

Nr 1(43) 2011

**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
Bogusław Pietrzak
Jan K. Solarz
Romuald Szymczak – sekretarz redakcji
Ewa Teleżyńska – sekretarz redakcji

RADA PROGRAMOWO-NAUKOWA:

Dariusz Daniluk – Przewodniczący
Dariusz Filar
Bogusław Grabowski
Andrzej Gospodarowicz
Jerzy Nowakowski
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 sześć punktów.

REDAKCJA:

Krystyna Kawerska

WYDAWCA:

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

SEKRETARIAT REDAKCJI:

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

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

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

Ryszard Kokoszczczyński – *Od Redakcji* 5

Problemy i poglądy

Olga Domakur, Ewa Kulińska-Sadłocha – *Białoruski system bankowy. Od systemu centralnie administrowanego do stabilnego systemu quasi-rynkowego* 7

Romuald Szymczak – *Podstawowe zasady efektywnego gwarantowania depozytów i metodyka oceny ich stosowania* 31

Jarosław Bełdowski, Jarosław Kantorowicz – *Nowa propozycja harmonizacji systemu gwarancji depozytów w Unii Europejskiej – uwagi na tle projektu dyrektywy z 12 lipca 2010 r.* 55

Andrzej Michór – *Nowa europejska architektura nadzoru nad rynkiem bankowym* 71

Paweł Smaga – *Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego i wyzwania przed nią stojące* 91

Zbigniew Krysiak – *Podatek za emisję ryzyka jako mechanizm stabilizacji systemu finansowego* 110

Miscellanea

Romuald Szymczak – *Informacja dotycząca zasad gwarantowania depozytów w systemie japońskim* 127

Recenzje

Sławomir Niemierka – *Piotr Masiukiewicz, Zarządzanie sanacją banku. Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej. Warszawa 2011, s. 451 . . .* 135

OD REDAKCJI

Bieżący numer *Bezpiecznego Banku* zawiera różnorodny zestaw artykułów, w którym najobszerniejszą grupę stanowią teksty poświęcone podstawowemu obszarowi działalności naszego wydawcy, to jest gwarantowaniu depozytów. Znaleźć w nich można zarówno studium – ciekawego bez wątpienia – przypadku, jakim jest japoński system gwarantowania depozytów, jak i teksty dotyczące szerszych zagadnień w obszarze pośrednictwa finansowego. Pierwszy z nich dotyczy przyjętych przez międzynarodowe instytucje zajmujące się stabilnością światowego systemu finansowego podstawowych zasad efektywnego gwarantowania depozytów oraz wypracowanej i akceptowanej przez szersze jeszcze grono metodyki oceny stosowania tychże zasad. Drugi tekst z tej grupy przedstawia dyskutowany obecnie w Unii Europejskiej projekt zmian w dyrektywie regulującej systemy gwarantowania depozytów, które zmierzają, jak się wydaje, do istotnie większej harmonizacji tych systemów w krajach członkowskich, która może ułatwić utworzenie wspólnego systemu na obszarze całej Unii, a może nawet całego Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Zamieszczamy również tekst stanowiący zwięzłą monografię zmian w europejskiej architekturze nadzoru nad rynkiem bankowym, mających miejsce na początku 2011 r.

Publikujemy tu również dwa artykuły poświęcone szerzej jeszcze rozumianej problematyce stabilności systemu finansowego. Pierwszy z nich przedstawia nową i niezwykle ważną instytucję w europejskim systemie nadzoru finansowego, jaką jest Europejska Rada Ryzyka Systemowego. Pionierski charakter jej zadań oraz konieczna dla jej sprawnego funkcjonowania więź z innymi instytucjami europejskimi i narodowymi czynią z niej bardzo interesujący przedmiot opisu i analiz. Drugi artykuł w tej grupie krytycznie dyskutuje koncepcję nowego podatku od banków (instytucji finansowej), który miałby skompensować ewentualne koszty społeczne związane z materializacją ryzyka podejmowanego przez te instytucje w ich codziennej działalności.

Wreszcie artykuł otwierający numer analizuje przemiany w białoruskim systemie bankowym, który odszedł na tyle daleko od systemu centralnie administrowanego, że można myśleć już o nim jako o systemie quasi-rynkowym. Numer zamyka recenzja nowej książki Piotra Masiukiewicza, której tematem jest zarządzanie sanacją banku.

Jestem przekonany, że w tak bogatym zestawie tekstów, przedstawiającym wiele różnorodnych, ale ciekawych problemów, każdy z naszych Czytelników znajdzie dla siebie coś interesującego.

Ryszard Kokoszczyński

Problemy i poglądy

*Olga Domakur**
*Ewa Kulińska-Sadłocha***

BIAŁORUSKI SYSTEM BANKOWY. OD SYSTEMU CENTRALNIE ADMINISTROWANEGO DO STABILNEGO SYSTEMU QUASI-RYNKOWEGO

WSTĘP

Budowa białoruskiego systemu bankowego rozpoczęła się w 1991 r. wraz z rozpadem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (ZSRR) i powstaniem suwerennego państwa Białoruś¹. Wcześniej banki funkcjonujące w Białoruskiej Socjalistycznej Republice Radzieckiej były elementem systemu bankowego ZSRR. Skupiały się na realizacji zadań ustalonych i przydzielonych im na szczeblu centralnym. I, mimo realizowanej od 1987 r. przez ZSRR reformy systemu bankowego, banki nie podjęły aktywnej roli w gospodarce, nie zmieniły stylu pracy ani też spo-

* Olga Domakur jest pracownikiem Białoruskiego Państwowego Uniwersytetu Ekonomicznego w Mińsku.

** Dr Ewa Kulińska-Sadłocha jest adiunktem w Katedrze Bankowości Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.

¹ Białoruś stała się niepodległym państwem w 1991 r., formalnie 28 sierpnia, zaś faktycznie po rozwiązaniu ZSRR, w grudniu 1991 r. Zawarty wówczas układ białowiecki głosił, że Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich (ZSRR) jako podmiot prawa międzynarodowego i byt geopolityczny przestał istnieć, a na jego miejsce suwerenne kraje powołują Wspólnotę Niepodległych Państw (WNP). Podstawą polityczną i prawną dla ogłoszenia niepodległości Białorusi był akt Rady Najwyższej Białoruskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej (BSRR) z 27 lipca 1990 r. *Deklaracja o suwerenności państwowej BSRR*.

sobu podejmowania decyzji (centralizacja). Przed Białorusią stało zatem trudne zadanie – budowy na bazie istniejącej infrastruktury bankowej, dostosowanego do specyfiki własnej gospodarki, rynkowego systemu bankowego. Zadanie to miało ułatwić przyjęcie analogicznych do radzieckich założeń reformy systemu bankowego oraz uregulowań prawnych. Skutkiem tego było obranie drogi reformowania systemu bankowego polegającej na odkładaniu prywatyzacji i utrwalaniu własności państwowej w bankach.

Rozpoczęty w 1991 r. proces transformacji i dostosowania systemu bankowego Białorusi do standardów funkcjonowania rynkowych systemów bankowych można podzielić na 4 etapy²:

- ❖ 1991–1995 – etap tworzenia dwuszczeblowego systemu bankowego,
- ❖ 1996–2001 – etap umacniania systemu bankowego,
- ❖ 2002–2006 – etap rozwoju systemu bankowego i zwiększania jego roli w społeczno-ekonomicznym rozwoju kraju,
- ❖ 2007–2010 – etap zwiększania efektywności i stabilności systemu bankowego oraz polityki pieniężno-kredytowej kraju.

Każdemu z powyższych etapów towarzyszyło przyjęcie aktów prawnych odpowiadających aktualnym potrzebom, wynikającym ze zmian ekonomicznych i politycznych sytuacji państwa. Ich głównym celem, na początkowym etapie reformy, było stworzenie konkurencyjnego, sprawnie funkcjonującego systemu bankowego, a następnie zapewnienie stabilności i bezpieczeństwa jego funkcjonowania. Obrana droga reformowania systemu bankowego, liczba aktów, zakres oraz szczegółowość regulacji działalności bankowej, wskazuje na realizację tych celów w sposób nakazowy i administracyjny.

Celem niniejszego opracowania jest analiza etapów procesu transformacji i rozwoju białoruskiego sektora bankowego w latach 1991–2010, i na tym tle zidentyfikowanie prawidłowości wdrażanych i zachodzących zmian. Analizy ilościowe opierają się na danych publikowanych przez Narodowy Bank Białorusi (NBB) w sprawozdawczości okresowej, dotyczącej systemu finansowego oraz zawartych w programach rozwoju białoruskiego systemu bankowego.

² А. Авраменко, Ф. Чернявсий, *Интеграция белорусских банков в мировую банковскую систему: тенденции и перспективы*, „Вестник Ассоциации белорусских банков”, Минск 2008, № 13, s. 28.

1. REFORMA RADZIECKIEGO SYSTEMU BANKOWEGO 1987–1990 I JEJ EFEKTY

Do 1987 r. system bankowy ZSRR tworzyły trzy banki państwowe – Gosbank (Госбанк СССР – bank Państwa ZSRR), Stroibank (Стройбанк СССР)³ oraz Wnesztorgbank (Внешторгбанк СССР)⁴. Przy czym Gosbank pełnił funkcję banku emisyjnego i jednocześnie zajmował się bezpośrednią obsługą kredytową i rozliczeniową gospodarki oraz ludności⁵. Radziecki system bankowy obejmował również banki poza granicami kraju. Ich zadaniem było zapewnienie obsługi depozytowo-kredytowej oraz rozliczeniowej transakcji handlu zagranicznego przedsiębiorstw i organizacji z ZSRR, a także z innych krajów bloku socjalistycznego⁶.

Działalność banków na terenie ZSRR była całkowicie podporządkowana realizacji centralnego planu kredytowego, a przy tym drobiazgowo regulowana przez państwo. Wszystkie gromadzone przez nie środki finansowe tworzyły tzw. fundusz pożyczkowy kraju, który był następnie rozdzielany w formie kredytów dla różnych gałęzi gospodarki. Takie finansowanie nie mobilizowało przedsiębiorstw do podejmowania jakichkolwiek inicjatyw rozwojowych. Bierna rola banków w gospodarce razem z długotrwałą dominacją systemu nakazowo-rozdzielczego prowadziła do zwiększenia dystansu w rozwoju gospodarki radzieckiej w stosunku do gospodarek rynkowych⁷. W połowie lat 80. XX w. zaczęto intensywnie szukać sposobów bardziej dynamicznego rozwoju gospodarki. Potrzeba modernizacji gospodarki, jej urynkwienia, zwiększenia swobód obywatelskich oraz ocieplenia stosunków z państwami zachodnimi stała się bezdyskusyjna i zyskała powszechną akceptację społeczną.

³ Bank finansujący inwestycje w różnych sektorach gospodarki z wyjątkiem rolnictwa. W 1986 r. miał 908 oddziałów na terenie ZSRR.

⁴ Bank finansujący transakcje handlu zagranicznego, transakcje walutowe, złota i metali szlachetnych oraz przeprowadzający rozliczenia międzynarodowe. W 1986 r. Wnesztorgbank posiadał 17 oddziałów w ZSRR i jeden w Szwajcarii. Współpracował z 1835 bankami-korespondentami ze 131 krajów.

⁵ W 1986 r. bank centralny ZSRR posiadał 185 oddziałów zarządzających (dla republik, miast, regionów i kraju), którym podlegały 4274 oddziały operacyjne (filie) funkcjonujące w każdym zakątku kraju. Obsługiwały one przedsiębiorstwa i organizacje państwowe w obrębie swojego okręgu działalności. Od 1963 r. Gosbank zarządzał również działalnością systemu kas oszczędnościowych Gostrudsbepkacc (Гострудсберкас), które obsługiwały ludność. W 1986 r. działało 78 500 jednostek organizacyjnych kas oszczędnościowych w postaci oddziałów, filii i agencji.

⁶ Były to banki z udziałem kapitału organizacji radzieckich. Francja – Bank komercyjny dla północnej Europy (Paryż); Wielka Brytania – Moskiewski Bank Narodowy (Londyn), z oddziałami w Libanie (Bejrut) i Singapurze; Niemcy, Ost-West Handelsbank (Frankfurt am Main); Luksemburg – East-West United Bank, Austria – Donau Bank (Wiedeń).

⁷ А. Авраменко, Ф. Чернявский, *Интеграция...*, *op. cit.*, s. 27.

W przyjętym programie – rozpoczętego w 1985 r. – procesu przebudowy gospodarki radzieckiej (pierestrojki) uwzględniono reorganizację systemu bankowego⁸.

Celem rozpoczętej w 1987 r. reformy bankowej było stworzenie dwuszczeblowego systemu bankowego, doprowadzenie do pełnego rozrachunku i samofinansowania banków specjalistycznych oraz przekształcenia kredytu w instrument finansowania rozwoju społeczno-gospodarczego⁹. W ramach przygotowania reformy oraz w pierwszych jej etapach pracownicy Gosbanku – dzięki jego współpracy z bankami centralnymi w Anglii oraz Belgii – uczestniczyli w specjalnych programach szkoleniowych dotyczących funkcjonowania banku centralnego, jak i banków komercyjnych w gospodarce rynkowej¹⁰.

W pierwszym etapie reformy na bazie istniejących banków państwowych utworzono nowe, wyspecjalizowane banki. W rezultacie nowo powstały dwuszczeblowy system obejmował¹¹:

- ❖ Gosbank (Госбанк СССР) – bank centralny ZSRR pełniący funkcję emisyjną, rozliczeniową i kontrolną, a także zapewniający finansowanie sfery nieprodukcyjnej – administracji państwowej,
- ❖ Agroprombank (Агропромбанк СССР) – bank rolny finansujący producentów rolno-przemysłowych i spółdzielnie spożywców,
- ❖ Promstroibank (Промстройбанк СССР) – bank przemysłowo-budowlany finansujący przemysł, budownictwo, transport i łączność,
- ❖ Zhilsotsbank (Жилсоцбанк СССР) – bank finansujący mieszkalnictwo, usługi komunalne, usługi bytowe, sferę nieprodukcyjną, handel, działalność spółdzielni i indywidualnych podmiotów,
- ❖ Vnesheconombank (Внешэкономбанк СССР) – bank finansujący transakcje zagraniczne,
- ❖ Sberbank (Сберегательный банк СССР) – bank oszczędnościowy świadczący usługi finansowe dla gospodarstw domowych, a także firm i jednostek administracji terenowej¹².

Rozpoczęcie reformy bankowej od administracyjnego ustanowienia dwuszczeblowego systemu bankowego nie przyniosło spodziewanych efektów. Klienci – bez możliwości wyboru banku – zostali rozdzieleni między nowo powstałe banki. Nie

⁸ Н. Кузьмич, *Современная банковская система Беларуси: создание, оценки*, „Банкаўскі веснік”, Минск 2008, Nr 22, s. 58

⁹ В.А. Дадалко, А.В. Дадалко, *Финансы и кредит: Курс лекций*. – Мн.: Армита-Миркетинг, Менеджмент, Минск 1999, s. 159.

¹⁰ Н. Кузьмич, *Современная...*, *op. cit.*, s. 59.

¹¹ *Банковская реформа 1987–1988. История Сбербанка России 1841–1991*, [online], <http://sberbank-history.ru/>, [dostęp 10.12.2010 r.].

¹² Bank ten powstał na bazie systemu kas oszczędnościowych będących w strukturach Gosbanku. Na początku 1988 r. bank oszczędnościowy miał 15 oddziałów republikańskich, 166 okręgowych i miejskich, 4100 oddziałów terenowych z 50 700 filiami i 22 100 agencjami. Zatrudniał 248 000 osób. *Банковская реформа 1987–1988. История Сбербанка...*, *op. cit.*

zmieniło się też zbyt wiele w zakresie stosunków kredytowych. Nadal istniały plany kredytowe, z tym, że każdy bank realizował – ustalony na podstawie głównego planu kredytowego banku centralnego – własny plan kredytowy. W zasadzie monopolistyczna pozycja banków specjalistycznych oraz centralna konsolidacja zasobów nie sprzyjały ani tworzeniu rynku pieniężnego, ani konkurencji. Alokacja środków w gospodarce była nadal nieefektywna, a banki oferowały proste usługi finansowe oraz dotacje dla przedsiębiorstw, za każdą czynność pobierając opłaty. W kolejnym etapie reformy zostały utworzone – głównie na bazie kapitału przedsiębiorstw państwowych różnych branż – pierwsze banki komercyjne, a banki specjalistyczne przeszły na własny rozrachunek i samofinansowanie. W okresie 1988–1989 powstało około 150 nowych banków, a wraz z nimi w banku centralnym komórka nadzoru nad działalnością bankową. Celem tego etapu reformy była kompleksowa przebudowa stosunków gospodarczych w zakresie kredytów oraz wprowadzenie elementów konkurencji w sektorze bankowym. Etap ten przerwał rozpad ZSRR. W połowie 1990 r. Rada Najwyższa ZSRR uchwaliła *Deklarację suwerenności państwowej*, a jesienią przyjęła rządowy program transformacji *Wytyczne dla rozwoju gospodarki narodowej i przejścia do gospodarki rynkowej*, a także dwie ustawy: *O Banku Państwowym ZSRR* oraz *O bankach i działalności bankowej*. Wszystkie republiki wchodzące w skład ZSRR przyjęły analogiczne ustawy i na ich podstawie zaczęły tworzyć własne systemy bankowe¹³.

2. ETAP TWORZENIA DWUSZCZEBŁOWEGO SYSTEMU BANKOWEGO BIAŁORUSI (1991–1995)

Pod względem rozwoju gospodarczego Białoruś była uważana za jedną z lepiej rozwiniętych republik radzieckich. Jednak po rozpadzie ZSRR i osłabieniu więzi z dawnymi republikami gospodarka białoruska przeżyła okres recesji. Jako kraj przemysłowo-rolniczy, posiadający niewielkie zasoby surowców naturalnych (głównie sól potasową), stała się mocno uzależniona od rosyjskiego gazu i ropy naftowej. Bliskie więzi gospodarcze i polityczne z Rosją z jednej strony zapewniały bazę surowcową i rynek zbytu dla białoruskiego przemysłu, z drugiej – błędy w polityce gospodarczej Rosji negatywnie oddziaływały na białoruską gospodarkę. W latach 1992–1995 odnotowano spadek produkcji we wszystkich gałęziach gospodarki, inwestycji i sprzedaży detalicznej towarów, wzrost bezrobocia, galopującą

¹³ J. Rudzińska, *Rosja*, [w:] *Bankowość krajów tworzących gospodarkę rynkową. Europa Środkowa i Wschodnia, kontynuacja reform*, red. A. Janc, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 1998, s. 144.

inflację (w 1992 r. 1200 %) oraz zwiększenie deficytu budżetowego¹⁴. Do głównych przyczyn niepowodzeń w reformowaniu białoruskiej gospodarki zaliczono kłopoty gospodarcze Rosji, problemy zaopatrzeniowe w nośniki energii, niską konkurencyjność towarów białoruskich, a także zatory płatnicze¹⁵.

