa odnoszące się stricte do znaczenia błędów poznawczych i związanych z nimi heurystyk¹⁵. Jedno z nich, autorstwa Bergera i Udella¹⁶, pokazuje, że w efekcie stosowania heurystyki dostępności przez pracowników banku (szczególnie przez doświadczonych oficerów banków, ale i pracujących na wyższym szczeblu menedżerów banku), zgodnie z którą nawiązywanie do aktualnych doświadczeń co do jakości portfela kredytowego (których charakter zależy od uwarunkowań makroekonomicznych) wpływa na decyzje kredytowe tych pracowników, banki podejmują wyższe ryzyko w okresie dobrej koniunktury i niższe w czasie recesji lub spowolnienia gospodarczego. pogorszenia jakości portfela kredytowego banku wzmacnia procykliczność tych kredytów. Natomiast drugie badanie, przeprowadzone przez Rötheliego¹⁷, wskazuje na istotne znaczenie ograniczonej racjonalności w występowaniu procyklicznego wzorca aktywności kredytowej. Wynika z niego bowiem, że zmienność w czasie poziomu subiektywnie oczekiwanych strat – jako następstwo ograniczenia racjonalnego działania banków – stanowi jedno z wyjaśnień zjawiska nadmiernego pesymizmu banków w okresie recesji, przejawiającego się niechęcią do udzielania kredytów lub zawyżaniem ich ceny. To zawyżanie ceny stopniowo maleje w okresie boomu, by po upływie kilkunastu kwartałów przerodzić się w nadmierny optymizm i pewność siebie, skutkujące zaniżaniem ceny kredytów.

application of macroprudential instruments, „CGFS Papers” No. 48. Bank for International Settlements, 2012; ERRS, *Zalecenie...*, *op. cit.*; S. Claessens, *An Overview of Macroprudential Policy...*, *op. cit.*

¹⁴ Szerzej na ten temat patrz M. Olszak, *Procykliczność...*, *op. cit.*, s. 103–121.

¹⁵ *Ibidem*, s. 121–131.

¹⁶ A.N. Berger, G.F. Udell, *The institutional memory hypothesis and the procyclicality of bank lending behavior*, „Journal of Financial Intermediation” No. 13/ 2004, s. 458–495.

¹⁷ T.R. Rötheli, *Boundedly rational banks' contribution to the credit cycle*, „The Journal of Socio-Economics” 41/ 2012, s. 730–737.

Tabela 1. Źródła procykliczności systemu finansowego i ich symptomy w sektorze finansowym

Zakłócenia mechanizmu rynkowego	Zakłócenia wynikające z finansów behawioralnych	Symptomy w sektorze finansowym
<p>Naśladownictwo w obszarze aktywności kredytowej, prowadzące do efektów zewnętrznych zapaści kredytowej.</p> <p>Naśladownictwo wyjaśniane teorią kaskad informacyjnych i teorią obaw o utratę reputacji.</p> <p>Panika bankowa: polega na wycofywaniu finansowania hurtowego i detalicznego w razie postrzeganego lub faktycznego wzrostu ryzyka niewypłacalności.</p> <p>Efekty zewnętrzne związane z wzajemnymi powiązaniem: epidemiczne rozprzestrzenianie informacji o potencjalnie niekorzystnych wynikach pośrednika finansowego lub utrudnieniach w funkcjonowaniu rynku.</p>	<p>Heurystyka dostępności, w myśl której wraz z upływem czasu zapominamy o dotkliwości negatywnych doświadczeń, co skutkuje podejmowaniem coraz wyższego ryzyka, a pojawienie się negatywnego bodźca nasila awersję do ryzyka.</p> <p>Heurystyka progowa, która przejawia się w ignorowaniu zdarzeń, których prawdopodobieństwo wystąpienia jest bardzo niskie.</p> <p>Obie heurystyki przejawiają się w nierealistycznym postrzeganiu ryzyka i utrzymywaniu nieadekwatnego poziomu kapitałów i rezerw na pokrycie następstw ryzyka (tj. strat finansowych).</p>	<p>Wzrost aktywności kredytowej i rozrost dźwigni finansowej, po których następuje zapaść na rynku kredytowym i dążenie do ograniczenia dźwigni.</p>
<p>Efekty zewnętrzne związane z masową wyprzedają aktywów: wynikają z wymuszonej sprzedaży aktywów po zaniżonych cenach w celu zmniejszenia niedopasowania terminów. Przykładem są spirale płynnościowe, polegające na wzmacnianiu efektu obniżki cen na kolejnych instrumentach finansowych i rynkach finansowych.</p>		<p>Wzrost niedopasowania terminów zapadalności aktywów i wymagalności zobowiązań (wzrost ryzyka braku płynności), po którym następuje tendencja do zmniejszania tego niedopasowania (próba ograniczenia ryzyka braku płynności).</p>

Zakłócenia mechanizmu rynkowego	Zakłócenia wynikające z finansów behawioralnych	Symptomy w sektorze finansowym
<p>Panika bankowa. Niepłynność rynków hurtowych w okresie zaburzeń finansowych: tzw. wysychanie rynków hurtowych (m.in. międzybankowego, kapitałowego) wynikające z utraty zaufania i pesymistycznych oczekiwań (nadmiernej awersji do ryzyka).</p>		
<p>Efekty zewnętrzne związane z wzajemnymi powiązaniem. Efekty zewnętrzne związane z wyprzedają aktywów: mające związek ze specyficzną rozkładu ekspozycji w sektorze finansowym.</p>		<p>Wzrost koncentracji ekspozycji na ryzyko, zarówno bezpośrednich, jak i pośrednich, których efektem są zatory płatnicze i spadki płynności rynków.</p>
<p>Efekty zewnętrzne związane z wzajemnymi powiązaniem. Efekty zewnętrzne związane z masową wyprzedają aktywów.</p>		<p>Wzrost koncentracji struktur rynkowych (m.in. poprzez ograniczenie liczby podmiotów) i spadek konkurencji. Powstawanie konglomeratów finansowych, które mogą podlegać regule zbyt-duży-by-upaść.</p>
<p>Efekty zewnętrzne związane z wzajemnymi powiązaniem. Efekty zewnętrzne związane z masową wyprzedają aktywów. Nieodpowiednio skonstruowane kontrakty: m.in. systemy wynagradzania kładące nacisk na krótkoterminowe zyski.</p>	<p>Nierealistyczne postrzeganie ryzyka – m.in. koncentracja na krótkoterminowych skutkach (przede wszystkim zyskach) podejmowanych decyzji inwestycyjnych.</p>	<p>Oslabienie odporności infrastruktur rynkowych, m.in. ze względu na wadliwe kontrakty (np. zasady wynagradzania, ład korporacyjny).</p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: G. De Nicólo, G. Favara, L. Ratnovski, *Externatilities and Macropudential Policy...*, *op. cit.*; ERRS, *Zalecenie...*, *op. cit.*; M. Olszak, *Procykliczność...*, *op. cit.*

2. CELE ANTYCYKLICZNEJ POLITYKI MAKROOSTROŻNOŚCIOWEJ I METODY ICH OSIĄGANIA

Aby mówić o skuteczności działania w jakimkolwiek sensie, konieczna jest znajomość celu tego działania. Skuteczność mierzyć można bowiem stopniem osiągnięcia celu. Przy czym im wyższy jest stopień osiągnięcia celu, tym wyższa jest skuteczność działania. Potencjalne cele polityki makroostrożnościowej były przedmiotem analizy w licznych badaniach teoretycznych i empirycznych¹⁸, których rozkwit nastąpił po wybuchu kryzysu 2007/8. Współczesne ujęcie celów polityki makroostrożnościowej można znaleźć w kilku opracowaniach¹⁹. Według tego ujęcia wyodrębnia się cel ostateczny i cele pośrednie – co nawiązuje do specyfiki podziału celów w polityce pieniężnej realizowanej przez bank centralny²⁰. Natomiast w odróżnieniu od praktyki stosowania polityki pieniężnej, we współczesnych ujęciach operacjonalizacji polityki makroostrożnościowej nie identyfikuje się celów operacyjnych, co wynika z tego, że nie wypracowano jeszcze wartości referencyjnych dla poszczególnych parametrów określających zjawiska determinujące specyfikę cyklu finansowego (tj. to, czy mamy do czynienia z fazą wzrostową czy też spadkową cyklu finansowego).

Dążąc do osiągnięcia celów polityki makroostrożnościowej, należy kierować się cyklem działania zorganizowanego, na który, biorąc pod uwagę specyfikę jej zamierzeń, składają się cztery podstawowe etapy. Pierwszym jest identyfikacja czynników ryzyka systemowego i jego pomiar. Drugi stanowi dobór instrumentów oraz ich kalibracja, a więc określenie zakresu zmian w ich wartościach (jeżeli są to wskaźniki ilościowe). Trzecim etapem jest wdrożenie polityki, które polega na zastosowaniu instrumentów polityki makroostrożnościowej, odpowiednio do faz cyklu finansowego i przy uwzględnieniu cyklu koniunkturalnego. Natomiast ostatni etap polega na ocenie polityki pod kątem stopnia osiągnięcia przez nią celów. Szczególnym przedmiotem zainteresowania jest w tym przypadku poziom odporności sektora finansowego oraz zakres ograniczania amplitudy faz cyklu finansowego.

2.1. Cel ostateczny i cele pośrednie oraz kanały transmisji antycyklicznej polityki makroostrożnościowej

Na podstawie analizy opracowań CGFS²¹ i ESRB²² można spróbować zrekonstruować cele antycyklicznej polityki makroostrożnościowej (por. tabela 2). Celem

¹⁸ Por. przegląd zawarty w opracowaniu M. Olszak, *Procykliczność...*, *op. cit.*, s. 47–49 i 397–412.

¹⁹ CGFS, *Operationalising the selection and application...*, *op. cit.*; ERRS, *Zalecenie...*, *op. cit.*; European Systemic Risk Board (ESRB), *The ESRB Handbook on Operationalising Macro-prudential Policy in the Banking Sector*, ESRB, 2014; G. Galati, R. Moessner, *What do we know about the effects of macroprudential policy*, Working Paper No. 440, De Nederlandsche Bank NV, 2014.

²⁰ Por. R. Barczyk, *Teoria i praktyka...*, *op. cit.*, s. 117–120.

²¹ CGFS, *Operationalising the selection and application...*, *op. cit.*

²² ERRS, *Zalecenie...*, *op. cit.*; ESRB, *The ESRB Handbook...*, *op. cit.*

ostatecznym takiej polityki jest przyczynianie się do zapewnienia stabilności systemu finansowego, w tym wzmacnianie odporności systemu finansowego i ograniczanie narastania ryzyka systemowego, poprzez stymulowanie cyklu finansowego, a tym samym zapewnienie trwałego pozytywnego wkładu sektora finansowego we wzrost gospodarczy. Natomiast cele pośrednie obejmują:

1. Ograniczanie i niedopuszczenie do nadmiernego wzrostu akcji kredytowej oraz rozrostu dźwigni finansowej;
2. Ograniczanie i niedopuszczenie do nadmiernego niedopasowania terminów zapadalności aktywów i wymagalności pasywów oraz trudności związanych z brakiem płynności rynków;
3. Ograniczenie koncentracji ekspozycji bezpośrednich i pośrednich;
4. Ograniczenie pokusy nadużycia wynikającej z zakłóceń motywacji;
5. Wzmocnienie odporności infrastruktur rynkowych.

Osiągnięcie celów pośrednich wymaga uprzedniej identyfikacji ryzyka systemowego. W perspektywie badania zjawiska procykliczności istotne jest skoncentrowanie się na analizie cyklu finansowego i określenie, w jakiej jego fazie znajdujemy się. Ograniczenie procykliczności nie jest warunkiem wystarczającym dla zapewnienia stabilności systemu finansowego, a sama procykliczność jest wzmacniana na skutek nasilania się koncentracji (korelacji) ekspozycji między pośrednikami finansowymi oraz w efekcie pojawiania się znacznej liczby instytucji istotnych systemowo²³, które są szczególnie podatne na podejmowanie nadmiernego ryzyka w okresie dobrej koniunktury. Z uwagi na to, analizując cykl finansowy, należy również badać zjawisko korelacji ekspozycji w systemie finansowym, które może być uchwycone, jeżeli uwzględni się pomiary ryzyka systemowego wymienione w tabeli 2 w kolumnach 3, 4 i 5.

Aby zapewnić osiągnięcie celów pośrednich, należy, biorąc pod uwagę poziom ryzyka systemowego, dobrać odpowiednie instrumenty. Można je podzielić na dwie grupy, z uwagi na podmioty i ryzyko, na które oddziałują bezpośrednio. Do jednej z nich należą instrumenty odnoszące się do banków i oddziałujące na ich ryzyko wypłacalności (współczynniki kapitałowe, bufory antycykliczne, wskaźnik dźwigni, bufory strukturalne) oraz na ich ryzyko płynności (LCR i NSFR). Natomiast w grupie drugiej znajdują się limity wskaźników LTV i DTI, które ograniczają dostępność do kredytów na rynku nieruchomości dla tych kredytobiorców, którzy nie posiadają odpowiedniego majątku lub dochodów, by spełnić wymagania restrykcyjnej oceny zdolności kredytowej.

²³ Por. B. Horváth, W. Wagner, *The disturbing interaction...*, *op. cit.*

Tabela 2. Cele, wskaźniki, instrumenty, efekty i kanały transmisji antycyklicznej polityki makroostrożnościowej

Cel ostateczny	Przeznaczenie się do zapewnienia stabilności systemu finansowego, w tym wzmacnianie odporności systemu finansowego i ograniczanie narastania ryzyka systemowego, poprzez stymulowanie cyklu finansowego, a tym samym zapewnienie trwałego pozytywnego wkładu sektora finansowego we wzrost gospodarczy.				
Cele pośrednie	1. Ograniczanie i zapobieganie nadmiernemu wzrostowi akcji kredytowej oraz wzrostu dźwigni finansowej.	2. Ograniczanie i zapobieganie nadmiernemu nadmieremu niedopasowaniu terminów zapadalności aktywów i wymagalności pasywów oraz trudności związanych z brakiem płynności rynków.	3. Ograniczenie koncentracji ekspozycji bezpośrednich i pośrednich.	4. Ograniczenie pokusy nadużycia wynikającej z zakłóceń motywacji.	5. Wzmocnienie odporności infrastruktury finansowych.
Wskaźniki pomiaru ryzyka systemowego istotne dla ograniczania procykliczności systemu finansowego	Wskaźnik kredytu do PKB, Agregaty kredytowe	Kredyty na finansowanie rynku nieruchomości (wysokość, dynamika, itp.); Ceny nieruchomości.	Wskaźniki płynności długoterminowej (ang. <i>net stable funding ratio, NSFR</i>) i krótkoterminowej (ang. <i>liquidity coverage ratio, LCR</i>).	Wielkość, złożoność, zastępowalność i wzajemne powiązania między instytucjami finansowymi istotnymi systemowo.	Marże (depozyty zabezpieczające) i stopy dyskonta na rynkach finansowych; Spready; Premia za płynność; Dźwignia bankowości cienia; Mierniki głębokości rynku.
Podstawowe instrumenty ograniczania procykliczności systemu finansowego	Wskaźnik kredytu do PKB, Wskaźnik dźwigni; Sektorowe wymogi kapitałowe	Limit wskaźnika kredytu do wartości zabezpieczenia hipoteką (ang. <i>loan to value, LTV</i>) oraz wskaźniki	Ograniczenia dotyczące ekspozycji (z uwzględnieniem kontrahenta, branży i zasięgu geograficznego);	Wymogi kapitałowe w odniesieniu do pośredników finansowych zbyt dużych by upaść (ang. <i>global-systemically</i>)	

		<p>(np. dotyczące rynku nieruchomości czy sektora finansowego); Systemowy bufor kapitałowy; Dynamiczne rezerwy.</p>	<p>zadłużenia do dochodu (ang. <i>loan to income/DTI</i>) i kosztów obsługi długu do dochodu (ang. <i>debt service to income, DSTI</i>); sektorowe wymogi kapitałowe.</p>	<p>długoterminowej (NSFR); Wskaźnik kredytów do depozytów (ang. <i>loans to deposits, LTD</i>); Wymogi dotyczące poziomu depozytu zabezpieczającego oraz stóp dyskonta.</p>	<p>Wymóg rozliczania transakcji na rynku OTC z udziałem centralnego kontrahenta; Sektorowe wymogi kapitałowe; Stały bufor kapitałowy.</p>	<p><i>important institutions, G-SII</i> oraz <i>other systemically important institutions, O-SII</i>, tzw. Bufory strukturalne (ang. <i>structural risk buffer, SRB</i>); Wymogi płynnościowe dotyczące G-SII oraz O-SII.</p>	
<p>Oczekiwane efekty i kanały transmisji</p>	<p>EFEKT 1: Wzrost odporności banków – KANAŁY TRANSMISJI: wzrost zdolności banków do absorpcji strat; obniżają potencjalne straty w newralgicznych sektorach; ograniczenie wzrostu dłwigni (zabezpieczenie przed błędami pomiaru ryzyka w szacowaniu buforów kapitałowych) EFEKT 2: Ograniczenie narastania wrażliwości – KANAŁY TRANSMISJI: Sprzyja ograniczeniu nadmiernego wzrostu aktywności kredytowej, również w wybranych branżach sfery realnej, poprzez wzrost kosztu kredytowania.</p>	<p>EFEKT 1: Wzrost odporności kredytobiorców i banków – KANAŁY TRANSMISJI: obniżenie współczynników strat (tzw. <i>Loss given default, LGD</i>) i prawdopodobieństwa niewykonania zobowiązań (tzw. <i>Probability of Default, PD</i>). EFEKT 2: redukcja narastania wrażliwości KANAŁY TRANSMISJI: ograniczenie dostępności kredytów hipotecyjnych w okresie boomu, co powinno ograniczyć boom na rynku nieruchomości.</p>	<p>EFEKT 1: Wzrost odporności – KANAŁY TRANSMISJI: wzrost stabilności bazy finansowania niezbędnej na zaspokojenie nagłych odpiływów środków; wzrost zasobu płynnych aktywów, pokrywających odpiły środków. EFEKT 2: redukcja narastania wrażliwości – KANAŁY TRANSMISJI: zmniejszenie wpływu cyklu finansowego, jeżeli wymogi płynnościowe są wiążące.</p>	<p>EFEKT 1: Wzrost odporności na ryzyko kontrahenta i ryzyko koncentracji sektorowej KANAŁY TRANSMISJI: wzrost zdolności banków do absorpcji strat; obniżają potencjalne straty w newralgicznych sektorach; ograniczenie wzrostu dłwigni; EFEKT 2: redukcja narastania wrażliwości – KANAŁY TRANSMISJI: Sprzyja ograniczeniu nadmiernego.</p>	<p>EFEKT 1: Wzrost odporności – KANAŁY TRANSMISJI: wzrost zdolności banków do absorpcji strat; obniżają potencjalne straty w newralgicznych sektorach; ograniczenie wzrostu dłwigni; EFEKT 2: redukcja narastania wrażliwości – KANAŁY TRANSMISJI: Sprzyja ograniczeniu nadmiernego.</p>	<p>EFEKT 1: Wzrost odporności – KANAŁY TRANSMISJI: wzrost zdolności banków do absorpcji strat, dlatego niższe i wpływ niewypłacalności banków dużych na sektor finansowy EFEKT 2: redukcja narastania wrażliwości – KANAŁY TRANSMISJI: wpływ na rynek kredytowy poprzez wzrost kosztów finansowania.</p>	

				wzrostu aktywności kredytowej, również w wybranych branżach i sfery realnej, poprzez wzrost kosztu kredytowania.		
--	--	--	--	--	--	--

^a W kwestii roli błędów pomiaru ryzyka por. M. Olszak, *Procykliczność...*, *op. cit.*, s. 134–225.

Źródło: opracowanie własne na podstawie ERRS, Zalecenie..., *op. cit.*; ESRB, *The ESRB Handbook...*, *op. cit.*; CGFS, *Operationalising the selection and application...*, *op. cit.*; G. Galati, R. Moessner, *What do we know about the effects...*, *op. cit.*; S. Claessens, *An Overview of Macropprudential Policy...*, *op. cit.*

Wymienione cele pośrednie powinny pozwolić na wypracowanie dwóch podstawowych efektów nowych regulacji, które stanowią: 1) wzrost odporności banków i ewentualnie kredytobiorców na różne rodzaje ryzyka oraz 2) redukcja narastania wrażliwości na czynniki ryzyka. Do każdej grupy efektów przypisany jest kanał transmisji instrumentów polityki makroostrożnościowej. Pierwszy efekt ma być osiągnięty dzięki wyposażeniu banków w odpowiednie kapitały i rezerwy, których poziom powinien być stopniowo podwyższany w okresie boomu, a następnie uwalniany w czasie spowolnienia i recesji. Natomiast drugi efekt ma być osiągnięty za sprawą ograniczenia dynamiki wzrostu kredytu w okresie boomu, wzmocnienia dostępności stabilnego finansowania działalności kredytowej (np. przez wydłużenie terminów wymagalności zobowiązań lub zmniejszanie udziału finansowania na niestabilnym w okresie kryzysu rynku międzybankowym) lub poprawy płynności aktywów (poprzez wzrost udziału aktywów płynnych). Zauważyć jednak należy, że dążąc do osiągnięcia jednego z efektów, uzyskujemy również efekt drugi, ze względu na efekt synergii. Wynika to z tego, że podniesienie wysokości współczynnika adekwatności kapitałowej może nastąpić m.in. przez zwiększanie udziału płynnych aktywów w sumie bilansowej, ponieważ wiąże się to z obniżeniem wysokości aktywów ważonych ryzykiem (które stanowią mianownik współczynnika wypłacalności). Z uwagi na to, że efekt synergii może prowadzić do redukcji kosztów, ale i korzyści regulacji, analizując skuteczność i efektywność antycyklicznej polityki makroostrożnościowej należy uwzględnić wszystkie potencjalne efekty synergii.

3. SKUTECZNOŚĆ POLITYKI MAKROOSTRÓŻNOŚCIOWEJ

Jedną z pierwszych formalnych definicji skuteczności polityki makroostrożnościowej zaproponowała ERRS²⁴, która wskazuje, że skuteczność dotyczy stopnia w jakim można zlikwidować zaburzenie funkcjonowania rynku (tj. zakłócenie mechanizmu rynkowego) oraz osiągnąć cele pośrednie i ostateczne. Ujęcie to uwidacznia triadę celów polityki makroostrożnościowej, z których pierwszym jest likwidacja zaburzeń funkcjonowania rynku, a więc wymienionych w poprzedniej sekcji źródeł procykliczności sektora finansowego, a szczególnie bankowego. Drugim jest osiąganie celów pośrednich, czyli zmniejszenie skali negatywnego oddziaływania wskazanych w tabeli 2 pięciu symptomów niestabilności systemu finansowego (tj. nadmiernego wzrostu akcji kredytowej oraz rozrostu dźwigni finansowej; nadmiernego niedopasowania terminów zapadalności aktywów i wymagalności pasywów oraz trudności związanych z brakiem płynności rynków; wzrostu koncentracji ekspozycji bezpośrednich i pośrednich; wzrostu pokusy nadużycia wynikającej z zakłóceń motywacji; spadku odporności infrastruktur rynkowych). Natomiast

²⁴ ERRS, Zalecenie..., *op. cit.*, s. 9.

trzecim jest osiągnięcie celu ostatecznego, a więc przyczynianie się do zapewnienia stabilności systemu finansowego, w tym wzmacnianie odporności systemu finansowego i ograniczanie narastania ryzyka systemowego, poprzez stymulowanie cyklu finansowego, a tym samym zapewnienie trwałego pozytywnego wkładu sektora finansowego we wzrost gospodarczy. Tak zdefiniowana triada celów wymaga krytycznego spojrzenia.

Przede wszystkim, wprawdzie zaburzenia w funkcjonowaniu rynku są podstawą do wdrożenia polityki makroostrożnościowej, to jednak w teorii, badaniach empirycznych i praktyce nie mamy obecnie udokumentowanych narzędzi pomiaru stopnia „likwidacji zaburzeń funkcjonowania rynku”. Zasadnicza wątpliwość, jaka się tutaj nasuwa, wiąże się z tym, czy jest możliwe wyeliminowanie zakłóceń, które są efektem specyfiki biznesu depozytowo-kredytowego, jaki prowadzą przede wszystkim banki? Specyfika ta wiąże się z tym, że banki funkcjonują na tzw. niekompletnym rynku (kredytowym, ale i depozytowym), cechującym się silną asymetrią informacyjną²⁵. Wiele zjawisk ekonomicznych odnoszących się do banków jest zatem jedynie następstwem specyfiki tego biznesu. Zatem, czy można mówić o wyeliminowaniu zjawiska naśladownictwa, które sprzyja podejmowaniu przez banki nadmiernego ryzyka kredytowego i przynosi boomy na rynku kredytowym? Czy można również oczekiwać, że uda się wyeliminować efekty zewnętrzne związane z masową wyprzedażą aktywów, czy też uniknąć paniki bankowej lub runów na banki? Czy jest możliwe wyeliminowanie zjawiska braku płynności rynków hurtowych w okresie kryzysu, choć wiemy, że takie rynki zawsze „wysychają” podczas zaburzeń na rynkach finansowych (ze względu na efekt zarażania), nawet jeżeli są to zaburzenia występujące poza granicami kraju? Wreszcie, czy jest możliwe zlikwidowanie (zredukowanie) pokusy nadużycia wynikającej z posiadania przez bank statusu „zbyt duży by upaść” (tzw. *Too Big to Fail*, TBTF)? Podobnie, czy można wyeliminować powiązania między bankami, jeżeli znaczna ich część wynika ze stosowania przez banki zabezpieczeń przed ryzykiem bankowym. Skoro występowanie tych zjawisk jest efektem ubocznym specyfiki działalności depozytowo-kredytowej, to wydaje się błędem dążenie do celu, jakim jest wyeliminowanie zakłóceń funkcjonowania mechanizmu rynkowego. Takiego celu nie uda się osiągnąć.

W myśl zarysowanej tutaj definicji skuteczność odnosi się do „stopnia w jakim można wyeliminować zburzenie” w funkcjonowaniu rynku. Nasuwa się jednak pytanie, jak dla przykładów wskazanych w artykule zaburzeń określić ten stopień „wyeliminowania”. Weźmy za przykład zjawisko naśladownictwa, którego występowanie identyfikuje się w badaniach empirycznych²⁶. Badania te wskazują, że nasilenie tego zjawiska jest uzależnione od uwarunkowań makroekonomicznych,

²⁵ Por. M. Olszak, *Procykliczność...*, op. cit.; K.B. Athreya, *Big Ideas in Macroeconomics. A Non-technical View*, The MIT Press. Stany Zjednoczone 2013.

²⁶ Por. M. Olszak, *Procykliczność...*, op. cit., s. 100–106.

specyficznych cech działalności bankowej, w tym od skali działalności banku²⁷. Dlatego też, dokonując pomiaru wpływu antycyklicznych instrumentów polityki makroostrożnościowej na zjawisko naśladownictwa, nie mamy pewności co do zakresu ich faktycznego oddziaływania. Z uwagi na to, że na to zjawisko wpływa wiele innych czynników, możliwe jest, że pomimo zastosowania odpowiednich instrumentów polityki makroostrożnościowej nie zostanie osiągnięty efekt w postaci niższego nasilenia tego zjawiska.

Równie problematyczne jest udzielenie odpowiedzi na pytanie o to, jak ocenić skuteczność polityki makroostrożnościowej, jeżeli przyjmiemy, że zmierza ona do osiągania celów pośrednich. Pierwsze dwa cele – utożsamiane z procyklicznością czy też aspektem cyklicznym ryzyka systemowego²⁸, tj. ograniczanie i zapobieganie nadmiernemu wzrostowi akcji kredytowej oraz dźwigni, a także znacznemu niedopasowaniu aktywów i pasywów pod względem ich terminów (tzw. *maturity mismatch*), mogą być trudne do osiągnięcia w praktyce, jeżeli przyjmiemy założenie, że dążyć się będzie do nich tylko i wyłącznie za sprawą zastosowania instrumentów polityki makroostrożnościowej nakierowanych głównie na działalność banków. Wynika to z tego, że wzrost aktywności kredytowej, rozrost dźwigni czy też niedopasowanie terminów zapadalności aktywów i wymagalności pasywów są determinowane nie tylko skłonnością banków do udzielania kredytów (i podejmowania innych inwestycji, np. w papiery rządowe), ale również popytem na kredyt oraz dostępnością kredytu w sektorze bankowości cienia. Dlatego nawet, jeżeli osiągnięty zostanie cel w postaci relatywnie niskiego wzrostu kredytu bankowego, to nie jest wykluczone, że część niezaspokojonego popytu na kredyt bankowy przejdzie do mniej regulowanych pośredników finansowych (np. instytucji pożyczkowych), którzy nie muszą stosować tak wysokich standardów oceny zdolności kredytowej jak banki. W efekcie długi będą zaciągane przez osoby, które nie rokują na ich spłatę. Może to przynieść w dłuższej perspektywie wyższe straty w postaci utraconego PKB, z uwagi na to, że pewna część podmiotów sfery realnej będzie się borykać w okresie dekonjunkury ze skutkami tzw. recesji bilansowej²⁹. Zjawisko to polega na tym, że nadmiernie zadłużeni agenci ekonomiczni dążą do spłaty długów, zamiast zwiększać wydatki konsumpcyjne i inwestycyjne, które mogłyby sprzyjać wzrostowi PKB.

Jeżeli nawet przyjmiemy założenie, że stosując jedynie instrumenty polityki makroostrożnościowej osiągniemy cel w postaci ograniczenia lub zapobieżenia nadmiernemu wzrostowi akcji kredytowej, to nadal nie mamy pewności, czy skala tego ograniczenia jest wystarczająca, aby wyeliminować ryzyko kryzysu finansowego lub innych zaburzeń w funkcjonowaniu rynków finansowych. Wydaje się, że

²⁷ Por. Ch. Liu, *Herding Behavior in Bank Lending: Evidence from U.S. Commercial Banks*, Working Paper, Queen's University, 2012.

²⁸ Por. ERRS, *Zalecenie...*, *op. cit.*, s. 8.

²⁹ Por. C. Borio, *The financial cycle and the macroeconomics...*, *op. cit.*, s. 192.

zasadna będzie tutaj teza, iż zakres ograniczenia akcji kredytowej powinien być dostosowany do specyfiki gospodarki i sektora finansowego danego kraju. Nasuwa się jednak kolejna wątpliwość, jak określić tę specyfikę i, dalej idąc, jaki powinien być zakres ingerencji polityki makroostrożnościowej.

Cel ostateczny polityki makroostrożnościowej został tak sformułowany, że w zasadzie każde jej działanie, mające jakiegokolwiek uzasadnienie w stanie wiedzy aktualnym w momencie tego działania, będzie stanowić dowód jej skuteczności³⁰. Bowiem zgodnie z nim polityka makroostrożnościowa w UE ma **przyczyniać się** do ochrony stabilności systemu finansowego jako całości, w tym poprzez wzmacnianie odporności systemu finansowego i ograniczanie powstawania ryzyk systemowych, a tym samym zapewnienie trwałego wkładu sektora finansowego do wzrostu gospodarczego.

4. EFEKTYWNOŚĆ ANTYCYKLICZNEJ POLITYKI MAKROOSTRÓŻNOŚCIOWEJ

Efektywność definiowana jest przez ERRS jako osiąganie celów przy jak najmniejszych kosztach³¹. W kontekście polityki makroostrożnościowej, mówiąc o kosztach, mamy na myśli straty wynikające z ograniczenia wzrostu gospodarczego, związane przede wszystkim z ograniczeniami w dostępie do kredytu bankowego, który mógłby być przeznaczony na inwestycje. Podkreślenia wymaga fakt, że aktualna wiedza na temat efektywności instrumentów makroostrożnościowych, jak i ich skuteczności – pomimo tego, że prowadzone są w tym zakresie badania empiryczne – jest ograniczona³². Wydaje się, że istotne jest tutaj kilka problemów. Po pierwsze, ze względu na brak doświadczeń empirycznych nie potrafimy w sposób nie budzący głębszych zastrzeżeń merytorycznych oszacować strat w PKB³³, które zostały poniesione za sprawą polityki makroostrożnościowej. Po drugie, straty w PKB mogą być następstwem realizacji innych polityk państwa (np. polityki fiskalnej czy też pieniężnej). Po trzecie, nie potrafimy szacować zakresu zakłóceń, jak i pozytywnych efektów synergii, wnoszonych przez inne polityki do realizacji celów polityki makroostrożnościowej. Należy bowiem zauważyć, że cele polityki

³⁰ Por. ERRS, Zalecenie..., *op. cit.*, s. 1.

³¹ *Ibidem*, s. 9.

³² Por. G. Galati, R. Moessner, *What do we know about the effects...*, *op. cit.* oraz S. Claessens, *An Overview of Macroprudential Policy...*, *op. cit.*

³³ Problem stanowią również niedoskonałości szacowania strat w PKB, ze względu na nieprawidłowe określanie poziomu potencjalnego PKB, o którym piszą C. Borio, P. Disyatat, M. Juselius, *Rethinking potential output: Embedding information about the financial cycle*, „BIS Working Papers” No. 404.

makroostrożnościowej mogą zostać osiągnięte przy współdziałaniu innych dziedzin polityki gospodarczej państwa³⁴.

4.1. Pomiar efektywności antycyklicznej polityki makroostrożnościowej

Kluczowe dla pomiaru efektywności antycyklicznej polityki makroostrożnościowej jest określenie wszystkich skutków regulacji, a więc kosztów, korzyści oraz ewentualnie korzyści netto. Pełna analiza kosztów i korzyści regulacji powinna być bardzo szeroko zakrojona i obejmować skutki bezpośrednie i pośrednie oraz kluczowe skutki, nawiązywać do znanych w literaturze przedmiotu metod ewaluacji efektywności regulacji finansowych i zasad pomiaru korzyści i kosztów regulacji³⁵. Skutki bezpośrednie³⁶ obejmują koszty bezpośrednie (koszty dostosowania, m.in. materialne i administracyjne ponoszone przez podmioty, na które regulacja wpływa; koszty dodatkowe, związane z opóźnieniem wdrożenia regulacji), koszty egzekwowania (monitoring wdrożenia regulacji i przestrzegania, np. przez nadzór publiczny czy też rynek) oraz korzyści bezpośrednie (ogólna poprawa dobrobytu społeczeństwa oraz poprawa efektywności związana m.in. ze wzrostem oszczędności, dostępem do informacji oraz obniżką kosztów). Natomiast na skutki pośrednie³⁷ składają się koszty pośrednie (m.in. związane ze wzrostem kosztów transakcyjnych, redukcją poziomu konkurencji, ograniczeniem innowacyjności i skłonności do podejmowania inwestycji, co w ujęciu makroekonomicznym prowadzi do redukcji PKB) i korzyści pośrednie (m.in. związane ze wzrostem produktywności, ograniczeniem kosztów publicznych ponoszonych na ratowanie banków o trudnej sytuacji finansowej, ograniczenie ryzyka niestabilności finansowej, ograniczeniem ryzyka wystąpienia kryzysów, co prowadzi do wyższego poziomu wzrostu PKB). Całościowa analiza efektywności powinna uwzględniać wszystkie skutki bezpośrednie i pośrednie i dać informację o kluczowych skutkach regulacji, a tym samym być podstawą do podjęcia decyzji, czy dana regulacja przyniesie faktycznie wzrost dobrobytu społecznego, czy też jej koszty są niewspółmierne do korzyści.

W literaturze przedmiotu można wyodrębnić dwa podejścia do szacowania kosztów antycyklicznej polityki makroostrożnościowej, które mieszczą się w grupie skutków pośrednich regulacji, ponieważ dotyczą jedynie makroekonomicznych następstw ich wdrożenia. Z uwagi na to, że w tej analizie pomija się problem kosztów i korzyści bezpośrednich i pośrednich innych niż makroekonomiczne, już na

³⁴ Por. np. M. Olszak, *Procykliczność...*, *op. cit.*, s. 397–398.

³⁵ Por. S. Kasiewicz, L. Kurkliński, W. Szpringer, *Zasada proporcjonalności. Przetom w ocenie regulacji*, Alterum, Warszawski Instytut Bankowości, 2014, s. 89–122.

³⁶ *Ibidem*, s. 105.

³⁷ *Ibidem*, s. 105–106.

wstępie należy podkreślić, że informacja uzyskana na podstawie tych podejść ma pewne walory poznawcze, ale nie pozwala na sformułowanie w pełni uzasadnionych rekomendacji co do ich stosowania.

Jedno z tych podejść zmierza do określenia **kosztów przejściowych**, właściwych dla wybranych momentów w okresie wdrożenia regulacji³⁸. Natomiast drugie podejście zmierza do oszacowania **długookresowych kosztów stosowania regulacji**³⁹. Opracowania pozostające w drugim nurcie podejmują również próbę określenia korzyści i korzyści netto regulacji. W obu grupach opracowań **pod pojęciem kosztów kryją się straty w produkcji krajowej** (tj. w realnym produkcie krajowym brutto, PKB), które zostają poniesione w efekcie zastosowania instrumentów polityki makroostrożnościowej. Straty te są zazwyczaj szacowane jako procentowe odchylenie (ujemne) wartości oszacowanego PKB (z uwzględnieniem faktu wdrożenia antycyklicznej polityki makroostrożnościowej) od wartości prognozowanego PKB. Podejście szacujące koszty przejściowe koncentruje się na stratach w PKB poniesionych w określonych punktach czasu (zazwyczaj kwartałach), biorąc pod uwagę okres implementacji zaostrzonych instrumentów. Natomiast podejście szacujące koszty długookresowe pomija kwestie związane w okresem przejściowym i porównuje PKB w dwóch stanach zrównoważonych, z których jeden nie jest obciążony nowymi regulacjami (tzw. wyjściowy, bazowy czy też docelowy bez regulacji, ang. *baseline steady state output level*, czy też *long run level of steady state output*), a drugi to PKB oszacowane z uwzględnieniem skutków regulacji.

Wymienione metody szacowania kosztów antycyklicznej polityki makroostrożnościowej mają dwie wspólne cechy⁴⁰, z których pierwszą jest dwuetapowość określania wpływu nowych regulacji na PKB, natomiast drugą – ograniczony zakres uwzględnienia instrumentarium antycyklicznej polityki makroostrożnościowej. Koszty wdrożenia omawianej polityki zazwyczaj szacowane są dwuetapowo. W pierwszym etapie określa się wpływ nowych regulacji na cenę kredytów, tj. na

³⁸ Por. Macroeconomic Assessment Group (dalej: MAG), *Assessing the macroeconomic impact of the transition to stronger capital and liquidity requirements*, Bank for International Settlements, sierpień 2010; Macroeconomic Assessment Group, *Assessing the macroeconomic impact of the transition to stronger capital and liquidity requirements*, Bank for International Settlements, grudzień 2010; P. Slovik, B. Courneade, *Macroeconomic Impact of Basel III*, OECD Economics Department Working Papers No. 844, OECD Publishing 2011, doi: 10.1787/5kghwnhkkjs8-en

³⁹ Por. Basel Committee on Banking Supervision, *An assessment of the long-term economic impact of stronger capital and liquidity requirements*, Bank for International Settlements, sierpień 2010; P. Angelini, L. Clerc, V. Cúrdia, L. Gambacotra, A. Gerali, A. Locarno, R. Motto, W. Roeger, S. Van den Heuvel, J. Viček, *BASEL III: Long-term impact on economic performance and fluctuations*, „BIS Working Papers” No. 338.

⁴⁰ W artykule skoncentrowano się na tych elementach omawianych podejść do szacowania kosztów antycyklicznej polityki makroostrożnościowej, które pozwalają na powiązanie zmian w regulacjach bankowych ze zmianami w kosztach kredytów, a następnie przynoszą korekty PKB. Zatem pominięte zostaną kwestie wpływu tej polityki na poziom udzielanych kredytów, choć ten również może ulec zmianom.

wzrost tego oprocentowania⁴¹, co zazwyczaj jest określane jako wzrost spreadów kredytowych. Natomiast w drugim etapie – na podstawie estymowanych (zazwyczaj przy użyciu standardowych modeli makroekonomicznych stosowanych w bankach centralnych⁴²) zależności między stopami procentowymi i PKB – szacuje się wpływ zmian w spreadach na PKB. Analiza taka dokonywana jest przy zastosowaniu różnych modeli, z których najistotniejszą rolę odgrywają modele z rodziny DSGE (tzw. *Dynamic Stochastic General Equilibrium*). Estymacja parametrów mierzących strukturalne zależności między zmianami w poziomie instrumentów polityki makroostrożnościowej oraz spreadami kredytowymi, a następnie między spreadami kredytowymi i PKB, wykonywana jest przy zastosowaniu różnych metod ekonometrycznych⁴³.

W analizach kosztów polityki makroostrożnościowej uwzględnia się bardzo ograniczony zakres instrumentarium określonego w tabeli 2, bowiem dostępne opracowania pokazują wpływ zmian we wskaźnikach kapitałowych i wskaźnikach płynnościowych na poziom spreadów, a następnie na PKB. Taki zabieg pozwala na uwzględnienie zmian w standardach kapitałowych banków (wyrażonych w Bazylei III) oraz określenie skutków wdrożenia nowych międzynarodowych standardów płynnościowych (również zaproponowanych w Bazylei III). Przyjęcie takiego podejścia nie daje możliwości określenia łącznego wpływu różnych instrumentów polityki makroostrożnościowej, np. jednoczesnego stosowania wskaźnika LTV, buforów antycyklicznych oraz standardów płynnościowych. Pod pojęciem wskaźnika kapitałowego jest rozumiana relacja między funduszami podstawowymi (tj. ich najbardziej stabilną częścią, tzw. *tangible common equity*, TCE) i aktywami ważonymi ryzykiem. Natomiast wskaźnik płynnościowy to wymieniony w tabeli 2 LCR (w przypadku kosztów przejściowych) i NSFR (w przypadku kosztów długoterminowych), ale szacowany z uwzględnieniem informacji możliwych do uzyskania na podstawie danych publikowanych przez banki przed wybuchem kryzysu, a więc zmodyfikowany w porównaniu do standardu określonego w Bazylei III⁴⁴.

⁴¹ W omawianych podejściach nie jest stosowane sformułowanie wysokości oprocentowania kredytów, ale pojęcie spreadów kredytowych. Analiza treści tych opracowań (por. Basel Committee on Banking Supervision, *An assessment of the long-term economic impact...*, op. cit., s. 47–52) wskazuje jednak, że pod pojęciem spreadów autorzy mają na myśli wzrost dochodowości nowo udzielonych

$$\text{kredytów (co wyrażone jest wzorem } \alpha = \frac{\text{dochód na kredytach}_{t+1} - \text{dochód na kredytach}_t}{\text{kredyty}_{t+1}}).$$

⁴² Istotną wadą tych modeli jest pomijanie endogeniczności ryzyka systemowego i endogenicznego wpływu zjawisk finansowych na cykl koniunkturalny. Zmienne finansowe są traktowane jako egzogeniczne.

⁴³ Por. MAG, *Assessing the macroeconomic impact of the transition to stronger capital and liquidity requirements*, op. cit., s. 39–50.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 49–50.

Niezaprzeczalną wadą analizy w tym obszarze jest to, że nie są uwzględniane, wymienione wcześniej w artykule, efekty synergii związane ze zmianami w instrumentach makroostrożnościowych

Z przeprowadzonych dotychczas badań nad kosztami przejściowymi⁴⁵ wynika, że ich poziom zależy od okresu wdrażania restrykcyjnych regulacji kapitałowych i płynnościowych (2 czy też 4 lata) oraz jest najwyższy w 18. kwartale po rozpoczęciu implementacji (por. tabela 3). W przypadku czteroletniego okresu implantacji wzrost współczynnika kapitałowego o 1 punkt procentowy, strata w PKB w 18. kwartale wynosi 0,16 punktów procentowych, a pod koniec 8 roku ulega ona redukcji do 0,1 punktu procentowego. Przede wszystkim skrócenie okresu implementacji nie wiąże się ze znaczącym wzrostem kosztów restrykcyjnych regulacji. Podobnie nieznaczący jest wpływ wprowadzenia wskaźnika LCR (który polega na wzroście udziału płynnych aktywów w sumie bilansowej o 25%) i wynosi on 0,11 punktu procentowego straty w PKB. Dodatkowe analizy⁴⁶ pokazują, że istotne ograniczenie kosztów tych regulacji może nastąpić za sprawą polityki pieniężnej, która reaguje na zmiany warunków kredytowania w bankach oraz na pogorszenie koniunktury, m.in. redukując poziom stóp procentowych⁴⁷. Badanie MAG wskazuje również, że jest możliwy wzrost kosztów makroekonomicznych regulacji – rzędu o 0,03% w 18. kwartale i o 0,02% w 32. kwartale, jeżeli uwzględni się skutki uboczne regulacji wdrożonych w jednym kraju dla zagranicznych gospodarek (co jest następstwem powiązań ekonomiczno-finansowych między krajami).

⁴⁵ Właściwie po kilku latach od stworzenia standardu Bazylei III (tj. w 2015 r.) powinniśmy już dostrzec efekty makroekonomiczne zastosowania zastrzonych regulacji kapitałowych i płynnościowych. Jednakże, biorąc pod uwagę fakt, że w Unii Europejskiej przyjęcie tych standardów w dyrektywie (tzw. CRD IV, z 2013 r.) i rozporządzeniu (tzw. CRR, też z 2013 r.) nastąpiło właściwie w 2014 r., na skutki makroekonomiczne tych nowych regulacji musimy jeszcze poczekać.

⁴⁶ Por. MAG, *op. cit.*, s. 21–23.

⁴⁷ Choć analiza ta ma niezaprzeczalną wadę, jaką jest zastosowanie w niej standardowej funkcji reakcji polityki pieniężnej (tzw. reguły Taylora), gdzie podejmowanie ryzyka przez banki w okresie boomu i jego destabilizujące następstwa w czasie dekonunktury są ignorowane (por. C. Borio, V. H. Zhu, *Capital Regulation, Risk-Taking, and Monetary Policy: A Missing Link in the Transmission Mechanism?*, „Journal of Financial Stability” 8/2012, s. 236–251; M. Olszak, *Procykliczność...*, *op. cit.*, s. 226–258). Należy zauważyć, że polityka pieniężna może się okazać nieskuteczna w dążeniu do stymulowaniu koniunktury w okresie kryzysu, jak polityka redukcji stóp procentowych może być ograniczona stosowana gdy są one bliskie zeru, co jest widoczne współcześnie (por. C. Borio, *The financial cycle and the macroeconomics...*, *op. cit.*).

Tabela 3. Koszty przejściowe antycyklicznej polityki makroostrożnościowej wyrażone jako procentowe odchylenie PKB od jego prognozy nie uwzględniającej zmian regulacyjnych (oszacowane na podstawie danych dla 15 krajów^a)

Zmienna pozycyjna:	Docelowy wskaźnik kapitałowy wzrasta o 1 punkt procentowy				Wskaźnik płynności krótkoterminowej (LCR) wzrasta o 25%			
	okres implementacji w ciągu 2 lat		okres implementacji w ciągu 4 lat		okres implementacji w ciągu 2 lat		okres implementacji w ciągu 4 lat	
	w 18. kwartale ^b	w 32. kwartale ^c	w 18. kwartale	w 32. kwartale	w 18. kwartale	w 32. kwartale	w 18. kwartale	w 32. kwartale
Mediana	-0,12	-0,10	-0,16	-0,10	-0,11	-0,12	-0,08	-0,13
Maksimum	0,39	0,03	-0,02	0,09	-0,02	-0,01	-0,01	-0,02
Minimum	-0,96	-1,34	-0,99	-1,25	-0,35	-0,29	-0,35	-0,28

^a W analizie były uwzględnione: Australia, Brazylia, Chiny, Francja, Hiszpania, Holandia, Japonia, Kanada, Korea, Meksyk, Niemcy, Stany Zjednoczone, Szwajcaria, Wielka Brytania i Włochy.

^b W analizie przedstawiono stratę PKB w 18-stym kwartale, ze względu na to, że osiągnęła ona w tym punkcie najwyższy poziom.

^c 32 kwartały (8 lat) odpowiadają pełnemu cyklowi koniunkturalnemu. Z analiz wynika, że w tym punkcie straty w PKB przyjmowały stopniowo malejące wartości. Wyniki w tej tabeli uzyskano przy założeniu, że polityka pieniężna jest neutralna, tj. nie reaguje na zmiany w warunkach działalności banków i w warunkach makroekonomicznych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Macroeconomic Assessment Group (MAG), *Assessing the macroeconomic impact of the transition to stronger capital and liquidity requirements*, Bank for International Settlements, sierpień 2010, s. 19.

Tabela 4. Strata w poziomie PKB wynikająca z wdrożenia zaostrzonych standardów kapitałowych i płynnościowych (oszacowana jako średnia nieważona na podstawie danych dotyczących 13 krajów^a)

Wariant analizy	Wzrost w poziomie współczynnika kapitałowego w relacji do bieżącego poziomu ^b	Poziom wskaźnika płynności w porównaniu do bieżącego poziomu ^c	Strefa EURO		Stany Zjednoczone		Włochy, Wielka Brytania	Średnia	Odchylenie standardowe	Min	Max	Mediana
			Modele DSGE, z uwzględnieniem kapitałów własnych banków	Modele DSGE, bez uwzględnienia kapitałów własnych banków	Modele DSGE i VECM, z uwzględnieniem kapitałów własnych	Modele DSGE i VECM, bez uwzględnienia kapitałów własnych banków						
w punktach procentowych			procent odchylenia w PKB w relacji do poziomu wyjściowego (procentowy poziom straty w PKB)									
A	2	0	0,29	0,24	0,10	0,29	0,29	0,25	0,20	0,04	0,70	0,20
	4	0	0,53	0,49	0,25	0,57	0,58	0,47	0,35	0,07	1,10	0,33
	6	0	0,81	0,72	0,35	0,83	0,84	0,68	0,50	0,07	1,58	0,50
B	2	NSFR, spadek poziomu aktywów ważonych ryzykiem	0,34	0,34	0,20	0,40	0,45	0,37	0,30	0,00	1,07	0,25
	4		0,63	0,61	0,35	0,72	0,73	0,61	0,44	0,08	1,47	0,42
	6		0,86	0,86	0,50	0,96	0,99	0,80	0,56	0,08	1,85	0,59
C	2	NSFR, bez zmian w poziomie aktywów ważonych ryzykiem	0,49	0,48	0,29	0,56	0,56	0,51	0,40	0,07	1,52	0,33
	4		0,73	0,72	0,49	0,82	0,83	0,72	0,52	0,07	1,83	0,50
	6		0,96	0,96	0,59	1,06	1,09	0,92	0,63	0,07	2,05	0,65

Wariant analizy	Wzrost w poziomie współczynnika kapitałowego w relacji do bieżącego poziomu ^b	Poziom wskaźnika płynności w porównaniu do bieżącego poziomu ^c	Strefa EURO		Stany Zjednoczone		Włochy, Wielka Brytania	Średnia	Odchylenie standardowe	Min	Max	Mediana
			Modele DSGE, z uwzględnieniem kapitałów własnych banków	Modele DSGE, bez uwzględnienia kapitałów własnych banków	Modele DSGE i VECM, z uwzględnieniem kapitałów własnych	Modele DSGE i VECM, bez uwzględnienia kapitałów własnych banków						
w punktach procentowych		procent odchylenia w PKB w relacji do poziomu wyjściowego (procentowy poziom straty w PKB)										
A	skutek wzrostu	0,14	0,12	0,06	0,14	0,14	0,12	0,09	0,02	0,30	0,09	
B	wskaźnika	0,16	0,16	0,09	0,18	0,19	0,16	0,12	0,01	0,40	0,11	
C	o 1 punkt procentowy ^d	0,20	0,19	0,12	0,22	0,22	0,20	0,15	0,02	0,52	0,13	

^a W analizie tej zostały uwzględnione kraje o bardzo zróżnicowanym poziomie rozwoju gospodarczego i finansowego: Australia, Francja, Hiszpania, Holandia, Japonia, Kanada, Korea, Meksyk, Niemcy, Stany Zjednoczone, Szwajcaria, Wielka Brytania i Włochy;

^b W przypadku gdy kapitał własny banku nie jest uwzględniony w modelu, wtedy Komitet Bazylejski przyjął założenie, że wzrost wskaźnika kapitałowego o 1 punkt procentowy powoduje wzrost spreadów kredytowych o 13 punktów bazowych;

^c Spełnianie wymogu NSFR bez uwzględnienia jego wpływu na aktywa ważone ryzykiem wiąże się ze wzrostem spreadów kredytowych o 25 punktów bazowych, a przy uwzględnieniu efektu synergii wzrost ten wynosi 14 punktów bazowych;

^d Oszacowany zgodnie w metodą określoną przez Basel Committee on Banking Supervision, Basel Committee on Banking Supervision, *An assessment of the long-term economic impact of stronger capital and liquidity requirements*, Bank for International Settlements, sierpień 2010, s. 26 (np. w wariancie A, dla median w ostatniej kolumnie: $1/3 \cdot (0,2/2 + 0,33/4 + 0,5/6) = 0,09$).

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Basel Committee on Banking Supervision (BCBS), Basel Committee on Banking Supervision, *An assessment of the long-term economic impact of stronger capital and liquidity requirements*, Bank for International Settlements, sierpień 2010, s. 27.

Koszty długookresowe restrykcyjnych standardów kapitałowych i płynnościowych również nie są bardzo wysokie (por. tabela 4). Najwyższy ich poziom dotyczy wybranych krajów strefy EURO⁴⁸ oraz łącznie Wielkiej Brytanii i Włoch. Wzrost wskaźnika kapitałowego o 1 punkt procentowy wiąże się w tych grupach krajów ze stratą w poziomie rocznego PKB rzędu 0,12–0,20 (patrz strata określona w dolnej części tabeli 4 w wariantach A, B, C w kolumnie krajów strefy EURO). Zauważyć należy, że długookresowe koszty np. wzrostu współczynnika kapitałowego o 1 punkt procentowy – przy wartości mediany straty w PKB równej 0,09 – są zbliżone do kosztów przejściowych po 8 latach.

By mówić o efektywności regulacji w ujęciu makroekonomicznym, konieczna jest informacja zarówno o kosztach, jak i korzyściach. Korzyści makroekonomiczne są szacowane jako iloczyn oszacowanej redukcji w rocznym prawdopodobieństwie kryzysu bankowego pomnożonym przez zdyskontowany koszt kryzysu. Średnioroczne prawdopodobieństwo kryzysu może być określone na podstawie baz danych o kryzysach⁴⁹ i wynosi ono około 4,6% w grupie 13 krajów objętych analizą kosztów długookresowych. Kluczowe w analizie korzyści są koszty kryzysu, których poziom zależy od tego, jakie zostaną przyjęte założenia co do skutków kryzysu – tj. czy uznajemy je za przejściowe, o umiarkowanym znaczeniu, czy też za długotrwałe. W dostępnych w literaturze przedmiotu opracowaniach⁵⁰ zakres kosztów kryzysów jest bardzo zróżnicowany. Szacowane skumulowane straty (jako procent długookresowego rocznego PKB) wynoszą 19%, 63% i 158% PKB, przy uznaniu skutków kryzysu, odpowiednio, za przejściowe, o umiarkowanym znaczeniu, czy też za długotrwałe. Zestawienie kosztów i korzyści oraz korzyści netto związanych ze stosowaniem polityki makroostrożnościowej zawarto w tabeli 5. Koszty regulacji rosną liniowo, tj. każdy wzrost wskaźnika kapitałowego o jeden punkt procentowy (powyżej poziomu wyjściowego równego 7%) wiąże się ze wzrostem kosztu o 0,09% PKB. Natomiast koszty standardów płynnościowych uwzględnione są addytywnie, ponieważ podnoszą koszt stosowania restrykcyjnego wskaźnika kapitałowego o dodatkowe 0,08% PKB. Oznacza to, że w analizie tych kosztów został pominięty efekt synergii, o którym wspomniano wcześniej. Jak wynika z tabeli 5, oczekiwane korzyści netto są najwyższe i rosnące (przy wyższym poziomie wskaźnika kapitałowego), jeżeli uznajemy, że skutki kryzysu mają trwały silny wpływ na gospodarkę i wynoszą one między 1,83% i 5,90% PKB. Co oczywiste, korzyści netto są najniższe, jeżeli założymy, że skutki uboczne kryzysu są nietrwałe. Natomiast w wariantcie pośrednim, gdy skutki kryzysu są postrzegane jak średnie lecz trwałe, oczekiwane

⁴⁸ Kraje te są wymienione w tabeli 4.

⁴⁹ Do uznanych w tym obszarze należą bazy: C. Reinhart i K. Rogoff, *Banking crises: an equal opportunity menace*, „NBER Working Paper” 14587; L. Laeven, F. Valencia, *Systemic Banking Crises: a New Database*, „IMF Working Paper” WP/08/224, IMF 2008.

⁵⁰ Por. BCBS, *An assessment of the long-term economic impact...*, *op. cit.*, s. 10–11.

korzyści netto rosną przy wzroście wskaźnika kapitałowego do 14%, a następnie zaczynają maleć. W tym przypadku korzyści netto wynoszą około 2% PKB rocznie.

Tabela 5. Koszty długookresowe, korzyści i korzyści netto z wdrożenia nowych standardów kapitałowych i płynnościowych^a (oszacowane jako mediany na podstawie danych dotyczących 13 krajów)

Poziom docelowego wskaźnika kapitałowego banków ^b	Oczekiwane koszty ^c	Oczekiwane korzyści (przy założeniu średniego stałego wpływu kryzysu) ^d	Korzyści netto (przy założeniu średniego trwałego wpływu kryzysu) ^e	Korzyści netto (przy założeniu braku trwałych skutków kryzysów) ^e	Korzyści netto (przy założeniu silnego trwałego wpływu kryzysu) ^e
Koszty i korzyści są mierzone jako procentowy wpływ na długookresowy poziom PKB rocznie					
PANEL A: Brak wdrożonych standardów płynnościowych					
7%	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
8%	0,09	0,96	0,87	0,20	2,32
9%	0,18	1,62	1,44	0,31	3,87
10%	0,27	1,98	1,71	0,33	4,70
11%	0,36	2,23	1,87	0,31	5,23
12%	0,45	2,39	1,94	0,27	5,54
13%	0,54	2,50	1,96	0,21	5,73
14%	0,63	2,58	1,95	0,15	5,84
15%	0,72	2,64	1,92	0,08	5,90
PANEL B: Standardy płynnościowe (NSFR) wdrożone					
7%	0,08	0,76	0,68	0,15	1,83
8%	0,17	1,40	1,23	0,25	3,33
9%	0,26	1,82	1,56	0,29	4,30
10%	0,35	2,10	1,75	0,28	4,91
11%	0,44	2,29	1,85	0,25	5,30
12%	0,53	2,42	1,89	0,20	5,55
13%	0,62	2,52	1,90	0,14	5,70
14%	0,71	2,60	1,89	0,07	5,80
15%	0,80	2,65	1,85	0,00	5,85

^a W punkcie wyjścia za poziom współczynnika kapitałowego przyjęto średni wskaźnik dla 13 krajów (wymienionych w tabeli 4) wynoszący 7% oraz średni poziom prawdopodobieństwa kryzysu bankowego w ciągu roku (równy 4,6%, por. BCBS, *An assessment of the long-term economic impact...*, *op. cit.*, s. 16);

^b wskaźnik kapitałowy równy jest relacji kapitałów podstawowych i aktywów ważonych ryzykiem (TCE/RWA);

^c oczekiwany roczny koszt wzrostu wskaźnika kapitałowego o jeden punkt procentowy wynosi 0,09% rocznego PKB w długim okresie (jest to mediana kosztu w tabeli 4, w wariantcie A), zaś

koszt wzrostu udziału aktywów płynnych o 25% (stosowanie wskaźnika NSFR) wynosi 0,08% PKB; w przypadku uwzględnienia łącznego wpływu wskaźnika kapitałowego i NSFR, do kosztu wdrożenia jego wdrożenia dodaje się koszt NSFR równy zawsze 0,08% PKB;

^d korzyści są równe brakowi straty w PKB w związku z ograniczeniem prawdopodobieństwa kryzysu;

^e korzyści netto są różnicą między oczekiwanymi korzyściami i kosztami.

Źródło: BCBS, *An assessment of the long-term economic impact...*, op. cit., s. 29.

PODSUMOWANIE

Artykuł koncentruje się na ograniczeniach skuteczności i efektywności antycyklicznej polityki makroostrożnościowej. W myśl ujęcia skuteczności zaproponowanego w zaleceniu Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego dotyczy ona stopnia, w jakim można zlikwidować zaburzenie funkcjonowania rynku (tj. zakłócenie mechanizmu rynkowego) oraz osiągnąć cele pośrednie i ostateczne. Ujęcie to nie jest pozbawione wad. Po pierwsze, nie są znane metody pomiaru stopnia wyeliminowania zaburzeń funkcjonowania rynku. Po drugie, dla poszczególnych celów pośrednich nie są znane wartości referencyjne, które mogą służyć za kryterium weryfikacji stopnia osiągnięcia poszczególnych celów. Po trzecie, cel finalny polityki makroostrożnościowej w UE, zgodnie z którym ma ona **przyczyniać się** do ochrony stabilności systemu finansowego jako całości, został sformułowany w taki sposób, że w zasadzie każde jej działanie mające jakiegokolwiek uzasadnienie w stanie wiedzy aktualnym w momencie tego działania będzie stanowić dowód jej skuteczności. Odnosząc go do definicji skuteczności, nie wiadomo jednakże, jak ocenić stopień „przyczyniania się” do ochrony stabilności systemu finansowego.

Odnosząc się do analizy efektywności, należy zauważyć, że przeprowadzone dotychczas badania nad kosztami i korzyściami nie dają nam pełnej informacji, która mogłaby stanowić uzasadnienie dla wdrożenia antycyklicznych standardów makroostrożnościowych. W szczególności, dostępne badania odnoszą się jedynie do korzyści i kosztów pośrednich, są to bowiem oszacowania korzyści i kosztów makroekonomicznych, wyrażonych jako procent długoterminowego rocznego PKB. Zatem w analizach tych pominięto wszystkie skutki bezpośrednie – nie wiemy bowiem, jakie są koszty wdrożenia regulacji bezpośrednio w podmiotach nadzorowanych, jakie są koszty egzekwowania regulacji, i jakie korzyści bezpośrednio przyniosą te regulacje dla podmiotów sfery realnej.

Dostępna analiza tych kosztów i korzyści nie jest pozbawiona wad. Bowiem koszty i korzyści z wdrożenia nowych regulacji kapitałowych i płynnościowych mogą być niedoszacowane, jak i przeszacowane. Niedoszacowanie wynika z pominięcia faktu, że ograniczenie wzrostu PKB w jednym okresie wiąże się z ograniczeniem dochodów i wydatków (inwestycyjnych i konsumpcyjnych) podmiotów sfery realnej w okresie krótko i średnioterminowym, co może oznaczać, że skumulowane

straty makroekonomiczne i społeczne będą wyższe. Z drugiej strony, skalę tych strat może ograniczyć uwzględnienie w większym zakresie efektu synergii, związanego z tym, że dążąc do poprawy płynności banku (np. za sprawą wskaźnika NSFR), jednocześnie osiągamy poprawę wypłacalności banku.

Niezaprzeczalną wadą analizy kosztów długookresowych jest pominięcie wpływu innych polityk państwa na jej skutki makroekonomiczne. W analizie tej w ogóle pomija się znaczenie polityki pieniężnej⁵¹, która może osłabiać negatywne skutki restrykcyjnej polityki makroostrożnościowej i ograniczać jej korzyści.

Korzyści makroekonomiczne wynikające z redukcji prawdopodobieństwa kryzysu finansowego mogą być przeszacowane ze względu na to, że dostępne współcześnie badania nie dają precyzyjnych wskazówek co do zakresu restrykcyjności regulacji kapitałowych i płynnościowych, który jest warunkiem koniecznym ograniczenia prawdopodobieństwa wystąpienia kryzysów finansowych. Korzyści te mogą być niższe, jeżeli wystąpi migracja kredytobiorców do sektora bankowości cienia, co jest bardzo prawdopodobnym następstwem wzrostu kosztu kredytowania.

Regulacje makroostrożnościowe, szczególnie antycykliczne, są potrzebne – ponieważ stabilność finansowa sprzyja wzrostowi gospodarczemu i w efekcie wiąże się ze wzrostem dobrobytu społecznego. Jednakże przeprowadzona w niniejszym artykule analiza skłania do wniosku, że konieczne są dalsze badania, które pozwolą na wypracowanie metod oceny skuteczności, jak i dadzą nam pełniejszy obraz jej efektywności, uwzględniający nie tylko skutki pośrednie stosowania antycyklicznych instrumentów makroostrożnościowych, ale również bezpośrednie następstwa antycyklicznej polityki makroostrożnościowej.

Streszczenie

Artykuł dotyczy problemu oceny skuteczności i efektywności antycyklicznej polityki makroostrożnościowej. Przedstawiono w nim podstawowe źródła procykliczności sektora finansowego oraz przeanalizowano cele antycyklicznej polityki makroostrożnościowej i środki niezbędne do ich osiągnięcia. W myśl zarysowanej w artykule definicji skuteczność dotyczy stopnia, w jakim można zlikwidować zaburzenie funkcjonowania rynku (tj. zakłócenie mechanizmu rynkowego) oraz osiągnąć cele pośrednie i ostateczne. Analiza dostępnej literatury w poszukiwaniu metod pomiaru stopnia osiągnięcia celów polityki makroostrożnościowej prowadzi do wniosku, że obecnie wiemy na ten temat bardzo mało. Podobnie ograniczona jest dostępna wiedza na temat efektywności antycyklicznej polityki makroostrożnościowej, ponieważ obecnie dysponujemy jedynie pomiarem niektórych skutków pośred-

⁵¹ Polityka pieniężna jest bowiem jedną z determinant podejmowania przez banki ryzyka i nadmiernej procykliczności (por. M. Olszak, *Procykliczność...*, *op. cit.*).

nich antycyklicznych regulacji kapitałowych i płynnościowych, szacowanych jako koszty i korzyści makroekonomiczne. Regulacje makroostrożnościowe, szczególnie te antycykliczne, są potrzebne – ponieważ stabilność finansowa sprzyja wzrostowi gospodarczemu i w efekcie wiąże się ze wzrostem dobrobytu społecznego. Jednakże przeprowadzona w artykule analiza skłania do wniosku, że konieczne są dalsze badania, które pozwolą na wypracowanie metod oceny skuteczności, jak i dadzą nam pełniejszy obraz jej efektywności, uwzględniający nie tylko skutki pośrednie stosowania antycyklicznych instrumentów makroostrożnościowych, ale również bezpośrednie następstwa tej polityki.

Słowa kluczowe: procykliczność, polityka makroostrożnościowa, skuteczność, efektywność

Abstract

The article focuses on the problem of assessment of the effectiveness and efficiency of countercyclical macroprudential policy. It presents basic sources of procyclicality of the financial sector and analyses objectives of countercyclical macroprudential policy. The effectiveness of macroprudential policy concerns the degree to which market failures can be addressed and intermediate and final objectives can be achieved. An analysis of contemporary literature in search of methods which could be applied to assess the degree to which the objectives of macroprudential policy are achieved leads us to the conclusion that the current state of knowledge in this area is insufficient. In the same vein, we know very little about the efficiency of countercyclical macroprudential policy, because available studies focus on a few indirect macroeconomic costs and benefits of more restrictive capital adequacy and liquidity standards, estimated as output losses and gains. Macroprudential regulations, in particular those that are countercyclical, are essential to safeguarding financial stability, which is a prerequisite for stable economic growth and social welfare. However, the analysis conducted in this paper leads to the conclusion that we need further research, with the aim of developing a robust framework of assessment of these regulations. The research should also attempt to design a reliable framework of assessment of the efficiency of macroprudential policy.

Key words: procyclicality, macroprudential policy, effectiveness, efficiency

Bibliografia

- Angelini P., Clerc L., Cúrdia V., Gambacotra L., Gerali A., Locarno A., Motto R., Roeger W., Van den Heuvel S., Viček J., *BASEL III: Lon-term impact on economic performance and fluctuations*, „BIS Working Papers” No. 338.
- Athanasoglou P.P., Danilidis I., *Procyclicality in the banking industry: causes, consequences and response*, „Working Paper” 139/October 2011. Bank of Greece.
- Athreya K.B., *Big Ideas in Macroeconomics. A Nontechnical View*, The MIT Press. Stany Zjednoczone 2013.
- Bank of England (BoE), *The role of macroprudential policy*, Discussion paper, November 2009.
- Barczyk R., *Teoria i praktyka polityki antycyklicznej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2003.
- Basel Committee on Banking Supervision BCBS, *Basel III: a global regulatory framework for more resilient banks and banking systems*, Bank for International Settlements, Basel 2011.
- Basel Committee on Banking Supervision, *An assessment of the long-term economic impact of stronger capital and liquidity requirements*, Bank for International Settlements, sierpień 2010.
- Berger A.N., Udell G.F., *The institutional memory hypothesis and the procyclicality of bank lending behavior*, „Journal of Financial Intermediation” No. 13/ 2004.
- Borio C., Zhu V.H., *Capital Regulation. Risk-Taking. and Monetary Policy: A Missing Link in the Transmission Mechanism?*, „Journal of Financial Stability” 8, Elsevier 2012.
- Borio C., *The financial cycle and the macroeconomics: What have we learnt?*, „Journal of Banking and Finance” 45 (C), Elsevier 2014.
- Borio C., *Implementing the macroprudential approach to financial regulations and supervision*, „Financial Stability Review”, No. 13 – *The future of financial regulation*, Banque de France, 2009.
- Borio C., Furfine C., Lowe P., *Procyclicality of the financial system and financial stability: issues and policy options*, „BIS Papers” No. 1, Bank for International Settlements, Basel 2001.
- Borio C., Zhu V.H., *Capital Regulation, Risk-Taking, and Monetary Policy: A Missing Link in the Transmission Mechanism?*, „Journal of Financial Stability” 8/2012.
- Brunnermeier M.K., Goodhart Ch., Crocket A., Persaud A., Shin H., *The Fundamental Principles of Financial Regulation. 11th Geneva Report on the World Economy*, CEPR/ICMB, 2009.
- Claessens S., *An Overview of Macroprudential Policy Tools*, „IMF Working Paper” No. WP/14/214, 2014.

- Claessens S., Kose M.A., Terrones M.E., *Financial Cycles: What? How? When?*, „IMF Working Paper” WP/11/76, 2011.
- Claessens S., Kose M.A., Terrones M.E., *How Do Business and Financial Cycles Interact?*, „Journal of International Economics” 87/ 2012.
- Committee on the Global Financial System CGFS. *Operationalising the selection and application of macroprudential instruments*, „CGFS Papers” No. 48, Bank for International Settlements, 2012.
- De Nicólo G., Favara G., Ratnovski L., *Externatilities and Macroprudential Policy*, „IMF Staff Discussion Paper”, 2012.
- Drehmann M., Borio C., Tsatsaronis K., *Characterising the financial cycle: don't lose sight of the medium term!*, „BIS Working Papers” No. 380, 2012.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniającą dyrektywę 2002/87/WE i uchylającą dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (Dz.Urz. UE L 176 z 27.06.2013, s. 338, z późn. zm.); tzw. CRD IV.
- European Systemic Risk Board, *The ESRB Handbook on Operationalising Macro-prudential Policy in the Banking Sector*, ESRB 2014.
- Europejska Rada Ryzyka Systemowego (ERRS), Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 4 kwietnia 2013 r. w sprawie celów pośrednich i instrumentów polityki makroostrożnościowej (Dz.Urz. UE C 170/1).
- Galati G., Moessner R., *What do we know about the effects of macroprudential policy?*, Working Paper No. 440, De Nederlandsche Bank NV, 2014.
- Kasiewicz S., Kurkliński L., Szpringer W., *Zasada proporcjonalności. Przetom w ocenie regulacji*, Alterum, Warszawski Instytut Bankowości, 2014.
- Laeven L., Valencia F., *Systemic Banking Crises: a New database*, „IMF Working Paper” WP/08/224, IMF 2008.
- Liu Ch., *Herding Behavior in Bank Lending: Evidence from U.S. Commercial Banks*, Working Paper, Queen's University, 2012.
- Macroeconomic Assessment Group (MAG), *Assessing the macroeconomic impact of the transition to stronger capital and liquidity requirements*, Bank for International Settlements, sierpień 2010.
- Macroeconomic Assessment Group (MAG), *Assessing the macroeconomic impact of the transition to stronger capital and liquidity requirements*, Bank for International Settlements, grudzień 2010.
- Olszak M., *Procykliczność działalności bankowej*, C.H. Beck, Warszawa 2015.
- Olszak M., *Polityka ostrożnościowa w ujęciu makro – cel, instrumenty i architektura instytucjonalna*, „Problemy Zarządzania” nr 11(163), 2012a.
- Reinhart C., Rogoff K., *Banking crises: an equal opportunity menace*, NBER Working Paper 14587, 2008.

Rötheli T.R., *Boundedly rational banks' contribution to the credit cycle*, „The Journal of Socio-Economics” 41/ 2012.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz.Urz. UE L 176 z 27.06.2013, s. 1 z późn. zm.); tzw. CRR.

Slovik P., Cournede B., *Macroeconomic Impact of Basel III*, OECD Economics Department Working Papers No. 844, OECD Publishing 2011, doi: 10.1787/5kghwnhkkjs8-en.

Tirole J., *When markets fail*, „IMF Survey” 30(2), 2001.

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

Małgorzata Olszak,
Filip Świata***

ANTYCYKLICZNE INSTRUMENTY POLITYKI MAKROOSTROŻNOŚCIOWEJ WPŁYWAJĄCE NA RYNEK NIERUCHOMOŚCI W UNII EUROPEJSKIEJ

WSTĘP

Polityka makroostrożnościowa w myśl zalecenia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (dalej jako ERRS)¹ ma przyczyniać się do ochrony stabilności systemu finansowego jako całości i w ten sposób zapewniać trwały wkład sektora finansowego do wzrostu gospodarczego. Cel ten ma być osiągnięty przez dążenia do realizacji celów pośrednich, wśród których pierwszy polega na ograniczeniu i niedopuszczeniu do nadmiernego wzrostu akcji kredytowej i dźwigni². Analiza sensu ekonomicznego tego celu pośredniego prowadzi do wniosku, że zasadnicze ostrze instrumentarium polityki makroostrożnościowej skierowane jest na okres

* Małgorzata Olszak jest pracownikiem Zakładu Bankowości i Rynków Pieniężnych na Wydziale Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego.

** Filip Świata jest pracownikiem Zakładu Gospodarki Rynkowej w Katedrze Gospodarki Narodowej na Wydziale Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego.

¹ Por. ERRS, Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 4 kwietnia 2013 r. (ERRS/2013/1). Zalecenia te znalazły swój wyraz w Polsce w ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (Dz.U. z 2015, poz. 1513).

² Por. ERRS, Zalecenie..., *op. cit.*, s. 10.

boomu na rynku kredytowym, ponieważ wtedy stopniowo narasta ryzyko systemowe, skutkujące w nadmiernej procykliczności sektora bankowego³. Z uwagi na to dobór instrumentów tej polityki powinien mieć własność antycykliczności, która polega na stopniowym zaostrzeniu polityki w okresie boomu i jej łagodzeniu podczas dekonjunktury.