W tych trudnych warunkach tworzony był dwupoziomowy system bankowy. Na bazie białoruskiego oddziału radzieckiego Gosbanku utworzono Narodowy Bank Białorusi (NBB). Stał się on bankiem centralnym państwa (zabezpieczającym wsparcie polityki gospodarczej rządu), niezależną instytucją niepodległą Białorusi, a jego działalność podlegała nadzorowi Najwyższej Rady Republiki Białorusi¹⁶. Głównym jego celem stało się zabezpieczenie wewnętrznej i zewnętrznej stabilności narodowej waluty i utrzymanie stabilnych cen¹⁷. NBB uzyskał wyłączne prawo do emisji pieniądza, udzielania kredytów rządowi, a także do ustalania kursów wymiany walut. Jego zadania obejmowały działania w zakresie regulacji stosunków kredytowych, operacji walutowych, rozliczeń międzybankowych i międzynarodowych, jak również działania nadzorcze związane z kontrolą pracy pozostałych banków oraz ustaleniem zasad i norm dla prowadzonej przez nie działalności¹⁸.

Drugi poziom systemu bankowego utworzyły oddziały republikańskich specjalistycznych banków ZSRR oraz nowo powstałe banki komercyjne¹⁹. W 1991 r. wszystkie te banki stały się bankami białoruskimi i otrzymały od NBB licencję na działalność bankową na terenie Republiki Białorusi²⁰. Banki komercyjne uzyskały samodzielność w prowadzeniu polityki kredytowej i depozytowej. Mogły też, po uzyskaniu odpowiedniej licencji, prowadzić operacje walutowe²¹. W 1993 r. 18 wiodących banków komercyjnych utworzyło międzybankową giełdę walutową w formie

¹⁴ H. Żukowska, M. Żukowski, *Gospodarka i systemy bankowe w wybranych krajach Europy Wschodniej*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1999, s. 18–19.

¹⁵ H. Jezierska, *Białoruś*, [w:] *Bankowość krajów...*, *op. cit.*, s. 7–8.

¹⁶ Począwszy od 1992 r., od kiedy Republika Białoruś została członkiem Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju, Banku Światowego i Międzynarodowej Korporacji Finansowej, NBB reprezentuje kraj w tych instytucjach oraz współpracuje z ich przedstawicielami.

¹⁷ M. Żukowski, *Transformacja systemu bankowego. Białoruś–Rosja–Ukraina*, SGH, Warszawa 1998, s. 14.

¹⁸ Ю. Антоненко, А. Ильич, *Банковская система: Надежность в крепкой и открытой структуре*, „Банкаўскі веснік”, Минск 1999, Nr 8, s. 6–7.

¹⁹ Do grudnia 1990 r. na terenie republiki powstało 14 nowych banków w formie spółek akcyjnych oraz spółek z ograniczoną odpowiedzialnością. Ich założycielami były organy administracji państwowej, duże państwowe przedsiębiorstwa, a także prywatni przedsiębiorcy. Н. Кузьмич, *Современная...*, *op. cit.*, s. 60.

²⁰ W 1991 r. NBB wydał licencje na działalność 25 banków. *О Национальном Банке Республики Беларусь и банках на территории Республики*, Постановление Верховного Совета Республики Беларусь от 21 декабря 1990 г. [online], <http://pravo.kulichki.com/otrasl/ban/ban01493.htm>, [dostęp 10.12.2010 r.].

²¹ M. Żukowski, *Transformacja...*, *op. cit.*, s. 16.

zamkniętej spółki akcyjnej²². Niski kapitał założycielski, ograniczone formalności oraz duża swoboda działania powodowały szybkie powstawanie nowych banków komercyjnych. W latach 1992–1995 zarejestrowały działalność 32 banki komercyjne (z tego aż 20 w 1994 r.) i 1 oddział banku rosyjskiego.

Wiele z nowoutworzonych banków już na początku działalności popadło w poważne kłopoty finansowe. Do 1996 r. 13 z nich podlegało procesom fuzji i przejęć, 5 banków postawiono w stan likwidacji, 4 utworzyły w 1992 r. bank obsługujący przemysł lekki, handel i gastronomię Belbiznesbank (Белбизнесбанк ОАО). W następnych dwóch latach bank ten przejął jeszcze 2 inne banki komercyjne i stał się jednym z największych banków komercyjnych na Białorusi. W 1995 r. podjęto próbę stabilizacji finansowej, m.in.: usztywniono kurs rubla, obniżono stopę kredytu refinansowego z 480 % w 1994 r. do 66 %, podjęto działania w kierunku zwiększenia oszczędności rublowych, utrzymywano duże ograniczenia dewizowe (m.in.: obowiązek odsprzedaży 100 % dewiz uzyskanych przez przedsiębiorstwa z eksportu)²³.

Mimo że nowa – utworzona administracyjnie – struktura systemu bankowego w większym stopniu odpowiadała potrzebom gospodarki rynkowej, to nadal rola banków w transformacji gospodarczej była niewielka. Banki, w większości z udziałem państwa – z uwagi na niskie kapitały, brak wykwalifikowanego personelu, pozostawanie przy starych metodach i stylu pracy, słabą bazę materialno-techniczną – nie były w stanie skutecznie organizować obsługi klientów, przeprowadzać sprawnie rozliczeń i zapewnić bezpieczeństwo depozytów²⁴. Trzon białoruskiego systemu bankowego ustanowiło 6 największych banków państwowych (Belarusbank, Belwneszekonombank, Belagroprombank, Priorbank, Belpromstroibank, Belinwestbank), które w 1995 r. posiadały około 85% aktywów całego sektora. O ich działalności w dużym stopniu decydowały władze państwowe, a główne zadanie polegało na finansowaniu niedochodowych przedsiębiorstw państwowych.

²² Zamknięta spółka akcyjna (skrót w języku rosyjskim – ЗАО) oraz otwarta spółka akcyjna (skrót w języku rosyjskim – ОАО) – to dwie formy prowadzenia działalności gospodarczej na Białorusi w formie spółki akcyjnej. Zamknięta spółka akcyjna charakteryzuje się m.in. ograniczoną liczbą akcjonariuszy (od 1 do 50), a w przypadku sprzedaży akcji – akcjonariusz powinien zaproponować kupno akcji pozostałym akcjonariuszom spółki i tylko w przypadku ich odmowy ma prawo sprzedać je osobom trzecim. Natomiast otwarta spółka akcyjna może skupiać nieograniczoną liczbę akcjonariuszy, a w przypadku sprzedaży akcji – akcjonariusz może je sprzedać temu, kto zaproponuje wyższą cenę.

²³ H. Jezierska, *Białoruś*, [w:] *Bankowość krajów...*, op. cit., s. 12; H. Żukowska, M. Żukowski, *Gospodarka i systemy...*, op. cit., s. 28.

²⁴ Państwo gwarantowało zwrot depozytów osób fizycznych tylko w bankach z większościowym udziałem państwa. Pozostałe banki komercyjne były zobowiązane do ubezpieczenia wkładów ludności w agencjach ubezpieczeniowych.

Tabela 1. Wielkości charakteryzujące białoruski system bankowy (wartości w mln BYR)

Kryterium	31.12.1992	31.12.1995
Liczba banków, w tym:	25	42
banki z większościowym udziałem państwa	11	9
banki z udziałem kapitału zagranicznego	0	6
Przedstawicielstwa banków zagranicznych	1	8
Oddziały banków	447	
Suma bilansowa	66,2	24 609
Kwota depozytów	63,5	19 903
Kwota kredytów	40,0	14 211,7
Kapitały banków	1,4	3 690
Udział kapitału zagranicznego w sektorze bankowym	–	bd.
Stopa refinansowania (1991 r. – 12%; 1994 r. – 480%)	30%	66%

Źródło: opracowanie na podstawie informacji zawartych na stronach internetowych NBB, www.nbrb.by/statistics/sref.asp oraz *Об одобрении Концепции развития банковской системы Республики Беларусь на 2001–2010 годы*, Указ Президента Республики Беларусь от 28.05.2002, Nr 274 [online], http://bankzakonov.com/republic_pravo_by_2010/blocka7/rtf-y1i6w9/str3n.htm [dostęp 10.12.2010 r.].

3. ETAP UMACNIANIA SEKTORA BANKOWEGO (1996–2001)

Od 1996 r. Białoruś odnotowywała wzrost gospodarczy. Wyraźnie wzrósł obrót w handlu zagranicznym, głównie z Rosją. Przy czym polityka gospodarcza Białorusi w dalszym ciągu opierała się na kontrolach administracyjnych i wspieraniu nierentownych sektorów produkcyjnych za pomocą subwencji i preferencyjnych kredytów. Również NBB wspierał niektóre sektory w sposób pośredni, np. obniżając rezerwę obowiązkową w bankach kredytujących rolnictwo. Międzybankową giełdę walutową podporządkowano NBB, któremu zlecono także organizację wtórnego obrotu rządowymi papierami wartościowymi i emitowanymi przez siebie obligacjami. W efekcie doszło do administracyjnego ustalania kursu rubla oraz rosnących oczekiwań państwa wobec banków do zakupu dłużnych papierów wartościowych i obligacji NBB²⁵. Dodatkowo administracyjne regulowanie oficjalnego kursu wymiany białoruskiego rubla oraz polityki stóp procentowych kredytów i depozytów

²⁵ W 1998 r. doszło do połączenia międzybankowej giełdy walutowej oraz giełdy papierów wartościowych i powstała białoruska giełda walutowo-kapitałowa z większościowym udziałem NBB. Składała się z 2 segmentów rynku walutowego oraz rynku papierów wartościowych. Д. Францевич, *Особенности национального рынка. Белорусская валютно-фондовая биржа*, Журнал

spowodowało powstanie deformacji na rynku pieniężnym i walutowym: wartości ujemne realnych stóp procentowych, zmniejszenie oszczędności, wielość kursów, braki waluty, rozwinięcie szarej strefy, itp.

Silne powiązanie gospodarki Białorusi z gospodarką Rosji, a także niekonsekwencja w przeprowadzaniu reform miały bardzo duży wpływ na przekształcenia w systemie bankowym i zapewnienie stabilności banków. Kontynuowano działania w kierunku zwiększenia kapitałów banków komercyjnych, rozwoju konkurencji między bankami i wzrostu dostępu oraz jakości usług bankowych dla klientów. Od 1996 r. podniesiono wymóg kapitału zakładowego dla nowo tworzonych banków – do 2 mln ECU dla banków krajowych i do 5 mln ECU dla banków zagranicznych, oddziałów banków zagranicznych oraz banków z udziałem kapitału białoruskiego i zagranicznego. Zakazano wszystkim podmiotom, z wyjątkiem banków i instytucji finansowych mających licencję, działalności związanej z gromadzeniem środków pieniężnych osób fizycznych i prawnych²⁶. Od 1996 r. w NBB zaczęto tworzyć fundusz gwarancyjny wkładów osób fizycznych dla banków z większościowym udziałem kapitału prywatnego, a w 1998 r. wprowadzono gwarancje państwa dotyczące wkładów ludności w walucie obcej (stanowiły ponad połowę gromadzonych przez banki oszczędności) w ośmiu bankach z większościowym udziałem państwa realizujących programy państwowe²⁷.

Na tym etapie wprowadzono wiele innych aktów prawnych mających na celu eliminację istniejących nieprawidłowości oraz poprawę stabilności sektora bankowego, a dotyczących m.in.:

- ❖ unormowania działalności niebankowych instytucji finansowych,
- ❖ określenia listy banków uprawnionych do obsługi programów państwowych i otwierania rachunków organom państwowym i innym podmiotom będącym własnością państwa,
- ❖ zasiadania przedstawiciela państwa w wyższych organach banku (z udziałem państwa) z prawem powstrzymania decyzji, które mogłyby spowodować stratę banku lub państwa,
- ❖ zobowiązania banków do przekazywania do NBB informacji o każdym kredycie przewyższającym 10 000 USA,

«Биржевой лидер» Nr 11 [online], www.profi-forex.org/journal/number11/page8.html [dostęp 10.12.2010 r.].

²⁶ Za naruszenie tego zakazu podmiotom przyjmującym oraz deponującym środki groziły kary, a zdeponowane środki finansowe stawały się własnością państwa. *О мерах по упорядочению банковской и иной финансовой деятельности*, Указ Президента Республики Беларусь от 2 мая 1996 г., Nr 157 [online], http://ncpi.gov.by/sbornik/sb_text.asp?NR=P39800157 [dostęp 10.12.2010 r.].

²⁷ А. Установич, *Правовые аспекты гарантирования возврата банковских вкладов*, „Банкаўскі веснік”, Минск 2003, nr 10, s. 30; *О гарантиях сохранности средств физических лиц в иностранной валюте, находящихся на счетах и во вкладах (депозитах) в банках Республики Беларусь*, Декрет Президента Республики Беларусь от 20 апреля 1998 г. Nr 4 [online], www.levonevski.net/pravo/razdel1/num2/1d2340.html [dostęp 10.12.2010 r.].

- ❖ prawa NBB do żądania usunięcia (w następnych latach prawo usunięcia) ze stanowiska zarządzającego bankiem w przypadku niejednokrotnego (dwa i więcej w ciągu roku) nie zastosowania się banku do rozporządzeń i ustalonych norm ostrożnościowych, a także nakładania kar finansowych na pracowników banków za: przedterminowe wypłacanie odsetek od depozytów, naliczanie i wypłatę podwyższonych odsetek innym pracownikom (50–200 minimalnych płac) oraz za wypłatę kredytu osobom już zadłużonym i nie spłacającym zobowiązań (150–500 minimalnych płac)²⁸,
- ❖ określenia zasad i poziomu ustalania podstawowych i dodatkowych wynagrodzeń pracowników banków komercyjnych,
- ❖ uregulowania procedury i warunków postępowania upadłościowego²⁹,
- ❖ prawa banków do delegowania swoich przedstawicieli w charakterze obserwatorów działalności gospodarczej podmiotów, które nie zapewniają terminowej spłaty kredytów oraz kontroli przepływu środków w walucie obcej i rublach białoruskich na wszystkich rachunkach tych podmiotów, w celu odzyskania zaległych rat (włącznie z prawem zawieszenia wypłaty środków na wynagrodzenia kadry kierowniczej podmiotu – kwoty powyżej minimalnego wynagrodzenia pracowniczego)³⁰.

Białoruska gospodarka, a następnie banki, bardzo dotkliwie odczuły kryzys finansowy w Rosji 1998–1999³¹. Doszło do zahamowania restrukturyzacji i wysokiej inflacji³². W 2000 r. nastąpiła denominacja rubla (skreślono trzy zera), ujednociono kurs wymiany rubla, zliberalizowano rynek walutowy, a przede wszystkim dokonano zmian w zakresie podporządkowania NBB, w wyniku których stał się on niezależny od rządu (zaczął podlegać nadzorowi Prezydenta). W nowym prawie bankowym – Kodeks ban-

²⁸ *О мерах по регулированию банковской деятельности в Республике Беларусь*. Указ Президента Республики Беларусь от 24 мая 1996 г. № 209 [online], http://ncpi.gov.by/sbornik/sb_text.asp?NR=P39600209 [dostęp 10.12.2010 r.].

²⁹ *Об экономической несостоятельности (банкротстве)*, Закон Республики Беларусь от 18.07.2000 г., № 423-3 [online], www.levonevski.net/pravo/norm2009/num35/d35510.html [dostęp 10.12.2010 r.].

³⁰ *О направлении представителей банков в качестве наблюдателей за хозяйственной деятельностью юридических лиц, не обеспечивающих своевременного возврата кредитов и выполнения договоров залога*, Указ Президента Республики Беларусь от 10.03.2000 г., № 124 [online], www.levonevski.net/pravo/norm2009/num36/d36060.html [dostęp 10.12.2010 r.].

³¹ Wystąpiła duża inflacja, w kantorach coraz trudniej było kupić zagraniczne waluty. Prezydent nakazał przywrócić poprzedniego kursu dolara i starych cen w sklepach, zdymisjonował szefa banku centralnego, dodrukowano inflacyjne pieniądze, zaczęto ostro kontrolować handel walutą. Dodrukowane pieniądze posłużyły w dużej części na sfinansowanie akcji siewu i zbioru płodów rolnych, a także na rozwój budownictwa. Na rezultaty nie trzeba było długo czekać. Kurs oficjalny i czarnorynkowy tak znacznie się różnił, że rubel przestał być notowany na Międzynarodowej Giełdzie Walutowej w Moskwie. W. Sokólski, *Bankructwo Białorusi*, „Wprost” 1998, № 50.

³² Т.В. Сорокина, *Бюджет Беларуси: генезис и развитие*, Мн.: Маладзiчок 2000, s. 182.

kowy Republiki Białoruś³³ – określono zasady działalności bankowej, status prawny podmiotów, uregulowano stosunki między nimi, oraz ustanowiono procedury tworzenia, funkcjonowania, reorganizacji i likwidacji banków i niebankowych instytucji finansowych³⁴. Do trzech czynności zastrzeżonych tylko i wyłącznie dla banków zaliczono:

- gromadzenie środków finansowych (oszczędności) osób fizycznych i prawnych;
- lokowanie zebranych środków finansowych we własnym imieniu i na własny rachunek na warunkach zwrotności;
- prowadzenie rachunków bankowych osób fizycznych i prawnych.

Tabela 2. Wielkości charakteryzujące białoruski system bankowy (wartości w mld BYR)

Kryterium	31.12.2001 r.
Liczba banków, w tym:	25
banki z większościowym udziałem państwa	7
banki z udziałem kapitału zagranicznego	20
Przedstawicielstwa banków zagranicznych	8
Sieć oddziałów	529
Suma bilansowa	6 969,2
Kwota depozytów	2 618,96
Kwota kredytów	2 849,92
Kapitały banków	431,90
Udział kapitału zagranicznego w sektorze bankowym	9,5%
Stopa refinansowania (1996 r. – 35%; 1999 r. – 120%)	48%

Źródło: opracowanie na podstawie informacji zawartych na stronach internetowych NBB, www.nbrb.by/statistics/sref.asp oraz *Об одобрении* oraz *Об одобрении Концепции...*, *op. cit.*

Etap ten charakteryzuje się zmniejszeniem liczby banków z 42 w 1996 r. do 25 w 2001 r., w rezultacie bankructwa (16) oraz połączenia czy przejęcia małych banków przez duże (7). W tym czasie powstało 6 nowych banków, w tym jeden z kapitałem rosyjskim. Pozycję dominującą w systemie bankowym nadal zachowało 6 banków o znaczeniu systemowym (Belarusbank, Belagroprombank, Belpromstroibank, Priorbank Belbiznesbank – wcześniej Belinvestbank – i Belwnesheconombank), których aktywa na koniec 2001 r. stanowiły łącznie 88,9% aktywów wszystkich ban-

³³ *Банковский кодекс Республики Беларусь, Кодекс Республики Беларусь от 25.10.2000 г.*, Nr 441-3 [online], www.levonevski.net/pravo/norm2009/num35/d35180.html [dostęp 10.12.2010 r.].

³⁴ Н. Прасолова, *Совершенствование банковского законодательства за двадцатилетний период*, „Банкаўскі веснік”, Минск 2010, Nr 22, s. 10.

ków i 77,3% kapitałów. W zarządach tych banków zasiadali ministrowie lub wysocy urzędnicy z NBB. Banki te często kredytowały projekty nieefektywne ekonomicznie, ale atrakcyjne politycznie. Do tego straty przedsiębiorstw i brak spłaty zobowiązań oraz nieproporcjonalnie duża część barterowych rozliczeń doprowadziły do wzrostu ryzyka kredytowego we wszystkich bankach, pogorszenia ich kondycji finansowej i zmniejszenia stabilności systemu bankowego jako całości³⁵. Na koniec 2001 r. wymagany kapitał w wysokości 2 mln EURO osiągnęło zaledwie 15 banków, a w ośmiu był on niższy od 1 mln EURO. Istniejąca struktura systemu bankowego sprzyjała tendencjom monopolistycznym, ograniczała konkurencję, utrudniała wzrost i poprawę jakości usług świadczonych przez banki. Lista usług świadczonych przez banki była 6–7-krotnie krótsza od tych w rozwiniętych gospodarkach rynkowych, a przy tym ówczesna technologia bankowa była niezbyt umiejętnie wykorzystywana przez banki³⁶.

4. ETAP INTENSYWNEGO ROZWOJU SYSTEMU BANKOWEGO (2002–2006)

Na początku XXI w. Białoruś charakteryzowała duża zależność gospodarcza od Rosji (całkowita od dostaw rosyjskich surowców energetycznych), zwiększenie kontroli państwa nad sektorem prywatnym i renacjonalizacja wielu przedsiębiorstw. Wraz z przyjęciem i zatwierdzeniem – dekretem prezydenckim – *Koncepcji rozwoju systemu bankowego w Republice Białoruś 2001–2010* – rozpoczął się też trzeci, bardzo intensywny etap rozwoju białoruskiego systemu bankowego³⁷. Miał on doprowadzić do:

- ❖ wzmocnienia stabilności systemu bankowego (zbliżenia parametrów do poziomu europejskiego i umożliwienia integracji systemu bankowego Białorusi z systemami finansowymi regionalnymi, a także globalnym),
- ❖ wprowadzenia efektywnej polityki pieniężno-kredytowej,
- ❖ zwiększenia zaufania deponentów oraz inwestorów (krajowych i zagranicznych) do banków.

Był to pierwszy etap – zdecydowanie różniący się od poprzednich nie uporządkowanych (bezplanowych) – którego założenia zostały starannie przygotowane na podstawie szczegółowych analiz dotychczasowych działań i ich efektów oraz oceny aktualnego stanu sektora bankowego. Rozwój systemu bankowego został ściśle powiązany z rozwojem całej gospodarki, a realizacja wytyczonych celów i zadań została rozplanowana na kilka lat. W efekcie skoordynowane działania miały doprowadzić do zmniejszenia własności państwowej, zwiększenia liberalizacji gospodarki i konkurencji, zwiększenia tempa reform gospodarczych, niezależności

³⁵ H. Żukowska, M. Żukowski, *Gospodarka i systemy...*, op. cit., s. 19–21.

³⁶ *Об одобрении Концепции...*, op. cit.

³⁷ *Ibidem*.

regulacji bankowych, a także wyeliminowania często wzajemnie wykluczających się przepisów³⁸.

Na początku uwagę skupiono na zapewnieniu bezpieczeństwa finansowego poprzez wczesną identyfikację, kontrolę i minimalizację ryzyka bankowego. Od 2002 r. banki zaczęło obowiązywać wiele norm – dostosowanych do regulacji europejskich – ustalonych w *Kodeksie regulacji ostrożnościowych*³⁹ i dotyczących m.in.: organizacji kontroli wewnętrznej, klasyfikacji należności i tworzenia rezerw na należności, wielkości kapitału założycielskiego (5 000 000 Euro), współczynnika wypłacalności (w 2005 r. został obniżony z 10% do 8%)⁴⁰, wskaźników płynności, koncentracji ryzyka, wielkości kapitału ustawowego dla banków mających licencje na gromadzenie oszczędności ludności (10 000 000 Euro), maksymalnej sumy gromadzonych oszczędności ludności (nie większej niż fundusze własne), czy stosunku zebranych depozytów od osób fizycznych do sumy aktywów o niskim ryzyku (nie powinna przekraczać 1).

Stworzono również *Komitet Polityki Pieniężnej* Narodowego Banku Białorusi⁴¹. Celem jego działalności stało się opracowywanie krótkoterminowych kierunków polityki pieniężnej oraz koordynacja działań wszystkich jednostek organizacyjnych NBB realizujących zadania w zakresie polityki pieniężnej. W gestii komitetu znalazły się decyzje:

- ❖ o zmianie oficjalnego kursu rubla białoruskiego,
- ❖ o zmianie stóp procentowych dotyczących operacji NBB oraz operacji na rynku międzybankowym,
- ❖ dotyczące limitów emisji pieniądza itp.

W 2004 r. kurs rubla białoruskiego został powiązany z kursem rubla rosyjskiego, co spowodowało, że kurs walutowy BYR w stosunku do dolara amerykańskiego oraz Euro był stabilny. Zmniejszenie inflacji ustabilizowało sytuację na rynku finansowym (stopa refinansowania spadła z 48% na początku 2002 r. do 10 % w końcu 2006 r.) – obniżono oprocentowanie kredytów, a realne oprocentowanie depozytów stało się dodatnie. Głównym czynnikiem wzrostu PKB Białorusi była stymulująca rozwój polityka rządowa, wspierana kredytami bankowymi. W efekcie nastąpiło wyraźne zwiększenie produkcji przemysłu i rolnictwa oraz nakładów inwestycyjnych. Jednak to, co było dobre dla gospodarki, nie sprzyjało stabilności i bezpie-

³⁸ В. Шуклин, *Банки и право: коллизии законодательства*, „Банкаўскі веснік”, Минск 2003, Nr 19, s. 17–19.

³⁹ *Об утверждении Правил регулирования деятельности банков и небанковских кредитно-финансовых организаций*, Постановление Правления Национального банка Республики Беларусь от 28 июня 2001 г. Nr 173 [online], <http://www.levonevski.net/pravo/razdelb/text267/index.html> [dostęp 10.12.2010 r.].

⁴⁰ О. Крамаренко, *Актуальные вопросы банковского надзора*, „Банкаўскі веснік”, Минск 2005, Nr 31, s. 17.

⁴¹ Komisja składa się z 8 osób – dyrektorów departamentów NBB, realizujących politykę pieniężną, a jej przewodniczącym jest prezes NBB.

czeństwu systemu bankowego. Z jednej strony wdrażano coraz więcej uregulowań oraz norm ostrożnościowych, z drugiej czyniono wiele wyjątków, np. obniżano normy lub zwalniano z ich przestrzegania banki prowadzące działalność w Wolnych Strefach Ekonomicznych, czy banki państwowe⁴². Te ostatnie w dalszym ciągu były pod silną presją ze strony władz państwowych. Jej skutkiem było udzielanie przez nie niskooprocentowanych kredytów przedsiębiorstwom państwowym, które wymagały głębokiej restrukturyzacji, nie prowadziły działań naprawczych i często były deficytowe, a także zakup za wolne środki państwowych papierów dłużnych. Dodatkowo sektor bankowy był osłabiany przez rządowe interwencje podejmowane w celu zapewnienia środków dewizowych na zakup importowanego zboża i kredytów dla sektora rolnego. Eksporterzy byli zobowiązani do odsprzedaży 30% dewiz pochodzących z eksportu (do 1996 r. – 100%, do 2003 r. – 50%)⁴³, które były kierowane przez NBB do importerów towarów priorytetowych.

W latach 2001–2006 liczba banków komercyjnych niewiele się zmieniła – 4 banki uległy likwidacji, utworzono 6 nowych banków, a 3 banki podlegały procesom fuzji i przejęć. Największe białoruskie banki (Belarusbank, Belwnesheconombank, Belagroporombank, Priorbank, Belpromstroibank, Belinwestbank) wraz z bankiem centralnym (NBB) posiadały ponad 87% wszystkich aktywów bankowych na Białorusi, obsługiwały około 88% kredytów dla przedsiębiorstw oraz 90% kredytów i lokat bankowych ludności. Państwo miało większościowe udziały we wszystkich z tych banków, z wyjątkiem Priorbanku, którego głównymi akcjonariuszami stali się Raiffeisen Zentralbank AG z 63,04% udziałów oraz Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju będący właścicielem 13,5% akcji⁴⁴. W latach 2001–2006 liczba oddziałów banków zmniejszyła się o ponad 100 (z 529 w 2001 r. do 421 na koniec 2006 r.). Tłumaczono to optymalizacją działalności banków, eliminacją nierentownych oddziałów i wykorzystaniem nowoczesnych technologii informatycznych – nastąpił rozwój bankowości internetowej, usług świadczonych za pośrednictwem kiosków i telefonii komórkowej. Rozwinał się system płatności bezgotówkowych, powstało centrum rozliczania kart oraz zaczęły się intensywnie rozwijać różne formy kredytów dla

⁴² *Об утверждении правил создания и регулирования деятельности банков на территории свободных экономических зон Республики Беларусь*, Постановление Правления Национального Банка Республики Беларусь 28 июня 2001 г., Nr 174 [online], <http://www.kaznachey.com/doc/415HAmALoc/> [dostęp 10.12.2010 r.].

⁴³ H. Żukowska, M. Żukowski, *Gospodarka i systemy...*, op. cit., s. 28.

⁴⁴ PRIORBANK S.A. obsługuje prawie 40% operacji handlu zagranicznego Białorusi. Dzięki współpracy z zagranicznymi bankami i powiązaniom z międzynarodowymi systemami finansowymi bank ten stał się jednym z podstawowych kanałów pozyskiwania kredytów i inwestycji zagranicznych dla gospodarki Białorusi. Posiada swoje przedstawicielstwa we Frankfurcie nad Menem, w Moskwie i w Warszawie. Jest jednym z czterech banków, w których otwarto linie kredytowe Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju na rozwój małej i średniej przedsiębiorczości. Współpracuje z polskim bankiem Pekao S.A. w zakresie obsługi transakcji handlu zagranicznego.

ludności. Podsumowano także realizację przyjętej koncepcji w latach 2001–2005 oraz przygotowano nowy – uwzględniający zmiany warunków funkcjonowania banków oraz eliminujący błędy – program rozwoju systemu bankowego na lata 2006–2010⁴⁵.

Tabela 3. Wielkości charakteryzujące białoruski system bankowy (wartości w mld BYR)

Kryterium	31.12.2006 r.
Liczba banków, w tym:	30
banki z większościowym udziałem państwa	4
banki z udziałem kapitału zagranicznego	26
Przedstawicielstwa banków zagranicznych	11
Liczba oddziałów	421
Suma bilansowa	29 037,16
Kwota depozytów	14 557,3
Kwota kredytów	22 271,5
Kapitały banków	5 150,2
Udział kapitału zagranicznego w sektorze bankowym	7,8%
Stopa refinansowania (2002 r. – 38%; 2004 r. – 17%)	10%

Źródło: opracowanie na podstawie informacji zawartych na stronach internetowych NBB, www.nbrb.by/statistics/sref.asp, www.nbrb.by/publications/regulrep/banksector_rep2006.pdf [dostęp 10.12.2010 r.].

5. ETAP ZWIĘKSZANIA EFEKTYWNOŚCI I STABILNOŚCI SYSTEMU BANKOWEGO ORAZ POLITYKI PIENIĘŻNO-KREDYTOWEJ KRAJU (2007–2010)

Z początkiem 2007 r. został zatwierdzony (z rocznym opóźnieniem) dekretem prezydenta nowy program rozwoju sektora bankowego na lata 2006–2010. Jego głównym celem było wzmocnienie roli sektora bankowego w rozwoju społeczno-gospodarczym kraju. Program zakładał działania w kierunku: zwiększenia zaufania w sektorze bankowym; zwiększenia kredytowania gospodarki (przede wszystkim inwestycji); rozwoju i poprawy jakości usług bankowych i dostosowania do poziomu zgodnego z międzynarodowymi standardami; poprawy efektywności aktów regulujących rozwój sektora bankowego i wykluczenie sprzeczności między nimi; poprawy

⁴⁵ *Программа развития банковского сектора экономики Республики Беларусь на 2006–2010 годы*, [online] www.nbrb.by/publications/banksectordev06-10.pdf [dostęp 10.12.2010 r.].

organizacji banków (efektywniejszego wykorzystania technologii informatycznych, usprawnienia systemu płatności i obrotu bezgotówkowego, rachunkowości i sprawozdawczości, szkoleń zawodowych); integracji ze światowym systemem bankowym⁴⁶. Jednak z uwagi na globalny kryzys finansowy i kłopoty gospodarcze wielu krajów, władze Białorusi skoncentrowały się na podejmowaniu działań zapobiegających powstaniu sytuacji kryzysowej oraz chroniących system przed skutkami kryzysu⁴⁷.

W 2007 r. rząd skupił się na tworzeniu lepszych warunków do prowadzenia biznesu; budowie odpowiedniej bazy prawnej oraz systemu podatkowego, który byłby atrakcyjny dla zagranicznych inwestorów⁴⁸. Jednocześnie podjęto wiele działań w celu zwiększenia kredytowania przez banki gospodarki realnej, zmniejszenia ryzyka kredytowego, a także odpowiedzialności banków za finansowanie programów państwowych. Na początku 2007 r. w strukturach NBB uruchomiono biuro informacji kredytowej (Rejestr Kredytowy), które gromadzi, przetwarza i dystrybuuje informacje o historii kredytowej kredytobiorców z wszystkich banków. Zobowiązano banki do przesłania do rejestru informacji nie tylko o zawartych umowach kredytowych, ale również umowach pożyczek, zastawu, poręczenia i gwarancji⁴⁹. Zgodnie z zaleceniami MFW rozpoczęto działania w kierunku powołania specjalnej agencji finansowej, która przejęłaby finansowanie programów rządowych (obecnie

⁴⁶ *Программа развития...*, *op. cit.*, s. 28–29.

⁴⁷ Białoruś już na początku 2007 r. znalazła się w trudnej sytuacji gospodarczej. Gospodarka białoruska funkcjonowała na preferencyjnych warunkach dostaw surowców energetycznych gwarantowanych przez Rosję. Podwyżki cen gazu, zmiany zasad handlu ropą naftową czy ograniczenia dostaw wpłynęły na pogorszenie wyników bardzo ważnego strategicznie dla Białorusi przemysłu naftowego. Poglębiający się kryzys na rynkach finansowych oraz związane z nim problemy gospodarcze innych krajów spowodowały trudności ze zbytem wytworzonej produkcji, a w rezultacie jej spadek oraz obniżenie plac.

⁴⁸ W grudniu 2007 r. prezydent wydał dwa istotne dekrety, które uprościły sposób rejestracji i likwidacji działalności gospodarczej (w jednym okienku w ciągu 5 dni). Wprowadzono też ulgi dla przedsiębiorstw inwestujących w małych miasteczkach do 50 tys. mieszkańców (przez pierwsze 5 lat będą one zwolnione z podatku dochodowego i obowiązku odsprzedaży dewiz na rzecz państwa). Umożliwiono sprzedaż nierentownych przedsiębiorstw za 20% ich wartości, a tych, których wartość jest zerowa bądź ujemna, za tzw. 1 stawkę bazową (czyli 11 EUR lub 16 USD). Zniesiono tzw. złotą akcję, czyli nadzwyczajne prawa państwa do przejęcia kontroli nad zarządzaniem prywatnym przedsiębiorstwem w przypadku np. stwierdzenia zagrożenia sytuacji społecznej pracowników lub naruszenia interesów państwowych. Wprowadzono wiele ulg i zwolnień dla białoruskich przedsiębiorstw korzystających z kredytów zagranicznych przeznaczonych na realizację projektów inwestycyjnych.

⁴⁹ *О кредитных историях*, Закон Республики Беларусь от 10.11.2008 г., Nr 441-3, [online] <http://www.levonevski.net/pravo/norm2009/num02/d02589.html> [dostęp 10.12.2010 r.].

Możliwość uzyskania odpłatnych raportów kredytowych mają nie tylko banki, ale także osoby fizyczne i prawne oraz organizacje międzynarodowe. W wielu wypadkach wymaga to pisemnej zgody podmiotu, którego historia dotyczy. Na koniec 2009 r. w biurze było 2,76 mln kredytowych historii, z czego 2,73 mln to historie osób fizycznych.

zajmuje się nimi 9 banków, a kredyty tego rodzaju stanowią około 45% wszystkich kredytów), a także od banków nie spłacone z tego tytułu kredyty.