Antycykliczne instrumenty polityki makroostrożnościowej dotyczące rynku nieruchomości powinny oddziaływać na przebieg cyklu kredytowego poprzez regulowanie podaży i popytu na kredyt bankowy finansujący ten rynek. Cykl kredytowy prezentowany jest w literaturze przedmiotu jako zmiany w poziomie (lub dynamice czy też stopach wzrostu) zagregowanego kredytu bankowego w dłuższym horyzoncie czasu⁴. Może być on prezentowany jako np. 15-letni szereg czasowy stopy wzrostu kredytu dla sektora niefinansowego lub też szereg czasowy udziału tego kredytu w PKB (tzw. *credit-to-GDP*). Skuteczna (a jeszcze lepiej efektywna)⁵ polityka makroostrożnościowa powinna przynieść wygładzenie cyklu kredytowego, za sprawą właśnie instrumentów polityki makroostrożnościowej, w szczególności tych wpływających na rynek nieruchomości. Przykładowe antycykliczne instrumenty polityki makroostrożnościowej wpływające na funkcjonowanie rynku nieruchomości⁶ obejmują narzędzia dotyczące:

- ❖ sektora bankowego, tj. sektorowe wymogi kapitałowe i rezerwy na pokrycie oczekiwanych strat;
- ❖ kredytobiorców, tj. wskaźniki LTV, DTI/LTI i DSTI;
- ❖ rynku kredytowego bezpośrednio, tj. udział kredytów na nieruchomości w portfelu kredytowym oraz wzrostu kredytu finansującego nieruchomości.

Dobór tych instrumentów i zasady ich ustalania uzależnione są od fazy cyklu finansowego (i ewentualnie koniunkturalnego). W okresie boomu, gdy stopniowo narasta ryzyko w sektorze finansowym, zaleca się zaostrzenie polityki makroostrożnościowej, a więc np. podnoszenie wymogów kapitałowych oraz stosowanie limitów dolnych wskaźników dotyczących kredytobiorców. Natomiast w okresie dekonjunktury należy stopniowo łagodzić politykę makroostrożnościową. Z uwagi na brak doświadczeń praktycznych⁷, nie wszystkie instrumenty wymienione przez S. Claessensa są zalecane jako narzędzia polityki makroostrożnościowej w Unii

³ Por. M. Olszak, *Procykliczność działalności bankowej*, C.H. Beck, Warszawa 2015.

⁴ Por. Drehman i in., *Characterising the financial cycle: don't lose sight of the medium term!*, „BIS Working Papers” No. 380, Bank for International Settlements 2012.

⁵ Zagadnienie skuteczności i efektywności polityki makroostrożnościowej jest przedmiotem rozważań w zaleceniu ERRS, *Zalecenie...*, *op. cit.*, s. 9.

⁶ Por. S. Claessens, *An Overview of Macroprudential Policy Tools*, „IMF Working Paper” No. WP/14/214, 2014.

⁷ Por. European Systemic Risk Board, 2014.

Europejskiej⁸. Wśród takich zalecanych instrumentów w UE znajdują się: sektorowe wymogi kapitałowe dotyczące ekspozycji kredytowych na nieruchomości oraz wskaźniki wartości kredytu do wartości zabezpieczenia (ang. *Loan to Value*, dalej: LTV), LTI/DTI (ang. *Loan to Income/Debt to Income*, dalej: LTI, DTI) i DSTI (ang. *Debt Service to Income*, dalej: DSTI). W dalszej części opracowania przeanalizowane zostaną właśnie te wskaźniki.

Przeprowadzona w artykule analiza literatury przedmiotu zmierza do określenia potencjalnych skutków antycyklicznych instrumentów polityki makroostrożnościowej, których celem jest oddziaływanie na zjawiska zachodzące na rynku nieruchomości. Aby osiągnąć to zamierzenie, zostaną zarysowane podstawowe właściwości badanych instrumentów oraz mechanizm transmisji tych instrumentów. Analiza mechanizmu transmisji obejmie również identyfikację ograniczeń jego przebiegu, ponieważ mogą one stać się podstawowym źródłem nieskuteczności lub braku efektywności polityki makroostrożnościowej. Poruszany w artykule problem jest istotny zarówno z perspektywy sektora bankowego UE, jak i sektora bankowego w Polsce. Obecnie bowiem toczą się prace nad wdrożeniem antycyklicznych standardów makroostrożnościowych do praktyki gospodarczej w Polsce.

Dalsza część artykułu składa się z czterech części, z których pierwsza dotyczy cech analizowanych instrumentów, druga kryteriów ich stosowania w poszczególnych fazach cyklu finansowego; kolejna koncentruje się na charakterystyce mechanizmu transmisji omawianych instrumentów polityki makroostrożnościowej, a w ostatniej części zawarto główne wnioski płynące z analizy.

1. INSTRUMENTY WPLYWAJĄCE NA RYNEK KREDYTÓW FINANSUJĄCYCH NIERUCHOMOŚCI W UNII EUROPEJSKIEJ

Raport Europejskiej Rady Ryzyka Systemowego⁹ (dalej: ESRB) wskazuje, że instrumenty makroostrożnościowe związane z rynkiem nieruchomości wpływają nie tylko na odporność systemu bankowego, ale również pozytywnie oddziałują na odporność kredytobiorców w obliczu zmian w cyklu kredytowym. Instrumenty skierowane bezpośrednio na banki, jak wymogi kapitałowe bądź wagi ryzyka wpływają bezpośrednio na zachowanie banków, zaś limity ustanawiane na wskaźniki, jak LTV, DTI czy DSTI, oddziałują pozytywnie zarówno na banki¹⁰, jak i ich

⁸ Por. European Systemic Risk Board. 2013. Recommendation of the European Systemic Risk Board of April 2013 on intermediate objectives and instruments of macro-prudential policy (ESRB/2013/1, 2013/C 170/01).

⁹ ESRB, *The ESRB Handbook on Operationalising Macro-prudential Policy in the Banking Sector*, 2014, s. 49–50.

¹⁰ Por. M. Dietsch, C. Welter-Nicol, *Do LTV and DSTI caps make banks more resilient?*, Débats économiques et financiers N°13, ACPR Banque de France, August 2014.

klientów, ograniczając wartość kredytu w odniesieniu do wartości zabezpieczenia, bądź ograniczając wysokość raty w odniesieniu do dochodu kredytobiorcy tłumiąc *de facto* cykl kredytowy. Instrumenty te należy uznać za względem siebie komplementarne.

Niektóre z tych instrumentów, jak limity LTV, powinny być zróżnicowane w czasie, a ich użycie uzależnione od aktualnej fazy cyklu kredytowego, bądź sytuacji na rynku nieruchomości, inne zaś, jak np. DTI, należy uznać za niezależne względem faz cyklu kredytowego czy koniunkturalnego, i tym samym możliwe do wykorzystania niezależnie od sytuacji gospodarczej. Raport wskazuje jednak, że częstych zmian w maksymalnych poziomach wskaźników należy unikać, w szczególności jeśli miałyby to być poziomy z rynkowego punktu widzenia nierealistyczne, a pozostające li tylko w sferze życzeniowej regulatora.

Zasadniczo, w obliczu spowolnienia gospodarczego instrumenty polityki makroostrożnościowej powinny być stosowane ostrożnie, a tym samym ich limity zmieniane odmiennie niż w przypadku ożywienia – w szczególności tak, by uniknąć zjawiska określanego mianem *credit crunch*, czyli ograniczenia dostępności kredytów i pożyczek, które głównie w przypadku rynku polskiego pozostają istotnym źródłem finansowania zarówno inwestycji przedsiębiorstw, jak i dóbr trwałego użytku czy też nieruchomości gospodarstw domowych.

ESRB wskazuje, że podobną funkcję może spełnić bufor ryzyka systemowego, jednakże w polskich warunkach nie został on jeszcze określony i dlatego nie może zostać skutecznie wykorzystany. Jednocześnie ESRB stoi na stanowisku, że znaczny wolumen kredytów na nieruchomości w połączeniu ze wzrostem cen nieruchomości są wskaźnikami nadchodzących problemów w sektorze nieruchomości.

Reasumując, organy nadzoru, bądź organy makroostrożnościowe, oddziałując na banki i kredytobiorców za pomocą wskazanych instrumentów – czy to wymogów kapitałowych czy to maksymalnych wskaźników LTV, bądź DTI – są w stanie oddziaływać na rynek nieruchomości i stabilność sektora finansowego oraz gospodarki.

1.1. Sektorowe wymogi kapitałowe

Odnosząc się do kwestii możliwości oddziaływania regulatora na rynek nieruchomości poprzez stosowanie odpowiednich instrumentów, należy wskazać, że jednym z podstawowych pozostaje waga ryzyka jaka używana jest do obliczenia wymogu kapitałowego z tytułu ryzyka kredytowego w stosunku do ekspozycji zabezpieczonej na nieruchomości. W ogólności należy wskazać, że ekspozycji zabezpieczonej na nieruchomości przypisuje się wagę ryzyka 100%. W odniesieniu jednak do ekspozycji lub jej części efektywnie zabezpieczonej na nieruchomości mieszkalnej, która jest zamieszкана lub przeznaczona na wynajem przez właści-

ciela, można przypisać wagę ryzyka 35%. Powyższe nie znajduje jednak w Polsce zastosowania w sytuacji, kiedy wysokość raty kredytu uzależniona jest od zmiany kursu waluty innej niż ta, w której kredytobiorca osiąga dochód – czyli w odniesieniu do kredytów walutowych, denominowanych, bądź indeksowanych do walut obcych. Regulacje w tym zakresie ulegały zmianie w czasie, a Komisja Nadzoru Bankowego podwyższyła w 2007 r. dla tego rodzaju ekspozycji wagę ryzyka do wysokości 75%, a następnie Komisja Nadzoru Finansowego w 2011 r. (ze skutkiem od 30 czerwca 2012 r.) zdecydowała się na podobny krok, ustalając wagę ryzyka dla tego rodzaju ekspozycji na poziomie 100%. Działania te miały na celu oddziaływanie na stabilność sektora bankowego poprzez ograniczenie jego ekspozycji na ryzyko związane z walutowymi kredytami na nieruchomości mieszkaniowe (kredyty tego rodzaju przed 2010 r. były w Polsce niezwykle popularne), a następnie miały na celu zbudowanie odpowiedniego zaplecza kapitałowego przez banki istotnie zaangażowane w finansowanie rynku nieruchomości mieszkaniowych poprzez kredyty walutowe.

Wskazane powyżej środki stosowane przez krajowego regulatora oddziaływały na wszystkich uczestników rynku bankowego, niezależnie od stopnia ich zaangażowania we wspomniane instrumenty oraz stopnia ich ekspozycji na ryzyko walutowe. Komisja Nadzoru Finansowego ma jednakże do dyspozycji również środki, z których może skorzystać, by indywidualnie oddziaływać na poszczególne instytucje szczególnie zaangażowane w kredyty walutowe. Ze środków tych Komisja skorzystała w październiku 2015 r. żądając od wybranych podmiotów utrzymania funduszy własnych na pokrycie dodatkowego wymogu kapitałowego w celu zabezpieczenia ryzyka wynikającego z walutowych kredytów hipotecznych dla gospodarstw domowych.

1.2. Limity LTV i DTI

Wśród stosowanych na polskim rynku bankowym wskaźników odnoszących się bezpośrednio do rynku nieruchomości i warunkujących możliwości zaciągnięcia zobowiązania przez kredytobiorców wymienić trzeba przede wszystkim wskaźniki zdefiniowane bezpośrednio w Rekomendacji S Komisji Nadzoru Finansowego, przyjętej 18 czerwca 2013 r. Należy nadmienić, że jest to kolejna z obowiązujących wersji Rekomendacji S, co pokazuje, że sposób traktowania tych parametrów przez regulatora zmienia się w czasie i stara się podążać zarówno za rozwojem rynku, jak i odzwierciedlać bieżące trendy w postrzeganiu stabilności sektora poprzez m.in. umożliwienie budowania rynku instrumentów dłużnych opartych na portfelach kredytów zabezpieczonych hipotecznie – w tym przede wszystkim poprzez rozwój rynku listów zastawnych emitowanych przez wyspecjalizowane banki hipoteczne.

Rekomendacja S z czerwca 2013 r. obejmuje swym zakresem ekspozycje kredytowe zabezpieczone hipotecznie przeznaczone na finansowanie nieruchomości. Za

jeden z podstawowych celów wydania niniejszej Rekomendacji (i jej wersji wcześniejszych) należy uznać konieczność ograniczenia (bądź wręcz wyeliminowania) z polskiego rynku bankowego możliwości udzielania kredytobiorcom niezabezpieczonym kredytów walutowych, denominowanych, bądź indeksowanych do waluty obcej. Rekomendacja wprowadza też wiele limitów dla parametrów opisywanych wcześniej – w szczególności w odniesieniu do poziomu DTI oraz LTV. W ogólności odpowiedzialność za ustalenie limitów wymienionych parametrów spoczywa na zarządach banków, jednak Rekomendacja wprowadza wiele obostrzeń, które zdaniem regulatora powinny być respektowane w celu zapewnienia stabilności sektora poprzez ograniczenie ekspozycji banków na ryzyko i tym samym ograniczenie potencjalnie nieuczciwej konkurencji, której wynikiem mogłoby być przyspieszone budowanie portfeli kredytowych opartych na zaniżonych standardach oceny zdolności kredytowej kredytobiorców.

Rekomendacja 9.3. mówi zatem, że: *w procesie oceny zdolności kredytowej klientów detalicznych szczególną uwagę bank powinien zwracać na sytuacje, w których wskaźnik DTI przekracza 40% dla klientów o dochodach nieprzekraczających przeciętnego poziomu wynagrodzeń w danym regionie zamieszkania oraz 50% dla pozostałych klientów*¹¹. Jak już wspomniano, to zarząd banku odpowiedzialny jest za ustalenie poziomu wskaźnika DTI, co powinno być ponadto potwierdzone poprzez zatwierdzenie przez radę nadzorczą strategii zarządzania ryzykiem, jednak Rekomendacja jasno wskazuje, że przekroczenie wspomnianych progów należy traktować jako świadomą akceptację wyższego ryzyka zarówno po stronie samego banku, jak i kredytobiorcy, a o tym fakcie kredytobiorca winien być informowany. Ponadto Rekomendacja jasno wskazuje, że decyzja zarządu i rady nadzorczej banku odnośnie do apetytu na ryzyko wyrażonego miarą DTI powinno być szczegółowo udokumentowane oraz poprzedzone odpowiednimi analizami zarówno wariantowymi, jak i historycznymi.

Podobnie w przypadku LTV to na zarządzie i radzie nadzorczej banku spoczywa odpowiedzialność za ustalenie adekwatnego do apetytu na ryzyko instytucji poziomu dopuszczalnego wskaźnika LTV. Należy jednak zauważyć, że oczekiwanie regulatora wyrażone w szczególności w rekomendacji 10 obostrzone są rekomendacjami 15.7 i 15.8, które *explicite* wskazują maksymalne wartości LTV, jakie powinny być dopuszczalne przez bank w procesie kredytowym. Regulator dopuścił tu jednak okresy przejściowe przedstawiając ścieżkę dojścia do ostatecznych wartości wskaźnika, które w odniesieniu do ekspozycji kredytowych zabezpieczonych na nieruchomościach mieszkaniowych winny obowiązywać od 1 stycznia 2017 r.

¹¹ Rekomendacja 9.3 Rekomendacji S; http://www.knf.gov.pl/Images/Rekomendacja_S_18_06_2013_tcm75-34880.pdf, s. 24.

Tabela 1. Maksymalne wartości wskaźników LTV wynikające z Rekomendacji S KNF

Okres	Nieruchomości mieszkaniowe	Nieruchomości komercyjne
Do 31 grudnia 2014 r.	95%	75% lub 80% w przypadku, gdy część ekspozycji przekraczająca 75% LTV jest odpowiednio ubezpieczona, lub kredytobiorca przedstawił dodatkowe zabezpieczenie w formie blokady środków na rachunku bankowym lub poprzez zastaw na denominowanych w złotych dłużnych papierach wartościowych Skarbu Państwa lub NBP.
Od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r.	90%	
Od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r.	85% lub 90% w przypadku, gdy część ekspozycji przekraczająca 85% LTV jest odpowiednio ubezpieczona, lub kredytobiorca przedstawił dodatkowe zabezpieczenie w formie blokady środków na rachunku bankowym lub poprzez zastaw na denominowanych w złotych dłużnych papierach wartościowych Skarbu Państwa lub NBP.	
Od 1 stycznia 2017 r.	80% lub 90% w przypadku, gdy część ekspozycji przekraczająca 80% LTV jest odpowiednio ubezpieczona, lub kredytobiorca przedstawił dodatkowe zabezpieczenie w formie blokady środków na rachunku bankowym lub poprzez zastaw na denominowanych w złotych dłużnych papierach wartościowych Skarbu Państwa lub NBP.	

Źródło: Rekomendacja S, s. 31–32.

Zarówno określenie maksymalnego wskaźnika DTI, jak i LTV, stanowi próbę ograniczenia ryzyka dla banku i klienta, może jednak być niewystarczające w przypadku zbyt liberalnego podejścia odnośnie do określenia wysokości dochodu, bądź wartości wkładu własnego klienta. Należy bowiem zauważyć, że dochód klienta, jaki bank powinien uwzględnić w ocenie zdolności kredytowej, winien być pomniejszony o wszelkie obciążenia o stałym charakterze (pominięcie części z nich ko-

rzystnie wpływając na liczbową wartość wskaźnika, negatywnie wpływa na ocenę możliwości obsługi zobowiązania w długim okresie), a jednocześnie trzeba mieć na względzie, że wartość wkładu własnego (pochodząca np. z pożyczki) może być przeszacowana.

Wśród limitów wartościowych ustanowionych przez Rekomendację S należy również wyróżnić maksymalny rekomendowany okres kredytowania nieprzekraczający 25 lat, a już w żadnym przypadku nie dłuższy niż 35 lat.

Warto zauważyć, że wartości progowe omawianych wskaźników bazują na najlepszych praktykach rynkowych identyfikowanych przez organ nadzoru, a ich ujęcie w formie Rekomendacji kierowanej do podmiotów nadzorowanych możliwe było (i pozostaje) na podstawie art. 137 pkt 5 ustawy Prawo bankowe z dnia 29 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2015, poz. 128 z późn. zm.). Forma ta umożliwiła Komisji Nadzoru Finansowego kilkukrotne nowelizowanie Rekomendacji S i tym samym wprowadzanie odpowiednich do niej zmian wynikających ze zmian w otoczeniu ekonomicznym.

Należy odnotować, że wprowadzenie limitów na wskaźniki DTI i LTV jest praktyką spotykaną w różnych jurysdykcjach na całym świecie i jest to praktyka, którą można określić mianem skutecznej, na co wskazują D. Igan i H. Kang w analizie przeprowadzonej dla rynku Korei Południowej¹². Potwierdza to również badanie przeprowadzone przez L.I. Jácome i S. Mitra¹³, które wskazuje, że ograniczanie wartości tych wskaźników staje się coraz popularniejszym środkiem ograniczania wzrostu cen nieruchomości oraz ekspansji kredytowej i tym samym narastania ryzyka systemowego. Zgodnie z danymi Międzynarodowego Funduszu Walutowego 47 krajów wprowadziło limity na wskaźnik LTV, przy czym 27 z nich wprowadziło w nich zmiany, aby lepiej oddziaływać na ograniczanie ryzyka systemowego. Określenie maksymalnego wskaźnika DTI w tym samym celu deklarowało 36 krajów, ale tylko 10 z nich aktywnie dostosowywało jego poziom do zmieniających się realiów¹⁴. Wyniki szczegółowego przeglądu autorów, dokonanego na przykładzie sześciu wybranych krajów, wskazują, że zarówno kryteria ustalenia, jak i kryteria zmiany wskaźników LTV i DTI są przede wszystkim uznaniowe, ale mimo to pozostają skuteczne w spowolnieniu tempa wzrostu portfela kredytowego i zwiększeniu możliwości obsługi zaciągniętych zobowiązań przez kredytobiorców, czyniąc tym samym sektory finansowe badanych gospodarek odporniejszymi na pogorszenie koniunktury. Autorzy zwracają jednak uwagę, że środki te nie są skuteczne w ograniczaniu wzrostu cen nieruchomości¹⁵. Takie stwierdzenie potwierdzają również

¹² D. Igan, H. Kang, *Do Loan-to-Value and Debt-to-Income Limits Work? Evidence from Korea*, „IMF Working Paper” WP/11/297, December 2011.

¹³ L.I. Jácome, S. Mitra, *LTV and DTI Limits—Going Granular*, „IMF Working Paper” WP/15/154, July 2015.

¹⁴ *Ibidem*, s. 4.

¹⁵ *Ibidem*, s. 30–31.

inne badania wskazujące, że o ile środki polityki makroostrożnościowej odnoszące się do limitów LTV czy DSTI są skuteczne w ograniczaniu wzrostu portfeli kredytowych przyczyniając się do stabilizowania systemu finansowego, o tyle pozostają bez wpływu na ceny nieruchomości, a za jedyny środek mogący mieć bezpośredni mierzalny wpływ na ceny nieruchomości należy uznać zmiany podatkowe mające wpływ na koszt zakupu nieruchomości przez użytkownika końcowego¹⁶.

2. WSKAŹNIKI DOBORU INSTRUMENTÓW POLITYKI MAKROOSTRÓŻNOŚCIOWEJ WPLYWAJĄCYCH NA RYNEK NIERUCHOMOŚCI

W zakresie doboru stopnia restrykcyjności lub ekspansywności polityki makroostrożnościowej największy problem stanowi moment wprowadzenia zmian w stosowanym instrumentarium. Od poprawności doboru tego momentu zależy bowiem skuteczność i niejednokrotnie efektywność polityki makroostrożnościowej. Aby móc mówić o tym momencie, konieczna jest informacja o poziomie ryzyka systemowego związanego z rynkiem nieruchomości, a właściwie o jego zmianach w czasie. Oczywiście współcześnie nie dysponujemy jeszcze zestawem przetestowanych miar tego ryzyka – bo sformalizowana polityka makroostrożnościowa to relatywnie młoda gałąź polityki gospodarczej kraju. Jednakże w efekcie wieloletnich prac w środowisku regulacyjnym i akademickim zostały wypracowane wskaźniki sygnalizujące poziom ryzyka systemowego.

Przykładowe wskaźniki informujące o „poziomie” niestabilności finansowej, najczęściej wymieniane w opracowaniach analitycznych z zakresu polityki makroostrożnościowej, zawarto w tabeli 2. Za podstawową miarę narastania ryzyka niestabilności finansowej jest uznawana luka, określająca odchylenie wybranego wskaźnika od jego długookresowego trendu¹⁷. Luka dodatnia, która stopniowo narasta w kolejnych kwartałach boomu, sygnalizuje narastanie ryzyka systemowego. Natomiast luka ujemna i coraz niższe jej wartości może sugerować o nadmiernej awersji do ryzyka ze strony banków i sektora niefinansowego, co utrudnia wyjście gospodarki z recesji i skutkuje wydłużaniem się okresów spowolnionego wzrostu gospodarczego. Wyzwaniem polityki makroostrożnościowej jest opracowa-

¹⁶ Por. K.N. Kuttner, I. Shim, *Can non-interest rate policies stabilise housing markets? Evidence from a panel of 57 economies*, „BIS Working Papers” No. 433, November 2013.

¹⁷ Najpopularniejszą metodą w tym zakresie jest filtr Hodricka-Prescotta (por. Drehmann i in., *op. cit.*) *Characterising the financial cycle: don't lose sight of the medium term!*, „BIS Working Papers” No. 380, 2012), a kryteria doboru wskaźników wczesnego ostrzegania są określone na podstawie instrumentarium zaproponowanego przez G. Kaminsky i C. Reinhart, *The twin crises: the causes of banking and balance-of-payments problems*, „American Economic Review”, No. 89/1999, s. 473–500.

nie procedury aktywacji (zaostżania) i deaktywacji (łagodzenia) antycyklicznych instrumentów polityki makroostżoŃciowej. Luka wybranego wskaźnika i jej zmiany informujł wprawdzie o zmianach w poziomie ryzyka systemowego, ale nie wypracowano jeszcze kryteriów podejmowania decyzji o zastosowaniu zaostżonych instrumentów polityki makroostżoŃciowej, jak i łagodzenia tych instrumentów.

Z analizy literatury przedmiotu¹⁸ wynika, że ogólny wskaźnik luki kredytu do PKB sprawdza się jako sygnalizator narastania ryzyka w systemie finansowym, ale nie w okresie początkowym kryzysu, ponieważ nadal cechuje go wzrost. Dobre właściwości sygnalizacyjne mają również wskaźniki określajłce wolumenty kredytów na rynkach nieruchomości mieszkalnych oraz komercyjnych, jak i wskaźniki cenowe zwiłzane z tymi rynkami. Mogł być one wykorzystane jako wskaźniki wczesnego ostrzegania przed niestabilnoŃcił finansowł, zarówno indywidualnie, jak i w kombinacjach.

Oprócz wskaźników wymienionych w tabeli 2, jako sygnały wczesnego ostrzegania mogł być zastosowane – pod warunkiem odpowiednio długiego szeregu czasowego (np. min. 10-letniego):

- ❖ spready stosowane w odniesieniu do nowo udzielonych kredytów – spready te zazwyczaj bardzo szybko rosnł w okresie dekonjunkury, a zatem mogł stać się podstawł do podjęcia decyzji o deaktywacji instrumentów;
- ❖ faktyczne poziomy wskaźników LTV i LTI – informacja ta, jak i właściwe poszczególne wskaźnikom rozkłady ich wartoŃci w sektorze bankowym w poszczególnych latach, jest konieczna do opracowania referencyjnych dla danego kraju poziomów limitów wskaźników LTV i LTI. Informacja taka mogłaby być wykorzystana do podejmowania decyzji o poziomie sektorowych wymogów kapitałowych, w szczególności w odniesieniu do ekspozycji cechujłcych się wysokim LTV i LTI;
- ❖ faktyczne poziomy DSTI – badania empiryczne Drehmanna i Juseliusa pokazujł, że rzeczywiste poziomy DSTI mogł być wykorzystane jako sygnalizator narastania ryzyka kryzysu w sektorze bankowym¹⁹;
- ❖ faktyczne wagi ryzyka wobec ekspozycji kredytowych na nieruchomości, zarówno detalicznych, jak i komercyjnych – wagi te sł zmiennie w czasie, a ich poziom jest uzaleźniony w sposób poŃredni od LTV, LTI/DTI i DSTI oraz bezpoŃrednio od ryzyka kredytowego dłuźników, a takżę stosowanych modeli szacowania ryzyka (np. przejŃcie od modeli standardowych do zaawansowanych może się przejawiać w spadku wagi ryzyka, mimo że faktyczne ryzyko nie uległ zmianie).

¹⁸ Por. literaturę wskazanł w opracowaniu CGFS. *Operationalising the selection and application of macroprudential instruments*, „CGFS Papers” No. 48, Bank for International Settlements 2012, s. 11–17, 46–47 oraz European Systemic Risk Board, *The ESRB Handbook on Operationalising Macro-prudential Policy in the Banking*, ESRB 2014.

¹⁹ Por. M. Drehmann, M. Juselius, *Do debt service costs affect macroeconomic and financial stability?*, „BIS Quarterly Review”, September 2012.

Tabela 2. Wskaźniki ostrzegające przed niestabilnością finansową mającą źródło na rynku nieruchomości

Rodzaj wskaźnika ostrzegającego przed niestabilnością finansową mającą źródło na rynku nieruchomości		
Zmienne uwzględniające informacje o kredytach	Ogólne	Dotyczące rynku nieruchomości
	<ul style="list-style-type: none"> – Wskaźnik kredytu do PKB: luka tego wskaźnika liczona jako odchylenie od długookresowego trendu. 	<ul style="list-style-type: none"> – Kredyt dla gospodarstw domowych: udział procentowy w PKB (oraz luka), poziom i dynamika tych kredytów; – Kredyt dla przedsiębiorstw deweloperskich: udział procentowy w PKB (oraz luka), poziom i dynamika tych kredytów.
Zmienne uwzględniające informacje o rynku nieruchomości mieszkalnych	<ul style="list-style-type: none"> – Wskaźnik długu do dochodów gospodarstw domowych; – Nominalne ceny nieruchomości mieszkalnych: dynamiki, stopy wzrostu i luka; – Relacja ceny nieruchomości do dochodu: wzrost procentowy lub luka; – Relacja ceny nieruchomości do przychodów z wynajmu: wzrost procentowy lub luka; – Inwestycje w mieszkania: jako procent PKB. 	
Zmienne uwzględniające informacje o rynku nieruchomości komercyjnych	<ul style="list-style-type: none"> – Ceny nieruchomości komercyjnych: jako wzrost procentowy lub luka; – Inwestycje w nieruchomości inne niż mieszkaniowe: jako procent PKB. 	

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Committee on the Global Financial System (CGFS), *Operationalising the selection and application of macroprudential instruments*, „CGFS Papers” No. 48, Bank for International Settlements 2012, s. 11–15 oraz European Systemic Risk Board, *The ESRB Handbook on Operationalising Macro-prudential Policy in the Banking*, ESRB 2014, s. 66–70.

2.1. Mechanizm transmisji instrumentów polityki makroostrożnościowej wpływających na rynek nieruchomości

Aby skutecznie wpływać na zjawisko boomów na rynku nieruchomości związanych z kredytami udzielanymi przez banku, konieczne jest oddziaływanie na stronę podażową i popytową rynku kredytów finansujących transakcje zawierane na tym

rynku. Stronę podażową kredytów na nieruchomości tworzą banki, a popytową kredytobiorcy.

Omawiane instrumenty polityki makroostrożnościowej mogą mieć **bezpośredni wpływ na banki lub kredytobiorców**, oraz wpływ **pośredni**. Do instrumentów bezpośrednich w odniesieniu do banków należy wzrost wymogów kapitałowych (lub, mówiąc inaczej, aktywów ważonych ryzykiem kredytowym typowym dla rynku nieruchomości). Przy czym wzrost tych wymogów kapitałowych można osiągnąć co najmniej dwoma sposobami. Po pierwsze, poprzez zwiększenie wymaganego kapitału w odniesieniu do tej kategorii ryzyka, np. poprzez nałożenie obowiązku alokowania na to ryzyko kapitałów własnych²⁰ (tzw. Tier I + Tier II) wyższych niż standardowe 8% wartości ekspozycji ważonych ryzykiem, np. 10%. Po drugie, przez zastosowanie wyższej wagi ryzyka w odniesieniu do tej grupy aktywów, poprzez określenie w przepisach dotyczących działalności banków stosujących metodę standardową (tj. metodę zewnętrznych ratingów) wyższej wagi ryzyka, a w przypadku banków stosujących zaawansowane metody pomiaru ryzyka, poprzez nakaz stosowania wyższych poziomów wskaźników strat w momencie niewykonania zobowiązania przez kredytobiorcę (tj. wyższego wskaźnika *loss given default*, dalej: LGD).

Natomiast instrumenty wpływające bezpośrednio na kredytobiorców w istocie oddziałują na warunki udzielania kredytów w taki sposób, aby kredyty były udostępniane tej grupie kredytobiorców, która spełni zaostrzone kryteria oceny zdolności kredytowej. Wśród tych instrumentów znajdują się limity górne wskaźników obliczanych jako stosunek wysokości kredytu do wartości zabezpieczenia (nieruchomości) (tj. wspomnianego powyżej wskaźnika LTV) oraz limity wskaźników określających zdolność kredytobiorców do obsługi długu (wspomnianych powyżej wskaźników LTI/DTI i DSTI). Należy zauważyć, że wprowadzenie restrykcji co do poziomu wskaźnika LTV przekłada się w praktyce działalności banku na poziom wskaźnika LGD, potencjalnie redukując go. Natomiast restrykcyjne wskaźniki LTI/DTI oraz DSTI powinny w zamierzeniu przynieść niższy poziom prawdopodobieństwa niewykonania zobowiązania przez kredytobiorcę (tzw. *probability of default*, PD). Zatem zarówno LTV, jak i LTI/DTI i DSTI oddziałują na poziom parametrów ryzyka kredytowego, tj. PD i LGD.

Pośredniość wpływu omawianych instrumentów wynika z faktu, że banki jako agenci ekonomiczni cechujący się awersją wobec ryzyka i funkcjonujący na niedoskonale konkurencyjnym rynku²¹ powinny uwzględniać zmiany w sektorowych

²⁰ W Polsce i UE kapitały własne banków szacowane w celu określenia wymogów kapitałowych (lub aktywów ważonych ryzykiem) nazywane są funduszami własnymi. Fundusze te współcześnie po wdrożeniu CDR IV i CRR składają się z kapitału Tier I (podstawowego i dodatkowego) oraz z kapitału Tier II.

²¹ Por. M. Olszak, *Zależność między konkurencją w sektorze bankowym i stabilnością finansową banków – przegląd badań teoretycznych i empirycznych*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2014, nr 5(3), s. 8–34.

wymogach kapitałowych lub we wskaźnikach odnoszących się do kredytobiorców w poziomie spreadów kredytowych i, w efekcie, w poziomie oprocentowania kredytów²². Wymienione wyższe sektorowe wymogi kapitałowe, poprzez wzrost porcji kapitałów alokowanych na pokrycie nieoczekiwanych strat związanych z ekspozycjami kredytowymi na nieruchomości, skutkują wzrostem oprocentowania kredytów tej kategorii. Bardziej restrykcyjne wskaźniki LTV, DTI/LTI i DSTI w istocie korzystnie wpływają na poziom oprocentowania kredytów tych dłużników, którzy je spełniają, ponieważ skutkują spadkiem poziomu LGD i PD, co w efekcie powinno wiązać się z niższym oprocentowaniem tych kredytów. Natomiast kredytobiorcy, którzy kryteriów wyznaczonych przez limity wskaźników LTV, DTI/LTI oraz DSTI nie spełniają, będą musieli liczyć się albo z wzrostem oprocentowania kredytów, albo w ogóle nie zostaną im udzielone kredyty.

Zazwyczaj analiza transmisji zmian w antycyklicznych instrumentach polityki makroostrożnościowej przeprowadzana jest dla okresu boomu w sferze realnej oraz w sektorze finansowym²³. Wynika to z tego, że głównym źródłem procykliczności działalności bankowej jest stopniowe narastanie poziomu ryzyka podejmowanego przez banki właśnie w okresie dobrych uwarunkowań makroekonomicznych – co przejawia się m.in. w postaci boomów kredytowych oraz gwałtowną niechęcią banków do ryzyka, szczególnie kredytowego w okresie pogorszonych uwarunkowań makroekonomicznych – co przejawia się m.in. w postaci kryzysu kredytowego lub kryzysu kapitałowego (tj. ograniczeniem aktywności kredytowej wynikającym z osłabionej pozycji kapitałowej banków)²⁴. Kluczowy w tym zjawisku jest fakt, że niechęć do ryzyka właściwa bankom w okresie dekoniunktury jest następstwem strat będących efektem narosłego ryzyka (zazwyczaj niewystarczająco zabezpieczonego kapitałami i rezerwami) w poprzedzającym ten okres boomie kredytowym²⁵. Zatem warunkiem koniecznym ograniczenia procykliczności działalności bankowej, w tym tej związanej z rynkiem nieruchomości, jest redukcja poziomu ryzyka narastającego w okresie boomu. Dlatego też mechanizm transmisji instrumentów polityki makroostrożnościowej należy analizować przede wszystkim z perspekty-

²² Szczegółową prezentację zasad wyceny kredytów przez banki cechujące się awersją wobec ryzyka i funkcjonujące na niedoskonale konkurencyjnym rynku przedstawia M. Olszak, *Procykliczność...*, op. cit., s. 78–81.

²³ Por. np. *Committee on the Global Financial System, Operationalising the selection and application of macroprudential instruments*, „CGFS Papers” No. 48, Bank For International Settlements, December 2012 oraz European Systemic Risk Board, *The ESRB Handbook on Operationalising Macro-prudential Policy in the Banking Sector*, ESRB, 2014.

²⁴ Por. A. Beatty, S. Liao, *Do delays in expected loss recognition affect banks' willingness to lend?*, „Journal of Accounting and Economics” 2011/ 52, s. 1–20; M. Olszak, M. Pipień, S. Roszkowska, I. Kowalska, *Do regulations and supervision shape the capital crunch effect of large banks in the EU?*, „Working Paper Series”, „UW FM WPS” No. 3/2015.

²⁵ Por. C. Borio, *The financial cycle and the macroeconomics: What have we learnt?*, „Journal of Banking and Finance” Vol. 45(C), s. 182–198, Elsevier 2014.

wy zdolności tych instrumentów do ograniczania ryzyka niestabilności finansowej, która przejawia się m.in. w procykliczności działalności bankowej.

Następujący po okresie boomu czas dekonjunkury stanowić ma przestrzeń do łagodzenia restrykcji regulacyjnych – co powinno stymulować stronę podażową rynku kredytowego i w ten sposób eliminować procykliczność regulacji bankowych.

2.2. Mechanizm transmisji instrumentów wpływających na banki i jego ograniczenia – sektorowe wymogi kapitałowe

Na rysunku 1 przedstawiono mechanizm transmisji zmian w poziomie sektorowych wymogów kapitałowych na odporność banków oraz na cykl kredytowy. Aby zrozumieć ten mechanizm, należy poczynić uwagi wstępne co do założeń przyjmowanych przez jego twórców. W myśl zaprezentowanej na rysunku wizji transmisji banki dążą do utrzymania pewnego stałego poziomu współczynnika kapitałowego – co może być podyktowane w szczególności obowiązkami nałożonymi przez regulacje bankowe i obowiązujące przepisy prawa bankowego, dlatego też podniesienie poziomu sektorowych wymogów kapitałowych wiąże się z jednoczesnym dążeniem banków do spełnienia wymienionych tu regulacji i przepisów.

Oczywiście wyższe wymogi kapitałowe, *ceteris paribus*, oznaczają, że banki muszą podjąć decyzję co do zestawu działań nakierowanych do zapewnienia stabilnego poziomu współczynnika kapitałowego. Może być to osiągnięte poprzez korygowanie poziomu kapitałów (licznik współczynnika kapitałowego) lub aktywów, np. poprzez modyfikacje ich poziomu lub struktury (mianownik współczynnika kapitałowego). Wzrost poziomu kapitałów można osiągnąć bezpośrednio poprzez podwyższenie kapitału zakładowego w drodze dodatkowej emisji akcji. W okresie dobrej koniunktury uplasowanie emisji akcji na rynku kapitałowym jest relatywnie łatwe – choć z perspektywy banku może wiązać się z kilkoma utrudnieniami. W szczególności decyzja o sezonowej emisji akcji może być postrzegana jako sygnał o pogorszeniu kondycji finansowej banku, co wiązać się będzie z wzrostem kosztu pozyskania kapitału przez bank²⁶.

Podobny efekt dać może zatrzymanie zysków za sprawą rezygnacji z dystrybucji dywidend. Podniesienie kapitałów z zatrzymanych zysków nie jest zadaniem specjalnie trudnym w okresie boomu, ale może wiązać się z presją akcjonariuszy na wypłatę dywidend. Problemy mogą występować w sektorach bankowych lub bankach, w których w akcjonariacie znajduje się Skarb Państwa, ponieważ wypłacane dywidendy stają się wpływem do budżetu państwa. Z uwagi na potrzeby budżetu państwa w okresie dobrej koniunktury, może istnieć realna niechęć do zatrzymywania zysków w celu zapewnienia bankowi bazy kapitałowej niezbędnej

²⁶ Por. S. Myers, N. Mayluf, *Corporate financing and investment decisions when firms have information that investors do not have*, „Journal of Financial Economics” 13, 1984, s. 187–221.

do ograniczenia skutków narastającego ryzyka, które uwidocznia się podczas nieprzychylnych uwarunkowań makroekonomicznych.

Innym sposobem na zapewnienie wyższych kapitałów jest podwyższenie poziomu spreadów kredytowych, co powinno dać bankowi wyższy poziom przychodów odsetkowych (i wyników finansowych netto) w następnym okresie sprawozdawczym. Działanie takie nie zawsze musi przynieść pożądany efekt. Przede wszystkim jest ono utrudnione podczas boomu, ponieważ wtedy banki zazwyczaj zaniżają poziom spreadów, m.in. ze względu na wzrost presji konkurencyjnej. Zaniżanie to jest również efektem błędów w postrzeganiu ryzyka w okresie dobrej koniunktury – bowiem standardowe miary ryzyka (przede wszystkim PD) wskazują wtedy na spadek ryzyka niewypłacalności kredytobiorców²⁷. Nawet wtedy gdybyśmy uznali, że podniesienie tych spreadów jest dość łatwe i możliwe, a zatem banki decydują się na wyższy ich poziom, podmioty sfery realnej mogą uznać, że koszt finansowania działalności inwestycyjnej za pomocą kredytu bankowego jest zdecydowanie za wysoki, i zrezygnować z takiego finansowania. W efekcie oznacza to, że banki nie będą miały wyższych przychodów odsetkowych. W sytuacji wzrostu spreadów kredytowych może się nasilić również problem negatywnej selekcji²⁸, kiedy to miejsce „dobrych” dłużników, zajmują „słabi” dłużnicy. Oczywiście w okresie dobrej koniunktury tacy dłużnicy posiadają odpowiednią zdolność kredytową, a zatem banki odnotowują rosnące przychody odsetkowe. Jednakże, jeżeli kondycja finansowa takich podmiotów ulega pogorszeniu, a dzieje się to zazwyczaj stopniowo, gdy uwarunkowania makroekonomiczne w sektorze finansowym i sferze realnej zaczynają się stawać nieprzychylnie, wtedy istotna część portfela kredytowego przestaje być spłacana. Efektem tego jest wzrost strat na działalności kredytowej i narastająca niechęć banków do udzielania kredytów.

Banki mogą również zapewnić sobie stabilny poziom współczynnika kapitałowego modyfikując poziom lub, co bardziej prawdopodobne, strukturę aktywów. Aby wpłynąć na poziom aktywów, a dokładnie tej ich grupy, która absorbuje istotną część kapitałów, bank musiałby podjąć decyzję o ograniczeniu aktywności inwestycyjnej (tj. udzielaniu kredytów) – co jednak oznacza świadomą rezygnację z dochodów w przyszłości i w efekcie jest niewskazane w odniesieniu do przedsięwzięć nastawionych na osiągnięcie zysków. Lepszy efekt, bo korzystny zarówno z perspektywy ryzyka, jak i rentowności banku, można osiągnąć poprzez wprowadzenie zmian w strukturze aktywów. Zmiana taka musiałaby jednak polegać na zmniejszeniu udziału inwestycji bardziej ryzykownych, tj. głównie tych kredytów, które są wyżej oprocentowane, na rzecz kredytów mniej ryzykownych, ale i niżej oprocentowanych, lub też bezpiecznych papierów rządowych. Bezpośrednim następstwem pod-

²⁷ Por. M. Olszak, *Procykliczność...*, *op. cit.*

²⁸ Por. G.A. Akerlof, *The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism*, „The Quarterly Journal of Economics”, Vol. 84, No. 3 (Aug., 1970), s. 488–500.

jęcia decyzji o wprowadzeniu takiej zmiany byłoby zatem stopniowe ograniczanie udziału aktywów bardziej ryzykownych co, *ceteris paribus*, dałoby efekt wyższego współczynnika kapitałowego, a więc i większej zdolności banków do absorpcji strat. Z drugiej jednak strony wiązałyby się z ograniczeniem przychodów banku.

Jak wspomniano we wstępie, stosowane w polityce makroostrożnościowej instrumenty mają na **celu wzmocnienie odporności sektora bankowego na straty oraz złagodzenie amplitudy wahań cyklu kredytowego**. W przypadku instrumentów sektorowych, które oddziałują na rynek nieruchomości, **wzrost odporności** może być osiągnięty trzema sposobami.

Po pierwsze, za sprawą wzrostu zdolności banków do absorpcji strat wynikającego z wyższego poziomu współczynników kapitałowych. Przy czym skuteczność tego instrumentu zależy od poprawnej synchronizacji jego stosowania w odniesieniu do zmian, które zachodzą w cyklu koniunkturalnym i kredytowym. Poprawność ta polega na odpowiednio szybkim podjęciu i wdrożeniu decyzji o stopniowym podwyższaniu wymaganych kapitałów podczas dobrej koniunktury, oraz na podobnie dobranym zestawie czynności prowadzących do stopniowego obniżania wymaganych kapitałów w okresie dekoniunktury.

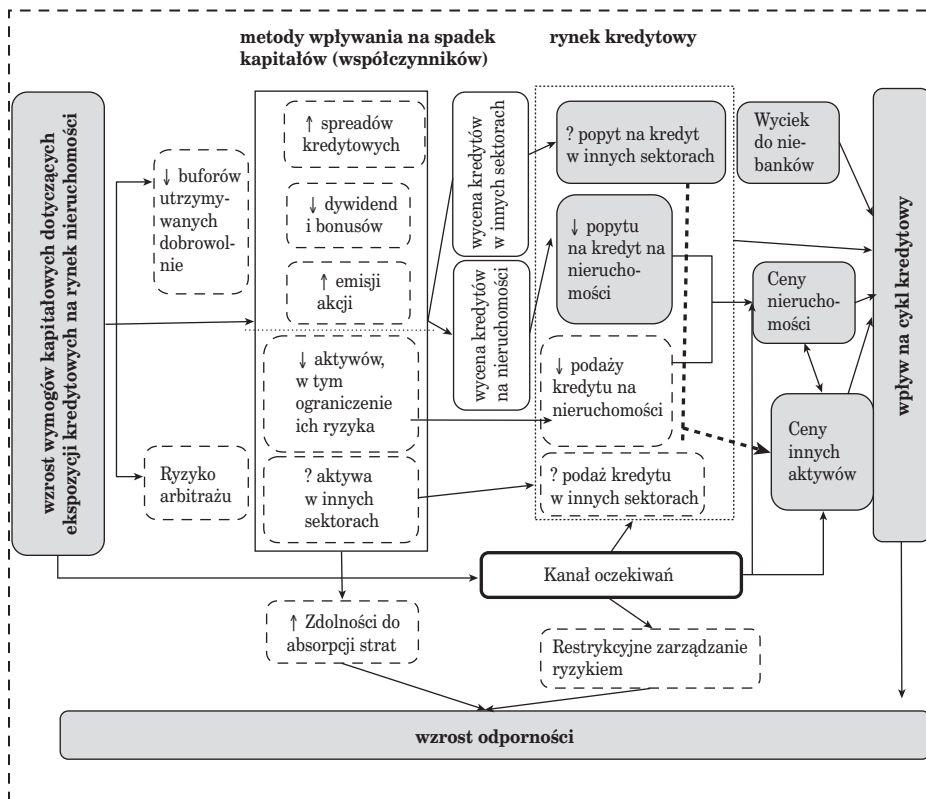
Po drugie, wzmocnienie odporności może dokonać się w obrębie **kanalu oczekiwań**, które mają istotny wpływ na planowanie kapitałowe banku, zarządzanie ryzykiem i na skłonność banków do udzielania kredytów dotyczących głównie finansowania rynku nieruchomości. Jednakże siła oddziaływania kanału oczekiwań w omawianym przypadku zależy od specyfiki sygnału polityki makroostrożnościowej oraz od stosunku banków do funkcji reakcji polityki makroostrożnościowej²⁹.

Specyfikę sygnału określa siła jego oddziaływania, a więc jego zdolność do wpływania na decyzje banków. W myśl koncepcji kanału oczekiwań lepsze efekty przynosi polityka makroostrożnościowa oparta na regułach, a nie na działaniach dyskrecyjnych, które są kosztowne, opóźnione w stosunku do momentu pojawienia się zaburzeń (boomów) i mogą być postrzegane jako nieprzewidywalne. Z uwagi na to, banki mogą reagować na nie ze znacznym opóźnieniem w stosunku do narastającego ryzyka niestabilności finansowej. Tak więc sygnał będzie silny – i odpowiednio wpłynie na działania banków (m.in. skłaniając je do zmniejszenia zakresu finansowania rynku nieruchomości), jeżeli określony będzie zestaw uwarunkowań, które uruchamiają stosowanie odpowiednich dyskrecyjnych instrumentów makroostrożnościowych. W przypadku rynku kredytów finansujących nieruchomości, taki zestaw uwarunkowań może obejmować wskaźniki identyfikujące narastanie ryzyka systemowego związanego z rynkiem nieruchomości (o których wspomniano

²⁹ Koncepcja funkcji reakcji została opracowana przez J. Taylora dla potrzeb oceny polityki pieniężnej; por. J.B. Taylor, *Discretion versus policy rules in practice*, „Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy”, Vol. 39, 1993, s. 195–214. Elsevier. W koncepcji tej podkreśla się rolę reguł w zapewnieniu skuteczności transmisji monetarnej.

już w tym artykule). Zatem banki po uzyskaniu informacji o niekorzystnych zjawiskach zachodzących na rynku nieruchomości (np. o zjawisku boomu na tym rynku) powinny same podjąć decyzję o podwyższeniu kapitałów alokowanych na ryzyko kredytów finansujących ten rynek lub też o zmianie struktury aktywów. Kluczowa w tym obszarze jest informacja i reakcja na nią ze strony banków – a więc zdolność organów polityki makroostrożnościowej do komunikowania o narastającym ryzyku oraz do skłaniania banków do utrzymywania wyższych kapitałów w relacji do ryzyka. Zdolność ta jest tym większa, im bardziej wiarygodna jest polityka makroostrożnościowa, a to można ocenić dopiero po wielu latach stosowania takiej polityki.

Rysunek 1. Mechanizm wpływu zmian w poziomie sektorowych wymogów kapitałowych na odporność sektora bankowego i cykl kredytowy



Źródło: *Committee on the Global Financial System...*, op. cit., s. 26; *ESRB*, op. cit., s. 54.

Mówiąc o stosunku banków do funkcji reakcji polityki makroostrożnościowej, koncentrujemy się na tym, czy banki rozumieją i interpretują poprawnie tę funk-

cję reakcji. Zatem, jeżeli polityka jest przewidywalna z perspektywy uczestników rynku, wówczas banki wobec oczekiwanej zmiany tej polityki mogą podjąć decyzję o zmianie swojego zachowania, np. redukując poziom ekspozycji względem sektorów zagrożonych „przegrzaniem”. Takie efekty w kanale oczekiwań zyskiwać będą na sile stopniowo, w miarę wydłużania się historii stosowania polityki makroostrożnościowej.

Po trzecie, poprawa odporności może wynikać ze zmniejszenia amplitudy wahań aktywności kredytowej – tj. za sprawą złagodzenia zróżnicowania cyklu kredytowego. Wyższe sektorowe wymogi kapitałowe powinny bowiem ograniczyć skalę strat w działalności kredytowej podczas dekonjunkury, ze względu na ograniczenie ryzyka podejmowanego przez bank w okresie boomu.

Wpływ na cykl kredytowy, a więc na amplitudę jego wahań, zależy od czynników popytowych i podaźowych. Wzrost wymagań kapitałowych w okresie boomu przyniesie w kolejnych latach wyższy poziom spreadu z tytułu nieoczekiwanych strat, a więc i wyższe oprocentowanie kredytu. Wyższa cena kredytu, *ceteris paribus*, wiąże się ze spadkiem popytu na kredyt bankowy. O wpływie zmiany w wymogach kapitałowych na cykl kredytowy można mówić w dwóch ujęciach: z perspektywy kredytów finansujących nieruchomości i z perspektywy innych segmentów rynku kredytowego. Z jednej strony zaostrzenie wymogów kapitałowych dotyczących ekspozycji kredytowych na rynku nieruchomości, poprzez podniesienie poziomu oprocentowania kredytów może zmniejszyć zakres wahań tych kredytów, tj. ograniczą się odchylenia dodatnie od długookresowego trendu tych kredytów, występujące w okresie boomu. W myśl endogenicznych koncepcji cyklu finansowego³⁰, powinno to przynieść niższe straty na portfelu kredytów podczas dekonjunkury. Niższe straty w powiązaniu z lepiej dokapitalizowanymi bankami (z uwzględnieniem ewentualnego złagodzenia w obszarze wymogów kapitałowych) oznaczają ograniczenie wpływu czynników podaźowych na rynku kredytów w okresie dekonjunkury, a więc wtedy, gdy kredyt bankowy jest potrzebny do stymulowania wzrostu gospodarczego. Należy również zauważyć, że zmiany zachodzące na rynku kredytów finansujących rynek nieruchomości mają istotne znaczenie dla kształtowania się cen na rynku nieruchomości. Ceny te zaś są, jak wiadomo, wskaźnikami informującymi o zjawisku cyklu finansowego na rynku nieruchomości³¹. Utrudnienia w dostępie do kredytu bankowego, w tym wzrost jego oprocentowania, w praktyce mogą przejawiać się w postaci niższej presji na wzrost cen na rynku nieruchomości w okresie boomu. Z uwagi na to, że wartość nieruchomości jest podstawą do określania wskaźnika *LTV*, również poziom tego

³⁰ Por. C. Borio, *The financial cycle and macroeconomics...*, *op. cit.*

³¹ Por. M. Drehmann i in., *Characterising...*, *op. cit.*; C. Borio, M. Drehmann, *Towards an operational framework for financial stability: 'fuzzy' measurement and its consequences*, „BIS Working Papers”, No. 284, Bank for International Settlements, 2009.

wskaźnika stanie się stabilny i nie będzie spadał w okresie boomu w związku ze wzrostem ceny zabezpieczenia.

W drugim ujęciu należy spojrzeć na wpływ zmian w sektorowych wymogach kapitałowych na inne segmenty rynku kredytów finansujących sektor niefinansowy. Konieczność ta wynika z tego, że wprawdzie kredyty na nieruchomości stanowią istotny udział w całym portfelu kredytowym banków, to jednak nie są to jedyne rodzaje finansowania potrzeb sfery realnej gospodarki. Ograniczenie finansowania rynku nieruchomości przez banki – niezależnie od tego, czy wynika ono ze wzrostu oprocentowania tych kredytów, czy też z przesunięć w strukturze aktywów, zmusi banki do poszukiwania innych rodzajów aktywności kredytowej, w szczególności takiej, która jest postrzegana jako mniej ryzykowna. W efekcie, wzrośnie kredytowanie w innych segmentach rynku (np. kredyty samochodowe, itp.). Oznacza to, że z perspektywy zagregowanego kredytu, nie będzie widoczny istotny spadek zakresu jego wahań (a więc dodatniego odchylenia od trendu), a więc cykl kredytowy nie zostanie widocznie ograniczony. Konieczne zatem wydaje się wprowadzenie innych instrumentów, np. antycyklicznych buforów kapitałowych, które mogą skutkować wzrostem ceny kredytów również w innych segmentach rynku kredytowego.

2.2.1. Niepożądane następstwa stosowania sektorowych wymogów kapitałowych

Jak każdy instrument regulacyjny, sektorowe wymogi kapitałowe mogą przynieść niezamierzone efekty. Wymienić wśród nich można: spadek dobrowolnie utrzymywanych buforów kapitałowych, arbitraż regulacyjny oraz przesunięcie kredytobiorców do innych sektorów niż krajowy sektor bankowy. Redukcja dobrowolnie utrzymywanych buforów kapitałowych będzie dotyczyć jedynie okresu następującego bezpośrednio po wprowadzeniu wyższych wymogów kapitałowych i tylko tych banków, które takie bufory utrzymują. Zatem możliwe jest, że efekt wyższych wymogów sektorowych będzie osłabiony.

Arbitraż regulacyjny może przejawiać się we wprowadzaniu przez banki zmian w stosowaniu wewnętrznych modeli pomiaru ryzyka kredytowego tak, by uzyskać niższy poziom wagi ryzyka i, w efekcie, wymaganego kapitału własnego, niezbędego do pokrycia nieoczekiwanych strat. Do przykładów takiego arbitrażu należy również przeklasyfikowywanie pozycji z portfela bankowego do portfela handlowego, ponieważ pozycje w tym drugim są obciążone relatywnie niskimi wymogami kapitałowymi³². Narzędziem, które może pozwolić na ograniczenie możliwości arbitrażu regulacyjnego, jest wskaźnik dźwigni, w którym aktywa nie podlegają waznieniu ryzykiem. Arbitraż ten może też być stosowany przez kredytobiorców, którzy wobec utrudnień w dostępie do kredytu finansującego nieruchomości, mogą

³² Por. M. Olszak, *Procykliczność...*, op. cit., s. 206 i 207.

zaciągać pożyczki w kilku bankach i przeznaczyć je na zakup nieruchomości. Takie mu rozwojowi wydarzeń właściwie trudno jest zapobiec przy użyciu instrumentów regulacyjnych. Wydaje się, że metodą przydatną w ograniczaniu takiego ryzyka jest wzrost edukacji ekonomicznej i finansowej społeczeństwa, której efektem powinno być samoograniczenie zapotrzebowania na finansowanie zewnętrzne w okresie boomu przez gospodarstwa domowe. Choć na efekty tej większej świadomości finansowej społeczeństwa trzeba będzie poczekać co najmniej jedno pokolenie od wprowadzenia programu edukacyjnego.

W istocie największy problem w mechanizmie transmisji wyższych sektorowych wymogów kapitałowych stanowi przesunięcie kredytobiorców do innych niż krajowy sektor bankowy źródeł finansowania, np. do bankowości cienia lub też do banków zagranicznych, których nie dotyczą obostrzenia w wymogach kapitałowych. Aby ograniczyć takie zjawisko należałoby poddać regulacjom podmioty bankowości cienia³³ lub zakazać udzielania kredytów bankom zagranicznym stosującym regulacje inne niż te obowiązujące w krajowym sektorze bankowym. Dodatkowym ograniczeniem omawianego mechanizmu transmisji jest to, że duże przedsiębiorstwa, szczególnie funkcjonujące w krajach rozwiniętych gospodarczo i finansowo, mogą pozyskać finansowanie inwestycji za pośrednictwem emisji obligacji, np. na rynku kapitałowym.

2.3. Mechanizm transmisji instrumentów wpływających na kredytobiorców i jego ograniczenia – LTV, DTI/LTI i DSTI

Bardziej restrykcyjne wskaźniki LTV, DTI/LTI oraz DSTI mogą wpłynąć na dostęp do kredytu bankowego dla pewnych grup dłużników. Są to dłużnicy, którzy potrzebują finansowania na rynku nieruchomości. Bardziej restrykcyjne poziomy wskaźników LTV i DTI, wyrażające się w niższym ich poziomie, mogą faktycznie ograniczyć dostęp do kredytu dłużnikom, którzy nie posiadają odpowiedniego wkładu własnego (w przypadku wskaźnika LTV) oraz odpowiedniego dochodu, by obsłużyć spłatę kredytu (w przypadku wskaźnika DTI).

Z perspektywy **odporności sektora** finansowego, restrykcyjne poziomy omawianych wskaźników powinny skutkować obniżeniem ryzyka kredytowego, ze względu na ograniczenie PD i LGD portfela kredytów finansujących nieruchomości. Grupa kredytobiorców spełniających warunki wynikające z ograniczeń w omawianych wskaźnikach, powinna zatem doświadczyć spadku ceny kredytów, z uwagi

³³ Dotyczy to również tych pośredników depozytowo-kredytowych, którzy ze względów politycznych są wyłączeni ze stosowania instrumentów polityki makroostrożnościowej, a których skala działalności jest znacząca lub może stać się istotna systemowo z uwagi na nałożenie na banki obowiązku przestrzegania limitów instrumentów polityki makroostrożnościowej, np. w Polsce są to, lub mogą być w przyszłości, niektóre spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe.

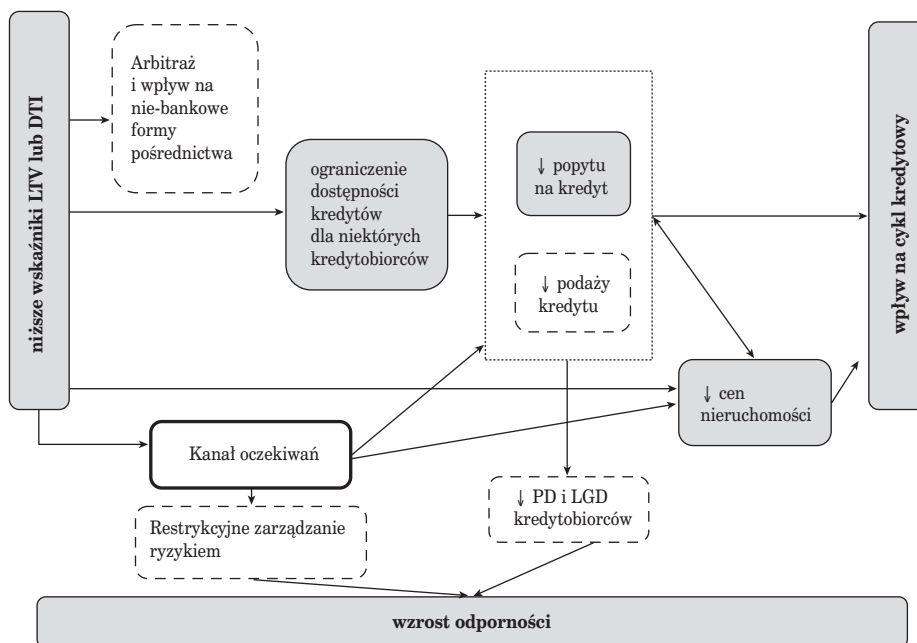
na niższą oczekiwaną i nieoczekiwaną stratę na kredytach. Natomiast pozostali kredytobiorcy, którzy nie posiadają odpowiedniego wkładu własnego, a więc nie spełniają wymogów związanych ze wskaźnikiem LTV, będą zobligowani do płacenia wyższej ceny za zaciągnięte kredyty – co w efekcie przyniesie ograniczenie popytu na te kredyty. Niższy popyt na omawiane kredyty, *ceteris paribus*, przekłada się na ograniczenie presji na wzrost cen na rynku nieruchomości. Możliwa jest również sytuacja, że banki nie udzielą kredytów dłużnikom, których sytuacja finansowa nie pozwala na spełnienie wymagań określonych przez omawiane wskaźniki. W takim przypadku ograniczona zostanie podaż tych kredytów. Z uwagi na ograniczenie dostępności do finansowania bankowego, nastąpi spadek presji cenowej na rynku nieruchomości podczas boomu, co w efekcie przyniesie osłabienie cyklu kredytowego.

Wzrost odporności może również nastąpić za pośrednictwem kanału oczekiwań oraz kanału cyklu kredytowego. W kanale oczekiwań banki, obserwując zjawiska zachodzące w sektorze nieruchomości, mogą podjąć decyzję o zaostrzeniu standardów kredytowania i zasad zarządzania ryzykiem, wyprzedzając działania nadzoru makroostrożnościowego. Restrykcyjne limity omawianych wskaźników, zmniejszając poziom nieoczekiwanych strat związanych z portfelem kredytowym, wpływają na przebieg cyklu kredytowego (por. poprzedni akapit), co również wzmacnia odporność sektora finansowego, a szczególnie bankowego.

Wpływ restrykcyjnych wskaźników LTV, DTI/LTI oraz DSTI na cykl kredytowy przebiega na trzech płaszczyznach. Pierwszą stanowi ograniczenie dostępności do kredytu dla tej grupy dłużników, której dostępne zasoby finansowe oraz dochody nie pozwalają na zaciągnięcie kredytu. Drugą płaszczyznę wyznacza popyt na kredyt na nieruchomości, który może ulec osłabieniu po wprowadzeniu omawianych restrykcji. Natomiast trzecią określają ceny nieruchomości, które mogą ulec ograniczeniu bezpośrednio po obniżeniu omawianych wskaźników, lub pośrednio za sprawą kanału oczekiwań.

Siła oddziaływania omawianego obszaru transmisji może ulec ograniczeniu, jeżeli będzie rósł popyt na kredyty finansujące nieruchomości ze strony gospodarstw domowych, których zasoby finansowe i dochody są wystarczające, by spełnić wymagania związane z analizowanymi wskaźnikami. Oznacza to, że cykl kredytowy może nie ulec wygładzeniu. Dodatkowo, ostateczny efekt restrykcyjnych wskaźników, np. LTV, jest uzależniony od pierwotnego wpływu LTV na ceny nieruchomości. Jeżeli ceny nieruchomości są zdeterminowane popytem spekulacyjnym, np. ich wzrost nie odzwierciedla wpływu czynników fundamentalnych, wtedy zaostrzenie wskaźników LTV nie przyniesie skutku w postaci malejącego tempa wzrostu cen nieruchomości. Podobnie będzie w przypadku spekulacyjnych spadków cen, ponieważ wtedy złagodzenie wskaźników LTV nie pozwoli na zatrzymanie malejących cen. Nie pomoże to zatem w wyjściu z kryzysu.

Rysunek 2. Mechanizm wpływu zmian we wskaźnikach LTV i DTI na cykl kredytowy i odporność sektora finansowego



Źródło: *Committee on the Global Financial System...*, op. cit., s. 26; ESRB, op. cit., s. 54.

2.3.1. Niepożądane następstwa stosowania limitów wskaźników LTV, DTI/LTI oraz DSTI

Omawiane wskaźniki mogą okazać się nieskuteczne z kilku powodów. Po pierwsze, z uwagi na możliwość ucieczki kredytobiorców do bankowości cienia lub banków zagranicznych, które nie stosują takich limitów. W takiej sytuacji nie zostanie ograniczony popyt na nieruchomości i wzrost cen na rynku nieruchomości nie będzie zatrzymany. Po drugie, ze względu na arbitraż źródeł kredytowania. Część kredytobiorców może bowiem zaciągnąć długi niezabezpieczone hipoteką w instytucjach niebankowych, w szczególności do takich podmiotów, które uwzględniają szerszy zakres danych przy analizie zdolności kredytowej. Po trzecie, wprowadzenie restrykcyjnych wskaźników LTV może dać impuls do powstania form finansowania inwestycji na rynku nieruchomości (np. zakup na raty czy też zakup udziału w części nieruchomości). W przypadku ziszczenia się takich zdarzeń, popyt na rynku nieruchomości nie ulegnie osłabieniu i, w efekcie, nie nastąpi zatrzymanie boomu na tym rynku.

Wadą omawianych wskaźników jest również ograniczenie dostępności kredytu dla wiarygodnych dłużników, którzy nie posiadają jednak takiego majątku zasobów ani dochodów, aby zaciągnąć kredyt na korzystnych dla siebie warunkach. Ich miejsce mogą zająć dłużnicy wprawdzie posiadający odpowiednie zasoby finansowe i dochody, które pozwalają na zaciągnięcie kredytu na preferowanych warunkach, ale cechują się wyższym poziomem pokusy nadużycia i, w efekcie po upływie kilku lat od zaciągnięcia kredytu mogą nie chcieć go spłacać³⁴.

Należy zauważyć, że stosowanie analizowanych wskaźników może wpłynąć negatywnie na liczbę transakcji zawieranych na rynku nieruchomości i w ten sposób przynieść niezamierzony efekt zaburzenia mechanizmu kształtowania się cen na tym rynku. Oczywiście nie będzie to specjalnie szkodliwe w okresie boomu, gdy zawieranych jest wiele transakcji, a rynek cechuje wysoka płynność. Natomiast szkodliwe może być to w okresie dekonjunktury, gdy spadek liczby transakcji może stać się czynnikiem sprzyjającym wzrostowi zmienności cen.

PODSUMOWANIE

Adekwatny dobór odpowiednich instrumentów polityki makroostrożnościowej nakierowanych na oddziaływanie na przebieg cyklu kredytowego, jest warunkiem koniecznym jej skuteczności oraz efektywności. Wśród takich instrumentów w UE zalecane są sektorowe wymogi kapitałowe oraz limity wskaźników LTV, LTI/DTI oraz DSTI, jako te narzędzia, które mają potencjał do ograniczania wzrostu akcji kredytowej i dźwigni finansowej sektora bankowego.

W niniejszym artykule przeanalizowano te instrumenty z perspektywy ich potencjalnych skutków dla funkcjonowania sektora finansowego. Aby osiągnąć ten cel, zostały zarysowane podstawowe właściwości badanych instrumentów oraz zaprezentowano mechanizm transmisji tych instrumentów. Analiza mechanizmu transmisji z uwzględnieniem dorobku literatury dotyczącej wyceny kredytów oraz efektów ubocznych regulacji pozwoliła na identyfikację ograniczeń jego przebiegu.

W odniesieniu do sektorowych wymogów kapitałowych stwierdzono, że wyższy ich poziom może wiązać się z występowaniem zjawiska arbitrażu regulacyjnego oraz migracji kredytobiorców do krajowego lub zagranicznego sektora bankowości cienia lub innych instytucji finansowych świadczących usługi transgraniczne, a niepodlegających regulacjom makroostrożnościowym. Problem takiej migracji dotyczy również dolnych limitów wskaźników LTV, DTI i DSTI.

Zastosowanie zarówno wyższych sektorowych wymogów kapitałowych oraz restrykcyjnych wskaźników LTV, DTI i DSTI może nasilić występowanie w sektorze

³⁴ Na polskim rynku kredytowym tacy dłużnicy stanowią część grupy osób, które wzięły kredyty hipoteczne denominowane we franku szwajcarskim.

bankowym zjawiska negatywnej selekcji i, w efekcie, przynieść pogorszenie ogólnej jakości portfela kredytowego i wiązać się może ze wzrostem strat na kredytach w okresie dekonjunktury, wzmacniając niechęć banków do udostępniania finansowania sektorowi niefinansowemu.

Streszczenie

W artykule zostały przeanalizowane instrumenty antycyklicznej polityki makroostrożnościowej wpływające na rynek nieruchomości z perspektywy ich potencjalnych skutków dla funkcjonowania sektora finansowego. Aby osiągnąć ten cel, zarysowane zostały podstawowe właściwości badanych instrumentów oraz zaprezentowano mechanizm transmisji tych instrumentów. Analiza mechanizmu transmisji z uwzględnieniem dorobku literatury dotyczącej wyceny kredytów oraz efektów ubocznych regulacji pozwoliła na identyfikację ograniczeń jego przebiegu. Zidentyfikowano, że restrykcyjne sektorowe wymogi kapitałowe oraz wskaźników LTV, DTI i DSTI mogą skutkować występowaniem zjawiska migracji kredytobiorców do sektora bankowości cienia lub innych instytucji finansowych świadczących usługi transgraniczne, a niepodlegających regulacjom makroostrożnościowym. Zastosowanie restrykcyjnych instrumentów może nasilić występowanie w sektorze bankowym zjawiska negatywnej selekcji i w efekcie przynieść pogorszenie ogólnej jakości portfela kredytowego.

Słowa kluczowe: cykl kredytowy, rynek nieruchomości, polityka makroostrożnościowa

Abstract

The article focuses on the analysis of countercyclical macroprudential instruments directed at the real estate market, with the aim of identification of potential side effects of their use. To achieve this goal we present the most important features of these tools and characterize the transmission mechanism of those instruments. An analysis of the transmission mechanism and related current literature on the pricing of the loan market, as well as side effects of the regulations, lends support to the view that it is possible to identify limitations of this transmission mechanism. We find that restrictive sectoral capital requirements and LTV, DTI and DSTI ratios, may result in increased migration of borrowers to shadow banks or other financial intermediaries (e.g. those operating cross-border), which are not subject to macroprudential regulations. Restrictive macroprudential tools applied to the banking sector could possibly bring about the unintended

consequence of increased negative selection and, in effect, of a worsened quality of bank lending portfolio.

Key words: credit cycle, real-estate market, macroprudential policy

Bibliografia

- Akerlof G.A., *The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism*, „The Quarterly Journal of Economics”, Vol. 84, No. 3 (Aug., 1970).
- Basel Committee on Banking Supervision BCBS, *Basel III: a global regulatory framework for more resilient banks and banking systems*, Bank for International Settlements, Basel 2011.
- Beatty A., Liao S., *Do delays in expected loss recognition affect banks' willingness to lend?*, „Journal of Accounting and Economics” 2011/52.
- Borio C., Zhu V.H., *Capital Regulation. Risk-Taking. and Monetary Policy: A Missing Link in the Transmission Mechanism?*, „Journal of Financial Stability” 8, Elsevier 2012.
- Borio C., *The financial cycle and the macroeconomics: What have we learnt?*, „Journal of Banking and Finance” Vol. 45 (C), Elsevier 2014.
- Borio C., Drehmann M., *Towards an operational framework for financial stability: 'fuzzy' measurement and its consequences*, „BIS Working Papers”, No. 284, Bank for International Settlements, 2009.
- Claessens S., *An Overview of Macroprudential Policy Tools*, „IMF Working Paper” No. WP/14/214, 2014.
- Committee on the Global Financial System CGFS, *Operationalising the selection and application of macroprudential instruments*, „CGFS Papers” No. 48. Bank for International Settlements, 2012.
- Dietsch M., Welter-Nicol C., *Do LTV and DSTI caps make banks more resilient?*, Débats économiques et financiers No. 13, ACPR Banque de France, August 2014.
- Drehmann M., Borio C., Tsatsaronis K., *Characterising the financial cycle: don't lose sight of the medium term!*, „BIS Working Papers” No. 380, 2012.
- Drehmann M., Juselius M., *Do debt service costs affect macroeconomic and financial stability?*, „BIS Quarterly Review”, September 2012.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniającą dyrektywę 2002/87/WE i uchylającą dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (Dz.Urz. UE L 176 z 27.06.2013, s. 338 z późn. zm.); tzw. CRD IV.
- European Systemic Risk Board, Recommendation of the European Systemic Risk Board of April 2013 on intermediate objectives and instruments of macro-prudential policy (ESRB/2013/1, 2013/C 170/01).

- European Systemic Risk Board, *The ESRB Handbook on Operationalising Macro-prudential Policy in the Banking Sector*, ESRB, 2014.
- Igan D., Kang H., *Do Loan-to-Value and Debt-to-Income Limits Work? Evidence from Korea*, „IMF Working Paper” WP/11/297, December 2011.
- Jácome L.I., Mitra S., *LTV and DTI Limits—Going Granular*, „IMF Working Paper” WP/15/154, July 2015.
- Kaminsky G., Reinhart C., *The twin crises: the causes of banking and balance-of-payments problems*, „American Economic Review”, No. 89, 1999.
- Kuttner K.N., I. Shim, *Can non-interest rate policies stabilise housing markets? Evidence from a panel of 57 economies*, „BIS Working Papers” No. 433, November 2013.
- Myers S., Mayluf N., *Corporate financing and investment decisions when firms have information that investors do not have*, „Journal of Financial Economics” 13, 1984.
- Olszak M., *Zależność między konkurencją w sektorze bankowym i stabilnością finansową banków – przegląd badań teoretycznych i empirycznych*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” nr 5(3), 2014.
- Olszak M., Pipień M., Roszkowska S., Kowalska I., *Do regulations and supervision shape the capital crunch effect of large banks in the EU?*, „Working Paper Series, UW FM WPS” No. 3/2015.
- Olszak M., *Procykliczność działalności bankowej*, C.H. Beck, Warszawa 2015.
- Rekomendacja S Komisji Nadzory Finansowego dotycząca dobrych praktyk w zakresie zarządzania ekspozycjami kredytowymi zabezpieczonymi hipotecznie z dnia 18 czerwca 2013 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz.Urz. UE L 176 z 27.06.2013, s. 1, z późn. zm.); tzw. CRR.
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (Dz.U. z 2015, poz. 1513).
- Taylor J.B., *Zrozumieć kryzys finansowy, przyczyny, skutki, interpretacje*, PWN, Warszawa 2010.
- Taylor J.B., *Discretion versus policy rules in practice*, „Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy” Vol. 39, Elsevier 1993.