W zasadzie białoruska gospodarka została dotknięta światowym kryzysem w sposób bezpośredni w niewielkim stopniu. Przyczyniły się do tego m.in.: niski poziom rozwoju i odizolowanie białoruskiego rynku finansowego, dominacja własności państwowej, pomoc finansowa z zewnątrz⁵⁰, a także szybko podejmowane przez państwo kroki mające na celu stymulowanie wzrostu gospodarczego⁵¹. Banki zaś odczuły pogorszenie warunków działalności poprzez wzrost ryzyka walutowego, ryzyka płynności, a także ryzyka kredytowego⁵². Podjęto wiele działań zapobiegających rozwojowi kryzysowej sytuacji w bankach, m.in.:

- ❖ w grudniu 2008 r. przeznaczono 135 000 000 USD z budżetu państwa na uzupełnienie kapitałów własnych banków państwowych,
- ❖ od 1 stycznia 2009 r. wprowadzono gwarancje pełnego bezpieczeństwa środków finansowych osób fizycznych w rublach białoruskich i walucie obcej zdeponowanych na rachunkach w bankach Republiki Białoruś oraz zwrotu 100% środków w walucie rachunku lub depozytu w przypadku cofnięcia bankowi licencji na gromadzenie oszczędności osób fizycznych⁵³,
- ❖ od 1 stycznia 2009 r. – z uwagi na szybki przyrost wartości kredytów konsumpcyjnych, kart kredytowych, kredytów hipotecznych i samochodowych – wprowadzono obowiązkowe rezerwy na kredyty w sytuacji regularnej w wysokości 1%⁵⁴,
- ❖ podniesiono wymóg minimalnego kapitału dla banków mających licencję na gromadzenie oszczędności ludności z 10 000 000 Euro do 25 000 000 Euro,

⁵⁰ Białoruś w latach 2008–2009 otrzymała pożyczki od: MFW – 2,46 mld dolarów, Rosji – 1 mld dolarów, Chin – 2,9 mld dolarów (od 2007 r. chiński juan stał się jedną z walut rezerwowych NBB) i Wenezueli – 0,5 mld dolarów. W ten sposób zadłużenie zagraniczne kraju (w większości krótkoterminowe) w ciągu tylko dwóch lat wzrosło ponad dwukrotnie (w 2007 r. wynosiło 6,8 mld dolarów, a w 2009 r. już 14,8 mld dolarów).

⁵¹ Władze – w celu podtrzymania wzrostu całej gospodarki i poziomu zatrudnienia, a także z zamiarem poprawy standardu życia mieszkańców – zaczęły aktywnie wspierać rozwój sektora budowlanego. Szczególną troską objęto budownictwo mieszkaniowe. Finansowanie większości inwestycji budowlanych z budżetu centralnego, mimo kryzysu, gwarantuje ich kontynuację.

⁵² А. Галов, А. Байко, *Первоочередные задачи повышения устойчивости банковского сектора*, „Банкаўскі веснік” Минск 2009, Nr 28, s. 9–14.

⁵³ *О гарантиях сохранности денежных средств физических лиц, размещенных на счетах и (или) в банковские вклады (депозиты)*, Декрет Президента Республики Беларусь Nr 22 z 4 listopada 2008 r. [online], <http://law.sb.by/755> [dostęp 10.12.2010 r.].

⁵⁴ *Инструкция о порядке формирования и использования банками и небанковскими кредитно-финансовыми организациями специальных резервов на покрытие возможных убытков по активам и операциям, не отраженным на балансе*, Постановление Правления Национального банка Республики Беларусь, 28 сентября 2006 г., Nr 138 (с учетом дополнений и изменений), внесенных постановлением Правления Национального банка от 25.06.2010 г., **Nr 175** [online], <http://www.nbrb.by/Legislation%5CBankRegul/Documents/BankSpecialReserve.rtf> [dostęp 10.12.2010 r.].

- ❖ zobowiązano banki do podawania efektywnej stopy oprocentowania kredytów,
- ❖ w I półroczu 2009 r. z budżetu państwa przeznaczono 58 000 000 USD na dopłatę do oprocentowania oraz spłatę odsetek od preferencyjnych kredytów dla rolnictwa, na rozwój mieszkalnictwa i usług komunalnych,
- ❖ w lipcu 2009 r. wprowadzono zakaz udzielania przez banki kredytów walutowych (udział kredytów walutowych w kredytach ogółem w ciągu roku zmalał z 33,57% do 28,3% na koniec II kwartału 2010 r.).

Tabela 4. Wielkości charakteryzujące białoruski system bankowy

Kryterium	Stan na 30.06.2010 r.	
	w mld BYR	w mln USD
Liczba banków, w tym:	31	
banki z większościowym udziałem państwa	4	
banki z udziałem kapitału zagranicznego	25	
Przedstawicielstwa banków zagranicznych	8	
Liczba oddziałów	247	
Suma bilansowa	96 697,6	32 019,1
Kwota depozytów	49 134,6	16 269,7
Kwota kredytów	73 265,3	24 260
Udział trudnych kredytów w kredytach ogółem	5,32%	
Kapitały banków	14 152,4	4 686,2
Zysk po opodatkowaniu (I–VI)	806,5	267
Udział kapitału zagranicznego w sektorze bankowym	27,75%	
Stopa refinansowania (2007 r. – 10%; 2008 r. – 12%; 2009 r. – 13,5%)	10,5%	

Źródło: opracowanie na podstawie informacji zawartych na stronach internetowych NBB, www.nbrb.by/statistics/sref.asp; www.nbrb.by/system/banksector/2010/bs_20100701.pdf [dostęp 10.12.2010 r.].

Dokonana – w celu zwiększenia konkurencyjności białoruskiej gospodarki – devaluacja rubla białoruskiego o 20% i jednocześnie zmiana sposobu ustalania kursu (na podstawie koszyka walut, w którym w równej części znalazły się: amerykański dolar, euro i rubel rosyjski), spowodowała odejście od oszczędności w walucie narodowej. Udział depozytów walutowych wzrósł z 39% w depozytach ogółem na początku 2009 r. do 56% na 1 lipca 2009 r. Aby zwiększyć atrakcyjność oszczędności w walucie krajowej, zachęcano banki komercyjne do podniesienia stóp procentowych na depozyty terminowe w rublach dla osób fizycznych. Do zmian polityki depozytowej – szczególnie w zakresie depozytów długoterminowych – zmusił banki zakaz udzielania kredytów walutowych. Banki wprowadziły wiele nowych rodzajów

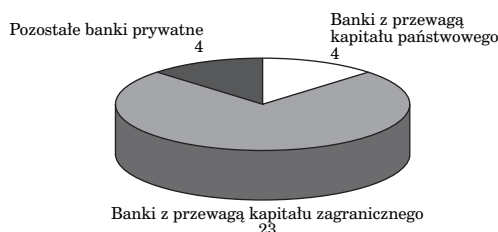
depozytów, umożliwiającących wcześniejsze wycofanie środków z konta bez utraty odsetek, miesięczne wypłaty odsetek, czy też gwarantujących dodatkowe dochody za okres oszczędzania⁵⁵. W efekcie już na koniec czerwca 2010 r. udział depozytów walutowych w depozytach ogółem zmalał do 40,1%.

W celu przyciągnięcia kapitału zagranicznego do banków wprowadzono uproszczoną procedurę rejestracji i licencjonowania banków oraz organizacji finansowo-kredytowych nie będących bankami. Obniżono także wysokość kapitału regulacyjnego wymaganego do uzyskania licencji na prowadzenie operacji bankowych kamieniami i metalami szlachetnymi z 25 000 000 do 5 000 000 euro. Podniesiono także dopuszczalny limit udziału kapitału zagranicznego w kapitale sektora bankowego z 25% do 50%. Podjęte przez władze działania doprowadziły do wzrostu udziału kapitału zagranicznego w kapitale sektora bankowego z 16,96% w 2009 r. do 27,75% na koniec II kwartału 2010 r.

6. STAN BIAŁORUSKIEGO SEKTORA BANKOWEGO NA 30 CZERWCA 2010 ROKU

Na koniec czerwca 2010 r. system bankowy Białorusi obejmował 31 banków komercyjnych. Wśród nich są 23 banki komercyjne z większościowym udziałem kapitału zagranicznego, w tym 9 ze 100% udziałem kapitału zagranicznego (zob. wykres 1). 14 banków działa w formie zamkniętej spółki akcyjnej, a 18 w formie otwartej spółki akcyjnej. Działające w systemie banki to banki uniwersalne, większość z nich – 13 – to małe banki z większościowym udziałem kapitału zagranicznego, natomiast 3 z 4 największych banków w systemie posiadają większościowy udział kapitału państwowego (zob. wykres 2). W sektorze bankowym jest zatrudnionych 52 400 osób.

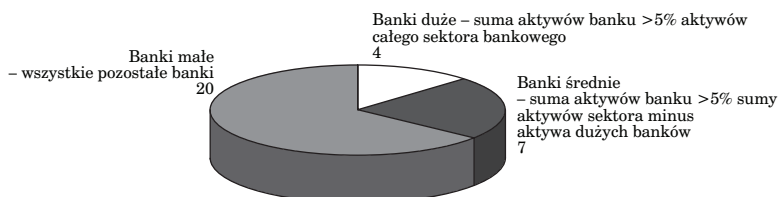
Wykres 1. Liczba i struktura własnościowa banków działających na Białorusi na dzień 30 czerwca 2010 roku



Źródło: opracowanie na podstawie informacji zawartych na stronach internetowych NBB, www.nbrb.by/system/banksector/2010/bs_20100701.pdf [dostęp 10.12.2010 r.].

⁵⁵ Zgodnie z prawodawstwem obowiązującym na Białorusi dochody uzyskane z oprocentowania oszczędności nie są opodatkowane.

Wykres 2. Liczba i wielkość banków działających na terenie Białorusi na dzień 30 czerwca 2010 roku



Źródło: jak w wykresie 1.

Banki dysponowały siecią 226 dużych oddziałów, którym podlegały mniejsze jednostki w postaci filii, biur usługowych, centrów kasowo-rozliczeniowych, centrów i biur usług bankowych. Razem z oddziałami tworzyły sieć około 3450 punktów obsługi bankowej. Białoruskie banki nie mają oddziałów banków za granicą. Na terytorium Republiki Białoruś działało osiem przedstawicielstw banków zagranicznych, a banki białoruskie posiadają wiele przedstawicielstw w krajach UE, Chinach i byłych republikach radzieckich.

Tabela 5. 10 największych banków komercyjnych pod względem aktywów (stan na 30 czerwca 2010 r.)

	Nazwa banku	Aktywa mld BYR	Kapitał własny mld BYR	Rodzaj kapitału/ pochodzenie	Udział kapitału (w %)
1.	Belarusbank	42 494,4	3 785,3	państwowy	100
2.	Belagroprombank	23 094,1	4 719,6	państwowy	100
3.	BPS-Bank	6 087,8	846,1	rosyjski	93,27
4.	Belinvestbank	5 830,6	730,9	państwowy	95
5.	Priorbank	4 751,1	829,6	austriacki	87,74
6.	Belvnesheconombank	2 337,9	791,6	rosyjski	97,42
7.	Belgazprombank	2 136,3	577,5	rosyjski	98,04
8.	VTB Bank Belarus	1 592,6	229,0	rosyjski	71,4
9.	Belrosbank	1 507,0	139,1	rosyjski	99,99
10.	Bank Mockwa-Minsk	1 387,0	227,7	rosyjski	99,75

Źródło: opracowanie na podstawie informacji zawartych na stronach internetowych banków oraz NBB; www.nbrb.by/system/banks.asp; www.nbrb.by/system/capitalchange/ [dostęp 10.12.2010 r.].

Białoruski sektor bankowy jest słaby pod względem potencjału ekonomicznego. Kapitały oraz aktywa banków są zdecydowanie niższe od liczących się banków europejskich. Największy bank na Białorusi, Belarusbank, w 2009 r. znalazł się w rankingu światowych banków pod względem aktywów na 452 miejscu, a kapitału podstawowego na 544 miejscu⁵⁶. Natomiast największy bank pod względem kapitałów, Belagroprombank, na liście 25 największych banków w Europie Środkowej i Wschodniej w 2009 r. znalazł się na 16 miejscu (na świecie na 403)⁵⁷. Wśród 10 największych banków działających na Białorusi są 3 banki państwowe, 6 z przewagą kapitału rosyjskiego i 1 z większością udziałem kapitału austriackiego (por. tabela 5). Ich łączne aktywa stanowią 94,33% aktywów całego sektora, a kapitały własne – 89,77%.

Największym bankiem na Białorusi jest państwowy bank oszczędnościowy Belarusbank. Oferuje on swoim klientom ponad 100 rodzajów usług i produktów bankowych z zakresu działalności depozytowo-kredytowej, rozliczeniowej, gwarancji i finansowania transakcji handlu zagranicznego, zarządzania gotówką, leasingu, factoringu i doradztwa finansowego. Posiada też największą sieć dystrybucji usług – 6 oddziałów regionalnych, 52 oddziały terenowe, 1839 filii i 84 centra usług bankowych. W zasadzie rynek bankowy na Białorusi jest opanowany przez 4 duże banki, których aktywa stanowią 79,52% aktywów całego sektora bankowego. Na pozostałe 27 banków przypada zaledwie 20,48% (zob. tabela 6). Koncentracja sektora bankowego na Białorusi jest wysoka. Indeks Herfindahla-Hirschman'a (IHH) ukształtował się dla aktywów na poziomie 0,2602, a dla kapitałów własnych 0,1938 (por. tabela 7). Dalszemu wzrostowi koncentracji w zakresie aktywów sprzyja rozwój sieci placówek bankowych oraz rozwój nowoczesnych technologii, zwiększających dostępność usług bankowych. Natomiast w zakresie kapitałów w ostatnich latach odnotowuje się korzystną tendencję spadkową tego wskaźnika z uwagi na systematycznie zwiększanie kapitałów własnych przez banki.

Tabela 6. Udział banków według wielkości w sektorze bankowym (w %)
(stan na 30 czerwca 2010 r.)

Wyszczególnienie	Banki duże	Banki średnie	Banki małe	Indeks HH
Udział w aktywach	79,52	15,58	4,90	0,2602
Udział w kapitale własnym	65,28	32,70	2,02	0,1938

Źródło: opracowanie na podstawie informacji zawartych na stronach internetowych NBB, www.nbrb.by/system/banksector/2010/bs_20100701.pdf [dostęp 10.12.2010 r.].

⁵⁶ Top 1000 World Banks 2009 [online], www.thebanker.com [dostęp 10.12.2010 r.].

⁵⁷ Top 25: Central & Eastern Europe [online], <http://topforeignstocks.com/2010/10/27/top-25-banks-in-central-and-eastern-europe/> [dostęp 10.12.2010 r.].

Dzięki utrzymującej się w ostatnim okresie korzystnej sytuacji makroekonomicznej i rosnącemu zainteresowaniu kredytami, sytuacja ekonomiczno-finansowa sektora bankowego ulega poprawie. Wskaźniki wypłacalności utrzymywane są na wyższym poziomie od wymaganych ustawowo (por. tabela 8). Oznacza to, że większość banków posiada nie tylko kapitał pokrywający ryzyko działalności, ale także dysponuje nadwyżką umożliwiającą pokrycie wyższego ryzyka.

Tabela 7. Udział banków według struktury własności sektorze bankowym (w %) (stan na 30 czerwca 2010 r.)

Wyszczególnienie	Banki z przewagą kapitału państwowego	Banki z przewagą kapitału zagranicznego	Pozostałe banki prywatne
Udział w aktywach	73,73	25,16	1,11
Udział w kapitale własnym	70,20	20,07	9,73

Źródło: opracowanie na podstawie informacji zawartych na stronach internetowych NBB, www.nbrb.by/system/banksector/2010/bs_20100701.pdf [dostęp 10.12.2010 r.].

Tabela 8. Wskaźniki finansowe banków w zależności od własności (stan na 30 czerwca 2010 r.)

Wyszczególnienie	Sektor bankowy	Banki z przewagą kapitału państwowego	Banki z przewagą kapitału zagranicznego	Pozostałe banki prywatne
ROA netto	1,56	0,91	3,65	1,80
ROE netto	9,87	6,18	19,27	7,26
Marża procentowa	3,87	3,27	5,74	4,95
Współczynnik wypłacalności	19,76	17,45	24,77	36,09
Wskaźnik kapitału podstawowego	14,77	14,20	15,90	30,06

Źródło: opracowanie na podstawie informacji zawartych na stronach internetowych NBB, www.nbrb.by/system/banksector/2010/bs_20100701.pdf [dostęp 10.12.2010 r.].

Sektor bankowy na 30 czerwca 2010 r. wypracował zysk netto w wysokości 806,5 mld BYR; wynik z tytułu odsetek wyniósł 2 024,8 mld BYR (wskaźnik: wynik odsetkowy/aktywa – 2,09%), a z tytułu prowizji 804,6 mld BYR. Dochody z tytułu

odsetek stanowiły aż 63,67% wszystkich dochodów sektora bankowego. Największą marżę wypracowały banki z większościowym udziałem kapitału zagranicznego, dla których charakterystyczne jest niskie średnie oprocentowanie depozytów. Banki z większościowym udziałem państwa charakteryzowały się najniższą marżą, co wynikało z najniższego oprocentowania kredytów (niskooprocentowane kredyty dla przedsiębiorstw państwowych). Natomiast koszty działania banku ukształtowały się na poziomie 1 383,6 mld BYR, w tym 657,7 mld BYR stanowiły koszty wynagrodzeń (udział kosztów wynagrodzeń w kosztach działania ukształtował się na poziomie 47,53%). Banki z przewagą kapitału zagranicznego charakteryzują się zdecydowanie większą rentownością niż banki z większościowym udziałem kapitału państwowego (zob. tabela 8).

Kontynuacja polityki większości banków skupia się na rozwoju bankowości detalicznej. Świadczy o tym zdecydowane zwiększenie działalności depozytowej i kredytowej dla osób fizycznych – w ciągu roku o około 30%. Na 30 czerwca 2010 r. kredyty stanowiły 75,76% sumy aktywów sektora bankowego (25,6% ogółu kredytów to kredyty dla ludności), natomiast depozyty 50,81% sumy pasywów sektora bankowego (41,6% ogółu depozytów stanowiły depozyty ludności). Kredyty dla ludności wydają się obecnie najbardziej atrakcyjne dla banków ze względu na wyższe marże i prowizje, jak również korzyści wynikające z dywersyfikacji. Wśród nich dominują kredyty kart kredytowych oraz krótkoterminowe kredyty konsumpcyjne.