*Piotr Frątczak**

UMOWY BANKOWE A STABILNOŚĆ FINANSOWA

WSTĘP

Podobnie jak sektor bankowy odgrywa kluczową rolę w gospodarce, tak umowy bankowe należą do najistotniejszych umów obrotu gospodarczego ujmowanego z prawnego punktu widzenia jako uogólnienie stosunków cywilnych powstających w związku z prowadzoną przez przedsiębiorców działalnością. Stabilność finansowa¹ na kanwie ostatniego kryzysu finansowego stała się jednym z głównych celów regulacji działalności bankowej, który intuicyjnie utożsamiany jest z normami publicznego prawa bankowego. Jednakże w ostatnich latach na szczeblu UE, obok zagadnień nadzorczych i ostrożnościowych, w dynamiczny sposób rozwijana jest

* Piotr Frątczak jest doktorantem w Instytucie Prawa Cywilnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

¹ Na potrzeby opracowania autor przyjmuje pragmatyczną definicję stabilności finansowej systemu finansowego rozumianej jako stan, w którym pełni on swoje funkcje w sposób ciągły i efektywny, nawet w przypadku wystąpienia nieoczekiwanych i niekorzystnych zaburzeń o znacznej skali. Problematyka definicji stabilności finansowej zob. m.in.: P. Niedziółka, *Kredytowe instrumenty pochodne a stabilność finansowa*, SGH, Warszawa 2011, s. 53–86; O. Szczepańska, *Stabilność finansowa jako cel banku centralnego: studium teoretyczno-porównawcze*, Warszawa 2008, s. 33–38; P. Smaga, *Rola banku centralnego w zapewnianiu stabilności finansowej*, Warszawa 2014, s. 17–62; H. Żywiecka, *Stabilność finansowa jako cel współczesnego banku centralnego*, „Bezpieczny Bank”, 2012, nr 3(48), s. 52–55; M. Zygierewicz, *Stabilność finansowa*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, 2013, Vol. XLVII, s. 3.

także regulacja usług finansowych². Najczęściej uzasadnieniem ingerencji w sferę relacji umownych banku (instytucji finansowej) jest wola ochrony szeroko rozumianego klienta (konsumenta, płatnika, deponenta, inwestora, kredytobiorcy), pojmowana jako istotny element budowania wspólnego rynku. Wydaje się jednak, że na skutek doświadczeń ostatniego kryzysu finansowego, przesłanka ta została dodatkowo powiązana z problematyką stabilności finansowej. Celem artykułu jest bliższe przyjrzenie się powyższej relacji zarówno na gruncie teoretycznym, jak i z perspektywy doświadczeń europejskich.

Problematyka umów bankowych w ostatnich latach znalazła również swoje odzwierciedlenie na gruncie polskiej gospodarki – wystarczy wskazać kwestie pozagiełdowych instrumentów pochodnych, polisoklat czy też walutowych kredytów hipotecznych. Poniższy artykuł pozwoli umieścić krajowe zdarzenia na szerszym tle doświadczeń międzynarodowych. Jednocześnie może stanowić argument przemawiający za kompleksowym spojrzeniem na relacje umowne banków, uwzględniającym aspekt systemowy.

1. UMOWY BANKOWE – UWAGI OGÓLNE

Wyodrębnienie w ramach obrotu gospodarczego umów bankowych ma charakter podmiotowy – jedną ze stron jest bank będący wyspecjalizowanym przedsiębiorcą, oraz przedmiotowy – umowy te pozostają w ścisłym związku z prowadzoną działalnością bankową. Niewątpliwie cywilnoprawny obrót bankowy jest zróżnicowany zarówno pod względem przedmiotu umów bankowych, jak i charakteru zaangażowanych stron (obróć konsumencki). Z jednej strony cechuje go masowość, seryjność i typowość, z drugiej natomiast możliwe jest również uzyskanie usług specjalnie dopasowanych do indywidualnych preferencji klienta. Dokonując podstawowej, ogólnej charakterystyki umów bankowych, należy wskazać, że z reguły są to umowy konsensualne, odpłatne, długoterminowe, a nawet ciągłe, natomiast świadczenie najczęściej ma charakter pieniężny³.

Pewnym przybliżeniem głównych typów umów bankowych jest katalog czynności bankowych zawartych w art. 5 i 6 PrBank⁴. Stanowią one syntetycznie ujęte kompleksy czynności prawnych oraz czynności faktycznych banku⁵. Cechą charakterystyczną umów bankowych jest ich ścisłe powiązanie z układem relacji pomię-

² Zbiorczy wykaz ponad 40 podjętych reform na stronie KE zob. http://ec.europa.eu/finance/general-policy/policy/map_reform_en.htm#row28 (dostęp: 2.09.2015).

³ E. Rutkowska, *Bankowe wzorce umowne*, Wrocław 2002, s. 22, 40.

⁴ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (tekst jedn.: Dz.U. z 2012 r. poz. 1376 z późn. zm.).

⁵ M. Bączyk, *Umowy w zakresie czynności bankowych*, [w:] *Prawo umów handlowych. System Prawa Handlowego t. 5*, red. S. Włodyka, Warszawa 2011, s. 810–812.

dzy bankiem i jego klientem. Współpracy na linii bank – klient odpowiada wiele stosunków umownych. Każda z zawartych umów zostaje wkomponowana w układ stosunków gospodarczych, w zależności od przyjętego celu i modelu współpracy. Zdecydowana większość czynności bankowych realizowana jest na podstawie umów zawieranych przez banki komercyjne z klientami. Obok umów nazwanych zawartych w KC⁶ występują tu także instytucje pozakodeksowe, w tym przede wszystkim umowa kredytu bankowego i umowa gwarancji bankowej⁷. Należy również wskazać, że wraz z postępującą zmianą modelu bankowości następuje zwiększona aktywność banków również w innych obszarach rynków finansowych poza sektorem bankowym. Działania te są najczęściej określane zbiorczym mianem bankowości inwestycyjnej. W zależności od wybranego modelu działalności oraz formy prawnej – prowadzenie działalności inwestycyjnej na własny rachunek lub też na rachunek klienta – zastosowanie będą miały właściwe umowy, typowe dla usług inwestycyjnych⁸.

Normatywna regulacja umów bankowych, choć obszerna pod względem przedmiotowym, nie należy jednak do regulacji szczególnie pogłębionych. Wiodącą rolę należy przypisać przepisom rangi ustawowej właściwym dla danego rodzaju usług bankowych, które stanowią *legem speciali* względem przepisów KC, to jednak nadal znaczenie zachowały również akty pozaustawowe wydawane głównie na podstawie PrBank i innych ustaw⁹. Należy wskazać, że regulacja ulega ciąglemu poszerzaniu zarówno wskutek rozwoju działalności bankowej, czemu odpowiada powstawanie nowych typów umów bankowych, oraz dużej aktywności prawodawcy unijnego w obszarze usług finansowych. Stosunkowo niewielki stopień ingerencji ustawodawcy w zakresie materialnych przepisów dotyczących umów bankowych oznacza pozostawienie rozwiązań szczegółowych praktyce obrotu. Ustawy w głównej mierze dotyczą węzłowych, specjalistycznych zagadnień, jak tajemnica bankowa, przywileje bankowe czy też ochrona konsumenta. W konsekwencji umowy bankowe w szerokim zakresie podlegają swobodzie umów. Jak wskazuje E. Rutkowska-Tomaszewska: *z uwagi na to, że zawarte w przepisach ustawowych i wykonawczych unormowanie umów bankowych ma charakter ramowy, rolę podstawowego regulatora praw i obowiązków stron tych umów pełnią w praktyce wzorce umowne*¹⁰. Banki w pełni wykorzystują możliwość tworzenia własnego *lex contractus*, co często decyduje o adhezyjnym charakterze zawieranych umów.

⁶ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r. poz. 121 z późn. zm.).

⁷ L. Góral, M. Karlikowska, K. Koperkiewicz-Mordel, *Polskie prawo bankowe*, Warszawa 2006, s. 128–129.

⁸ P. Zapadka, *Usługi bankowości inwestycyjnej*, Warszawa 2012, s. 9.

⁹ M. Bączyk, *Umowy w zakresie...*, *op. cit.*, s. 814–815.

¹⁰ E. Rutkowska, *Bankowe...*, *op. cit.*, s. 39.

Należy wskazać, że mimo iż czynności bankowe stanowią kluczową instytucję prawa bankowego, to nie stworzono jej ustawowej, klasycznej definicji, co choć z reguły nie jest oceniane jako brak legislacyjny¹¹, to jednak pośrednio może przyczyniać się do pewnych niekonsekwencji terminologicznych. W praktyce obrotu, jak i w piśmiennictwie, daje się zauważyć istotne zróżnicowanie siatki pojęciowej stosowanej dla opisywania aktywności gospodarczej banków. Wyraźne jest przenikanie z gruntu nauk ekonomicznych alternatywnych terminów do „czynności bankowych”, które w założeniu mają opisywać działania banków. Często, choć niesłusznie, czynności bankowe są utożsamiane z czynnościami prawnymi poprzez wskazywanie, że są to czynności o charakterze zobowiązaniowym (głównie umowy), na podstawie których banki świadczą w obrocie handlowym specjalistyczne usługi¹². Tymczasem czynności bankowe mają charakter złożony. Składają się zarówno wyłącznie z czynności prawnych albo czynności faktycznych, jak i stanowią zespół (konglomerat) tych dwóch grup. Przy czym część z tych konglomeratów, ze względu na ich funkcjonalny związek oraz znaczenie dla działalności bankowej, określa się mianem „naturalnych” czynności bankowych¹³.

Do szczególnie często używanych zwrotów należy także zaliczyć „operacje bankowe”, „usługi bankowe”, a także „produkty bankowe”¹⁴. Określenia te przenikają również na grunt prawa bankowego. Termin „operacja bankowa” należy uznać za powszechnie przyjęte określenie używane na oznaczenia pewnych czynności (zachowań) banku w obrocie gospodarczym. Cieszy się ono dużą popularnością na gruncie ekonomii oraz w obrocie bankowym (np. nazewnictwo jednostek organizacyjnych banków). Mimo to w literaturze ekonomicznej nie doszło do sformułowania jednolitej definicji tego pojęcia. W praktyce są mu przypisywane różne znaczenia i ma on zastosowanie w odniesieniu do bardzo zróżnicowanych działań banku w zależności od przyjętej konwencji przez danego przedstawiciela doktryny ekonomicznej czy też prawnej. W konsekwencji wśród „operacji bankowych, należy wskazać działania czy też zachowania mieszczące się zarówno w zakresie pojęcia czynności bankowych, jak i takie, którym takiego charakteru należy stanowczo odmówić, co ewidentnie wyklucza tożsamość obu tych pojęć.

Działalność bankowa opisywana jest również z perspektywy działalności usługowej. W szczególności na gruncie ekonomii bank ujmuje się jako przedsiębiorstwo bankowe ukierunkowane na świadczenie usług bankowych. Mimo że „usługa bankowa” jest terminem niezwykle rozpowszechnionym, to jest on kolejnym przykładem terminu, którego znaczenie ani w doktrynie, ani ustawodawstwie nie zostało

¹¹ L. Mazur, *Prawo bankowe: komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 40–41.

¹² W. Srokosz, *Czynności bankowe zastrzeżone dla banków*, Branta, Bydgoszcz–Wrocław 2003, s. 21–23.

¹³ W. Srokosz, *Prywatne prawo bankowe*, [w:] *Prawo finansowe*, red. R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013, s. 665–666.

¹⁴ Z. Ofiarski, *Prawo bankowe*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011, s. 125.

w sposób jednoznaczny ustalone. Często dokonując najprostszej interpretacji (choć błędnie), zawęża się to pojęcie poprzez jego utożsamianie z pojęciem czynności bankowych, a więc z pojęciem, którego zakres został w przepisach prawnych ustalony.

Również popularnym terminem, zwłaszcza w ostatnich latach, jest pojęcie „produktu bankowego”. Należy jednak mieć na uwadze, że w głównym stopniu wywodzi się ono z marketingu bankowego i w tym obszarze powinno być stosowane. Zamienne stosowanie go w charakterze synonimu do „czynności bankowej” czy też „usługi bankowej” należy ocenić jako ryzykowne. Pojęcie to przyjęto bowiem na oznaczenie podstawowego instrumentu działalności marketingowej, który – w najprostszym ujęciu – ma służyć analizom dotyczącym strategii rynkowych, czyli udzieleniu odpowiedzi na pytanie, jak sprzedawać i jak zdobywać nowe rynki¹⁵.

2. UMOWY BANKOWE W TEORII STABILNOŚCI FINANSOWEJ

Pierwotnie na gruncie europejskim sytuacja klienta banku była ściśle związana z tworzeniem jednolitego rynku usług finansowych – dotyczyło to głównie relacji z konsumentem. Potencjalne korzyści wynikające z integracji rynku detalicznych usług finansowych upatrywano w obniżeniu kosztów, redukcji cen oraz poszerzeniu zakresu dostępnych usług wskutek wzrostu konkurencji pomiędzy usługodawcami. Następnie uznano, że działania muszą koncentrować się także wokół bezpieczeństwa, w szczególności w przypadku transgranicznych usług finansowych¹⁶. Ostatni kryzys finansowy znacznie rozszerzył zakres analizy relacji bank – klient. Bieg wydarzeń gospodarczych wskazał, że analiza nieoptymalnych, nieefektywnych transakcji na poziomie indywidualnym obejmującym poszczególne strony umowy może okazać się niewystarczająca. Choć koszty niekorzystnej transakcji co do zasady ponoszą strony umowy, to konieczne jest również uwzględnienie aspektu systemowego wynikającego z masowości oraz koncentracji negatywnych zjawisk, co może wiązać się z trudnymi do oszacowania kosztami społecznymi oraz gospodarczymi¹⁷.

W efekcie, jak wskazuje D. Wojtczak-Samoraj, wewnętrzne cele prawa rynku finansowego, formułowane przez prawodawcę w odniesieniu do konkretnego sektora rynku finansowego, są w ostatnich latach uzupełniane o cel w postaci stabilności finansowej sektora czy też stabilność systemu finansowego jako całości. We właści-

¹⁵ Szerzej na temat współczesnego nazewnictwa w odniesieniu do działalności bankowej zob. I. Ciepiera, *Czynności bankowe jako przedmiot działalności banków*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, s. 153–198 i cytowana tam literatura.

¹⁶ A.M. Jurkowska-Zeidler, *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 116; E. Rutkowska-Tomaszewska, *Ochrona prawna klienta na rynku usług bankowych*, Warszawa 2013, s. 85.

¹⁷ T. Czech, *Kryterium odpowiedniego charakteru usługi inwestycyjnej oraz instrumentów finansowych według MiFID*, „Przegląd Prawa Handlowego”, 2009, nr 7, s. 17.

wych dyrektywach i rozporządzeniach, najczęściej w motywach regulacji, odnajdujemy liczne sformułowania dowołujące się do „zapewnienia stabilności finansowej podmiotów gospodarczych”, „osiągnięcia większej stabilności na rynkach finansowych”, a także „zachowania stabilnego i zróżnicowanego środowiska bankowego”, czy też „zniechęcania do destabilizujących spekulacji finansowych”. Natomiast ochrona uczestników rynku stała się nieodzownym elementem budowy jednolitego rynku usług finansowych oraz przywracania naruszonego przez kryzys finansowy zaufania. Stąd też formułowane we właściwych dyrektywach i rozporządzeniach sektorowych cele nawiązujące do „zapewnienia wysokiego poziomu ochrony inwestorów i deponentów”, „ochrony ubezpieczających i beneficjentów” „utrzymania zaufania deponentów”, „zapewnienia zaufania konsumentów”, „zapewnienia konsumentom wysokiego i równoważnego poziomu ochrony ich interesów”¹⁸.

Zagadnienie stabilności finansowej jest przedmiotem szerokiej debaty naukowej. W prowadzonych dyskusjach wyraźnie dominują zagadnienia ekonomiczne. Duża część prowadzonych prac dotyczących stabilności finansowej ma na celu wskazanie jej głównych cech czy też determinant, przy jednoczesnym określeniu ewentualnych zagrożeń. Często poruszana jest również problematyka regulacyjna, w ramach której znajdują się kwestie prawne, głównie związane z szeroko rozumianym nadzorem nad sektorem finansowym. Jak wskazuje P. Niedziółka, poszukując przyczyn niestabilności finansowej badacze wskazują na problemy, które mają swoje źródło w ramach systemu finansowego (ryzyka endogeniczne) lub też czynnikach zewnętrznych (ryzyka egzogeniczne)¹⁹. Część z nich ma charakter prawny. Jako przykład można wskazać podstawowe opracowanie G.J. Schinasiego *Preserving Financial Stability*. W ramach czynników wewnętrznych uwzględniono elementy prawne, jednakże zostały „rozbite” na poszczególne kategorie ryzyka. Aspektów publicznoprawnych należy w głównej mierze upatrywać w ryzyku prawnym, regulacyjnym oraz nadzorczym, natomiast elementów prywatnoprawnych należy doszukiwać się w elementach ryzyka prawnego, ryzyka reputacji oraz ryzyka kontrahenta²⁰.

W podobny sposób J. Koleśnik, analizując ryzyko działalności bankowej, wskazuje na ryzyko prawne oraz ryzyko regulacji. Przy czym uważa, iż ryzyko regulacyjne zawiera się w ramach ryzyka prawnego, uznając je za jeden z najważniejszych rodzajów ryzyka niefinansowego, na które narażony jest bank. Jego źródłem mogą być zarówno relacje z klientem, jak i czynniki organizacyjne samego banku, np. wadliwe procedury wewnętrzne, błędne regulaminy. Istotne może również okazać się

¹⁸ Szerzej zob. D. Wojtczak-Samoraj, *Kilka uwag na temat otoczenia regulacyjnego rynku finansowego Unii Europejskiej*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny”, 2014, nr 5, s. 96–101.

¹⁹ P. Niedziółka, *Kredytowe instrumenty pochodne...*, op. cit., s. 87–88.

²⁰ G.J. Schinasi, *Preserving Financial Stability*, IMF Economic Issues, 2005, s. 6.

powiązanie ryzyka prawnego z ryzykiem reputacji, głównie ze względu na fakt, że zaufanie klientów, kontrahentów oraz organów nadzoru stanowi podstawę współczesnej działalności bankowej, a ewentualne niepowodzenia banku mogą zostać odebrane przez otoczenie jako brak profesjonalizmu²¹.

Kwestia ryzyka prawnego znalazła odzwierciedlenie w regulacjach ostrożnościowych stosowanych przez nadzór bankowy. Ujmowane jest ono jako element składowy ryzyka operacyjnego. Powszechnie przyjęta definicja ryzyka operacyjnego została pierwotnie przedstawiona w dokumencie konsultacyjnym Nowa Bazylejska Umowa Kapitałowa, opracowanym w styczniu 2001 r. przez BCBS²². Ryzyko operacyjne zostało określone jako ryzyko straty wynikającej z niewłaściwych lub zawodnych procesów, ludzi i systemów lub ze zdarzeń zewnętrznych. Definicja ta w zakresie przedmiotowym obejmuje także ryzyko prawne, choć pomija ryzyko strategiczne i ryzyko reputacji. Wprowadzenie wymogu kapitałowego z tytułu ryzyka operacyjnego miało na celu zabezpieczenie banku przed stratami wynikającymi z błędnych działań ludzi i systemów, a także zwracało uwagę i podkreślało znaczenie tego zagadnienia. Wymóg kapitałowy z tytułu ryzyka operacyjnego stał się trzecim – obok ryzyka kredytowego i rynkowego – składnikiem mianownika współczynnika wypłacalności²³.

Wymogi w zakresie zarządzania ryzykiem operacyjnym w krajowym sektorze bankowym reguluje głównie Rekomendacja M dotycząca zarządzania ryzykiem operacyjnym w bankach²⁴. Zgodnie z definicją zawartą w § 1 załącznika nr 14 do uchwały KNF nr 76/2010²⁵ przez ryzyko operacyjne należy rozumieć możliwość wystąpienia straty wynikającej z niedostosowania lub zawodności procesów wewnętrznych, ludzi i systemów lub ze zdarzeń zewnętrznych, obejmując również ryzyko prawne. Ryzyko prawne określa się natomiast jako ryzyko związane ze zmianami w prawie i regulacjach, zgodnością z nimi oraz wykonalnością umów i związaną z nimi odpowiedzialnością²⁶. Na gruncie Rekomendacji M w zakresie relacji z klientami wskazuje się na niebezpieczeństwo wystąpienia straty wynikającej z niewywiązywania się z obowiązków zawodowych względem określonych klientów,

²¹ J. Koleśnik, *Bezpieczeństwo systemu bankowego: teoria i praktyka*, Warszawa 2011, s. 66–67.

²² S. Kasiewicz, *Lustrzane odbicie zarządzania ryzykiem operacyjnym*, „Bezpieczny Bank”, 2010, nr 3 (42), s. 81.

²³ P. Dziekoński, *Nowa Bazylejska Umowa Kapitałowa: konsekwencje dla rynku kredytowego*, NBP, Warszawa 2003, Materiały i Studia, z. 164, s. 49–50.

²⁴ Rekomendacja M stanowi załącznik do uchwały Nr 8/2013 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 8 stycznia 2013 r. (Dz.Urz. KNF z 2013 poz. 6). Zastąpiła ona wcześniejszą Rekomendację M dotyczącą zarządzania ryzykiem operacyjnym w bankach, opracowaną i wydaną w 2004 r.

²⁵ Uchwała Komisji Nadzoru Finansowego nr 76/2010 z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie zakresu i szczegółowych zasad wyznaczania wymogów kapitałowych z tytułu poszczególnych rodzajów ryzyka (Dz.Urz. KNF Nr 2, poz. 11 z późn. zm.).

²⁶ „BION w bankach – mapa klas ryzyka i ich definicje”, KNF, s. 4, https://www.knf.gov.pl/Images/banki_mapa_ryzyk_tcm75-25314.pdf (dostęp: 2.09.2015).

będące skutkiem działań nieumyślnych, zaniedbania lub też związane z charakterem, bądź konstrukcją produktu. Jako potencjalne obszary zdarzeń obciążonych ryzykiem wskazuje się:

1. Obsługę klientów, ujawnianie informacji o klientach, inne zobowiązania względem klientów (np. nadużycie zaufania, naruszenie wytycznych w zakresie obsługi klientów, agresywną sprzedaż, odpowiedzialność kredytodawcy).
2. Niewłaściwe praktyki biznesowe lub rynkowe (np. niewłaściwe praktyki handlowe/rynkowe, manipulacje rynkiem finansowym).
3. Wady produktów (np. wadliwie skonstruowane produkty bankowe, w tym błędy wzorów umów, regulaminów i innych tego typu dokumentów, brak właściwej autoryzacji, błędy modeli).
4. Klasyfikację klienta i ekspozycje (np. dokonywanie oceny profilu klienta niezgodnie z wytycznymi, przekraczanie limitów ekspozycji względem klienta).
5. Usługi doradcze (np. spory o jakość udzielonych rekomendacji gospodarczych).

Nieco odmiennego podziału dokonała M. Capiga. W ramach analizy bezpieczeństwa finansowego jako jego element składowy, obok bezpieczeństwa instytucji finansowych, bezpieczeństwa poszczególnych segmentów rynków finansowych, wyróżniła również bezpieczeństwo transakcji finansowych oraz bezpieczeństwo klienta rynku finansowego. Poprzez bezpieczeństwo transakcji M. Capiga rozumie głównie efektywność i sprawność przeprowadzenia danej transakcji, natomiast bezpieczeństwo klienta to głównie konieczność ochrony klienta indywidualnego (nieprofesjonalnego) poprzez zapewnienie zgodności usługi z oczekiwaniami klienta oraz ochrony przed niewypłacalnością pośrednika finansowego²⁷.

W sposób bardziej ogólny znaczenie zagadnień prawnych dla stabilności finansowej przedstawili M. Kiedrowska i P. Marszałek wskazując wśród mikroekonomicznych cech stabilnego systemu finansowego efektywny system prawny. Przy czym pod tym pojęciem rozumieją ogólne czynniki, jak przejrzyste akty prawne, efektywny system sądowniczy czy odpowiednie przepisy ostrożnościowe. W kwestii norm prywatnoprawnych akcentują stworzenie regulacji wspierających wykonalność zawartych umów, w tym również w zakresie wymagalności i egzekucji zabezpieczenia²⁸.

Relacje umowne banku z klientem zostały szczegółowo ujęte w badaniach mikroekonomii bankowej, która przyczyn zburzeń finansowych upatruje w czynnikach wewnętrznych konkretnej instytucji finansowej. I. Walter w ramach czynników determinujących możliwość ogłoszenia upadłości instytucji finansowej obok braku przejrzystości funkcjonowania, niewłaściwej struktury właścicielskiej wy-

²⁷ M. Capiga, W. Gradoń, G. Szustak, *Sieć bezpieczeństwa finansowego*, Warszawa 2010, s. 13–14.

²⁸ M. Kiedrowska, P. Marszałek, *Stabilność finansowa – pojęcie, cechy i sposoby jej zapewnienia. Część I*, „Bank i Kredyt”, 2002, nr 3, s. 25.

mienia również konflikt interesów oraz działalność handlową o skutkach destabilizujących. W tym podejściu relacje umowne przedstawione zostają w ramach zagadnienia konfliktu interesów, które są rozbite na dwa podstawowe typy: konflikt pomiędzy instytucją finansową a jej klientem oraz konflikt pomiędzy interesami klientów danej instytucji finansowej. Dodatkowo I. Walter podaje interesujące przykłady konfliktów interesów, dokonując przy tym rozróżnienia na bankowość hurtową oraz bankowość detaliczną. W relacjach banku z klientem indywidualnym w szczególności warto zwrócić uwagę na możliwość wystąpienia: doradztwa na szkodę klienta (ang. *biased client advice*), związanej sprzedaży usług bankowych (ang. *involuntary cross – selling*), błędów w realizacji poleceń klienta, w szczególności nieuzasadnione opóźnienia (ang. *failure to execute*), zbyt dużej ilości informacji w celu „rozmycia” informacji istotnych (ang. *misleading disclosure*), naruszenia prywatności danych osobowych (ang. *violation of privacy*)²⁹.

Problematyka relacji umownych klienta z instytucją finansową nabrała szczególnego znaczenia w świetle ostatniego kryzysu finansowego. W opinii wielu ekonomistów nieprawidłowości występujące w obszarze kredytów mieszkaniowych o podwyższonym ryzyku zabezpieczonych hipotecznie (ang. *subprime*) umożliwiły powstanie nierównowag gospodarczych, które w efekcie musiały doprowadzić do załamania rynku³⁰. Obecne badania podchodzą do zagadnienia relacji bank – klient w sposób kompleksowy, analizując problematykę zawodności rynku, zawodności regulacji, a także braków w zachowaniu klientów oraz instytucji finansowych. Analizując przyczyny zawodności rynku akcentuje się wnioski płynące z ekonomii behawioralnej sugerujące wręcz systematyczną, masową „niezdolność” uczestników rynku do zachowań racjonalnych. Badacze analizując proces decyzyjny klientów, jak i samych instytucji finansowych, wskazują na negatywne zjawiska w postaci oderwania decyzji od szerszego kontekstu (np. efekt wąskich ram, zjawisko mentalnego księgowania) czy też błędów związanych z niepoprawną analizą ryzyka, w tym nadmierną pewnością własnych osądów (np. efekt ponadprzeciętności, efekt kalibracji, iluzja kontroli i nierealistyczny optymizm) oraz zachowaniami stadnymi³¹.

W tym obszarze szczególnie warto wskazać na prace prowadzone przez O. Bar-Gilla dotyczące bankowości konsumenckiej na rynku amerykańskim (głów-

²⁹ I. Walter, *Conflicts of Interest and Market Discipline Among Financial Services Firms*, Working Paper, New York University 2003, s. 6–7.

³⁰ Przykładowo zob. A.J. Schwartz, *Origins of the Financial Market Crisis of 2008*, „Cato Journal”, 2009, t. 29, nr 1, s. 20–21; A. Sławiński, *Przyczyny globalnego kryzysu bankowego*, [w:] *Nauki społeczne wobec kryzysu na rynkach finansowych*, red. J. Osiński, S. Sztaba, Warszawa 2009, s. 36; J.E. Stiglitz, *The Current Economic Crisis and Lessons for Economic Theory*, „Eastern Economic Journal”, 2009, t. 35, nr 3, s. 286–287.

³¹ S. Devnani i in., *Consumer Protection Aspects of Financial Services*, European Parliament. Directorate-General for Internal Policies 2014, s. 30–36; A. Szyszka, *Behawioralne aspekty kryzysu finansowego*, „Bank i Kredyt”, 2009, nr 4, s. 14–22.

nie zaś umów dotyczących kart kredytowych oraz kredytów hipotecznych). Przyjmując behawioralny punkt widzenia, O. Bar-Gill poddaje szczegółowej analizie umowy bankowe. W jego ocenie działania banków i ich klientów w ramach mechanizmu rynkowego nie tylko nie eliminują nieoptymalnych transakcji, ale dodatkowo zwiększają ich natężenie poprzez konstrukcję umów, które niejako odpowiadają na mylnie określone preferencje nabywców. Jest to dobrze widoczne na przykładzie kredytów *subprime*, gdzie błędy konstrukcyjne najczęściej objawiały się w wysokim stopniu skomplikowania proponowanych umów oraz w „odpowiednim rozłożeniu” w czasie terminów płatności. Przyjęta konstrukcja umów wpisywała się w błędne oceny klientów, np. w postaci krótkowzroczności, nadmiernego optymizmu. Niestety, rynkowe mechanizmy naprawcze ze względu na specyfikę umów kredytowych, jak i też braki w zakresie racjonalności działań oraz pełnej informacji, nie spełniają pokładanych w nich nadziei. W efekcie złożenia wymienionych procesów powstają zobowiązania obciążone znacznym ryzykiem, które na kanwie ostatniego kryzysu finansowego są określane mianem „toksycznych aktywów”³².

3. UMOWY BANKOWE JAKO ELEMENT KRYZYSÓW BANKOWYCH

Znaczący udział w prowadzonej po kryzysie debacie publicznej zajmuje zagadnienie właściwej regulacji rynków finansowych, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii nieskuteczności/porażki regulacyjnej (ang. *regulatory failure*) jako jednego z elementów procesów prowadzących do kryzysu finansowego. W ramach tych dociekań poruszane są także kwestie prawne, jednakże w przeważającej części dotyczą one zagadnień publicznoprawnych. W znacznie węższym zakresie poruszane są zagadnienia prywatnoprawne³³.

Jako główny obszar zainteresowania prawa prywatnego w aspekcie kryzysów bankowych należy wskazać analizę umów bankowych, jak i praktyki ich zawierania pod kątem wskazania elementów, które mogą powodować negatywne skutki dla stron. W ogólności można pokusić się o stwierdzenie, że ewentualne zagrożenia mogą przyjmować dwie powiązane cechy wyróżniające, którymi są: niewłaściwa konstrukcja danego instrumentu, często przyjmująca postać innowacji finansowej (ang. *financial innovation*) w szczególnie sposób adresującej potrzeby klienta lub też niewłaściwe dobranie instrumentu do preferencji i możliwości finansowych

³² O. Bar-Gill, *Seduction by Contract: Law, Economics, and Psychology in Consumer Markets*, New York 2013, s. 17–23.

³³ Przykładowo G.M. Cohen, *The Financial Crisis and the Forgotten Law of Contracts*, University of Virginia School of Law 2011, Law and Economics Working Paper Series; S. Grundmann, Y.M. Atamer, red., *Financial Services, Financial Crisis and General European Contract Law: Failure and Challenges of Contracting*, Kluwer Law International 2011; J.P. Hunt, *Taking Bubbles Seriously in Contract Law*, „Case Western Reserve Law Review”, 2011, t. 61.

klienta (ang. *mis-selling*)³⁴. Przy czym należy wskazać, że odnalezienie elementów prywatnoprawnych w kryzysach bankowych nie jest zadaniem prostym, zwłaszcza, iż w większości przypadków pozostają one zdominowane przez wątki ogólnogospodarcze, jak nadmierna akcja kredytowa, bańka spekulacyjna na rynku aktywów czy też niewłaściwa polityka regulacyjna. Warto przy tym pamiętać o szczególnej roli rynku nieruchomości. Jak wskazuje J. Łaszek, każdy większy kryzys gospodarczy miał swój ważny wymiar nieruchomościowy związany z destrukcją rynku kredytów hipotecznych i mieszkań własnościowych. Koniec XIX wieku to pierwsze doświadczenia sektora bankowego ze spekulacją nieruchomościami, a ściślej z finansowaniem spekulacji terenami budowlanymi ze środków bankowych (zwłaszcza Argentyna, Brazylia). W następnych dekadach podobny schemat ulegał powtórzeniu w innych krajach, prowadząc do licznych bankructw. Jednakże, mimo negatywnych doświadczeń, nadal powtarzane są te same błędy, i to na coraz większą skalę³⁵. Wydaje się, że ze względu na charakter współczesnych rynków finansowych podobne obserwacje można poczynić w zakresie roli instrumentów pochodnych. Ostatni kryzys miał swój istotny rozdział dotyczący derywatów, czego można się również najprawdopodobniej spodziewać po kolejnych kryzysach bankowych³⁶.

Ciekawą analizę kładącą większy nacisk na zagadnienia prywatnoprawne przeprowadziła S. Smith. W jej ocenie umowy kredytu mające z reguły charakter umów adhezyjnych stanowią swoisty „wehikuł” rosnącej akcji kredytowej poprzedzającej załamanie gospodarcze, prowadząc jednocześnie klientów banków do zaciągnięcia nadmiernych zobowiązań. Odwołując się do doświadczeń Wielkiego Kryzysu, obok hossy na giełdzie S. Smith wskazuje również na negatywne zjawiska, które miały miejsce w zakresie kredytu hipotecznego i konsumenckiego. Dynamiczny rozwój rynku nieruchomości w dużym stopniu był finansowany przez kredyty hipoteczne, których suma w okresie poprzedzającym kryzys wzrosła ponad trzykrotnie z 8 mld \$ do 27 mld \$. Konstrukcja umów kredytowych co do zasady była dość prosta. Z reguły wymagano wkładu własnego w wysokości 40% wartości inwestycji, termin spłaty kredytu rzadko przekraczał 6 lat, przy czym kapitał kredytu był spłacany jednorazowo w dacie wymagalności. Niestety, w ofercie banków nie było wówczas kredytów długoterminowych jednocześnie umożliwiających stopniową spłatę kwoty głównej w trakcie trwania umowy. Praktycznym rozwiązaniem rynkowym, które w pewnym stopniu likwidowało problem krótkoterminowości kredytu,

³⁴ Odmianą kwalifikację przedstawia A. Knehans-Olejnik wskazując w obszarze usług bankowych następujące rodzaje ryzyka: a) ryzyko funkcjonalne, b) ryzyko finansowe, c) ryzyko fizyczne oraz d) ryzyko społeczne. A. Knehans-Olejnik, *Ochrona i edukacja konsumentów na rynku kredytów hipotecznych i konsumpcyjnych*, Warszawa 2015, s. 86–87.

³⁵ J. Łaszek, *Wielkie katastrofy na rynku mieszkaniowym*, <http://biznes.pl/magazyny/wielkie-katastrofy-na-ryнку-mieszkaniowym/7hm3mv> (dostęp: 2.09.2015).

³⁶ Por. A. Świdorski, *Pochodne oraz strukturyzowane instrumenty finansowe – „sprawcy” czy „ofiarę” ostatniego kryzysu finansowego?*, Instytut Allerhanda 2010, Working Paper I/2010, s. 6–8.

było refinansowanie. Do początku lat 30. XX w. około 45% z ponad 10 mln domów było obciążonych hipotecznie. Oczywiście po wybuchu kryzysu w 1929 r. zarówno z powodu kondycji banków, jak i kredytobiorców, możliwości refinansowania uległy znacznemu ograniczeniu³⁷. W tym samym czasie w obszarze rosnącej konsumpcji istotną rolę odegrał kredyt konsumencki, a przede wszystkim jego odmiana w postaci sprzedaży ratalnej. Pod koniec dekady prawie 15% sprzedaży detalicznej stanowiła sprzedaż ratalna, natomiast suma kredytu konsumpcyjnego uległa podwojeniu z poziomu 3,3 mld \$ w 1920 r. do 7,6 mld \$ w 1929 r. Błędem konstrukcyjnym, jaki dał o sobie znać w późniejszym okresie, był udział firm pośredniczących między bankiem kredytującym zakup a kupującym/kredytobiorcą. W efekcie rozmyciu uległa odpowiedzialność za przeprowadzenie właściwej oceny zdolności kredytowej. Od strony sprzedającego oraz finansującego, zabezpieczeniem transakcji były zapisy umowy stanowiące o przewłaszczeniu przedmiotu w przypadku zaległości w spłacie kredytu, co dodatkowo wpływało na spadek konsumpcji w momencie rozpoczęcia kryzysu³⁸.

Interesującym przykładem szkodliwej konstrukcji umowy (w tym przypadku bezpośrednio dla instytucji finansowych) może być amerykański kryzys *Saving & Loans* (S&L) lat 80. XX w. Kasy pożyczkowo-mieszkaniowe w dużym stopniu korzystały z uwarunkowań regulacyjnych wprowadzonych po Wielkim Kryzysie. Ich głównym celem był rozwój mieszkalnictwa poprzez udzielanie kredytów. Tym razem konstrukcja umów zakładała długi termin finansowania oraz stałe oprocentowanie. Jednocześnie kasy pozyskiwały środki głównie w postaci krótkoterminowych depozytów. Taki model działalności oznaczał dla kas poważne ryzyko wynikające ze zmienności rynkowych stóp procentowych oraz z niedopasowania terminów zapadalności. Jednocześnie objęcie zgromadzonych środków federalnym systemem gwarancji depozytów mogło po stronie kas powodować pokusę nadużycia. Ze względu na dużą stabilność stóp procentowych oraz objęcie zakresem Regulacji Q, na mocy której FED ustalał maksymalne poziomy oprocentowania depozytów w bankach, działalność kas nie powodowała większych problemów. Jednakże w latach 70. XX w. wzrost rynkowych stóp procentowych oraz konkurencja ze strony innych pośredników finansowych spowodowały poważne trudności w pozyskiwaniu nowych depozytów i prowadzeniu dalszej działalności. Próby uelastycznienia modelu biznesowego kas poprzez m.in. zniesienie Regulacji Q, wprowadzenie pożyczek o zmiennym oprocentowaniu, czy też rozszerzenie wachlarza możliwych inwestycji najprawdopodobniej jako znacznie spóźnione nie przyniosły pożądanych skutków.

³⁷ J.Y. Campbell i in., *Consumer Financial Protection*, „Journal of Economic Perspectives”, 2011, t. 25, nr 1, s. 96.

³⁸ S. Smith, *Reforming the Law of Adhesion Contracts: A Judicial Response to the Subprime Mortgage Crisis*, „Lewis & Clark Law Review”, 2010, t. 14, s. 17–20.

W efekcie doszło do zapaści sektora oraz konieczności podjęcia działań naprawczych, które według szacunków kosztowały podatników 150–160 mld \$³⁹.

Warto zwrócić uwagę także na kryzys azjatycki drugiej połowy lat 90. XX w. Ogólny mechanizm załamania, mimo pewnych różnic, był w poszczególnych krajach podobny. Najczęściej poprzedzała go aprecjacja waluty, czego efektem był ujemny bilans handlowy oraz przyciągnięcie krótkoterminowego kapitału spekulacyjnego. To z kolei prowadziło do zwiększenia akcji kredytowej. Stopniowa zmiana koniunktury oraz czynniki strukturalne powodowały nagromadzenie w gospodarce „złych długów”. W efekcie zmieniało się nastawienie inwestorów, czego bezpośrednim skutkiem były ucieczka kapitału i załamanie waluty (konieczność dokonania dewaluacji). Kryzys dodatkowo obnażał skalę nietrafionych inwestycji oraz wysoki poziom zagranicznego zadłużenia prywatnego⁴⁰. Z dzisiejszej perspektywy można stwierdzić, że struktura zadłużenia prywatnego, charakteryzująca się dużym udziałem zobowiązań krótkoterminowych zaciąganych u zagranicznych wierzycieli, stanowiła wówczas nierozpoznane zagrożenia dla stabilności finansowej. Powiązanie walut krajowych z dolarem amerykańskim zachęcało firmy od zaciągania zobowiązań właśnie w tej walucie, co umożliwiały powszechnie dostępne kredyty walutowe. W rezultacie model finansowy opierał się na znaczących, krótkoterminowych, przeważnie niezabezpieczonych pozycjach walutowych wrażliwych na ryzyko dewaluacji⁴¹. Szybki rozwój gospodarczy finansowany w części środkami z rynków międzynarodowych finansowych spowodował również wzrost popytu na nieruchomości, a następnie boom budowlany. Gdy koniunktura zaczęła się osłabiać, a część inwestycji było nietrafionych, zaczęły się problemy z refinansowaniem zaciągniętych kredytów. Konsekwencją załamania rynku nieruchomości i spadku ich wartości oraz załamania kursów lokalnych walut i eksplozji pasywnej strony bilansów bankowych było załamanie sektora bankowego i kryzysy gospodarcze⁴².

Szczególne znaczenia bankowe umowy kredytowe nabrały w przypadku ostatniego kryzysu finansowego. Choć trudno wskazywać, że stały się one bezpośrednią przyczyną kryzysu finansowego, to niewątpliwie stanowiły jego istotny element o niespotkanej wcześniej skali oddziaływania. Znalazło to swoje odzwierciedlenie w określeniu załamania gospodarczego mianem „kryzysu *suprime*” właśnie od nazwy sektora kredytów hipotecznych o podwyższonym ryzyku. Należy wskazać, że w ramach amerykańskiego rynku kredytów mieszkaniowych wyróżnia się dwa podstawowe segmenty. Pierwszy z nich to segment typu *prime*, charakteryzujący się wysoką jakością udzielonych kredytów, spełniających warunki refinansowania

³⁹ *Ibidem*, s. 28–35.

⁴⁰ W. Morawski, *Historia finansów współczesnego świata od 1900 roku*, Warszawa 2008, s. 109–110.

⁴¹ T. Obal, *Kraje Azji Południowo-Wschodniej*, [w:] *Kryzysy bankowe. Przyczyny i rozwiązania*, red. M. Iwanicz-Drozdowska, Warszawa 2002, s. 387–388.

⁴² J. Łaszek, *Wielkie katastrofy...*, *op. cit.*

przez agendy federalne. W ramach segmentu o podwyższonym ryzyku – *nonprime*, wyróżnia się dodatkowo dwa obszary kredytów, są to: Alt –A (względnie bezpieczne) oraz *subprime* stanowiące najbardziej ryzykowną część rynku. Podstawowym typem umowy stosowanym w segmencie *prime* jest umowa kredytowa na 30 lat o stałym poziomie oprocentowania (ang. *fixed rate mortgage* – FRM)⁴³. Wraz ze zmianą profilu ryzyka kredytu zmieniają się również warunki umowy, przy czym nie dotyczy to jedynie wysokości oprocentowania, ale także zasadniczych elementów konstrukcyjnych umowy. W efekcie rynek *subprime* charakteryzował się specyficznymi rozwiązaniami kontraktowymi, które w ocenie wspomnianego wcześniej O. Bar-Gilla stanowiły specyficzny efekt gry rynkowej prowadzonej przez uczestników rynku, w której błędy po stronie instytucji kredytujących, pośredników (doradców) finansowych oraz klientów doprowadziły do nieoptymalnych rozwiązań w obrębie indywidualnych relacji bank – klient, a następnie w wyniku wielu operacji finansowych również na poziomie całego sektora i gospodarki.

Główne zastrzeżenia wobec umów *subprime* O. Bar-Gill zebrał w dwie podstawowe kategorie. Pierwsza z nich dotyczy odpowiedniego ustalenia przepływów pieniężnych z tytułu umowy w celu odłożenia głównych płatności w czasie. Modelowa umowa tego typu (określana terminem „2-28” lub „3-27”) obejmująca 30 lat opiera się na zmiennej stopie procentowej (*adjustable-rate mortgages* – ARM), dodatkowo przez pierwsze dwa/trzy lata charakteryzuje się niższymi płatnościami⁴⁴. Kolejnym elementem wpływającym na koszty była wysokość kredytu do wartości nieruchomości, określana wskaźnikiem LTV (ang. *loan to value*). W wyższym segmencie rynku plasował się on w okolicach 80%, co oznaczało, że klient musiał dysponować wkładem własnym w wysokości przynajmniej 20% nabywanej nieruchomości. Analogiczny wskaźnik LTV dla kredytów *subprime* udzielonych w 2006 r. wyniósł ponad 90%. Dodatkowym obciążeniem nakładanym na klientów było wprowadzenie opłat za przedterminową spłatę kredytu. Co do zasady nie przekraczały one 5% kwoty kredytu lub równowartości 6 ostatnich rat kredytowych⁴⁵.

⁴³ A. Bader, *Truly Protecting the Consumer in Light of the Subprime Mortgage Crisis: How Generally Applicable State Consumer Protection Laws Must Be a Key Tool in Keeping Lending Institutions Honest*, „Journal of Civil Rights and Economic Development”, 2010, t. 25, s. 772–775; E. Gerding, *The Subprime Crisis and the Link between Consumer Financial Protection and Systemic Risk*, „FIU Law Review”, 2009, t. 5, nr 1, s. 102–105.

⁴⁴ Możliwe były różne rozwiązania szczegółowe. Najczęściej spotykane były umowy typu *interest only* (I/O), które w okresie pierwszych dwóch lat przewidywały jedynie spłatę odsetek. Jednakże spotykane były również bardziej złożone rozwiązania, jak np. umowy z opcją wyboru – *option ARM*, w ramach której klient mógł w okresie początkowym wybierać co miesiąc formułę określenie wysokości płatności. W opcji najmniej obciążającej domowy budżet płatności nie pokrywały nawet należnych odsetek.

⁴⁵ O. Bar-Gill, *The Law, Economics and Psychology of Subprime Mortgage Contracts*, „Cornell Law Review”, nr 5, 2009, s. 1097–1107.

Drugą kategorią charakteryzującą umowy *subprime* jest wysoki poziom ich złożoności. Dotyczy to przede wszystkim dużej liczby pobocznych opłat związanych dodatkowymi czynnościami wykonywanymi w trakcie realizacji umowy (np. złożenie wniosku kredytowego, wycena nieruchomości, wysłanie monitów, dodatkowe ubezpieczenie). System opłat ma swoje uzasadnienie w dążeniu do przygotowania oferty kredytowej najlepiej dopasowanej do potrzeb klienta. Jednocześnie pozwala na selektywne obciążanie kosztami dodatkowych działań tylko tych klientów, których działania te bezpośrednio dotyczą. Jednakże wprowadzenie wielu opłat powoduje znaczne rozbudowanie umowy kredytowej, równoległe utrudniając jednoznaczne określenie kosztu kredytu⁴⁶.

Wykonanie wyżej opisanej umowy było uzależnione od różnych czynników. Powszechną praktyką rynku amerykańskiego jest częste refinansowania dotychczasowych kredytów nowymi zobowiązaniami zaciągniętymi na korzystniejszych warunkach, które stały się osiągalne w wyniku poprawy ogólnej sytuacji gospodarczej lub też kondycji finansowej klienta. Powyższe uwarunkowania stanowiły niejako domniemane założenie umów *subprime*. Ich regularna obsługa była możliwa w sytuacji dalszego rozwoju gospodarczego kraju, utrzymania wzrostu cen nieruchomości i niskich stóp procentowych, co przekładałoby się na zdolność kredytową klienta. Podstawowym problemem była swoista bezwładność uczestników rynków oraz niemoc organów nadzorczych. W efekcie krótkowzroczność klientów, brak doświadczenia oraz odpowiedniego rozpoznania spotkały się z odpowiedzią rynku w postaci warunków kredytowania niemal perfekcyjnie wpisujących się w braki poznawcze klientów oraz z biernością organów nadzoru.

Przedstawiony opis nie wyczerpuje szerokiego zagadnienia nieprawidłowości zaobserwowanych na amerykańskim rynku nieruchomości⁴⁷. Jednakże jest to interesujący przykład analizy wskazujący, że nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku, zarówno po stronie popytowej, jak i podażowej, w wyniku swoistego nałożenia się i specyficznego efektu synergii mogą prowadzić do poważnych zaburzeń gospodarczych. W takim ujęciu umowy bankowe z roli prawnego „narzędzia” akcji kredytowej czy też bańki spekulacyjnej niejako „awansują” do roli swoistego katalizatora kryzysu. Jednocześnie wskazanie na braki mechanizmu rynkowego, niejako promującego rozwiązanie krótkoterminowe, pozwala na wyjście poza publicystyczną argumentację koncentrującą się na nierozsądnych klientach zaciągających nadmierne zobowiązania czy też nieetycznych instytucji finansowych oferujących klientom szkodliwe produkty finansowe.

⁴⁶ O. Bar-Gill, *Seduction...*, *op. cit.*, s. 136–145.

⁴⁷ Szerzej zob. A. Bader, *Truly Protecting the Consumer...*, *op. cit.*, s. 777–780; K.C. Engel, P.A. McCoy, *Turning a Blind Eye: Wall Street Finance of Predatory Lending*, „Fordham Law Review”, 2007, nr 75, s. 105–107.

Warto zaznaczyć, że kredyty o podwyższonym ryzyku, mimo dynamicznego rozwoju (w 2001 r. udzielono ok. 985 tys. kredytów typu *subprime*, w 2006 r. było ich już ponad 2 700 tys.) ciągle stanowiły jedynie fragment całego rynku (w 2006 r. stanowiły 20% nowo udzielonych kredytów, jednocześnie stanowiąc 13% całości zadłużenia hipotecznego)⁴⁸. Niewątpliwie wzrost negatywnego oddziaływania segmentu *subprime* należy łączyć z wykorzystaniem instrumentów inżynierii finansowej, w tym głównie sekurytyzacji, do emisji szeregu instrumentów finansowych, które to z kolei stały się przedmiotem dalszej spekulacji na rynkach finansowych. Analizy dotyczące przyczyn ostatniego kryzysu często przytaczają wiele nazw instrumentów finansowych będących efektem sekurytyzacji należności banków z tytułu umów kredytowych⁴⁹. Stanowiły one ważne narzędzie zaangażowania głównych uczestników rynku finansowego, tj. banków komercyjnych i inwestycyjnych, funduszy inwestycyjnych oraz firm ubezpieczeniowych⁵⁰. Z perspektywy umów kredytowych powstanie wokół nich swoistego przemysłu finansowego miało główną konsekwencję w postaci rozdzielenia procesu kredytowania (udzielenie kredytu, obsługa, spłata) pomiędzy różne podmioty. W efekcie rozmyciu uległa odpowiedzialności za jakość udzielonych kredytów, w tym za jakość analizy zdolności kredytowej klientów⁵¹.

4. KRYZYS 2007 ROKU – DOŚWIADCZENIA EUROPEJSKIE

Ostatni kryzys finansowy dał wiele przykładów świadczących o licznych problemach występujących w relacjach klient – bank na gruncie stosunków umownych. Po części wynika to z jego specyfiki, gdzie obok typowych elementów wystąpiły również nowe zjawiska lub też znane problemy, ale o niespotykanym wcześniej natężeniu. W głównej mierze dotyczy to rozbudowanego systemu skomplikowanych instrumentów finansowych oraz skali zadłużenia gospodarstw domowych z tytułu kredytów hipotecznych⁵². W związku z powyższym skoncentrujemy się na dwóch

⁴⁸ O. Bar-Gill, *The Law, Economics...*, *op. cit.*, s. 1088–1089.

⁴⁹ Przykładowo: CDO (*Collateralized Debt Obligation*), MBS (*Mortgage Backed Securities*), ABCP (*Asset Backed Commercial Papers*), CDS (*Credit Default Swap*).

⁵⁰ Szerzej zob. M.M. Blair, *Financial Innovation, Leverage, Bubbles and the Distribution of Income*, „Review of Banking & Financial Law”, 2010, nr 30, s. 241–251; J. Szambelańczyk, W. Orłowski, red., *Dziesięć przyczyn kryzysu i ich analiza*, [w:] *Globalny kryzys finansowy i jego konsekwencje w opiniach ekonomistów polskich*, Warszawa 2009, s. 8–12; A. Sławiński, *Przyczyny i konsekwencje kryzysu na rynku papierów wartościowych emitowanych przez fundusze sekurytyzacyjne*, „Bank i Kredyt”, 2007, nr 8–9, s. 12–15; A. Sławiński, *Przyczyny globalnego...*, *op. cit.*, s. 36–38.

⁵¹ G.M. Cohen, *The Financial Crisis...*, *op. cit.*, s. 7–13.

⁵² S. Claessens, L. Kodres, *The regulatory responses to the global financial crisis : some uncomfortable questions*, IMF Working Papers, 2014, s. 6–8.

zagadnieniach, tj. kredytach hipotecznych oraz instrumentach finansowych oferowanych klientom detalicznym.

W czasie ostatniego kryzysu finansowego w przypadku wielu państw, zwłaszcza z Europy Środkowo-Wschodniej, zmaterializowało się ryzyko związane z kredytami hipotecznymi. Niewątpliwie kluczowe znaczenie miały tu czynniki ogólnogospodarcze, czego przejawem był spadek cen nieruchomości, zmienność kursu walutowego i stóp procentowych. Jednakże ujawniły się również błędy i braki w praktyce działania instytucji kredytowych oraz ich klientów. Wiele problemów sprawiła zmienność stóp procentowych oraz kursów walutowych, w szczególności zaś brak możliwości absorpcji przez klientów zwiększonych kosztów obsługi kredytu. Powszechnie poważnym problemem okazały się wysokie poziomy wskaźników LTV i DTI, które uległy dalszemu pogorszeniu w sytuacji spadku cen nieruchomości oraz osłabieniu kondycji finansowej klientów. Przykładowo fiński nadzorca finansowy w 2011 r. stwierdził, że wzrost stóp procentowych do 6% w przypadku około jednej czwartej kredytobiorców hipotecznych spowodowałby poważny wzrost kosztów obsługi kredytu (powyżej 40% dochodu rozporządzalnego), oznaczając poważne trudności w regulowaniu zobowiązań. W 2009 r. holenderski nadzorca finansowy wskazywał na nagromadzenie ryzyka dotyczącego ujemnej wyceny nieruchomości obciążonych hipotecznie. W przypadku 27% gospodarstw domowych wskaźnik LTV plasował się między 100–112%, a dla kolejnych 16% wynosił powyżej tej wartości⁵³.

Jednakże zdecydowanie najbardziej problematyczną kwestią w obszarze kredytów hipotecznych okazały się kredyty walutowe. Problem ten został zidentyfikowany na Węgrzech, w Chorwacji, Serbii, Polsce, Rumunii, a także w Austrii, Francji, Luksemburgu, Anglii, Grecji czy też w Niemczech. Przy czym w krajach strefy euro oraz Anglii nie stanowią one zagrożenia systemowego jak ma to miejsce w przypadku krajów Europy Środkowo-Wschodniej – gdzie w 2012 r. w Bułgarii, Łotwie, Serbii, Litwie, Rumunii 60% kredytów dla podmiotów niefinansowych stanowiły kredyty w walucie obcej lub indeksowane do kursu waluty obcej⁵⁴. Zdecydowanie najostrzej problem zarysował się na Węgrzech, gdzie zgodnie z oceną nadzoru finansowego w 2008 r. 69% zadłużenia gospodarstw domowych stanowiło zadłużenie w obcej walucie, w tym głównie w CHF. Według danych za 2013 r. zadłużenie z tytułu walutowych kredytów hipotecznych wyniosło 11,9 mld € (12% PKB), jednocześnie niepokojący był fakt, że w przypadku 20% tych kredytów wystąpiły zaległości

⁵³ S. Devnani i in., *Consumer Protection Aspects...*, op. cit., s. 47–48.

⁵⁴ Szerzej zob. P. Szpunar, A. Głogowski, *Lending in foreign currencies as a systemic risk*, ESRB 2012, Macro-prudential Commentaries, s. 2–5; P. Yeşin, *Foreign currency loans and systemic risk in Europe*, „Federal Reserve Bank of St. Louis Review”, 2013, t. 95, nr 3, s. 219–222; H.-J. Dübel, *Sector risk, regulation and policy issues in Central and Eastern European transition countries, with a special focus on Romania, Serbia, Croatia, Hungary, Poland and Turkey*, Chapters from NBP Conference Publications, NBP 2013, 10–14.

w spłacie przekraczające 90 dni. Wzrost poziomu zadłużenia z tytułu zmiany kursu walutowego szacuje się na 4,4% PKB⁵⁵.

Problemy wystąpiły również w obszarze innych elementów konstrukcyjnych umów kredytowych. Przykładowo w Hiszpanii ujawniono nieuczciwe praktyki instytucji kredytowych w postaci stosowania zakazanych klauzul umownych pozwalających w dużym stopniu na dyskrecjonalne określanie przez banki wysokości oprocentowania kredytów. W wyniku tego część klientów nie mogła skorzystać ze znacznego spadku stopy Euribor⁵⁶. Z kolei w Wielkiej Brytanii dużą popularnością cieszyły się hipoteki określane mianem NIV (ang. *Non-income verified mortgages*), które pierwotnie przeznaczone były głównie dla osób wykonujących wolne zawody, a charakteryzowały się uproszczonym i przyspieszonym badaniem zdolności kredytowej pomijającym weryfikację dochodów klienta, co przekładało się na wyższe oprocentowanie. W szczytowym momencie aż 45% wszystkich kredytów hipotecznych udzielano na podstawie modelu NIV⁵⁷. Problemy na gruncie brytyjskim generują również umowy kredytowe powiązane z długoterminowym planem oszczędzania (ang. *endowment mortgages*), które zakładają, że w trakcie trwania umowy spłacane są jedynie należne odsetki, jednocześnie część kapitałowa raty jest wpłacana na określony plan regularnego oszczędzania, najczęściej będący rodzajem produktu strukturyzowanego. W założeniu kapitał kredytu ma zostać spłacony jednorazowo na koniec umowy kredytowej. Niestety, zawirowania finansowe, w tym niska efektywności inwestycji w ramach programów oszczędzania oraz trudności finansowe klientów, spowodowały, że w przypadku połowy z ponad 2,6 mln udzielonych kredytów wystąpiły poważne opóźnienia w spłatach⁵⁸.

Kolejnym problemowym obszarem obok kredytów hipotecznych stała się dystrybucja wśród klientów banków (szczególnie w przypadku konsumentów oraz małych i średnich przedsiębiorstw) instrumentów finansowych, które w założeniu miały pomagać w zarządzaniu ryzykiem rynkowym przeciwdziałając niepożądanym zmianom warunków rynkowych. R. Dodd w opracowaniu przygotowanym na potrzeby IMF wskazywał, że problemy związane ze stosowaniem przez przedsiębiorstwa (w tym głównie SME) niestandardowych instrumentów pochodnych w strategiach

⁵⁵ N. Buckley, *Hungary struggles with foreign currency loan burden*, „Financial Times”, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/6c27cfbc-f50b-11e2-94e9-00144feabdc0.html#axzz2f2t0daC1> (dostęp: 2.09.2015).

⁵⁶ W skrajnych przypadkach oprocentowanie kredytu utrzymywało się na poziomie powyżej 6%, podczas gdy stopa rynkowa Euribor wynosiła 1,24%. *FIN-USE Opinion on National Experiences on Unfair Commercial Practices in the EU*, FIN-USE, Brussels 2010, s. 5.

⁵⁷ *Mortgage Market Review: Responsible Lending*, FSA, London 2010, Consultation Paper, s. 16–18.

⁵⁸ T. Powley, B. Masters, *FCA acts to head off UK interest-only mortgage crisis*, „Financial Times”, 5.2013, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/d25e35a6-b275-11e2-8540-00144feabdc0.html#axzz3UGZ9Wpjz>

zabezpieczających przed ryzykiem rynkowym miały charakter globalny⁵⁹. Również na gruncie europejskim można pokusić się o wskazanie kilku interesujących przykładów. W przypadku klientów banków hiszpańskich w latach 2007–2009 do kredytów hipotecznych proponowano dodatkową usługę w postaci umowy *swap*, która zabezpieczała przed ryzykiem wzrostu rynkowych stóp procentowych. Problemowy okazał się zakres informacji przekazywanych w trakcie zawierania umów oraz ich percepcja przez konsumentów, którzy w większości uważali, iż nabywają ubezpieczenia a nie instrument finansowy. Gwałtowny spadek stóp procentowych po 2009 r. spowodował dodatkowe koszty po stronie klientów. Rozwiązanie umowy *swap* obwarowane było kolejną opłatą, która z reguły przekraczała 10 000 €⁶⁰.

Z podobnym problemem spotkały się brytyjskie organy nadzorcze przy ubezpieczeniach zabezpieczających spłatę kredytu w przypadku wystąpienia niepożądanych zdarzeń w postaci choroby, śmierci lub też utraty pracy (*Payment Protection Insurance* – PPI). W ocenie rzecznika klientów instytucji finansowych (*Financial Ombudsman*) w trakcie dystrybucji przedmiotowych ubezpieczeń dochodziło do wielu nieprawidłowości, a nawet nadużyć, czego efektem był brak dopasowania instrumentu do potrzeb klienta. W konsekwencji w przypadku wystąpienia zdarzeń losowych klienci niejednokrotnie nie mogli skorzystać z posiadanej polisy ubezpieczeniowej. W latach 1999–2010 banki sprzedały ponad 45 mln polis ubezpieczeniowych. Problem osiągnął apogeum w 2013 r., gdy 74% skarg klientów wnoszonych do rzecznika klientów firm finansowych dotyczyło wątpliwych polis⁶¹. W konsekwencji banki zdecydowały się na zawiązanie rezerw w wysokości 24 mld £ na ewentualną wypłatę rekompensat. W okresie 2011–2015 rozstrzygnięto 14 mln skarg, czego efektem była wypłata 17,3 mld £ w postaci odszkodowań⁶².

Również na gruncie brytyjskim pojawiły się liczne zawirowania związane ze sprzedażą, głównie małym i średnim przedsiębiorstwom, instrumentów zabezpieczających przed zmianą stopy procentowej. Ze względu na szeroki zakres stosowanych rozwiązań konstrukcyjnych określa się je z reguły skrótem IRHP (ang. *Interest Rate Hedging Product*). Główne kwestie sporne dotyczą zakresu oraz jakości informacji przekazywanych w trakcie zawierania stosowanych umów. Brytyjski

⁵⁹ Na podstawie danych z 12 gospodarek wschodzących R. Dodd wskazywał, że straty z tytułu przedmiotowych instrumentów mogą dotyczyć aż 50 tys. firm. Szczegółowa analiza obejmowała następujące kraje: Korea, Sri Lanka, Japonia, Indonezja, Chiny, Brazylia, Meksyk, Polska. R. Dodd, *Exotic Derivatives Losses in Emerging Markets: Questions of Suitability, Concerns for Stability*, IMF Working Papers, 2009.

⁶⁰ *FIN-USE Opinion...*, *op. cit.*, s. 4–5.

⁶¹ *2012–13 annual review of consumer complaints about: insurance, credit, banking, savings and investments*, UK Financial Ombudsman Service 2013, s. 42, <http://www.financial-ombudsman.org.uk/publications/ar13/ar13.pdf> (dostęp: 2.09.2015).

⁶² M. Arnold, E. Paton, J. Eley, *UK banks hail chance of payment protection insurance time limit*, „Financial Times”, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/0cf68332-a859-11e4-ad01-00144feab7de.html#axzz3RLrZHjoX> (dostęp: 2.09.2015).

nadzorca FSA (*Financial Services Authority*) w 2012 r. poddał wstępnemu badaniu 173 transakcje dotyczące czterech głównych banków. Okazało się, że w ponad 90% przypadków nie spełniały one kryteriów nadzorczych wymaganych przez regulatora w kontaktach handlowych instytucji finansowej z klientem detalicznym. Spowodowało to przeprowadzenie szeroko zakrojonych badań sięgających do 2001 r. oraz obejmujących w sumie ponad 30 000⁶³ transakcji czołowych 9 banków brytyjskich (m.in. Allied Irish Bank, Barclays, HSBC, Lloyds Banking Group, Royal Bank of Scotland, Santander UK). Po zmianach w strukturze nadzorczej badania były prowadzone przez nowy organ FCA (*Financial Conduct Authority*). Poziom niezgodności z wytycznymi nadzoru utrzymuje się nadal na wysokim ponad 90% poziomie. Postępowaniem ugodowym objęto blisko 17 tys. klientów, a wysokość wypłaconych rekompensat przez banki na grudzień 2014 r. wyniosła 1 785,9 mln £⁶⁴.

Podobnie instrumenty finansowe oferowane małym i średnim przedsiębiorstwom stały się przedmiotem zainteresowania holenderskiego nadzoru finansowego (AFM). Przeprowadzone badania wskazały, że w 2014 r. przedmiotowe przedsiębiorstwa posiadały około 17 tys. instrumentów finansowych – w głównej mierze są to *swapy* na stopę procentową, których ekspozycja opiewała na sumę 26 mld €. Jednocześnie negatywna wycena na kwiecień 2014 r. wyniosła 2,7 mld €. Przeważającą większość tych instrumentów (90%) oferowały trzy banki: Rabobank, ABN Amro i SNS Reaal. Obecnie organ nadzoru bada szczegółowo przedmiotowe umowy, jednocześnie oczekując od zaangażowanych banków konstruktywnego rozwiązania problemu w relacjach z klientami⁶⁵.

Powyższy opis ma jedynie fragmentaryczny charakter. Obecnie obszar ten stanowi również przedmiot zainteresowania licznych instytucji, które podchodzą do tego zagadnienia w sposób systemowy, podkreślając znaczenie właściwej obsługi klienta, w tym informowania o charakterze oraz ryzyku oferowanych przez banki produktów finansowych. Parlament Europejski w raporcie *Consumer Protection Aspects of Financial Services* określił osiem typów produktów (usług), które mogą stanowić potencjalne zagrożenie dla klientów oraz jednolitego rynku. Do tej kategorii zostały zaliczone: walutowe kredyty hipoteczne oraz kredyty hipoteczne o zmiennej stopie oprocentowania, instrumenty zabezpieczające klientów przed wzrostem stopy procentowej, produkty o zawyżonym oprocentowaniu i opłatach, produkty strukturyzowane nieprzynoszące pożądanych stóp zwrotu, niewłaściwie

⁶³ *Interest Rate Hedging Products Pilot Findings*, Financial Services Authority 2013, s. 3–4, <http://www.fsa.gov.uk/pubs/other/interest-rate-swaps-2013.pdf> (dostęp: 2.09.2015).

⁶⁴ Informacje zamieszczone na stronie FCA: <http://www.fca.org.uk/static/documents/banks-progress-position.pdf>, <http://www.fca.org.uk/static/documents/aggregate-progress.pdf> (dostęp: 2.09.2015).

⁶⁵ *Dutch banks may have mis-sold derivatives to small businesses -regulator*, „Reuters”, 28.05.2014, <http://www.reuters.com/article/2014/05/28/netherlands-derivatives-idUSL6N0OE3J420140528> (dostęp: 2.09.2015).

dobrane do potrzeb klientów ubezpieczenia oraz produkty inwestycyjne⁶⁶. Wśród umów o kredyt hipoteczny wskazuje się kilka elementów konstrukcyjnych, które mogą wiązać się z wyjątkowym ryzykiem dla kredytobiorców. Szczególnej uwagi wymagają umowy charakteryzujące się: zmiennym oprocentowaniem, ryzykiem walutowym, wysokim poziomem kredytowania (wysokie wskaźniki LTV oraz DTI – ang. *debt to income*), rozbudowanym katalogiem usług oraz opłat dodatkowych⁶⁷.

Warto w tym obszarze wskazać również raport z 2007 r. przygotowany na potrzeby KE przez firmę konsultingową BME Consulting⁶⁸ wskazujący na problemy rynku detalicznych usług finansowych. Ta część rynku finansowego stała się również przedmiotem kolejnego opracowania dla KE przygotowanego przez firmę OPTEM⁶⁹. W obu przypadkach podkreślono trudności klienta detalicznego w relacjach z profesjonalną instytucją finansową, w szczególności zaś w zakresie zrozumienia otrzymywanych informacji. Jednakże szczególne znaczenie należy przypisać raportowi przygotowanemu na potrzeby KE, który dotyczy szeroko rozumianej jakości obsługi klienta w ramach dystrybucji oraz doradztwa w obszarze usług finansowych zgodnie z wymaganiami architektury MiFID I⁷⁰. Zakresem badania objęto 1200 podmiotów (banki oraz firmy doradcze) z 27 państw UE. Niestety, jego wyniki nie mogą być uznane za zadowalające. Jedynie działania niespełna 10% doradców nie budziły większych zastrzeżeń. W pozostałych przypadkach wskazano na liczne braki, które w przeważającej części związane były z nieuzyskaniem właściwych informacji na temat klienta, co w konsekwencji nie pozwalało dokonać właściwej oceny jego profilu, w tym preferencji wobec ryzyka oraz potrzeb finansowych. W dużej mierze doradcy koncentrowali się na kwotach jakie klient zamierza przeznaczyć na inwestycje zamiast na określeniu zdolności do ponoszenia ewentualnych obciążeń. Informacje na temat produktów często były niepełne, a w niektórych przypadkach mogły wprowadzać w błąd, w szczególności wiele niejasności dotyczyło wysokości opłat oraz prowizji. Rzadko podawane były informacje o możliwości wystąpienia konfliktu interesu⁷¹. Podobne, niepokojące dane przytacza opracowanie KE w ramach badania Eurobarometer⁷², wskazując na niskie poziomy ujawniania informacji na temat wynagrodzenia oraz potencjalnego

⁶⁶ S. Devnani i in., *Consumer Protection Aspects...*, *op. cit.*, s. 43.

⁶⁷ *Ibidem*, s. 45.

⁶⁸ *The EU Market for Consumer Long-Term Retail Savings Vehicles: Comparative Analysis of Products, Market Structure, Costs, Distribution Systems, and Consumer Savings Patterns*, BME Consulting, 2007.

⁶⁹ *Pre-contractual Information for Financial Services: Qualitative Study in the 27 Member States*, Optem, 2007.

⁷⁰ *Consumer Market Study on Advice within the Area of Retail Investment Services – Final Report*, Synovate 2011, http://ec.europa.eu/consumers/archive/rights/docs/investment_advice_study_en.pdf (dostęp: 2.09.2015).

⁷¹ *Ibidem*, s. 6–10.

⁷² *Special Eurobarometer 373 Retail Financial Services*, European Commission, s. 52.

konfliktu interesu – w zależności od rodzaju produktu finansowego w 50% do 79% przypadków zaniechano podania właściwych informacji⁷³.

Kwestie te, zgodnie z nowymi ramami prawnymi, w stały się także przedmiotem zainteresowania EBA⁷⁴. Warto także wskazać na zalecenia ESRB z 2011 r. dotyczące kredytów w walutach obcych (ESRB/2011/1)⁷⁵. W przedmiotowym dokumencie podkreślono, że w wielu państwach UE nasiliło się udzielanie kredytów w walutach obcych kredytobiorcom niezabezpieczonym. W efekcie nadmierny poziom akcji kredytowej w walutach obcych może prowadzić do powstania znacznego ryzyka systemowego, jak również tworzyć warunki sprzyjające przenoszeniu się niekorzystnych zjawisk między krajami. Z tego powodu konieczne są działania ukierunkowane na zwiększenie odporności systemu finansowego poprzez ograniczenie ekspozycji na ryzyko kredytowe i ryzyko rynkowe, co powinno wiązać się z ograniczeniem nadmiernego wzrostu akcji kredytowej w walutach obcych⁷⁶. Również część krajowych nadzorców finansowych postanowiła bliżej przyjrzeć się relacjom banków z ich klientami, akcentując w zależności od uwarunkowań lokalnych poszczególne konfliktowe aspekty⁷⁷. Właściwa polityka kredytowa banków pozostaje również w żywotnym zainteresowaniu KNF. Głównym instrumentem oddziaływania na procesy rynkowe są rekomendacje – w przypadku kredytów są to głównie rekomendacja S oraz rekomendacja T. Pierwszy z wymienionych dokumentów dotyczy dobrych praktyk w zakresie zarządzania ekspozycjami kredytowymi finansującymi nieruchomości oraz zabezpieczonymi hipotecznie. Pierwotnie wydana przez KNB w 2006 r., a następnie nowelizowana już przez KNF w latach 2008, 2011 i 2013. Rekomendacja T ma natomiast bardziej ogólny charakter i dotyczy dobrych praktyk w zakresie zarządzania ryzykiem detalicznych ekspozycji kredytowych. Wydana

⁷³ Szerzej zob. N. Moloney, *How to Protect Investors: Lessons from the EC and the UK*, Cambridge 2010, s. 71–74; N. Moloney, *EU Securities and Financial Markets Regulation*, Oxford 2014, s. 776–795.

⁷⁴ Przykładowo zob. m.in. cykliczne raporty EBA dotyczące sytuacji konsumentów, <http://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/consumer-protection-and-financial-innovation/-/topic-documents/JDQqQwFj8snH/more> (dostęp: 2.09.2015).

⁷⁵ *Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 21 września 2011 r. dotyczące kredytów w walutach obcych* (ESRB 2011/11), https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/recommendations/2011/ESRB_2011_1.pl.pdf?fbec6f7c42bb048a391b8da3f180bed8 (dostęp: 2.09.2015).

⁷⁶ Por. Pismo Przewodniczącego KNF do Prezesów banków ws. Rekomendacji ESRB, https://www.knf.gov.pl/Images/pismo_przewodnie_do_prezesow_bankow_tcm75-29189.pdf (dostęp: 2.09.2015).

⁷⁷ Przykładowo holenderski nadzorca AFM zwrócił uwagę na kwestie jakości informacji przekazywanych klientom (*Policy and Priorities for the 2007–2009 Period*), niemiecki BaFIN zajął się problemem prowizji od sprzedaży (*Annual Report 2006*), włoski nadzór CONSOB zbadał kwestie sieci sprzedażowych, a także problematykę odpowiedniości i adekwatności oferowanych produktów oraz konflikty interesów (*Annual Report 2006*), z kolei brytyjski FSA zaproponował kompleksową reformę detalicznej dystrybucji produktów finansowych (*Retail Distribution Review*). N. Moloney, *EU Securities and...*, op. cit., s. 795.

została przez KNF w 2010 r., a następnie znowelizowana w 2013 r. Powyższe dokumenty określają dobre praktyki rynkowe oraz wyznaczają minimalny standard postępowanie banków w kluczowych obszarach polityki kredytowej, w tym głównie dotyczących zarządzania, kontroli, monitorowania, identyfikacji, akceptacji, zabezpieczania i raportowania ryzyka kredytowego, a także relacji z klientami i kontroli wewnętrznej. Równolegle podniesione zostały wagi ryzyka z tytułu kredytów powiązanych z walutą obcą (z 35% do 75% w 2007 r. oraz z 75% do 100% w 2012 r.).

PODSUMOWANIE

Ochrona klienta banku, choć od dawna pozostawała jednym z celów regulacji działalności bankowej, wydaje się – na fali doświadczeń kryzysu finansowego – nabierać dodatkowego momentu rozwojowego. Problematyce tej został nadany wymiar systemowy poprzez powiązanie jej z zagadnieniem stabilności finansowej. Wyraźnie widać to na gruncie prawa UE, gdzie po pierwszym etapie reformy ram prawnych działalności bankowej, nakierowanym bezpośrednio na przezwycięzenie kryzysu oraz zmianę norm nadzorczych nad sektorem finansowym, zdecydowano się na dokonanie przeglądu praktycznie wszystkich regulacji z obszaru szeroko rozumianych usług finansowych. Duże zainteresowanie relacjami umownymi należy ocenić pozytywnie. Zaowocowało ono wartościowym dorobkiem analitycznym z zakresu umów bankowych, w tym również na gruncie polskim⁷⁸. Wydaje się, że powinien być podstawą do dalszych badań, a także kompleksowych rozwiązań legislacyjnych w miejsce doraźnych, punktowych interwencji ustawodawcy, z którymi mamy coraz częściej do czynienia. Kwestia ta staje się dodatkowo istotna w świetle orzeczenia TK z 14 kwietnia 2015 r. (sygn. akt P 45/12) dotyczącego bankowych przywilejów egzekucyjnych, które może stać się przyczynkiem do poważniejszej reformy relacji umownych banków z klientami.

⁷⁸ *Usługi bankowe w aspekcie ochrony praw konsumentów. Raport z kontroli wzorców umownych uznanych za niedozwolone*, UOKiK, Warszawa 2003; *Raport z kontroli wzorców umownych kredytów hipotecznych*, UOKiK, Warszawa 2008; *Raport dotyczący spreadów*, UOKiK, Warszawa 2009; *Konsument na rynku usług bankowych – raport z badań*, UOKiK, Warszawa 2009; *Funkcjonowanie systemu ochrony prawnej klientów podmiotów rynku finansowego*, NIK, Warszawa 2014. Zob. także *Notatka w sprawie ochrony konsumentów usług finansowych*, MF, [https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12271401/12284112/12284113/dokument 167213.pdf](https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12271401/12284112/12284113/dokument%20167213.pdf) (dostęp: 2.09.2015).

Streszczenie

Stabilność finansowa stała się jednym z głównych celów regulacji działalności bankowej. W pierwszej kolejności cel ten jest utożsamiany z normami publicznego prawa bankowego, co znalazło również swoje bezpośrednie odzwierciedlenie w reformie unijnych oraz krajowych ram prawnych bankowości. Jednakże w perspektywie doświadczeń ostatniego kryzysu stabilność finansowa stała się także istotną przesłanką zmian norm dotyczących szeroko rozumianych usług finansowych. Powyższy artykuł ma na celu bliższe przedstawienie zarówno założeń teoretycznych znaczenia relacji umownych banku z jego klientami dla stabilności finansowej, jak i aspektów praktycznych w postaci doświadczeń międzynarodowych pokazujących rolę umów bankowych w mechanizmie kryzysu bankowego.

Słowa kluczowe: umowy bankowe, stabilność finansowa, kryzysy bankowe, relacje bank – klient

Abstract

Financial stability has become one of the main objectives of banking regulation. At first glance it is associated with the norms of the public banking law, what was also easily observed in the progress of the financial reform of supervisory and prudential requirements for the banking sector. However, due to the negative experiences of the recent financial crisis, financial stability has also become an important prerequisite for the recast of the European legal framework of financial services. The following article, based on case studies from international contractual practice, aims to elaborate on the theoretical as well as practical aspects of the banker-customer relationship, i.e. their role in financial stability and formation of a banking crisis.

Key words: bank contracts, financial stability, bank crises, banker-customer relationship

Bibliografia

Wydawnictwa zwarte

- Bączyk M., *Umowy w zakresie czynności bankowych*, [w:] *Prawo umów handlowych. System Prawa Handlowego t. 5*, red. S. Włodyka, C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Bar-Gill O., *Seduction by Contract: Law, Economics, and Psychology in Consumer Markets*, Oxford University Press, New York 2013.

- Capiga M., Gradoń W., Szustak G., *Sieć bezpieczeństwa finansowego*, CeDeWu, Warszawa 2010.
- Ciepiela I., *Czynności bankowe jako przedmiot działalności banków*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.
- Góral L., Karlikowska M., Koperkiewicz-Mordel K., *Polskie prawo bankowe*, LexisNexis, Warszawa 2006.
- Grundmann S., Atamer Y.M., *Financial Services, Financial Crisis and General European Contract Law: Failure and Challenges of Contracting*, Kluwer Law International 2011.
- Jurkowska-Zeidler A.M., *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008.
- Knehans-Olejnik A., *Ochrona i edukacja konsumentów na rynku kredytów hipotecznych i konsumpcyjnych*, CeDeWu, Warszawa 2015.
- Koleśnik J., *Bezpieczeństwo systemu bankowego: teoria i praktyka*, DIFIN, Warszawa 2011.
- Mazur L., *Prawo bankowe: komentarz*, C.H.Beck, Warszawa 2008.
- Moloney N., *How to Protect Investors: Lessons from the EC and the UK*, Cambridge University Press, Cambridge 2010.
- Moloney N., *EU Securities and Financial Markets Regulation*, Oxford University Press, Oxford 2014.
- Morawski W., *Historia finansów współczesnego świata od 1900 roku*, DIFIN, Warszawa 2008.
- Niedziółka P., *Kredytowe instrumenty pochodne a stabilność finansowa*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2011.
- Obal T., *Kraje Azji Południowo-Wschodniej*, [w:] *Kryzysy bankowe. Przyczyny i rozwiązania*, red. M. Iwanicz-Drozdowska, PWE, Warszawa 2002.
- Ofiarski Z., *Prawo bankowe*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011.
- Rutkowska E., *Bankowe wzorce umowne*, Branta, Wrocław 2002.
- Sławiński A., *Przyczyny globalnego kryzysu bankowego*, [w:] *Nauki społeczne wobec kryzysu na rynkach finansowych*, red. J. Osiński, S. Sztaba, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2009.
- Smaga P., *Rola banku centralnego w zapewnianiu stabilności finansowej*, CeDeWu, Warszawa 2014.
- Srokosz W., *Czynności bankowe zastrzeżone dla banków*, Branta, Bydgoszcz–Wrocław 2003.
- Srokosz W., *Prywatne prawo bankowe*, [w:] *Prawo finansowe*, red. R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013.
- Szambelańczyk J., Orłowski W., *Dziesięć przyczyn kryzysu i ich analiza*, [w:] *Globalny kryzys finansowy i jego konsekwencje w opiniach ekonomistów polskich*, Związek Banków Polskich, Warszawa 2009.
- Szczepańska O., *Stabilność finansowa jako cel banku centralnego: studium teoretyczno-porównawcze*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2008.
- Zapadka P., *Usługi bankowości inwestycyjnej*, C.H. Beck, Warszawa 2012.

Artykuły

- Bader A., *Truly Protecting the Consumer in Light of the Subprime Mortgage Crisis: How Generally Applicable State Consumer Protection Laws Must Be a Key Tool in Keeping Lending Institutions Honest*, „Journal of Civil Rights and Economic Development”, 2010, t. 25.
- Bar-Gill O., *The Law, Economics and Psychology of Subprime Mortgage Contracts*, „Cornell Law Review”, nr 5, 2009.
- Blair M.M., *Financial Innovation, Leverage, Bubbles and the Distribution of Income*, „Review of Banking & Financial Law”, 2010, nr 30.
- Campbell J.Y., Jackson H.E., Madrian B.C., Tufano P., *Consumer Financial Protection*, „Journal of Economic Perspectives”, 2011, t. 25, nr 1.
- Claessens S., Kodres L., *The regulatory responses to the global financial crisis : some uncomfortable questions*, IMF Working Papers, Washington 2014.
- Cohen G.M., *The Financial Crisis and the Forgotten Law of Contracts*, University of Virginia School of Law 2011, Law and Economics Working Paper Series.
- Czech T., *Kryterium odpowiedniego charakteru usługi inwestycyjnej oraz instrumentów finansowych według MiFID*, „Przegląd Prawa Handlowego”, 2009, nr 7.
- Dodd R., *Exotic Derivatives Losses in Emerging Markets: Questions of Suitability, Concerns for Stability*, IMF Working Papers, Washington 2014.
- Dübel H.-J., *Sector risk, regulation and policy issues in Central and Eastern European transition countries, with a special focus on Romania, Serbia, Croatia, Hungary, Poland and Turkey*, Chapters from NBP Conference Publications, NBP 2013.
- Dziekoński P., *Nowa Bazylejska Umowa Kapitałowa: konsekwencje dla rynku kredytowego*, NBP, Warszawa 2003, Materiały i Studia, z. 164.
- Engel K.C., McCoy P.A., *Turning a Blind Eye: Wall Street Finance of Predatory Lending*, „Fordham Law Review”, 2007, nr 75.
- Gerding E., *The Subprime Crisis and the Link between Consumer Financial Protection and Systemic Risk*, „FIU Law Review”, 2009, t. 5, nr 1.
- Hunt J.P., *Taking Bubbles Seriously in Contract Law*, „Case Western Reserve Law Review”, 2011, t. 61.
- Kasiewicz S., *Lustrzane odbicie zarządzania ryzykiem operacyjnym*, „Bezpieczny Bank”, 2010, nr 3 (42).
- Kiedrowska M., Marszałek P., *Stabilność finansowa – pojęcie, cechy i sposoby jej zapewnienia. Część I*, „Bank i Kredyt”, 2002, nr 3.
- Schinasi G.J., *Preserving Financial Stability*, IMF Economic Issues, Washington 2005.
- Schwartz A.J., *Origins of the Financial Market Crisis of 2008*, „Cato Journal”, 2009, t. 29, nr 1.
- Sławiński A., *Przyczyny i konsekwencje kryzysu na rynku papierów wartościowych emitowanych przez fundusze sekurytyzacyjne*, „Bank i Kredyt”, 2007, nr 8–9.
- Smith S., *Reforming the Law of Adhesion Contracts: A Judicial Response to the Subprime Mortgage Crisis*, „Lewis & Clark Law Review”, 2010, t. 14.

- Stiglitz J.E., *The Current Economic Crisis and Lessons for Economic Theory*, „Eastern Economic Journal”, 2009, t. 35, nr 3.
- Szpunar P., Głogowski A., *Lending in foreign currencies as a systemic risk*, ESRB 2012, Macro-prudential Commentaries.
- Szyska A., *Behawioralne aspekty kryzysu finansowego*, „Bank i Kredyt”, 2009, nr 4.
- Świdorski A., *Pochodne oraz strukturyzowane instrumenty finansowe – „sprawcy” czy „ofiary” ostatniego kryzysu finansowego?*, Instytut Allerhanda 2010, Working Paper I/2010.
- Walter I., *Conflicts of Interest and Market Discipline Among Financial Services Firms*, Working Paper, New York University 2003.
- Wojtczak-Samoraj D., *Kilka uwag na temat otoczenia regulacyjnego rynku finansowego Unii Europejskiej*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny”, 2014, nr 5.
- Yeşin P., *Foreign currency loans and systemic risk in Europe*, „Federal Reserve Bank of St. Louis Review”, 2013, t. 95, nr 3.
- Zygierewicz M., *Stabilność finansowa*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, 2013, Vol. XLVII.
- Żywiecka H., *Stabilność finansowa jako cel współczesnego banku centralnego*, „Bezpieczny Bank”, 2012, nr 3 (48).

Raporty

- Consumer Market Study on Advice within the Area of Retail Investment Services – Final Report*, Synovate 2011, http://ec.europa.eu/consumers/archive/rights/docs/investment_advice_study_en.pdf
- Devnani S., Heys R., Muller P., Suter J., *Consumer Protection Aspects of Financial Services*, European Parliament. Directorate-General for Internal Policies, 2014.
- Financial services disputes – Is the dam about to burst?*, KPMG, 2011.
- FIN-USE Opinion on National Experiences on Unfair Commercial Practices in the EU*, FIN-USE, Brussels 2010.
- Interest Rate Hedging Products Pilot Findings*, Financial Services Authority, 2013, <http://www.fsa.gov.uk/pubs/other/interest-rate-swaps-2013.pdf>
- Konsument na rynku usług bankowych – raport z badań*, UOKiK, Warszawa 2009; *Funkcjonowanie systemu ochrony prawnej klientów podmiotów rynku finansowego*, NIK, Warszawa 2014.
- Large-scale retail misseling claims*, Linklaters, 2011.
- Misseling of financial products*, Linklaters, 2010.
- Mortgage Market Review: Responsible Lending*, Financial Services Authority, London 2010.
- Pre-contractual Information for Financial Services: Qualitative Study in the 27 Member States*, Optem, 2007.
- Raport dotyczący spreadów*, UOKiK, Warszawa 2009.

- Raport z kontroli wzorców umownych kredytów hipotecznych*, UOKiK, Warszawa 2008.
- Special Eurobarometer 373 Retail Financial Services*, European Commission, 2012.
- The EU Market for Consumer Long-Term Retail Savings Vehicles: Comparative Analysis of Products, Market Structure, Costs, Distribution Systems, and Consumer Savings Patterns*, BME Consulting, 2007.
- Usługi bankowe w aspekcie ochrony praw konsumentów. Raport z kontroli wzorców umownych uznanych za niedozwolone*, UOKiK, Warszawa 2003.
- 2012–13 annual review of consumer complaints about: insurance, credit, banking, savings and investments*, UK Financial Ombudsman Service, 2013, <http://www.financial-ombudsman.org.uk/publications/ar13/ar13.pdf>

Materiały internetowe

- Arnold M., Paton E., Eley J., *UK banks hail chance of payment protection insurance time limit*, „Financial Times”, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/0cf68332-a859-11e4-ad01-00144feab7de.html#axzz3RLrZHjoX>
- „*BION w bankach – mapa klas ryzyka i ich definicje*”, KNF, https://www.knf.gov.pl/Images/banki_mapa_ryzyk_tcm75-25314.pdf
- Buckley N., *Hungary struggles with foreign currency loan burden*, „Financial Times”, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/6c27cfbc-f50b-11e2-94e9-00144feabdc0.html#axzz2f2t0daC1>
- Dutch banks may have mis-sold derivatives to small businesses -regulator*, http://www.reuters.com/article/2014/05/28/netherlands-derivatives-idUSL6N0OE3J4_20140528.
- Łaszek J., *Wielkie katastrofy na rynku mieszkaniowym*, <http://biznes.pl/magazyny/wielkie-katastrofy-na-rynku-mieszkaniowym/7hm3mv>
- Notatka w sprawie ochrony konsumentów usług finansowych*, MF, https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12271401/12284112/12284113/dokument_167213.pdf
- Powley T., Masters B., *FCA acts to head off UK interest-only mortgage crisis*, „Financial Times”, 2.05.2013, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/d25e35a6-b275-11e2-8540-00144feabdc0.html#axzz3UGZ9Wpjz>

*Aleksandra Jurkowska**

EWOLUCJA NORM OSTROŻNOŚCIOWYCH A BEZPIECZEŃSTWO BANKÓW KOMERCYJNYCH W POLSCE W LATACH 1989–2014

WSTĘP

W procesie zarządzania ryzykiem w bankach bardzo istotną funkcję pełnią rozwiązania regulacyjne, określające standardy w zakresie pomiaru ryzyka i takiego kształtowania bazy kapitałowej, aby była ona w stanie absorbować potencjalne straty. Skuteczna implementacja odpowiednich narzędzi i procedur zarządzania ryzykiem może być zapewniona jedynie w warunkach, w których względy konkurencyjne i odpowiedni stopień rozwoju rynków finansowych umożliwiają płynne i bezpieczne przeprowadzanie transakcji. W krajach przechodzących transformację ustrojową zmiany regulacyjne następują zwykle stopniowo, w taki sposób, by ich tempo i zakres dostosowane były do dokonujących się równocześnie przekształceń strukturalnych, determinujących możliwości adaptacyjne nie tylko poszczególnych uczestników systemu bankowego, ale również całego systemu gospodarczego. Możliwości te stanowią także wypadkową pewnych uwarunkowań zewnętrznych, których rola rośnie wraz ze wzrostem stopnia otwierania się gospodarki na rynki zagraniczne.

* Dr Aleksandra Jurkowska jest pracownikiem Katedry Finansów na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie.

Celem niniejszego artykułu jest:

- 1) usystematyzowanie procesu ewolucji najważniejszych norm ostrożnościowych (przepisy ustawowe, uchwały i rekomendacje nadzorcze) w polskim systemie bankowym w latach 1989–2014, w przededniu wprowadzenia regulacji wewnętrznych implementujących postanowienia III Bazylejskiej Umowy Kapitałowej;
- 2) próba odpowiedzi na pytanie, jaki był wpływ zaostrzania norm regulacyjnych i oddziaływania pewnych negatywnych czynników zewnętrznych (spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego, kryzys finansowy) na bezpieczeństwo banków komercyjnych¹, określone za pomocą takich miar, jak wartość funduszy własnych, poziom współczynnika wypłacalności, udział należności zagrożonych w portfelu i liczba (udział w aktywach sektora) banków niespełniających minimalnych standardów bezpieczeństwa.

1. NORMY OSTROŻNOŚCIOWE I BEZPIECZEŃSTWO BANKÓW W OKRESIE TRANSFORMACJI

1.1. Normy ostrożnościowe w okresie obowiązywania ustawy Prawo bankowe z 1989 r.

Na początku lat 90. zasady działania banków były podporządkowane polityce ekonomicznej państwa i rocznym planom kredytowym (Grzybowski 1987; Kucharzski 1988). Ustawa Prawo bankowe z dnia 26 lutego 1982 r.² umożliwiała co prawda powoływanie nowych banków w formie spółek akcyjnych (w tym również z udziałem kapitału zagranicznego) oraz zakładanie oddziałów lub przedstawicielstw banków zagranicznych, w praktyce jednak do 1986 r. nie powstał żaden nowy bank. Można przyjąć, że proces przemian systemowych, których efektem jest funkcjonowanie w naszym kraju kilkudziesięciu konkurujących ze sobą podmiotów, rozpoczął się wraz z opracowaniem przez NBP i rozpoczęciem wdrażania w marcu 1987 r. przez władze planów reformy bankowej, którą przeprowadzono w trzech etapach:

- ❖ wyodrębnienie ze struktur Narodowego Banku Polskiego PKO BP (wrzesień 1987 r.) oraz podjęcie decyzji odnośnie do złożonych wniosków w sprawie utworzenia nowych banków,
- ❖ wydzielenie ze struktur Narodowego Banku Polskiego dziewięciu banków depozytowo-kredytowych (rozpoczęły one działalność 1 stycznia 1989 r. jako ban-

¹ Z analizy wyłączono banki spółdzielcze, ze względu na odmienne zasady ich funkcjonowania oraz ograniczony zasięg działalności.

² Ustawa z dnia 26 lutego 1982 r. Prawo bankowe, Dz.U. z 1989 r. Nr 7, poz. 56.

ki państwowe; w październiku i listopadzie 1991 r. przekształcono je w spółki Skarbu Państwa, a następnie sprywatyzowano w latach 1993–1999),

- ❖ tworzenie nowych banków dzięki spodziewanym inicjatywom „oddolnym” (nie-sformalizowaną doktrynę niedopuszczania kapitału prywatnego przełamano w już pierwszej połowie 1988 r. wyrażeniem zgody na otwarcie Łódzkiego Banku Rozwoju S.A.).

Równoległe z procesami przekształceń własnościowych i procesami restrukturyzacyjnymi (jakie stały się konieczne w wyniku ujawnienia się w polskim sektorze bankowym problemu złych długów na początku lat 90.) dokonywały się niezbędne zmiany prawne w kierunku harmonizacji polskiego ustawodawstwa z normami unijnymi, wynikające z podpisania przez Polskę 16 grudnia 1991 r. w Brukseli Układu Europejskiego, ustanawiającego stowarzyszenie ze wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi (ratyfikowanego przez Sejm ustawą z dnia 4 lipca 1992 r.³), a następnie przystąpienia Polski w 1996 r. do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Harmonizacja oznaczała m.in. konieczność wprowadzenia do krajowego porządku prawnego dyrektyw⁴ implementujących rozwiązania przyjęte w Pierwszej Bazylejskiej Umowie Kapitałowej (Bazylea I).

Ustawa Prawo bankowe z 31 stycznia 1989 r.⁵ przewidywała możliwość powoływania banku w formie banków państwowych, spółdzielczych, państwowo-spółdzielczych⁶ i spółek akcyjnych, przy czym osoby zagraniczne mogły uczestniczyć w tworzeniu lub tworzyć jedynie banki w formie spółek akcyjnych. Pośrednio z zapisów ustawy wynikała także możliwość nabywania akcji polskich banków przez kapitał zagraniczny albo osoby zagraniczne. Zgodnie z omawianym aktem prawnym utworzenie banku mogło nastąpić, jeśli zostało zapewnione m.in. wyposażenie banku w kapitał własny, którego wielkość miała być dostosowana do rodzaju wykonywanych czynności i rozmiarów prowadzonej działalności, a także w odpowiednio przystosowane pomieszczenia i jeśli sprawowanie funkcji kierowniczych powierzono osobom o odpowiednim wykształceniu i doświadczeniu zawodowym. Kapitał nie mógł jednak pochodzić z kredytów lub pożyczek i nie mógł

³ Ustawa z dnia 4 lipca 1992 r. o ratyfikacji Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, sporządzonego w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 r., Dz.U. Nr 60, poz. 302.

⁴ M.in. dyrektywy Rady 89/647/EWG z dnia 18 grudnia 1989 r. w sprawie współczynnika wypłacalności instytucji kredytowych, Dz.Urz. WE z 30.12.1989 r. L 386 /14, dyrektywy Rady 93/6/EWG z dnia 15 marca 1993 r. w sprawie adekwatności kapitałowej przedsiębiorstw inwestycyjnych i instytucji kredytowych, Dz.Urz. WE z 11.6.1993 r. L 141/1 (CAD1), dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 98/31/WE z dnia 22 czerwca 1998 r. zmieniającej dyrektywę Rady 93/6/EWG w sprawie adekwatności kapitałowej przedsiębiorstw inwestycyjnych i instytucji kredytowych, Dz.Urz. WE z 21.07.1998 r. L 204/13 (CAD2).

⁵ Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. Prawo bankowe, Dz.U. z 1989 r. Nr 4, poz. 21.

⁶ Możliwość zakładania banków w tej formie zniesiono na mocy ustawy z dnia 14 lutego 1992 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe i niektórych innych ustaw, Dz.U. z 1992 r. Nr 20, poz. 78.

być w jakikolwiek sposób obciążony. Na początku lat 90. jego minimalną wartość określano w granicach tzw. swobodnego uznania, dokonywanego przez Prezesa Narodowego Banku Polskiego, co oznaczało, że Prezes NBP w porozumieniu z Ministrem Finansów określał w drodze zarządzenia szczegółowe wymagania dotyczące wyposażenia banku we własny kapitał, a zwłaszcza minimum kapitału własnego banku z udziałem kapitału polskiego i banku z udziałem kapitału zagranicznego. Warunek zapewnienia odpowiedniej kwoty kapitału założycielskiego precyzyjniej określono w wymaganiach, które Narodowy Bank Polski postawił przed założycielami banków, sformułowanych w *Informacji o stosowanych przez Narodowy Bank Polski podstawowych zasadach dopuszczania do działalności bankowej i nadawania upoważnień dewizowych*⁷. We wspomnianym dokumencie Zarząd NBP ustalił wartość 5 mln ECU jako minimalną kwotę kapitału założycielskiego dla wszystkich nowo utworzonych banków (w tym z udziałem kapitału zagranicznego) (Jurkowska 1998), przy czym kapitał założycielski mógł być wnoszony i utrzymywany w dewizach (przy zezwoleniu na otwarcie na obszarze RP oddziału banku zagranicznego odpowiednie zastosowanie miały przepisy o tworzeniu banków w formie spółek akcyjnych). *Informacja...* znacznie lepiej określała także wymagania, jakie powinni spełniać potencjalni założyciele banków w Polsce (Stolarski 1995).

Zgodnie z ustawą Prawo bankowe, w polityce kredytowej banki były związane odgórnymi limitami koncentracji kredytów i koncentracji kapitałowej. Wynosiły one odpowiednio: limit koncentracji wierzytelności w stosunkach z jednym podmiotem lub grupą podmiotów powiązanych ze sobą kapitałowo i organizacyjnie – 15%, limit koncentracji wierzytelności wynikający z jednej umowy – 10%, limit koncentracji kapitałowej – 25% sumy funduszy własnych banku⁸. Definicja tych ostatnich pozostawała zasadniczo zbieżna z definicją funduszy księgowych, jednak Prezes NBP mógł zaliczyć do funduszy własnych także inne pozycje. Wspomniane limity mogły być za zgodą Prezesa NBP zwiększone do wysokości nieprzekraczającej 50% funduszy własnych banku. Na mocy nowelizacji ustawy z 19 grudnia 1992 r.⁹, Prezes NBP został upoważniony do wliczenia do funduszy własnych banków określonych w zarządzeniu środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych, środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach lokat terminowych (jeżeli do terminu wypłaty pozostało więcej niż 3 lata) oraz na uwzględnienie łącznej sumy funduszy własnych banków powiązanych kapitałowo i organizacyjnie przy wyznaczaniu wyżej wymienionych limitów. Prezes banku centralnego został także zobowiązany do określenia zasad i trybu wliczania dodatkowej kwoty odpowiedzialno-

⁷ Informacja o stosowanych przez Narodowy Bank Polski podstawowych zasadach dopuszczania do działalności bankowej i nadawania upoważnień dewizowych, Warszawa 21 maja 1993 r.

⁸ Wspomniane limity nie dotyczyły obligacji emitowanych przez Skarb Państwa i NBP.

⁹ Ustawa z dnia 19 grudnia 1992 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe i niektórych innych ustaw, Dz.U. z 1992 r. Nr 6, poz. 29.

ści członków przy ustalaniu funduszy własnych banków spółdzielczych. W Prawie bankowym z 1989 r. wprowadzono zapis zwalniający Skarb Państwa z odpowiedzialności za zobowiązania banków (z wyjątkiem zobowiązań z tytułu wkładów oszczędnościowych zgromadzonych w bankach państwowych, bankach, które przed wejściem w życie nowych przepisów korzystały z tego uprawnienia, a także zobowiązań wynikających z udzielonych gwarancji i poręczeń)¹⁰. W przypadku powstania straty, groźby jej wystąpienia albo groźby powstania niewypłacalności, zarząd banku został zobligowany do zgłoszenia tego faktu NBP i wszczęcia postępowania uzdrawiającego. Jeśli jednak suma funduszy własnych banku zmniejszyłaby się o połowę, a zarząd nie podjąłby w terminie określonym ustawowo skutecznych działań uzdrawiających, Prezes NBP mógł zezwolić na przejęcie banku przez inne banki lub bank, ustalić jego czasowe przejęcie przez NBP lub zarządzić likwidację banku. Na mocy wprowadzonych przepisów, brak ofert nabycia ze strony banków oznaczał możliwość podania do powszechnej wiadomości zasad sprzedaży składników majątku w stanie wolnym od obciążeń¹¹. Omawiana ustawa nakładała na banki także obowiązek utrzymania płynności płatniczej polegającej na prowadzeniu działalności w sposób zapewniający wykonanie wszystkich zobowiązań zgodnie z terminami ich płatności, jednak nie sprecyzowano w niej konkretnych norm płynności. Do ich ustalenia został natomiast zobligowany Prezes NBP, do którego kompetencji należało także określenie norm dotyczących pokrycia funduszami własnymi aktywów banku oraz norm dopuszczalnego ryzyka w działalności banków.

Początkowo, ze względu na konieczność stworzenia przyjaznych warunków dla powstających banków prywatnych i rozpoczęty proces przekształceń własnościowych wyłonionych z NBP dziewięciu banków depozytowo-kredytowych, normy ostrożnościowe kierowane do sektora bankowego miały charakter zaleceń. W kolejnych latach szczegółowe zasady zarządzania ryzykiem formułowano w postaci zarządzeń. Wytyczne najważniejszych z nich zestawiono w tabeli 1.

¹⁰ Po wprowadzeniu Ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (BFG) z 1994 r., na mocy której dokonano także nowelizacji ustawy Prawo bankowe z 1989 r., brzmienie przepisu zmieniono, obejmując gwarancjami państwowymi imienne wkłady oszczędnościowe zgromadzone w PKO BP, Pekao S.A. i BGŻ S.A. (do 31 grudnia 1999 r.), wkłady zgromadzone na książeczkach mieszkaniowych wystawionych do 23 października 1990 r. w zakresie przekraczającym gwarancje ustawowe oraz zobowiązania z tytułu udzielonych przez Skarb Państwa gwarancji i poręczeń. Zapis ten powtórzono w pierwotnej wersji ustawy Prawo bankowe z 1997 r., po czym na mocy nowelizacji Ustawy o BFG z dnia 15 grudnia 2000 r. odpowiedzialność Skarbu Państwa za wszelkie zobowiązania banków została zniesiona; utrzymano ją tylko w stosunku do pozycji powiązanych z poręczeniami i gwarancjami państwowymi (por. Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, Dz.U. z 1994 r. Nr 4, poz. 18, Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe, Dz.U. z 1997 r. Nr 140, poz. 939, Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym oraz ustawy – Prawo bankowe, Dz.U. z 2000 r. Nr 122, poz. 1316).

¹¹ Zasady te pozostawały w zasadzie niezmienione w całym okresie obowiązywania ustawy *Prawo bankowe* z 1989 r.

Tabela 1. Podstawowe zalecenia Prezesa NBP i akty wykonawcze do ustawy Prawo bankowe z 1989 r. dotyczące zasad zarządzania ryzykiem w bankach

<p>Zalecenie nr 1/1990 z dnia 10 sierpnia 1990 r. dotyczące postępowania banków przy udzielaniu kredytów (zastąpione Zaleceniem Prezesa NBP z dnia 2 sierpnia 1993 r. dotyczącym postępowania przy udzielaniu kredytów, pożyczek pieniężnych, gwarancji, poręczeń bankowych lub innego typu zobowiązań na rzecz akcjonariuszy, udziałowców oraz osób pełniących funkcje w zarządzie lub radzie banku, a także podmiotów powiązanych z nimi kapitałowo i personalnie)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • opracowanie regulaminów wewnętrznych określających dokładne warunki udzielania i monitorowania kredytów, • prowadzenie odrębnego rejestru wierzycelności osób powiązanych kapitałowo lub personalnie z bankiem, • przedstawianie takiego samego zakresu informacji i podleganie takim samym procedurom jak inni klienci, w przypadku ubiegania się o kredyt przez podmioty takie jak akcjonariusze, udziałowcy i osoby pełniące funkcje w zarządzie i radzie nadzorczej (oraz pozostałe osoby powiązane kapitałowo lub personalnie)
<p>Zalecenie nr 2/1990 z dnia 10 sierpnia 1990 r. dotyczące przeglądu i klasyfikacji należności od klientów i banków oraz sporządzania okresowych informacji</p>	<ul style="list-style-type: none"> • przegląd i ocena należności pod kątem realnej spłaty kredytów i uzyskania dochodów z tytułu ich oprocentowania, • wprowadzenie trzech grup klasyfikacji aktywów: należności od podmiotów w sytuacji normalnej, w sytuacji trudnej, w sytuacji wątpliwej lub spornej; kryteria klasyfikacji: przebieg dotychczasowej obsługi kredytu, kształtowanie się bieżącej sytuacji finansowej dłużnika, perspektywy rozwojowe podmiotu
<p>Zalecenie nr 3/1990 z dnia 10 sierpnia 1990 r. dotyczące obliczania i utrzymywania przez banki współczynnika wypłacalności</p>	<ul style="list-style-type: none"> • zdefiniowanie współczynnika wypłacalności jako relacji funduszy własnych do sumy aktywów i zobowiązań pozabilansowych ważonych ryzykiem kredytowym; rekomendowany poziom współczynnika: 8% (do dnia 1 stycznia 1993 r.), • początkowo wysoki poziom wag ryzyka ze względu na brak obowiązku tworzenia rezerw celowych, niską jakość portfela kredytów oraz wysoką inflację (100%, 200% i 300% w zależności od pozycji)

<p>Zalecenie nr 4/1990 z dnia 18 września 1990 r. dotyczące opracowywania i zbierania informacji na potrzeby działalności biura ryzyka</p>	<p>bullet zalecenie służyło stworzeniu bazy danych dotyczącej stanu zadłużenia i sytuacji finansowej większych kredytobiorców stanowiącej podstawę dyskrecyjnego informowania o zadłużeniu i „standingu klientowskim” w innych bankach; idea ta nie została wprowadzona w życie – nowe kierownictwo NBP uznało, że biuro ryzyka czy też wywiadownia bankowa, powinno być zorganizowane przez banki komercyjne w ramach Związku Banków Polskich</p>
<p>Zalecenie nr 5/1990 z dnia 18 września 1990 r. dotyczące pomiaru płynności finansowej banków</p>	<ul style="list-style-type: none"> • obowiązek przedstawiania comiesięcznego sprawozdania dotyczącego struktury zapadalności i wymagalności aktywów i pasywów (w podziale na trzy kategorie: zlotowe, w walutach zbywalnych i niezbywalnych; przy wyszczególnieniu transakcji z klientami, bankami, sektorem uspołecznionym oraz transakcji w papierach wartościowych; zestawionych w przedziałach: <i>a vista</i>, poniżej 1 miesiąca, od 3 do 6 miesięcy, od 6 miesięcy do 1 roku, od 1 roku do 2 lat, od 2 do 5 lat, powyżej 5 lat)
<p>Zarządzenie nr 1/92 Prezesa NBP z dnia 8 kwietnia 1992 r. w sprawie koncentracji kredytów i innych wierzycelności</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ustalenie granicy całkowitego zaangażowania wobec jednego klienta lub grupy związanej kapitałowo, jak również wierzycelności wynikającej z jednej umowy, na poziomie 10% funduszy własnych (rozumianych jako fundusze własne i środki na rachunkach bieżących i terminowych); kwota ta nie mogła przekraczać 10,5 mld zł (przed denominacją); granica obowiązywała wszystkie banki poza bankami spółdzielczymi i PKO BP

<p>Zarządzenie nr 19/92 Prezesa NBP z dnia 18 listopada 1992 r. w sprawie równoważenia ryzyka bankowego w drodze tworzenia rezerw celowych, zastąpione zarządzeniem nr 13/94 Prezesa NBP w sprawie zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków</p>	<ul style="list-style-type: none"> • wyróżnienie trzech kategorii należności i gwarancji bankowych (poniżej standardu, wątpliwych i straconych) i ustalanie rezerw celowych na podstawie zindywidualizowanej oceny ryzyka obciążającego każdą ekspozycję, w wysokości nie mniejszej niż: <ul style="list-style-type: none"> – 20% w odniesieniu do należności poniżej standardu, – 50% w odniesieniu do należności wątpliwych, – 100% w odniesieniu do należności straconych, • klasyfikacja należności do należności straconych, o terminowość spłaty kapitału i odsetek przez dłużnika oraz jego sytuację ekonomiczno-finansową • w zarządzeniu nr 13/94: rozszerzenie zakresu tworzenia rezerw celowych na wszystkie aktywa i zobowiązania pozabilansowe obciążone ryzykiem, wyłączenie z obowiązku tworzenia rezerw należności w części posiadającej gwarancje Skarbu Państwa lub Narodowego Banku Polskiego
<p>Zarządzenie nr 4/93 Prezesa NBP z dnia 19 marca 1993 r. w sprawie norm dopuszczalnego ryzyka walutowego w działalności banków</p>	<ul style="list-style-type: none"> • wprowadzenie od 1 sierpnia 1993 r. (w uzasadnionych przypadkach od 31 grudnia 1993 r.): <ul style="list-style-type: none"> – limitu pozycji walutowej banku względem pojedynczej waluty na poziomie 15% funduszy własnych banku, – limitu pozycji pozycji globalnej (długiej lub krótkiej) na poziomie 30% funduszy własnych banku, – limitu pozycji maksymalnej względem wszystkich walut obcych na poziomie 40% funduszy własnych banku, – wymogów związanych z koniecznością wypracowania wewnętrznych regulaminów, norm i procedur wykorzystywanych w operacjach walutowych

Zarządzenie nr 7/93 Prezesa NBP z dnia 20 maja 1993 r. w sprawie norm dotyczących pokrycia funduszami własnymi aktywów banku

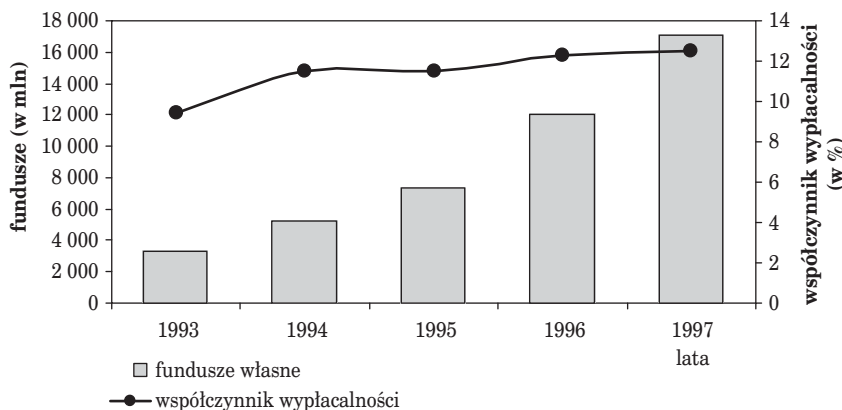
- obowiązek wyznaczenia współczynnika wypłacalności według schematu przewidzianego w załączeniu 3/1990, przy zwiększeniu do sześciu wag ryzyka przypisywanych ekspozycjom kredytowym (0%, 10%, 20%, 30%, 50%, 100%),
- określenie zasad wyznaczenia funduszy własnych banku (fundusze własne netto), do których zaliczono fundusze własne podstawowe I kategorii i fundusze uzupełniające II kategorii, powiększone o zobowiązania podporządkowane (fundusze uzupełniające III kategorii) i pomniejszone o określone pozycje,
- minimalna wartość współczynnika wypłacalności ustalona na poziomie 8%; dla banku rozpoczynającego działalność operacyjną 15% w pierwszym roku działalności i 12% w kolejnym

Źródło: *Nadzór bankowy 1986-2006*, Narodowy Bank Polski; *Transformacja bankowości polskiej w latach 1988-1995. Studium monograficzno-porównawcze*, red. Baka 1997; *Wiśnicka-Hańcza 1993*; teksty odpowiednich aktów wykonawczych wyszczególnionych w spisie bibliograficznym.

1.2. Wskaźniki bezpieczeństwa banków komercyjnych w Polsce w latach 1993–1997

Pomimo że od momentu wprowadzenia reform wartość funduszy własnych banków komercyjnych systematycznie rosła (wzrastał też średni poziom współczynnika wypłacalności w sektorze; por. rysunek 1), zbyt liberalne zasady wydawania licencji w pierwszym okresie transformacji, brak jednoznacznych procedur kredytowych i niekorzystne przepisy podatkowe w zakresie traktowania odpisów na rezerwy celowe sprawiły, że w polskich bankach na początku lat 90. pojawił się problem „złych długów”. Skalę zjawiska (por. rysunek 2) ujawniło wprowadzenie w 1992 r. zarządzenia nr 19/92 Prezesa NBP w sprawie równoważenia ryzyka bankowego w drodze tworzenia rezerw celowych, zobowiązującego banki do przeglądu i klasyfikacji należności w ramach określonych grup ryzyka.

Rysunek 1. Fundusze własne i średni współczynnik wypłacalności w bankach komercyjnych w Polsce w latach 1993–1997

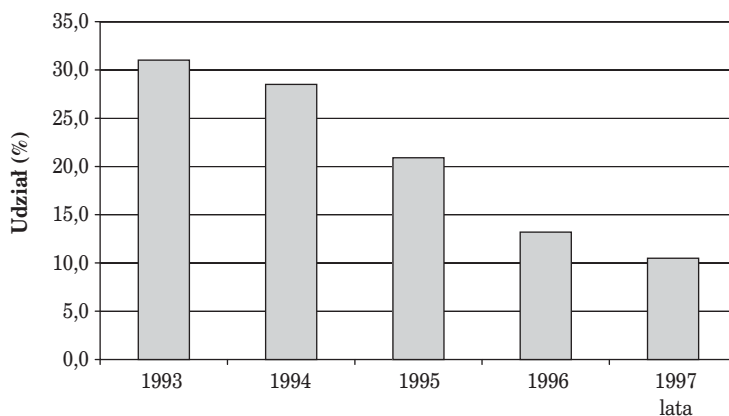


Źródło: *Sytuacja finansowa banków w 1999 r. Synteza*, Narodowy Bank Polski, Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego, Warszawa kwiecień 1999 r., s. 38.

Na skutek zbyt liberalnej polityki ostrożnościowej w latach 1993–1997 od 9% do 23% działających banków komercyjnych nie spełniało podstawowego wymogu bezpieczeństwa, jakim było utrzymywanie 8% współczynnika wypłacalności. Jednocześnie zdecydowana większość banków nie spełniających wymogu adekwatności kapitałowej była technicznie niewypłacalna – współczynnik wypłacalności w tych bankach kształtował się na poziomie poniżej 2%, a zastosowanie wobec nich procedur likwidacyjnych doprowadziłoby do dalszego pogłębienia strat¹² (por. tabela 2).

¹² *Nadzór bankowy 1986–2006, op. cit.*, s. 20.

Rysunek 2. Udział należności zagrożonych w należnościach brutto od podmiotów niefinansowych w bankach komercyjnych w Polsce w latach 1993–1997



Źródło: *Sytuacja finansowa banków w 1999 r...*, *op. cit.*, s. 34.

Tabela 2. Zróżnicowanie poziomu współczynnika wypłacalności w bankach komercyjnych w Polsce w latach 1993–1997

Poziom współczynnika wypłacalności (w %)	Liczba banków komercyjnych na koniec okresu				
	1993	1994	1995	1996	1997
Poniżej 0	13	15	11	7	6
Od 0 do 2	0	1	0	0	0
Od 2 do 8	5	2	2	1	2
Powyżej 8	69	65	68	73	73
Łącznie	87	83	81	81	81

Źródło: *Nadzór bankowy 1986–2006*, *op. cit.*, s. 20.

Stopniowa poprawa sytuacji dokonywała się w wyniku opracowania określonych rozwiązań o charakterze systemowym, do których należy zaliczyć: procedury wprowadzone ustawą o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków¹³, zaostrenie kryteriów wydawania licencji bankowych przez NBP, przejściowe nabywanie przez NBP akcji i obligacji banków komercyjnych poddanych postępowaniu naprawczemu oraz pomoc wekslowa NBP i zwolnienie z rezerwy obowiązkowej (ostatnie dwa rozwiązania stosowane były w odniesieniu do banków wdrażających procesy naprawcze i banków zaangażowanych w proces sanacji innego banku).

¹³ Ustawa z dnia 3 lutego 1993 r. o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków, *op. cit.*

Pozytywny wpływ na sytuację banków miały też znowelizowane przepisy ustawy o rachunkowości: jej pierwotna wersja z 1994 r. dość lakonicznie zobowiązywała wierzyciela do tworzenia w ciężar kosztów rezerw na należności kwestionowane przez dłużnika oraz na te, z których zapłatą dłużnik zalegał¹⁴, co nie znaczyło, że w całości były one uznawane za koszt uzyskania przychodów. Dopiero po wprowadzeniu w 1994 r. nowelizacji obowiązującego wówczas prawa podatkowego do kosztów uzyskania przychodów zaliczono: 1) kredyty (pożyczki) stracone pomniejszone o kwotę niespłaconych odsetek i równowartość rezerw zaliczonych uprzednio do kosztów uzyskania przychodu oraz połowę tej części funduszu ryzyka, w jakiej pokryto nim kredyty (pożyczki) stracone, 2) rezerwy na pokrycie kredytów (pożyczek) straconych, musiały one jednak spełniać ściśle ustalone kryteria¹⁵. Od stycznia 1997 r. kosztami w sensie podatkowym stały się również straty z tytułu udzielonych po 1 stycznia 1997 r. gwarancji albo poręczeń spłaty kredytów i pożyczek, rezerwy utworzone na stracone należności z tytułu udzielonych przez bank po 1 stycznia 1997 r. gwarancji albo poręczeń spłaty kredytów i pożyczek oraz rezerwy na 25% kwot kredytów wątpliwych oraz 25% kwot wątpliwych należności z tytułu gwarancji lub poręczeń spłaty kredytów i pożyczek udzielonych po 1 stycznia 1997 r.¹⁶.

2. KIERUNKI ZMIAN REGULACYJNYCH W ASPEKCIE INTEGRACJI Z UNIĄ EUROPEJSKĄ

2.1. Ewolucja norm ostrożnościowych po wprowadzeniu ustawy Prawo bankowe z 1997 r.

Od 1997 r. działaniom restrukturyzacyjnym towarzyszyły pogłębione zmiany legislacyjne w sferze norm ostrożnościowych, wynikające z konieczności harmonizacji obowiązujących przepisów wewnętrznych z prawem wspólnotowym. Zmiany te nabrały tempa po przystąpieniu Polski 1 maja 2004 r. do Unii Europejskiej na mocy traktatu akcesyjnego podpisanego 16 kwietnia 2003 r. w Atenach. Od 1 stycznia 2007 r. podstawowe kwestie związane z bezpieczeństwem funkcjonowania instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych w krajach Unii Europejskiej (m.in. zasady kalkulacji funduszy własnych, ekspozycji na ryzyko oraz wymogów kapitałowych)

¹⁴ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, Dz.U. z 1994 r. Nr 121, poz. 591 z późn. zm.

¹⁵ Ustawa z dnia 28 maja 1994 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, Dz.U. z 1994 r. Nr 87, poz. 406; kryteria nieściągalności zostały ustalone w tej samej ustawie zmieniającej.

¹⁶ Ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, Dz.U. z 1996 r. Nr 137, poz. 639.

regulowały przepisy dyrektyw 2006/48/WE¹⁷ i 2006/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady¹⁸ w sprawie adekwatności kapitałowej (Capital Requirements Directive; CRD), które wprowadziły w życie postanowienia Nowej Umowy Kapitałowej (NUK).

Właściwy proces harmonizacji prawodawstwa wewnętrznego i wspólnotowego rozpoczął się po wejściu w życie ustawy Prawo bankowe z 1997 r.¹⁹ Od momentu wprowadzenia jej przepisów banki w Polsce mogą być tworzone jako banki państwowe, spółdzielcze lub banki w formie spółek akcyjnych, przy czym początkowo zachowano zasadę dopuszczania kapitału zagranicznego do tworzenia banków jedynie w formie spółek akcyjnych. W ustawie doprecyzowano warunki, od spełnienia których uzależniona jest decyzja (najpierw KNB potem KNF) o wyrażeniu zgody na utworzenie banku²⁰ oraz zakres informacji przedkładanych organom nadzoru we wniosku o utworzenie banku i jego załącznikach. Po raz pierwszy także rangę ustawową nadano przepisom dotyczącym wyposażenia banków (początkowo państwowych i zorganizowanych w formie spółek akcyjnych, potem także spółdzielczych) w kapitał założycielski. Po uchwaleniu Prawa bankowego z 1997 r. zasady wyposażenia banków zorganizowanych w formie spółek akcyjnych i banków państwowych zyskały rangę ustawową, natomiast podobne zasady dotyczące banków spółdzielczych określały stosowne uchwały. Zgodnie z uchwałą nr 9/98 KNB²¹ minimalną wartość kapitału założycielskiego banku spółdzielczego, który od początku swej działalności był zrzeszony w jednym z banków regionalnych lub spółdzielczych, ustalono na poziomie:

- ❖ 300 tys. ECU (później EURO) – jeżeli zezwolenie na utworzenie banku wydane było przed 1 stycznia 1999 r.,
- ❖ 1 mln ECU (później EURO) – jeżeli zezwolenie na utworzenie banku wydane było po 1 stycznia 1999 r.

Minimalną wartość kapitału założycielskiego banku spółdzielczego, który nie przystąpił do żadnego ze zrzeszeń, ustalono na poziomie zgodnym z przepisami Prawa bankowego dotyczącymi banków zorganizowanych w formie spółek akcyjnych i banków państwowych (tj. 5 mln ECU; później EURO). W 1998 r. omawianą

¹⁷ Dyrektywa 2006/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe, Dz.Urz. UE z 30 czerwca 2006 r. L 177/1.

¹⁸ Dyrektywa 2006/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie adekwatności kapitałowej firm inwestycyjnych i instytucji kredytowych, Dz.Urz. UE z 30 czerwca 2006 r. L 177/201.

¹⁹ Ustawa Prawo bankowe z dnia 29 sierpnia 1997 r., *op. cit.*, poz. 939.

²⁰ W przypadku banków tworzonych w formie spółek akcyjnych i banków spółdzielczych; banki państwowe od momentu wejścia w życie ustawy Prawo bankowe z 1989 r. tworzone są przez Radę Ministrów.

²¹ Uchwała nr 9/98 KNB z dnia 5 sierpnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad wyposażenia banków spółdzielczych w kapitał założycielski, Dz.Urz. NBP z 1998 r. Nr 19, poz. 44.

regulację zastąpiono uchwałą nr 10/98 KNB²², wyżej wymienione wymogi zostały jednak utrzymane. W roku 2001 na mocy nowelizacji ustawy Prawo bankowe rangę ustawową nadano także przepisom dotyczącym wyposażenia banków spółdzielczych w kapitał założycielski (1 mln EURO w przypadku banków, których założyciele wyrazili zamiar zawarcia umowy zrzeszenia)²³. Ze względu na trudności w zwiększaniu funduszy własnych przez banki spółdzielcze²⁴, wspomnianą ustawę dwukrotnie nowelizowano ustalając ostatecznie okresy przejściowe w osiąganiu progów kolejno: 300 tys., 500 tys. i 1 mln EURO, kończące się 31 grudnia 2001 r., 2005 r. i 2010 r.²⁵ Na mocy ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających, minimalny kapitał założycielski banku zrzeszającego ustalono na poziomie czterokrotności wymogu przewidzianego dla banków państwowych i banków utworzonych w formie spółek akcyjnych²⁶. Zgodnie z ustawą o listach zastawnych i bankach hipotecznych, potencjalne określenie odrębnych wymogów dla banku hipotecznego pozostawiono w gestii właściwego organu nadzoru (decyzja podejmowana w formie uchwały)²⁷.

W ustawie Prawo bankowe z 1997 r. zmieniono także wartości i zasady wyznaczania współczynników koncentracji kapitałowej i koncentracji wierzytelności (początkowo pierwszy obniżono z 25% do 15%, a drugi podwyższono z 15% do 25%; w 2004 r. limity koncentracji kapitałowej i koncentracji wierzytelności ujednolicono, wprowadzając dwa progi: 20% – w kontaktach z podmiotami powiązanymi i 25% – w kontaktach z podmiotami nie powiązanymi z bankiem²⁸) oraz zobowiązano banki do monitorowania tzw. dużego limitu koncentracji (wierzytelności przekraczające 10% funduszy własnych banku nie powinny przekraczać 800% tych funduszy). Wprowadzono także dodatkowe ograniczenia przy udzieleniu kredytów członkom organów bankowych, a także osobom pełniącym funkcje kierownicze w banku. Ponadto na mocy omawianego aktu prawnego dokonano zasadniczych zmian w sposobie definiowania funduszy własnych banku (podział na

²² Uchwała nr 10/98 KNB z dnia 5 sierpnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad wnoszenia kapitału założycielskiego banku w formie spółki akcyjnej i banków państwowych, Dz.Urz. NBP z 1998 r. Nr 19, poz. 45.

²³ Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy Prawo bankowe oraz o zmianie innych ustaw, Dz.U. z 2001 r. Nr 111, poz. 1195.

²⁴ Konieczność osiągnięcia minimalnych progów kapitału była jednym z czynników determinujących procesy konsolidacyjne w sektorze banków spółdzielczych. Często te z banków spółdzielczych, które nie były w stanie osiągnąć ustawowego minimum, przekształcały się w spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe.

²⁵ Ustawa z dnia 9 kwietnia 1999 r. o zmianie ustawy o BFG oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 1999 r. Nr 40, poz. 399); ustawa z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (Dz.U. z 2000 r. Nr 119, poz. 1252).

²⁶ Ustawa z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu..., *op. cit.*

²⁷ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o listach zastawnych i bankach hipotecznych, Dz.U. z 1997 r. Nr 140, poz. 940.

²⁸ Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy Prawo bankowe..., *op. cit.*

fundusze podstawowe i uzupełniające), uregulowano kwestię proporcji pomiędzy tymi funduszami, zdefiniowano współczynnik wypłacalności banku, podając jego wartości graniczne, i określono zasady tworzenia rezerwy na ryzyko ogólne. Nowym rozwiązaniem było również zobowiązanie banków do powołania odpowiednich organów kontroli wewnętrznej („komórek organizacyjnych audytu wewnętrznego”, przy czym w bankach spółdzielczych jej zadania mogą być wykonywane przez banki zrzeszające na zasadach określonych w umowie zrzeszenia). W roku 2007 w omawianym akcie prawnym pojawił się też zapis obligujący banki do ogłaszania w sposób ogólnie dostępny informacji o charakterze jakościowym i ilościowym dotyczących adekwatności kapitałowej, przy czym szczegółowe zasady, zakres i sposób ogłaszania informacji pozostawiono decyzji Komisji Nadzoru Bankowego, która podejmowała w tej kwestii odpowiednią uchwałę²⁹.

W tabeli 3 scharakteryzowano wytyczne głównych norm ostrożnościowych sformułowanych w aktach wykonawczych do ustawy Prawo bankowe z 1997 r. (początkowo aktami tymi były uchwały Komisji Nadzoru Bankowego, od roku 2008, w wyniku zmian zasad organizacji nadzoru w Polsce³⁰, uchwały Komisji Nadzoru Finansowego).

²⁹ Ustawa z dnia 26 stycznia 2007 r. o zmianie ustawy Prawo bankowe, Dz.U. z 2007 r. Nr 42, poz. 272.

³⁰ Od 1 stycznia 2008 r. kompetencje Komisji Nadzoru Bankowego na mocy ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz.U. z 2006 r. Nr 157, poz. 1119) przejęła Komisja Nadzoru Finansowego.

Tabela 3. Główne wytyczne KNF określone w aktach wykonawczych po wprowadzeniu ustawy Prawo bankowe z 1997 r.

Obszar regulacji	Regulacja	Podstawowe wytyczne
Wyposażenie banków spółdzielczych w kapitał założycielski	uchwała nr 9/98 KNB i 10/98 KNB	<ul style="list-style-type: none"> • minimalna wartość kapitału założycielskiego banku spółdzielczego, który od początku swej działalności był zrzeszony w jednym z banków regionalnych lub spółdzielczych na poziomie: <ul style="list-style-type: none"> – 300 tys. ECU (później euro) – jeżeli zezwolenie na utworzenie banku wydane było przed 1 stycznia 1999 r., – 1 mln ECU (później euro) – jeżeli zezwolenie na utworzenie banku wydane było po 1 stycznia 1999 r.; • kapitał założycielski banku spółdzielczego, który nie spełniał wymogu zrzeszenia się w jednym z banków zrzeszających lub regionalnych, ustalono na poziomie zgodnym z przepisami Prawa bankowego dotyczącymi banków zorganizowanych w formie spółek akcyjnych i banków państwowych (tj. 5 mln ECU; później euro)
Kalkulacja funduszy własnych	uchwały nr 3/98 KNB, 8/98 KNB, 6/2001 KNB, 5/2004 KNB, 2/2007 KNB, 381/2008 KNF, 314/2009 KNF, 367/2010 KNF	<ul style="list-style-type: none"> • uszczegółowienie zasad wyznaczania funduszy uzupełniających (do których zaliczono m.in. fundusze podporządkowane), innych pozycji bilansu zaliczanych do funduszy uzupełniających (m.in. pod pewnymi warunkami fundusze tworzone ze środków własnych lub obcych i zobowiązania z tytułu emisji papierów wartościowych o nieokreślonym terminie wymagalności), dokonywania pomniejszeń funduszy własnych (m.in. o brakującą kwotę rezerw celowych i zaangażowania kapitałowe w instytucjach finansowych i bankach); wyłączenie z obowiązku dokonywania niektórych pomniejszeń przez banki realizujące programy postępowania naprawczego lub przejmujące banki zagrożone upadłością, bądź likwidacją; • określenie wzajemnych relacji pomiędzy składnikami funduszy podstawowych i uzupełniających (m.in. wymóg, by fundusze uzupełniające nie przekraczały funduszy podstawowych)
Współczynnik wypłacalności i wymogi kapitałowe	Zarządzenia nr 3/98 KNB i 5/98 KNB, uchwały nr 8/98 KNB, 2/2000 KNB,	<ul style="list-style-type: none"> • uszczegółowienie zasad przypisywania wag ryzyka poszczególnym kategoriom aktywów i zobowiązań pozabilansowych (w przypadku należności o wadze ryzyka decydowała klasa zaszerzegowania danego podmiotu, w przypadku zobowiązań pozabilansowych – waga ryzyka produktu i waga ryzyka kontrahenta);

Obszar regulacji	Regulacja	Podstawowe wytyczne
	5/2001, 1/2003 KNB, 2/2004 KNB, 4/2004 KNB, 1/2007 KNB, 10/2007 KNB, 380/2008 KNF, 335/2009 KNF, 76/2010 KNF, 369/2010 KNF	<ul style="list-style-type: none"> • nowe podejście do zarządzania ryzykiem poprzez alokację kapitału na poszczególne obszary ryzyka i wprowadzenie pojęcia „wymóg kapitałowy”; wymóg kapitałowy z tytułu ryzyka kredytowego należało wyznaczyć przez wymnożenie współczynnika wypłacalności przez sumę aktywów i zobowiązań pozabilansowych ważonych ryzykiem; wymóg kapitałowy z tytułu ryzyka rynkowego mógł być wyznaczany metodą podstawową, mieszaną lub wartości zagrożonej (zastosowanie dwóch ostatnich wymagało przedłożenia organom nadzorczym opisu metody i spełnienia określonych warunków); • rozszerzenie liczby wymogów kapitałowych o nowe typy ryzyka (m.in. wprowadzenie wymogu kapitałowego z tytułu ryzyka operacyjnego); • zmiany w konstrukcji współczynnika wypłacalności: zaczęto go wyliczać w procentach, jako pomnożony przez 100 ułamek, którego licznikiem były fundusze własne powiększone o kapitał krótkoterminowy i pomniejszone o kwotę przekroczenia progno koncentracji kapitałowej (pomniejszenie to wkrótce zostało zniesione), natomiast mianownikiem – pomnożony przez 12,5 całkowity wymóg kapitałowy; całkowity wymóg kapitałowy stanowił sumę wymogów kapitałowych przewidzianych dla banków o znaczącej lub nieznaczącej skali działalności; • wprowadzenie podziału na portfel handlowy i bankowy; • określenie zasad kalkulowania kapitału krótkoterminowego; • wprowadzenie zasad korzystania z ocen zewnętrznych agencji ratingowych (Fitch Ratings, Moody's Investors Service oraz Standard and Poor's Ratings Services); • określenie zasad utrzymywania ekspozycji na przetransferowane ryzyko kredytowe (związanych z aktywami sekurytyzowanymi); • systematyczna modyfikacja (zgodnie z wytycznymi dyrektyw unijnych) zasad kalkulowania wymogów kapitałowych (zwłaszcza w odniesieniu do ekspozycji z tytułu stosowania instrumentów pochodnych oraz wykorzystywania metod zaawansowanych), definiowania portfela bankowego i handlowego oraz kalkulowania kapitału krótkoterminowego
Limity dla ryzyka walutowego	uchwały nr 5/98 KNB, 11/98 KNB, 2/2000 KNB	<ul style="list-style-type: none"> • początkowo limity otwartych pozycji walutowych określone na poziomach: <ul style="list-style-type: none"> – pozycja otwarta – 15% funduszy własnych, – globalna 30% funduszy własnych, – maksymalna 40% funduszy własnych;

Obszar regulacji	Regulacja	Podstawowe wytyczne
		<p>oraz konieczność wyznaczania pozycji walutowej transakcji indeksowanych i pozycji walutowej całkowitej;</p> <ul style="list-style-type: none"> • modyfikacja obowiązujących limitów na mocy uchwały nr 11/98 KNB: <ul style="list-style-type: none"> – pozycja walutowa indywidualna – 15% funduszy własnych banku w przypadku walut obcych wymienialnych (z wyjątkiem walut wchodzących w skład Europejskiej Unii Monetarnej; pozycje dla tych walut uwzględniano w pozycji walutowej dla euro) i 2% w przypadku walut niewymienialnych, – pozycja walutowa całkowita dla walut obcych niewymienialnych – 5% funduszy własnych, – pozycja walutowa całkowita dla wszystkich walut obcych – 30% funduszy własnych; • na mocy uchwały nr 2/2000 KNB zastąpienie limitów pozycji otwartych wymogami kapitałowymi z tytułu ryzyka walutowego
Normy płynności	uchwały nr 9/2007 KNB i 386/2008 KNF	<ul style="list-style-type: none"> • nałożenie na banki krajowe i oddziały instytucji kredytowych nadzorczych norm płynności w postaci: <ul style="list-style-type: none"> – miar płynności krótkoterminowej (luka płynności krótkoterminowej i współczynnik płynności krótkoterminowej; rekomendowane poziomy: odpowiednio co najmniej 0 i 1); miary służące do oceny stopnia pokrycia funduszy niestabilnych aktywami płynnymi, – miar płynności długoterminowej (współczynnik pokrycia aktywów niepłynnych funduszami własnymi i współczynnik pokrycia aktywów niepłynnych i aktywów o ograniczonej płynności funduszami własnymi i środkami obcymi stabilnymi; rekomendowane poziomy dla obydwu miar: co najmniej 1); miary służące ocenie stopnia finansowania aktywów niepłynnych oraz aktywów o ograniczonej płynności funduszami stabilnymi; • normy bardziej liberalne dla oddziałów instytucji kredytowych (związczą o sumie bilansowej mniejszej niż 200 mln zł) i banków krajowych o średniej sumie bilansowej mniejszej niż 200 mln zł.
Tworzenie rezerw na ryzyko związane	uchwały nr 13/98 KNB (dwukrotnie nowelizowana) i 8/1999 KNB,	<ul style="list-style-type: none"> • wprowadzenie dwóch nowych kategorii należności i zobowiązań pozabilansowych podlegających obowiązkowi tworzenia rezerw celowych (normalne i pod obserwacją); po wielu zmianach ostatecznie rezerwy ustalono na poziomie:

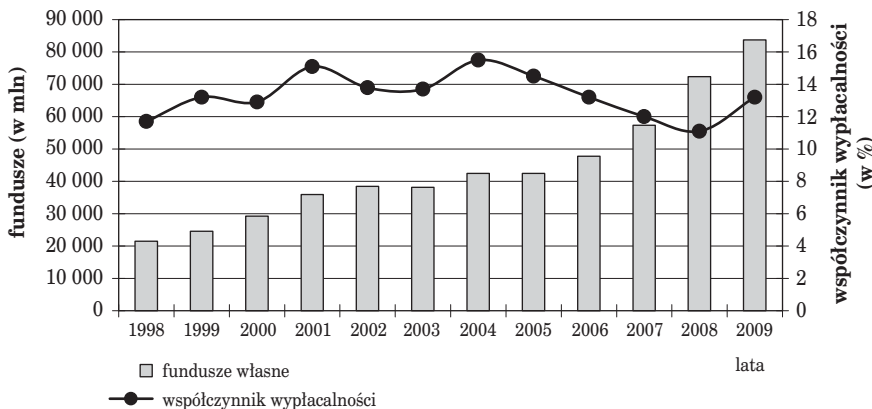
Obszar regulacji	Regulacja	Podstawowe wytyczne
z działalności banków	rozporządzenia Ministra Finansów z 10 grudnia 2001 r.; 10 grudnia 2003 r.; 16 grudnia 2008 r. (kilkukrotnie nowelizowane)	<ul style="list-style-type: none"> - 1,5% podstawy tworzenia – w przypadku ekspozycji kredytowych z tytułu pożyczek i kredytów konsumpcyjnych zakwalifikowanych do kategorii „normalne” oraz kategorii „pod obserwacją”, - 20% – w przypadku należności i zobowiązań pozabilansowych zaliczonych do kategorii „poniżej standardu”, - 50% – w przypadku należności i zobowiązań pozabilansowych zakwalifikowanych do kategorii „wątpliwe”, - 100% – w przypadku należności i zobowiązań pozabilansowych zakwalifikowanych do kategorii „stracone”; • możliwość obniżenia kwot w przypadku banków realizujących programy naprawcze lub banków podejmujących banki znajdujące się w trudnej sytuacji ekonomiczno-finansowej; • podstawa naliczania rezerwy – wartość należności lub udzielonego zobowiązania pozabilansowego, pomniejszona o wartość niektórych zabezpieczeń; • możliwość pomniejszenia wymaganego poziomu rezerw celowych na należności normalne i pod obserwacją o 25% rezerwy na ryzyko ogólne (tworzonej na podstawie Prawa bankowego)
System zarządzania ryzykiem i obowiązki informacyjne	uchwały nr 4/2007 KNB, 6/2007 KNB, 385/2008 KNF, 368/2010 KNF	<ul style="list-style-type: none"> • określenie podstawowych zasad zarządzania ryzykiem, kontroli wewnętrznej i dokonywania przeglądów procesu szacowania i utrzymywania kapitału wewnętrznego na podstawie pisemnych strategii, planów i procedur; i dokonanie w tym zakresie podziału kompetencji pomiędzy radę nadzorczą i zarząd; • zobligowanie banków do wprowadzenia systemu kontroli wewnętrznej dostosowanego do struktury organizacyjnej, obejmującego jednostki organizacyjne centrali, oddziały oraz podmioty zależne banku; • delegowanie na zarząd obowiązku zorganizowania niezależnych komórek audytu wewnętrznego, realizującego zadania określone w Prawie bankowym; • wprowadzenie dodatkowych obowiązków informacyjnych dla banków stosujących zaawansowane metody szacowania wymogów kapitałowych

Źródło: Teksty odpowiednich aktów wykonawczych wyszczególnionych w spisie bibliograficznym.

2.2. Wskaźniki bezpieczeństwa banków komercyjnych w Polsce w latach 1998–2009

W latach 1998–2009 fundusze własne banków komercyjnych systematycznie wzrastały w tempie pozwalającym na zachowanie bezpiecznego poziomu średniego współczynnika adekwatności kapitałowej (powyżej 8%). W latach 2000, 2002 i 2005–2008 współczynniki te obniżyły się (por. rysunek 3); w 2000 r. i 2002 r. było to wynikiem pogorszenia się jakości portfeli kredytowych, natomiast w latach 2005–2007 – ekspansji kredytowej postępującej na fali boomu budowlanego i wzrostu zainteresowania kredytami konsumpcyjnymi (w tym zadłużenia z tytułu kart kredytowych). Co prawda w roku 2008 tempo wzrostu kredytów w wielu bankach uległo ograniczeniu (co było m.in. rezultatem wprowadzenia Rekomendacji SII zaostřejącej zasady udzielania kredytów zabezpieczonych hipotecznie), jednak średni poziom współczynnika adekwatności kapitałowej spadł za sprawą zmian zasad wyznaczania wymogów kapitałowych na mocy uchwały 1/2007 KNB, która zobowiązała banki do utrzymywania od 1 stycznia 2008 r. dodatkowej rezerwy kapitałowej na pokrycie ryzyka operacyjnego.

Rysunek 3. Fundusze własne i średni współczynnik wypłacalności w bankach komercyjnych w Polsce w latach 1998–2009

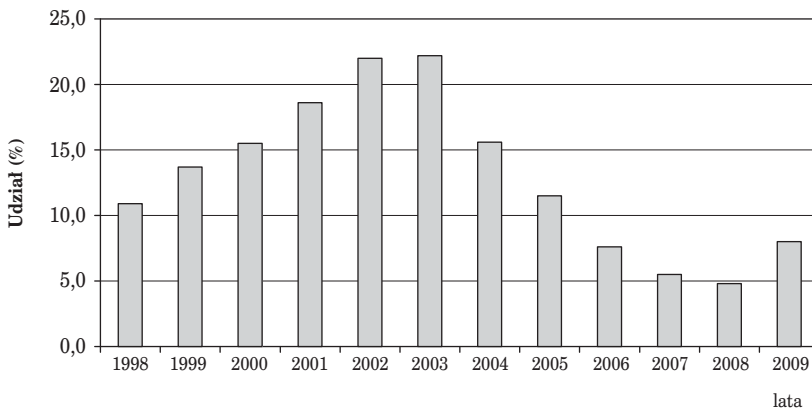


Źródło: *Sytuacja finansowa banków w 2006 r., op. cit.*, s. 64 oraz *Raport o sytuacji banków w 2009 r., op. cit.*, aneks statystyczny.

Od 1998 r. poziom ryzyka kredytowego w sektorze bankowym wzrastał (obniżenie jakości portfela kredytowego banków; por. rysunek 4), co spowodowane było m.in. spowolnieniem tempa wzrostu gospodarczego (z ok. 7% do poniżej 5%) i barierami popytu zewnętrznego (kryzys rosyjski, obniżenie dynamiki wzrostu gospodarczego w krajach Unii Europejskiej, zwłaszcza w Niemczech). Z tego względu

du wprowadzenie uchwały nr 8/1999 KNB, w której zaostrzono zasady tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków, spowodowało wzrost poziomu tworzonych rezerw celowych. Taki stan rzeczy dowiódł, że ocena ryzyka kredytowego w poprzednich okresach była zbyt liberalna, natomiast polityka kredytowa zbyt ekspansywna. W 2001 r. nastąpiło wyraźne spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego (z 4% do 1,2%), jednak banki w związku z rosnącym poziomem należności zagrożonych stosowały bardziej rygorystyczne procedury udzielania kredytów, co przełożyło się na spowolnienie dynamiki wzrostu należności nieprawidłowych w kolejnych latach. Sytuacja uległa widocznej zmianie dopiero w roku 2004, kiedy rozwojowi portfeli kredytowych w bankach towarzyszyła widoczna poprawa ich jakości³¹. Ponowny, gwałtowny wzrost udziału należności zagrożonych w portfelach banków komercyjnych nastąpił w roku 2009, jako skutek ponownego spadku aktywności gospodarczej (jedną z konsekwencji światowego kryzysu gospodarczego).

Rysunek 4. Udział należności zagrożonych w należnościach brutto od podmiotów niefinansowych w bankach komercyjnych w Polsce w latach 1998–2009



Źródło: *Sytuacja finansowa banków w 2006 r. Synteza*, NBP, Warszawa czerwiec 2007, s. 60 oraz *Raport o sytuacji banków w 2009 r.*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2010, aneks statystyczny.

W latach 1998–2009, pomimo wahań koniunktury, w wyniku udoskonalenia procesu zarządzania ryzykiem i wprowadzenia zaawansowanych norm ostrożnościowych, liczbę banków komercyjnych niespełniających podstawowych standardów bezpieczeństwa udało się zredukować praktycznie do zera. W roku 2008 spadek współczynnika wypłacalności poniżej ustawowego minimum odnotowano w 2 ban-

³¹ *Nadzór bankowy 1986–2006, op. cit.*, s. 47–48.

kach (w tym samym czasie zwiększyła się też liczba banków, w których współczynnik ten kształtował się na poziomie 8–12% kosztem grupy charakteryzującej się współczynnikiem 12–15%). W roku 2009 szybsze tempo przyrostu funduszy własnych w stosunku do tempa przyrostu aktywów spowodowało, że adekwatność kapitałowa wszystkich banków była zadowalająca (por. tabela 4).

Tabela 4. Poziom współczynnika wypłacalności w bankach komercyjnych w Polsce w latach 1998–2009

Poziom współczynnika wypłacalności (w %)	Liczba banków komercyjnych na koniec okresu					
	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Poniżej 8	8	9	7	5	6	3
Od 8 do 12	20	14	14	12	11	15
Od 12 do 15	14	9	12	13	8	12
Powyżej 15	41	45	40	39	34	28
Ogółem	83	77	73	69	59	58

Poziom współczynnika wypłacalności (w %)	Liczba banków komercyjnych na koniec okresu					
	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Poniżej 8	0	0	0	0	2	0
Od 8 do 12	12	12	12	23	29	20
Od 12 do 15	13	11	18	10	5	10
Powyżej 15	29	31	21	17	16	19
Ogółem	54	54	51	50	52	49

Źródło: *Sytuacja finansowa banków w 2006 r., op. cit.*, s. 32 i 64 oraz *Raport o sytuacji banków w 2009 r., op. cit.*, aneks statystyczny.

3. BEZPIECZEŃSTWO BANKÓW A KRYZYS FINANSOWY

3.1. Ewolucja norm ostrożnościowych po kryzysie lat 2008–2009

Konsekwencje kryzysu finansowego przyczyniły się do nowelizacji NUK, co w Europie oznaczało konieczność modyfikacji dyrektyw dotyczących zasad wyposażenia instytucji kredytowych w kapitały własne (przyjęcie dyrektyw CRD II³²

³² Terminem tym określa się trzy dyrektywy zmieniające CRD: Dyrektywę Komisji 2009/27/WE, Dyrektywę Komisji 2009/83/WE i Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/111/WE.

oraz CRD III³³). W listopadzie 2010 r. na szczycie w Seulu członkowie G-20 zatwierdzili tekst Trzeciej Umowy Kapitałowej (Basel III³⁴). Postanowienia umowy zostały przeniesione do ustawodawstwa unijnego poprzez wprowadzenie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE i rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 575/2013 (pakiet CRDIV/CRR).

W Polsce zmiany legislacyjne mające wpływ na funkcjonowanie banków, wprowadzone w latach 2009–2014, wynikały głównie z konieczności dostosowania prawa i standardów rynkowych do regulacji unijnych oraz zwiększenia przejrzystości lokalnych struktur nadzorczych. Po roku 2009 ustawa Prawo bankowe nowelizowana była wielokrotnie. Najważniejsze zmiany po ostatnim kryzysie finansowym dokonały się w 2011 r., w którym przeprowadzono cztery nowelizacje tego aktu. Zmiana z kwietnia 2011 r. wprowadziła do polskiego prawa postanowienia dyrektyw CRD II i CRD III, w tym m.in. jeden, 25% limit zaangażowania kredytowego stosowany względem pojedynczego podmiotu lub podmiotów powiązanych kapitałowo lub organizacyjnie (niezależnie od występowania lub nie powiązań tego podmiotu/tych podmiotów z bankiem). W przyjętej ustawie zrezygnowano z obowiązku wyliczania i stosowania przez banki limitów dużych zaangażowań (takie rozwiązanie wynikało z uchylecia odpowiedniego przepisu dyrektywy 2006/48). Pozostałe zmiany wynikały ze zwiększenia przejrzystości polityki wynagrodzeń stosowanej w odniesieniu do osób zajmujących w banku stanowiska kierownicze oraz zasad współpracy pomiędzy nadzorem krajowym oraz bankami centralnymi będącymi członkami Europejskiego Systemu Banków Centralnych i nadzorcami z państw członkowskich UE.

Nowelizacja Prawa bankowego z czerwca 2011 r. umożliwiła przekształcenie oddziału instytucji kredytowej funkcjonującego w Polsce w bank krajowy w formie spółki akcyjnej. Kolejne dwie (z lipca 2011 r.) wprowadziły odpowiednio możliwość nabywania przez kredytobiorcę splacającego kredyt w walucie obcej tejże waluty od dowolnego podmiotu w celu uregulowania zobowiązania oraz zwiększenie zakresu informacji przekazywanych kredytobiorcy przy kredytach walutowych lub indeksowanych i rozszerzenie katalogu czynności bankowych powierzanych przez banki podmiotom zewnętrznym (*outsourcing* bankowy) bez konieczności uzyskania zezwolenia KNF.

W związku z reorganizacją zasad funkcjonowania nadzoru nad rynkiem finansowym (przejęcie kompetencji Komisji Nadzoru Bankowego przez Komisję Nadzoru Finansowego) w 2008 r. zmianie uległy przepisy wykonawcze do ustawy Prawo bankowe oraz ustawy o rachunkowości – wydano m.in. nowe rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości banków oraz zasad

³³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/76/UE.

³⁴ *Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems*, Bank for International Settlements, Basel, December 2010.

tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków, a uchwały KNB określające zasady wyznaczania funduszy własnych i wymogów kapitałowych zastąpiono odpowiednimi uchwałami KNF bez dokonywania w nich istotnych zmian merytorycznych.