PODSUMOWANIE

Transformacja białoruskiego systemu bankowego rozpoczęła się przed 20 laty i do tej pory nie doprowadziła do powstania stabilnego, cieszącego się zaufaniem społecznym rynkowego sektora bankowego. Białoruś w momencie rozpoczęcia reform znajdowała się w sytuacji podobnej do pozostałych republik radzieckich i miała też do wyboru podobne drogi rozwoju. Jednak w odróżnieniu od swoich najbliższych sąsiadów – Litwy, Łotwy, Ukrainy czy nawet Polski – wybrała zupełnie inną drogę reformowania gospodarki oraz sektora bankowego. Droga ta nie polegała na prywatyzacji, a raczej na jej odkładaniu w czasie oraz utrzymywaniu własności państwowej. Pierwsze dwa etapy reformy systemu bankowego nie były odpowiednio przygotowane i, na dodatek, zostały wprowadzone odgórnym nakazem. Cechował je brak skoordynowania z reformami gospodarczymi, wiele sprzeczności oraz silna zależność banków od państwa. Z jednej strony wprowadzano coraz ostrzejsze normy ostrożnościowe, mające na celu zapewnienie stabilności i bezpieczeństwa działalności banków, z drugiej obniżano te wymagania (np. w powstających Wolnych Strefach Ekonomicznych) lub zwalniano banki z ich przestrzegania (obniżano wymóg kapitału założycielskiego, czy znoszono ograniczenia dotyczące gromadzenia wkładów osób fizycznych).

Sytuacja uległa zmianie, kiedy opracowano – powiązany z koncepcją rozwoju gospodarki białoruskiej – długoterminowy program rozwoju sektora bankowego. Dzięki niemu podjęto skoordynowane działania, wyeliminowano sprzeczności oraz zaczęto podejmować kroki w kierunku dostosowania systemu bankowego do wymogów rozwiniętych gospodarek rynkowych. Nie bez znaczenia okazały się w tym przypadku międzynarodowe organizacje finansowe, które uzależniały pomoc finansową od przeprowadzania reform. To dla nich dominacja własności państwowej, ograniczona liberalizacja gospodarki, znikoma konkurencja, powolne tempo reform bankowych oraz obawy o niezależność regulacji bankowych stały się podstawą do przyspieszenia w pierwszych latach XXI w. reform gospodarczych, a wraz z nimi reformy systemu bankowego.

Jednak scentralizowane podejście do zarządzania gospodarką w dalszym ciągu ograniczało prywatyzację w sektorze bankowym oraz sprzyjało finansowaniu nierentownych przedsiębiorstw państwowych. I, mimo znaczącego postępu w procesie doskonalenia systemu regulacji i nadzoru, a także dostosowania go do międzynarodowych standardów, stabilność oraz bezpieczeństwo sektora bankowego budziło wiele wątpliwości. W okresie globalnego kryzysu finansowego okazało się, że uzależnienie systemu finansowego od państwa ma także zalety. Wątpliwe jest jednak, aby te doraźne, skuteczne w sytuacji kryzysu działania (np. w formie dokapitalizowania banków, częściowej spłaty zadłużenia przedsiębiorstw państwowych czy tymczasowych ograniczeń w działalności banków), były w stanie rozwiązać strukturalne problemy systemu oraz zapewnić jego stabilność i bezpieczeństwo w dłuższym okresie. Wiele wskazuje na to, że białoruski system bankowy wymaga dalszych reform i to prowadzonych równocześnie z restrukturyzacją przedsiębiorstw, a także z rozwojem rynku walutowo-kapitałowego⁵⁸.

⁵⁸ Białoruś cechuje słabo rozwinięty rynek kapitałowy. W 2009 r. obroty giełdy walutowo-kapitałowej wyniosły zaledwie 29 167 mln dolarów, z czego na rynek walutowy przypadało 48%; rynek papierów wartościowych – 52% (w tym 91% stanowiły rządowe papiery wartościowe i papiery wartościowe NBB); rynek instrumentów pochodnych – 0,04% (kontrakty terminowe). Do tego do 2008 r. włącznie transakcje walutowe przewyższały transakcje na rynku papierów wartościowych. Д. Францевич, *Особенности национального рынка. Белорусская валютно-фондовая...*, *op cit.*

PODSTAWOWE ZASADY EFEKTYWNEGO GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW I METODYKA OCENY ICH STOSOWANIA¹

WSTĘP

Idea stworzenia listy wytycznych dla efektywnego funkcjonowania systemów gwarantowania depozytów ma już dziesięcioletnią historię. Pierwszej próby podjęło się w 2001 r. Forum Stabilności Finansowej (Financial Stability Forum – FSB), poprzednik obecnej Rady Stabilności Finansowej (Financial Stability Board). W raporcie FSB z 7 września 2001 r. znalazły się wytyczne dotyczące organizacji systemu gwarantowania depozytów dla krajów rozważających wprowadzenie takiego systemu lub planujących reformę już istniejącej struktury. Wytyczne te określały uwarunkowania otoczenia systemu gwarancyjnego, przedstawiały katalog cech pomocnych w zapewnieniu jego wiarygodności i efektywności. Była to próba stworzenia usystematyzowanego poradnika dla finansistów zajmujących się problematyką gwarantowania depozytów w sektorze bankowym. Jedną z konsekwencji kryzysu finansowego lat 2007–2009 w krajach wysoko rozwiniętych jest zwiększająca się rola efektywnych systemów gwarantowania depozytów w sieci bezpieczeństwa finansowego i w procesie umacniania zaufania do sektora bankowego. Na zjawisko to zwrócił uwagę raport FSB z kwietnia 2008 r. (Report on Enhancing Market

* Romuald Szymczak jest kierownikiem Zespołu Współpracy Krajowej i Zagranicznej w Gabinetce Prezesa Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

¹ Podstawą opracowania był dokument „Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems – A methodology for compliance assessment”, IADI, Basel 2011.

and Institutional Resilience), który podkreślał znaczenie systemów gwarancyjnych w programie działań zmierzających do wzmocnienia instytucjonalnego sieci bezpieczeństwa finansowego. W raporcie zaproponowano, aby władze poszczególnych państw wspólnie uzgodniły listę międzynarodowych zasad, które organizowałyby systemy gwarantowania depozytów. Zasady te miały również uwzględniać zadania instytucji gwarancyjnych, wykraczające poza klasyczne gwarantowanie depozytów w bankach. Dotyczyło to przede wszystkim ich działań w sytuacji zagrożenia upadłością banku i realizacji postępowań likwidacyjnych.

W lipcu 2008 r. Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego (Basel Committee on Banking Supervision – BCBS) oraz Międzynarodowe Stowarzyszenie Gwarantów Depozytów (International Association of Deposit Insurers – IADI) podjęły decyzję o rozpoczęciu współpracy nad opracowaniem uzgodnionej na szczeblu międzynarodowym listy podstawowych zasad gwarantowania depozytów². Powołano wspólną grupę roboczą złożoną z przedstawicieli Transgranicznej Grupy Interwencji dla Sektora Bankowego (CBRG), działającej przy BCBS, oraz Grupy Doradczej przy IADI w celu opracowania listy podstawowych zasad, które następnie zostały przedłożone BCBS i IADI do analizy i zatwierdzenia. Prace nad dokumentem konsultacyjnym, zatytułowanym „Podstawowe Zasady Dotyczące Efektywnych Systemów Gwarantowania Depozytów”, ukończono w marcu 2009 r. W czerwcu 2009 r. uzyskał on aprobatę wspólnoty międzynarodowej. Dokument ten zawiera 18 podstawowych zasad, z których każda opatrzona jest wyjaśnieniami i zaleceniami. Dodatkowy zestaw warunków wstępnych obejmuje głównie czynniki zewnętrzne, których wystąpienie ma istotne znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania systemów gwarantowania depozytów.

Pod koniec 2009 r. powołana przez grupę państw G20 Rada Stabilności Finansowej wskazała na konieczność opracowania metodyki oceny stosowania Zasad. Do grona instytucji, które utworzyły Komitet Sterujący do prac nad metodyką, weszły: IADI, Europejskie Forum Gwarantów Depozytów (EFDI), Komitet Bazylejski, Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW), Bank Światowy oraz ze statusem obserwatora Komisja Europejska. Cztery grupy robocze opracowały metodykę oceny odnoszącą się do poszczególnych zasad. Została ona następnie poddana konsultacjom z instytucjami gwarantującymi depozyty zrzeszonymi w IADI i EFDI oraz członkami Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego. Uwagi do projektu zgłaszały także MFW i Bank Światowy.

Po trwających do końca lata 2010 r. uzgodnieniach koordynowanych przez IADI, metodyka została pilotażowo przetestowana przez grupę ekspertów złożoną z przedsta-

² IADI powstało w 2002 r. w celu zwiększenia efektywności systemów gwarantowania depozytów poprzez propagowanie wymiany doświadczeń i współpracy międzynarodowej. Podstawowe Zasady IADI opracowano z myślą o państwach rozważających możliwość utworzenia lub reformy systemów gwarantowania depozytów.

wicieli IADI, MFW i Banku Światowego w trzech krajach: Czechach (13–17 września 2010 r.), Indiach (28 września – 4 października 2010 r.) i Meksyku (14–21 października 2010 r.). Pilotaż okazał się bardzo przydatny do weryfikacji zastosowanych w projekcie kryteriów oceny. Na podstawie wniosków sformułowanych przez zespoły oceniające zmodyfikowano projekt metodyki. Wyeliminowano lub przededefiniowano część kryteriów oraz dokonano korekt w ich klasyfikacji. Metodyka Oceny Zgodności z Zasadami została ostatecznie zatwierdzona przez IADI i BSBC i przekazana Radzie Stabilności Finansowej 27 grudnia 2010 r. Stanie się ona częścią opracowywanych przez FSB Podstawowych Standardów Stabilnych Systemów Finansowych (Key Standards for Sound Financial Systems).

Metodyka obejmuje zestaw kryteriów zasadniczych i dodatkowych dla każdej podstawowej zasady efektywnego gwarantowania depozytów. Kryteria zasadnicze to jedyne elementy, na których podstawie ocenia się pełną zgodność z daną zasadą. Kryteria dodatkowe odnoszą się do tych elementów zasad, których stosowanie jest sugerowane, ale nie obligatoryjne. Kryteria zasadnicze, a w dużym stopniu także kryteria dodatkowe, powstały nie tylko na podstawie dokumentu opisującego podstawowe zasady, ale także innych wytycznych, opublikowanych przez IADI i BCBS. Mimo że kryteria dodatkowe nie będą stosowane do oceny zgodności z daną podstawową zasadą, badany kraj lub podmiot gwarantujący depozyty (w przypadku oceny własnej) może podjąć decyzję o poddaniu się ocenie według kryteriów dodatkowych, w celu określenia obszarów działalności systemu gwarantowania depozytów, w których warto dokonać usprawnień.

Oceny dokonywane przez podmioty zewnętrzne mają przebiegać według następującej skali³:

- ❖ Zgodność: spełnione są wszystkie kryteria zasadnicze bez znaczących braków.
- ❖ Zasadnicza zgodność: wykrycie jedynie nieznaczących niedociągnięć i zapewnienie pełnej zgodności w wyznaczonym terminie.
- ❖ Znaczny brak zgodności: poważne niedociągnięcia, których łatwo nie można naprawić.
- ❖ Brak zgodności: brak merytorycznego wdrożenia podstawowej zasady.

W przypadku gdy dane kryterium nie ma zastosowania w świetle charakterystyki strukturalnej, prawnej i instytucjonalnej systemu gwarantowania depozytów, wykorzystywana jest kategoria „Nie dotyczy”.

Treść oceny ma również uwzględniać działania, jakie mogą podjąć podmioty gwarantujące depozyty oraz ich organ nadzorujący w celu wyeliminowania braku zgodności. Warto podkreślić jakościowy charakter oceny.

Zaproponowana przez twórców metodyki czterostopniowa skala nie będzie oczywiście traktowana jako naukowy, niepodważalny sposób oceny stosowania

³ Skalę tę wykorzystuje się do niezależnych ocen w ramach Metodyki Podstawowych Bazylejskich Zasad Nadzoru Bankowego, wydanych przez Bank Rozrachunków Międzynarodowych w Bazylei: <http://www.bis.org/publ/bcbs130.htm>

podstawowych zasad. Liczba kryteriów wpływających na stopień zgodności oraz komentarz, który powinien towarzyszyć każdemu stopniowi, będą ważne w procesie przyznawania ocen dla każdej podstawowej zasady. Co istotne, nie wszystkie kryteria będą równoważne. Dlatego do podmiotu oceniającego będzie należała decyzja o ustaleniu kryteriów wagowych.

Osiemnaście podstawowych zasad efektywnego gwarantowania depozytów zostało zaklasyfikowanych do dziesięciu grup: I. Ustalenie celów (zasada 1 i 2); II. Funkcje i uprawnienia (zasada 3 i 4); III. Ład korporacyjny (zasada 5); IV. Relacje z innymi uczestnikami sieci bezpieczeństwa finansowego i kwestie transgraniczne (zasada 6 i 7); V. Członkostwo i zakres gwarantowania (zasada 8, 9 i 10); VI. Źródła finansowania (zasada 11); VII. Poziom świadomości społecznej (zasada 12); VIII. Wybrane zagadnienia prawne (zasada 13 i 14); IX. Postępowanie w sytuacji zagrożenia upadłością (zasada 15 i 16); X. Wypłata środków gwarantowanych deponentom i windykacja (zasada 17 i 18).

GRUPY I ZASADY EFEKTYWNEGO GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW

Grupa I. Ustalenie celów

Zasada 1 – Założenia polityki państwa

Pierwszym etapem wprowadzania systemu gwarantowania depozytów lub reformy istniejącego systemu jest określenie odpowiednich założeń polityki państwowej, które system ten ma zrealizować. Założenia te należy formalnie zdefiniować i odpowiednio wpleść w strukturę systemu gwarantowania depozytów. Podstawowym celem działalności systemów gwarantowania depozytów powinno być wzmocnienie stabilności systemu finansowego oraz ochrona interesów deponentów.

Kryteria zasadnicze oceny zgodności z zasadą 1:

1. Założenia polityki państwa wobec danego gwaranta depozytów są jasno określone i formalnie zdefiniowane (na przykład na mocy ustaw lub towarzyszących im dokumentów).
2. Założenia polityki państwa wobec danego gwaranta depozytów są podane do publicznej wiadomości.
3. Dokonuje się regularnie (na przykład raz na dwa do pięciu lat lub stosownie do potrzeb) kompleksowego przeglądu stopnia, w jakim dany system gwarantowania depozytów spełnia stawiane przed nim założenia polityki państwa. Przegląd taki uwzględnia opinie wszystkich interesariuszy.

Zasada 2 – Ograniczenie pokusy nadużycia (moral hazard)

Pokusę nadużycia należy ograniczyć poprzez zapewnienie, że system gwarantowania depozytów został właściwie zaprojektowany oraz pozostaje w interakcji z innymi instytucjami sieci bezpieczeństwa finansowego.

Kryteria zasadnicze oceny zgodności z zasadą 2:

1. Struktura systemu gwarantowania depozytów uwzględnia istnienie pokusy nadużycia oraz maksymalnie je ogranicza zgodnie z założeniami polityki państwa. Szczególne elementy struktury systemu łagodzące ryzyko pokusy nadużycia mogą obejmować: ograniczony limit ochrony gwarancyjnej i jej zakres; w stosownych przypadkach zróżnicowanie składki na ubezpieczenie depozytów, uwzględniającej poziom ryzyka; oraz ograniczenie ryzyka strat poprzez terminowe interwencje i działania w zakresie ratowania lub likwidacji banków, przeprowadzane przez gwarantów depozytów lub innych uczestników sieci bezpieczeństwa finansowego mających takie uprawnienia.
2. Sieć bezpieczeństwa finansowego tworzy i wspiera stosowne zachęty w celu łagodzenia pokusy nadużycia. Działania te mogą polegać na: promowaniu dobrych praktyk w zakresie ładu korporacyjnego oraz racjonalnego zarządzania ryzykiem w odniesieniu do poszczególnych banków, a także na wzmocnianiu efektywnej dyscypliny rynkowej oraz ram dla silnych regulacji ostrożnościowych, nadzorczych i przepisów prawa.

Grupa II. Funkcje i uprawnienia

Zasada 3 – Funkcje

Funkcje pełnione przez gwaranta depozytów powinny być jasno i formalnie zdefiniowane oraz powinna zachodzić spójność pomiędzy określonymi założeniami polityki państwa oraz uprawnieniami i obowiązkami powierzonymi gwarantowi depozytów.

Kryteria zasadnicze oceny zgodności z zasadą 3:

1. Gwarantowi depozytów powierzono jasno określone i formalnie zdefiniowane funkcje, na przykład poprzez ustawy lub na mocy towarzyszących im regulacji. Funkcje te wyraźnie określają rolę i zadania gwaranta depozytów w ramach sieci bezpieczeństwa finansowego.
2. Funkcje te są spójne z celami polityki państwa oraz uprawnieniami i obowiązkami powierzonymi gwarantowi depozytów.

Zasada 4 – Uprawnienia

Gwarant depozytów powinien dysponować wszelkimi uprawnieniami niezbędnymi do wypełniania swoich zadań, które to uprawnienia powinny być formalnie zdefiniowane. Wszyscy gwaranci depozytów powinni mieć uprawnienia do: wypłaty sum gwarantowanych, zawierania umów, ustalania wewnętrznych budżetów i procedur operacyjnych. Powinni mieć także dostęp do aktualnych i rzetelnych informacji, które umożliwią niezwłoczne i sprawne wypełnianie przez nich obowiązków wobec deponentów.