Uchwała nr 314/2009 KNF w sprawie innych pozycji bilansu banku zaliczanych do funduszy podstawowych zezwoliła na zaliczanie do funduszy podstawowych, w ciągu dwóch lat od daty wejścia w życie (14 października 2009 r.), wyemitowanych obligacji zamiennych o terminie wykupu nie krótszym niż 5 lat od daty zamknięcia emisji lub obligacji długoterminowych o terminie wykupu nie krótszym niż 10 lat i nie dłuższym niż 30 lat, które emitent będący bankiem mógł wykupić, a które obligatariuszowi przyznawały prawo wyłącznie do otrzymania oprocentowania (odpowiednio: 50% i 35% tych funduszy). W uchwale wskazano też szczegółowe kryteria, których spełnienie było wymagane przy dokonywaniu wspomnianych zaliczeń. Tego typu rozwiązania prawne były szczególnie istotne dla banków spółdzielczych, w których wartość udziałów zwykle nie ma odzwierciedlenia w liczbie głosów. W 2010 r., w wyniku konieczności dostosowania prawa polskiego do wymogów CRD II, przepisy uchwały KNF nr 314/2009 zastąpiono uchwałą nr 434/2010 KNF, ograniczając zakres instrumentów, które mogły być wliczane do funduszy własnych instytucji kredytowych: od 31 grudnia 2010 r. banki nie mogły zaliczać do funduszy podstawowych środków uzyskanych z nowych emisji obligacji zamiennych i obligacji długoterminowych. Środki pozyskane z emisji obligacji długoterminowych i uznane już za fundusze podstawowe na podstawie decyzji KNF mogły być zaliczane do funduszy podstawowych w kwotach nie większych niż 35%, 20% i 10% tych funduszy odpowiednio do końca 2020, 2030 i 2040 roku. Implementacja CRD II i CRD III dokonała się również przez przyjęcie przez KNF aktów wykonawczych wyszczególnionych w tabeli 5.

W 2012 r. dwukrotnie dokonywano zmian w uchwale nr 76/2010 (co wynikało m.in. z wydania wytycznych EBA w zakresie AMA, konieczności implementacji CRD III i utrzymania ciągłości obowiązujących norm wobec przedłużającego się procesu legislacyjnego związanego z przygotowywanym pakietem CRD IV/CRR). W nowelizacji z czerwca 2012 r. określono metodę wyznaczania kapitału krótkoterminowego oraz usystematyzowano procedury uzyskania zgody KNF na stosowanie statystycznych metod wyznaczania wymogów kapitałowych; ustalono też wagi ryzyka dla kredytów ze stwierdzoną utratą wartości, których zabezpieczenie stanowiły nieruchomości mieszkalne. Zmiana z listopada dotyczyła banków obliczających kwoty ekspozycji ważonych ryzykiem zgodnie z metodą wewnętrznych ratingów oraz stosujących zaawansowaną metodę pomiaru do obliczania wymogu kapitałowego z tytułu ryzyka operacyjnego (m.in. przesunięto z 31 grudnia 2011 r. na 31 grudnia 2013 r. termin, do którego banki te były zobowiązane utrzymywać fundusze własne na poziomie nie niższym niż 80% wymogu porównawczego obliczonego metodami standardowymi).

Tabela 5. Główne akty wykonawcze KNF implementujące przepisy CRD II i CRD III

<ul style="list-style-type: none"> • uchwała nr 76/2010 w sprawie zakresu szczegółowych zasad wyznaczania wymogów kapitałowych z tytułu poszczególnych rodzajów ryzyka (zastąpiła ona uchwałę nr 380/2008);
<ul style="list-style-type: none"> • uchwała nr 367/2010 w sprawie pomniejszych funduszy własnych banku (w której zwiększono liczbę pozycji pomniejszających fundusze podstawowe, liczbę pozycji zaliczanych do funduszy uzupełniających oraz doprecyzowano pozycje w rachunku funduszy własnych banku);
<ul style="list-style-type: none"> • uchwała nr 368/2010 w sprawie zasad ogłaszania informacji nt. adekwatności kapitałowej (rozszerzono w niej zakres ujawnianych informacji dotyczących stosowania przy wyliczaniu wymogów kapitałowych metody wartości zagrożonej oraz wykorzystywania metody zaawansowanego pomiaru do wyliczenia wymogów kapitałowych z tytułu ryzyka operacyjnego);
<ul style="list-style-type: none"> • uchwała nr 208/2011 dotycząca koncentracji zaangażowań i limitu dużych zaangażowań (umożliwiła m.in. bankom stosującym zaawansowane metody zarządzania ryzykiem kredytowym wykorzystywanie instrumentów ograniczania ryzyka kredytowego przy kalkulacji wartości ekspozycji kredytowych i wprowadziła zmiany na liście ekspozycji nie objętych limitem koncentracji zaangażowań oraz zastąpiła uchwałę KNF nr 382/2008);
<ul style="list-style-type: none"> • uchwała nr 258/2011 w sprawie zasad ustalania polityki zmiennych składników wynagrodzeń osób zajmujących stanowiska kierownicze w banku (ustalono w niej zasady kształtowania wewnętrznej polityki wynagrodzeń w bankach w taki sposób, by osoby zajmujące stanowiska kierownicze nie podejmowały nadmiernego ryzyka; w tym celu uzależniono zmienne składniki wynagrodzenia od wyników osiąganych przez dany bank, wprowadzono warunek, by co najmniej 50% zmiennych składników wynagrodzenia stanowiły akcje lub odpowiadające im tytuły własności; w ramach wymogów dotyczących zarządzania ryzykiem w banku wskazano na konieczność uwzględniania ryzyka utraty reputacji w procedurach zarządzania ryzykiem wynikającym z przeprowadzania sekurytyzacji; na mocy nowych przepisów uchylono uchwałę KNF nr 383/2008);
<ul style="list-style-type: none"> • uchwała nr 325/2011 w sprawie pomniejszych funduszy podstawowych i uzupełniających (rozszerzającą listę pozycji pomniejszających fundusze podstawowe i uchylającą uchwałę KNF nr 381/2008)

Źródło: Teksty odpowiednich uchwał KNF wyszczególnionych w spisie bibliograficznym.

W roku 2012, na mocy uchwały nr 173/2012 KNF, zmianie uległa także uchwała dotycząca limitu koncentracji zaangażowań i limitu dużych zaangażowań (w celu przygotowania polskiego sektora bankowego do wdrożenia pakietu CRD IV/CRR). Wprowadzono m.in. przepis, że w przypadku zaangażowań zabezpieczonych kwotą pieniężną, będącą własnością podmiotu dominującego lub zależnego od banku, oraz zaangażowań zabezpieczonych certyfikatami depozytowymi wyemitowanymi przez bank dominujący lub zależny, a zdeponowanymi w jednym z tych podmiotów,

wyłączenie z limitu koncentracji nie może przekraczać 75% funduszy własnych banku. W przypadku należności od jednostek samorządu terytorialnego maksymalną kwotę wyłączenia z limitu koncentracji ustalono na poziomie 80% wartości zaangażowań wobec tych jednostek. Nowelizacja umożliwiła też bankom prezentowanie na potrzeby ustalania przestrzegania limitów koncentracji zaangażowań ekspozycji z uwzględnieniem wartości przyjętych zabezpieczeń.

Proces wdrażania pakietu CRD IV/CRR do prawa polskiego dopiero się rozpoczął. Jego sprawne przeprowadzenie wymaga dokonania zmian w obowiązującej ustawie Prawo bankowe i w aktach wykonawczych. W tym celu w UKNF został przygotowany projekt nowelizacji dostosowany do regulacji europejskich, co oznacza m.in. konieczność usunięcia z ustawy przepisów, które zostały już uwzględnione w CRR. W procesie nowelizacji Prawa bankowego uwzględniono również przepisy przygotowywanej ustawy o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym (wprowadzającej m.in. przepisy CRD IV dotyczące buforów kapitałowych: zabezpieczającego, antycyklicznego, globalnych instytucji o znaczeniu systemowym, innych instytucji o znaczeniu systemowym oraz ryzyka systemowego). Wdrożenie CRR nakłada też na nadzorcę obowiązek określenia szczegółowych zasad wygaszania niektórych instrumentów zaliczanych do funduszy własnych. Zmian należy oczekiwać także w obszarze obowiązujących banki standardów płynnościowych³⁵. Regulacje płynnościowe zaczną w Europie obowiązywać po upływie okresu dostosowawczego (krótkoterminowa norma płynności LCR od 2015 r., natomiast norma długoterminowa NSFR od 2018 r.). W Polsce na początku 2015 r. KNF przyjęła natomiast rekomendację P³⁶ dostosowaną do aktualnych wytycznych Komitetu Bazylejskiego, która powinna zostać wdrożona do końca 2015 r.

3.2. Wskaźniki bezpieczeństwa banków komercyjnych w Polsce w latach 2010–2014

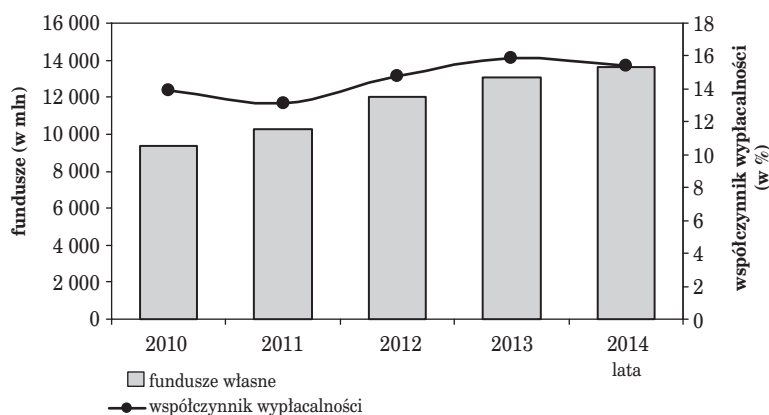
W latach 2010–2014 współczynnik wypłacalności w bankach komercyjnych w Polsce kształtował się w granicach 13,1–15,9%, a więc jego poziom wyraźnie przekraczał minimum regulacyjne (zob. rysunek 5). W 2010 r. relatywnie wysoki wzrost funduszy własnych połączony z umiarkowanym tempem wzrostu wymogów kapitałowych spowodował nadwyżkę funduszy własnych nad całkowitym wymogiem kapitałowym i wzrost średniego współczynnika wypłacalności banków komercyjnych z 13,2% do 13,9%. W 2011 r., na skutek powiększenia się całkowi-

³⁵ Obowiązująca regulacja płynnościowa (uchwała KNF nr 386/2008) jest kierunkowo zgodna z postanowieniami pakietu CRD IV/CRR, jednak pomiędzy regulacjami polskimi a europejskimi występują pewne różnice dotyczące zasad klasyfikacji poszczególnych pozycji bilansowych, przy czym normy europejskie są bardziej restrykcyjne.

³⁶ Uchwała nr 59/2015 KNF z dnia 10 marca 2015 r. w sprawie wydania Rekomendacji P dotyczącej zarządzania ryzykiem płynności finansowej banków, Dz.Urz. KNF z 2015 r., poz. 14.

tego wymogu kapitałowego (głównie z tytułu ryzyka kredytowego, co było spowodowane ekspansją kredytową oraz wzrostem wartości kredytów walutowych w wyrażeniu złotowym po osłabieniu złotego), współczynnik wypłacalności spadł do 13,1%. Zgodnie z rekomendacją EBA, KNF wystosował w 2011 r. do banków pismo, w którym zalecał utrzymywanie tej podstawowej miary adekwatności kapitałowej na poziomie nie niższym niż 12%, a współczynnika Tier 1 – na poziomie nie niższym niż 9%. Ponadto w 2012 r. Przewodniczący KNF, mając na uwadze ryzyko zakumulowane w bilansach banków, jak też trudne uwarunkowania zewnętrzne, określił zasady, jakimi banki powinny się kierować przy podziale zysków za 2011 r. W odpowiedzi na wspomniane zalecenia banki komercyjne przeznaczyły w 2012 r. na zasilenie funduszy własnych 70% wypracowanych zysków, a ich baza kapitałowa uległa wyraźnemu wzmocnieniu. W systemie znacząco wzrosły też współczynniki

Rysunek 5. Fundusze własne i średni współczynnik wypłacalności w bankach komercyjnych w Polsce w latach 2010–2014*



* Dane na koniec września.

Źródło: *Raport o sytuacji banków w 2010 r. [2012 r., 2013 r., okresie I–IX 2014 r.]*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2011 [2013, 2014, 2014], s. 70 [s. 27, s. 25 i 26, s. 4 i 12] oraz *Analiza sytuacji bankowego sektora spółdzielczego, w tym funduszy własnych, w 2012 r. oraz informacja o przebiegu prac nad możliwymi modelami działania zrzeczeń w kontekście Dyrektywy CRD IV oraz Rozporządzenia CRR*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa czerwiec 2013 r., Załącznik nr 5, s. 4; *Informacja o sytuacji banków spółdzielczych i zrzeczających w 2013 r. [III kwartale 2014 r.]*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa kwiecień 2014 r. [grudzień 2014], s. 76 [s. 27].

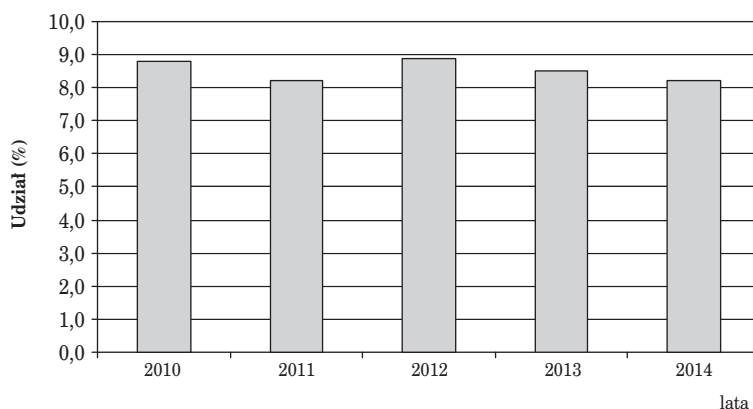
bezpieczeństwa: średni współczynnik wypłacalności był równy 14,8%, a współczynnik Tier 1 – 13,1%. W 2013 r. zwiększenie funduszy własnych banków komercyjnych wynikało z zasilenia ich częścią zysków za 2012 r. (na zwiększenie funduszy przeznaczono 50% zysków), zaliczenia do funduszy własnych części zweryfikowa-

nych zysków wypracowanych w 2012 r. oraz sprzedaży udziałów w innych bankach (a więc zmniejszenia pozycji pomniejszających fundusze własne). W efekcie wskaźniki bezpieczeństwa również się zwiększyły: średni współczynnik wypłacalności ukształtował się na poziomie 15,9%, a współczynnik Tier 1 – 14,3%. W pierwszych trzech kwartałach 2014 r. odnotowano dalszy wzrost funduszy własnych, skutkiem czego średni współczynnik wypłacalności osiągnął wartość 15,4%, a współczynnik kapitału podstawowego Tier 1 – 14,2%. Przeprowadzone przez NBP w 2014 r. testy warunków skrajnych, obejmujące szok makroekonomiczny, rynkowy i płynności wykazały, że odporność banków komercyjnych na szoki jest wysoka: większość instytucji pozytywnie przeszła testy, zachowując nadwyżkę funduszy regulacyjnych pozwalających na spełnienie odpowiednich kryteriów adekwatności kapitałowej i dalszy rozwój działalności.

W latach 2010–2014, pomimo wyraźnie odczuwalnych skutków kryzysu finansowego w postaci m.in. pogorszenia sytuacji na rynku pracy, jakość portfela kredytowego banków, w tym banków komercyjnych, pozostawała stabilna (por. rysunek 6). W 2010 r. w portfelach banków doszło do przyrostu kredytów zagrożonych, tempo zjawiska było jednak niższe niż w 2009 r. i dodatkowo uległo spowolnieniu w ciągu roku. Źródłem przyrostu były głównie kredyty konsumpcyjne udzielone przez podmioty, które w minionych okresach realizowały agresywne strategie w obszarze *consumer finance* (małe i średnie banki). W kolejnych latach źródłem przyrostu należności zagrożonych pozostawały różne grupy kredytów: w 2011 r. – mieszkaniowe, w 2012 r. – dla sektora przedsiębiorstw, w 2013 r. – mieszkaniowe. W 2014 r. odnotowano natomiast poprawę jakości zasadniczo wszystkich kredytów; obraz sytuacji nie był jednak jednorodny, gdyż w niektórych bankach zaobserwowano pogorszenie jakości portfela kredytowego. Stabilizacji sytuacji w latach 2010–2014 sprzyjało środowisko relatywnie niskich stóp procentowych, ożywienie gospodarcze po kryzysie oraz wzmocnienie procedur kredytowych. Prócz czynników fundamentalnych, stosunkowo dobrą jakość portfela kredytowego determinowały zdarzenia o charakterze jednorazowym (sprzedaż części portfela „złych kredytów”, zmiany w polityce rachunkowości niektórych banków) oraz – szczególnie w latach 2011–2012 – silna samoregulacja banków przejawiająca się bardziej selektywną polityką kredytową (wzrost awersji do ryzyka). UKNF zwracał jednak wielokrotnie uwagę na potencjalne źródła ryzyka w portfelu kredytów mieszkaniowych, jak znaczący udział tych kredytów w bilansach banków, wysoki udział kredytów walutowych, wysokie LtV części portfela, ograniczona płynność nieruchomości, problemy społeczne i prawne związane z realizacją zabezpieczeń.

W latach 2010–2014 wszystkie banki posiadały fundusze przekraczające ustawowe minimum (por. tabela 6). W okresie 2012–2014 wyraźnie dostrzegalny był wzrost udziału w aktywach sektora banków o współczynniku wypłacalności przekraczającym 12%, który był skutkiem wprowadzenia przez KNF rekomendacji dla banków dostosowanej do zaleceń EBA, dotyczącej zalecanych poziomów wskaźników bezpieczeństwa.

Rysunek 6. Udział należności zagrożonych w należnościach brutto od sektora niefinansowego w sektorze bankowym* w Polsce w latach 2010–2014**



* W latach 2010–2014 w dostępnych publikacjach nie wyróżniono wskaźników dla banków komercyjnych i spółdzielczych.

** Dane na koniec września.

Źródło: *Raport o sytuacji banków w 2012 r. [2013 r., okresie I–IX 2014 r.]*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2013 [2014, 2014], s. 72 [s. 61, s. 31].

Tabela 6. Rozkład aktywów krajowych banków komercyjnych według współczynnika wypłacalności (jako % sumy aktywów)

Lata	Współczynnik wypłacalności (w %)								
	< 0,0	0–4	4–8	8–9	9–10	10–11	11–12	12–16	> 16
2010	0,0	0,0	0,0	0,0	7,8	6,4	20,6	37,2	28,0
2011	0,0	0,0	0,0	1,5	7,1	8,6	29,7	39,7	13,4
2012	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	2,4	5,6	51,8	39,9
2013	0,0	0,0	0,0	1,6	0,0	0,0	3,9	57,1	37,3
2014*	0,0	0,0	0,0	0,0	1,4	0,0	0,0	69,0	29,6

* Dane na koniec września.

Źródło: *Raport o stabilności systemu finansowego. Grudzień 2011 r. [grudzień 2012 r., grudzień 2013 r., styczeń 2015 r.]*, NBP, Warszawa 2011 [2012, 2013, 2015], s. 65 [s. 67, s. 85, s. 64].

PODSUMOWANIE

Proces przemian systemowych, których efektem jest funkcjonowanie w Polsce kilkudziesięciu konkurujących ze sobą podmiotów, rozpoczął się wraz z opracowaniem i rozpoczęciem wdrażania w marcu 1987 r. reformy bankowej. Równole-

gle z procesami przekształceń własnościowych i procesami restrukturyzacyjnymi, w polskim systemie bankowym dokonywały się niezbędne zmiany prawne zmierzające do harmonizacji ustawodawstwa wewnętrznego z normami unijnymi, wynikające z podpisania przez Polskę Układu Europejskiego, przystąpienia naszego kraju do OECD, a następnie do UE. Członkostwo w UE oznaczało konieczność przyjęcia standardów sformułowanych przez Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego.

Pomimo że od momentu wprowadzenia reform wartość funduszy własnych banków komercyjnych systematycznie rosła, zbyt liberalne zasady ostrożnościowe w pierwszym okresie transformacji sprawiły, że w latach 1993–1997 znaczną część banków komercyjnych charakteryzował współczynnik wypłacalności niższy niż 8%. Jednocześnie zdecydowana większość banków nie spełniających wymogu adekwatności kapitałowej była technicznie niewypłacalna. Od 1997 r. działaniom restrukturyzacyjnym towarzyszyły pogłębione zmiany legislacyjne w sferze norm ostrożnościowych, skutkiem czego w latach 1998–2009 fundusze własne banków komercyjnych wzrastały w tempie pozwalającym na zachowanie bezpiecznego poziomu średniego współczynnika adekwatności kapitałowej i wyeliminowanie banków komercyjnych nie spełniających podstawowych standardów bezpieczeństwa. Taki stan rzeczy udało się osiągnąć pomimo wahań koniunktury i spadku popytu zewnętrznego; niestety, wspomniane czynniki sprawiły, że w latach 1998–2003 poziom ryzyka kredytowego w sektorze bankowym wzrastał. Sytuacja uległa widocznej zmianie dopiero w roku 2004, kiedy rozwojowi portfeli kredytowych w bankach towarzyszyła widoczna poprawa ich jakości (efekt zastosowania zaostrzonych procedur kredytowych). Ponowny gwałtowny wzrost udziału należności zagrożonych w portfelach banków komercyjnych nastąpił w roku 2009, głównie w wyniku spadku aktywności gospodarczej.

W latach 2010–2014, pomimo wyraźnie odczuwalnych skutków kryzysu finansowego, jakość portfela kredytowego banków pozostawała stabilna, a wszystkie banki posiadały fundusze przekraczające ustawowe minimum. W latach 2012–2014 wyraźnie dostrzegalny był też wzrost udziału w aktywach sektora banków o współczynniku wypłacalności przekraczającym 12%, stanowiący skutek wprowadzenia przez KNF rekomendacji dotyczącej poziomów współczynnika wypłacalności i wskaźnika Tier 1. Przeprowadzone przez NBP w 2014 r. testy warunków skrajnych wykazały dużą odporność banków komercyjnych w Polsce na szoki. Taki stan rzeczy wynika jednak nie tylko z implementacji rygorystycznych standardów ostrożnościowych, ale również z przyjętego modelu pośrednictwa: większość banków komercyjnych w Polsce to banki uniwersalne, o niskim poziomie specjalizacji, w niewielkim stopniu angażujące się w ryzykowne instrumenty, które wywołały efekt zarażania w czasie ostatniego kryzysu finansowego. Zdaniem UKNF, potencjalne źródło różnych rodzajów ryzyka stanowią jednak – pomimo relatywnie wysokiej jakości – kredyty mieszkaniowe, o czym decydują takie czynniki jak znaczący

udział tych kredytów w bilansach banków³⁷, wysoki udział w tej grupie kredytów walutowych, wysokie LtV części portfela (zwłaszcza w przypadku kredytów nominowanych w CHF), ograniczona płynność nieruchomości oraz problemy społeczne i prawne związane z realizacją zabezpieczeń³⁸. Zdaniem niektórych, kredyty te mogą w przyszłości nie tylko generować straty pojedynczych instytucji bankowych, ale również zagrozić stabilności monetarnej i finansowej³⁹.

Streszczenie

W procesie zarządzania ryzykiem w bankach bardzo istotną funkcję pełnią rozwiązania regulacyjne, określające standardy w zakresie pomiaru ryzyka i odpowiedniego kształtowania bazy kapitałowej. W krajach przechodzących transformację ustrojową zmiany regulacyjne następują zwykle stopniowo, w taki sposób, by ich tempo i zakres dostosowane były do dokonujących się równocześnie przekształceń strukturalnych, a czasami stosunkowo gwałtownie. Cele artykułu to usystematyzowanie procesu zmian najważniejszych norm ostrożnościowych w polskim systemie bankowym w latach 1989–2014, w przededniu wprowadzenia regulacji wewnętrznych implementujących postanowienia III Bazylejskiej Umowy Kapitałowej oraz próba odpowiedzi na pytanie, jaki był wpływ zaostrzania norm regulacyjnych i oddziaływania pewnych negatywnych czynników zewnętrznych na bezpieczeństwo banków komercyjnych w Polsce.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo banków, fundusze własne, należności zagrożone, normy ostrożnościowe, współczynnik wypłacalności

Abstract

In the process of risk management in banks, the following are very important: regulatory solutions, defining standards for risk measurement and proper

³⁷ Co prawda stosunek kredytów mieszkaniowych do PKB w Polsce (ponad 20%) jest niższy niż wynosi średnia unijna (42,9%), jednak udział tych kredytów w aktywach banków znacznie przewyższa średnią dla UE wynoszącą 12,3% (por. B. Kochański, *Kredyty mieszkaniowe a stabilność gospodarstwa – polska perspektywa*, <http://www.pte.pl/kongres/referaty/Kocha%C5%84ski%20B%C5%82a%C5%BCej/Kocha%C5%84ski%20B%C5%82a%C5%BCej%20-%20KREDYTY%20MIESZKANIOWE%20A%20STABILNO%C5%9A%C4%86%20GOSPODARZA%20%E2%80%93%20POLSKA%20PERSPEKTYWA.pdf> (dostęp: 12.04.2015).

³⁸ *Raport o sytuacji banków w okresie I–IX 2014 r.*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2014, s. 8.

³⁹ B. Kochański, *Kredyty...*, *op. cit.*

development of the capital base. In transition countries, regulatory changes usually occur gradually, in such a way that their pace and scope are adjusted to structural reforms, but sometimes radically. The objectives of this article are to systematize the process of change of the most important prudential norms in the Polish banking system in the years 1989–2014, just before the introduction of internal regulations implementing the Basel III Capital Accord, and an attempt to answer the question what was the impact of tightening regulatory standards and the impact of certain negative external factors on the safety of commercial banks in Poland.

Key words: capital adequacy ratio, own funds, non-performing loans, prudential regulations, the safety of commercial banks

Bibliografia

Publikacje zwarte

Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems, Bank for International Settlements, Basel, December 2010.

Grzybowski M., *Wytuczne polityki kredytowej wydawane przez Prezesa NBP w latach 1983–1986*, „Finanse”, 4/1987.

Informacja o stosowanych przez Narodowy Bank Polski podstawowych zasadach dopuszczania do działalności bankowej i nadawania upoważnień dewizowych, Warszawa 21 maja 1993 r.

Jurkowska A.M., *Tworzenie banków w Polsce przez kapitał zagraniczny*, „Bank i Kredyt”, 10/1998.

Kochański B., *Kredyty mieszkaniowe a stabilność gospodarcza – polska perspektywa*, <http://www.pte.pl/kongres/referaty/Kocha%20B%20C%2082a%20C%20BCej/Kocha%20B%20C%2082a%20C%20BCej%20-%20KREDYTY%20MIESZKANIOWE%20A%20STABILNO%20C%209A%20C%2086%20GOSPODARCZA%20%20E2%2080%2093%20POLSKA%20PERSPEKTYWA.pdf> (dostęp: 12.04.2015).

Nadzór bankowy 1986–2006, Narodowy Bank Polski.

Raport o sytuacji banków w 2009 r. [2010 r., 2012 r., 2013 r., okresie I–IX 2014 r.], Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2010 [2011, 2013, 2014, 2014].

Analiza sytuacji bankowego sektora spółdzielczego, w tym funduszy własnych, w 2012 r. oraz informacja o przebiegu prac nad możliwymi modelami działania zrzeczeń w kontekście Dyrektywy CRD IV oraz Rozporządzenia CRR, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa czerwiec 2013 r.

Informacja o sytuacji banków spółdzielczych i zrzeczających w 2013 r. [III kwartale 2014 r.], Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa kwiecień 2014 r. [grudzień 2014].

Raport o stabilności systemu finansowego. Grudzień 2011 r. [grudzień 2012 r., grudzień 2013 r., styczeń 2015 r.], NBP, Warszawa 2011 [2012, 2013, 2015].

Stolarski I., *Zasady licencjonowania banków*, cz. I, „Przegląd Podatkowy”, Nr 6/1995.

Sytuacja finansowa banków w 1999 r. Synteza, Narodowy Bank Polski, Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego, Warszawa kwiecień 1999 r.

Sytuacja finansowa banków w 2006 r. Synteza, NBP, Warszawa czerwiec 2007 r.

Transformacja bankowości polskiej w latach 1988–1995. Studium monograficzno-porównawcze, red. W. Baka, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 1997.

Wiśnicka-Hańcza M., *Państwowy nadzór nad działalnością banków*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecznych, Nr 145, listopad 1993 r.

Akty prawne

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 grudnia 2001 r. w sprawie zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków, Dz.U. z 2001 r. Nr 149 z późn. zm.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 grudnia 2003 r. w sprawie zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków, Dz.U. z 2003 r. Nr 218, poz. 2147 z późn. zm.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 sierpnia 2008 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości banków, Dz.U. z 2008 r. Nr 161, poz. 1002.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków, Dz.U. z 2008 r. Nr 235 z późn. zm.

Uchwała nr 3/98 KNB z dnia 30 czerwca 1998 r. w sprawie innych pozycji bilansu banku zaliczanych do funduszy uzupełniających banku oraz warunków i trybu ich zaliczenia, a także pozycji bilansu banku podlegających potrąceniu przy wyliczaniu jego funduszy własnych, Dz.Urz. NBP z 1998 r. Nr 15, poz. 32 i Nr 19, poz. 41.

Uchwała nr 5/98 KNB z dnia 30 czerwca 1998 r. w sprawie ustalenia norm dopuszczalnego ryzyka walutowego w działalności banków, Dz.Urz. NBP z 1998 r. Nr 15, poz. 33.

Uchwała nr 8/98 Komisji Nadzoru Bankowego z dnia 5 sierpnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania wysokości funduszy własnych banków należących do bankowej grupy kapitałowej lub grupy bankowej dla potrzeb stosowania norm i granic określonych ustawą – Prawo bankowe, innych pozycji bilansu banku zaliczanych do funduszy uzupełniających banku oraz warunków i trybu ich zaliczenia, a także pozycji bilansu banku podlegających potrąceniu przy wyliczaniu jego funduszy własnych, Dz.Urz. NBP z 1998 r. Nr 19, poz. 43.

Uchwała nr 9/98 KNB z dnia 5 sierpnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad wyposażenia banków spółdzielczych w kapitał założycielski, Dz.Urz. NBP z 1998 r. Nr 19, poz. 44.

Uchwała nr 10/98 KNB z dnia 5 sierpnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad wnoszenia kapitału założycielskiego banku w formie spółki akcyjnej i banków państwowych, Dz.Urz. NBP z 1998 r. Nr 19, poz. 45.

Uchwała nr 11/98 KNB z dnia 14 października 1998 r. w sprawie ustalenia norm dopuszczalnego ryzyka walutowego w działalności banków, Dz.Urz. NBP z 1998 r. Nr 24, poz. 54.

Uchwała nr 13/98 KNB z dnia 22 grudnia 1998 r. w sprawie zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków, Dz.Urz. NBP z 1998 r. Nr 29, poz. 65, z 1999 r. Nr 7, poz. 11 i Nr 23, poz. 39 z późn. zm.

Uchwała nr 8/1999 KNB z dnia 22 grudnia 1999 r. w sprawie zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków, Dz.Urz. NBP z 1999 r. Nr 26, poz. 43.

Uchwała nr 2/2000 KNB z dnia 8 listopada 2000 r. w sprawie ustalenia normy dopuszczalnego ryzyka walutowego w działalności banków, Dz.Urz. NBP z 2000 r. Nr 15, poz. 27.

Uchwała nr 5/2001 KNB z dnia 12 grudnia 2001 r. w sprawie zakresu i szczegółowych zasad wyznaczania wymogów kapitałowych z tytułu poszczególnych rodzajów ryzyka, w tym z tytułu przekroczenia limitów koncentracji wierzytelności, sposobu i szczegółowych zasad obliczania współczynnika wypłacalności banku, z uwzględnieniem powiązań banków z innymi podmiotami zależnymi lub działającymi w tym samym holdingu, oraz określenia dodatkowych pozycji bilansu banku ujmowanych łącznie z funduszami własnymi w rachunku adekwatności kapitałowej oraz zakresu i sposobu ich wyznaczania, Dz.Urz. NBP z 2001 r. Nr 22, poz. 43, z 2003 r. Nr 11, poz. 16, z 2004 r. Nr 8, poz. 16 z późn. zm.

Uchwała nr 6/2001 KNB z dnia 12 grudnia 2001 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad ustalania wysokości funduszy własnych banków należących do bankowej grupy kapitałowej dla potrzeb stosowania norm i granic określonych ustawą – Prawo bankowe, wysokości, szczegółowego zakresu i warunków pomniejszenia funduszy podstawowych banku, innych pozycji bilansu banku zaliczanych do funduszy uzupełniających banku, wysokości i warunków ich zaliczania, innych pomniejszeń funduszy własnych banku, wysokości i warunków pomniejszenia o nie funduszy własnych oraz uwzględniania powiązań banków z innymi podmiotami zależnymi lub działającymi w tym samym holdingu przy określaniu sposobu obliczania funduszy własnych, Dz.Urz. NBP z 2001 r. Nr 22, poz. 44..

Uchwała nr 4/2004 KNB z dnia 8 września 2004 r. w sprawie zakresu i szczegółowych zasad wyznaczania wymogów kapitałowych z tytułu poszczególnych rodzajów ryzyka oraz zakresu stosowania metod statystycznych i warunków, których spełnienie umożliwi uzyskanie zgody na ich stosowanie, sposobu i szczegółowych zasad obliczania współczynnika wypłacalności banku, zakresu i sposobu uwzględniania działania banków w holdingach w obliczaniu wymogów kapitałowych i współczynnika wypłacalności oraz określenia dodatkowych pozycji bilansu banku ujmowanych łącznie z funduszami własnymi w rachunku adekwatności kapitałowej oraz zakresu, sposobu i warunków ich wyznaczania, Dz.Urz. NBP z 2004 r. Nr 15, poz. 25.

Uchwała nr 5/2004 KNB z dnia 8 września 2004 r. w sprawie wysokości, warunków i zakresu pomniejszania funduszy własnych banku o zaangażowania kapitałowe w in-

stytucje finansowe, instytucje kredytowe, banki i zakłady ubezpieczeń oraz zakresu i sposobu uwzględniania działania banków w holdingach przy określaniu sposobu obliczania funduszy własnych, Dz.Urz. NBP z 2004 r. Nr 15, poz. 26.

Uchwała nr 1/2007 KNB z dnia 13 marca 2007 r. w sprawie zakresu i szczegółowych zasad wyznaczania wymogów kapitałowych z tytułu poszczególnych rodzajów ryzyka, w tym zakresu i warunków stosowania metod statystycznych oraz zakresu informacji załączanych do wniosków o wydanie zgody na ich stosowanie, zasad i warunków uwzględniania umów przelewu wierzytelności, umów o subpartycypację, umów o kredytowy instrument pochodny oraz innych umów niż umowy przelewu wierzytelności i umowy o subpartycypację, na potrzeby wyznaczania wymogów kapitałowych, warunków, zakresu i sposobu korzystania z ocen nadawanych przez zewnętrzne instytucje oceny wiarygodności kredytowej oraz agencji kredytów eksportowych, sposobu i szczegółowych zasad wyznaczania współczynnika wypłacalności oraz określenia dodatkowych pozycji bilansu banku ujmowanych łącznie z funduszami własnymi w rachunku adekwatności kapitałowej oraz zakresu, sposobu i warunków ich zaliczania, Dz.Urz. NBP z 2007 r. Nr 2, poz. 3.

Uchwała nr 2/2007 KNB z dnia 13 marca 2007 r. w sprawie innych pomniejszeń funduszy podstawowych, ich wysokości, zakresu i warunków pomniejszania o nie funduszy podstawowych banku, innych pozycji bilansu banku zaliczanych do funduszy uzupełniających, ich wysokości, zakresu i warunków ich zaliczania do funduszy uzupełniających banku, pomniejszeń funduszy uzupełniających, ich wysokości, zakresu i warunków pomniejszania o nie funduszy uzupełniających banku; oraz zakresu i sposobu uwzględniania działania banków w holdingach w obliczaniu funduszy własnych, Dz.Urz. NBP z 2007 r. Nr 3, poz. 4.

Uchwała nr 4/2007 KNB z dnia w sprawie szczegółowych zasad funkcjonowania systemu zarządzania ryzykiem i systemu kontroli wewnętrznej oraz szczegółowych warunków szacowania przez banki kapitału wewnętrznego i dokonywania przeglądów procesu szacowania i utrzymywania kapitału wewnętrznego, Dz.Urz. NBP z 2007 r. Nr 3, poz. 6.

Uchwała nr 6/2007 KNB z dnia 13 marca 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad i sposobu ogłaszania przez banki informacji o charakterze jakościowym i ilościowym dotyczących adekwatności kapitałowej oraz zakresu informacji podlegających ogłaszaniu, Dz.Urz. NBP z 2007 r. Nr 3, poz. 8.

Uchwała nr 9/2007 KNB z dnia 13 marca 2007 r. w sprawie ustalenia wiążących banki norm płynności, Dz.Urz. NBP z 2007 r. Nr 3, poz. 11.

Uchwała nr 10/2007 KNB z dnia 6 czerwca 2007 r. w sprawie określenia ocen wiarygodności kredytowej nadawanych przez zewnętrzne instytucje oceny wiarygodności kredytowej, z których bank może korzystać w celu ustalenia wymogów kapitałowych i zakresu korzystania z tych ocen oraz ich powiązania ze stopniami jakości kredytowej, Dz.Urz. NBP z 2007 r. Nr 6, poz. 16.

Uchwała nr 380/2008 KNF z dnia 17 grudnia 2008 r. w sprawie zakresu i szczegółowych zasad wyznaczania wymogów kapitałowych z tytułu poszczególnych rodzajów ryzyka, w tym zakresu i warunków stosowania metod statystycznych oraz zakresu informacji załączanych do wniosków o wydanie zgody na ich stosowanie, zasad i warunków uwzględniania umów przelewu wierzytelności, umów o subpartycypację, umów o kredytowy instrument pochodny oraz innych umów niż umowy przelewu wierzytelności i umowy o subpartycypację, na potrzeby wyznaczania wymogów kapitałowych, warunków, zakresu i sposobu korzystania z ocen nadawanych przez zewnętrzne instytucje oceny wiarygodności kredytowej oraz agencji kredytów eksportowych, sposobu i szczegółowych zasad obliczania współczynnika wypłacalności banku, zakresu i sposobu uwzględniania działania banków w holdingach w obliczaniu wymogów kapitałowych i współczynnika wypłacalności oraz określenia dodatkowych pozycji bilansu banku ujmowanych łącznie z funduszami własnymi w rachunku adekwatności kapitałowej oraz zakresu, sposobu i warunków ich wyznaczania, Dz.Urz. KNF z 2008 r. Nr 8, poz. 34 i z 2009 r. Nr 6, poz. 22 z późn. zm.

Uchwała nr 381/2008 KNF z dnia 17 grudnia 2008 r. w sprawie innych pomniejszych funduszy podstawowych, ich wysokości, zakresu i warunków pomniejszania o nie funduszy podstawowych banku, innych pozycji bilansu banku zaliczanych do funduszy uzupełniających, ich wysokości, zakresu i warunków ich zaliczania do funduszy uzupełniających banku, pomniejszych funduszy uzupełniających, ich wysokości, zakresu i warunków pomniejszania o nie funduszy uzupełniających banku; oraz zakresu i sposobu uwzględniania działania banków w holdingach w obliczaniu funduszy własnych, Dz.Urz. KNF z 2008 r. Nr 8, poz. 35 i z 2010 r. Nr 8, poz. 36 z późn. zm.

Uchwała nr 385/2008 KNF z dnia 17 grudnia 2008 r. w sprawie szczegółowych zasad i sposobu ogłaszania przez bank informacji o charakterze jakościowym i ilościowym dotyczących adekwatności kapitałowej oraz zakresu informacji podlegających ogłoszeniu, Dz.Urz. KNF z 2008 r. Nr 8, poz. 39 i z 2010 r. Nr 8, poz. 37.

Uchwała nr 386/2008 KNF z dnia 17 grudnia 2008 r. w sprawie ustalenia wiążących banki norm płynności, Dz.Urz. KNF z 2008 r. Nr 8, poz. 40.

Uchwała nr 314/2009 KNF z dnia 14 października 2009 r. w sprawie innych pozycji bilansu banku zaliczanych do funduszy podstawowych banku, ich wysokości, zakresu i warunków ich zaliczania do funduszy podstawowych banku, Dz.Urz. KNF z 2009 r. Nr 1, poz. 8.

Uchwała nr 76/2010 KNF z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie zakresu i szczegółowych zasad wyznaczania wymogów kapitałowych z tytułu poszczególnych rodzajów ryzyka, Dz.Urz. KNF z 2010 r. Nr 2, poz. 11 i z 2010 r. Nr 8, poz. 38 z późn. zm.

Uchwała nr 368/2010 KNF z dnia 12 października 2010 r. zmieniająca uchwałę Komisji Nadzoru Finansowego w sprawie szczegółowych zasad i sposobu ogłaszania przez bank informacji o charakterze jakościowym i ilościowym dotyczących adekwatności kapitałowej oraz zakresu informacji podlegających ogłoszeniu, Dz.Urz. KNF z 2010 r., Nr 8, poz. 37.

- Uchwała nr 434/2010 KNF z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie innych pozycji bilansu banku zaliczanych do funduszy podstawowych banku, ich wysokości, zakresu i warunków ich zaliczania do funduszy podstawowych banku, Dz.Urz. KNF z 2011 r. Nr 1, poz. 1.
- Uchwała nr 208/2011 KNF z dnia 22 sierpnia 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad i warunków uwzględniania zaangażowań przy ustalaniu przestrzegania limitu koncentracji zaangażowań i limitu dużych zaangażowań, Dz.Urz. KNF z 2011 r. Nr 9, poz. 34 z późn. zm.
- Uchwała nr 258/2011 KNF z dnia 4 października 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad funkcjonowania systemu zarządzania ryzykiem i systemu kontroli wewnętrznej oraz szczegółowych warunków szacowania przez banki kapitału wewnętrznego i dokonywania przeglądów procesu szacowania i utrzymywania kapitału wewnętrznego oraz zasad ustalania polityki zmiennych składników wynagrodzeń osób zajmujących stanowiska kierownicze w banku, Dz.Urz. KNF z 2011 r. Nr 11, poz. 42.
- Uchwała nr 325/2011 KNF z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie innych pomniejszych funduszy podstawowych, ich wysokości, zakresu i warunków pomniejszania o nie funduszy podstawowych banku, innych pozycji bilansu banku zaliczanych do funduszy uzupełniających, ich wysokości, zakresu i warunków ich zaliczania do funduszy uzupełniających banku, pomniejszeń funduszy uzupełniających, ich wysokości, zakresu i warunków pomniejszania o nie funduszy uzupełniających banku oraz zakresu i sposobu uwzględniania działania banków w holdingach w obliczaniu funduszy własnych, Dz.Urz. KNF z 2011 r. Nr 13, poz. 49.
- Uchwała nr 59/2015 KNF z dnia 10 marca 2015 r. w sprawie wydania Rekomendacji P dotyczącej zarządzania ryzykiem płynności finansowej banków, Dz.Urz. KNF z 2015 r., poz. 14.
- Ustawa z dnia 26 lutego 1982 r. Prawo bankowe, Dz.U. z 1989 r. Nr 7, poz. 56.
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. Prawo bankowe, Dz.U. z 1989 r. Nr 4, poz. 21.
- Ustawa z dnia 14 lutego 1992 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe i niektórych innych ustaw, Dz.U. z 1992 r. Nr 20, poz. 78.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 1992 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe i niektórych innych ustaw, Dz.U. z 1992 r. Nr 6, poz. 29.
- Ustawa z dnia 4 lipca 1992 r. o ratyfikacji Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, sporządzonego w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 r., Dz.U. Nr 60, poz. 302.
- Ustawa z dnia 3 lutego 1993 r. o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków, Dz.U. z 1993 r. Nr 18, poz. 82.
- Ustawa z dnia 28 maja 1994 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, Dz.U. z 1994 r. Nr 87, poz. 406.
- Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, Dz.U. z 1994 r. Nr 121, poz. 591, art. 37, ust. 3 i 6 z późn. zm.

- Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, Dz.U. z 1994 r. Nr 4, poz. 18.
- Ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, Dz.U. z 1996 r. Nr 137, poz. 639.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe, Dz.U. z 1997 r. Nr 140, poz. 939.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o listach zastawnych i bankach hipotecznych, Dz.U. z 1997 r. Nr 140, poz. 940.
- Ustawa z dnia 9 kwietnia 1999 r. o zmianie ustawy o BFG oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 1999 r. Nr 40, poz. 399.
- Ustawa z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających, Dz.U. z 2000 r. Nr 119, poz. 1252.
- Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym oraz ustawy – Prawo bankowe, Dz.U. z 2000 r. Nr 122, poz. 1316.
- Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe oraz o zmianie innych ustaw, Dz.U. z 2001 r. Nr 111, poz. 1195.
- Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe oraz o zmianie innych ustaw, Dz.U. z 2001 r. Nr 111, poz. 1195.
- Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym, Dz.U. z 2006 r. Nr 157, poz. 1119.
- Ustawa z dnia 26 stycznia 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe, Dz.U. z 2007 r. Nr 42, poz. 272.
- Zarządzenie nr 1/92 Prezesa NBP z dnia 8 kwietnia 1992 r. w sprawie koncentracji kredytów i innych wierzytelności, Dz.Urz. NBP z 1992 r. Nr 2, poz. 4 i Nr 10, poz. 21.
- Ustawa z dnia 28 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe, ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, Dz.U. z 2011 r. Nr 131, poz. 763.
- Ustawa z dnia 10 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe, Dz.U. z 2011 r. Nr 134, poz. 781.
- Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o udzieleniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym, Dz.U. z 2011 r. Nr 186, poz. 1101.
- Ustawa z dnia 29 lipca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2011 r. Nr 165, poz. 984.
- Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe oraz ustawy o kredycie konsumenckim, Dz.U. z 2011 r. Nr 201, poz. 1181.
- Zarządzenie nr 19/92 Prezesa NBP z dnia 18 listopada 1992 r. w sprawie równoważenia ryzyka bankowego w drodze tworzenia rezerw celowych, Dz.Urz. NBP z 1992 r. Nr 11, poz. 23, z 1993 r. Nr 12, poz. 22, z 1994 r. Nr 1, poz. 2.
- Zarządzenie nr 4/93 Prezesa NBP z dnia 19 marca 1993 r. w sprawie norm dopuszczalnego ryzyka walutowego w działalności banków, Dz.Urz. NBP z 1993 r. Nr 4, poz. 7, z 1994 r. Nr 13, poz. 21, z 1996 r. Nr 21, poz. 57.

Zarządzenie nr 7/93 Prezesa NBP z dnia 20 maja 1993 r. w sprawie norm dotyczących pokrycia funduszami własnymi aktywów banku, Dz.Urz. NB z 1993 r. Nr 6, poz. 11, z 1996 r. Nr 18, poz. 46 i Nr 21, poz. 57.

Zarządzenie nr 13/94 Prezesa NBP z dnia 10 grudnia 1994 r. w sprawie zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków, Dz.Urz. NBP z 1994 r. Nr 23, poz. 36 oraz z 1996 r. Nr 18, poz. 47 i Nr 23, poz. 61.

Zarządzenie nr 3/98 KNB z dnia 30 czerwca 1998 r. w sprawie sposobu wyliczenia współczynnika wypłacalności banku oraz określenia procentowych wag ryzyka przypisanych poszczególnym kategoriom aktywów i zobowiązań pozabilansowych, Dz.Urz. NBP z 1998 r. Nr 15, poz. 34.

Zarządzenie nr 5/98 KNB z dnia 2 grudnia 1998 r. w sprawie sposobu wyliczenia współczynnika wypłacalności banku oraz procentowych wag ryzyka przypisanych poszczególnym kategoriom aktywów oraz zobowiązań pozabilansowych, Dz.Urz. NBP z 1998 r. Nr 26, poz. 61.

Akty unijne

Dyrektywa Rady 89/647/EWG z dnia 18 grudnia 1989 r. w sprawie współczynnika wypłacalności instytucji kredytowych, Dz.Urz. WE z 30.12.1989 r. L 386 /14.

Dyrektywa Rady 93/6/EWG z dnia 15 marca 1993 r. w sprawie adekwatności kapitałowej przedsiębiorstw inwestycyjnych i instytucji kredytowych, Dz.Urz. WE z 11.06.1993 r. L 141/1 (CAD1).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 98/31/WE z dnia 22 czerwca 1998 r. zmieniająca dyrektywę Rady 93/6/EWG w sprawie adekwatności kapitałowej przedsiębiorstw inwestycyjnych i instytucji kredytowych, Dz.Urz. WE z 21.07.1998 r. L 204/13 (CAD2).

Dyrektywa 2006/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe, Dz.Urz. UE z 30 czerwca 2006 r. L 177/1.

Dyrektywa 2006/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie adekwatności kapitałowej firm inwestycyjnych i instytucji kredytowych, Dz.Urz. UE z 30 czerwca 2006 r. L 177/201.

Dyrektywa Komisji 2009/27/WE z dnia 7 kwietnia 2009 r. zmieniająca niektóre załączniki do dyrektywy 2006/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do przepisów technicznych dotyczących zarządzania ryzykiem, Dz.Urz. UE. z 8 kwietnia 2009 r. L 94/97.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/111/WE z dnia 16 września 2009 r. zmieniająca dyrektywy 2006/48 WE, 2006/49/WE i 2007/64/WE w odniesieniu do banków powiązanych z centralnymi instytucjami, niektórych pozycji funduszy własnych, dużych ekspozycji, uzgodnień w zakresie nadzoru oraz zarządzania w sytuacji kryzysowej, Dz.Urz. UE z 17 listopada 2009 r. L 302/97.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/76/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie zmiany dyrektyw 2006/48/WE oraz 2006/49/WE w zakresie wymogów kapitałowych dotyczących portfela handlowego i resekurytyzacji oraz przeglądu nadzorczego polityki wynagrodzeń, Dz.Urz. UE z 14 grudnia 2010 r. L 329/3.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE, Dz.Urz. UE z 27 czerwca 2013 r. L 176/338.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 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, Dz.Urz. UE z 27 czerwca 2013 r. L 176/1.

*Beata Bińkowska-Artowicz**

PRAWNE ASPEKTY INFORMACJI PRZEKAZYWANYCH DO BANKOWEGO FUNDUSZU GWARANCYJNEGO

WSTĘP

Celem artykułu jest przedstawienie zakresu informacji przekazywanych do Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (dalej także: BFG, Fundusz) przez podmioty z szeroko rozumianego sektora finansowego oraz podmioty publiczne o charakterze regulatorów tego sektora. Zakres ten warunkowany jest szczególnym statusem prawnym tego podmiotu oraz realizacją przez ten podmiot interesu publicznego, jakim jest ochrona depozytów oraz wzmocnienie zaufania do systemu bankowego.

Fundusz jest osobą prawną utworzoną z mocy art. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym¹. Nadzór nad omawianym podmiotem sprawuje minister właściwy do spraw instytucji finansowych (Minister Finansów) opierając się na kryterium legalności i zgodności ze statutem (art. 3 ust. 5 uBFG)². Ustawodawca odmówił *expressis verbis* BFG statusu państwowej

* Beata Bińkowska-Artowicz jest doktorem nauk prawnych, pracuje jako starszy asystent sędziego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Warszawie. Zainteresowania badawcze: prawo administracyjne i gospodarcze.

¹ T.j. Dz.U. z 2009 r., Nr 84, poz. 711 (dalej: uBFG).

² Z kolei w art. 7 ust. 1 uBFG określono, że „Rada Funduszu sprawuje kontrolę i nadzór nad działalnością Funduszu”. Nadzór sprawowany przez ten podmiot dotyczy jednak bieżącej działalności BFG, analogicznie do funkcji pełnionej przez radę nadzorczą w spółce kapitałowej. Dodać także trzeba, że nadzór nad prawidłowością funkcjonowania systemów wyliczania sprawuje Komisja Nadzoru Finansowego (art. 38i uBFG), a kontrolę nad przetwarzaniem danych osobo-

osoby prawnej oraz jednostki sektora finansów publicznych (art. 17a uBFG) i z tej przyczyny do BFG nie znajdują zastosowania dotyczące ich przepisy³. Jednocześnie jednak, BFG jest podmiotem prawa publicznego⁴, a osoby fizyczne będące członkami organów BFG są osobami pełniącymi funkcje publiczne w rozumieniu ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne⁵.

Jak słusznie wskazuje się w piśmiennictwie, Fundusz jest podmiotem administrującym *sensu stricto*, będącym jednocześnie podmiotem administracji publicznej i z uwagi na to, że łącznie z NBP i KNF stoi na straży bezpieczeństwa finansowego, można go uznać za podmiot administracji finansowej państwa⁶. Podmiot ten należy jednocześnie do zakładów publicznych o ograniczonym kręgu użytkowników (wyłącznie uczestników systemu gwarancji depozytów), a stosunek zakładowy pomiędzy BFG a jego użytkownikami ma charakter obowiązkowy (jego źródło pochodzi z uBFG), gdyż banki działające na terytorium RP objęte są obowiązkowym systemem gwarantowania depozytów⁷. R. Sura wykazuje, że BFG ma status zakładu publicznego *sui generis*, ponieważ na jego czele stoi organ kolegialny, a uczestnikami są osoby prawne⁸. Zdaniem autora, które to zdanie należy podzielić, stosunki prawne łączące ten zakład publiczny z uczestnikami publicznego systemu gwarantowania depozytów mają charakter stosunków opartych wyłącznie na prawie powszechnie obowiązującym⁹. Fundusz wykonuje w relacji z bankami uprawnienia władcze w imieniu własnym¹⁰. Należy także podzielić opinię, że wykonywanie tych uprawnień następuje w interesie publicznym¹¹.

W literaturze wskazuje się, że ustrojodawca w art. 5 Konstytucji RP określa obowiązek władz publicznych w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa finansowego

wych deponentów – Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych (art. 12 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1182 z późn. zm. (dalej: u.o.d.o.).

³ M. Kulesza, *Bankowy Fundusz Gwarancyjny jako podmiot prawa publicznego – recydywa zapomnianego pojęcia*, „Glosa” 2000, Nr 10, s. 2–18. Dostrzec należy, że na mocy art. 18 uBFG podmiot ten jest zwolniony od podatku dochodowego od osób prawnych.

⁴ *Ibidem*; także K. Chochowski, *Status prawny Bankowego Funduszu Gwarancyjnego: studium administracyjnoprawne*, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. prof. Stanisława Tarnowskiego, Tarnobrzeg 2010, s. 92; Z. Ofiarski, *Prawo bankowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 401.

⁵ T.j. Dz.U. z 2006 r., Nr 216, poz. 1584 z późn. zm.

⁶ R. Sura, *Bankowy Fundusz Gwarancyjny jako podmiot administrujący*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2013, s. 266. K. Chochowski uznaje, że BFG jest osobą prawną prawa publicznego (K. Chochowski, *Status prawny...*, *op. cit.*, s. 129).

⁷ R. Sura, *Bankowy Fundusz...*, *op. cit.*, s. 269.

⁸ *Ibidem*, s. 313.

⁹ *Ibidem*, s. 314.

¹⁰ Z. Ofiarski, *Prawo bankowe*, *op. cit.*, s. 401; R. Sura, *Bankowy Fundusz...*, *op. cit.*, s. 265.

¹¹ R. Sura, *Bankowy Fundusz...*, *op. cit.*, s. 219.

obywateli, który to obowiązek przekształca się w cel publiczny – co skutkuje powierzeniem przez państwo określonych zadań konkretnym podmiotom¹². Dlatego też przyczyn szczególnej pozycji prawnej BFG należy upatrywać w celu jego działalności, jakim jest podejmowanie działań na rzecz stabilności krajowego systemu finansowego, czyli stabilności ogółu podmiotów podlegających nadzorowi na podstawie ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (art. 3a uBFG w zw. z art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. o Komitecie Stabilności Finansowej¹³). Realizację powyższego celu Fundusz osiąga poprzez spełnianie ustawowych zadań z zakresu funkcjonowania systemów obowiązkowego i umownego gwarantowania zgromadzonych środków pieniężnych, do których należy m.in. gromadzenie i analizowanie informacji o podmiotach objętych systemem gwarantowania (art. 4 ust. 1a uBFG)¹⁴. W doktrynie funkcja ta została określona mianem stabilizującej (ściśle związanej z funkcją gwarancyjną oraz funkcją pomocową BFG)¹⁵ lub też funkcji analityczno-kontrolnej¹⁶. Słusznie twierdzi się, że działalność analityczna prowadzona na podstawie informacji o bankach polega na samodzielnej i niezależnej analizie przez BFG stanu oraz tendencji rozwoju gospodarki, sytuacji na międzynarodowych rynkach finansowych oraz na ocenie istniejących i ewentualnych zagrożeń stabilności polskiego systemu bankowego¹⁷. Działalność ta ma na celu monitorowanie sytuacji poszczególnych podmiotów i ewentualne wczesne podejmowanie działań prewencyjnych; służy także określeniu zapotrzebowania na środki finansowe systemu gwarantowania depozytów w celu pokrycia potencjalnych zobowiązań gwarancyjnych¹⁸. Zaznaczenia wymaga, że rozwiniętą wymianę informacji pomiędzy wszystkimi uczestnikami systemu ochrony rynku bankowego uznaje się za istotę efektywnego systemu ochrony depozytów¹⁹.

Cel unormowania przepływu informacji do BFG mieści się w podstawowym zadaniu publicznym wykonywanym przez tę instytucję, czyli w ochronie depozytów na wypadek upadłości banków²⁰. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że zadanie to jest wykonywane przez Fundusz w szeroko rozumianym interesie publicznym, przyczyniając się do realizacji dobra wspólnego, jakim jest poprawa

¹² *Ibidem*, s. 313.

¹³ Dz.U. Nr 209, poz. 1317 ze zm. (dalej: uKSF).

¹⁴ K. Chochowski trafnie kwalifikuje te zadania jako związane z gwarantowaniem depozytów (K. Chochowski, *Status prawny...*, *op. cit.*, s. 155).

¹⁵ R. Sura, *Bankowy Fundusz...*, *op. cit.*, s. 186, 311.

¹⁶ P. Zawadzka, *Ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 39.

¹⁷ E. Fojcik-Mastalska, R. Mastalski, *Prawo finansowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 641.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ L. Góral, *Zintegrowany model publicznoprawnych instytucji ochrony rynku bankowego we Francji i Polsce*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 88.

²⁰ K. Chochowski, *Status prawny...*, *op. cit.*, s. 206; Z. Ofiarski, *Prawo bankowe...*, *op. cit.*, s. 401.

stanu bezpieczeństwa systemu bankowego²¹. Pośrednim dobrem chronionym jest zatem stabilność i bezpieczeństwo systemu bankowego (ochrona przed kryzysem finansowym) oraz zaufanie do tego systemu²². Przedstawiciele doktryny trafnie akcentują także rolę BFG we wspieraniu wizerunku banku jako instytucji zaufania publicznego²³.

Podkreślić należy, że normy kształtujące zobowiązania do przekazywania informacji stanowią niejako wynik rozważenia interesów podmiotów prywatnych, jakimi są banki i spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe (czyli przedsiębiorców zainteresowanych osiąganiem zysku z prowadzonej działalności) i interesu BFG, czyli podmiotu publicznego, realizującego zadania w interesie publicznym. Pierwszeństwo w tej sytuacji ustawodawca słusznie przyznał interesowi publicznemu, przejawiającemu się w ochronie deponentów. Z tej przyczyny regulacje normujące obowiązek przekazywania informacji przez podmioty objęte systemem gwarantowania mieszczą się w wyjątkach od zasady zachowania tajemnicy bankowej (banki) oraz tajemnicy zawodowej (kasy). Mimo że wprowadzenie instytucji tych tajemnic służy ochronie prawa do prywatności z art. 47 Konstytucji RP, to ustawodawca słusznie zdecydował o konieczności wprowadzenia ograniczenia tego prawa – w niniejszym przypadku ustanawiając obowiązek przekazywania informacji zawierającej dane osobowe deponentów. Konstytucyjnej podstawy do takiego ograniczenia słusznie doktryna upatruje w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, wskazując na porządek publiczny²⁴. Wydaje się, że interes publiczny, w którym działa BFG, stanowi usprawiedliwiona podstawa ingerencji w prywatność deponentów. Bez wątplenia w omawianym przypadku ograniczenie prawa do prywatności deponentów następuje również w ich własnym interesie, skoro Fundusz uzyskuje możliwość przetwarzania informacji, dzięki którym minimalizowane są szanse wypłaty gwarantowanych środków na rzecz niewłaściwych osób.

Zobowiązanie do przekazywania informacji do BFG zostało nałożone na podmioty prywatne oraz publiczne w różnych aktach prawnych rangi ustawowej. Jak zostanie to poniżej przedstawione, obowiązki te określono w kontekście przedmiotowym. W opracowaniu przedstawiono podmioty prywatne oraz instytucje publiczne zobowiązane do przekazywania informacji do BFG, podmioty odpowiedzialne za

²¹ K. Chochowski, *Status prawny...*, *op. cit.*, s. 119.

²² W. Przybylska-Kapuścińska, *Polityka pieniężna nowych państw członkowskich Unii Europejskiej: od transformacji przez inflację do integracji*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 44.

²³ E. Fojcik-Mastalska [w:] J. Głuchowski (red.), *System prawa finansowego: Tom IV. Prawo walutowe. Prawo dewizowe. Prawo rynku finansowego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 133. K. Chochowski uznaje, że także BFG należy do instytucji zaufania publicznego (K. Chochowski, *Status prawny...*, *op. cit.*, s. 207).

²⁴ M.in. wynika to z systematyki monografii A. Żygadło, która umieściła punkt „Wylączenia tajemnicy bankowej w postępowaniu przed innymi organami państwa” w podrozdziale „Porządek publiczny” rozdziału „Konstytucyjne przesłanki wylączeń tajemnicy bankowej”, A. Żygadło, *Wylączenia tajemnicy bankowej a prawo do prywatności*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.

oficjalnie uznane systemy gwarantowania w państwach EOG i UE, zasady przetwarzania informacji przekazanych do BFG oraz istotne dla omawianej tematyki rozwiązania prawne przewidziane w projekcie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji²⁵.

1. PODMIOTY PRYWATNE ZOBOWIĄZANE DO UDZIELANIA INFORMACJI BFG

Omawiając unormowania dotyczące informacji przekazywanych do BFG przez **banki** nie sposób pominąć jednej z fundamentalnych instytucji prawa bankowego, jaką jest instytucja tajemnicy bankowej. Banki są bowiem zobowiązane do zachowania sekretu bankowego na mocy art. 104 Pr.b., obejmującego wszystkie informacje dotyczące czynności bankowej, uzyskane w czasie negocjacji, w trakcie zawierania i realizacji umowy, na podstawie której bank tę czynność wykonuje. Sprzeniewierzenie się tajemnicy bankowej ustawodawca poddał karze w art. 171 ust. 5 Pr.b. Nadmienić należy, że penalizacja tajemnicy bankowej spotkała się z krytyką w piśmiennictwie, dotyczącą zasadności karania²⁶, wysokości kar i kumulatywności sankcji²⁷. Niektórzy przedstawiciele doktryny dostrzegają konieczność penalizacji naruszenia tajemnicy bankowej z uwagi na wysoką społeczną szkodliwość czynu²⁸, jednak podkreślają blankietowość regulacji i brak synchronizacji pomiędzy unormowaniem zakresu przedmiotowego, podmiotowego i czasowego, co jest sprzeczne z zasadami techniki prawodawczej²⁹ oraz brak spójności między schematem i rozpiętością sankcji karnej³⁰.

Przekazywana do BFG informacja stanowiąca tajemnicę bankową może zawierać dane osobowe. W odniesieniu do tej sytuacji stanowisko orzecznictwa i doktryny jest jednoznaczne – fakt, że art. 5 u.o.d.o. odsyła do przepisów o tajemnicy bankowej jako do przepisów przewidujących dalej idącą ochronę (choćby w zakresie wspomnianej sankcji karnej) oznacza, że udzielanie takich informacji podlega prze-

²⁵ Projekt z dnia 26 lutego 2015 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/161376/katalog/161384#161384> (dostęp: 23.05.2015), dalej także: projekt ustawy o BFG.

²⁶ J. Majewski, *Przestępstwo sprzeniewierzenia się tajemnicy bankowej*, „Palestra” 2000, nr 7–8, s. 13.

²⁷ L. Mazur, *Prawo bankowe, Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2005, s. 644.

²⁸ P. Ochman, *Ochrona działalności bankowej w prawie karnym gospodarczym*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011, s. 83.

²⁹ *Ibidem*, s. 292–293.

³⁰ *Ibidem*, s. 410.

pisom o tajemnicy bankowej, jednak w zakresach, w których nie zachodzi kolizja między tymi przepisami, stosuje się przepisy u.o.d.o.³¹

Bank ma obowiązek udzielenia informacji objętych tajemnicą bankową na żądanie BFG w zakresie określonym uBFG (art. 105 ust. 2 lit. h Pr.b.) i słusznie w literaturze przedmiotu podnosi się, że wystąpienie do banku o informację powinien kierować Prezes Zarządu BFG³².

Podmiot będący bankiem zobowiązany jest do powiadomienia BFG o uzyskaniu wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego (art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe³³), w zakresie określonym uBFG (art. 105 ust. 2 lit. h Pr.b.). Ponadto, na podstawie art. 38 ust. 6 uBFG banki objęte systemem gwarantowania obowiązuje do przekazywania Funduszowi informacji innych niż przekazywane do Narodowego Banku Polskiego, niezbędnych do wykonywania zadań Funduszu. Ustęp 7 powyższego przepisu upoważnił Prezesa NBP do wydania zarządzenia Nr 3/2014 z dnia 4 lutego 2014 r. w sprawie zakresu, trybu i terminów przekazywania przez banki, objęte obowiązkowym systemem gwarantowania, informacji do Bankowego Funduszu Gwarancyjnego³⁴. Zgodnie z wymienionym aktem prawa wewnętrznego, banki przekazują do BFG cyklicznie informacje: o podstawie obliczania oraz o wysokości funduszu ochrony środków gwarantowanych (§ 2 zarządzenia), o podstawach obliczania oraz o wysokości obowiązkowej opłaty rocznej i opłaty ostrożnościowej (§ 3 zarządzenia), o wartości wierzytelności deponentów³⁵ oraz o wartości środków gwarantowanych przez BFG (§ 5 zarządzenia), o sumie zgromadzonych środków pieniężnych oraz o sumie wymogów kapitałowych (§ 6 zarządzenia), o przygotowywaniu programu postępowania naprawczego lub o jego realizacji (§ 7 zarządzenia). Z § 9 omawianego zarządzenia wynika, że sposobem przekazywania informacji jest droga elektroniczna, przy czym informacje opatrzone są bezpiecznym podpisem elektronicznym, weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu, złożonym przez osoby upoważnione do składania oświadczeń woli w zakresie praw i obowiązków majątkowych banku.

Kontrowersyjna i krytycznie oceniana w literaturze jest kwestia sankcji karnej za naruszenie obowiązków informacyjnych banku (art. 171 ust. 4 Pr.b.). Przepis ten sankcjonuje karą grzywny i karą pozbawienia wolności do lat 3 podawanie

³¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 kwietnia 2003 r., II SA 2935/02, dostępne w bazie danych CBOA pod adresem <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>; także m.in. G. Sibiga, *Obowiązki banku jako administratora danych osobowych*, „Bank” 1999, nr 11, s. 43.

³² B. Smykła, *Tajemnica bankowa – wybrane zagadnienia, cz. II*, „Radca Prawny” 2000, Nr 4, s. 55.

³³ T.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 128.

³⁴ Dz.Urz. NBP z 2014 r., Nr 1. Regulację tę krytykuje A. Żygadło, zauważając, że art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wymaga, aby wszelkie ograniczenia praw i wolności jednostek były wprowadzane ustawą (A. Żygadło, *Wyłączenia...*, *op. cit.*, s. 240).

³⁵ Status ten przysługuje m.in. osobom fizycznym i osobom prawnym spełniającym warunki wymienione w art. 2 pkt 1 uBFG.

nieprawdziwych lub zatajanie prawdziwych danych przez podmioty zobowiązane do podania organom uprawnionym informacji dotyczących banku i klientów banku w zakresie ustalonym w ustawie. Część przedstawicieli doktryny neguje objęcie powyższą sankcją odmowy ujawnienia tajemnicy bankowej, wskazując na wystąpienie luki w prawie i niemożność zastosowania analogii w prawie karnym³⁶, natomiast część uważa, że art. 171 ust. 4 Pr.b. chroni tajemnicę bankową³⁷. Podzielający drugi z przedstawionych poglądów P. Ochman trafnie stwierdza, że: *Dobra prawne, jakimi są stabilność, bezpieczeństwo i zaufanie, doznają tu ochrony poprzez zapewnienie właściwej realizacji uprawnień w zakresie przekazywania bankowych informacji jedynie podmiotom uprawnionym, wpływając tym samym na kształtowanie właściwego obrazu sytuacji banku (np. przekazywanie informacji organowi nadzoru) i klientów banku (np. przekazywanie informacji innym bankom, instytucjom przez nie utworzonym)*³⁸. Wydaje się więc, że przepis ten powinien chronić uprawnienia informacyjne BFG i mieć zastosowanie także w przypadku niespełnienia dyspozycji art. 105 ust. 2 lit. h Pr.b.

Bank spółdzielczy może zostać zobowiązany do przekazywania informacji określonych przez BFG w przypadku otrzymywania zwrotnej pomocy finansowej z BFG (art. 36 ust. 3 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających³⁹). Jednakże, w przypadku powstania zrzeszenia banków spółdzielczych obowiązki informacyjne wobec BFG za zrzeszone banki spółdzielcze wypełnia bank zrzeszający (art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających). Ustawodawca nie dokonał konkretyzacji przedmiotowej powyższego obowiązku, pozostawiając BFG możliwość dookreślenia danych składających się na informacje dotyczące banków spółdzielczych na podstawie art. 36 ust. 3 powyższej ustawy. Bank zrzeszający wykonuje również za zrzeszone banki spółdzielcze obowiązki wynikające z art. 38 ust. 6 uBFG (art. 38 ust. 8 uBFG).

W sytuacji, gdy spełniony zostanie warunek gwarancji, **zarząd komisaryczny banku** – w przypadku banku krajowego (powołany mocą decyzji Komisji Nadzoru Finansowego – art. 145 Pr.b.) lub **podmiot uprawniony do reprezentacji**⁴⁰ –

³⁶ T. Dukiet-Nagórska, *Ujawnianie tajemnicy bankowej*, „Prawo Bankowe” 2005, Nr 4, s. 50; Z. Ofiarski, *Prawo bankowe. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013, s. 1082.

³⁷ O. Górniok, *Odpowiedzialność karna menadżerów*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2004, s. 148; R. Zawłocki, *Przestępstwa przeciwko obrotowi finansowemu. Przepisy karne z ustaw finansowych, Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2002, s. 132 (cytuję za: P. Ochman, *Ochrona...*, *op. cit.*, s. 224).

³⁸ P. Ochman, *Ochrona...*, *op. cit.*, s. 224.

³⁹ Tj. Dz.U. z 2014 r., poz. 109.

⁴⁰ Stosownie do art. 26g ust. 1 pkt 2 uBFG podmiotem tym jest dyrektor oddziału, zarządca zagraniczny, o którym mowa w art. 379 pkt 4 ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze, lub inny organ uprawniony do reprezentacji oddziału.

w przypadku oddziału banku zagranicznego lub oddziału instytucji kredytowej, zobowiązany jest do niezwłocznego (nie później niż w terminie 3 dni roboczych od wystąpienia warunku gwarancji) przekazania Funduszowi listy deponentów (art. 26i uBFG), Fundusz ma prawo zgłosić uzasadnione wątpliwości co do poprawności poszczególnych danych na liście deponentów i dokonać wypłat dopiero (lecz niezwłocznie) po potwierdzeniu poprawności danych (art. 26i ust. 2 uBFG).

W przypadku konkretyzacji przepisów dotyczących gwarancji, **bank** (także oddział banku zagranicznego) **korzystający z pomocy finansowej BFG** obowiązany jest udzielać na żądanie BFG informacji niezbędnych do wykonywania kontroli prawidłowości wykorzystania zwrotnej pomocy finansowej oraz monitorowanie sytuacji ekonomiczno-finansowej i systemu zarządzania banku korzystającego z pomocy finansowej, a także do kontroli realizacji programu postępowania naprawczego podmiotu objętego systemem gwarantowania, w sytuacjach określonych w uBFG, z zastrzeżeniem przepisów dotyczących informacji prawem chronionych (art. 20b ust. 1 uBFG)⁴¹. Regulację tę stosuje się odpowiednio do **podmiotu, którego udziały albo akcje zostały nabyte z wykorzystaniem środków pochodzących z pomocy finansowej BFG** (art. 20b ust. 2 uBFG).

Kolejną grupą podmiotów obowiązanych do udzielania informacji BFG są **spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe** (dalej: kasy), które – tak jak banki – prowadzą działalność depozytową. Podobnie jak w odniesieniu do banków, również w zakresie informacji pochodzących ze spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych nie należy pomijać regulacji dotyczącej tajemnicy zawodowej, uregulowanej w tym przypadku w art. 9e uskok. Kasa jest bowiem obowiązana do zachowania tajemnicy zawodowej obejmującej wszystkie informacje dotyczące czynności wykonywanych przez kasy, w tym także uzyskane w czasie negocjacji, w trakcie zawierania i realizacji umowy, na podstawie której kasa tę czynność wykonuje. Niedochowanie obowiązku tajemnicy zawodowej wiąże się z odpowiedzialnością karną wynikającą z art. 74w uskok. Wyłączenia z powyższego obowiązku doznaje przekazywanie informacji objętej tajemnicą zawodową na żądanie BFG w zakresie wykonywania przez niego zadań określonych w uBFG (art. 9f ust. 1 uskok). Przepisy powyższe stosuje się odpowiednio do Kasy Krajowej (art. 9g uskok). Również informacja stanowiąca tajemnicę zawodową kasy może zawierać dane osobowe i także w tej sytuacji będzie należało stosować art. 5 u.o.d.o. w zakresach, w których nie zachodzi kolizja między przepisami regulującymi tajemnicę zawodową skok a u.o.d.o., natomiast w zakresie normowanym przez art. 9e, 9f i 9g oraz 74w uskok należało będzie stosować te przepisy jako przewidujące dalej idącą ochronę.

⁴¹ Zastrzeżenie to nie dotyczy jednak informacji chronionych wyłącznie tajemnicą bankową z art. 105 Pr.b., ponieważ, jak wyżej wskazano, do otrzymywania tych informacji BFG jest uprawniony na mocy ust. 2 lit. h tego przepisu.