Kryteria zasadnicze oceny zgodności z zasadą 4:

1. Uprawnienia (umocowanie prawne) systemu gwarantowania depozytów są jasno określone i formalnie zdefiniowane w prawie lub przepisach (w tym w zatwierdzonych przepisach wewnętrznych zarówno w prywatnych, jak i publicznych systemach gwarantowania depozytów).
2. Uprawnienia gwaranta depozytów pozostają w zgodności z jego funkcjami i założeniami polityki państwa, które instytucja ta ma realizować.
3. Minimalne uprawnienia gwaranta depozytów są następujące:
 - a) zobowiązuje banki uczestniczące do przestrzegania zaciągniętych przez nie obowiązków wobec gwaranta depozytów lub żąda, aby podmiot nadzorujący lub inny uczestnik sieci bezpieczeństwa podjął takie czynności w imieniu gwaranta depozytów;
 - b) finansuje wypłaty sum gwarantowanych na rzecz deponentów;
 - c) zawiera umowy (tj. umowy/transakcje w celu uzyskania towarów i usług/ubezpieczenia);
 - d) określa własne budżety operacyjne oraz politykę i procedury wewnętrzne (np. w takich obszarach jak zarządzanie zasobami ludzkimi lub informatyka);
 - e) ma dostęp do terminowo udostępnianych i rzetelnych informacji w celu sprawnej realizacji obowiązków wobec deponentów;
 - f) udostępnia informacje innym uczestnikom sieci bezpieczeństwa;
 - g) zawiera umowy dotyczące wymiany informacji i koordynacji działań z gwarantami depozytów w innych państwach (z zastrzeżeniem zachowania poufności stosownie do potrzeb); oraz
 - h) tworzy plany działania w sytuacjach awaryjnych.
4. W ramach wspierania funkcjonowania systemu gwarantowania depozytów, pozostali uczestnicy sieci bezpieczeństwa finansowego dysponują wszelkimi uprawnieniami niezbędnymi do realizacji powierzonych im zadań.

Grupa III. Ład korporacyjny

Zasada 5 – Ład korporacyjny

Gwarant depozytów powinien być operacyjnie niezależny, przejrzysty, odpowiedzialny za realizację powierzonych działań i wolny od wpływów politycznych czy branżowych.

Kryteria zasadnicze oceny zgodności z zasadą 5:

1. Gwarant depozytów może wykorzystywać dostępne mu uprawnienia i środki bez nadmiernego wpływu ze strony podmiotów zewnętrznych, w tym przedstawicieli sił politycznych, sektora usług finansowych oraz innych uczestników sieci bezpieczeństwa. W praktyce brak wyraźnych dowodów na ingerencję organów rządowych lub przedstawicieli branży w niezależność operacyjną gwaranta depozytów oraz jego zdolność do pozyskania i wykorzystania środków niezbędnych do realizacji powierzonych mu zadań.
2. Gwarant depozytów finansowany jest w sposób, który nie narusza jego autonomii i niezależności oraz pozwala mu realizować powierzone zadania. Odnosi się to między innymi do:
 - a) ustalania siatki płac umożliwiającej pozyskiwanie i zatrzymywanie wykwalifikowanego personelu;
 - b) możliwości zatrudniania niezależnych ekspertów zewnętrznych na potrzeby sytuacji szczególnych, z zastrzeżeniem ograniczeń związanych z zachowaniem poufności;
 - c) programu i budżetu szkoleniowego umożliwiającego regularne szkolenie personelu;
 - d) budżetu na zakup komputerów i innego sprzętu, dającego personelowi narzędzia niezbędne do realizacji powierzonych zadań; oraz
 - e) budżetu na podróże służbowe, który stosownie do potrzeb umożliwi podejmowanie działań w terenie.
3. Statut, regulacje wewnętrzne oraz inne przepisy prawne i zasady działania gwaranta depozytów określają:
 - a) organ zarządzający oraz kierownictwo składa się z kompetentnych osób posiadających wymaganą wiedzę lub doświadczenie;
 - b) organ zarządzający (z wyłączeniem osób powoływanych z urzędu) oraz osoba kierująca gwarantem depozytów podlegają ograniczeniom w zakresie okresu pełnienia funkcji; oraz
 - c) członków organu zarządzającego można usunąć ze stanowiska w czasie pełnienia kadencji wyłącznie z uzasadnionych powodów, określonych w przepisach prawa lub kodeksu zawodowego.

4. Członkowie organu zarządzającego (np. dyrektorzy lub funkcjonariusze) oraz kierownictwo gwaranta depozytów odpowiadają wobec wyższej instancji, niezależnie od tego czy jest nią organ publiczny czy prywatny, na podstawie przejrzystej formuły, umożliwiającej egzekwowanie realizacji obowiązków wynikających z celów i zadań powierzonych gwarantowi depozytów.
5. Gwarant depozytów działa w sposób rzetelny, przejrzysty i odpowiedzialny. Regularnie ujawnia i publikuje stosowne informacje na temat swej działalności, praktyk zarządczych, struktury i wyników finansowych.
6. Struktura gwaranta depozytów minimalizuje ryzyko powstania konfliktu interesów w przypadku członków organu zarządzającego oraz kierownictwa lub pomiędzy nimi. Wymaga ona również, aby podlegali oni stosownym kodeksom postępowania/kodeksom etycznym.
7. Gwarant depozytów uwzględniania w swoich działaniach opinie interesariuszy.
8. Przy delegowaniu procesu podejmowania decyzji gwarant depozytów dysponuje stosownymi procedurami kontrolnymi tego procesu.
9. Gwarant depozytów podlega regularnym kontrolom zewnętrznym, z których raporty otrzymuje organ nadzorujący gwaranta depozytów.
10. Gwarant depozytów posiada plan strategiczny zatwierdzony przez organ zarządzający⁴.
11. Odbywają się regularne posiedzenia zarządu (np. co kwartał lub częściej, stosownie do potrzeb).

Kryterium dodatkowe zgodności z zasadą 5:

1. Gwarant depozytów przestrzega zbioru dobrych praktyk zarządczych:
 - (a) Przeprowadzana jest regularna ocena działalności organu zarządzającego. Funkcjonują systemy i praktyki mające na celu usprawnienie oceny skuteczności działania tego organu;
 - (b) Organ zarządzający posiada odpowiednio sprecyzowany regulamin określający konkretne uprawnienia zastrzeżone dla zarządu oraz przypisane osobom kierującym.

Grupa IV. Relacje z innymi uczestnikami sieci bezpieczeństwa finansowego i kwestie transgraniczne

Zasada 6 – Relacje z innymi uczestnikami sieci bezpieczeństwa

Należy wprowadzić ramy prawne na potrzeby ścisłej koordynacji i wymiany informacji na zasadzie rutynowej oraz w odniesieniu do konkretnych banków,

⁴ Określenie „plan strategiczny” oznacza dokument określający cele danej instytucji oraz wskazujący na metody ich osiągnięcia.

między gwarantem depozytów oraz innymi uczestnikami sieci bezpieczeństwa finansowego. Informacje te powinny być rzetelne i udostępniane terminowo (z zastrzeżeniem zachowania poufności w stosownych przypadkach). Należy sformalizować umowy o koordynacji i wymianie informacji.

Kryteria zasadnicze oceny zgodności z zasadą 6:

1. Zasady terminowej wymiany informacji oraz koordynacji działań między gwarantem depozytów i innymi uczestnikami sieci bezpieczeństwa, w tym w odniesieniu do poszczególnych banków, są wyraźnie zdefiniowane i sformalizowane poprzez ustawę, na mocy porozumień, memorandumów, umów prawnych lub form będących połączeniem powyższych metod.
2. Planowanie i realizacja działalności operacyjnej przez uczestników sieci bezpieczeństwa, podejmowana zarówno indywidualnie, jak i wspólnie w ramach sieci, uwzględnia nie tylko przeszłe i bieżące uwarunkowania, ale również możliwe scenariusze przyszłych zdarzeń.
3. Wszyscy gwaranci depozytów na bieżąco otrzymują niezbędne informacje do sprawnego wypłaty deponentom środków gwarantowanych, w tym danych na temat wysokości ubezpieczonych środków będących własnością poszczególnych deponentów.
4. Zasady przestrzegania poufności informacji obowiązują wszystkich uczestników sieci bezpieczeństwa oraz dokonywanej między nimi wymiany informacji.
5. Uczestnicy sieci bezpieczeństwa udostępniają gwarantowi depozytów, z wyprzedzeniem, stosowne informacje na temat banków, które znalazły się, lub mogą się znaleźć w trudnej sytuacji finansowej. Jeżeli udostępnienie informacji nie jest możliwe z uwagi na zasadę poufności, lub informacjami takimi nie dysponują inni uczestnicy sieci bezpieczeństwa, gwarant depozytów ma uprawnienia do uzyskania informacji bezpośrednio od takich banków.

Kryterium dodatkowe zgodności z zasadą 6:

1. Gwarant depozytów realizujący szersze funkcje, jak „minimalizacja strat” lub „minimalizacja ryzyka”, ma zapewniony dostęp do aktualnych i rzetelnych informacji, co umożliwia mu wgląd w sytuację finansową poszczególnych banków oraz całego sektora bankowego. Takim gwarantom depozytów może również być niezbędny dostęp do informacji dotyczących wartości aktywów bankowych oraz przewidywanego czasu realizacji procesu likwidacji, zważywszy, że wartość aktywów banku zależy po części od czasu niezbędnego na ich likwidację.

Zasada 7 – *Kwestie transgraniczne*

Pod warunkiem zachowania poufności, wszelkie stosowne informacje będą wymieniane pomiędzy gwarantami depozytów w różnych państwach, a potencjalnie także, w stosownych przypadkach, pomiędzy gwarantami depozytów a innymi zagranicznymi

uczestnikami sieci bezpieczeństwa. W przypadku, kiedy więcej niż jeden gwarant depozytów zapewnia ochronę, istotne jest określenie, który gwarant depozytów lub gwaranci depozytów będą odpowiedzialni za realizację procesu wypłat sum gwarantowanych. Gwarancja depozytów udzielona już w ramach systemu obowiązującego w kraju macierzystym powinna być uwzględniona przy określaniu wysokości opłat i składek.

Kryteria zasadnicze oceny zgodności z zasadą 7:

1. Stosowne transgraniczne umowy dwustronne/wielostronne obowiązują w sytuacjach, kiedy, z uwagi na obecność transgranicznych podmiotów bankowych, ochronę depozytów w zagranicznych oddziałach zapewnia gwarant depozytów w innym państwie lub grupa kilku gwarantów depozytów w wielu państwach. Przykładowo, jeżeli system w kraju macierzystym zapewnia ochronę ubezpieczeniową oddziałom oddziału krajowego, banki w krajach goszczących i/lub system z kraju goszczącego zapewnia ochronę uzupełniającą dla oddziałów zagranicznych.
 - a) umowy wiążą odpowiednich gwarantów depozytów w kraju macierzystym i goszczącym, a także innych uczestników systemu bezpieczeństwa finansowego w określonych przypadkach, w tym w sytuacji, gdy jeden gwarant depozytów ponosi wyłączną odpowiedzialność za zapewnienie ochrony ubezpieczeniowej.
 - b) umowy przewidują stałą ścisłą współpracę oraz wymianę informacji pomiędzy gwarantami depozytów w kraju macierzystym/kraju goszczącym oraz ewentualnie z innymi uczestnikami sieci bezpieczeństwa, a także w razie potrzeby z konkretnymi bankami.
 - c) umowy określają, która instytucja lub instytucje gwarantujące depozyty odpowiadają za realizację wypłat środków gwarantowanych, a także za wyliczenie składki, podział kosztów oraz za działalność informacyjną na temat zasad gwarantowania depozytów w bankowości transgranicznej.
2. Deponenti w państwach, których dotyczy rozwiązanie w zakresie bankowości transgranicznej, otrzymują przejrzyste i zrozumiałe informacje na temat funkcjonowania i identyfikacji systemu gwarantowania depozytów uprawnionych do dokonania wypłaty środków gwarantowanych, a także limitów i zakresu ochrony. Zainteresowanym deponentom udostępniane są również informacje o źródłach finansowania, standardowych procedurach rozpatrywania wniosków o wypłatę oraz o formach wypłat obowiązujących w danym systemie gwarantowania depozytów (np. na stronie internetowej gwaranta depozytów, w materiałach drukowanych lub w inny podobny sposób).

Kryterium dodatkowe zgodności z zasadą 7:

1. Jeżeli w ocenie gwaranta depozytów istnieje realne ryzyko, że zostanie on zobowiązany do ochrony interesów deponentów w innym państwie, jego procedury planowania awaryjnego powinny umożliwić zawieranie uzgodnień lub porozumień transgranicznych. Przykładem takiego rozwiązania jest umowa z gwarantem depozytów z innego kraju o realizacji wypłat środków gwarantowanych.

Grupa V. Członkostwo i zakres gwarantowania

Zasada 8 – *Obowiązek członkostwa*

Przynależność do systemu gwarantowania depozytów powinna być obowiązkowa dla wszystkich instytucji finansowych przyjmujących depozyty od podmiotów uznawanych za podmioty wymagające najwyższej ochrony (tj. deponentów detalicznych i drobnych przedsiębiorców) w celu uniknięcia selekcji negatywnej.

Kryteria zasadnicze oceny zgodności z zasadą 8:

1. Przynależność do systemu gwarantowania depozytów jest obowiązkowa dla wszystkich instytucji finansowych przyjmujących depozyty od podmiotów uznawanych za podmioty wymagające szczególnej ochrony (tj. deponentów detalicznych i drobnych przedsiębiorców).
2. Decydenci określają, czy uprawnione banki otrzymają prawa członkowskie na etapie przyznawania licencji, czy też po złożeniu stosownego wniosku do gwaranta depozytów.
3. Kryteria członkostwa określające warunki, tryb postępowania i czas członkostwa są jasno sprecyzowane i przejrzyste.
4. Jeżeli podmiot gwarantujący depozyty nie może odmówić przynależności do systemu, przepisy ustawowe lub procedury administracyjne wskazują wyraźny horyzont czasowy, w którym gwarant depozytów jest uprzednio konsultowany lub informowany o przyznaniu licencji nowemu bankowi.
5. W przypadku wypowiedzenia uczestnictwa w systemie ubezpieczania depozytów przez gwaranta depozytów istnieją rozwiązania przewidujące niezwłoczne cofnięcie danemu bankowi licencji na działalność przez kompetentne władze. W takim przypadku deponenti są o tym fakcie powiadamiani (np. na stronie internetowej gwaranta depozytów). Informacja taka zawiera stwierdzenie, że nowe depozyty nie będą już objęte ochroną gwarancyjną.
6. Wszystkie instytucje finansowe przyjmujące depozyty podlegają identycznym regulacjom ostrożnościowym i nadzorczym oraz są stabilne finansowo w chwili przystępowania do systemu gwarantowania depozytów.

Zasada 9 – *Ochrona ubezpieczeniowa*

Decydenci powinni jasno zdefiniować w obowiązującym prawie, regulacjach ostrożnościowych lub regulaminach pojęcie depozytu gwarantowanego. Poziom środków gwarantowanych powinien być ograniczony, ale wiarygodny oraz możliwy do jednoznacznego i szybkiego określenia. Powinien on obejmować znaczącą większość deponentów, pozostawać w zgodzie z celami wyznaczonymi przez dany system gwarantowania depozytów oraz być wewnętrznie spójny z innymi elementami tego systemu.

Kryteria zasadnicze oceny zgodności z zasadą 9:

1. Depozyty objęte gwarantowaniem są jasno i publicznie określone. Obejmuje to poziom i zakres przedmiotowy ochrony. Jeżeli określeni deponenti nie są uprawnieni do uzyskania ochrony ubezpieczeniowej depozytów, stosowne kryteria są wyraźnie sprecyzowane.
2. Definicja „depozytu objętego gwarantowaniem” pozostaje w zgodzie z założeniami polityki państwa wobec ochrony deponentów. Definicja ta powinna wzmacniać zaufanie społeczne do systemu gwarantowania i promować stabilność finansową.
3. Poziom środków gwarantowanych jest ograniczony, jednak na wiarygodnym poziomie (limit gwarancyjny powinien być dostatecznie wysoki, aby zapewnić zaufanie do systemu, przy jednoczesnym zachowaniu dyscypliny rynkowej). Poziom ochrony środków gwarantowanych jest zgodny z celami wyznaczonymi przez daną instytucję gwarantowania depozytów.
4. Deponenti mają swobodny dostęp do pełnej informacji na temat wysokości gwarancji w odniesieniu do ich własnych środków pieniężnych zgromadzonych w danym banku.
5. Limit środków gwarantowanych dotyczy w równym stopniu wszystkich banków wchodzących w skład systemu gwarantowania depozytów.
6. System gwarantowania depozytów nie przewiduje współodpowiedzialności deponentów, polegającej na tym, że w przypadku upadłości banku ponosiliby określony udział własny w ramach limitu ochrony ubezpieczeniowej (takie rozwiązania można zastosować w sytuacji zawieszenia działalności przez dany bank z powodu wybuchu paniki wśród jego klientów).
7. Limit środków gwarantowanych podlega okresowym przeglądom, aby pozostał zgodny z celami wyznaczonymi przez system gwarantowania depozytów.

Kryteria dodatkowe zgodności z zasadą 9:

1. Jeżeli system gwarantowania depozytów przewiduje stosowanie zasady kompensowania, to rozwiązanie to musi być zgodne z obowiązującym porządkiem prawnym.
2. W przypadku fuzji odrębnych banków, będących członkami systemu gwarantowania depozytów, deponentom połączonych banków przysługuje odrębna ochrona środków gwarantowanych (do wysokości limitu środków gwarantowanych) dla każdego z banków przez określony, podany do wiadomości publicznej okres. Łączące się banki mają wtedy obowiązek powiadomić zainteresowanych deponentów o zachodzących zmianach, w tym o dacie, po której wygaśnie rozłączna ochrona środków gwarantowanych.

Zasada 10 – Przejście z pełnej gwarancji na system gwarantowania o ograniczonej ochronie depozytów

W przypadku podjęcia przez dane państwo decyzji o przejściu z pełnej gwarancji na system gwarantowania o ograniczonej ochronie depozytów, lub o wprowadzeniu zmian do systemu pełnej gwarancji, przejście to powinno nastąpić tak szybko, jak tylko pozwolą na to warunki wewnętrzne panujące w danym kraju. Pełna gwarancja wiąże się z szeregiem niekorzystnych konsekwencji w przypadku jej zbyt długiego utrzymywania, a w szczególności z ryzykiem pokusy nadużycia. W okresie przejściowym decydenci powinni zwrócić szczególną uwagę na reakcję i oczekiwania opinii publicznej.

Kryteria zasadnicze oceny zgodności z zasadą 10:

1. Przed rozpoczęciem przez dany kraj procesu przechodzenia z systemu pełnej gwarancji na system ochrony ograniczonej należy przeprowadzić analizę otoczenia gospodarczego pod względem jego wpływu na sektor bankowy.
2. Analiza otoczenia gospodarczego powinna badać strukturę i kondycję systemu bankowego, w tym także oceniać stan kapitału w bankach, płynność, jakość udzielonych kredytów, zasady i praktykę zarządzania ryzykiem oraz skalę ewentualnych problemów. Analiza powinna także zawierać dane na temat liczby i typów banków oraz ich charakterystykę.
3. Analiza powinna badać siłę regulacji ostrożnościowych i nadzoru, efektywność ram prawnych, a także niezawodność systemów rachunkowości i politykę podawania informacji do wiadomości publicznej.
4. Tempo przechodzenia na system gwarantowania o ograniczonej ochronie depozytów musi być uzależnione od kondycji sektora bankowego oraz pozostawać w zgodzie z regulacjami ostrożnościowymi i nadzorczymi, ramami prawnymi, systemem rachunkowości oraz zasadami podawania informacji do wiadomości publicznej.
5. Ustawodawca ma świadomość zależności między czasem niezbędnym do przejścia na system ograniczonej ochrony depozytów, a poziomem ryzyka wystąpienia pokusy nadużycia w tym systemie, i odpowiednio planuje ten proces.
6. Ustawodawca ma świadomość reakcji opinii publicznej na obniżenie poziomu gwarantowania depozytów. Ustawodawca opracowuje skuteczne strategie komunikacji społecznej w celu złagodzenia negatywnej reakcji opinii publicznej na te zmiany.
7. W przypadku występowania wysokiego poziomu mobilności kapitału i/lub zaawansowanej integracji regionalnej, decyzja o obniżeniu poziomów ochrony depozytów (i/lub jej zakresu) powinna brać pod uwagę zasady gwarantowania depozytów w innych krajach i stosowane tam poziomy ochrony gwarancyjnej.

8. Nowy system gwarantowania depozytów z ograniczonym poziomem ochrony musi być odpowiednio finansowany w trakcie i po zakończeniu procesu przekształcenia. Ustawodawca powinien wziąć pod uwagę zdolność sektora bankowego do finansowania systemu gwarantowania depozytów z ograniczonym poziomem ochrony. Jeżeli sektor bankowy nie jest w stanie pokryć kosztów pełnej gwarancji, może być konieczne wsparcie rządowe.

Grupa VI. Źródła finansowania

Zasada 11 – Źródła finansowania

System gwarantowania depozytów powinien dysponować wszelkimi mechanizmami finansowania, niezbędnymi do zapewnienia sprawnej realizacji wypłat środków gwarantowanych deponentom. W razie konieczności system powinien mieć także możliwość pozyskania dodatkowego finansowania dla utrzymania płynności. Odpowiedzialność za pokrycie kosztów gwarantowania depozytów powinna przede wszystkim spoczywać na bankach, ponieważ to one i ich klienci czerpią bezpośrednio korzyści z efektywnego systemu gwarantowania depozytów.

W przypadku systemów gwarantowania depozytów różnicujących składkę na podstawie wielkości ryzyka (zarówno finansowanych *ex ante*, *ex post*, jak i metodą mieszaną), kryteria stosowane do takich rozwiązań powinny być czytelne dla wszystkich uczestników. Należy ponadto zapewnić wszelkie niezbędne środki dla należytego administrowania systemem o zróżnicowanej składce opartej na wielkości ryzyka.

Kryteria zasadnicze oceny zgodności z zasadą 11:

1. Finansowanie systemu gwarantowania depozytów odbywa się na zasadzie *ex ante* lub *ex post*, bądź też na zasadzie mieszanej, łączącej te dwie metody. Zasady te są jasno określone i wprowadzone w życie poprzez ustawę lub na podstawie innych regulacji prawnych.
2. Zasady finansowania systemu gwarantowania depozytów zapewniają sprawne wypłaty sum gwarantowanych deponentom oraz określają źródło dodatkowego finansowania dla utrzymania płynności. Źródłem takiego finansowania może być na przykład umowa finansowa z bankiem centralnym, linia kredytowa otwarta przez Skarb Państwa, lub inny fundusz o charakterze publicznym bądź pożyczka rynkowa. Jeżeli gwarant depozytów skorzysta z pożyczki rynkowej, nie powinna ona być jedynym źródłem finansowania dodatkowego, a gwarant depozytów nie powinien korzystać z linii kredytowych od pojedynczych banków.
3. Główną odpowiedzialność za finansowanie systemu gwarantowania depozytów ponoszą banki uczestniczące. Powinność ta musi być egzekwowana przez gwaranta depozytów.

4. W przypadku utworzenia funduszu gwarantowania depozytów finansowanego na zasadzie *ex ante*, wielkość tego funduszu (wskaźnik rezerwy funduszu) powinna być przejrzysto określona i zgodna z kryteriami ustalonymi dla celów realizowanych przez dany system gwarantowania depozytów. W przypadku stosowania systemu finansowanego na zasadzie *ex post* główne źródło finansowania musi być wiarygodne i łatwo dostępne.
5. Fundusz gwarantowania depozytów ma dobrze opracowaną politykę i procedury inwestycyjne, narzędzia kontroli wewnętrznej, zasady podawania informacji do wiadomości publicznej oraz system raportowania. Zatwierdza je organ zarządzający gwaranta depozytów i podlegają one regularnemu przeglądowi przez podmiot niezależny. Polityka inwestycyjna dąży do utrzymania odpowiedniego poziomu funduszy i płynności.
6. W przypadku gwaranta depozytów stosującego system o zróżnicowanej składce uzależnionej od ryzyka:
 - a) zasady obliczania składek powinny być zrozumiałe dla wszystkich uczestników systemu;
 - b) oceny i rankingi powstałe w wyniku zastosowania systemu w odniesieniu do indywidualnych banków uczestniczących powinny być chronione tajemnicą; oraz
 - c) ustawodawca powinien zapewnić gwarantowi depozytów niezbędne uprawnienia, środki i dostęp do informacji dla realizowania przez niego zadań wynikających z administrowania takim systemem.
7. W przypadku, gdy środki, którymi dysponuje gwarant depozytów, są przeznaczone lub udostępnione innym członkom sieci bezpieczeństwa na potrzeby ochrony interesów deponentów i/lub uporządkowanej likwidacji banków, okoliczności te są jasno określone, jawne i znane bankom uczestniczącym. Gwarant depozytów ma dostęp do informacji umożliwiającej:
 - a) ocenę wykorzystania przekazanych środków;
 - b) dochodzenie zwrotu wydatkowanych środków z aktywów likwidowanego banku lub z jego masy spadkowej;
 - c) ograniczenie kosztów likwidacji lub wypłaty środków gwarantowanych do takiej wysokości, jakie by gwarant depozytów poniósł, gdyby nie przeprowadził takiej interwencji lub likwidacji.

Grupa VII. Poziom świadomości społecznej

Zasada 12 – Poziom świadomości społecznej

W celu zapewnienia efektywności funkcjonowania systemu gwarantowania depozytów należy na bieżąco informować opinię publiczną o korzyściach i ograniczeniach związanych z systemem gwarantowania depozytów.

Kryteria zasadnicze oceny zgodności z zasadą 12:

1. Gwarant depozytów jest odpowiedzialny za stałe propagowanie wiedzy na temat systemu gwarantowania depozytów oraz zasad jego funkcjonowania, w tym przedstawia korzyści z istnienia systemu i obowiązujące ograniczenia.
2. Cele programu budowania świadomości społecznej są jasno określone i zgodne z celami wyznaczonymi systemowi gwarantowania depozytów oraz odpowiadają funkcjom realizowanym przez instytucję gwarancyjną.
3. Program budowania świadomości społecznej zawiera informacje o następujących kwestiach:
 - a) instrumentach finansowych, które są i które nie są objęte gwarantowaniem depozytów (na przykład, czy system gwarantuje depozyty zagraniczne);
 - b) instytucjach finansowych przyjmujących depozyty objęte ochroną gwarancyjną i jak można je zidentyfikować;
 - c) limitach ochrony gwarancyjnej depozytów oraz wielkości potencjalnych strat z tytułu depozytów przewyższających te limity; oraz
 - d) procesie realizacji wypłat sum gwarantowanych – jak, kiedy i gdzie deponenti mogą zgłaszać wnioski i odbierać wypłaty w przypadku upadłości banku.
4. Istnieje skuteczny program awaryjny w zakresie budowania świadomości społecznej, przewidujący wiele scenariuszy oraz uwzględniający, zależnie od potrzeb, współpracę i koordynację z pozostałymi uczestnikami sieci bezpieczeństwa.
5. Gwarant depozytów ściśle i na bieżąco współpracuje z bankami uczestniczącymi oraz innymi uczestnikami sieci bezpieczeństwa w celu zapewnienia spójności podawanych informacji i uzyskania efektu synergii.
6. Gwarant depozytów zleca lub sam dokonuje regularnej oceny efektywności całego programu lub podejmowanych działań w zakresie wzmocnienia świadomości społecznej.

Kryterium dodatkowe zgodności z zasadą 12:

1. Program budowania świadomości społecznej został opracowany na potrzeby jasno określonej grupy odbiorców i wykorzystuje wiele narzędzi komunikacyjnych. Pożądaný stopień zaistnienia w świadomości grupy odbiorców jest głównym czynnikiem uwzględnianym przy ustalaniu wysokości budżetu na realizację tego programu.

Grupa VIII. Wybrane zagadnienia prawne

Zasada 13 – *Ochrona prawna*

Gwarant depozytów oraz osoby pracujące na rzecz gwaranta depozytów powinny być objęte ochroną przed postępowaniami sądowymi z tytułu decyzji i dzia-

łań podejmowanych w dobrej wierze w ramach realizacji powierzonych im zadań. Osoby te powinny jednak działać odpowiedzialnie i unikać sytuacji wystąpienia konfliktu interesów oraz przestrzegać zasad właściwego postępowania. Ochrona prawna powinna być zdefiniowana w prawodawstwie i procedurach administracyjnych. Pod określonymi warunkami ochrona ta powinna obejmować również koszty obsługi prawnej tych osób.

Kryteria zasadnicze oceny zgodności z zasadą 13:

1. Gwarant depozytów oraz osoby pracujące na rzecz instytucji gwarantującej depozyty są objęte ochroną przed postępowaniami sądowymi z tytułu decyzji i działań podejmowanych w dobrej wierze w ramach realizacji powierzonych im zadań.
2. Osoby fizyczne są zobowiązane do przestrzegania zasad dotyczących unikania konfliktu interesów oraz zasad postępowania etycznego, co ma zagwarantować, że będą odpowiedzialne za podejmowane przez siebie działania.
3. Ochrona prawna jest zdefiniowana ustawowo i w procedurach administracyjnych. Pod określonymi warunkami ochrona ta obejmuje koszty obsługi prawnej tych osób.

Kryterium dodatkowe zgodności z zasadą 13:

1. Środki ochrony prawnej nie ograniczają prawa deponentów, innych osób prywatnych zgłaszających roszczenia, ani banków uczestniczących do uzasadnionego kwestionowania działań i zaniechań gwaranta depozytów w ramach procedur kontroli publicznej lub administracyjnej (na przykład na drodze cywilnej).

Zasada 14 – *Relacje z podmiotami odpowiedzialnymi w przypadku upadłości banku*

Gwarant depozytów lub inny stosowny organ powinien być upoważniony do dochodzenia na drodze prawnej odszkodowania od podmiotów odpowiedzialnych za doprowadzenie do upadłości banku.

Kryteria zasadnicze oceny zgodności z zasadą 14:

1. Działania osób odpowiedzialnych lub tych, które przyczyniły się do upadłości banku (na przykład kierownictwo, dyrektorzy, audytorzy, osoby dokonujące wyceny aktywów) podlegają postępowaniu sprawdzającemu dokonywanemu przez gwaranta depozytów lub inny kompetentny organ państwowy. Badanie działań takich osób może być przeprowadzone przez jeden lub kilka spośród następujących podmiotów: gwaranta depozytów, organ nadzoru lub organ regulacyjny, organy ścigania lub organy śledcze, organ branżowy lub dyscyplinarny.
2. Podmioty uznane za winne upadłości danego banku będą podlegały stosownym sankcjom i/lub zostaną zobowiązane do zadośćuczynienia. Sankcje lub zadość-

uczynienie mogą mieć charakter środków dyscyplinarnych osobistych lub służbowych (w tym w formie grzywny lub innej kary), postępowania karnego lub postępowania z powództwa cywilnego o odszkodowanie.

Grupa IX. Postępowanie w sytuacji zagrożenia upadłością

Zasada 15 – Wczesne wykrywanie, szybka interwencja i likwidacja

Gwarant depozytów powinien być elementem składowym sieci bezpieczeństwa systemu finansowego, która zapewnia wczesne wykrywanie zagrożeń, szybką interwencję i uporządkowaną likwidację zagrożonych banków. Ustalenie, kiedy dany bank znajduje się lub może się znaleźć w poważnych trudnościach finansowych, powinno następować wcześnie, na podstawie analizy odpowiednio zdefiniowanych kryteriów. Dokonują jej uczestnicy sieci bezpieczeństwa dysponujący niezależnością operacyjną i formalnym uprawnieniem do działania.

Kryteria zasadnicze oceny zgodności z zasadą 15:

1. Gwarant depozytów jest elementem składowym sieci bezpieczeństwa systemu finansowego, która zapewnia wczesne wykrywanie i szybką likwidację niewypłacalnych banków (w ramach uporządkowanego postępowania likwidacyjnego).
2. Ramy uporządkowanego postępowania likwidacyjnego są określone ustawowo lub na podstawie innych regulacji prawnych i zapewniają wczesne wykrywanie zagrożeń, szybką interwencję i likwidację zagrożonych banków. Ramy uporządkowanego postępowania likwidacyjnego chronią przed działaniami prawnymi zmierzającymi do cofnięcia podjętych wcześniej decyzji w odniesieniu do postępowań naprawczych, interwencji i likwidacji zagrożonych banków.
3. Uczestnicy sieci bezpieczeństwa mają swobodę operacyjną i uprawnienia do realizowania powierzonych im zadań w ramach systemu uporządkowanej likwidacji banków. Istnieje również jasno sprecyzowany mechanizm wczesnego reagowania (w tym narzędzia służące temu procesowi), zapewniający niezwłoczne podjęcie uporządkowanych działań likwidacyjnych wobec niewypłacalnego banku przez upoważnione do tego podmioty.
4. Ramy uporządkowanej likwidacji zawierają zestaw kryteriów stosowanych do identyfikacji banków zagrożonych lub znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej. Analiza tych kryteriów jest podstawą do podjęcia określonych działań naprawczych, ograniczających prawdopodobieństwo wystąpienia upadłości banku i uruchomienia procesu likwidacji. Działania te powinny ograniczyć straty funduszu gwarantowania depozytów.
 - a) kryteria te są jasno określone ustawowo lub w innych regulacjach oraz zrozumiałe dla banków i ich interesariuszy; oraz

- b) kryteria te będą dostosowane do specyfiki poszczególnych krajów i między innymi powinny brać pod uwagę wielkość kapitałów poszczególnych banków, ich płynność, jakość aktywów oraz inne czynniki.

Kryterium dodatkowe zgodności z zasadą 15:

1. Funkcjonuje mechanizm oceny, który weryfikuje decyzje podjęte w ramach wczesnego wykrywania i uporządkowanej likwidacji niewypłacalnych banków.

Zasada 16 – Skuteczny proces uporządkowanej likwidacji banków

Skuteczny proces uporządkowanej likwidacji banków powinien spełniać następujące warunki: umożliwiać gwarantowi depozytów realizację jego zobowiązań, w tym dokonania szybkiej i prawidłowej wypłaty na rzecz deponentów, zmniejszać koszty likwidacji i ograniczać zakłócenia w funkcjonowaniu rynków; zwiększać kwoty odzyskane z aktywów; oraz wzmacniać dyscyplinę poprzez kroki prawne w przypadkach stwierdzonego niedbalstwa lub innych uchybień. Ponadto, gwarant depozytów lub inny uczestnik sieci bezpieczeństwa systemu finansowego powinien mieć prawo ustanowienia elastycznego mechanizmu umożliwiającego utrzymanie podstawowych funkcji banku poprzez ułatwienie przejścia przez odpowiedni podmiot aktywów i pasywów upadłego banku (np. zapewnienie deponentom stałego dostępu do środków pieniężnych oraz utrzymanie systemu rozliczania i rozrachunku transakcji).

Kryteria zasadnicze oceny zgodności z zasadą 16:

1. Krajowy porządek prawny zapewnia efektywne i sprawne funkcjonowanie ram uporządkowanej likwidacji, umożliwiającej oprócz likwidacji banku wypłatę środków gwarantowanych lub ich transfer oraz podjęcie działań przez likwidatora.
2. Mandat gwaranta depozytów lub innego uczestnika sieci bezpieczeństwa finansowego umożliwia przeprowadzenie procesu uporządkowanej likwidacji dowolnej wielkości banku.
3. Postępowanie likwidacyjne wobec banku i ochrona deponentów nie ograniczają się jedynie do wypłaty sum gwarantowanych. Gwarant depozytów lub inny uczestnik sieci bezpieczeństwa dysponuje narzędziami mającymi na celu utrzymanie podstawowych funkcji banku, transfer rachunków lub aktywów/funkcji biznesowych i/lub utrzymanie ciągłości realizacji usług bankowych.
4. Jeżeli w danym kraju za różne działania w zakresie uporządkowanej likwidacji odpowiada więcej niż jeden uczestnik sieci bezpieczeństwa, rola i zadania każdego z nich są jasno określone i formalnie sprecyzowane.
5. Procedury naprawczo-likwidacyjne zapewniają elastyczną realizację tego procesu po kosztach niższych niż prawdopodobne koszty wypłat sum gwarantowanych deponentów w przypadku likwidacji banku.