Kasa, która jest objęta systemem gwarantowania i korzysta z pomocy BFG, jest zobowiązana do udzielania na jego żądanie⁴² informacji niezbędnych do: kontroli prawidłowości wykorzystania przez kasy zwrotnej pomocy finansowej oraz wsparcia przez podmioty przejmujące kasy, przejmujące wybrane prawa majątkowe lub wybrane zobowiązania kas lub nabywców przedsiębiorstw kasy w likwidacji, jego zorganizowanej części lub wybranych praw majątkowych; monitorowania sytuacji ekonomiczno-finansowej i systemu zarządzania kasy korzystającej z pomocy finansowej oraz podmiotu, któremu Fundusz udzielił wsparcia, jak również kontroli realizacji programu postępowania naprawczego kasy w sytuacjach określonych w uBFG (art. 20f w zw. z art. 4 ust. 1d pkt 5 i 6 uBFG). Ponadto Kasa przekazuje Funduszowi na każde jego żądanie dane znajdujące się w systemie wyliczania, pozwalające na identyfikację deponentów oraz wysokości środków gwarantowanych należnych poszczególnym deponentom. Funduszowi przysługuje prawo kontroli otrzymanych danych (art. 38zo ust. 1 uBFG). W celu realizacji kontroli, o której mowa w ust. 1, Funduszowi udostępniane są dane dotyczące deponentów zawarte w zbiorach prowadzonych przez podmioty lub osoby trzecie, w szczególności dane ze zbiorów meldunkowych, zbioru danych osobowych PESEL oraz ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych (art. 38zo ust. 2 uBFG).

Kasa jest obowiązana do niezwłocznego poinformowania BFG o obniżeniu wyrażonego procentowo stosunku funduszy własnych do wartości aktywów poniżej 1%, spowodowanym swoją stratą bilansową (art. 74c ust. 1 uskok), jak też do przekazywania BFG zatwierdzonego rocznego sprawozdania finansowego z opinią i raportem biegłego rewidenta oraz odpisem uchwały o zatwierdzeniu rocznego sprawozdania finansowego i podziale zysku lub pokryciu straty (art. 62b ust. 1 ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 1450 z późn. zm. (dalej: uskok).

Niedochowanie obowiązków informacyjnych nałożonych przepisami uskok kwalifikowane jest jako występki na mocy art. 74v tej ustawy. Przepis ten penalizuje podanie przez członka zarządu kasy (zobowiązane do podania BFG informacji w zakresie określonym w uskok) nieprawdziwych lub zatajenie prawdziwych danych będących w jego posiadaniu, pod groźbą grzywny do 1 000 000 zł i kary pozbawienia wolności do lat 2.

Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa⁴³ (dalej: Kasa Krajowa) jest obowiązana do przekazywania Funduszowi w imieniu kas informacji dotyczących poszczególnych kas, niezbędnych do wykonywania zadań Funduszu (art. 38zh ust. 7 uBFG). Regulacja uskok wprowadza w tym zakresie zwolnienie od

⁴² Wydaje się, że konsekwentnie żądanie BFG powinno przyjąć postać wystąpienia Prezesa Zarządu BFG.

⁴³ Podmiot ten jest spółdzielnią osób prawnych, w której zrzeszają się wyłącznie kasy (art. 41 ust. 1 uskok).

obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej w art. 9f ust. 1 pkt 25 uskok. Z kolei na mocy art. 38 ust. 11 uskok Kasa Krajowa jest obowiązana do niezwłocznego poinformowania BFG o kredycie udzielonym kasie w złotych w celu uzupełnienia zasobów pieniężnych kasy (kredycie płynnościowym). Kasa Krajowa niezwłocznie przekazuje do BFG również informację o ustaniu obowiązku utrzymywania przez poszczególne kasy środków na rezerwę płynną (art. 39 ust. 4 uskok). Na mocy art. 62b ust. 2 uskok Kasa Krajowa jest obowiązana przekazywać Funduszowi zatwierdzone roczne sprawozdanie finansowe z opinią i raportem biegłego rewidenta oraz odpisem uchwały o zatwierdzeniu rocznego sprawozdania finansowego i podziale zysku albo pokryciu straty, a także kwartalne sprawozdania z przeprowadzonych w kasach czynności kontrolnych oraz ze stanu i wykorzystania środków funduszu stabilizacyjnego i środków rezerwy płynnej.

Ustawowy obowiązek dostarczania informacji ciąży również na **likwidatorze kasy**, który na mocy art. 74e ust. 2 uskok co najmniej raz w miesiącu składa BFG sprawozdania z przebiegu likwidacji.

W zakresie restrukturyzacji spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do udzielania na żądanie Funduszu informacji niezbędnych do oceny ryzyka zwrotu udzielonego wsparcia lub strat związanych z nabywanymi lub przejmowanymi prawami majątkowymi lub zobowiązaniami jest zobowiązany **podmiot korzystający ze wsparcia BFG** (art. 20i uBFG)⁴⁴.

Kluczowymi regulacjami w zakresie danych przekazywanych do BFG są przepisy Rozdziału 4b uBFG (Tryb pozyskiwania informacji o środkach gwarantowanych. Systemy wyliczania podmiotów objętych systemem gwarantowania), ponieważ na podstawie tych danych deponentom wypłacane są środki gwarantowane (art. 38d uBFG)⁴⁵. **Podmiot objęty systemem gwarantowania** (bank, oddział banku zagranicznego lub oddział instytucji kredytowej) przekazuje BFG na każde jego żądanie dane znajdujące się w systemie wyliczania, które pozwolą zidentyfikować deponentów oraz wysokość środków gwarantowanych, należnych poszczególnym deponentom (art. 38h ust. 1 uBFG). Istotne wydaje się zawarte w tym przepisie uprawnienie Funduszu do kontroli otrzymanych danych⁴⁶. W celu realizacji tej kontroli Funduszowi udostępniane są dane deponentów zawarte w zbiorach prowadzonych przez podmioty objęte systemem gwarantowania lub przez osoby trzecie,

⁴⁴ Podmiotem tym jest podmiot przejmujący kasy, wybrane prawa majątkowe lub wybrane zobowiązania kas lub nabywców przedsiębiorstwa kasy w likwidacji, jego zorganizowanej części lub wybranych praw majątkowych (art. 4 ust. 1d pkt 3 uBFG).

⁴⁵ Dokładniejsze omówienie tych przepisów nie jest tu możliwe z uwagi na ograniczoną objętość opracowania.

⁴⁶ Należy podkreślić, że trybowi pozyskiwania przez BFG informacji o środkach gwarantowanych wraz z systemem wyliczania podmiotów objętych pomocą Funduszu został poświęcony rozdział 4b uBFG, co świadczy o kluczowej roli wspomnianego systemu wyliczania, jednak z uwagi na ograniczone ramy niniejszego artykułu kwestia ta nie może zostać omówiona szerzej.

w szczególności dane ze zbiorów meldunkowych, zbioru danych osobowych PESEL oraz ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych (ust. 2 powyższego przepisu). Podobnie jak w przypadku banków, również w odniesieniu do kas BFG sprawuje bieżącą kontrolę przygotowania listy deponentów pod kątem danych deponentów przez zarządcę komisarycznego (art. 38v ust. 1 uBFG). W tym celu na mocy ust. 3 omawianego przepisu Funduszowi udostępniane są dane dotyczące deponentów zawarte w zbiorach prowadzonych przez podmioty lub osoby trzecie, w szczególności dane ze zbiorów meldunkowych, zbioru danych osobowych PESEL oraz ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych.

Z powyższych regulacji wynika, że informacje pochodzące z sektora prywatnego odnoszą się zarówno do członków tego sektora, jak też do deponentów. Zakres tych informacji należy oceniać pozytywnie w perspektywie adekwatności tych danych do funkcji pełnionej przez BFG w interesie publicznym. Przetwarzanie informacji dotyczących stanu finansowego banków i kas służy m.in. opracowywaniu analiz i prognoz dotyczących tych sektorów, a przetwarzanie i weryfikowanie danych deponentów jest niezbędne dla prawidłowego przeprowadzania wypłat środków gwarantowanych (dokonania tych wypłat na rzecz właściwych osób).

2. PODMIOTY PUBLICZNE ZOBOWIĄZANE DO UDZIELANIA INFORMACJI BFG

Podobnie jak w przypadku podmiotów niepublicznych, każdorazowe przekazywanie Funduszowi informacji przez podmioty publiczne odbywa się na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Zaznaczenia wymaga, że informacja przekazywana w poniższych przypadkach nie stanowi informacji publicznej⁴⁷, dlatego też Funduszowi nie będzie przysługiwała skarga do sądu administracyjnego w przypadku odmowy przekazania informacji⁴⁸. Brak środka prawnego służącego wyegzekwowaniu przekazania informacji w świetle podstawowego celu funkcjonowania BFG, jakim jest ochrona deponentów i, konsekwentnie, bezpieczeństwa systemu bankowego, ocenić należy negatywnie.

Przed analizą kwestii związanych z informacją pochodzącą od podmiotów publicznych należy wskazać, że Prezes Zarządu BFG (czyli organu kierującego BFG i reprezentującego go na zewnątrz) wchodzi w skład **Komitetu Stabilności Finansowej** – kolegiального ciała powołanego na podstawie uKSF dla celów efektywnej współpracy w zakresie wspierania i utrzymania stabilności krajowego systemu

⁴⁷ Informacja w rozumieniu art. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 782 ze zm.).

⁴⁸ Ewentualna odmowa nie nastąpi bowiem w drodze decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 16 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

finansowego⁴⁹ poprzez m.in. wymianę informacji w systemie finansowym w kraju i za granicą oraz koordynację działań w tym zakresie (art. 1 powołanej ustawy). W skład Komitetu Stabilności Finansowej wchodzi ponadto: Minister Finansów, Prezes NBP oraz Przewodniczący KNF (art. 4 uKSF). Trzeba zauważyć, że jak wynika z art. 3 ust. 1 pkt 1 uKSF, do zadań Komitetu należy w szczególności dokonywanie ocen sytuacji w krajowym systemie finansowym i na rynkach międzynarodowych oraz zapewnienie właściwego obiegu informacji pomiędzy członkami Komitetu dotyczących istotnych zdarzeń i tendencji mogących stanowić zagrożenie dla stabilności krajowego systemu finansowego. Realizacja tego zadania w zakresie zasad i zakresu wymiany informacji odbywa się zgodnie z przepisami określającymi zadania i kompetencje Ministra Finansów, NBP, KNF i BFG (art. 3 ust. 5 uKSF).

Z treści art. 10 ust. 1 uKSF wynika, że członkowie Komitetu, a także ich doradcy oraz członkowie grup roboczych (składających się z pracowników Ministerstwa Finansów, NBP, Urzędu KNF i BFG) mogą dokonywać wzajemnej wymiany informacji, w tym informacji chronionych na podstawie odrębnych ustaw, niezbędnych do prawidłowej realizacji celów Komitetu. Osoby te są obowiązane do nieujawniania osobom nieupoważnionym informacji, z którymi zapoznały się w trakcie wykonywania zadań również po zaprzestaniu ich wykonywania⁵⁰.

Z treścią wspomnianego art. 3 ust. 1 pkt 1 uKSF koresponduje treść art. 38 ust. 4 oraz art. 38zh ust. 4 uBFG. Zgodnie z normami prawnymi zawartymi w tych przepisach, Funduszowi przysługuje prawo uzyskiwania informacji dotyczących podmiotów objętych systemem gwarantowania oraz kas mających wpływ na realizację jego zadań, posiadanych przez NBP, ministra właściwego do spraw instytucji finansowych, KNF i NIK. Zauważyć trzeba, że trzy z czterech wymienionych w przepisie podmiotów mają swoją reprezentację w Komitecie Stabilności Finansowej. Przedmiot, zakres, tryb i terminy przekazywania informacji, o których mowa w art. 38 ust. 4 oraz art. 38zh ust. 4 uBFG, określają odrębne porozumienia zawarte między Funduszem a Prezesem NBP, ministrem właściwym do spraw instytucji finansowych i Prezesem NIK, a także umowa o współpracy oraz o wymianie informacji między Funduszem a KNF, o której mowa w art. 17 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym⁵¹. Zgodnie z art. 17 ust. 1 powołanej wyżej ustawy Przewodniczący Komisji i Prezes NBP przekazują sobie informacje, w tym niejawnie, w zakresie niezbędnym dla wykonywania ich ustawowo określonych zadań. W celu określenia zasad współpracy i przekazywania informacji Prze-

⁴⁹ System ten w rozumieniu art. 2 pkt 1 uKSF obejmuje ogół podmiotów podlegających nadzorowi na podstawie ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 1149 z późn. zm.).

⁵⁰ Art. 10 ust. 1 uKSF należy do przepisów, o których mowa w art. 100 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1502 ze zm.), określających tajemnice, do których przestrzegania zobowiązany jest pracownik.

⁵¹ Dz.U. Nr 157, poz. 1119 ze zm.

wodniczący Komisji i Prezes NBP mogą zawrzeć umowę o współpracy oraz o wymianie informacji (ust. 2 tego przepisu). Z kolei ust. 4 powołanego przepisu ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym nakazuje stosowanie ust. 1 i 2 odpowiednio do BFG i Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego⁵². Oznacza to, że podstawą do wymiany informacji pomiędzy Przewodniczącym KNF a BFG będzie umowa.

W odniesieniu do art. 38 ust. 4 oraz art. 38zh ust. 4 uBFG zauważenia również wymaga, że na podstawie porozumienia Fundusz, czyli podmiot nadzorowany, legitymowany jest do uzyskania informacji („przysługuje prawo uzyskiwania informacji”) od Ministra Finansów, będącego organem nadzorczym. Pomimo pełnionej nad Funduszem funkcji nadzorczej, wiążącej się np. z możliwością przeprowadzenia kontroli w trybie ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁵³, Minister Finansów nie może zatem odmówić przekazania informacji Funduszowi, o ile dotyczą one podmiotów objętych systemem gwarantowania i mają wpływ na realizację zadań BFG.

Odnosząc się z kolei do wymienionej w powyższych przepisach **Najwyższej Izby Kontroli** należy natomiast podkreślić, że informacje przekazywane na żądanie BFG będą pochodziły z kontroli prowadzonej przez NIK. Na mocy art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵⁴ może ona bowiem kontrolować działalność jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych (przedsiębiorców, zatem również banków i kas) w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa⁵⁵. Kontrola ta następuje z punktu widzenia legalności i gospodarności (art. 303 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej).

Na mocy art. 38 ust. 4b uBFG Fundusz i **Narodowy Bank Polski** przekazują sobie informacje, w tym informacje niejawne w rozumieniu przepisów o ochronie informacji niejawnych, w zakresie niezbędnym do wykonywania ich ustawowo określonych zadań. Ponadto, NBP, w razie powzięcia wiadomości, że w banku

⁵² Redakcja tego przepisu sugeruje, że w ten sposób ustawodawca zamierzał uregulować wymianę informacji pomiędzy BFG a Ubezpieczeniowym Funduszem Gwarancyjnym. Wydaje się, że poprawniejszym sposobem uregulowania wymiany informacji byłoby wskazanie w ust. 4, że: *W celu określenia zasad współpracy i przekazywania informacji Przewodniczący Komisji może również zawrzeć umowę o współpracy oraz o wymianie informacji z BFG oraz Ubezpieczeniowym Funduszem Gwarancyjnym.*

⁵³ Tj. Dz.U. z 2013 r., poz. 672 ze zm.

⁵⁴ Tj. Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

⁵⁵ *Notabene*, zgodnie z art. 2 ust. 5 uNIK, NIK może kontrolować pod względem legalności i gospodarności działalność jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych wykonujących zadania z zakresu funkcjonowania systemów gwarantowania środków pieniężnych i udzielania pomocy podmiotom objętym systemem gwarantowania, o których mowa w przepisach o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa.

powstała strata, groźba jej wystąpienia lub niebezpieczeństwo niewypłacalności banku, przekazuje Funduszowi informacje o stanie finansowym podmiotu objętego systemem gwarantowania i podejmowanych w stosunku do niego działaniach (art. 38 ust. 3 uBFG). W zakresie dotyczącym kas NBP przekazuje BFG informacje dotyczące tych podmiotów, w tym informacje niejawnne w rozumieniu przepisów o ochronie informacji niejawnnych, w zakresie niezbędnym do wykonywania zadań określonych w uBFG (art. 38 zh ust. 3 uBFG).

Jak wyżej wskazano, nadzór nad BFG pełni Minister Finansów, natomiast do KNF należy nadzór nad prawidłowością funkcjonowania systemów wyliczania (art. 38i ust. 1 uBFG). W skład KNF wchodzi: minister właściwy do spraw instytucji finansowych (obecnie Minister Finansów) albo jego przedstawiciel, minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego (obecnie Minister Pracy i Polityki Społecznej) albo jego przedstawiciel; Prezes NBP albo delegowany przez niego Wiceprezes oraz przedstawiciel Prezydenta RP. Również ten organ kolegialny zobowiązany jest do przekazywania Funduszowi informacji ustawowo określonych.

W razie powzięcia wiadomości, że w banku powstała strata, groźba jej wystąpienia lub niebezpieczeństwo niewypłacalności banku **Komisja Nadzoru Finansowego** przekazuje Funduszowi informacje o stanie finansowym podmiotu objętego systemem gwarantowania i podejmowanych w stosunku do niego działaniach (art. 38 ust. 3 uBFG). Komisja Nadzoru Finansowego, na wniosek Zarządu BFG, przekazuje temu podmiotowi informacje o sytuacji podmiotów objętych systemem gwarantowania, które wystąpiły do BFG z wnioskiem o udzielenie pomocy finansowej, w zakresie niezbędnym do oceny planu wykorzystania pomocy Funduszu w celu uzdrowienia gospodarki banku lub połączenia z innym bankiem (art. 38 ust. 1 uBFG). Ponadto KNF przekazuje Funduszowi roczne sprawozdania finansowe banków objętych systemem gwarantowania środków pieniężnych w terminie 30 dni od dnia ich otrzymania oraz analizy funkcjonowania sektora bankowego (ust. 2 powyższego przepisu). Komisja Nadzoru Finansowego zobowiązana jest także do niezwłocznego poinformowania Zarządu BFG o wystąpieniu konieczności wszczęcia przez zarząd kasy postępowania naprawczego z art. 72a ust. 1 uskok (art. 20e ust. 1 uBFG).

Kolejne obowiązki informacyjne KNF zawiera art. 38zh ust. 1 uBFG. Należy do nich przekazywanie do BFG informacji o stanie finansowym kasy i podejmowanych w stosunku do niej działaniach⁵⁶, w razie powzięcia wiadomości, że w kasie powstała strata, groźba jej wystąpienia lub niebezpieczeństwo niewypłacalności kasy lub zagrożenie utraty płynności płatniczej, w szczególności przekazywanie informacji o programie postępowania naprawczego kasy, jego ocenie i raportach z jego reali-

⁵⁶ Na podstawie przepisów rozdziału 6 uskok – Nadzór nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi i Krajową Spółdzielczą Kasą Oszczędnościowo-Kredytową.

zacji (pkt 1). Komisja informuje BFG również o wynikach przeprowadzonych czynności kontrolnych, wydanych zaleceniach oraz środkach podjętych w celu usunięcia nieprawidłowości stwierdzonych w ramach nadzoru i o ich wykonaniu przez kasę (pkt 2 powyższego przepisu), a także o zaistnieniu innych okoliczności, mogących skutkować powstaniem zobowiązań Funduszu wobec deponentów z tytułu środków gwarantowanych (pkt 3 powyższego przepisu). Dodatkowo KNF przekazuje Funduszowi informacje sprawozdawcze uzyskane od kas oraz od Kasy Krajowej (art. 38 zh ust. 2 uBFG)⁵⁷. Na KNF ciąży również obowiązek niezwłocznego zawiadomienia BFG o podjętej decyzji w przedmiocie ustanowienia zarządcy komisarycznego kasy i zawieszenia działalności kasy oraz wystąpienia do właściwego sądu z wnioskiem o ogłoszenie upadłości kasy (art. 74k ust. 1 uskok). Komisja powiadamia BFG o wydaniu zezwolenia na utworzenie oddziału banku zagranicznego w kraju (art. 40 ust. 4. Pr.b.)⁵⁸ oraz zawiadamia BFG o podjętych decyzjach w przedmiocie zawieszenia działalności banku i ustanowieniu zarządu komisarycznego oraz o przejściu tego banku przez inny bank lub też wystąpieniu do właściwego sądu z wnioskiem o ogłoszenie upadłości (art. 158 ust. 2 Pr.b.)⁵⁹.

Dodatkowo na mocy art. 17a ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym **Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego** może przekazywać BFG uzyskane przez Komisję informacje (w tym także chronione na podstawie odrębnych ustaw), które są niezbędne do realizacji celu działalności i zadań Komitetu Stabilności Finansowej.

Od podmiotów publicznych Fundusz otrzymuje zatem informacje dotyczące podmiotów objętych systemem gwarantowania. Podmioty publiczne nie przekazują do BFG danych osobowych deponentów. Jest to konsekwencją tego, że nie pełnią one w tym przypadku funkcji administratorów danych osobowych deponentów (nie przetwarzają ich danych ani nie decydują o środkach i celach takiego przetwarzania). Wskazać należy, że BFG otrzymuje informacje od podmiotu kontrolującego (NIK), nadzorczego (KNF), utrzymującego stabilizację cen (NBP) oraz zarządzającego finansami państwa (Minister Finansów). Każdorazowo jednak dane składające się na przekazywane informacje służą realizacji celu, dla którego został

⁵⁷ Na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 lutego 2014 r. w sprawie informacji sprawozdawczych spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych oraz Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej, Dz.U. 2014 r., poz. 248.

⁵⁸ Zezwolenie to zawiera w szczególności siedzibę oddziału, rodzaj czynności bankowych, do wykonywania których oddział jest upoważniony, minimalną wysokość funduszy niezbędnych do działalności oddziału, warunki dostępu do systemu wyliczania przez Komisję Nadzoru Finansowego oraz BFG, w szczególności na wypadek spełnienia warunku gwarancji, a także zatwierdzenie projektu regulaminu oddziału. Powiadomienie BFG powinno nastąpić niezwłocznie (Z. Ofiarski, *Prawo bankowe. Komentarz, op. cit.*, s. 308).

⁵⁹ Jak zauważa się w doktrynie, informacja o podjętych przez KNF decyzjach jest niezbędna do ustalenia, czy nastąpiło spełnienie warunku gwarancji w rozumieniu art. 2 pkt 4 uBFG (Z. Ofiarski, *Prawo bankowe. Komentarz, op. cit.*, s. 1040).

powołany Fundusz, czyli ochronie bezpieczeństwo depozytów, a w dalszej perspektywie – stabilności i bezpieczeństwu systemu bankowego. W literaturze przedmiotu w kontekście przekazywania informacji do BFG przez podmioty publiczne ocenia się, że: *dobrze zorganizowany i dobrze działający ogólnosystemowy obieg informacji i koordynacja działań są wartością nie do przecenienia*⁶⁰.

3. INFORMACJE POCHODZĄCE Z PAŃSTW UNII EUROPEJSKIEJ I EUROPEJSKIEGO OBSZARU GOSPODARCZEGO

Na zasadzie wzajemności ustawodawca umożliwił współpracę BFG z podmiotami odpowiedzialnymi za oficjalnie uznane systemy gwarantowania w państwach EOG i UE (art. 38c ust. 1uBFG). Będą to zarówno podmioty prywatne (z Finlandii), jak też publiczne (np. z Belgii). Fundusz może zawierać porozumienia, określające w szczególności zasady współpracy, zakres wymiany informacji oraz zasady ich ochrony (ust. 2 powyższego przepisu). Użycie w przepisie terminu „wymiana”, oznacza przekazywanie informacji w obie strony. Należy zauważyć, że wymiana informacji z podmiotem zagranicznym nie jest obowiązkiem BFG, a jedynie prawnie uregulowaną możliwością. Ustęp 3 powyższego przepisu zezwala Funduszowi na przekazywanie podmiotom odpowiedzialnym za oficjalnie uznane systemy gwarantowania w państwach EOG i UE również informacji prawem chronionych (np. tajemnica przedsiębiorstwa, dane osobowe) pod warunkiem, że podczas przekazywania zostaną zapewnione odpowiednie środki niezbędne do ich ochrony przed nieuprawnionym ujawnieniem lub utratą oraz, że przekazywanie następuje w celu ustalenia lub weryfikacji należnych, potencjalnych lub spornych świadczeń na rzecz deponentów albo w związku z realizacją obowiązku wypłaty świadczeń gwarancyjnych.

Trzeba dostrzec, że w uBFG nie znalazły się regulacje dotyczące wymiany informacji pomiędzy Funduszem a odpowiadającym mu podmiotem w Szwajcarii. W zakresie dotyczącym przekazywania danych osobowych do Szwajcarii zastosowanie znajdują przepisy rozdziału 7 u.o.d.o. – Przekazywanie danych osobowych do państwa trzeciego i, wydaje się, że nastąpi to na podstawie art. 47 ust. 3 pkt 3 u.o.d.o., zgodnie z którym administrator danych może przekazać dane osobowe do państwa trzeciego, jeżeli przekazanie jest niezbędne do wykonania umowy zawartej w interesie osoby, której dane dotyczą, pomiędzy administratorem danych a innym podmiotem.

⁶⁰ E. Fojcik-Mastalska [w:] J. Głuchowski (red.), *System prawa finansowego...*, op. cit., s. 134.

4. PRZETWARZANIE INFORMACJI PRZEKAZANYCH BANKOWEMU FUNDUSZOWI GWARANCYJNEMU

Termin „przetwarzanie” został użyty w rozumieniu art. 7 u.o.d.o. (mimo że zakres omawianych informacji nie ogranicza się do danych osobowych) i zgodnie z tym przepisem obejmuje on zbieranie, utrwalanie, przechowywanie, opracowywanie, zmienianie, udostępnianie i usuwanie informacji.

Na mocy art. 105 ust. 3 pr. b. osoby, którym ujawniono wiadomości stanowiące tajemnicę bankową, są obowiązane wykorzystać te wiadomości wyłącznie w granicach upoważnienia. Podnosi się jednak, że odpowiedzialność karna na mocy prawa bankowego nie dotyczy podmiotów, którym bank legalnie przekazał informacje objęte tajemnicą bankową⁶¹. Również w odniesieniu do informacji pochodzących z kas Fundusz może wykorzystywać je tylko zgodnie z celem ich przekazania i, jeśli odrębne przepisy nie stanowią inaczej, uzyskane informacje nie mogą być ujawniane innym osobom, organom lub podmiotom (art. 9f ust. 3 uskok). Ustawodawca objął sankcją karną jedynie sprzeniewierzenie się tajemnicy zawodowej dokonane przez kasy oraz Kasę Krajową, zatem również w tym przypadku Funduszu nie dotyczy odpowiedzialność karna. Podzielić należy jednak pogląd, zgodnie z którym bezprawne ujawnienie przez osobę (także zatrudnioną w BFG) informacji objętej tajemnicą bankową lub tajemnicą zawodową wiąże się odpowiedzialność z art. 266 § 1 KK⁶².

Ustawodawca zastrzegł, że informacje dotyczące banków, oddziałów banków zagranicznych, a także kas BFG może wykorzystywać tylko w celu realizacji zadań określonych w uBFG (art. 38 ust. 10 oraz art. 38 zh ust. 8 tej ustawy). Wydaje się, że przekroczenie granic upoważnienia zawartego w tym przepisie będzie skutkowało odpowiedzialnością na zasadach ogólnych KC (m.in. art. 415)⁶³, jak również możliwością zastosowania art. 6 pkt 1 i 2 uBFG przez Ministra Finansów w ramach nadzoru sprawowanego nad działalnością BFG.

W kontekście przetwarzania informacji zawierających dane osobowe deponentów istotny jest także art. 26h ust. 4 uBFG, w którym ustawodawca określił ramy czasowe przetwarzania przez BFG tych danych poprzez powołanie się na okres

⁶¹ A. Szyszko, *Odpowiedzialność prawna związana z tajemnicą bankową*, „Prawo Bankowe” 2000, Nr 12, s. 39. Z kolei J. Byrski postuluje zmianę treści art. 105 ust. 3 Pr.b. poprzez wprowadzenie wyrażenia „są obowiązane do zachowania ich w tajemnicy”, skutkiem czego dokonałaby się zmiana również w treści normy prawnej wywiedzionej z art. 171 ust. 5 Pr. b. w zakresie adresata tego przepisu. J. Byrski, *Tajemnica prawnie chroniona w działalności bankowej*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 409.

⁶² A. Jurkowska-Zeidler, *Penalizacja zachowań stanowiących naruszenie tajemnicy bankowej*, Gdańskie Studia Prawnicze, Tom XIX, 2008, s. 289.

⁶³ Warto przypomnieć, że za szkodę wynikającą z ujawnienia tajemnicy bankowej nie odpowiada bank, który ujawnił tę tajemnicę osobie lub instytucji upoważnionym przez ustawę do żądania od banków udzielania informacji stanowiących tajemnicę bankową (art. 105 ust. 6 pr.b.).

niezbędny do realizacji zadań określonych w uBFG. Również w taki sposób ustawodawca określił ramy czasowe przetwarzania danych osobowych deponentów w przypadku kas (art. 38v ust. 4 uBFG).

W przypadku wszystkich podmiotów zobowiązanych do przygotowania listy deponentów, o nieprawidłowościach ujawnionych w toku kontroli tej listy BFG zawiadamia KNF, wzywając zarządcę komisarycznego⁶⁴ do ich usunięcia, a nie później niż w terminie 3 dni roboczych zarządca komisaryczny przekazuje BFG listę deponentów (art. 38w w zw. z art. 38v ust. 5 uBFG, art. 26h ust. 5 w zw. z art. 26i uBFG).

Należy przyjąć, że BFG jest administratorem danych osobowych deponentów w rozumieniu u.o.d.o., mimo że o celach przetwarzania danych osobowych decyduje uBFG⁶⁵. Podstawą dla przetwarzania danych osobowych jest w tym przypadku art. 3 ust. 2 pkt 2 u.o.d.o., legalizujący przetwarzanie dla realizacji celów statutowych. W świetle przepisów u.o.d.o., BFG jako administrator danych zobowiązany jest do zapewnienia prawdziwości, legalności, poprawności, adekwatności danych, które powinny być przechowywane w postaci umożliwiającej identyfikację osób, których dotyczą, nie dłużej niż jest to niezbędne do osiągnięcia celu przetwarzania (art. 26 ust. 1 u.o.d.o.). Do zadań BFG jako administratora danych osobowych należy także zastosowanie środków technicznych i organizacyjnych zapewniających ochronę przetwarzanych danych, zabezpieczenie ich przed udostępnieniem osobom nieupoważnionym, zabraniam przez osobę nieuprawnioną, przetwarzaniem z naruszeniem ustawy oraz zmianą, utratą, uszkodzeniem lub zniszczeniem (art. 36 u.o.d.o.). Fundusz może dopuścić do przetwarzania danych jedynie osoby przezeń upoważnione do przetwarzania danych (art. 37 u.o.d.o.) i jest on zobowiązany do prowadzenia ewidencji takich osób (art. 39 u.o.d.o.). Obowiązkiem BFG jest również zgłoszenie zbioru danych osobowych do rejestracji przez GIODO (art. 40 u.o.d.o.) – chyba, że w BFG powołano administratora bezpieczeństwa informacji, który został zgłoszony do GIODO (art. 43 ust. 1a u.o.d.o.) – oraz kontrola nad wprowadzaniem danych do zbioru (art. 38 u.o.d.o.). W zakresie przetwarzania danych osobowych Fundusz podlega kontroli GIODO prowadzonej na podstawie art. 14 i nast. u.o.d.o. i może stać się stroną postępowania administracyjnego prowadzonego przed tym organem oraz adresatem decyzji wydanych przez ten organ na podstawie art. 18 u.o.d.o.⁶⁶ Trzeba podkreślić, że przetwarzanie danych osobo-

⁶⁴ W przypadku banku lub podmiotu zagranicznego BFG może wezwać podmiot uprawniony do reprezentacji w rozumieniu art. 26g ust. 1 pkt 2 uBFG.

⁶⁵ Uznać należy, że BFG dokonuje konkretyzacji celu przetwarzania danych, który to cel został określony ogólnie w uBFG (tak wskazuje się w doktrynie w odniesieniu do podmiotów publicznych – J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz, *Ochrona danych osobowych. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011, s. 372).

⁶⁶ Decyzje drugoinstancyjne – wydane po ponownym rozpoznaniu sprawy przez GIODO – mogą zostać zaskarżone przez BFG do sądu administracyjnego na zasadach ogólnych.

wych przez BFG następuje ze względu na dobro osoby, której dane dotyczą (art. 1 ust. 2 u.o.d.o.), czyli dobro deponenta, jakim jest bezpieczeństwo jego depozytu.

Ochronę informacji pochodzących od podmiotów publicznych, a więc dotyczących jedynie podmiotów objętych systemem gwarantowania i kas (nie zawierających danych osobowych deponentów) i uzyskanych na podstawie art. 38 i 38zh uBFG zapewniają także przepisy art. 38a (w zakresie sektora bankowego) oraz 38zi uBFG (w zakresie sektora kas). Zgodnie z tymi przepisami powyższe informacje mogą być udostępniane przez Fundusz jedynie NBP oraz być wykorzystywane przez Fundusz do opracowywania analiz i prognoz dotyczących sektora bankowego oraz sektora kas. Przetwarzanie przez BFG informacji w tym zakresie służy realizacji celu, jakim jest wspieranie stabilności systemu bankowego. Analizy i prognozy mogą być publikowane oraz udostępniane zainteresowanym podmiotom. Brakuje w tym przypadku normy prawnej limitującej okres przetwarzania informacji, ponieważ dane składające się na tego rodzaju informacje nie stanowią danych osobowych.

Z kolei informacje otrzymane od podmiotów odpowiedzialnych za oficjalnie uznane systemy gwarantowania w państwach EOG i UE nie mogą być udostępniane przez BFG innym osobom, z wyjątkiem syndyka lub zarządcy masy upadłości podmiotu objętego systemem gwarantowania, z tym, że ograniczenie to nie dotyczy przypadków, w których informacje nie są objęte ochroną prawną na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub na terytorium państwa, w którym funkcjonuje system gwarantowania przekazujący informacje (art. 38c ust. 4 uBFG).

5. INFORMACJE PRZEKAZYWANE DO BFG W ŚWIETLE PROJEKTU USTAWY O BANKOWYM FUNDUSZU GWARANCYJNYM, SYSTEMIE GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW ORAZ PRZYMUSOWEJ RESTRUKTURYZACJI

Zakres informacji przekazywanych do Funduszu ulegnie znaczącemu rozszerzeniu po wejściu w życie wskazanej powyżej ustawy, która zastąpi obowiązującą uBFG. Przyczyną tego stanu będzie m.in. zwiększenie kompetencji BFG, który stanie się podmiotem o kluczowych kompetencjach w procesie przymusowej restrukturyzacji. Wzmocniona zostanie zatem rola tego podmiotu publicznego we wspieraniu stabilności systemu bankowego. W związku z procesem restrukturyzacji BFG uzyska informacje: od KNF (art. 64 ust. 6, art. 87 ust. 2 projektu ustawy o BFG), od podmiotów krajowych i krajowego podmiotu dominującego (art. 74 ust. 1 projektu ustawy o BFG), od podmiotów prowadzących repozytoria transakcji (art. 107 projektu ustawy o BFG), od ustanowionego przez Fundusz administratora podmiotu w restrukturyzacji (art. 140 ust. 7 projektu ustawy o BFG). Fundusz otrzyma także informacje od zarządu instytucji pomostowej i likwidatora tej instytucji (art. 187 ust. 1 projektu ustawy o BFG) oraz sprawozdanie likwidacyjne złożone przez li-

kwidatora instytucji pomostowej (art. 140 ust. 7 projektu ustawy o BFG). Komisja Nadzoru Finansowego będzie również przekazywać do BFG grupowe plany naprawy w holdingu i na poziomie grupy kapitałowej (art. 308 i art. 313⁶⁷ projektu ustawy o BFG).

Podmioty objęte systemem gwarantowania zostaną zobowiązane do prowadzenia (w postaci elektronicznej) rejestrów instrumentów finansowych, z których dane będą przekazywane do Funduszu na mocy przyszłego rozporządzenia Ministra Finansów (art. 74 ust. 7 i 8 w zw. z art. 2 pkt 56 projektu ustawy o BFG). Ponadto, na podstawie porozumienia system macierzysty instytucji kredytowej będzie mógł przekazywać Funduszowi dane niezbędne do dokonania transgranicznej wypłaty środków gwarantowanych (art. 61–62 projektu ustawy o BFG).

Pozytywnie należy ocenić wprowadzenie tajemnicy zawodowej dla członków Rady, Zarządu, pracowników Biura oraz osób zatrudnionych w BFG, którą będą stanowić: *wszystkie informacje uzyskane lub wytworzone w związku z realizacją zadań Funduszu, których nieuprawnione udzielenie, ujawnienie lub potwierdzenie mogłoby naruszyć chroniony prawem interes podmiotów, których te informacje bezpośrednio lub pośrednio dotyczą lub utrudnić realizację zadań Funduszu* (art. 287 projektu ustawy o BFG). W ustępie 8 powyższego przepisu doprecyzowano, że udostępnianie informacji objętych jednocześnie tajemnicą zawodową i tajemnicą bankową lub tajemnicą, o której mowa w art. 9e ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych lub tajemnicą, o której mowa w art. 147 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, jest możliwe wyłącznie w trybie i na zasadach określonych dla udostępniania informacji stanowiących taką tajemnicę.

Szczególnie istotną nowością z punktu widzenia omawianej tematyki wydaje się wprowadzenie pozakodeksowego przepisu karnego w art. 300 projektu ustawy o BFG. Przepis ten w ustępie 1 nakłada sankcję karną w postaci grzywny, kary ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3 za podanie nieprawdziwych lub zatajenie prawdziwych danych dotyczących podmiotu objętego systemem gwarantowania i jego deponentów w zakresie ustalonym w ustawie. W ustępie 3 przepis ten nakłada sankcję karną w postaci grzywny do 1 000 000 zł lub karę pozbawienia wolności do lat 5 na tego, kto będąc odpowiedzialnym m.in. za udzielanie informacji i wyjaśnień na żądanie Funduszu nie wykonuje ciążącego na nim obowiązku albo wykonuje go nierzetelnie lub nieterminowo. Jakkolwiek próbę penalizacji powyższych czynów i zaniechań należy ocenić pozytywnie z uwagi na ochronę dobra chronionego, jakim jest prawo do informacji BFG o sytuacji banków, co przekłada się na możliwość wspierania przez ten podmiot systemu bankowego,

⁶⁷ Dodatkowo, na podstawie przepisu wprowadzonego wskazanym przepisem projektowanej ustawy KNF będzie upoważniona do wydawania decyzji zobowiązującej firmę inwestycyjną do przekazania informacji Funduszowi.

to należy podzielić pogląd Ministra Sprawiedliwości, który wskazuje na niepotrzebnie surowszą sankcję za brak staranności niż za umyślne działanie sprawy z ust. 1 omawianego przepisu⁶⁸.

Wydaje się, że w procesie legislacyjnym należałoby uwzględnić zgłoszone w ramach uzgodnień stanowisko GIODO do omawianego projektu, szczególnie w zakresie uwag o precyzyjnym określeniu zakresu podmiotowego przekazywanych informacji z uwagi na zasadę adekwatności⁶⁹, jak również propozycję Ministra Spraw Wewnętrznych, który postuluje stworzenie podstawy prawnej dla BFG do samodzielnej weryfikacji danych deponentów zgromadzonych w rejestrze PESEL (taka możliwość techniczna pojawiła się po uruchomieniu Systemu Rejestrów Państwowych)⁷⁰. Powyższe regulacje dotyczące przekazywania Funduszowi danych należy ocenić pozytywnie z uwagi na cel zadań stojących przed tym podmiotem, czyli zapewnienie bezpieczeństwa środków powierzonych bankom.

PODSUMOWANIE

Analiza zakresu przedmiotowego informacji oraz listy podmiotów zobowiązanych do informowania BFG pozwala wnioskować, że podmiot ten prowadzi unikatową, rozbudowaną bazę danych związanych z sektorem finansowym, niezbędną dla realizacji funkcji publicznych określonych w uBFG.

Prywatnymi podmiotami zobowiązanymi do przekazywania informacji są banki, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, zarząd komisaryczny banku lub podmiot uprawniony do jego reprezentacji, zarządca masy upadłości, syndyk, Kasa Krajowa, likwidator spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej, bank spółdzielczy, bank zrzeszający. Krąg ten ulegnie rozszerzeniu po wejściu w życie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji. Do publicznych podmiotów przekazujących informacje do BFG należą: KNF, Prezes NBP, Minister Finansów oraz NIK. Na mocy porozumień BFG może otrzymywać informacje od podmiotów odpowiedzialnych za oficjalnie uznane systemy gwarantowania w państwach EOG i UE.

⁶⁸ Pismo Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 kwietnia 2015 r., DL-V-433-4/15/10, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/161376/161384/12279747/12279750/dokument160697.pdf> (dostęp: 27.05.2015).

⁶⁹ Pismo GIODO z dnia 10 kwietnia 2015 r., znak DOLiS-033-188/13/BG/29052/15, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/161376/161384/12279747/12279750/dokument159205.pdf> (dostęp: 23.05.2015).

⁷⁰ Pismo Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 1 kwietnia 2015 r., DP-I-0232-239/2013/EM, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/161376/161384/12279747/12279750/dokument159217.pdf> (dostęp: 27.05.2015).

Wydaje się, że szeroki zakres informacji oraz obligatoryjność ich przekazywania stanowią jeden z koniecznych warunków realizacji ochrony interesu publicznego, jakim jest bezpieczeństwo depozytów, a następnie dobra wspólnego w postaci bezpiecznego systemu bankowego.

Streszczenie

Bankowy Fundusz Gwarancyjny prowadzi unikatową bazę danych związanych z sektorem finansowym, niezbędną dla realizacji funkcji publicznych określonych w ustawie o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym. Prywatnymi podmiotami zobowiązanymi do przekazywania informacji są: banki, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, zarząd komisaryczny banku lub podmiot uprawniony do jego reprezentacji, zarządca masy upadłości, syndyk, Kasa Krajowa skok, likwidator spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej, bank spółdzielczy, bank zrzeszający. Do publicznych podmiotów przekazujących informacje do BFG należą: Komisja Nadzoru Finansowego, Prezes Narodowego Banku Polskiego, Minister Finansów oraz Najwyższa Izba Kontroli. Na mocy porozumień Fundusz może otrzymywać informacje od podmiotów odpowiedzialnych za oficjalnie uznane systemy gwarantowania w państwach EOG i UE.

Słowa kluczowe: Bankowy Fundusz Gwarancyjny, informacje, interes publiczny

Abstract

The Bank Guarantee Fund operates a unique database regarding the financial sector. The uniqueness of this is due to fulfillment of public functions referred to in the Act on the Bank Guarantee Fund. In the private sector, the following are obliged to transmit information: banks, credit unions, bank receiverships or entities entitled to their representation, trustees in bankruptcy, the National Credit Union, a liquidator of credit unions, a cooperative bank, a community bank. Public entities transmitting information to the BFG include: the Financial Supervision Authority, the President of the National Bank of Poland, the Minister of Finance and the Supreme Chamber of Control. Beyond that, the Fund may receive information from entities responsible for officially recognised deposit-guarantee schemes in Member States of the EEA and the EU.

Key words: The bank guarantee fund, information, public interest

Bibliografia

Dokumenty prawne

- Ustawa z dnia z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1502 ze zm.
- Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, t.j. Dz.U. z 2009 r., Nr 84, poz. 711.
- Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, t.j. Dz.U. z 2006 r., Nr 216, poz. 1584 ze zm.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1182 ze zm.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe, Dz.U. z 2015 r., poz. 128.
- Ustawa z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających, t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 109.
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 782 ze zm.
- Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 672 ze zm.
- Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym, t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 1149 ze zm.
- Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o Komitecie Stabilności Finansowej, Dz.U. Nr 209, poz. 1317 ze zm.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 21 lutego 2014 r. w sprawie informacji sprawozdawczych spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych oraz Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej, Dz.U. poz. 248.
- Zarządzenie Nr 3/2014 z dnia 4 lutego 2014 r. w sprawie zakresu, trybu i terminów przekazywania przez banki, objęte obowiązkowym systemem gwarantowania, informacji do Bankowego Funduszu Gwarancyjnego Dz.Urz. NBP z 2014 r., Nr 1.

Wydawnictwa zwarte

- Byrski J., *Tajemnica prawnie chroniona w działalności bankowej*, C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Barta J., Fajgielski P., Markiewicz R., *Ochrona danych osobowych. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011.
- Chochołowski K., *Status prawny Bankowego Funduszu Gwarancyjnego: studium administracyjnoprawne*, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. prof. Stanisława Tarnowskiego, Tarnobrzeg 2010.
- Fojcik-Mastalska E., Mastalski R., *Prawo finansowe*, Wolters Kluwer 2013.

- Głuchowski J. (red.), *System prawa finansowego: Tom IV. Prawo walutowe. Prawo dewizowe. Prawo rynku finansowego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Góral L., *Zintegrowany model publicznoprawnych instytucji ochrony rynku bankowego we Francji i Polsce*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Mazur L., *Prawo bankowe, Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2005.
- Ochman P., *Ochrona działalności bankowej w prawie karnym gospodarczym*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011.
- Ofiarski Z., *Prawo bankowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Ofiarski Z., *Prawo bankowe. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013.
- Przybylska-Kapuścińska W., *Polityka pieniężna nowych państw członkowskich Unii Europejskiej: od transformacji przez inflację do integracji*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007.
- Sura R., *Bankowy Fundusz Gwarancyjny jako podmiot administrujący*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2013.
- Zawadzka P., *Ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2009.
- Żygadło A., *Wylączenia tajemnicy bankowej a prawo do prywatności*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.

Artykuły

- Dukiet-Nagórska T., *Ujawnianie tajemnicy bankowej*, „Prawo Bankowe” 2005, Nr 4.
- Jurkowska-Zeidler A., *Penalizacja zachowań stanowiących naruszenie tajemnicy bankowej*, *Gdańskie Studia Prawnicze*, Tom XIX, 2008.
- Konat W., Sowińska I., *System monitorowania w BFG sytuacji banków komercyjnych*, „Bezpieczny Bank” nr 1 (16) 2002.
- Kulesza M., *Bankowy Fundusz Gwarancyjny jako podmiot prawa publicznego – recydywa zapomnianego pojęcia*, „Glosa” 2000, Nr 10.
- Majewski J., *Przestępstwo sprzeniewierzenia się tajemnicy bankowej*, „Palestra” 2000, nr 7–8.
- Sibiga G., *Obowiązki banku jako administratora danych osobowych*, „Bank” 1999, nr 11.
- Smykla B., *Tajemnica bankowa – wybrane zagadnienia cz. II*, „Radca Prawny” 2000, Nr 4.
- Sura R., *Działalność Bankowego Funduszu Gwarancyjnego a interes publiczny*, „Studia Prawnicze KUL” 2012, Nr 3.
- Szyszek A., *Odpowiedzialność prawna związana z tajemnicą bankową*, „Prawo Bankowe” 2000, Nr 12.

Materiały internetowe

- Pismo Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 kwietnia 2015 r., DL-V-433-4/15/10, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/161376/161384/12279747/12279750/dokument160697.pdf> (dostęp: 27.05.2015).

Pismo GIODO z dnia 10 kwietnia 2015 r., znak DOLiS-033-188/13/BG/29052/15, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/161376/161384/12279747/12279750/dokument159205.pdf> (dostęp: 23.05.2015).

Pismo Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 1 kwietnia 2015 r., DP-I-0232-239/2013/EM, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/161376/161384/12279747/12279750/dokument159217.pdf> (dostęp: 27.05.2015).

*Grzegorz Radomski**

MODELE WYLICZANIA SKŁADKI DEPOZYTOWEJ W SYSTEMACH GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW BANKOWYCH

WSTĘP

Bezpieczny i stabilny system finansowy stanowi niezbędny warunek zrównoważonego rozwoju współczesnej gospodarki. Dlatego też dużą wagę przywiązuje się do rozwiązań regulacyjnych i instytucjonalnych, których zadaniem jest ochrona tego systemu przed destabilizacją. Istotnym jego elementem jest instytucja gwarantowania depozytów zgromadzonych w bankach, której nadrzędnym celem działania jest bezpośrednia ochrona klientów banków przed niewiarygodnymi instytucjami finansowymi. Kluczową kwestią sprawnie funkcjonującego systemu gwarancyjnego pozostaje finansowanie wypłat środków gwarantowanych. W zdecydowanej większości przypadków działalność instytucji gwarantowania depozytów finansują, poprzez opłacane składki depozytowe, banki objęte gwarancjami. Jak wskazuje literatura przedmiotu, klasyczny system składki płaskiej sprzyja rozwojowi negatywnych zjawisk wśród banków. Zalicza się do nich przede wszystkim *moral hazard* oraz subsydiowanie banków znajdujących się w słabszej kondycji finansowej przez banki

* Grzegorz Radomski jest doktorem nauk ekonomicznych, absolwentem Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Jego zainteresowania badawcze obejmują systemy gwarantowania depozytów.

niezagrożone. Uważa się więc, że należy wprowadzać do systemu gwarantowania depozytów bodźce eliminujące tego typu zagrożenia.

Konstrukcja wzorcowego systemu gwarantowania depozytów jest zadaniem niezwykle złożonym, dlatego dotychczas nie udało się go stworzyć w żadnym systemie finansowym na świecie. Do atrybutów najlepszego rozwiązania zalicza się między innymi uzależnienie wysokości składki od rzeczywistego ryzyka aktywów instytucji kredytowej, co potwierdza fakt, że coraz więcej instytucji gwarantowania depozytów dopasowuje wielkość składki do profilu ryzyka banków. Podkreśla się, że różnicowanie wysokości składki umożliwia implementację dodatkowych elementów dyscypliny rynkowej do systemu bankowego, zmniejsza niebezpieczeństwo *moral hazard* oraz poprawia efektywność sektora bankowego¹.

Celem głównym niniejszego opracowania jest empiryczna ocena zasadności różnicowania składek depozytowych w polskim sektorze bankowym, w kontekście sprawiedliwości i efektywności rozłożenia obciążeń gwarancyjnych.

1. PODZIAŁ MODELI OKREŚLANIA WYSOKOŚCI SKŁADEK DEPOZYTOWYCH

Składki depozytowe stanowią podstawowe źródło finansowania systemu gwarantowania depozytów, dlatego też definiowanie zasad określania ich wysokości jest kluczową kwestią zarówno dla instytucji gwarancyjnej, jak i podmiotów uczestniczących w systemie gwarancyjnym. Wskazuje się, że wzorcowy model wyceny składki depozytowej powinien spełniać następujące wymagania:

- ❖ musi obejmować zarówno indywidualne ryzyko upadłości instytucji kredytowej, jak i ryzyko całego sektora bankowego; istotne jest odzwierciedlenie poziomu ryzyka w sposób możliwie najprecyzyjniejszy;
- ❖ całościowa metodologia musi charakteryzować się dla obydwu zainteresowanych stron (banków i instytucji gwarantowania depozytów) przejrzystością i zrozumieniem oraz znajdować uzasadnienie implementacji w istniejących realiach rynkowych;
- ❖ pomimo złożoności wynikającej z konieczności oszacowania ryzyka, model powinien być możliwie prosty w implementacji oraz efektywny pod kątem kosztów wdrożenia;
- ❖ musi cechować się wysokim stopniem elastyczności, aby możliwe było jego dostosowywanie do szybko zmieniających się uwarunkowań instytucjonalnych, politycznych oraz ekonomicznych;

¹ M. Gospodarowicz, *Skorygowana o ryzyko składka na ubezpieczenie depozytów – przegląd modeli teoretycznych*, BFG, „Bezpieczny Bank” Nr 2 (37), 2008, s. 21.

- ❖ model powinna cechować duża uniwersalność, aby istniała możliwość jego wdrożenia w wielu systemach gwarantowania depozytów na świecie².

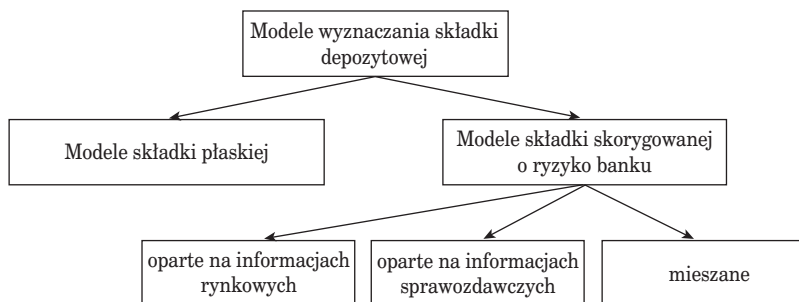
Mając na uwadze powyższe, wysokość składki depozytowej (G_m), oszacowanej za pomocą wzorcowego modelu dla wybranego banku m , jest funkcją trzech zmiennych³:

$$G_m = f(r_s, r_{im}, ED_m),$$

gdzie: r_s to ryzyko systemowe całego sektora bankowego, r_{im} to specyficzne ryzyko upadłości wybranej instytucji kredytowej, zaś ED_m to podstawa wyliczania składki (np. wysokość depozytów zgromadzonych w banku).

Zbudowanie modelu spełniającego wszystkie powyższe wymagania, a następnie jego skuteczne wdrożenie w funkcjonujących systemach gwarantowania depozytów, pozostaje zadaniem trudnym i, jak dotychczas, niezrealizowanym. Jednakże zarówno w literaturze przedmiotu, jak i w praktyce, zarysował się wyraźny podział na dwie grupy: modele składki płaskiej oraz modele składki skorygowanej o ryzyko banku (zaprezentowane na rysunku 1).

Rysunek 1. Modele wyznaczania wysokości składki depozytowej



Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Koleśnik, *Bezpieczeństwo systemu bankowego. Teoria i praktyka*, Difin, Warszawa 2011, s. 246.

2. TRADYCYJNY MODEL WYZNACZANIA SKŁADKI DEPOZYTOWEJ

Klasyczny model składki płaskiej zakłada jednakową wysokość składki (wyrażoną procentowo) dla wszystkich podmiotów objętych gwarancjami depozytowymi. Oznacza to, że jest dostosowywany wyłącznie do ryzyka całego sektora bankowego.

² Possible Models for Risk-Based Contributions to DGS, European Commission, Joint Research Centre, 2009.

³ B. Bernet, S. Walter, *Design, Structure And Implementation Of A Modern Deposit Insurance Scheme*, The European Money and Finance Forum, 2009, s. 39.

Jednakże trzeba podkreślić, że ryzyko to oddziałuje, pośrednio lub też bezpośrednio, na wysokość potencjalnych wypłat środków z tytułu udzielonych gwarancji. Natomiast zupełnie pomija się w tym przypadku kwestię ryzyka generowanego przez poszczególne podmioty dla sektora bankowego. Zatem wysokość składki depozytowej, wyznaczonej metodą klasyczną, można zapisać za pomocą funkcji:

$$G_m = f(r_s, ED_m).$$

Należy podkreślić, że jeszcze w połowie lat 90. XX wieku funkcjonował pogląd⁴, iż składka depozytowa może być jednakowa dla wszystkich podmiotów objętych systemem gwarancyjnym i nie musi uwzględniać poziomu indywidualnego ryzyka banku, dlatego też wykorzystanie składki płaskiej byłoby wystarczające. Takie wnioskowanie zostało oparte na analizach sektorów bankowych, przeprowadzonych w najbardziej rozwiniętych krajach świata, w których funkcjonowały już dobrze rozwinięte mechanizmy dyscypliny rynkowej, skutecznie ograniczające ryzyko pokusy nadużycia. Aktualne było przekonanie, że funkcjonowanie systemu gwarantowania depozytów w systemie bankowym, w którym obowiązują regulacje i normy prawne, zaś organ nadzorczy czuwa nad ich przestrzeganiem, jest czynnikiem wystarczającym, aby instytucja gwarancyjna w pełni spełniała swoją funkcję. Tym samym system gwarantowania depozytów nie był zaliczany do fundamentów sieci bezpieczeństwa systemu finansowego, tylko postrzegany jedynie jako działalność uzupełniająca w stosunku do funkcji organów nadzoru bankowego⁵.

3. MODELE WYLICZANIA SKŁADKI SKORYGOWANEJ O RYZYKO KONDYCJI BANKU

Rozwój modeli składki depozytowej skorygowanej o ryzyko banku był efektem pojawiających się w teorii i w praktyce postulatów wdrożenia nowoczesnego systemu finansowania wypłat środków gwarantowanych, w którym wysokość opłacanej przez banki składki będzie bezpośrednio powiązana z jego ryzykiem. Dużym wyzwaniem dla badaczy pozostaje zbudowanie takiego modelu, który możliwie najdokładniej odzwierciedli ryzyko instytucji kredytowej w składce depozytowej. Należy być świadomym problemów i dylematów związanych z różnicowaniem składek (m.in. przejrzystość systemu, ocena sytuacji finansowej)⁶. Dlatego też grupa modeli

⁴ Zob. S. Nagarajan, C.W. Sealey, *Forbearance, deposit insurance pricing, and incentive compatible bank regulation*, „Journal of Banking & Finance”, Vol. 19, Issue 6, 1995, s. 1109–1130.

⁵ J.-P. Gueyie, V.S. Lai, *Bank Moral Hazard and the Introduction of Official Deposit Insurance in Canada*, „International Review of Economics & Finance”, Vol. 80, No. 5, 1990, s. 1183–1200.

⁶ Szerzej na temat pisze: T. Obal, *Teoretyczne aspekty systemu gwarantowania depozytów*, BFG, Warszawa 2005, s. 12–13.

składki skorygowanej o ryzyko stanowiła przedmiot wielu badań, zaś w literaturze do najpopularniejszych rozwiązań trzeba zaliczyć:

- ❖ modele oparte na obliczaniu rynkowej wartości aktywów banku i związanego z nimi ryzyka,
- ❖ modele wyceny składki depozytowej oparte na przepływach finansowych (*cash flow*),
- ❖ modele wyceny oczekiwanej straty (*expected loss pricing*).

3.1. Modele oparte na obliczaniu rynkowej wartości aktywów banku i związanego z nimi ryzyka

Fundamentem dla wszystkich modeli opartych na obliczaniu rynkowej wartości aktywów banku i związanego z nimi ryzyka⁷ jest praca R. Mertona⁸, w której autor twierdził, że nabycie gwarancji ubezpieczeniowej przez bank można utożsamiać z nabyciem prawa do sprzedaży portfela aktywów instytucji gwarantowania depozytów według wartości księgowej zobowiązań. Zastosował do kalkulacji składki depozytowej europejską opcję sprzedaży (*put*) wystawioną na aktywa ubezpieczonego banku. Atrakcyjność tego podejścia polegała na bezpośrednim połączeniu wartości gwarancji ubezpieczeniowej z wartością aktywów banku oraz możliwości wykorzystania danych płynących prosto z rynków finansowych. Jak się z czasem okazało, koncepcja Mertona stanowiła przełom w badaniach nad możliwością modyfikacji składki depozytowej o ryzyko banku, stanowiąc punkt wyjścia nie tylko dla modeli rynkowych, lecz również dla modeli opartych na przepływach finansowych.

Merton, opierając się na teorii opcyjnej Blacka-Scholesa⁹, zaproponował wycenę składki depozytowej na podstawie:

$$G = De^{-rt}N(x_2) - VN(x_1),$$

gdzie:

$$x_1 = \left\{ \log(V/D) - \left(r + \frac{\sigma^2}{2} \right) T \right\} / \sigma \sqrt{T},$$
$$x_2 = x_1 + \sigma \sqrt{T}$$

V to rynkowa wartość portfela aktywów banku, σ ich zmienność, D to wartość księgowa łącznych zobowiązań banku, T to okres zapadalności zobowiązań kore-

⁷ W opracowaniu grupa modeli opartych na obliczaniu rynkowej wartości aktywów banku i związanego z nimi ryzyka nazywana będzie także modelami rynkowymi.

⁸ R. Merton, *An analytic derivation of the cost of deposit insurance and loan guarantees – An application of modern option pricing theory*, „Journal of Banking and Finance” 1, 1977.

⁹ F. Black, M. Scholes, *The pricing of options and corporate liabilities*, „Journal of Political Economy” 81, 1973, s. 637–659.

spondujący z terminem audytu (zazwyczaj przyjmowany jako 1 rok), N to wartość dystrybuanty standaryzowanego rozkładu normalnego, natomiast r to rynkowa stopa zwrotu wolna od ryzyka.

Zastosowanie modelu zaproponowanego przez Mertona wymaga znajomości rynkowej wartości aktywów banku oraz ich zmienności. Niestety, obie zmienne nie są bezpośrednio obserwowalne na rynkach finansowych, co ogranicza możliwości aplikacyjne tego modelu. Jednakże, jak się z czasem okazało, zasygnalizowane wady modelu Mertona stały się obiektem zainteresowań wielu badaczy, którzy, przyjmując różnorodne założenia, próbowali rozwiązać powyższe ograniczenia. W ten sposób model Mertona stanowił punkt wyjścia dla całej grupy modeli skoncentrowanych wokół problematyki zdefiniowania poprawnej metodologii wyliczania składki depozytowej, w tym przede wszystkim prawidłowego oszacowania rynkowej wartości aktywów banku oraz metod wyznaczania ich zmienności.

Badania A. Marcusa i I. Shakeda¹⁰ nad kalkulacją składek depozytowych oraz zaproponowane przez nich zmiany zostały zaliczone do najważniejszych modyfikacji podejścia Mertona. Autorzy przeanalizowali wiele założeń pierwotnego modelu, prezentując zarazem własną koncepcję wyznaczania nieznanymi wartości aktywów banku oraz ich zmienności, co umożliwiło empiryczną weryfikację metodologii Mertona.

Marcus i Shaked (MS) przyjęli założenie, że wartość aktywów banku różni się przed i po otrzymaniu gwarancji depozytowej. Argumentowali, że pozyskanie gwarancji zwiększa realną wartość aktywów V , co wyrazili za pomocą tożsamości:

$$V = D + E - G,$$

gdzie: G to wartość gwarancji ubezpieczeniowej, zaś E to rynkowa wartość kapitałów banku. Powyższe założenie stanowiło pierwszy krok w celu oszacowania nieznanymi z modelu Mertona.

Autorzy osiągnęli zamierzony cel poprzez wprowadzenie relacji między zmiennością rynkowej wartości aktywów a zmiennością poziomu kapitalizacji rynkowej banku:

$$\sigma_A = \sigma_E \left[1 - \frac{De^{-rt} N(d_2)}{e^{-\delta t} V N(d_1)} \right].$$

gdzie: e to liczba Eulera, natomiast δ to stopa dywidendy.

Ostatecznie model Markusa-Shakeda, wykorzystując metodę opcyjną Blacka-Scholesa, umożliwił wyznaczenie wartości składki ubezpieczeniowej G za pomocą:

¹⁰ A.J. Marcus, I. Shaked: *The Valuation of FDIC deposit insurance using option pricing estimates*. „Journal of Money, Credit, and Banking”, Vol. 16, No. 4, 1984, s. 446–460.

$$G = De^{-rT} [1 - N(d_2)] - e^{-\delta T} V [1 - N(d_1)],$$

gdzie:

$$d_1 = \frac{\ln(V/D) + (r + \sigma_A^2/2 - \delta)T}{\sigma_A \sqrt{T}}$$

$$d_2 = d_1 - (\sigma_A \sqrt{T}).$$

Opierając się na powyższych formułach, badacze byli w stanie wyznaczyć wartość nieznaną zmiennych, a w konsekwencji zweryfikować model Mertona. Warto zwrócić uwagę, że Marcus i Shaked, poszerzając swoje założenia o wysokość stopy dywidendy, uwzględnili fakt zmniejszania się rezerw wewnętrznych banku właśnie przez podział dywidendy na akcje. Ponadto ich model interpretował ubezpieczenie depozytów jako zamknięty kontrakt na okres jednego roku. Oba te elementy w późniejszym czasie stały się tematem dyskusji w literaturze, podającej w wątpliwość słuszność owych założeń¹¹.

Kolejną istotną pracę dotyczącą problematyki szacowania składki depozytowej opublikowali E. Ronn i A. Verma¹². Punktem wyjścia była dla nich naturalnie fundamentalna praca Mertona oraz modyfikacja Marcusa-Shakeda. Badacze skoncentrowali się na zastrzeżeniach zgłaszanych pod adresem dotychczas zbudowanych modeli. I, jak się z czasem okazało, opracowane przez nich narzędzie stanowiło najpopularniejszy obiekt badań nad wysokością składki depozytowej w wielu systemach bankowych.

Ronn i Verma (RV) zrewidowali wiele założeń autorstwa Marcusa i Shakeda, a przede wszystkim odrzucili podstawową przesłankę, że posiadanie gwarancji ubezpieczeniowej zwiększa realną wartość aktywów. Przyjęli natomiast założenie, że wartość kapitałów banku można modelować jako opcję kupna (*call*) na jego aktywa z ceną wykonania równą bilansowej wartości zobowiązań banku w dniu ich zapadalności. Dlatego też, ponownie wykorzystując podejście Blacka-Scholesa, rynkową wartość kapitałów banku, wyznaczyli na podstawie tożsamości:

$$E = VN(x) - DN(x - \sigma_V \sqrt{T}),$$

gdzie: $x = \frac{\ln(V/D) + \sigma_V^2 T/2}{\sigma_V \sqrt{T}}.$

¹¹ M. Falkenheim, G. Pennacchi, *The Cost of Deposit Insurance for Privately Held Banks: A Market Comparable Approach*, „Journal of Financial Services Research” 24 (2/3), 2003.

¹² E. Ronn, A. Verma, *Pricing Risk-Adjusted Deposit Insurance: An Option-Based Model*, „The Journal of Finance”, Vol. 41, Issue 4, 1986.

Powyższa formuła nie zawiera bezpośrednio wartości dywidend, ponieważ autorzy twierdzili, że roszczenia kapitałodawców należy modelować wyłącznie razem z dywidendami, w przeciwieństwie do opcji sprzedaży wystawianej na aktywa banku.

Dodatkowo uwzględniając relację zmienności kapitałów w stosunku do zmienności aktywów:

$$\sigma_V = \frac{\sigma_E E_t}{V_t N(x)},$$

gdzie: σ_E to odchylenie standardowe ze stopy zwrotu z kapitałów banku, Ronn i Verma otrzymali dwa równania, w których jedynie rynkowa wartość aktywów oraz ich zmienność nie są obserwowalne bezpośrednio na rynku. W ten sposób autorzy potrafili wyznaczyć wartości nieznanymi z modelu Mertona.

Drugą innowacyjną propozycją autorów była korekta wartości księgowej zobowiązań o współczynnik β , który dotyczy stopnia tzw. pobłażliwości regulacyjnej, czyli niechęci instytucji regulacyjnej do niezwłocznego ogłaszania upadłości zagrożonych banków. Autorzy twierdzili, że wysokość zobowiązań banku w pewnym stopniu może przekroczyć wartość jego aktywów zanim instytucja nadzorcza zdecyduje się na zamknięcie banku, zaś warunek zamknięcia został zdefiniowany jako: $V \leq \beta D$.

Autorzy wyznaczyli wartość współczynnika β na poziomie 0,97 i tę wartość wykorzystywali w swoich kalkulacjach. Trafność estymacji została potwierdzona w późniejszych badaniach obecnych w literaturze przedmiotu, gdzie poziom pobłażliwości regulacyjnej, oszacowanej na przykładzie wybranych krajów rozwiniętych, wahał się w przedziale od 0,9 do 1¹³.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, zmodyfikowany model wyceny kapitałów banku ostatecznie zaproponowany przez Ronna i Vermę, umożliwiający wyznaczenie pary nieznanymi zmiennymi V i σ_V , wyglądał następująco:

$$E_t = V_t N(d'_t) - \beta D N(d'_t - \sigma \sqrt{T}),$$

gdzie: $d'_t = \frac{\ln(V_t / \beta D) + \sigma^2 T / 2}{\sigma \sqrt{T}}$ oraz $\sigma_V = \frac{\sigma_E E_t}{V_t N(d'_t)}$.

Badacze wykazali, że realna jest estymacja wysokości składek depozytowych wyłącznie na podstawie danych rynkowych. Możliwe okazało się zatem różnicowanie oceny sytuacji finansowej podmiotów, bazując jedynie na cenach emitowanych przez nich instrumentów finansowych.

W późniejszym okresie model Ronna i Vermę był poddawany dalszym modyfikacjom, aby w możliwie najdokładniejszy sposób odwzorować praktyki rynkowe.

¹³ M. Gospodarowicz, *Skorygowana...*, op. cit., s. 30.

Należy pamiętać przede wszystkim o pracach J.C. Duana¹⁴, który wraz z grupą współpracowników skoncentrował się wokół metodologii modelowania zmienności kapitału oraz poziomu stóp procentowych, co w rezultacie doprowadziło do kompleksowych zmian w porównaniu do pierwotnego modelu. Ronn i Verma opierali się na odchyleniach standardowych dziennych stóp zwrotu z akcji banków. Duan przede wszystkim postulował wykorzystanie metody precyzyjniej odwzorowującej trendy rynkowe – funkcji największej wiarygodności, zgodnej z pierwotnym modelem Mertona:

$$L(E, \mu, \sigma) = -\frac{m-1}{2} \ln(2\Pi) - \frac{m-1}{2} \ln \sigma^2 - \sum_{i=2}^m \ln V_i(\sigma_i) - \sum_{i=2}^m \ln N_i(d_i) - \frac{1}{2\sigma^2} \sum_{i=2}^m \left[\ln \left(\frac{V_i(\sigma_i)}{V_{i-1}(\sigma_i)} \right) - \mu_i \right]^2.$$

3.2. Modele wyceny składki depozytowej oparte na przepływach finansowych

Alternatywną metodologię wyznaczania wysokości stawki depozytowej zaproponowali R.L. Cooperstein, G.G. Pennachi i F.S. Redburn¹⁵. Opracowali oni wielookresowy model szacujący przyszły koszt gwarantowania depozytów bankowych (określany modelem CPR), który stanowił punkt wyjścia dla dalszych modyfikacji w ramach grupy modeli wyceny składki depozytowej opartych na przepływach finansowych. Pierwotnym celem zbudowanego modelu była długoterminowa prognoza wysokości zobowiązań amerykańskiej instytucji gwarantowania depozytów (FDIC) w ciągu kolejnych 10–15 lat.

Model CPR, podobnie jak modele rynkowe, również bazuje na modelu opartym na wycenie europejskiej opcji *put*, opracowanym przez Mertona. Jednakże, w przeciwieństwie do modeli rynkowych estymujących wysokość składki depozytowej na podstawie cen instrumentów właścicielskich (akcji), model CPR bazuje na wycenie przyszłych przepływów pieniężnych banku. W ten sposób rozszerzona została możliwość jego wykorzystania również o instytucje, których akcje nie są przedmiotem publicznego obrotu na giełdach.

Pomimo zmiany metodologii w zakresie wykorzystywanych danych źródłowych, ponownie zasadniczym problemem dla autorów było wiarygodne oszacowanie ryn-

¹⁴ J.C. Duan, *Maximum Likelihood Estimation Using Price Data of the Derivative Contract*, *Mathematical Finance*, 1994, s. 155–167; J.C. Duan, A.F. Moreau, C.W. Sealey, *Deposit insurance and bank interest rate risk: Pricing and regulatory implications*, „*Journal of Banking and Finance*”, Vol. 19, Issue 6, 1995, s. 1091–1108.

¹⁵ R. Cooperstein, G. Pennachi, F.S. Redburn, *The Aggregate Cost of Deposit Insurance: A Multi-period Analysis*, „*Journal of Financial Intermediation*” 4, 1995, s. 242–271.

kowej wartości aktywów oraz ich zmienności. Dlatego też ciekawym rozwinięciem ich modelu była praca J. Colantuoni¹⁶, gdzie autor zaproponował, żeby rynkową wartość aktywów banku wyznaczyć bezpośrednio na podstawie przepływów pieniężnych banku. Ponadto założył, że przychody banku R można modelować przy pomocy geometrycznego ruchu Browna z parametrami trendu μ i zmienności σ .

Rynkowa wartość aktywów banku V w okresie t została oszacowana przez Colantuoni na podstawie sumy zdyskontowanych na moment t przyszłych oczekiwanych przychodów banku:

$$V_t = \frac{R_t}{\delta - \mu},$$

gdzie: δ to stopa dyskontowa, zaś μ stała stopa wzrostu wielkości przychodów w danym okresie.

Wartość aktywów w danym okresie będzie zależec wprost proporcjonalnie od przychodów banku. Biorąc zatem pod uwagę fakt, iż zmiany przychodów opisywane są przez geometryczny ruch Browna, także wartość aktywów można modelować w ten sam sposób:

$$\Delta V = V\mu\Delta t + \sigma V\varepsilon\sqrt{\Delta t},$$

gdzie: $\varepsilon \sim N(0,1)$.

Stopa dyskontowa δ , wykorzystywana do wyznaczenia wartości aktywów, powinna zostać skorygowana o ryzyko za pomocą modelu CAPM, przez co nie jest wartością bezpośrednio obserwowalną. Dlatego też nieznanne wartości rynkowej wyceny aktywów V oraz stopy dyskontowej δ należy wyznaczyć na podstawie poniższego układu równań:

$$\begin{aligned} V &= \frac{R}{\delta - \mu} \\ \delta - r_f &= B_A E[R_M - R_f] \end{aligned}$$

gdzie: r_f to stopa wolna od ryzyka, B_A to współczynnik β z aktywów banku, natomiast R_M to stopa zwrotu z portfela rynkowego.

Wyznaczenie rynkowej wartości aktywów V_t w kolejnych okresach czasu, umożliwia oszacowanie zmienności aktywów banku z wykorzystaniem logarytmicznej stopy zwrotu:

¹⁶ J. Colantuoni, *Pricing Deposit Insurance as a Contingent Claim*, Ph.D. Dissertation, University of Virginia, 2002.

$$\text{Ret}_t = \ln\left(\frac{V_t}{V_{t-1}}\right).$$

Następnie na podstawie danych historycznych można wyznaczyć odchylenie standardowe ze zwrotu z aktywów:

$$s = \sqrt{\frac{1}{n-1} \sum_{t=1}^n (\text{Ret}_t - E(\text{Ret}))^2},$$

gdzie: n to liczba obserwacji.

Ostatecznie Colantuoni, posługując się powyższą metodologią oszacowania nieobserwowalnych bezpośrednio zmiennych, wykorzystał koncepcję Black-Scholesa wyceny wartości europejskiej opcji *put* do kalkulacji składki depozytowej:

$$G = De^{-rT} N(k) - V_0 N(k - \sigma\sqrt{T}),$$

gdzie: $k = [\ln D - \ln V_0 - (r - \sigma^2/2)T]/(\sigma\sqrt{T})$, zaś $\sigma = (\delta - \mu)^{-1} \sigma_R$.

W ten sposób można oszacować wysokość składki depozytowej dla każdego banku. Stanowi to niewątpliwą przewagę modeli opartych na przepływach pieniężnych nad modelami rynkowymi, które mogą być zastosowane wyłącznie do tych, których akcje są notowane na giełdach papierów wartościowych.

3.3. Modele wyceny oczekiwanej straty

L. Laeven¹⁷ jest autorem zupełnie innej koncepcji wyznaczania składek depozytowych. Zaproponował algorytm nie bazujący na metodologii opcyjnej, ponadto istniała możliwość jego zastosowania zarówno w stosunku do banków giełdowych, jak również pozostałych podmiotów, nie będących przedmiotem obrotu publicznego. Ma to szczególnie duże znaczenie w krajach, gdzie rynki finansowe znajdują się na wczesnym etapie rozwoju.

Algorytm Laevena, nazwany modelem wyceny oczekiwanej straty, oparty był na poniższej tożsamości:

$$\text{oczekiwana strata} = \text{oczekiwane prawdopodobieństwo upadłości} * \text{kwota narażona} * \text{strata jeśli upadłość}$$

¹⁷ L. Laeven, *Pricing of deposit insurance*, The World Bank Policy Research Paper 2871, 2002, s. 16–23.

gdzie oczekiwana strata oznacza wysokość straty instytucji gwarantującej jako procent całości ubezpieczonych depozytów, czyli określa rzeczywisty koszt gwarancji depozytowej. Dlatego też instytucja gwarantująca depozyty powinna wyznaczyć składkę depozytową na poziomie oczekiwanej straty, co pozwoli jej pokryć potencjalne koszty, powstałe w momencie upadłości jednego z ubezpieczonych banków.

Wyznaczenie oczekiwanej straty wymaga naturalnie poprawnej estymacji wszystkich trzech elementów składowych przedstawionego powyżej algorytmu, jednakże Laeven zwrócił uwagę, że kluczowe znaczenie ma prawidłowa wycena prawdopodobieństwa upadku banku. Wynika to faktu, że właściwa ocena ryzyka banku jest zadaniem niezwykle trudnym, wiążącym się z koniecznością zastosowania rozbudowanych metodologicznie modeli. Natomiast pozostałe dwa współczynniki można stosunkowo łatwo wyznaczyć na podstawie informacji udostępnianych przez banki oraz danych historycznych.

4. WERYFIKACJA EMPIRYCZNA MODELI SKŁADEK DEPOZYTOWYCH NA PODSTAWIE BANKÓW NOTOWANYCH NA GPW W WARSZAWIE

Przeprowadzone badania, mające na celu analizę porównawczą modeli składek depozytowych w warunkach polskich, zostały oparte na wybranych informacjach rynkowych i sprawozdawczych. Z uwagi na globalny kryzys finansowy, mający fundamentalny wpływ na rynki finansowe oraz sektor bankowy, zdecydowano o konieczności podziału okresu badawczego na dwa podokresy (lata 2000–2008 oraz 2008–2012). W pierwszym kroku zostały oszacowane wysokości składek dla każdego z badanych banków, następnie na podstawie przyjętej metodologii *CAMELS*¹⁸ określono stopień dopasowania za pomocą współczynnika determinacji każdego z modeli do rzeczywistej kondycji finansowej danej instytucji kredytowej. W badaniach zastosowano wybrane modele składki depozytowej:

- ❖ model rynkowy oparty na wycenie opcyjnej autorstwa Ronna-Vermy (oparty na danych pochodzących z rynku akcji) – określany jako model RV;
- ❖ model rynkowy autorstwa Duana, stanowiący modyfikację modelu Ronna-Vermy (także oparty na danych pochodzących z rynku akcji) – określany jako model Duan;
- ❖ model oparty na przepływach finansowych autorstwa Colantuoniego (bazujący na osiągniętych i prognozowanych przychodach banków, oszacowanych na podstawie informacji zgromadzonych w sprawozdaniach finansowych) – określany jako model CPR;

¹⁸ Zastosowano daleko posunięte uproszczenie w stosunku do amerykańskiego pierwowzoru.

- ❖ zmodyfikowany model wyceny oczekiwanej straty Laevena, wykorzystujący model GARCH do szacowania zmienności – określany jako model Laeven-GARCH;
- ❖ model składki płaskiej, znajdującej zastosowanie w praktyce przy określaniu wysokości funduszu ochrony środków gwarantowanych przez BFG.

W latach 2000–2008 analizą zostało objętych 11 podmiotów, z uwagi na dostępność danych. Uwagę zwraca przede wszystkim fakt najlepszego dopasowania modelu składki płaskiej, co może być zaskoczeniem w świetle argumentów podniesionych przez zwolenników korygowania składek o ryzyko banku. Ogólnie model składki płaskiej wyjaśnił w ponad 68% (określony jako średnia ważona aktywami banków) zmienność zmiennej objaśnianej, co jest wynikiem stosunkowo wysokim. Ponadto stanowiło to zdecydowanie lepszy wynik w porównaniu do pozostałych modeli, skorygowanych o ryzyko banku. Wśród nich najwyższy poziom dopasowania osiągnął model CPR (55,63%), najgorszy zaś model Laeven-GARCH (50,49%). Zatem różnica w wynikach pomiędzy modelem składki płaskiej a modelami skorygowanymi o ryzyko była znacząca.

Analizując wyniki, należy również nakreślić charakterystykę danego podokresu badawczego. Lata 2000–2008 cechowały się w pierwszej kolejności stabilizacją sytuacji ekonomicznej podmiotów gospodarczych w następstwie transformacji gospodarczej w Polsce, a następnie zrównoważonym rozwojem. Pojawiające się perturbacje gospodarcze miały charakter tymczasowy, nie zagrażający stabilności systemu finansowego. Dlatego też wnioskuje się, że model składki płaskiej wykorzystywany w praktyce, stanowił optymalne rozwiązanie dla określania wysokości funduszu ochrony środków gwarantowanych. Nie bez znaczenia pozostawał również fakt rocznej rewizji wysokości składek przez Radę BFG, który gwarantował stabilność składki na przestrzeni roku, co przy stopniowym rozwoju instytucji kredytowych pozytywnie oddziaływało na stopień wyjaśniania modelu przez zmienne objaśniające. Warto także zwrócić uwagę, że rezultaty uzyskane dla poszczególnych banków w zdecydowanej większości przypadków oscylują wokół wartości średniej. Wyniki badań uzyskanych dla pierwszego podokresu zostały przedstawione w tabeli 1.

Jak już wspomniano, spośród modeli skorygowanych o ryzyko najwyższym poziomem dopasowania charakteryzował się model CPR. Jednakże warto podkreślić bardzo dużą rozpiętość wyników – od najwyższego współczynnika determinacji (82,42%) w badanej próbie uzyskanego dla Banku Polska Kasa Opieki, do najniższego rezultatu (zaledwie 25,33%) dla ING Bank Śląski. Pociąga to za sobą duże zastrzeżenia co do możliwości zastosowania modelu CPR w warunkach polskich. Wśród przyczyn tego zjawiska z pewnością trzeba wymienić trudności w oszacowaniu parametrów modelu, w tym przede wszystkim prognozy wzrostu przychodów banku w kolejnych okresach, co negatywnie wpływa na wiarygodność otrzymanych wyników.

W grupie modeli bazujących na danych rynkowych najlepszy rezultat uzyskał model Duana (54,47%). Był to wynik o prawie 1% wyższy niż w przypadku mo-

delu RV. Mając na uwadze fakt, że model Duana stanowi modyfikację modelu RV opartą na funkcji największej wiarygodności, zaproponowane zmiany pozytywnie wpłynęły na możliwości aplikacyjne modelu. Wartości współczynnika determinacji mieściły się w przedziale $\pm 10\%$ od wartości średniej, co świadczy o powtarzalności przyjętej metodologii kalkulacji składki depozytowej. Jedynie wyniki Banku Millennium stanowiły znaczące, aczkolwiek pozytywne, odchylenie od wartości średniej, zarówno dla modelu Duana, jak również dla modelu RV.

Tabela 1. Poziom dopasowania modeli składek depozytowych w okresie od 1 stycznia 2000 r. do 30 czerwca 2008 r. (w %)

Bank	CPR	RV	Duan	Laeven-GARCH	Płaski
Bank BPH S.A.	69,35	53,83	60,95	45,99	66,11
Bank Handlowy S.A.	41,69	52,84	50,32	46,63	66,55
Bank Millennium S.A.	42,47	81,33	75,44	71,00	63,92
Bank Ochrony Środowiska S.A.	32,06	44,89	47,24	40,84	47,44
Bank Polska Kasa Opieki S.A.	82,42	55,24	55,32	56,71	81,73
Bank Zachodni WBK S.A.	40,18	42,15	47,65	35,51	70,31
BNP Paribas Bank Polska S.A.	45,58	47,95	47,26	44,54	56,28
ING Bank Śląski S.A.	25,33	64,81	57,58	52,84	73,19
Kredyt Bank S.A.	36,26	40,34	43,05	37,65	61,81
mBank S.A.	68,59	41,13	46,38	56,33	51,34
Nordea Bank Polska S.A.	26,58	62,69	53,52	53,82	59,97
Średnia ważona	55,63	53,63	54,47	50,49	68,19

Źródło: opracowanie własne.

Najniższy wynik w zakresie poziomu dopasowania wysokości składki depozytowej do sytuacji finansowej banku osiągnął model Laeven-GARCH, który wysokość składki w największym stopniu uzależnia od zmienności instrumentu bazowego, czyli cen akcji. Trzeba także zauważyć niskie rezultaty Banku Zachodniego WBK (35,51%) i Kredyt Banku (37,65%), co stanowiło duże negatywne odchylenia od średnich wartości. Z drugiej strony ponownie zaobserwowano wysoki poziom współczynnika determinacji dla Banku Millennium (jednakże nieco niższy niż w przypadku modeli Duana i RV), co oznacza, że w przypadku tego banku informacje rynkowe wysyłały bardzo trafne sygnały dotyczące zmian jego sytuacji finansowej.

Wnioskuje się, że słabość modeli opartych na danych rynkowych (model Duana, RV i Laeven-GARCH) w badanym podokresie wynikała w dużej mierze z faktu, iż wyznaczone składki depozytowe cechowały się stosunkowo wysoką zmiennością

w stosunku do względnej stabilności sytuacji finansowej banków. Związane jest to ze zmiennością cen akcji, która jest jednak zjawiskiem naturalnym, także w warunkach stabilnego systemu finansowego. Dlatego też składki depozytowe szacowane na podstawie danych rynkowych cechuje duża wrażliwość na dane wejściowe, powodując często przeszacowania wysokości składek w warunkach dużej zmienności cen akcji, niekoniecznie spowodowanej zmianami kondycji finansowej banku.

Dalsze badania obejmowały lata 2008–2012, a więc czas globalnego kryzysu finansowego. Kryzys ten przyczynił się do wielu zmian, zarówno w sferze gospodarczej krajów, jak również w zakresie rozwiązań prawnych i instytucjonalnych, mających na celu poprawę stabilności systemu finansowego. Cechował się także dynamicznymi zmianami sytuacji finansowej podmiotów gospodarczych, natomiast na rynku kapitałowym występowały gwałtowne zmiany ceny instrumentów finansowych. Uwarunkowania zewnętrzne funkcjonowania zarówno instytucji kredytowych, jak również instytucji tworzących sieć bezpieczeństwa finansowego, były zatem zupełnie odmienne w porównaniu do pierwszego podokresu badań. Do analizy wykorzystano dane 13 banków, natomiast rezultaty przeprowadzonych badań zostały przedstawione w tabeli 2.

Tabela 2. Poziom dopasowania modeli składek depozytowych w okresie od 1 lipca 2008 r. do 30 czerwca 2012 r. (w %)

Bank	CPR	RV	Duan	Laeven-GARCH	Płaski
Bank BPH S.A.	96,40	93,17	85,94	95,75	76,69
Bank Handlowy S.A.	35,59	80,31	78,13	82,57	47,13
Bank Millennium S.A.	55,48	60,91	61,04	58,53	49,62
Bank Ochrony Środowiska S.A.	25,95	44,39	58,69	36,81	80,68
Bank Polska Kasa Opieki S.A.	64,99	67,83	71,64	96,66	77,82
Bank Zachodni WBK S.A.	36,98	60,45	68,80	88,85	66,28
BNP Paribas Bank Polska S.A.	61,89	47,67	45,81	21,76	46,78
Getin Noble Bank S.A.	44,61	73,91	73,68	67,98	64,23
ING Bank Śląski S.A.	58,32	61,56	65,28	85,62	85,37
Kredyt Bank S.A.	60,42	73,11	68,64	89,97	81,10
mBank S.A.	65,99	69,92	71,11	93,12	64,85
Nordea Bank Polska S.A.	61,19	89,76	90,73	75,63	61,14
Powszechna Kasa Oszczędności Bank Polski S.A.	72,47	80,57	79,18	86,59	56,45
Średnia ważona	61,13	71,48	72,44	83,93	66,43

Źródło: opracowanie własne.

Na początku analizy wyników należy zwrócić uwagę na zupełnie odmienne rezultaty w stosunku do poprzednio uzyskanych. Najwyższy poziom dopasowania składek depozytowych do sytuacji finansowej banku został osiągnięty dla modelu Laeven-GARCH – prawie 84%. Jednakże warto zauważyć, że pozostałe dwa modele bazujące na informacjach rynkowych, czyli model RV oraz model Duana, również osiągnęły bardzo dobre wyniki, odpowiednio: 71,48% i 72,44%. Oznacza to, że modele te cechują się znacznie wyższymi możliwościami aplikacyjnymi w warunkach zaburzeń stabilności systemu finansowego. Model składki płaskiej charakteryzował się współczynnikiem determinacji na poziomie 66%, natomiast zdecydowanie najniższy wynik został osiągnięty dla modelu CPR (61,13%).

Porównując wyniki uzyskane dla obu podokresów badawczych, warto podkreślić, że dla wszystkich modeli skorygowanych o ryzyko banku osiągnięto wyższy współczynnik determinacji w latach 2008–2012. Największy wzrost poziomu dopasowania modelu do kondycji instytucji kredytowej dotyczył modelu Laeven-GARCH, zaś najniższy modelu CPR. Można na tej podstawie wnioskować, że zarówno dane rynkowe, jak i sprawozdawcze, dostarczają właściwych sygnałów o zmieniającej się sytuacji ekonomicznej danego podmiotu. Jednakże precyzja i czas pojawiania się informacji rynkowych są wyższe, zwłaszcza w obliczu kryzysów, cechujących się gwałtownymi zmianami uwarunkowań działalności podmiotów gospodarczych. Z drugiej strony należy podkreślić, że model składki płaskiej wykazał się wyższym poziomem dopasowania w pierwszym podokresie badawczym niż w drugim. Dynamicznie zmieniająca się sytuacja finansowa banków, spowodowana następstwami kryzysu finansowego, przyczyniła się do malejącej użyteczności modelu składki płaskiej. Faktem jest jednak ponownie lepszy wynik niż w przypadku modelu CPR, który po raz kolejny charakteryzował się bardzo dużą rozpiętością wyników (od 25% aż do ponad 96%), co znacząco podważa zasadność wdrażania takiej metodologii do praktyki rynkowej.

Ponadto trzeba dodać, że większą rozpiętość uzyskiwanych wyników można także zaobserwować dla pozostałych modeli. Przyczyn tego zjawiska należy doszukiwać się w uwarunkowaniach zewnętrznych omawianego przedziału czasu. Poza tym uwagę zwracają wyniki BNP Paribas Bank Polska, które stanowiły główne źródło negatywnych odchyłeń od średnich rezultatów. Widoczne było to głównie w grupie modeli bazujących na danych rynkowych, na co z pewnością miała wpływ stosunkowo niewielka płynność akcji tego banku przejawiająca się niższą częstotliwością notowań giełdowych, co negatywnie wpływało na jakość sygnałów generowanych przez informacje rynkowe.

Analizując wyniki modelu Laeven-GARCH, można stwierdzić, że cechowała go zdecydowanie największa odporność na gwałtowne zmiany na rynku finansowym. Nie bez znaczenia było zastosowanie modelu GARCH do kalkulacji składki depozytowej modelem wyceny oczekiwanej straty, który umożliwił uwzględnienie charakterystycznych cech finansowych szeregów czasowych. Warto dodać, że dla

kluczowych podmiotów sektora bankowego (przede wszystkim Bank Polska Kasa Opieki, Powszechna Kasa Oszczędności Bank Polski, Bank Zachodni WBK oraz mBank), wartości współczynnika determinacji oscylowały wokół 90%, co świadczy o bardzo dużym stopniu wyjaśniania zmienności zmiennej objaśnianej.

W przypadku modeli rynkowych RV i Duana, ponownie metodologia Duana okazała się precyzyjniejsza od pierwotnych założeń przyjętych przez autorów Ronna i Vermeę. Podobnie jak w pierwszym podokresie badawczym, model Duana okazał się lepszy w ogólnym rozrachunku o niecały 1%. Pomimo uzyskanej niższej wartości średniej ważonej w grupie badanych podmiotów w porównaniu do modelu Laeven-GARCH, mając na uwadze mniejszą rozpiętość uzyskiwanych wyników przez poszczególne banki, model Duana wykazał się właściwościami, wskazującymi na zasadność jego wykorzystania w praktyce.

Reasumując powyższe rozważania, należy przede wszystkim podkreślić zupełnie odmienne wyniki uzyskane dla zdefiniowanych podokresów badawczych. Polski sektor bankowy przeszedł znaczące zmiany po 2008 r., co zostało wyraźnie zasygnalizowane przez rezultaty przeprowadzonych badań. Powoduje to trudności w formułowaniu jednoznacznych wniosków oraz wydawaniu rekomendacji, aczkolwiek potwierdza zasadność podziału okresu badawczego, który pozwolił wykazać charakterystyczne cechy poszczególnych metodologii.

Wyniki badań wskazują, że nie można kategorycznie stwierdzić, iż stosowanie składki płaskiej stanowi dużą słabość polskiego systemu gwarantowania depozytów w zakresie finansowania wypłat środków gwarantowanych. W przypadku braku perturbacji rynku finansowego, wykorzystanie modelu składki płaskiej wydaje się wystarczające. Poza wynikami uzyskanymi w prowadzonych badaniach, należy także pamiętać o prostej budowie tego modelu, pozytywnie wpływającej na czas, koszt i zrozumienie procesu szacowania składek. Jednakże model składki płaskiej był zdecydowanie mniej odporny na gwałtowne zmiany na rynku finansowym niż modele skorygowane o ryzyko banku, co wykazały badania przeprowadzone na podstawie danych z lat 2008–2012. Zatem różnicowanie składek depozytowych pozwoliłoby w sposób bardziej efektywny i sprawiedliwy rozdzielić obciążenia gwarancyjne pomiędzy instytucje kredytowe.

Spośród badanych modeli skorygowanych o ryzyko banku, zdecydowanie najgorsze wyniki uzyskał model CPR autorstwa Colantuaniego. Metodologia oparta na przepływach pieniężnych zupełnie się nie sprawdziła, zwłaszcza w okresie kryzysu finansowego. Zaobserwowanej słabnącej dynamice wzrostu przychodów banków, towarzyszyła poprawa struktury bilansu oraz wzrost współczynnika wypłacalności – były to efekty działań podjętych przez KNF w celu zwiększenia bezpieczeństwa sektora bankowego w Polsce. Jednakże składki depozytowe wyznaczone modelem CPR sygnalizowały sytuację zupełnie przeciwną, a mianowicie rosnące ryzyko działalności instytucji kredytowych. Występowanie takich sytuacji na rynku mocno utrudnia wykorzystanie modelu opartego na przepływach finansowych w praktyce.

Rezultaty modeli składki depozytowej skorygowanych o ryzyko banku, bazujących na danych rynkowych, wskazują na możliwość ich zastosowania w praktyce rynkowej. Wnioskowanie na podstawie współczynnika determinacji wykazało, że zmodyfikowanie algorytmu Laevena o model GARCH pozwoliło na najdokładniejsze odzwierciedlenie kondycji banków po 2008 r. Natomiast w okresie stabilnej sytuacji na rynkach finansowych wyniki poszczególnych modeli opartych na danych pochodzących bezpośrednio z rynku akcji były zbliżone. Warto także przypomnieć, że w okresie tym najwyższy wynik osiągnięty został przez model składki płaskiej. Jednakże przyczyn tego faktu można się doszukiwać w jakości sygnałów generowanych przez rynek, a zwłaszcza w pierwszych latach XXI w. Modele oparte na informacjach rynkowych są bardzo wrażliwe na dane wejściowe, co bezpośrednio wpływa na wysokość składek depozytowych, kalkulowanych na ich podstawie. Poza tym należy zwrócić uwagę na wyższe wyniki modelu Duana w porównaniu do pierwotnego modelu Ronna-Vermy, w obu badanych podokresach. Jednoznacznie pozwala to na stwierdzenie, że wykorzystanie funkcji największej wiarygodności przyczyniło się do zwiększenia użyteczności modeli opcyjnych.

PODSUMOWANIE

Podsumowując rozważania na temat modeli wyliczania składek depozytowych należy stwierdzić, że zaobserwowane słabości modelu składki płaskiej podważają zasadność jego wykorzystania w polskim systemie gwarantowania depozytów. Trzeba jednak również podkreślić, że dotychczas nie zaproponowano w literaturze przedmiotu rozwiązania w zakresie korygowania składki depozytowej o ryzyko banku, które byłoby pozbawione wad. Wdrożenie modelu różnicującego wysokość opłat za uczestnictwo w systemie może nastąpić dopiero w momencie uzyskania ponadprzeciętnej dokładności pomiaru, na podstawie mierzalnych i obiektywnych kryteriów (przede wszystkim ilościowych), kwantyfikujących w sposób jednoznaczny poziom ryzyka. Duże znaczenie mają dane wykorzystywane do oceny banków, dlatego też powinny się charakteryzować wysoką jakością, dokładnością i częstotliwością. Co więcej, konieczne jest utrzymanie stosunkowo prostej konstrukcji modelu, żeby zasady kalkulacji składki były zrozumiałe i dostępne zarówno dla instytucji kredytowych objętych ubezpieczeniem, jak również dla instytucji gwarantującej depozyty.

Wnioskuje się zatem, że kierunkiem dalszych badań należałoby uczynić pogłębione analizy, mające na celu udoskonalenie obecnie dostępnych w literaturze przedmiotu modeli, jednakże opartych przede wszystkim na szacowaniu oczekiwanej straty. Model ten cechuje się stosunkowo wysoką elastycznością, umożliwia łatwą modyfikację czynników oceny banków oraz dołączanie nowych, dlatego też uważa się, że ma największy potencjał rozwoju. Konieczne jest uwzględnienie

przede wszystkim ryzyka systemowego sektora bankowego, dotychczas często pomijanego w modelach składki depozytowej. Dodatkowo prosta i przejrzysta konstrukcja modelu wyceny oczekiwanej straty sprawia, że jego zastosowanie w praktyce wydaje się realne. Warto także rozważyć wykorzystanie informacji rynkowych, pozwalających na poprawę jakości pomiaru ryzyka banku. Jednakże należy pamiętać, że ich zastosowanie podnosi stopień obliczeniowej komplikacji, co sprawia, iż nie zawsze jest uzasadnione pod względem efektywności całego procesu.

Streszczenie

Praca obejmuje kwestie dotyczące finansowania wypłat środków gwarantowanych w systemach gwarantowania depozytów, a w szczególności modele wyznaczania składek depozytowych. Głównym celem opracowania jest empiryczna ocena zasadności różnicowania składek depozytowych w polskim sektorze bankowym, w kontekście sprawiedliwości i efektywności rozłożenia obciążeń gwarancyjnych. Przedstawiony został przegląd teoretyczny modeli wyznaczania składek depozytowych, w tym przede wszystkim składek skorygowanych o ryzyko kondycji banku. Zaprezentowano również wyniki badań dotyczących zastosowania wybranych modeli składki depozytowej, które pozwoliły na ocenę, który z nich dokładniej uwzględni ryzyko banku w warunkach polskich.

Słowa kluczowe: składka depozytowa, system gwarantowania depozytów, modele wyznaczania składki depozytowej

Abstract

The paper describes the financing of reimbursement of guaranteed deposits in deposit guarantee systems, in particular, issues related to models of calculating deposit premiums. The main objective of the research is an empirical evaluation of the merits of differentiating deposit guarantee premiums in the Polish banking sector, in the context of fairness and effectiveness of spreading the insurance payments. In the theoretical part, the models of calculating deposit premiums have been analyzed, including the risk-adjusted premiums. Also research has been carried out on the use of selected theoretical models of deposit premiums, which enables an assessment of which models take into account more precisely bank risk in Poland.

Key words: deposit insurance premium, deposit insurance system, deposit guarantee premium models

Bibliografia

- Bernet B., Walter S., *Design, Structure And Implementation Of A Modern Deposit Insurance Scheme*, The European Money and Finance Forum, 2009.
- Black F., Scholes M., *The pricing of options and corporate liabilities*, „Journal of Political Economy” 81, 1973.
- Colantuoni J., *Pricing Deposit Insurance as a Contingent Claim*, Ph.D. Dissertation, University of Virginia, 2002.
- Cooperstein R., Pennachi G., Redburn F.S., *The Aggregate Cost of Deposit Insurance: A Multiperiod Analysis*, „Journal of Financial Intermediation” 4, 1995.
- Duan J.C., Moreau A.F., Sealey C.W., *Deposit insurance and bank interest rate risk: Pricing and regulatory implications*, „Journal of Banking and Finance”, Vol. 19, Issue 6, 1995.
- Duan J.C., *Maximum Likelihood Estimation Using Price Data of the Derivative Contract*, Mathematical Finance, 1994.
- Falkenheim M., Pennacchi G., *The Cost of Deposit Insurance for Privately Held Banks: A Market Comparable Approach*, „Journal of Financial Services Research” 24 (2/3), 2003.
- Gospodarowicz M., *Skorygowana o ryzyko składka na ubezpieczenie depozytów – przegląd modeli teoretycznych*, BFG, „Bezpieczny Bank” Nr 2 (37), 2008.
- Gueyie J.-P., Lai V.S., *Bank Moral Hazard and the Introduction of Official Deposit Insurance in Canada*, „International Review of Economics & Finance”, Vol. 80, No. 5, 1990.
- Koleśnik J., *Bezpieczeństwo systemu bankowego. Teoria i praktyka*, Difin, 2011.
- Laeven L., *Pricing of deposit insurance*, The World Bank Policy Research Paper 2871, 2002.
- Marcus A.J., Shaked I., *The Valuation of FDIC deposit insurance using option pricing estimates*, „Journal of Money, Credit, and Banking”, Vol. 16, No. 4, 1984.
- Merton R., *An analytic derivation of the cost of deposit insurance and loan guarantees – An application of modern option pricing theory*, „Journal of Banking and Finance” 1, 1977.
- Nagarajan S., Sealey C.W., *Forbearance, deposit insurance pricing, and incentive compatible bank regulation*, „Journal of Banking & Finance”, Vol. 19, Issue 6, 1995.
- Obal T., *Teoretyczne aspekty systemu gwarantowania depozytów*. BFG, Warszawa 2005.
- Possible Models for Risk-Based Contributions to DGS*, European Commission, Joint Research Centre, 2009.
- Ronn E., Verma A., *Pricing Risk-Adjusted Deposit Insurance: An Option-Based Model*, „The Journal of Finance”, Vol. 41, Issue 4, 1986.

*Łukasz Kozłowski**

WPŁYW KONKURENCJI ZE STRONY SPÓŁDZIELCZYCH KAS OSZCZĘDNOŚCIOWO-KREDYTOWYCH NA STABILNOŚĆ BANKÓW SPÓŁDZIELCZYCH. ANALIZA RYNKÓW LOKALNYCH

WSTĘP

W literaturze przedmiotu nie podejmowano szerzej problematyki wpływu parabanków na stabilność sektora bankowego i funkcjonowanie należących do niego podmiotów. Wynika to w znacznej mierze z ograniczonych danych o parabankach, w tym zwłaszcza o sytuacji finansowej poszczególnych organizacji należących do tej grupy. Rynek polski stanowi dobre laboratorium dla przyjrzenia się tej tematyce z uwagi na stosunkowo dobrze rozwinięty sektor spółdzielczych kas oszczędnościowo-pożyczkowych (SKOK), które można uznać za podmioty o charakterze parabankowym, znajdujące się do niedawna (do października 2012 roku) poza oficjalnym nadzorem sprawowanym przez Komisję Nadzoru Finansowego. Z uwagi na swoją formę organizacyjną (spółdzielnia), ofertę produktową i obszar działania SKOK-i są naturalnymi konkurentami banków spółdzielczych, zwłaszcza w miastach, gdzie

* Dr Łukasz Kozłowski jest adiunktem w Katedrze Bankowości i Ubezpieczeń Akademii Leona Koźmińskiego i autorem około 30 publikacji. Jego zainteresowania badawcze dotyczą obecnie aspektów związanych z funkcjonowaniem banków spółdzielczych na rynkach lokalnych, w tym interakcji zachodzących między tymi podmiotami a finansowanymi przez nie małymi i średnimi przedsiębiorstwami.

banki te w mniejszym stopniu skupiają się na obsłudze podmiotów z sektora rolnego i tym samym adresują swoje usługi do zbliżonej grupy klientów co SKOK-i. W 2014 roku przed zawieszeniem działalności przez KNF i wystąpieniem wniosku o upadłość SKOK Wspólnota i SKOK Wołomin wartość aktywów wszystkich SKOK-ów była pięć razy mniejsza niż wszystkich banków spółdzielczych, jednak o sile konkurencyjnej kas świadczyła rozbudowana sieć ich placówek, która liczyła blisko 1,9 tysiąca, a więc już tylko około dwa i pół razy mniej niż liczba placówek banków spółdzielczych¹.

W połowie 2013 roku KNF opublikował wyniki audytu przeprowadzonego w SKOK-ach. Wykazano wówczas wiele nieprawidłowości w poszczególnych kasach, zaś na pierwszy plan wysunęły się nieadekwatne do prowadzonej działalności fundusze własne oraz znaczący, wynoszący 30%, udział przeterminowanych należności w portfelu pożyczkowym kas. Mając na względzie fakt, że kasy w zamian za przeterminowane wierzytelności nabywały skrypty dłużne, KNF szacował wstępnie, że faktycznie należności przeterminowane stanowiły nawet 37% portfela pożyczkowego kas². W rezultacie w 2013 roku już 44 kasy, spośród 55 wówczas istniejących, były zobowiązane do podjęcia działań naprawczych, a trzy z nich objęto dodatkowo nadzorem komisarycznym. Biorąc pod uwagę powyższe fakty, rodzi się pytanie: czy luźna polityka pożyczkowa kas, która stała za wysokim odsetkiem przeterminowanych wierzytelności, nie rodzi niepożądaną konkurencji ze strony kas wobec banków, w tym zwłaszcza banków spółdzielczych, które tak jak SKOK-i działają przede wszystkim na rynkach lokalnych? Niniejszy artykuł stara się odpowiedzieć na to pytanie na podstawie wyników przeprowadzonego badania empirycznego.

1. DOTYCHCZASOWE USTALENIA W LITERATURZE PRZEDMIOTU

Prezentowany artykuł plasuje się w nurcie badań nad związkiem konkurencji na rynku bankowym i stabilności banków. W literaturze przedmiotu przewijają się dwa odmienne spojrzenia na tę relację. W ramach pierwszego z nich wskazuje się na potencjalną negatywną rolę konkurencji w tym względzie. Zgodnie z tym podejściem, konkurencja skłania banki do podejmowania większego ryzyka i co za tym idzie, zwiększa prawdopodobieństwo ich upadłości i zmniejsza stabilność sektora³. Wykazuje się przy tym, że na rynkach o wyższym poziomie koncentracji

¹ *Skok w liczbach*, <http://www.skok.pl/o-skok/skok-w-liczbach> (dostęp: 23.06.2015).

² UKNE, *Raport o sytuacji systemu SKOK w roku 2012*, 2013, <http://www.knf.gov.pl>

³ Patrz np.: S. Rhoades, R. Rutz, *Market power and firm risk. A test of the 'quiet life' hypothesis*, „Journal of Monetary Economics”, Vol. 9, 1982, s. 73–85; A.J. Marcus, *Deregulation and bank financial policy*, „Journal of Banking and Finance”, Vol. 8, 1984, s. 557–565; M.C. Keeley, *Deposit insurance, risk, and market power in banking*, „American Economic Review”, Vol. 80, 1990, s. 1183–1200; F. Allen, D. Gale, *Competition and financial stability*, „Journal of Money,

w sektorze bankowym systemowe kryzysy bankowe zdarzają się rzadziej⁴. Należy jednak zaznaczyć, że autorzy przychylający się do argumentacji sugerującej negatywny związek między poziomem konkurencji a stabilnością banków, są niejednokrotnie ostrożni w wysuwaniu kategoriycznych wniosków. Jak podkreślają bowiem Allen i Gale⁵, wskazana relacja jest dość skomplikowana, a w dodatku nie należy jej rozpatrywać w oderwaniu od roli konkurencji jako motywatora do zwiększenia efektywności działania banków. Dodatkowo Beck i in.⁶ zaznaczają, że specyfika analizowanego związku między konkurencją a stabilnością banków istotnie zależy od uwarunkowań instytucjonalnych.

W odróżnieniu od wskazanych powyżej autorów, kolejna grupa badaczy zwraca uwagę na potencjalny korzystny wpływ konkurencji na stabilność banków⁷. Według Boota i Thakora⁸ silniejsza konkurencja sprawia, że banki w większym stopniu przyjmują bardziej bezpieczny model biznesowy oparty na budowaniu trwałych relacji z klientem. Z kolei Boyd i De Nicolò⁹ oraz De Nicolò i Lucchetta¹⁰ zaznaczyli, że w przypadku dużej koncentracji w sektorze banki ustalają wyższe stopy oprocentowania kredytów, co z kolei automatycznie zwiększa ryzykowność projektów inwe-

Credit and Banking”, Vol. 36, 2004, s. 453–480; T. Beck, A. Demirgüç-Kunt, R. Levine, *Bank concentration, competition, and crises: first results*, „Journal of Banking and Finance”, Vol. 30, 2006, s. 1581–1603; A. Dick, *Nationwide branching and its impact on market structure, quality and bank performance*, „Journal of Business”, Vol. 79, 2006, s. 567–592; R. Turk Ariss, *On the implications of market power in banking: evidence from developing countries*, „Journal of Banking and Finance”, Vol. 34, 2010, s. 765–775; G. Jimenez, J.A. Lopez, J. Saurina, *How does competition impact bank risk-taking?*, „Journal of Financial Stability”, Vol. 9, 2013, s. 185–195; T. Matsuoka, *Sunspot bank runs in competitive versus monopolistic banking systems*, „Economics Letters”, Vol. 118, 2013, s. 247–249.

⁴ T. Beck i in., *Bank concentration...*, *op. cit.*

⁵ F. Allen i D. Gale, *Competition and financial stability*, *op. cit.*

⁶ T. Beck, O. De Jonghe, G. Schepens, *Bank competition and stability: cross-country heterogeneity*, „Journal of Financial Intermediation”, Vol. 22, 2013, s. 218–244.

⁷ A.W.A. Boot, A.V. Thakor, *Can relationship banking survive competition?*, „Journal of Finance”, Vol. 55, 2000, s. 679–713; G. De Nicolò, P. Bartholomew, J. Zaman, M. Zephirin, *Bank consolidation, conglomeration and internationalization: Trends and implications for financial risk*, Working Paper # 03/158, International Monetary Fund, 2003; J.H. Boyd, G. De Nicolò, *The theory of bank risk taking and competition revisited*, „Journal of Finance”, Vol. 60, 2005, s. 1329–1343; G. De Nicolò, E. Loukoianova, *Bank ownership, market structure and risk*, IMF Working Paper 215, International Monetary Fund, Washington, D.C., 2007; A.N. Berger, L.F. Klapper, R. Turk Ariss, *Bank competition and financial stability*, „Journal of Financial Services Research”, Vol. 35, 2009, s. 99–118; G. De Nicolò, M. Lucchetta, *Financial intermediation, competition, and risk: a general equilibrium exposition*, IMF Working Paper 105, International Monetary Fund, Washington, D.C., 2009; F. Fiordelisi, D.S. Mare, *Competition and financial stability in European cooperative banks*, „Journal of International Money and Finance”, Vol. 45, 2014, s. 1–16.

⁸ A.W.A. Boot, A.V. Thakor, *Can relationship banking survive...*, *op. cit.*

⁹ J.H. Boyd, G. De Nicolò, *The theory of bank risk taking...*, *op. cit.*

¹⁰ G. De Nicolò, M. Lucchetta, *Financial intermediation, competition, and risk...*, *op. cit.*

stycyjnych finansowanych za ich pomocą, a także wzmaga u kredytobiorców pokusę nadużycia i prowadzi do podejmowania przez nich większego ryzyka w ramach poszukiwania dodatkowych źródeł zysku. Wedle tego podejścia, niewielka konkurencja na rynku bankowym prowadzi więc do sytuacji, w której banki finansują bardziej ryzykowne projekty, co z kolei negatywnie rzutuje na stabilność sektora.

Wszystkie cytowane powyżej pozycje odnoszą się do wpływu konkurencji na stabilność banków na dużych rynkach, z reguły krajowych. Niniejszy artykuł wnosi wkład do literatury przedmiotu poprzez spojrzenie na to zagadnienie z punktu widzenia małych lokalnych rynków, ograniczonych do obszaru odpowiadającego mniej więcej wielkości niedużego miasta. Analizowane są przy tym relacje zachodzące między natężeniem konkurencji ze strony podmiotów parabankowych, dokładniej SKOK-ów, a działalnością ich lokalnych konkurentów z grona banków spółdzielczych. Szczególną uwagę zwrócono na wpływ konkurencji ze strony SKOK-ów na ryzyko kredytowe podejmowane przez banki spółdzielcze.

Prezentowany artykuł wpisuje się również w szerszy nurt badań nad konkurencją na rynku bankowym w Polsce. Wiele analiz empirycznych poświęconych tej problematyce przeprowadziła w szczególności Pawłowska¹¹, ale wyniki badań odnoszących się do rynku polskiego odnaleźć też można w co najmniej kilku pracach o zakresie międzynarodowym¹². Wszystkie te badania abstrahowały jednak od interakcji zachodzących między bankami a podmiotami parabankowymi i spoglądały na poziom konkurencji jedynie na rynkach ogólnokrajowych. Zagadnienia związane z konkurencją na lokalnych rynkach bankowych podejmowali natomiast Coccorese¹³ oraz Filbeck i in.¹⁴, jednak w odróżnieniu do niniejszego artykułu w pracach tych nie odnoszono się do związku między konkurencją a stabilnością banków.

¹¹ Patrz np.: M. Pawłowska, *Poziom konkurencji i efektywność a koncentracja na polskim rynku bankowym*, „Materiały i Studia”, Nr 192, Narodowy Bank Polski, 2005; M. Pawłowska, *Konkurencja na polskim rynku bankowym na tle zmian strukturalnych i technologicznych – wyniki empiryczne*, [w:] E. Miklaszewska (red.), *Bank na rynku finansowym: problemy skali, efektywności i nadzoru*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, s. 356–388. M. Pawłowska, *Competition in the Polish banking market prior to the recent crisis – empirical results obtained with the use of three different models for the period 1997–2007*, „Bank i Kredyt”, Nr 42, 2011, s. 5–40; M. Pawłowska, *Competition, concentration and foreign capital in the Polish banking sector (prior and during the financial crisis)*, National Bank of Poland Working Paper No. 130, Warszawa 2012.

¹² R. Turk Ariss, *On the implications of market power in banking...*, *op. cit.*; S. Claessens, L. Laeven, *What drives bank competition? Some international evidence*, „Journal of Money, Credit and Banking”, Vol. 36, 2004, s. 563–583; J. Bikker, L. Spierdijk, *How banking competition changed over time*, DNB Working Paper No. 167, De Nederlandsche Bank, February 2008.

¹³ P. Coccorese, *Market power in local banking monopolies*, „Journal of Banking and Finance”, Vol. 33, 2009, s. 196–1210.

¹⁴ G. Filbeck i in., *Community banks and deposit market share growth*, „International Journal of Bank Marketing”, Vol. 28, 2010, s. 252–266.

2. ZESTAW DANYCH I STRATEGIA EMPIRYCZNA

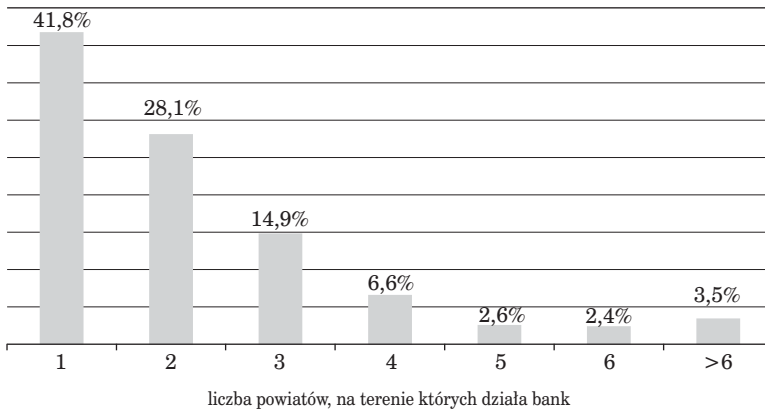
W badaniu empirycznym wykorzystano trzy zestawy danych. Pierwszy z nich obejmuje sprawozdania finansowe banków spółdzielczych ze zrzeczenia Banku Polskiej Spółdzielczości (BPS) z lat 2007–2013. Podmioty zrzeszone w BPS stanowią blisko dwie trzecie wszystkich podmiotów sektora bankowości spółdzielczej w Polsce¹⁵. Pozwala to uznać zebrane informacje za reprezentatywne dla całego sektora. Dane o charakterze panelowym obejmują 364 podmioty, dla których odnotowano łącznie 2548 obserwacji. Należy jednak zauważyć, że ostateczna liczba obserwacji wykorzystanych w analizach jest nieco mniejsza i różni się w zależności od estymowanego modelu regresji. Wynika to z trzech powodów. Po pierwsze, część skonstruowanych zmiennych została oparta na informacjach z końca roku t , jak i $t - 1$, co sprawia, że nie jest możliwe wyliczenie ich wartości dla 2007 roku. Po drugie, w celu uniknięcia zjawiska endogeniczności zmienne objaśniające o charakterze finansowym zostały wprowadzone do estymowanych modeli regresji jako opóźnione o jeden okres. Po trzecie, rozkłady zmiennych przeanalizowano w kontekście występowania obserwacji nietypowych, przy czym nietypowe wartości zostały wyeliminowane. Listę wszystkich zdefiniowanych zmiennych finansowych, charakteryzujących banki spółdzielcze przedstawia sekcja A tabeli 1. Zmienne te opisują funkcjonowanie banków spółdzielczych w kontekście: a) kosztów działania (KOSZTY.DZ), b) tworzonych odpisów aktualizacyjnych z tytułu utraty wartości (ODPISY), c) odnotowywanej marży odsetkowej netto (MARŻ.ODS), d) rentowności (ROA i OROA) oraz e) dynamiki aktywów (WZR.AKT). Dodatkowo wśród zmiennych znajdują się takie, które opisują wielkość banku (LN.AKTYW), jego strukturę aktywów i pasywów (odpowiednio: KAPITAŁ i NAL.KRED), a także model biznesowy (PROWIZJE).

Na drugi zestaw danych składają się informacje udostępniane przez Główny Urząd Statystyczny i opisujące poszczególne powiaty kraju. Na podstawie tych informacji scharakteryzowane zostały obszary działania poszczególnych banków spółdzielczych. Należy mieć na względzie fakt, że większość banków spółdzielczych w Polsce ma placówki w więcej niż jednym powiecie, a blisko 30% tych podmiotów prowadzi działalność w co najmniej trzech powiatach (por. rysunek 1). W związku z tym przy tworzeniu zmiennych opisujących obszar działania banków spółdzielczych uwzględniono informacje o lokalizacji ich placówek, dostarczone przez Inteliace Research. Ostatecznie wartości poszczególnych zmiennych zostały wyznaczone jako średnie charakterystyki powiatów ważone liczbą placówek danego banku

¹⁵ We wrześniu 2014 r. działało 566 banków spółdzielczych, w tym 361 podmiotów ze zrzeczenia Banku Polskiej Spółdzielczości, 204 podmiotów ze zrzeczenia Spółdzielczej Grupy Bankowej oraz niezrzeszony Krakowski Bank Spółdzielczy (UKNF, *Informacja o sytuacji banków spółdzielczych i zrzeszających w III kwartale 2014*, Warszawa grudzień 2014).

zlokalizowanych w poszczególnych powiatach w poszczególnych latach analizy, tj. 2007–2013. Definicje tych zmiennych przedstawia sekcja B tabeli 1. Odzwierciedlają one: poziom wynagrodzeń (WYNAGR), aktywność gospodarczą ludności (PRZEDS), stopę bezrobocia (BEZROB) oraz gęstość zaludnienia (GĘSTLUDN) na terenach funkcjonowania każdego z analizowanych banków spółdzielczych.

Rysunek 1. Obszar działania banków spółdzielczych w Polsce



Źródło: opracowanie własne.

Trzeci z wykorzystanych zestawów danych obejmuje kompletne dane adresowe placówek wszystkich banków spółdzielczych, banków komercyjnych oraz SKOK-ów w Polsce. Dzięki tym informacjom możliwe jest odzwierciedlenie konkurencji, z jaką mierzą się poszczególne analizowane banki spółdzielcze na swoich rynkach lokalnych. Biorąc pod uwagę przedmiot zainteresowania artykułu, szczególne znaczenie mają informacje o lokalizacji placówek SKOK-ów. Na podstawie wspomnianych danych adresowych, za pomocą Google Maps przypisano współrzędne geograficzne do każdej placówki. Następnie dla każdej placówki analizowanych banków spółdzielczych zidentyfikowano placówki konkurencyjnych banków oraz SKOK-ów w promieniu 2,5 km od tej placówki. W ten sposób określono rynek lokalny każdej z placówek banków spółdzielczych oraz działających na tym rynku konkurentów. Długość promienia analizy określono tak, aby analizowany obszar odpowiadał pod względem powierzchni małemu miastu, tj. rynkowi, na którym operują z reguły placówki poszczególnych banków spółdzielczych. Powierzchnia tego obszaru (19,6 km²) równa jest mniej więcej powierzchni takich miast, jak: Pruszków, Słubice, Radzyń Podlaski, Łańcut czy Darłowo. Przy wyborze promienia analizy uwzględniono również fakt, że klienci banków spółdzielczych wywodzą się w znacznej mierze z grona osób fizycznych, od których można najczęściej oczekiwać poszukiwania usług bankowych w niedalekiej odległości od miejsca zamieszkania.

Promień analizy nie powinien więc być zbyt duży, ale jednocześnie nie może być zbyt mały, ponieważ wówczas na tak zdefiniowanych rynkach znaczna liczba placówek banków spółdzielczych nie napotykałaby żadnych konkurentów, zwłaszcza z grona SKOK-ów, których jest relatywnie mało¹⁶.

W ramach wyodrębnionych rynków lokalnych dla każdej z placówek poszczególnych banków spółdzielczych określono liczbę: a) placówek innych banków i SKOK-ów, b) liczbę placówek SKOK-ów oraz c) liczbę placówek innych banków. Ostatecznie siłę konkurentów danego banku spółdzielczego opisano za pomocą mediany liczby konkurentów, z jakimi mierzą się jego poszczególne placówki. W ten sposób stworzone zostały trzy zmienne, tj. KONK, KONK.SKOK oraz KONK.BANK (zdefiniowane w sekcji C tabeli 1).

Tabela 2 prezentuje statystyki opisowe zmiennych stworzonych przy wykorzystaniu wszystkich trzech wymienionych zestawów danych. Wynika z niej między innymi, że placówki przynajmniej 25% banków spółdzielczych konkuruje z reguły na swoich rynkach lokalnych z co najmniej jedną placówką SKOK-u, zaś placówki około 10% banków spółdzielczych napotykają z reguły w swojej najbliższej okolicy co najmniej 3 placówki SKOK-ów. Dodatkowo na rysunku 2 zobrazowano lokalizację placówek wszystkich banków spółdzielczych w Polsce w 2013 roku wraz z informacją o natężeniu konkurencji ze strony SKOK-ów. Rysunek ten pozwala stwierdzić, że z największą konkurencją ze strony SKOK-ów miały do czynienia banki spółdzielcze operujące w dużych miastach oraz na terenie województw śląskiego i małopolskiego, gdzie ruch spółdzielczy jest ogólnie dobrze rozwinięty. Są to obszary, na których potencjalny wpływ konkurencji ze strony SKOK-ów na banki spółdzielcze powinien ujawniać się najsilniej.

Tabela 1. Definicje zmiennych

A. Zmienne finansowe opisujące bank

Nazwa zmiennej	Definicja
KOSZTY.DZ	stosunek kosztów działania banku do średniorocznej sumy bilansowej
ODPISY	stosunek odpisów aktualizacyjnych z tytułu utraty wartości do średniorocznej sumy należności kredytowych
MARŻ.ODS	stosunek wyniku odsetkowego do średniorocznej sumy bilansowej

¹⁶ W celu zweryfikowania stabilności wyników, analizy zaprezentowane w artykule przeprowadzono również przy wykorzystaniu promienia równego 5 km. Podobieństwo uzyskanych w ten sposób rezultatów jest satysfakcjonujące (wyniki dostępne u autora na życzenie).

Nazwa zmiennej	Definicja
WZR.AKTYW	urealniona roczna stopa wzrostu aktywów
ROA	stosunek wyniku netto do średniorocznej sumy bilansowej
OROA	stosunek wyniku operacyjnego do średniorocznej sumy bilansowej
KAPITAŁ	stosunek kapitałów własnych do sumy bilansowej
NAL.KRED	stosunek należności kredytowych do sumy bilansowej
LN.AKTYW	logarytm naturalny aktywów w cenach stałych
PROWIZJE	relacja wyniku z tytułu opłat i prowizji do wyniku działalności bankowej

B. Zmienne opisujące obszar działania banku*

Nazwa zmiennej	Definicja
WYNAGR	poziom wynagrodzeń w relacji do średniej krajowej w powiatach, w których działa bank
PRZEDS	odsetek osób w wieku produkcyjnym prowadzących działalność gospodarczą, wyliczany dla powiatów, w których działa bank
BEZROB	stopa bezrobocia w powiatach, w których działa bank
GĘST.LUDN	gęstość zaludnienia (w tys. osób na km ²) w powiatach działalności banku

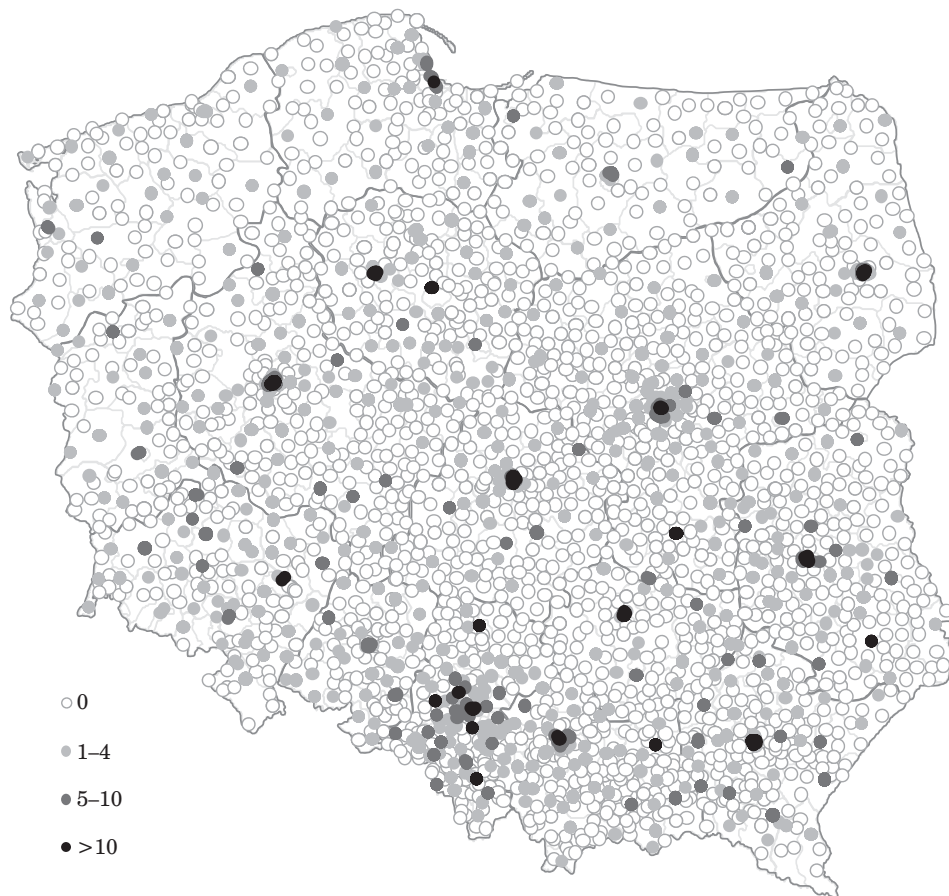
* Średnie z wartości dla poszczególnych powiatów ważone liczbą placówek banku spółdzielczego działających w tych powiatach.

C. Zmienne opisujące poziom konkurencji wobec placówek banku**

Nazwa zmiennej	Definicja
KONK	mediana liczby placówek innych banków i SKOK-ów na rynkach lokalnych właściwych dla poszczególnych placówek banku
KONK.SKOK	mediana liczby placówek SKOK-ów na rynkach lokalnych właściwych dla poszczególnych placówek banku
KONK.BANK	mediana liczby placówek innych banków na rynkach lokalnych właściwych dla poszczególnych placówek banku

** Rynki lokalne poszczególnych placówek zdefiniowano jako obszary w promieniu 2,5 km od tych placówek.

Rysunek 2. Lokalizacja placówek banków spółdzielczych wraz z informacją o liczbie placówek SKOK-ów w promieniu 2,5 km



Źródło: opracowanie własne.

W celu weryfikacji wpływu konkurencji na działalność banków spółdzielczych wyestymowano liniowe modele regresji panelowej z losowymi efektami indywidualnymi (ang. *random effects*), przyjmując następującą uogólnioną postać:

$$\text{ZM.ZAL}_{t,i} = f(\text{BANK}_{t-1,i}, \text{OBSZAR}_{t,i}, \text{KONKURENCJA}_{t,i}, \text{ROK}_t), \quad (1)$$

gdzie: $\text{ZM.ZAL}_{t,i}$ jest wartością zmiennej zależnej dla banku i w okresie t , przy czym jako zmienną zależną w poszczególnych modelach potraktowano odpowiednio: KOSZTY.DZ , ODPISY , MARŻ.ODS , WZR.AKTYW , ROA i OROA ; $\text{BANK}_{t-1,i}$

jest zestawem wartości zmiennych kontrolnych opisujących bank i w okresie $t - 1$, wyznaczonych na podstawie informacji ze sprawozdań finansowych; $OBSZAR_{t,i}$ jest zestawem wartości zmiennych kontrolnych opisujących specyfikę obszaru działania banku i na początku okresu t ; $KONKURENCJA_{t,i}$ jest zestawem wartości zmiennych opisujących natężenie konkurencji wobec placówek banku i na rynkach lokalnych w okresie t ; ROK_t jest zestawem wartości zmiennych binarnych kodujących poszczególne lata analizy i tym samym kontrolujących wpływ otoczenia makroekonomicznego. Do oszacowania współczynników modelu (1) wykorzystano uogólnioną metodę najmniejszych kwadratów.

Tabela 2. Statystyki opisowe próby

Zmienna	Średnia	Odch.std.	10.percentyl	1. kwartyl	Mediana	3. kwartyl	90.percentyl
KOSZTY.DZ	0,0404	0,0105	0,0284	0,0331	0,0393	0,0460	0,0536
ODPISY	0,0022	0,0058	-0,0008	-0,0001	0,0006	0,0028	0,0065
MARŻ.ODS	0,0456	0,0096	0,0341	0,0389	0,0445	0,0511	0,0583
WZR.AKTYW	0,0777	0,0932	-0,0260	0,0193	0,0728	0,1268	0,1851
ROA	0,0133	0,0069	0,0065	0,0093	0,0126	0,0168	0,0213
OROA	0,0168	0,0082	0,0086	0,0118	0,0159	0,0211	0,0268
KAPITAŁ	0,1347	0,0504	0,0844	0,0981	0,1243	0,1574	0,1975
NAL.KRED	0,8757	0,1239	0,7348	0,8716	0,9206	0,9426	0,9534
LN.AKTYW	18,0101	0,8430	16,9941	17,3978	17,9374	18,5043	19,1402
PROWIZJE	0,2574	0,0664	0,1780	0,2137	0,2528	0,2950	0,3384
WYNAGR	0,8350	0,0877	0,7499	0,7780	0,8160	0,8705	0,9380
PRZEDS	0,0959	0,0223	0,0717	0,0820	0,0920	0,1080	0,1228
BEZROB	0,1427	0,0459	0,0890	0,1075	0,1385	0,1730	0,2014
GĘST.LUDN	0,2650	0,3934	0,0425	0,0651	0,1173	0,2525	0,7069
KONK	5,4118	10,3188	0,0000	0,0000	1,0000	6,0000	17,0000
KONK.SKOK	0,8652	1,5860	0,0000	0,0000	0,0000	1,0000	3,0000
KONK.BANK	4,5444	8,9580	0,0000	0,0000	1,0000	5,0000	13,5000

Źródło: obliczenia własne.

3. WYNIKI OBLICZEŃ

W tabeli 3 zaprezentowano wyniki estymacji panelowych modeli regresji, w których konkurencję odzwierciedlono w zagregowany sposób, tj. bez wyodrębniania SKOK-ów oraz banków. Współczynniki przy wielu zmiennych kontrolnych zbudowanych według danych finansowych banku są statystycznie istotne. Po pierwsze, wyniki sugerują, że szybciej rozwijają się i raportują wyższą rentowność banki

o wyższym wyposażeniu kapitałowym (KAPITAŁ) i bardziej tradycyjnym profilu działalności, odzwierciedlonym w wysokim udziale należności kredytowych w aktywach (NAL.KRED). Po drugie, banki większe (LN.AKTYW) charakteryzują się wyższą dynamiką wzrostu i lepiej kontrolują koszty działania, ale jednocześnie ponoszą wyższe koszty ryzyka kredytowego i odnotowują niższą marżę odsetkową. Można przypuszczać, że jest to związane z faktem, iż duże banki spółdzielcze mają większą bazę potencjalnych klientów i profil zbliżony do małych banków komercyjnych (co ułatwia rozwój), ale równocześnie są w większym stopniu nastawione na obsługę osób spoza małych lokalnych społeczności, które to osoby trudniej zweryfikować pod kątem ich wiarygodności kredytowej i zarazem trudniej przyciągnąć do banku nie oferując konkurencyjnej ceny. Po trzecie, wysokie koszty działania (KOSZTY.DZ), utożsamiane niekiedy w literaturze przedmiotu z wyższą jakością obsługi¹⁷, pozwalają zwiększyć marżę odsetkową i szybciej rozwijać działalność, ale negatywnie rzutują na rentowność. Po czwarte, banki o mniej tradycyjnym modelu biznesowym, tj. wysokim udziale prowizji w wyniku operacyjnym (PROWIZJE), odnotowują trudności w rozwijaniu działalności i generowaniu wysokiej marży odsetkowej. Prawdopodobnie wynika to z faktu, że banki te w znacznym stopniu adresują swoją ofertę do klientów obsługiwanych często przez banki komercyjne, co zmusza je do konkurowania ceną produktów, a także jakością obsługi, ale podnosi także koszty działania.

Racjonalne uzasadnienie znajdują również statystycznie istotne współczynniki przy zmiennych opisujących obszar działania banku. Przykładowo, na obszarach o wyższym poziomie bezrobocia (BEZROB) banki spółdzielcze odnotowują wyższe koszty ryzyka kredytowego, zaś na terenach bogatszych (WYNAGR) i zamieszkiwanych przez aktywniejszą pod względem ekonomicznym ludność (PRZEDS) trudniej jest bankom spółdzielczym rozwijać się, odnotowywać korzystną marżę odsetkową i wysoką rentowność. Wynika to zapewne z tego, że rejony te są raczej tradycyjnym obszarem działalności banków komercyjnych, a nie banków spółdzielczych, które są tam darzone mniejszym zaufaniem.

Warto zaznaczyć, że uzyskane wyniki, ogólnie rzecz biorąc, są w zgodzie z teorią zakładającą negatywny wpływ konkurencji. Dowodzą bowiem, że banki spółdzielcze, funkcjonujące na wysoce konkurencyjnych rynkach lokalnych, w walce o klienta rozluźniają politykę kredytową (co skutkuje wyższymi odpisami z tytułu utraty wartości należności kredytowych) i odnotowują niższą rentowność. Można jednak znaleźć również pozytywne efekty konkurencji, ponieważ rezultaty sugere-

¹⁷ Patrz np.: A. Demirgüç-Kunt, H. Huizinga, *Market discipline and deposit insurance*, „Journal of Monetary Economics”, Vol. 51, 2004, s. 375–399; A. Karas, W. Pyle, K. Schoors, *Sophisticated discipline in a nascent deposit market: Evidence from post-communist Russia*, BOFIT Discussion Papers 13, 2006; E. Cubillas, A. Fonseca, F. Gonzalez, *Banking crises and market discipline: international evidence*, „Journal of Banking and Finance”, Vol. 36, 2012, s. 2285–2298.

rują, że zmusza ona banki spółdzielcze do efektywniejszego zarządzania kosztami działania. Na zakończenie należy zauważyć, że niskie okazały się współczynniki determinacji R^2 w przypadku większości modeli. Są one jednak na porównywalnym poziomie do odpowiednich współczynników z podobnych badań prezentowanych w literaturze przedmiotu, zmierzających do testowania hipotez badawczych.

Tabela 3. Wpływ konkurencji na działalność banków spółdzielczych

Zmienne objaśniające/ objaśniane	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	KOSZTY.DZ	ODPISY	MARŻ.ODS	WZR.AKTYW	ROA	OROA
KAPITAŁ _{t-1}	0,00240	0,0162**	0,0350***	0,339***	0,0367***	0,0446***
	(0,00880)	(0,00766)	(0,00631)	(0,0915)	(0,00909)	(0,0108)
NAL.KRED _{t-1}	-0,000240	-0,00793***	0,000947	0,0667***	0,00417***	0,00438***
	(0,00124)	(0,00269)	(0,00167)	(0,0229)	(0,00146)	(0,00165)
LN.AKTYW _{t-1}	-0,00677***	0,00129***	-0,00157***	0,0285***	-0,000334	-0,000425
	(0,000621)	(0,000451)	(0,000353)	(0,00706)	(0,000494)	(0,000604)
PROWIZJE _{t-1}	0,0248***	-0,0126	-0,0465***	-0,155***	-0,00554	-0,00775
	(0,00519)	(0,00836)	(0,00365)	(0,0589)	(0,00412)	(0,00479)
KOSZTY.DZ _{t-1}		0,0562	0,378***	0,765**	-0,127***	-0,148***
		(0,0368)	(0,0256)	(0,308)	(0,0288)	(0,0363)
WYNAGR _t	0,00472	6,63e-06	-0,000900	-0,0668*	-0,00280	-0,00385
	(0,00382)	(0,00241)	(0,00299)	(0,0358)	(0,00206)	(0,00248)
PRZEDS _t	0,0123	0,0139	-0,0359***	-0,0828	-0,0359***	-0,0440***
	(0,0269)	(0,00865)	(0,0106)	(0,161)	(0,0109)	(0,0132)
BEZROB _t	0,00683	-0,00847**	0,00196	-0,0766	0,00490	0,00620
	(0,00869)	(0,00341)	(0,00523)	(0,0588)	(0,00445)	(0,00549)
GĘST.LUDN _t	0,000776	0,000648	-0,000515	0,0120	-0,000473	-0,000407
	(0,000688)	(0,000639)	(0,000532)	(0,00964)	(0,000582)	(0,000713)
KONK	-4,54e-05***	5,23e-05**	-1,67e-05	3,66e-05	-4,48e-05**	-4,12e-05*
	(1,17e-05)	(2,66e-05)	(1,46e-05)	(0,000227)	(2,17e-05)	(2,28e-05)
stała	0,153***	-0,0168*	0,0654***	-0,482***	0,0235**	0,0303**
	(0,0125)	(0,00866)	(0,00783)	(0,151)	(0,0108)	(0,0133)
obserwacje	2128	1730	1764	1764	1764	1764
banki	364	363	364	364	364	364
statyst. Walda	1485***	79,80***	2535***	256,5***	749,7***	877,3***
R ²	0,290	0,0924	0,700	0,121	0,382	0,414

W celu ograniczenia rozmiarów tabeli nie zaprezentowano oszacowań współczynników dla zmiennych binarnych, kodujących poszczególne lata analizy. W nawiasach podano heteroskedastycznie zgodne błędy standardowe. ***, ** oraz * oznaczają istotność odpowiednio na poziomie: 0,01, 0,05 i 0,1.

Źródło: obliczenia własne.

Tabela 4. Wpływ konkurencji ze strony SKOK-ów na przychody i koszty banków spółdzielczych

Zmienne objaśniające/ objaśniane	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
	KOSZTY.DZ	KOSZTY.DZ	ODPISY	ODPISY	MARŻ.ODS	MARŻ.ODS
KAPITAŁ _{t-1}	0,00244	0,00240	0,0158**	0,0158**	0,0358***	0,0358***
	(0,00880)	(0,00879)	(0,00757)	(0,00757)	(0,00631)	(0,00631)
NAL.KRED _{t-1}	-0,000241	-0,000245	-0,00790***	-0,00790***	0,000858	0,000860
	(0,00124)	(0,00124)	(0,00268)	(0,00268)	(0,00166)	(0,00166)
LN.AKTYW _{t-1}	-0,00677***	-0,00677***	0,00126***	0,00126***	-0,00151***	-0,00151***
	(0,000623)	(0,000623)	(0,000438)	(0,000439)	(0,000350)	(0,000350)
PROWIZJE _{t-1}	0,0248***	0,0249***	-0,0131	-0,0131	-0,0456***	-0,0457***
	(0,00515)	(0,00515)	(0,00819)	(0,00820)	(0,00364)	(0,00364)
KOSZTY.DZ _{t-1}			0,0569	0,0568	0,377***	0,378***
			(0,0360)	(0,0360)	(0,0251)	(0,0251)
WYNAGR _t	0,00474	0,00475	-0,000456	-0,000453	-0,000243	-0,000247
	(0,00381)	(0,00381)	(0,00250)	(0,00249)	(0,00301)	(0,00301)
PRZEDS _t	0,0122	0,0122	0,0172*	0,0171*	-0,0400***	-0,0399***
	(0,0269)	(0,0269)	(0,00887)	(0,00886)	(0,0105)	(0,0105)
BEZROB _t	0,00678	0,00677	-0,00741**	-0,00744**	0,000610	0,000611
	(0,00874)	(0,00874)	(0,00342)	(0,00342)	(0,00525)	(0,00525)
GĘST.LUDN _t	0,000777	0,000777	0,000641	0,000637	-0,000474	-0,000475
	(0,000689)	(0,000689)	(0,000636)	(0,000636)	(0,000514)	(0,000515)
KONK _t	-4,30e-05*		-4,94e-06		6,35e-05**	
	(2,30e-05)		(3,47e-05)		(3,02e-05)	
KONK.SKOK _t	-2,14e-05	-5,91e-05	0,000455**	0,000441**	-0,000669***	-0,000608***
	(0,000184)	(0,000166)	(0,000220)	(0,000200)	(0,000202)	(0,000179)
KONK.BANK _t		-4,39e-05*		-3,13e-06		6,40e-05**
		(2,32e-05)		(3,48e-05)		(3,07e-05)
stała	0,153***	0,153***	-0,0163*	-0,0163*	0,0643***	0,0643***
	(0,0125)	(0,0125)	(0,00852)	(0,00852)	(0,00779)	(0,00779)
obserwacje	2128	2128	1730	1730	1764	1764
banki	364	364	363	363	364	364
statyst. Walda	1502***	1500***	88,43***	87,91***	2606***	2607***
R ²	0,290	0,290	0,0990	0,0990	0,703	0,703

W celu ograniczenia rozmiarów tabeli nie zaprezentowano oszacowań współczynników dla zmiennych binarnych, kodujących poszczególne lata analizy. W nawiasach podano heteroskedastycznie zgodne błędy standardowe. ***, ** oraz * oznaczają istotność odpowiednio na poziomie: 0,01, 0,05 i 0,1.

Źródło: obliczenia własne.

Równania (1)–(6) dają wstępny pogląd na wpływ konkurencji na działalność banków spółdzielczych, dopiero jednak równania (7)–(18), zaprezentowane w tabelach 4 i 5, pokazują pełny obraz tego zjawiska, ponieważ umożliwiają zidentyfikowanie faktycznego źródła zagrożenia dla stabilności banków spółdzielczych. We wskazanych specyfikacjach modelowych osobno odzwierciedlone zostało natężenie konkurencji ze strony placówek SKOK-ów działających na rynkach lokalnych właściwych dla placówek poszczególnych banków spółdzielczych. W celu udokumentowania stabilności wyników wyestymowano po dwa modele objaśniające każdą ze zmiennych. W modelach pierwszego typu wśród regresorów znalazły się dwie zmienne opisujące odpowiednio konkurencję ze strony wszystkich innych placówek (zarówno banków, jak i SKOK-ów; zmienna KONK) oraz ze strony samych SKOK-ów (KONK_SKOK). Z kolei drugi typ modeli objaśniany jest między innymi przez zmienne odzwierciedlające konkurencję z strony wszystkich banków (KONK_BANK) oraz samych SKOK-ów (KONK_SKOK). We wszystkich specyfikacjach modelowych znaki współczynników oraz poziomy istotności oszacowań dla zmiennych kontrolnych pozostają praktycznie bez zmian względem wyników uzyskanych dla bazowych wersji równań (tj. specyfikacji 1–6). Istotne, nowe wnioski można wyciągnąć natomiast na podstawie współczynników dla poszczególnych zmiennych opisujących konkurencję na rynkach lokalnych. Rezultaty wskazują bowiem, że źródłem zagrożenia dla banków spółdzielczych, w tym dla stabilności podmiotów z tego sektora, są SKOK-i, a nie inne banki. Konkurencja ze strony innych banków wpływa wręcz korzystnie na funkcjonowanie banków spółdzielczych, ponieważ zmusza je do zwiększenia efektywności zarządzania kosztami. Nieoczekiwanie dodatni jest również współczynnik odzwierciedlający wpływ konkurencji ze strony innych banków na marżę odsetkową. Może to jednak wynikać z faktu, że większa konkurencja ze strony wszystkich innych banków często wiąże się z większą obecnością innych banków spółdzielczych (zwłaszcza na terenie małych miast i wsi, gdzie głównie działają analizowane podmioty), a nie można wykluczyć pewnych efektów synergii między różnymi bankami spółdzielczymi działającymi na tym samym terenie, zwłaszcza, gdy banki te należą do tego samego zrzeszenia.

Tabela 5. Wpływ konkurencji ze strony SKOK-ów na rentowność i wzrost aktywów banków spółdzielczych

Zmienne objaśniające/ objaśniane	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)	(18)
	WZR.AKTW	WZR.AKTW	ROA	ROA	OROA	OROA
KAPITAŁ _{t-1}	0,339***	0,339***	0,0374***	0,0374***	0,0454***	0,0454***
	(0,0914)	(0,0914)	(0,00904)	(0,00904)	(0,0107)	(0,0107)
NAL.KRED _{t-1}	0,0666***	0,0666***	0,00413***	0,00413***	0,00434***	0,00434***
	(0,0228)	(0,0229)	(0,00145)	(0,00145)	(0,00165)	(0,00165)

Zmienne objaśniające\ objaśniane	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)	(18)
	WZR.AKTW	WZR.AKTW	ROA	ROA	OROA	OROA
LN.AKTYW _{t-1}	0,0285***	0,0285***	-0,000287	-0,000287	-0,000370	-0,000369
	(0,00706)	(0,00706)	(0,000490)	(0,000490)	(0,000600)	(0,000600)
PROWIZJE _{t-1}	-0,154***	-0,154***	-0,00491	-0,00490	-0,00700	-0,00700
	(0,0588)	(0,0589)	(0,00414)	(0,00414)	(0,00483)	(0,00482)
KOSZTY.DZ _{t-1}	0,759**	0,761**	-0,128***	-0,128***	-0,149***	-0,149***
	(0,309)	(0,309)	(0,0285)	(0,0285)	(0,0360)	(0,0360)
WYNAGR _t	-0,0659*	-0,0659*	-0,00233	-0,00233	-0,00330	-0,00329
	(0,0355)	(0,0355)	(0,00212)	(0,00212)	(0,00253)	(0,00253)
PRZEDS _t	-0,0893	-0,0878	-0,0392***	-0,0392***	-0,0477***	-0,0477***
	(0,163)	(0,164)	(0,0108)	(0,0108)	(0,0132)	(0,0131)
BEZROB _t	-0,0784	-0,0780	0,00379	0,00377	0,00494	0,00492
	(0,0588)	(0,0589)	(0,00445)	(0,00445)	(0,00549)	(0,00549)
GĘST.LUDN _t	0,0120	0,0121	-0,000461	-0,000464	-0,000390	-0,000394
	(0,00961)	(0,00965)	(0,000549)	(0,000550)	(0,000672)	(0,000673)
KONK _t	0,000151		1,52e-05		2,74e-05	
	(0,000540)		(2,55e-05)		(2,84e-05)	
KONK.SKOK _t	-0,000887	-0,000585	-0,000486**	-0,000478***	-0,000563***	-0,000545***
	(0,00368)	(0,00323)	(0,000192)	(0,000180)	(0,000213)	(0,000198)
KONK.BANK _t		0,000119		1,67e-05		2,93e-05
		(0,000544)		(2,47e-05)		(2,75e-05)
stała	-0,482***	-0,482***	0,0227**	0,0227**	0,0293**	0,0293**
	(0,151)	(0,151)	(0,0107)	(0,0107)	(0,0132)	(0,0132)
obserwacje	1764	1764	1764	1764	1764	1764
banki	364	364	364	364	364	364
statyst. Walda	259,7***	259,8***	789,2***	789,1***	910,8***	911,4***
R ²	0,122	0,122	0,389	0,389	0,421	0,421

W celu ograniczenia rozmiarów tabeli nie zaprezentowano oszacowań współczynników dla zmiennych binarnych, kodujących poszczególne lata analizy. W nawiasach podano heteroskedastycznie zgodne błędy standardowe. ***, ** oraz * oznaczają istotność odpowiednio na poziomie: 0,01, 0,05 i 0,1.

Źródło: obliczenia własne.

Rezultaty zaprezentowane w tabelach 4 i 5 pokazują, że wpływ SKOK-ów na funkcjonowanie banków spółdzielczych pozostaje w zgodzie z prezentowanym w literaturze podejściem zakładającym negatywny wpływ konkurencji na stabilność

banków (patrz punkt 1 artykułu). Po pierwsze, **obecność SKOK-ów na rynku lokalnym statystycznie istotnie zwiększa poziom ryzyka kredytowego podejmowanego przez banki spółdzielcze**. Wykazana przez Urząd Komisji Nadzoru Finansowego¹⁸ słaba jakość portfela należności z tytułu pożyczek w SKOK-ach jest zapewne pokłosiem stosunkowo luźnego podejścia tych podmiotów do weryfikacji wiarygodności kredytowej klientów. Przyniosło to jednak niepożądany skutek w postaci nadmiernego rozluźnienia polityki kredytowej również przez konkurujące z nimi na rynkach lokalnych banki spółdzielcze, co w efekcie doprowadziło do wzrostu tworzonych przez te banki odpisów z tytułu utraty wartości należności kredytowych. Rezultaty te wskazują również pośrednio, że **pozostawienie podmiotów parabankowych poza państwowym nadzorem finansowym negatywnie wpływa na stabilność banków**, ponieważ skłania je do podejmowania większego ryzyka kredytowego, co z kolei rzutuje na ryzyko ich niewypłacalności. Negatywny wpływ konkurencji ze strony SKOK-ów przyniósł także efekt w postaci niższej marży odsetkowej odnotowywanej przez rywalizujące z nimi banki spółdzielcze oraz niższej rentowności aktywów, zarówno na poziomie wyniku operacyjnego, jak i wyniku netto. Nie udało się natomiast wykazać, aby SKOK-i, w przeciwieństwie do konkurencyjnych banków, skłaniały banki spółdzielcze do zwiększenia efektywności zarządzania kosztami. Ogólnie rzecz ujmując, uzyskane wyniki pokazują, że **wbrew opiniom banków spółdzielczych¹⁹, największe zagrożenie dla nich stanowią nie banki komercyjne, ale SKOK-i**. Znajduje to jednak racjonalne uzasadnienie, ponieważ oferta produktowa i obszar działania SKOK-ów są zbliżone do zakresu świadczonych usług i rynków, na których działają banki spółdzielcze. Co więcej, oba rodzaje podmiotów funkcjonują na zasadzie spółdzielni i adresują swoją ofertę do osób chcących korzystać z usług przedsiębiorstw z polskim kapitałem.

PODSUMOWANIE

W niniejszym artykule dokonano spojrzenia na wpływ konkurencji ze strony SKOK-ów na funkcjonowanie banków spółdzielczych na rynkach lokalnych. Przy wykorzystaniu między innymi danych adresowych placówek SKOK-ów oraz wszystkich placówek banków, tj. zarówno banków komercyjnych, jak i banków spółdzielczych, określono siłę konkurentów poszczególnych placówek banków spół-

¹⁸ UKNF, *Informacja o sytuacji banków spółdzielczych i zrzeszających...*, op. cit.

¹⁹ Przeprowadzone w 2010 roku badania ankietowe wskazują, że prawie wszystkie banki spółdzielcze upatrują swoich najważniejszych rywali w bankach komercyjnych. Co drugi bank spółdzielczy obawia się konkurencji ze strony SKOK-ów, a jedynie co czwarty ze strony innych banków spółdzielczych. Patrz: G. Woźniewska, *Potencjał konkurencyjny banku spółdzielczego*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2011, s. 77.

dzielczych w promieniu 2,5 km od tych placówek, tj. na obszarach odpowiadających powierzchni małego miasta. Uzyskane wyniki pozwoliły stwierdzić, że analiza wpływu konkurencji na działanie poszczególnych banków spółdzielczych, bez wyróżniania rodzaju konkurentów, nie umożliwia pełnego odzwierciedlenia wpływu konkurencji na funkcjonowanie banków. Wyodrębnienie placówek SKOK-ów z grona wszystkich konkurencyjnych placówek ulokowanych w najbliższej okolicy prowadzi do wniosków, że tworzą one konkurencję niepożądaną z punktu widzenia stabilności sektora bankowego. W obliczu konkurencji ze strony SKOK-ów, prowadzących stosunkowo luźną politykę pożyczkową, skutkującą wysokim odsetkiem przeterminowanych wierzytelności w portfelu pożyczkowym, banki spółdzielcze rozluźniały politykę kredytową i podejmowały większe ryzyko. W efekcie te spośród banków spółdzielczych, które w największym stopniu były narażone na konkurencję ze strony SKOK-ów, raportowały istotnie wyższe odpisy z tytułu utraty wartości należności kredytowych. Niekorzystny wpływ konkurencji ze strony SKOK-ów na banki spółdzielcze uwidaczniał się również na poziomie marży odsetkowej i rentowności analizowanych banków. Podobnego negatywnego wpływu na funkcjonowanie poszczególnych banków spółdzielczych nie wywierali natomiast konkurenci wywodzący się z grona innych banków. Z uwagi na fakt, że przeprowadzona analiza pokrywa przede wszystkim czas, gdy SKOK-i nie były objęte nadzorem ze strony Komisji Nadzoru Finansowego lub gdy nadzór nie zdołał jeszcze w pełni ograniczyć ryzykownej polityki pożyczkowej tych podmiotów, uzyskane wyniki wskazują pośrednio, że pozostawianie podmiotów parabankowych poza oficjalnym nadzorem państwowym jest źródłem niepożądanej konkurencji i niekorzystnie wpływa na stabilność sektora bankowego.

Na zakończenie warto zaznaczyć, że niewątpliwie interesująca okazać mogłaby się analiza pokazująca wpływ SKOK-ów na jakość portfeli banków komercyjnych. Tego rodzaju studium pozostaje jednak poza zakresem artykułu, a przeprowadzenie takiego badania uznać należy za trudne z uwagi na niedostępność informacji o jakości portfeli kredytowych poszczególnych placówek banków komercyjnych. Uniemożliwia to wykonanie analizy interakcji pomiędzy placówkami banków komercyjnych i SKOK-ów na rynkach lokalnych. Co prawda brak jest również ogólnie dostępnych danych o jakości portfeli kredytowych poszczególnych placówek banków spółdzielczych, ale poszczególne z tych banków mają relatywnie niewiele placówek i działają najczęściej na bardzo ograniczonych obszarach.

Streszczenie

W artykule zaprezentowano wyniki badania empirycznego nad wpływem konkurencji ze strony SKOK-ów na stabilność banków spółdzielczych. Wykorzystano przy tym między innymi dane adresowe wszystkich placówek banków i SKOK-ów,

co pozwoliło odzwierciedlić konkurencję jaką napotykały poszczególne placówki banków spółdzielczych na swoich rynkach lokalnych. Uzyskane wyniki dowodzą, że SKOK-i, do niedawna nie objęte państwowym nadzorem finansowym, generowały niepożądaną konkurencję z punktu widzenia stabilności systemu bankowego. Banki spółdzielcze, które były najbardziej narażone na konkurencję ze strony tych podmiotów, raportowały bowiem istotnie wyższe odpisy z tytułu utraty wartości należności kredytowych, co można uznać za objaw poluzowywania przez nie polityki kredytowej. Podejmowanie przez banki spółdzielcze wysokiego ryzyka kredytowego nie sprzyja z kolei stabilności tych podmiotów. Niekorzystny wpływ konkurencji ze strony SKOK-ów na funkcjonowanie banków spółdzielczych ujawniał się również na poziomie marży odsetkowej i rentowności analizowanych banków. Podobnych efektów nie odnotowano natomiast w przypadku konkurencji ze strony innych banków.

Słowa kluczowe: konkurencja, banki spółdzielcze, SKOK-i, stabilność

Abstract

In the research article I analyze the effects of competition from Polish credit unions on the stability of cooperative banks. I make use of the addresses of all bank and credit union outlets in order to accurately reflect competitors' strength in local markets. The results prove that credit unions, which until recently stayed outside the official financial supervision, constituted unwanted competition from the perspective of the banking system stability. Cooperative banks that faced the strongest competition from credit unions generated significantly higher loan loss provisions. This result should be related to a comparatively loose credit policy of those banks, and – in turn – taking higher credit risk negatively impacts the stability of these banks. Unwanted competition effects were also observed at the level of the cooperative banks' net interest margin and their profitability. On the other hand, the results do not confirm a comparable negative influence of competition from other banks.

Key words: competition, cooperative banks, credit unions, stability

Bibliografia

- Allen F., Gale D., *Competition and financial stability*, „Journal of Money, Credit and Banking”, Vol. 36, 2004.
- Beck T., Demirgüç-Kunt A., Levine R., *Bank concentration, competition, and crises: first results*, „Journal of Banking and Finance”, Vol. 30, 2006.

- Beck T., De Jonghe O., Schepens G., *Bank competition and stability: cross-country heterogeneity*, „Journal of Financial Intermediation”, Vol. 22, 2013.
- Berger A.N., Klapper L.F., Turk-Ariss R., *Bank competition and financial stability*, „Journal of Financial Services Research”, Vol. 35, 2009.
- Bikker J., Spierdijk L., *How banking competition changed over time*, DNB Working Paper No. 167, De Nederlandsche Bank, February 2008
- Boot A.W.A., Thakor A.V., *Can relationship banking survive competition?*, „Journal of Finance”, Vol. 55, 2000.
- Boyd J.H., De Nicolò G., *The theory of bank risk taking and competition revisited*, „Journal of Finance”, Vol. 60, 2005.
- Claessens S., Laeven L., *What drives bank competition? Some international evidence*, „Journal of Money, Credit and Banking”, Vol. 36, 2004.
- Coccorese P., *Market power in local banking monopolies*, „Journal of Banking and Finance”, Vol. 33, 2009.
- Cubillas E., Fonseca A., Gonzalez F., *Banking crises and market discipline: international evidence*, „Journal of Banking and Finance”, Vol. 36, 2012.
- Demirgüç-Kunt A., Huizinga H., *Market discipline and deposit insurance*, „Journal of Monetary Economics”, Vol. 51, 2004.
- De Nicolò G., Bartholomew P., Zaman J., Zephirin M., *Bank consolidation, conglomeration and internationalization: Trends and implications for financial risk*, Working Paper #03/158, International Monetary Fund, 2003.
- De Nicolò G., Loukoianova E., *Bank ownership, market structure and risk*, IMF Working Paper 215, International Monetary Fund, Washington, D.C., 2007.
- De Nicolò G., Lucchetta M., *Financial intermediation, competition, and risk: a general equilibrium exposition*, IMF Working Paper 105. International Monetary Fund, Washington, D.C., 2009.
- Dick A., *Nationwide branching and its impact on market structure, quality and bank performance*, „Journal of Business”, Vol. 79, 2006.
- Filbeck G., Preece D., Woessner S., Burgess S., *Community banks and deposit market share growth*, „International Journal of Bank Marketing”, Vol. 28, 2010.
- Fiordelisi F., Mare D.S., *Competition and financial stability in European cooperative banks*, „Journal of International Money and Finance”, Vol. 45, 2014.
- Jimenez G., Lopez J.A., Saurina J., *How does competition impact bank risk-taking?*, „Journal of Financial Stability”, Vol. 9, 2013.
- Karas A., Pyle W., Schoors K., *Sophisticated discipline in a nascent deposit market: Evidence from post-communist Russia*, BOFIT Discussion Papers 13, 2006
- Keeley M.C., *Deposit insurance, risk, and market power in banking*, „American Economic Review”, Vol. 80, 1990.
- Marcus A.J., *Deregulation and bank financial policy*, „Journal of Banking and Finance”, Vol. 8, 1984.

- Matsuoka T., *Sunspot bank runs in competitive versus monopolistic banking systems*, „Economics Letters”, Vol. 118, 2013.
- Pawłowska M., *Poziom konkurencji i efektywność a koncentracja na polskim rynku bankowym*, „Materiały i Studia”, Nr 192, Narodowy Bank Polski, 2005.
- Pawłowska M., *Konkurencja na polskim rynku bankowym na tle zmian strukturalnych i technologicznych – wyniki empiryczne*, [w:] E. Miklaszewska (red.), *Bank na rynku finansowym: problemy skali, efektywności i nadzoru*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.
- Pawłowska M., *Competition in the Polish banking market prior to the recent crisis – empirical results obtained with the use of three different models for the period 1997–2007*, „Bank i Kredyt”, Nr 42, 2011.
- Pawłowska M., *Competition, concentration and foreign capital in the Polish banking sector (prior and during the financial crisis)*, National Bank of Poland Working Paper No. 130, Warszawa 2012.
- Rhoades S., Rutz R., *Market power and firm risk. A test of the ‘quiet life’ hypothesis*, „Journal of Monetary Economics”, Vol. 9, 1982.
- Skok w liczbach*, <http://www.skok.pl/o-skok/skok-w-liczbach> (dostęp: 23.06.2015).
- Turk Ariss R., *On the implications of market power in banking: evidence from developing countries*, „Journal of Banking and Finance”, Vol. 34, 2010.
- UKNF, *Raport o sytuacji systemu SKOK w roku 2012*, 2013, <http://www.knf.gov.pl>
- UKNF, *Informacja o sytuacji banków spółdzielczych i zrzeszających w III kwartale 2014*, Warszawa grudzień 2014 r.
- Woźniewska G., *Potencjał konkurencyjny banku spółdzielczego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2011.

Miscellanea

Leszek Pawłowicz*

STANOWISKO INSTYTUTU BADAŃ NAD GOSPODARKĄ RYNKOWĄ WOBEC OPODATKOWANIA BANKÓW W POLSCE

1. Podatek bankowy został wprowadzony w ostatnich latach w kilkunastu krajach jako reakcja na hazard moralny banków i jego niewyobrażalnie wysokie skutki dla podatników. Koronnym argumentem za wprowadzeniem dodatkowego opodatkowania banków był fakt, że prywatne banki doprowadziły do finansowej katastrofy i zostały uratowane z pomocą gigantycznych środków publicznych i teraz powinny zwrócić pieniądze (tzw. *financial crisis responsibility fee*). W Unii Europejskiej rządy wydały na ratowanie banków w formie kapitałów, pożyczek i gwarancji 10,3% PKB UE z 2008 roku. W niektórych przypadkach koszty zażegnania katastrofy finansowej doprowadziły budżety państw do granic bankructwa. Na przykład w Irlandii, której dług publiczny przed kryzysem finansowym był najniższy w strefie euro i wynosił 25%, wzrósł do 123% w roku 2014.
2. W Polsce sytuacja taka nie miała miejsca głównie z powodu restrykcyjnych działań profilaktycznych nadzoru finansowego. Nie oznacza to jednak, że ryzyko destabilizacji systemu finansowego jest niskie. Najistotniejszym źródłem ryzyka dla stabilności finansowej polskiego sektora finansowego jest niedopasowanie struktury terminowej aktywów i pasywów. Polskie banki finansują długoterminową akcję kredytową (np. 30-letnie kredyty hipoteczne) pasywami o terminie

* Prof. Leszek Pawłowicz jest wiceprezesem zarządu IBnGR, kierownikiem Katedry Bankowości Uniwersytetu Gdańskiego.

wymagalności nieprzekraczającym jednego roku. Znaczna część tych kredytów denominowana jest w walutach obcych, co generuje dodatkowe ryzyko. Taka struktura finansowania powoduje szczególną podatność sektora na szoki zewnętrzne.

Generuje również ryzyko systemowe.

3. Ryzyko takie może towarzyszyć decyzjom związanym m.in. z dodatkowym, pochopnym opodatkowaniem banków, które mogą stanowić źródło kryzysu bankowego. Historia ostatnich kryzysów finansowych pokazuje, że ich konsekwencje kosztowe dla podatników sięgają nawet 20% PKB. Koszt ryzyka średnich rozmiarów kryzysu bankowego dla Polski można szacować zatem na ok. 150–200 mld zł, co równe jest skumulowanej wartości deficytu budżetowego z pięciu lat. Warto wartość tę skonfrontować z ewentualnymi wpływami do budżetu z tytułu podatku bankowego szacowanymi optymistycznie na poziomie 5 mld zł. Podejmując decyzje polityczne w tym obszarze, należy pamiętać, że **z ewentualnymi wpływami fiskalnymi na poziomie ok. 5 mld zł rocznie związane jest ryzyko destabilizacji systemu finansowego, o szacunkowym koszcie 150–200 mld zł.**
4. Często podnoszonym w Polsce argumentem na rzecz dodatkowego opodatkowania banków jest nadmiernie wysoka stopa zwrotu z kapitału dla właścicieli banków, wynikająca m.in. z wyłączenia usług finansowych z opodatkowania podatkiem VAT. Rodzi to opinie, że obciążenie sektora bankowego na rzecz budżetu jest zbyt niskie, a koszty pośrednictwa finansowego są zbyt wysokie, z czego wynika niezasłużenie wysoka rentowność banków.

Teza o nadmiernie wysokiej rentowności banków, mająca swoje uzasadnienie w przeszłości, nie znajduje obecnie potwierdzenia w faktach. Od kryzysu finansowego w latach 2008–2009 RoE sektora bankowego pozostaje na zbliżonym poziomie do innych sektorów gospodarki¹. Średnia stopa zwrotu z zainwestowanych kapitałów (RoE) w polskim sektorze bankowym wynosi obecnie ok. 10% i jest istotnie niższa niż np. w budownictwie czy przemyśle chemicznym².

Przewidywana i oczekiwana stopa zwrotu z kapitału będzie w 2016 roku i najbliższych kilku latach znacznie niższa z powodu konieczności wdrożenia europejskich restrykcji regulacyjnych, a ponadto dodatkowych krajowych opłat o charakterze parapodatków, m.in. z wyższych opłat na Bankowy Fundusz Gwarancyjny, opłat na rzecz funduszu wsparcia dla kredytobiorców mieszkaniowych

¹ Szerzej Raport Deloitte i IBnGR *Rentowność sektora bankowego w Polsce*, Warszawa-Gdańsk 2015, <http://www.ibngr.pl/Aktualnosci/Aktualnosci/Rentownosc-sektora-bankowego-w-Polsce>.

² *Średnie stopy zwrotu spółek GPW z podziałem na sektory*, www.biznesradar.pl oraz Raport Deloitte i IBnGR..., *op. cit.*

(600 mln zł), a także kosztów restrukturyzacji kredytów CHF, szacowanych minimalnie na 13,6 mld zł.

W rezultacie, nawet bez dodatkowego podatku bankowego, realne obciążenie banków będzie znacznie wyższe od oficjalnej stopy opodatkowania. Wprowadzenie w tych warunkach dodatkowego podatku bankowego może spowodować, że oczekiwana stopa zwrotu z kapitału będzie odstraszała inwestorów, a relatywnie dobra kapitalizacja i bezpieczeństwo polskiego sektora bankowego mogą przestać być atutem polskiej gospodarki.

Rozważając opodatkowanie sektora bankowego, należy zatem nie tylko odpowiedzieć na pytanie, ile powinny zarabiać banki, aby był to zarobek akceptowalny społecznie, ale również uwzględnić ryzyko zniszczenia atrakcyjności inwestycyjnej sektora dla prywatnego kapitału i konieczność zaangażowania środków publicznych w celu zapewnienia bezpieczeństwa systemu finansowego.

5. Powyższe konstatacje nie oznaczają jednak, że banki nie powinny być obciążone na rzecz dobra wspólnego, szczególnie na rzecz wzrostu stabilności systemu finansowego. **W istocie mamy do czynienia z wyborem między fiskalnym celem opodatkowania banków, z natury krótkookresowym, a „opodatkowaniem”, którego celem jest wzrost stabilności systemu finansowego** oznaczający redukcję ryzyka dla finansów publicznych w dłuższym okresie. Znaczna część krajów UE, które wprowadziły podatek bankowy, przeznacza wpływy z tego podatku na fundusze stabilizacyjne (np. Niemcy, Szwecja, Belgia, Cypr, Słowacja i Portugalia).
6. Lepszym rozwiązaniem dla Polski niż dodatkowe opodatkowanie banków w celach fiskalnych jest wybór takich rozwiązań, które skłaniałyby banki do bycia bardziej bezpiecznymi, również poprzez parapodatki na rzecz funduszy stabilizacyjnych. W Polsce funduszami takimi zarządza Bankowy Fundusz Gwarancyjny (BFG)³. Warto zauważyć, że środki zgromadzone w BFG są częścią finansów publicznych⁴. Oznacza to, że środki zgromadzone w BFG wzmacniają

³ Obecnie główny parapodatek to tzw. opłata stabilizacyjna, którą banki płacą do BFG poza wpłatami na fundusz pomocowy. Ostatnie wypłaty na rzecz deponentów SKOK obniżyły fundusz BFG o ok. 3 mld zł. W roku 2015 podniesione zostały obowiązkowe opłaty na fundusz pomocowy (z 0,1% do 0,189% 12,5-krotności całkowitego wymogu kapitałowego) oraz na fundusz stabilizacyjny (z 0,037% do 0,05% 12,5-krotności całkowitego wymogu kapitałowego), co spowodowało wzrost obciążenia banków na rzecz BFG o ponad 80%, do kwoty ok. 2,2 mld zł. Oznacza to parapodatek na poziomie ok. 0,24 aktywów ważonych ryzykiem. Należy oczekiwać, że nie ulegnie on zmniejszeniu w przyszłości ze względu na konieczność uzupełnienia funduszy BFG oraz potencjalną restrukturyzację kolejnych SKOK, a także niektórych banków spółdzielczych.

⁴ Nowelizacja ustawy o finansach publicznych z 22 lipca 2015 r. wprowadziła zmiany do art. 112 aa, które wprowadziły BFG do grupy jednostek objętych stabilizującą regułą wydatkową. Ustawa weszła w życie 1 września 2015 r. (Dz.U. z 2015, poz. 1190). Oznacza to m.in., że ubytek środków zgromadzonych w BFG wpływa na relację deficytu budżetowego do PKB, a więc zwiększa

fundusze publiczne, co pozwala łatwiej realizować planowane cele polityki finansowej Państwa.

Dotychczas koszty działań profilaktycznych mających na celu wzmocnienie stabilności sektora bankowego obciążały w Polsce sektor bankowy, a nie podatników. Nie były to tylko parapodatki. Były to również restrykcyjne wymogi dotyczące adekwatności kapitałowej i konserwatywna polityka dywidendowa wymuszana przez KNF⁵. Wkrótce banki będą musiały spełnić dodatkowe wymogi połączonego bufora kapitałowego (zgodnie z art. 128 dyrektywy 2013/36/UE) oraz minimalnego wymogu dotyczącego zobowiązań kwalifikowanych (MREL – zgodnie z dyrektywą 2014/59/UE). Tylko opłaty na rzecz funduszu *resolution*, wynikające z dyrektywy o tzw. uporządkowanej upadłości banków, wyniosą dodatkowo 15 mld zł w ciągu najbliższych ośmiu lat⁶. Wpłyne to na wzrost kosztów finansowania i spadek relatywnie wysokiej obecnie stopy zwrotu z kapitału (RoE). Przy podejmowaniu decyzji o ewentualnym dodatkowym obciążeniu banków na rzecz stabilności należy brać pod uwagę wpływ tych decyzji na stopę zwrotu z kapitału, ponieważ nadmierny spadek atrakcyjności inwestycyjnej polskiego sektora bankowego może spowodować brak możliwości wzrostu kapitałów własnych banków, a więc może wywołać skutek odwrotny do zamierzonego. Wzmocnienie stabilności banków jest nie tylko warunkiem koniecznym zrównoważonego rozwoju gospodarczego, ale również warunkiem zwiększenia bezpieczeństwa finansów publicznych.

7. Podstawa naliczania podatków lub paropodatków może być różna. Wśród dyskutowanych ostatnio w Polsce propozycji wymienia się podatek od aktywów, podatek od transakcji lub podwyższenie CIT. Zalety i wady różnych wariantów podstawy opodatkowania banków przedstawione są w załączniku 2. Warto zauważyć, że zdecydowana większość krajów UE, która wprowadziła podatek bankowy, przyjęła nieprzypadkowo jako podstawę opodatkowania pasywa banków (z wyłączeniem kapitałów własnych)⁷.

Opodatkowanie pasywów wymagałoby co najmniej wyłączenia z nich kapitału własnego oraz długookresowych oszczędności (w tym listów zastawnych)

sza ryzyko objęcia Polski procedurą nadmiernego deficytu. Ta zaś utrudnia dostęp do środków UE i ogranicza potencjał inwestycyjny państwa.

- ⁵ Warto zauważyć, że zakaz wypłaty dywidendy, praktykowany przez KNF wobec części bardziej ryzykownych banków w Polsce, oznacza w praktyce opodatkowanie zysku stawką w wysokości 100% (czyli CIT = 100%).
- ⁶ Należy przypomnieć, że Komisja Europejska pozwała Polskę (i pięć innych krajów UE) do Trybunału Sprawiedliwości UE za niewdrożenie tzw. dyrektywy BRRD (Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. powinna być zaimplementowana do ustawodawstwa krajowego do końca ub. roku), która ma zapewnić, by banki na skrajnie niewypłacalności mogły być poddane restrukturyzacji bez ponoszenia przez podatników kosztów ich ratowania.
- ⁷ Por. szerzej: Raport Deloitte i IBnGR..., *op. cit.* oraz Załącznik 1 do niniejszego stanowiska.

i innych dłużnych papierów wartościowych. W przeciwnym wypadku podatek działał by dodatkowo negatywnie na akumulację środków koniecznych dla kredytowania potrzeb inwestycyjnych wymagających „jak powietrza” długoterminowych pasywów.

Opodatkowanie aktywów ma sens w tych krajach, w których ma miejsce przerost sektora bankowego. Przy założeniu, że nie chcielibyśmy w Polsce ograniczyć dostępności kredytów dla gospodarki i ludności, należałoby unikać aktywów jako podstawy opodatkowania lub wyłączyć z nich kredyty. Średni poziom zadłużenia z tytułu kredytów jest i tak w Polsce 2,5-krotnie niższy niż przeciętnie w UE. Ponadto aktywa banków w Polsce są już obciążone opłatą od całkowitej ekspozycji na ryzyko w kwocie przekraczającej 2 mld zł.

Trzeba jednak mieć na względzie, że w dowolnej formie opodatkowanie pasywów lub aktywów banku może się przyczynić do powstania strat w części podmiotów sektora bankowego, co mieć będzie daleko idące konsekwencje wynikające z regulacji ostrożnościowych, a pośrednio może wpływać na zachowania deponentów. Żeby dobitniej wyrazić przedstawioną powyżej opinię, warto przeanalizować sytuację banku, wykazującego obecnie stratę, która w przypadku wprowadzenia podatku od aktywów lub pasywów uległaby istotnemu pogłębieniu. Sytuacja taka mogłaby doprowadzić do bankructwa tego banku albo konieczności dokapitalizowania ze środków publicznych.

Spośród analizowanych obecnie wariantów opodatkowania banków w Polsce najprostszymi i najbezpieczniejszymi wydaje się dodatkowy podatek od zysków. Oczywiście zredukuje on stopę zwrotu z kapitału, ale, w odróżnieniu od innych podatków powodujących wzrost kosztów, nie spowoduje, że będzie ona ujemna. Ponadto z dodatkowego obciążenia banków podatkiem od zysków można się łatwo wycofać, jeśli spowodowałoby to utratę atrakcyjności inwestycyjnej przez sektor, nie powodując katastrofy systemu finansowego. Nierozważne opodatkowanie aktywów, pasywów lub transakcji może do takiej katastrofy doprowadzić. Niezależnie jednak od decyzji, co powinno być podstawą naliczenia obciążeń dla banków, najistotniejsze jest, aby przyjęte rozwiązania nie naruszyły kruchej stabilności systemu finansowego. Ewentualne obciążenie banków powinno stanowić rozwiązanie systemowe, które stymuluje wzrost stabilności finansowej. Dlatego, jakkolwiek przyjętoby podstawę opodatkowania, powinno się obciążać większym podatkiem banki prowadzące bardziej ryzykowną działalność i tworzące zagrożenie dla stabilności systemu finansowego, a mniejszym banki bezpieczne, nie stanowiące zagrożenia dla stabilności. Proponujemy rozważenie trzystopniowej skali opodatkowania banków w zależności od ryzyka, które kreują dla finansów publicznych, a więc w zależności od poziomu ich bezpieczeństwa. Na przykład bank zaliczony do kategorii III płaciłby 100% należnego podatku, bank zaliczony do kategorii II – 60% należnego podatku, a bank z kategorii I – 20% należnego podatku. Decyzję o zaliczeniu banków do określonej

kategorii powinien podejmować Komitet ds. Stabilności Finansowej. Powinien w tym celu przyjąć transparentne kryteria, np. dźwignię finansową, adekwatność kapitałową, ocenę BION albo kryteria planowane do obliczania składek na fundusz gwarancyjny banków opartych na ryzyku⁸. Rozwiązanie takie nie tylko stymulowałoby wzrost stabilności, ale również wzmacniałoby realną rolę nadzoru krajowego, co wydaje się szczególnie istotne dla kraju, który nie jest członkiem Unii Bankowej. Konkludując, jeśli podjęta zostałaby decyzja o opodatkowaniu banków, to kluczowe są trzy kwestie:

- ❖ aby nie dopuścić do niezamierzonej destabilizacji systemu finansowego, wszelkie ewentualne obciążenia powinny być nakładane w postaci dodatkowego podatku od zysku, a nie od aktywów, pasywów lub transakcji;
- ❖ wpływy z podatku powinny być przeznaczane na fundusze stabilizacyjne, a nie na zaspokajanie bieżących potrzeb budżetowych, tym bardziej, że wysoce prawdopodobne będzie dalsze istotne uszczuplenie funduszy BFG;
- ❖ wielkość należnego podatku powinna być uzależniona od ryzyka, które generują dla stabilności systemu bankowego poszczególne banki.

8. Koncepcje globalnego podatku bankowego (do którego w 2010 roku skłaniali się liderzy państw G-20) należą do historii⁹, podobnie jak do historii należy wysoka rentowność sektora bankowego. Również Węgrzy planują od przyszłego roku obniżenie najwyższych w UE podatków od banków, ponieważ spowodował on negatywne skutki nie tylko dla sektora bankowego, ale i dla gospodarki¹⁰. Jeśli dyskutujące obecnie o opodatkowaniu banków państwa UE osiągną wspólne stanowisko, wówczas Polska powinna wprowadzić podatek bankowy analogiczny jak w pozostałych państwach UE. Nic jednak nie wskazuje na to, aby takowy *consensus* został osiągnięty. Reasumując, powinniśmy starać się być liderem w działaniach na rzecz wiarygodności systemu bankowego, a nie wyższego jego opodatkowania.

Program „3 x rozwój” wymaga odpowiedniej siły banków i innych instytucji finansowych, dodatkowe obciążenia to krok w przeciwnym kierunku.

⁸ Projekt z 8 października 2015 r. Rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie zasad opracowywania metod obliczania składek na fundusz gwarancyjny banków wnoszonych przez banki i oddziały banków zagranicznych opartych na ryzyku oraz sposobów ich wnoszenia.

⁹ Kompleksowo zagadnienia te zostały przedstawione w monografii P. Deca i P. Masiukiewicza. *Podatek bankowy*, C.H. Beck, Warszawa grudzień 2013.

¹⁰ Por. Raport Deloitte i IBnGR..., *op. cit.*

Załącznik 1
Podatki bankowe w wybranych krajach europejskich

Państwo	Rok wprowadzenia	Stawka	Podstawa opodatkowania	Wyłączenia	Koszt podatkowy	Wpływy z podatku
Austria	2011	0,09%–0,11% (>20 mld EUR)	Pasywa	Kapitał, depozyty ubezpieczone, niektóre inne zobowiązania. Kwota wolna 1 mld EUR	Tak	Budżet centralny Fundusz stabilizacyjny (lata 2012–2017)
Belgia	2012	0,035%	Pasywa	Kapitał, depozyty ubezpieczone	Tak	Fundusz stabilizacyjny
Cypr	2011	0,15%	Pasywa	Opodatkowane tylko depozyty	Nie	Budżet centralny Fundusz stabilizacyjny
Finlandia	2013	0,125%	Aktywa (RWA)	Podstawa opodatkowania to aktywa ważone ryzykiem	Nie	Budżet centralny
Francja	2011	0,539% (stopniowa redukcja do 0,141% w 2019 r.)	Minimalny wymóg kapitałowy	Kwota wolna 500 mln EUR	Tak	Budżet centralny
Łotwa	2011	0,072%	Pasywa	Kapitał, depozyty objęte systemem gwarantowania, obligacje hipoteczne, zobowiązania podporządkowane	Tak	Budżet centralny
Holandia	2012	0,022%–0,044%	Pasywa	Kapitał, depozyty ubezpieczone. Kwota wolna 20 mld EUR	Nie	Budżet centralny

Niemcy	2011	0,02%–0,06% 0,0003%	Pasywa Instrumenty pochodne	Kapitał, depozyty ubezpieczone. Kwota wolna 200 mln EUR	Nie	Fundusz stabilizacyjny
Portugalia	2011	0,01%–0,085% 0,001%–0,0003%	Pasywa Instrumenty pochodne	Kapitał, depozyty ubezpieczone. Instrumenty pochodne służące zabezpieczeniu	Nie	Budżet centralny
Słowacja	2012	0,2% (w latach 2012–2014 0,4%)	Pasywa	Kapitał, dług podporządkowany, długoterminowe zobowiązania wewnątrzgrupowe	Tak	Fundusz stabilizacyjny (cel 1,45% aktywów sektora)
Szwecja	2009	0,036%	Pasywa	Kapitał, zobowiązania podporządkowane, zobowiązania wewnątrzgrupowe	Tak	Fundusz stabilizacyjny
Węgry	2010	0,53% >50 mld HUF (0,31% od 2016), 0,15% < 50 mld HUF	Aktywa	Pozyczki międzybankowe. Pozyczki dla przedsiębiorstw finansowych	Tak	Budżet centralny
Wielka Brytania	2011	0,21% 0,105% dla zobowiązań długoterminowych (od kwietnia 2015 r.)	Pasywa	Kapitał, depozyty ubezpieczone. Kwota wolna 20 mld GBP	Nie	Budżet centralny

Źródło: OECD, akty prawne, regionalne biura Deloitte, artykuły internetowe [za:] *Rentowność sektora bankowego w Polsce*, Kongres Bankowości Detalicznej, listopad 2015, <http://www.ibnrg.pl/Aktualnosci/Aktualnosci/Rentownosc-sektora-bankowego-w-Polsce>

Załącznik 2
Zalety i wady różnych wariantów podstawy opodatkowania banków

Podstawa naliczenia podatku/opłaty	Zalety	Wady
Aktywa	<ul style="list-style-type: none"> - odzwierciedla skalę podstawowej działalności banku 	<ul style="list-style-type: none"> - pomija zobowiązania wynikające z operacji pozabilansowych - nie uwzględnia ryzyka - nie uzależnia wymiaru podatku od kondycji finansowej banku (w tym poziomu ryzyka i rentowności) - opodatkowaniu podlegają pozycje, z którymi nie wiąże się żadne ryzyko, bądź ekspozycja ryzyka jest na minimalnym poziomie (np. gotówka, środki w banku centralnym, ekspozycje wobec Skarbu Państwa itd.) - opodatkowaniu podlegają pozycje, będące efektem przyjętych zasad rachunkowości (np. aktywa z tytułu odroczonego podatku dochodowego, rozliczenia międzyokresowe kosztów itd.) - opodatkowaniu podlegają pozycje, które posiadają zabezpieczenie (albo w postaci funduszy własnych, albo rezerw celowych) - opodatkowaniu podlegają pozycje, które są podstawą ustalania wpłat na pokrycie kosztów nadzoru nad bankami – prowadzi to <i>de facto</i> do wielokrotnego „opodatkowania” - zagrożenie ograniczenia działalności bankowej (w tym wyhamowanie akcji kredytowej) - uwzględnienie pozycji pożyczek międzybankowych może ograniczyć ten rynek, powodując trudności w zarządzaniu płynnością krótkoterminową banków - ryzyko wzrostu cen kredytów, spadku cen depozytów
Aktywa wazone ryzykiem	<ul style="list-style-type: none"> - odzwierciedla skalę podstawowej działalności - uwzględnia ryzyko kredytowe związane z posiadanymi aktywami 	<ul style="list-style-type: none"> - pomija zobowiązania wynikające z operacji pozabilansowych - nie odzwierciedla profilu ryzyka banku - nie uwzględnia ryzyka innego niż kredytowe - nie uzależnia wymiaru podatku od kondycji finansowej banku (w tym poziomu rentowności) - ryzyko wzrostu cen kredytów, spadku cen depozytów

<p>Aktywa i zobowiązania pozabilansowe wazone ryzykiem</p>	<ul style="list-style-type: none"> - odzwierciedla skalę działalności - odzwierciedla kluczowe ryzyko działalności 	<ul style="list-style-type: none"> - nie uwzględnia ryzyka innego niż kredytowe - niewystarczająco odzwierciedla profil ryzyka banku - nie uzależnia wymiaru podatku od kondycji finansowej banku (w tym poziomu rentowności) - ryzyko wzrostu cen kredytów, spadku cen depozytów
<p>Pasywa</p>	<ul style="list-style-type: none"> - odzwierciedla skalę podstawowej działalności banku 	<ul style="list-style-type: none"> - pomija zobowiązania wynikające z operacji pozabilansowych - nie uwzględnia ryzyka - nie uzależnia wymiaru podatku od kondycji finansowej banku (w tym poziomu ryzyka i rentowności) - opodatkowaniu podlegają pozycje będące efektem przyjętych zasad rachunkowości (np. rezerwy – w tym z tytułu odroczonego podatku dochodowego, rozliczenia międzyokresowe kosztów itd.) - opodatkowaniu podlegają pozycje (zobowiązania podporządkowane), które stanowią stabilne źródło finansowania i są narzędziem dla dyscypliny rynkowej - zagrożenie ograniczenia działalności bankowej (w tym wyhamowanie akcji kredytowej z powodu braku finansowania) - uwzględnienie pozycji pożyczek międzybankowych może ograniczyć ten rynek, powodując trudności w zarządzaniu płynnością krótkoterminową banków - ryzyko wzrostu cen kredytów, spadku cen depozytów
<p>Zobowiązania</p>	<ul style="list-style-type: none"> - dobrze odzwierciedla skalę pomocy potrzebnej w przypadku upadłości banku - motywuje do dokapitalizowania banku 	<ul style="list-style-type: none"> - uwzględnia opodatkowanie depozytów, które podlegają gwarancjom - opodatkowaniu podlega pozycja (środki pieniężne zgromadzone na rachunkach banku) stanowiąca podstawę ustalenia rezerwy obowiązkowej i funduszy ochrony środków gwarantowanych – prowadzi to <i>de facto</i> do wielokrotnego „opodatkowania” - uwzględnia opodatkowanie długoterminowych zobowiązań, które są konieczne dla dopasowania struktury terminowej bilansu (finansują długoterminowe aktywa) - opodatkowaniu podlegają pozycje (zobowiązania podporządkowane), które stanowią stabilne źródło finansowania i są narzędziem dla dyscypliny rynkowej - opodatkowaniu podlegają pozycje, będące efektem przyjętych zasad rachunkowości (np. rezerwy – w tym z tytułu odroczonego podatku dochodowego, rozliczenia międzyokresowe kosztów itd.) - zagrożenie ograniczania działalności bankowej (w tym wyhamowania akcji kredytowej z powodu braku finansowania) - ryzyko wzrostu cen kredytów, spadku cen depozytów

Podstawa naliczenia podatku/opłaty	Zalety	Wady
<p>Pasywa z wyłączeniem kapitału własnego i gwarantowanych depozytów</p>	<ul style="list-style-type: none"> - nie są opodatkowane pozycje, które stanowią zabezpieczenia przed ryzykiem (kapitały własne) - nie są opodatkowane pozycje, które stanowią podstawowe operacje bankowe i są chronione przez system gwarantowania depozytów - motywuje do finansowania działalności w bezpieczny sposób, co powinno zwiększyć dokapitalizowanie sektora i powodować koncentrację na tradycyjnych, podstawowych usługach bankowych 	<ul style="list-style-type: none"> - nie uzależnia wymiaru podatku od kondycji finansowej banku (w tym poziomu rentowności) - opodatkowaniu podlegają pozycje (zobowiązania podporządkowane), które stanowią stabilne źródło finansowania i są narzędziem dla dyscypliny rynkowej - opodatkowaniu podlegają pozycje będące efektem przyjętych zasad rachunkowości (np. rezerwy – w tym z tytułu odroczonego podatku dochodowego, rozliczenia międzyokresowe kosztów itd.) - ryzyko zwiększenia kosztu pozyskania obcych źródeł finansowania - zagrożenie ograniczenia działalności bankowej (w tym wyhamowania akcji kredytowej z powodu braku finansowania)
<p>Suma bilansowa i zobowiązania pozabilansowe udzielone</p>	<ul style="list-style-type: none"> - odzwierciedla pełną skalę działalności - uwzględnia najbardziej ryzykowne instrumenty (pozabilansowe) 	<ul style="list-style-type: none"> - wszystkie uwagi jak do sumy aktywów/pasywów (z wyjątkiem pomijania operacji pozabilansowych)
<p>Całkowity wymóg kapitałowy</p>	<ul style="list-style-type: none"> - odzwierciedla pełną skalę działalności - odzwierciedla poziom i profil ryzyka 	<ul style="list-style-type: none"> - opodatkowaniu podlega pozycja mająca zabezpieczenie w funduszach własnych banku – prowadzi to <i>de facto</i> do wielokrotnego „opodatkowania” - opodatkowaniu podlega pozycja stanowiąca podstawę ustalenia opłaty rocznej na rzecz BFG – prowadzi to <i>de facto</i> do wielokrotnego „opodatkowania” - nie uzależnia wymiaru podatku od kondycji finansowej banku (w tym poziomu rentowności)
<p>Zysk (ew. powiększony o wynagrodzenia/premie)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - częściowo odzwierciedla pełną skalę działalności - uzależnia wymiar podatku od kondycji finansowej banku 	<ul style="list-style-type: none"> - nie uwzględnia ryzyka prowadzonej działalności - abstrahuje od wartości potencjalnej pomocy z tytułu koniecznej restrukturyzacji - może prowadzić do celowego zmniejszania efektywności działalności (zawyzania kosztów) - obniża atrakcyjność dla inwestorów

<p>Transakcje (obróć instrumentami finansowymi)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - odnosi się do transakcji stanowiących źródło ryzyka - może prowadzić do zmniejszenia ryzyka systemowego - nie różnicuje warunków konkurencyjności dla różnych podmiotów - zastępuje podatek VAT, czyniąc obciążenia podatkowe bardziej sprawiedliwymi 	<ul style="list-style-type: none"> - może prowadzić do zniekształcenia cen instrumentów finansowych na rynku - tylko część odnosi się do ryzyka systemowego - trudności z uzgodnieniem podstawy opodatkowania (w tym – wycena instrumentów pochodnych) - zagrożenie arbitrażem, przechodzeniem w sfery nieuregulowane - ograniczenie (lub wzrost kosztów) możliwości zabezpieczenia się przed ryzykiem przez instrumenty pochodne
<p>Czynności bankowe (finansowe)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - odnosi się do transakcji stanowiących źródło ryzyka - większa obciążenia podatkowe banków, niwelując negatywne skutki zwolnienia z VAT - w zależności od przyjętej wersji, może zniechęcać do podejmowania nadmiernego ryzyka - w zależności od przyjętej wersji, może motywować do zwiększania finansowania kapitałem własnym 	<ul style="list-style-type: none"> - opodatkowane są także tradycyjne operacje bankowe – ogranicza to rozwój banków - ryzyko wzrostu cen kredytów, spadku cen depozytów (przerzucenie podatku na klientów) - zagrożenie arbitrażem, przechodzeniem w sfery nieręgulowane - utrata konkurencyjności banków (w tym na rzecz innych podmiotów finansowych, parafinansowych lub niefinansowych) - zwiększenie ryzyka systemowego na skutek przejęcia operacji bankowych przez substytuty nie podlegające nadzorowi - trudności z oszacowaniem podstawy opodatkowania
<p>Innowacyjne instrumenty finansowe</p>	<ul style="list-style-type: none"> - odnosi się do transakcji stanowiących źródło ryzyka - nie różnicuje warunków konkurencyjności dla różnych podmiotów 	<ul style="list-style-type: none"> - trudności ze zdefiniowaniem „innovacyjnych” operacji lub instrumentów - ryzyko zahamowania postępu i rozwoju sektora finansowego - trudności z uzgodnieniem podstawy opodatkowania (w tym – wycena instrumentów pochodnych)

Źródło: M. Marcinkowska, *Dotatkowe podatki i opłaty od banków – potrzeby praktyki i dylematy teorii finansów*, „Prace Naukowe UE we Wrocławiu” Nr 170; K. Jąjuga (red.), *Finanse – nowe wyzwania teorii i praktyki. Problemy wiódące*, Wrocław 2011, s. 100–127.

Recenzje

*Ryszard Kokoszczyński**

Małgorzata Iwanicz-Drozdowska (redakcja naukowa)
Restrukturyzacja banków w Unii Europejskiej
w czasie globalnego kryzysu finansowego
Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2015

Ostatni kryzys finansowy miał w różnych krajach Europy postać kryzysu bankowego, któremu często towarzyszył również kryzys fiskalny. Ograniczone możliwości finansów publicznych, które prawie zawsze są ostatecznym źródłem wsparcia procesów restrukturyzacyjnych i likwidacyjnych, były jednym z ważnych czynników kształtujących zakres i przebieg restrukturyzacji banków w wielu państwach członkowskich Unii Europejskiej. W literaturze przedmiotu można znaleźć już dużo materiałów przedstawiających proces restrukturyzacji pojedynczych instytucji finansowych¹ lub też przebieg tego procesu w poszczególnych krajach². Brak jednak

* Ryszard Kokoszczyński jest profesorem nadzwyczajnym na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego oraz pracownikiem Narodowego Banku Polskiego. Tekst przedstawia jego osobiste poglądy, a nie stanowisko NBP.

¹ Dobrym przykładem wnikliwej analizy pojedynczego przypadku upadku banku jest obszerna praca „The Failure of Northern Rock – A Multidimensional Case Study” pod redakcją Mortena Ballinga, Franco Bruni i Davida Llewellyna wydana w serii SUERF Studies w 2009 roku jako tom 2009/1; inne przykłady prac o podobnym charakterze to: Buder, Linemyer, Smits, Soukup, 2011, The rescue and restructuring of Hypo Real Estate, Competition Policy Newsletter, 3, 41 – 44 lub oficjalny raport brytyjskiego FSA „The failure of the Royal Bank of Scotland” opublikowany w grudniu 2011 r.

² Stosunkowo wiele takich analiz poświęcono kryzysowi irlandzkiego systemu bankowego – od oficjalnych raportów (Honohan, 2010, The Irish banking crisis: regulatory and financial stability policy 2003–2008, A report to Minister of Finance and Governor of the Central Bank) do kilkuset pozycji naukowych (Google Scholar znajduje w sieci około 700 pozycji na temat irlandzkiego kryzysu bankowego).

do tej pory pozycji, które przedstawiałyby zarówno faktografię procesów restrukturyzacyjnych, jak i poddawałyby je syntetycznej analizie prowadzone z szerszej perspektywy³. Recenzowana książka, przygotowana pod redakcją prof. Małgorzaty Iwanicz-Drozdowskiej, znanej ze swego wcześniejszego dorobku w zakresie bankowości i finansów, znakomicie wypełnia tę lukę.

Strukturę omawianej tu publikacji można przedstawić następująco. Rozpoczynający pierwszy rozdział – w całości napisany przez redaktora całej publikacji – paragraf jest właściwie wprowadzeniem do całej książki, gdyż przedstawia historyczne podłoże ostatniego kryzysu bankowego i definiuje ramy analizy przedstawionej w książce. Kolejny paragraf jest syntetycznym przeglądem literatury na temat przyczyn kryzysów bankowych. Ostatni paragraf tego rozdziału omawia różnorodne podejścia do wsparcia finansowego banków i systemów bankowych w sytuacji kryzysowej oraz proponuje pewną ich klasyfikację.

Główną zawartość książki stanowią trzy kolejne rozdziały (i bardzo ważne załączniki). Rozdział drugi, autorstwa Pawła Smagi, przedstawia przedkryzysową sytuację w sektorze bankowym w krajach Unii i w jego otoczeniu gospodarczym. Sporo miejsca zajmuje w nim krytyczny opis obowiązujących w Unii przed kryzysem prawnych i instytucjonalnych ram dla działań nakierowanych na ratowanie poszczególnych banków i całego sektora bankowego. Rozdział trzeci, wspólne dzieło czwórki autorów: Małgorzaty Iwanicz-Drozdowskiej, Elżbiety Malinowskiej-Misiąg, Pawła Smagi i Bartosza Witkowskiego, to najobszerniejsza – poza załącznikiem 2 – część książki, przedstawiająca najważniejsze elementy ratunkowych działań podejmowanych w Unii Europejskiej wobec banków dotkniętych kryzysem. Odrębnie omówione są zasady pomocy publicznej w Unii i sposób stosowania ogólnych ram tej pomocy w przypadku bankowości, działania unijnych instytucji mających pomagać w stabilizacji sektora finansowego w krajach członkowskich (tj. EFSM, EFSF i ESM), analiza kosztów restrukturyzacji, ich wpływu na finanse publiczne oraz skuteczności samych procesów restrukturyzacyjnych. Rozdział czwarty, przygotowany przez Małgorzatę Iwanicz-Drozdowską, Jakuba Kerlina i Pawła Smagę, opisuje „krajobraz po zmianach”. Główną jego treścią są zmiany w regulacjach finansowych oraz nowy kształt instytucjonalno-prawnych ram procesów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji finansowych (jak tłumaczy się oficjalnie na język polski angielski termin *resolution*). Książkę zamyka króciutkie zakończenie pióra Małgorzaty Iwanicz-Drozdowskiej oraz dwa załączniki. Pierw-

³ Nie oznacza to jednak, że nie ma w literaturze prac w ogóle pomijających szersze, ponadnarodowe aspekty procesów restrukturyzacyjnych w europejskich systemach bankowych; przykładowo można tu wskazać na Forbes, O'Donohue, Prokop, 2015, *Financial regulation, collective cognition, and nation state crisis management: A multiple case study of bank failures in Germany, Ireland, and the UK*, „Journal of Risk Finance”, 16(3), s. 284–302 lub na Petrovic, Tutsch, 2009, *National rescue measures in response to the current financial crisis*, Legal Working Paper Series No. 8, ECB. Jednak ich zakres jest znacznie uboższy od omawianej tu pracy.

szy z nich przedstawia w sposób dość skrótowy, a drugi stosunkowo szczegółowo praktycznie 100 przypadków indywidualnych interwencji państwa, mających na celu restrukturyzację instytucji finansowych. Załączniki te obejmują prawie połowę publikacji i są jedną z jej największych zalet, gdyż nie ma – według mojej najlepszej wiedzy – innego pojedynczego źródła zawierającego tak obszerne informacje na ten temat.

Moja ogólna ocena takiej struktury książki jest pozytywna. Jedyna wątpliwość, jaką miałem przy lekturze, dotyczy możliwości wyraźniejszego jeszcze wyodrębnienia tych fragmentów, które zawierają opis i wyniki własnych badań empirycznych zespołu autorskiego. Jak bowiem piszą autorzy, z czym się zgadzam, jednym z najważniejszych i najbardziej wartościowych elementów książki są jej zawartość informacyjna dotycząca restrukturyzacji bardzo znacznej liczby instytucji finansowych w krajach Unii oraz badania kosztów tych działań i ich skutków. Z marketingowego punktu widzenia wskazane byłoby maksymalnie wyraźne zasygnalizowanie tego potencjalnym czytelnikom, a najlepszym miejscem do tego mógłby być spis treści (bądź ewentualne rozszerzenie – choć już obecnie długiego – tytułu).

Przedstawiając poniżej nieco bardziej szczegółowo zawartość poszczególnych elementów składowych książki, będę jednocześnie starał się dokonywać ich oceny. Rozdział pierwszy ma charakter merytorycznego wprowadzenia do całości problematyki recenzowanej pracy i ogólnie dobrze spełnia tę funkcję. Wydaje się jednak, że można było nieco bardziej szczegółowo potraktować różnicę między kryzysem pojedynczego banku a kryzysem systemu bankowego. Rozróżnienie takie pojawia się bowiem w tekście, ale i w rozdziale pierwszym i w dalszym tekście książki (łącznie z załącznikami) zwraca się na nie uwagę raczej incydentalnie (poza omawianiem problemów zarażania), podczas gdy można domniemywać, iż może ono mieć znaczenie np. przy wyborze instrumentów służących restrukturyzacji.

Rozdział drugi ma za zadanie zarysować początkowy punkt opisywanej w książce historii, co wyraźnie sugeruje jego tytuł: „Krajobraz przed kryzysem”. Z zadowoleniem odnotowuję, że zarówno w tej jego części, która przedstawia sytuację w otoczeniu gospodarczym sektora bankowego, jak i w paragrafie dotyczącym sytuacji w samym sektorze bankowym, faktycznie znajdujemy informację o zjawiskach, które odgrywały ważną rolę w rozważaniach rozdziału pierwszego na temat przyczyn kryzysu bankowego. Szkoda jednak, że ostateczne powiązanie kształtowania się np. cen nieruchomości czy kształtu polityki gospodarczej z późniejszymi zaburzeniami w systemach bankowych wielu krajów pozostawiono czytelnikowi. Zdaję sobie oczywiście sprawę, że formułowanie ocen wcześniejszych wydarzeń korzystające z wiedzy o dalszym ich przebiegu jest ryzykowne metodologicznie i graniczy z prezentyzmem, jednak pewne elementy takiego rozumowania, np. na temat ekspansji banków ze „starej” Unii w krajach „nowej” Unii, można znaleźć w tekście tego rozdziału i nie naruszają one, jak sądzę, jego obiektywizmu. Wydaje się więc, że nieco więcej takich sugestii na temat związków przyczynowych innych

jeszcze elementów „krajobrazu przed kryzysem” z samym kryzysem mogłoby ułatwić nieco lekturę tekstu.

Ostatni paragraf tego rozdziału bardzo krytycznie ocenia infrastrukturę regulacyjną UE przed kryzysem – zdaniem autora nie stwarzała ona „możliwości skutecznej restrukturyzacji lub likwidacji banku” (s. 45). Podzielał tę opinię, jak również i wskazaną kilkakrotnie w tekście tego paragrafu asymetrię między transgranicznym charakterem działalności banków i w przeważającej mierze narodowymi rozwiązaniami regulacyjnymi, szczególnie w obszarze *resolution*. Nieco jednak żałuję, że autorzy nie sformułowali, przynajmniej hipotetycznych, przyczyn takiego stanu rzeczy. Transgraniczne operacje bankowe możliwe były przecież w Unii Europejskiej już od dość długiego czasu.

Rozdział trzeci prezentuje nam „Krajobraz kryzysowy”. Rozpoczyna go paragraf poświęcony pomocy publicznej dla instytucji finansowych w okresie kryzysu, gdzie po przedstawieniu ewolucji ram prawnych i regulacyjnych dotyczących tej pomocy omówione są dość szczegółowo rozmaite jej formy (gwarancje zobowiązań, dokapitalizowanie, przejmowanie aktywów o obniżonej wartości etc.). Rozumiem, że konstrukcję tego paragrafu wyznacza skupienie uwagi na pomocy publicznej ściśle regulowanej przez przepisy unijne i stojącą na ich straży Komisję. Jestem jednak zdania, że warto byłoby w wyraźny sposób wspomnieć o pomocy płynnościowej udzielanej standardowo przez banki centralne w przypadku rozmaitych zaburzeń, szczególnie, że np. komunikat Komisji Europejskiej w sprawie stosowania od 1 sierpnia 2013 r. reguł pomocy państwa w odniesieniu do środków wsparcia na rzecz banków w kontekście kryzysu finansowego (Dziennik Urzędowy UE C216/1) rozróżnia działania, które wynikają z funkcji pożyczkodawcy ostatniej instancji pełnionej przez bank centralny od innych działań ratunkowych.

Widziałbym również nieco inną konstrukcję paragrafu drugiego, gdzie mowa jest o pomocy dla państw członkowskich udzielanej przez europejskie mechanizmy stabilizacyjne (EFSM, EFSF i ESM). Oczywiście, że pomoc z tych źródeł dla takich krajów jak Grecja, Irlandia czy Cypr, miała ścisły związek z sytuacją sektora bankowego w tych krajach, ale wyraźniejsze wybitcie pomocy dla instytucji finansowych od pomocy skierowanej bezpośrednio na inne cele czyniłoby tekst bardziej spójnym z generalną linią rozważań w recenzowanej książce.

Informacje zebrane przez autorów na temat działań restrukturyzacyjnych (i zamieszczone w szczegółach w załącznikach do książki) stały się podstawą do własnych badań empirycznych przedstawionych w kolejnych dwóch paragrafach tego rozdziału. Pierwszy z nich skupia się na wpływie kosztów restrukturyzacji na finanse publiczne. Zawiera on w pierwszej swojej części stosunkowo proste koncepcyjnie zestawienia statystyczne, mające na celu dokładniejsze – niż łatwo dostępne w publikowanych dokumentach oficjalnych – oszacowanie wielkości pomocy publicznej, szczególnie w postaci dokapitalizowania instytucji finansowych. Autorzy pokazują przy tej okazji braki w przejrzystości publikowanych danych statystycz-

nych z tego zakresu. Druga część tego paragrafu to próba modelowej identyfikacji determinantów skali pomocy finansowej dla sektora bankowego. Wyniki tej próby są w części intuicyjnie oczywiste, w przypadku znaków parametrów, które okazały się statystycznie istotne, i nieco zaskakujące, w odniesieniu do zmiennych, dla których takiej istotności nie udało się uzyskać. Dodatni wpływ wielkości kredytów w relacji do PKB oraz koncentracji sektora bankowego i ujemny wpływ stopy zwrotu z kapitału na wielkość pomocy dla banków są w tekście przekonująco zinterpretowane; również przekonujące wydają się tłumaczenia wyjaśniające nieistotność statystyczną takich zmiennych jak dźwignia, dynamika akcji kredytowej i PKB, czy też relacji depozytów do kredytów. Trochę szkoda, że wyjaśnienia te nie doprowadziły do modyfikacji specyfikacji modelu i drugiego etapu badania, choć niektóre z nich sformułowane są w sposób wprost sugerujący potencjalne kierunki zmian modelu.

Jeszcze ciekawsze badania zaprezentowane są w ostatnim paragrafie rozdziału trzeciego. Małgorzata Iwanicz-Drozdowska, Paweł Smaga i Bartosz Witkowski podjęli w nim próbę zbadania kosztów i skuteczności procesów restrukturyzacji w państwach członkowskich Unii. Analizą objęto 80 banków i korzystano z różnych narzędzi. Pierwszy jej etap to konstrukcja prostego koncepcyjnie wskaźnika skuteczności działań pomocowych, który jest udziałem przypadków, w których „całkowita kwota pomocy netto była równa lub mniejsza od kwoty pierwszej pomocy” (s. 83). W sześciu z siedemnastu badanych krajów wskaźnik ten wyniósł 100%, a w dwóch – w Grecji i na Łotwie – 0%. Autorzy odnotowują niejako ukształtny charakter zmian tej skuteczności w czasie: była ona wysoka w latach 2007 i 2008, malała następnie do 2010 roku, a potem zaczęła rosnąć. Analiza ekspercka poszczególnych banków (korzystająca ze szczegółowych informacji zawartych w załączniku pierwszym) pozwala na stwierdzenie, że spośród 77 banków sytuacja w 40 uległa poprawie na skutek działań pomocowych; działania te najczęściej miały postać gwarancji lub dokapitalizowania. Wartość tej analizy oceniam wysoko dlatego, że jedyny inny znany mi przypadek analizy skuteczności procesów restrukturyzacyjnych⁴ pokazuje wyniki jedynie na poziomie zagregowanym, choć faktem jest, iż oceny tam zawarte są bardziej zobiektywizowane, gdyż oparte są przede wszystkim na różnicach w poziomie podstawowych wskaźników finansowych dla grupy banków poddanych restrukturyzacji i banków do nich podobnych nie objętych takimi działaniami. Dzięki analizie przedstawionej w recenzowanej książce możemy się dowiedzieć, jak duże jest zróżnicowanie sytuacji wewnątrz grupy banków restrukturyzowanych, co przekonuje, że nie powinniśmy ograniczać się w naszych ocenach skuteczności działań pomocowych jedynie do wartości średnich i zagregowanych.

⁴ G. Adamczyk, B. Windisch, 2015, State aid to European banks: returning to viability, Competition State aid brief, 2015-1, European Commission

W drugiej części tego paragrafu autorzy przedstawiają wyniki oszacowania modelu ekonometrycznego, który posłużył im jako narzędzie identyfikacji czynników wyjaśniających wielkość pomocy dla pojedynczego banku (mierzonej w relacji do wartości depozytów). Najważniejsze – i statystycznie istotne przy przyjęciu nawet restrykcyjnego progu poziomu istotności – były wśród nich wielkość banku (mierzona relacją depozytów do PKB), współczynnik wypłacalności i poprawność diagnozy: wszystkie one miały ujemny znak oszacowanych parametrów, co wydaje się intuicyjnie łatwe do zrozumienia. Pokazane również w tym paragrafie wyniki analizy skupień banków poddanych restrukturyzacji wymagają bardziej wyrafinowanej interpretacji. Szczególnie to, że do podobnych przypadków stosowano różne metody restrukturyzacji, jest – zdaniem autorów – trudne do wyjaśnienia bez odwołania się do pozaekonomicznych czynników motywujących takie decyzje.

Ostatni rozdział recenzowanej książki zatytułowany jest „Krajobraz po zmianach”. Krótka charakterystyka sytuacji makroekonomicznej rozpoczynająca ten rozdział prowadzi do wniosku, że ani sytuacja makroekonomiczna, ani polityka gospodarcza nie sprzyjały generalnie poprawie w sektorze bankowym. Na tym tle autorzy omawiają najważniejsze zmiany regulacyjne i instytucjonalne w europejskim sektorze finansowym, próbując wiązać je z formułowanymi wcześniej elementami diagnozy przyczyn kryzysu. Najwięcej uwagi poświęcają przy tym zmianom współczynników ostrożnościowych, modyfikacjom sieci bezpieczeństwa finansowego (szczególnie wprowadzeniu nadzoru makroostrożnościowego) i nowemu podejściu do regulacji procesu *resolution*. Ocena tych rozwiązań formułowana przez autorów jest raczej pozytywna, choć podkreślają oni, że brak jest doświadczeń praktycznych ze stosowania wielu nowych rozwiązań, szczególnie w odniesieniu do banków średnich i dużych. Osobne miejsce ma też w tym rozdziale problematyka powstającej właśnie unii bankowej. Tutaj ocena jest bardziej zróżnicowana, gdyż autorzy podkreślają, że zależy ona od tego, czy dokonywana jest z pozycji podmiotów objętych unią bankową – gdzie jest ona raczej pozytywna – czy też podmiotów pozostających poza nią, których sytuacja wskutek pełnego wdrożenia tego projektu może się relatywnie pogorszyć.

Podkreślałem już wcześniej zalety załączników zawartych w książce. W nich właśnie znajdujemy ogromny materiał informacyjny dotyczący działań pomocowych podejmowanych w odniesieniu do poszczególnych banków czy też całych sektorów bankowych, uporządkowany według różnych przekrojów. Redaktor książki słusznie pisze we wprowadzeniu o benedyktyńskiej pracy autorów potrzebnej dla zgromadzenia, uporządkowania i prezentacji takiej liczbie szczegółowych informacji, które mogą posłużyć wielu czytelnikom do ich samodzielnych analiz. Zachęcałbym więc autorów do rozważenia możliwości udostępnienia tych informacji w postaci bazy danych dostępnej w Internecie na wzór np. bazy danych o strukturze właścicielskiej banków utworzonej przez S. Claessensa i N. van Horen. Biorąc pod uwagę fakt prawie jednoczesnego opublikowania recenzowanej książki po polsku

i po angielsku, w znanym wydawnictwie Palgrave Macmillan, co uważam za godny odnotowania sukces autorów, taka publicznie dostępna baza danych zwiększyłaby zapewne jeszcze bardziej zasięg oddziaływania ich książki.

Podsumowując mogę więc stwierdzić, że dostaliśmy bardzo interesującą publikację na niezwykle aktualny temat, która zawiera bardzo wiele szczegółowych jednostkowych informacji o restrukturyzowanych bankach oraz prezentację procesów restrukturyzacji w dość szerokim kontekście ekonomicznym i historycznym, a także własne analizy zespołu autorskiego mające na celu twarde podbudowanie formułowanych w książce sądów i ocen. Jednoczesne opublikowanie książki w Polsce i zagranicą uważam za dodatkową jej zaletę. Lekturę tę polecam wszystkim zainteresowanym problematyką europejskiej bankowości.

*Piotr Sobol-Kołodziejczyk**
*Marek Zieliński***

**Małgorzata Zaleska (redakcja naukowa),
Europejska Unia Bankowa,
Wydawnictwo Difin, Warszawa 2015**

Recenzowana praca zbiorowa jest ważna, ponieważ dotyczy nadzwyczaj współczesnej problematyki związanej z procesami reformowania strefy euro w odpowiedzi na ostatni kryzys finansowy. Praca ta w głównej mierze odnosi się do sektora bankowego (s. 11). W tym kontekście Małgorzata Zaleska próbuje omówić problem zintegrowanych ram finansowych (ss. 13–34). Autorka trafnie identyfikuje, że istotne zmiany wprowadzane ostatnio w europejskim systemie bankowym miały raczej postać działań pod wpływem chwili i konkretnych potrzeb, aniżeli kompleksowej strategii naprawy sektora bankowego (ss. 13–14). Zauważa przy tym, że jednym z najważniejszych europejskich projektów wdrażanych w odpowiedzi na globalny kryzys finansowy jest Docelowa Unia Gospodarcza i Walutowa (s. 15). W związku z tym M. Zaleska omawia założenia tego projektu (ss. 16–18). Jej zdaniem istotne są przy tym jednolite mechanizmy nadzoru związane z istnieniem Europejskiego Banku Centralnego (s. 18). Autorka wymienia warunki sprawowania nadzoru nad ważnymi instytucjami kredytowymi w strefie euro i pokazuje przy tym możliwości współpracy Polski w ramach projektu europejskiego nadzoru bankowego (s. 21). Omawiając zaś organizację nadzoru bankowego w ramach Europejskiego Banku Centralnego (ss. 23–26), autorka wskazuje na konieczność zastanowienia się nad możliwością biurokratyzacji tej instytucji (s. 25). M. Zaleska podejmuje również wątek tzw. jednolitego mechanizmu *resolution* (ss. 27–32). Mechanizm ten pole-

* Dr Piotr Sobol-Kołodziejczyk jest adiunktem na Uniwersytecie Rzeszowskim.

** Marek Zieliński jest adiunktem w Wyższej Szkole Handlowej w Kielcach.

ga na określeniu zasad restrukturyzacji lub likwidacji banków znajdujących się w bardzo trudnej sytuacji finansowej, bez konieczności ogłaszania ich likwidacji i wypłat kwot gwarantowanych dysponentom (s. 27). Autorka uznaje, że obecnie mechanizm tego rodzaju nie został sformułowany precyzyjnie (s. 30).

Krzysztof Waliszewski opisuje szanse i zagrożenia europejskiej unii bankowej dla sektora banków komercyjnych w Polsce (ss. 34–63). W pierwszej kolejności autor omawia dotychczasowy stan prac związanych z europejską unią bankową, zwracając szczególną uwagę na poszczególne filary tej unii i harmonogram wdrażania odpowiednich procesów (ss. 40–44). Pytając natomiast o status państw Unii Europejskiej w europejskiej unii bankowej zwraca on uwagę na dylematy związane chociażby z tym, że projekt unii bankowej dotyczy wyłącznie sektora bankowego, a tym samym wyklucza z niego inne segmenty finansowe, np. fundusze inwestycyjne (s. 49). Oprócz tego twierdzi, że koncepcja unii bankowej może mieć tę wadę, iż tworzenie kolejnych stanowisk i struktur organizacyjnych istotnie zwiększy koszty funkcjonowania Unii Europejskiej (s. 49). Omawiając z kolei zmiany sytuacji polskich banków komercyjnych związanych z przystąpieniem do europejskiej unii bankowej, K. Waliszewski dostrzega, że z przystąpieniem tym wiąże się wiele zagrożeń (ss. 56–58). Dotyczą one np. zmniejszenia możliwości oddziaływania instytucji polskiej sieci ubezpieczeń na krajowy sektor bankowy (s. 56). Należy wyraźnie podkreślić, że nieuczestniczenie Polski w projekcie unii bankowej może skutkować pogłębieniem się dezintegracji finansowej w ramach Unii Europejskiej (s. 59).

Wiesława Przybylska-Kapuścińska i Michał Skopowski zastanawiają się nad wyzwaniami związanymi z wdrożeniem jednolitego mechanizmu nadzoru (ss. 64–78). Autorzy omawiają genezę tworzenia się jednolitego rynku finansowego w Unii Europejskiej (ss. 64–66). Zauważają, że w celu zapewnienia stabilności finansowej państw Unii Europejskiej istotne jest sprawowanie właściwego nadzoru finansowego (s. 68). Twierdzą ponadto, że obecny stan rozwiązań nadzorczych jest niespójny (s. 69). Z tego względu W. Przybylska-Kapuścińska i M. Skopowski analizują zasadność argumentu o zwiększeniu roli banków centralnych w nadzorowaniu instytucji kredytowych (s. 70). Badają również problem ryzyka konfliktów interesów w ramach europejskiej unii bankowej. Podstawowy problem polega bowiem na rozdzieleniu kompetencji w dziedzinie nadzoru nad bankami w państwach uczestniczących w jednolitym mechanizmie nadzoru pomiędzy bankami centralnymi a jednostką nadrzędną (s. 74).

Magdalena Szyszko pisze o polityce nadzorczej i pieniężnej w kontekście funkcjonowania Europejskiego Banku Centralnego (ss. 79–98). Wyraża przekonanie, że istnieje wiele problemów i wyzwań związanych z rolą Europejskiego Banku Centralnego jako podmiotu zarządzającego jednolitym mechanizmem nadzoru nad bankami w strefie euro. Wyzwania te są ściśle związane z rozróżnieniem polityki pieniężnej i polityki nadzorczej, zwłaszcza gdy zważy się, że ta pierwsza ma tylko jeden cel priorytetowy, druga zaś może realizować wiele współistniejących celów

(s. 81). Z tego względu autorka rozważa argumenty pozytywne za złożeniem nadzoru w ręce banku centralnego. Najbardziej istotnymi z nich są zapewne międzynarodowy wymiar kryzysów finansowych oraz internacjonalizacja celów nadzoru i władz monetarnych (s. 84). M. Szyszko dostrzega przy tym, że procedura podejmowania decyzji nadzorczych przez Europejski Bank Centralny może tworzyć problem z separacją polityki pieniężnej i polityki ostrożnościowej (s. 89). Zapewne z tego powodu rozważa różne propozycje na temat współczesnych teorii monetarnych w związku z umieszczeniem nadzoru w rękach Europejskiego Banku Centralnego (ss. 92–94). Z rozważań tych wynika, że jednolity mechanizm nadzorczy powinien być odseparowany od polityki pieniężnej (s. 95).

Jan Koleśnik omawia jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (ss. 99–124). Autor stara się wykazać, że w świetle ostatniego kryzysu finansowego brakuje odpowiednich instrumentów, które umożliwiają skuteczne działanie względem banków mających problemy finansowe lub pozostających na progu upadłości (s. 99). Zgłasza postulat wprowadzenia jednolitego mechanizmu *resolution* w związku z odpowiednimi przepisami unijnymi¹ (s. 100). W sposób zasadny i jasny J. Koleśnik omawia istotę i zasady funkcjonowania Jednolitej Rady ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (ss. 101–108). Zwraca przy tym uwagę, że najbardziej doniosły wpływ na sposób funkcjonowania i niezależności Rady mają źródła jej finansowania (s. 108). Analizując strukturę dochodów i wydatków jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (ss. 109–113), autor dochodzi do wniosku, że w pierwszej kolejności koszty *resolution* powinny być pokrywane z budżetu państwa (s. 112). Mówiąc natomiast o działaniach w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, J. Koleśnik wskazuje przede wszystkim na cele instrumentów *resolution*, dokładnie je omawiając (ss. 115–116).

Paweł Niedziółka podejmuje kwestię europejskiego nadzoru nad agencjami ratingowymi (ss. 125–150). Omawiając pojęcie ratingu oraz zakresy działalności agencji ratingowych autor wskazuje, że rynek ten jest zdominowany głównie przez amerykańskie agencje o zasięgu globalnym (s. 127). Wnosi również postulat, że

¹ Chodzi tu o następujące akty prawne: z jednej strony – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 806/2014 z dnia 15 lipca 2014 r. ustanawiające jednolite zasady i jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych w ramach jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 (Dz.Urz. UE L 225/1 z dnia 30 lipca 2014 r.), z drugiej strony – dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiającą ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniającą 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 (Dz.Urz. UE L 173/190 z dnia 12 czerwca 2014 r.).

ratingi pełnią bardzo ważną funkcję w bankowości, chociażby ze względu na możliwość wyznaczania wymogów kapitałowych, wyliczenia norm płynności i określania limitów kredytowych (s. 130). Jest przy tym ważne, że w odniesieniu do państw Unii Europejskiej zasady funkcjonowania agencji ratingowych są określone prawnie². Natomiast obowiązujące rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 462/2013 z dnia 21 maja 2013 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1060/2009 w sprawie agencji ratingowych r.³ stanowi doprecyzowanie wymienionego aktu prawnego. Doprecyzowanie to polega przede wszystkim na sprecyzowaniu powiązań pomiędzy agencjami ratingowymi i postulatcie zbudowania przez agencje ratingowe odpowiednich procedur weryfikacji umożliwiających poprawę jakości dokonywanych przez nich ocen (s. 137).

Jan K. Solarz omawia aspekt pokusy nadużyć unii bankowej (ss. 151–185). W pierwszej kolejności czyni rys historyczny, zwracając uwagę, że w kontekście pytania o zasadność stworzenia unii bankowej wymagane jest rozstrzygnięcie, kto poniesie koszty utworzenia tej unii i jakie są efekty związane z pokusą nadużyć (s. 152). Rozstrzygnięcie tych problemów jest ściśle powiązane z zagadnieniem cyklu finansowego Unii Europejskiej, a w szczególności z architekturą globalnego zarządzania ryzykiem systemu finansowego (ss. 155–157). Z kolei systemowa pokusa nadużyć unii bankowej ma skutki w bąblach cen aktywów, w zaburzeniu płynności bądź w reglamentacji rynku (s. 159). Wiąże się to z działaniami pośredników finansowych, lękiem przed stratą bądź publicznymi lub prywatnymi gwarantami bezpieczeństwa systemu finansowego (s. 159). W aspekcie pokusy nadużyć wychodzenia z kryzysu w Unii Europejskiej autor postuluje, aby program reformy europejskiego systemu bankowego był sfokusowany na stworzeniu jednego centralnego organu odpowiedzialnego za uporządkowaną likwidację systemowo ważnych instytucji kredytowych. W innym przypadku może bowiem dojść do segmentacji wewnętrznego rynku usług finansowych, co z kolei może spowodować lawinowe narastanie ryzyka systemowego (s. 181).

Stanisław Flejterski i Magdalena Ziolo badają kontrowersje wokół regulacji bankowych na marginesie debaty na temat unii bankowej (ss. 186–200). Twierdzą oni, że w epoce kryzysów finansowych powinno być respektowane przestrzeganie reguł ostrożnościowych na rynkach finansowych (s. 187). Chodzi tutaj przede wszystkim o jasne regulacje systemu bankowo-finansowego (s. 189). W ujęciu autorów regulacje te dotyczą przede wszystkim koncepcji ekonomii umiaru (s. 191). Polega ona na tym, że z jednej strony należy wyeliminować ścisłą kontrolę sektora finansowego przez państwo (s. 193), z drugiej zaś strony w celu zapewnienia rozwoju rynków finansowych kontrola ta powinna być zachowana szczególnie w okresie dekonjunk-

² Zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1060/2009 z dnia 16 września 2009 r. w sprawie agencji ratingowych (Dz.Urz. UE L 302/1 z dnia 17 listopada 2009 r.).

³ Dz.Urz. UE L 146/1 z dnia 31 maja 2013 r.

tury (s. 195). W tym kontekście S. Flejterski i M. Ziolo wskazują, że relacje między unią bankową a sektorem bankowym w Polsce są skomplikowane. Jest tak dlatego, że obecnie brakuje ścisłych regulacji funkcjonowania sektora bankowości w Polsce (sformułowanych np. na wzór irlandzkich Podstaw Dobrej Bankowości – s. 197).

Podsumowując, recenzowana książka jest ważna, aktualna i interesująca. Jest dobrym źródłem wiedzy dla specjalistów z zakresu prawa bankowego i makroekonomii oraz dla studentów zainteresowanych problematyką relacji zachodzących pomiędzy narodowymi i ponadnarodowymi systemami bankowymi. Edytorsko książka jest opracowana poprawnie. Na szczególne podkreślenie zasługuje fakt, że w każdym rozdziale zawarta została bibliografia przedmiotowa umożliwiająca czytelnikowi pogłębienie swojej wiedzy. Brakuje jedynie zakończenia, które mogłoby być podsumowaniem wywodów prowadzonych w poszczególnych częściach książki.