6. Gwarant depozytów lub inny uczestnik sieci bezpieczeństwa dysponuje jasną i ugruntowaną metodyką transferu depozytów do banków o lepszej kondycji finansowej.
7. Procedury uporządkowanej likwidacji wyraźnie stanowią, że straty ponoszą w pierwszej kolejności akcjonariusze banku.

Grupa X. Wypłata środków gwarantowanych deponentom i windykacja

Zasada 17 – Wypłata środków gwarantowanych deponentom

System gwarantowania depozytów powinien zapewniać deponentom sprawny dostęp do ubezpieczonych środków. Z tego względu gwarant depozytów powinien być z należyтым wyprzedzeniem informowany o sytuacji, w której może być konieczna wypłata środków gwarantowanych oraz z wyprzedzeniem posiadać dostęp do informacji na temat deponentów. Deponenci powinni mieć określone w przepisach prawo do uzyskania zwrotu środków gwarantowanych do wysokości limitu ochrony gwarancyjnej. Powinni mieć również zagwarantowany dostęp do informacji na temat zasad i terminu wypłaty środków przez gwaranta depozytów, czasu, w jakim będą dokonywane wypłaty, zasad ewentualnych płatności zaliczkowych lub w ratach oraz o wysokości stosowanego limitu ochrony gwarancyjnej.

Kryteria zasadnicze oceny zgodności z zasadą 17:

1. Gwarant depozytów ma możliwość dokonania sprawnej wypłaty środków gwarantowanych na rzecz deponentów niezwłocznie po uruchomieniu procedury na mocy ustawy, umowy lub decyzji właściwego organu.
2. Horyzont czasowy przewidziany na realizację procesu wypłaty środków gwarantowanych jest wyraźnie określony i podany do wiadomości publicznej. Ma być on zgodny z celami wyznaczonymi systemowi gwarantowania depozytów oraz umacniać zaufanie społeczne i stabilność finansową.
 - a) po upadłości banku deponenci są powiadamiani o warunkach i terminie rozpoczęcia i zakończenia procedury wypłaty środków gwarantowanych przez gwaranta depozytów;
 - b) do publicznej wiadomości podawane są informacje o limitach i zakresie ochrony depozytów oraz o tym, czy płatności będą dokonywane zaliczkowe lub w ratach; oraz
 - c) w przypadku rachunku oprocentowanego gwarant depozytów zwróci deponentowi, zgodnie z postanowieniami umowy, zapisów ustawowych lub innych regulacji, odsetki narosłe co najmniej do dnia, w którym powstał obowiązek wypłaty środków gwarantowanych.

3. Na potrzeby sprawnej realizacji wypłat środków gwarantowanych na rzecz deponentów, gwarant depozytów powinien mieć zapewniony:
 - a) dostęp do niezbędnych danych, w tym ewidencji rachunków depozytowych, aby przygotować realizację wypłaty środków gwarantowanych na rzecz deponentów niezwłocznie po tym, jak nadzorca uzna, że występuje duże prawdopodobieństwo wystąpienia niewypłacalności;
 - b) prawo do uprzedniego zweryfikowania z własnej inicjatywy (lub na wniosek organu nadzoru) ewidencji deponentów prowadzonej przez banki w celu upewnienia się o rzetelności danych i skrócenia czasu koniecznego do przeliczenia i zweryfikowania wniosków deponentów;
 - c) katalog co najmniej kilku metod realizacji wypłat gwarancyjnych na rzecz deponentów; oraz
 - d) dostęp do odpowiedniego i wiarygodnego źródła finansowania (np. fundusz rezerwowy, Ministerstwo Finansów, bank centralny) w celu wywiązania się ze swych zobowiązań w ustalonym terminie.
4. Gwarant depozytów dysponuje odpowiednimi zasobami do terminowej realizacji procesu wypłaty środków gwarantowanych, w tym między innymi:
 - a) odpowiednim zapleczem informatycznym; oraz
 - b) odpowiednim personelem (własnym lub wykonawcami zewnętrznymi).
5. W sytuacji, gdy mogą wystąpić opóźnienia w wypłacie środków gwarantowanych, gwarant depozytów jest uprawniony do dokonywania płatności zaliczkowych lub w ratach.

Kryteria dodatkowe zgodności z zasadą 17:

1. Gwarant depozytów ma awaryjne plany ciągłości działania oraz regularnie przeprowadza ich planowe kontrole.
2. Proces wypłaty sum gwarantowanych podlega badaniu przez niezależnego audytora lub inny niezależny organ.

Zasada 18 – Windykacja

Gwarant depozytów powinien mieć udział w korzyściach z windykacji z majątku likwidowanego banku. Przy zarządzaniu aktywami likwidowanego banku i w procesie windykacji (przez gwaranta depozytów lub inny podmiot realizujący tę funkcję) należy kierować się względami komercyjnymi oraz korzyściami ekonomicznymi.

Kryteria zasadnicze oceny zgodności z zasadą 18:

1. Ustawa lub inne regulacje prawne jasno określają rolę, jaką odgrywa gwarant depozytów w procesie windykacji z majątku likwidowanego banku. Gwarant dąży do maksymalizacji korzyści z tego procesu na zasadzie komercyjnej.

2. Gwarant depozytów ma udział w korzyściach z windykacji likwidowanego banku będącego członkiem systemu gwarantowania depozytów. Gwarant ma status wierzyciela likwidowanego banku w związku z poniesionymi przez niego stratami i kosztami. Gwarant otrzymuje odzyskane środki bezpośrednio z majątku tego banku.
3. Gwarant depozytów ma takie same lub podobne prawa lub status wierzyciela jak deponenti w odniesieniu do majątku likwidowanego banku oraz ma dostęp do informacji niezbędnych do zgłaszania i dochodzenia roszczeń z tego majątku. Gwarant depozytów ma zapewniony odpowiedni wpływ na proces zaspokajania roszczeń z tego majątku.
4. W przypadku, gdy oprócz statusu wierzyciela gwarant depozytów pełni również funkcję syndyka/likwidatora/kuratora likwidowanego banku lub części jego majątku, wówczas:
 - a) ustawa lub inne regulacje jasno określają rolę, jaką gwarant depozytów odgrywa w procesie zarządzania aktywami i windykacji; oraz
 - b) realizowane przez gwaranta strategie zarządzania aktywami i windykacji uwzględniają takie czynniki, jak: jakość aktywów, warunki rynkowe, opinie ekspertów oraz wszelkie wymogi prawne.
5. Przy ustalaniu strategii zarządzania aktywami i windykacji należy przypisać właściwą pozycję wszystkim wierzycielom. Strategia taka powinna godzić często rozbieżne oczekiwania stron windykacji, co zapewni jak najwyższą wartość i jak najszybszy dostęp do windykowanych środków.

Kryterium dodatkowe zgodności z zasadą 18:

1. Gwarant depozytów powinien być uprawniony do członkostwa w Komitecie Wierzycieli w celu monitorowania procesu likwidacji banku, podobnie jak ma to zwyczajowo miejsce w przypadku ubezpieczonych deponentów.

PODSUMOWANIE

Wprowadzenie w życie w danym kraju przedstawionych powyżej zasad efektywnego gwarantowania depozytów uzależnione jest od wielu czynników zewnętrznych oraz warunków zastanych, na które kierownictwo instytucji gwarantującej depozyty nie ma wpływu. Wymienić tutaj należy:

- ❖ stan gospodarki i sektora bankowego danego kraju,
- ❖ poziom przestrzegania zasad ładu korporacyjnego w innych instytucjach sieci bezpieczeństwa finansowego,
- ❖ stan obowiązujących regulacji ostrożnościowych,
- ❖ jakość nadzoru bankowego,
- ❖ poziom rozwoju systemu prawnego, księgowego i komunikacji społecznej.

Ocena, czy instytucja gwarancyjna działa zgodnie z zasadami efektywnego gwarantowania depozytów, powinna zatem być poprzedzona analizą czynników zewnętrznych oraz warunków zastanych. Wykazane w czasie oceny luki prawne i niedociągnięcia organizacyjne będą mogły zostać skorygowane w ramach reformy systemu gwarantowania depozytów.

Dysponując gotowym zestawem rekomendacji oraz metodyką oceny stosowania zasad, na podstawie których powinny być budowane efektywne systemy gwarantowania depozytów, byłoby wskazane dokonać w najbliższym czasie samooceny stanu obowiązującego w Polsce. Ocena taka umożliwiłaby zidentyfikowanie ewentualnych niedostosowań i dałaby czas na dokonanie zmian organizacyjnych i prawnych przed oceną zewnętrzną, którą w przyszłości przeprowadzą w Polsce międzynarodowe instytucje finansowe.

Metodyka oceny zgodności z Zasadami Efektywnego Gwarantowania Depozytów będzie wykorzystywana przy samoocenie, dokonywanej przez poszczególne systemy gwarancyjne, jak również przez MFW i Bank Światowy przy okresowej ocenie stabilności sektora finansowego (Financial Sector Assessment Program – FSAP). Z metodyki mają także korzystać międzynarodowe zrzeszenia gwarantów depozytów (IADI, EFDI) w trakcie przyszłych przeglądów funkcjonowania instytucji członkowskich. Dokument ten będzie zatem miał duże znaczenie nie tylko dla przyszłej oceny funkcjonowania instytucji gwarantujących depozyty na całym świecie. Kierownictwo IADI zakłada, że metodyka będzie dopełnieniem oceny stosowania dobrych praktyk nadzorczych i przyczyni się do wzmocnienia roli systemów gwarantowania depozytów w poszczególnych krajach oraz w światowym systemie finansowym.

Metodyka ma umożliwić zidentyfikowanie mocnych stron danego systemu gwarantowania depozytów, a także charakter i skalę jego słabości. Proces oceny powinien ułatwić podmiotom gwarantującym depozyty oraz instytucjom nadzorującym ich działanie odpowiedź na pytanie, w jakim stopniu dany system realizuje postawione przed nim cele. Ocena może również pomóc we wprowadzaniu ewentualnych usprawnień do systemów gwarantowania depozytów oraz do sieci bezpieczeństwa finansowego.

Bibliografia

Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems, IADI, Basel 2009: www.iadi.org/index.html

Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems – A methodology for compliance assessment, IADI, Basel, 2011: www.iadi.org/docs

General Guidance to Promote Effective Relationships Among Safety-Net Participants, Basel 2006: www.iadi.org/docs

Governance of Deposit Insurance Systems, IADI, Basel, 2009: www.iadi.org/docs

Ongoing and Recent Work Relevant to Sound Financial Systems, FSB, Basel, 2010: www.financialstabilityboard.org/publications

*Jarosław Beldowski**
*Jarosław Kantorowicz***

NOWA PROPOZYCJA HARMONIZACJI SYSTEMU GWARANCJI DEPOZYTÓW W UNII EUROPEJSKIEJ

– uwagi na tle projektu dyrektywy z 12 lipca 2010 r. ***

WSTĘP

Po blisko ćwierćwieczu od pierwszej regulacji na obszarze Wspólnot Europejskich (dalej WE)¹ została przedstawiona nowa propozycja harmonizacji systemu

* Jarosław Beldowski jest doktorantem na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego oraz asystentem naukowym w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie, a także pracownikiem Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego. Poglądy przedstawione w artykule są poglądami autora i nie wyrażają oficjalnego stanowiska instytucji, w których jest zatrudniony.

** Jarosław Kantorowicz jest magistrem ekonomii (SGH). Współpracuje z Fundacją FOR oraz francuskim think-tankiem IREF.

*** Autorzy pragną podziękować panom Damianowi Jaworskiemu, Dominikowi Prokopowi i Adamowi Płocińskiemu za cenne uwagi, jakie zgłosili w trakcie pisania artykułu.

¹ Proces integracji politycznej krajów zachodnich na kontynencie europejskim rozpoczął się wraz z ustanowieniem w 1952 r. Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS), co zostało dalej pogłębione wraz z rozpoczęciem działania w 1958 r. Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej. Wspólnoty te zostały formalnie zunifikowane 1 lipca 1967 r., a następnie 1 listopada 1993 r. została wprowadzona Unia Europejska. Ta ostatnia obejmuje dwa zakresy o różnym charakterze prawnym: dwie Wspólnoty Europejskie, tj. Wspólnotę Europejską i Euratom jako tzw. I filar UE (kompetencje EWWiS zostały przejęte przez Wspólnoty z chwilą wygaśnięcia traktatu paryskiego 23 lipca 2002 r.) oraz polityki i formy współpracy, w szczególności Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa (II filar UE) oraz Współpracę

gwarancji depozytów w Unii Europejskiej (dalej UE)². W założeniu propozycja ta ma zbliżyć funkcjonujące systemy i stworzyć z czasem jeden, wspólny dla krajów UE system gwarantowania depozytów (dalej SGD). Podstawowym narzędziem w realizacji tego celu ma być projekt dyrektywy, który obecnie stanowi przedmiot dyskusji na forum Parlamentu Europejskiego oraz Rady UE. Celem niniejszego artykułu jest krótkie przedstawienie stanu SGD w państwach członkowskich UE wraz z omówieniem dotychczasowych wysiłków ze strony UE w zakresie jego harmonizacji (I), przedstawienie najistotniejszych propozycji w projekcie dyrektywy (II), a także dokonanie wstępnej oceny wybranych jej aspektów, zważywszy na kontrowersję, jakie wzbudzają od chwili ogłoszenia (III).

1. ZABEZPIECZENIE DEPOZYTÓW W UNII EUROPEJSKIEJ

Pierwszy system gwarantowania depozytów (SGD) wprowadzono na terenie obecnej UE już w latach 20. XX w. Pionierem była ówczesna Czechosłowacja³, która wyprzedziła inne sformalizowane systemy o ponad cztery dekady. Dopiero bowiem w latach 60. i 70. ubiegłego wieku SGD zainicjowano w Belgii, Finlandii, Niemczech, Włoszech⁴. Z kolei na pierwszą rekomendację Komisji Europejskiej (da-

Policji i Współpracę Sądową w Sprawach Karnych (filar III UE). Szerzej P. Craig, G. de Búrca, *EU Law*, Oxford 2008, s. 108–126. Szerzej na temat procesu integracji europejskiej zob. C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 2000, s. 28–73.

² Pojęcie „harmonizacja” jest nieostre i niejednolicie ujmowane w polskiej literaturze poświęconej UE. Z jednej strony uznaje się, że jest to specjalny tryb scalania lub powiązania i zbliżania systemów prawnych w UE (C. Mik, *Europejskie...*, *op. cit.*, s. 594), a z drugiej uważa się, iż to pojęcie zamiennie używane ze zwrotem „zbliżanie przepisów prawnych państw członkowskich” (M. Ahlt, M. Szpunar, *Prawo europejskie*, Warszawa 2005, s. 248). Jest to dopuszczalne, w przeciwieństwie do „koordynacji”, która wiąże się z powiązaniem systemów prawnych bez ich ujednoczenia lub harmonizacji, np. w drodze klauzul wzajemnego uznania. W zależności od użytego instrumentu harmonizacji na poziomie UE w literaturze wyróżnia się harmonizację twardą i miękką. Ta pierwsza oznacza wprowadzenie wspólnych standardów prawnych odnoszących się do krajowych stosunków prawnych najczęściej w formie dyrektywy. Natomiast harmonizacja miękka obejmuje rekomendowanie państwom członkowskim standardów prawnych i najczęściej jest realizowana w formie zalecenia, które może również oddziaływać na obowiązujące praktyki i zwyczaje. W UE wyróżnia się także harmonizację minimalną, która jest przeciwieństwem harmonizacji zupełnej (całkowitej). Ta ostatnia określa, co w krajowych porządkach prawnych jest dozwolone, a co nie, nie pozostawiając zbytniego marginesu swobody państwom członkowskim w jej wprowadzeniu. Obok tych skrajnych sposobów harmonizacji wyróżnia się jeszcze harmonizację częściową *sensu largo*, która obejmuje harmonizację częściową *sensu stricte*, opcjonalną i alternatywną (B. Kurcz, *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej i ich implementacja do prawa krajowego*, Kraków 2004, s. 82–107).

³ R. Litan, *What should banks do?*, The Brookings Institution, Waszyngton 1997, s. 26.

⁴ A. Demirgüç-Kunt, E. Kane, L. Laeven, *Adoption and Design of Deposit Insurance*, [w:] A. Demirgüç-Kunt, E. Kane, L. Laeven, *Deposit Insurance around the World – A Comprehensive Database*, World Bank Policy Research Working Paper, Waszyngton 2005, s. 34–38.

lej KE) dotyczącą SGD dla państw członkowskich trzeba było czekać do II połowy lat 80. XX w.⁵ Krajom, w których już działały takie systemy, zalecano m.in. zabezpieczenie wkładów, zwłaszcza tych deponentów, którzy nie mieli możliwości oceny kondycji finansowej instytucji kredytowej, w szczególności deponentów detalicznych⁶. Rekomendowano także wprowadzenie przejrzystych przepisów dotyczących procedury wypłaty utraconych depozytów jak i też rozgraniczenie działań SGD przed likwidacją oraz po likwidacji instytucji kredytowej. Natomiast w przypadku krajów niemających takich systemów zalecano ich wprowadzenie do 1 stycznia 1990 r.⁷ Rekomendacja nie miała jednak charakteru wiążącego, a jej ogólnikowość spowodowała, że nowo powstałe SGD wykazywały dużą różnorodność względem już istniejących⁸.

Drugą inicjatywą europejską dotyczącą SGD była dyrektywa 94/19/WE⁹. Jej celem była częściowa harmonizacja SGD oraz zwiększenie zaufania do sektora bankowego. Ustalono w niej minimalny zakres gwarantowania depozytów na poziomie 20 tys. ECU¹⁰, umożliwiając jednocześnie wprowadzenie koasekuracji¹¹. Został

⁵ W 1986 r. do ówczesnych Wspólnot Europejskich należało 12 członków, z których Belgia, RFN, Hiszpania, Francja, Holandia i Wielka Brytania posiadały SGD. Natomiast Włochy, Irlandia oraz Portugalia były na etapie ich wprowadzania, w przeciwieństwie do Danii, Grecji oraz Luksemburga, które nie miały nawet takich planów.

⁶ Pojęcie instytucji kredytowej występuje w prawie UE, np. zgodnie z Dyrektywą 2000/28/WE z 18 września 2000 r. zmieniającą dyrektywę 2000/12/WE odnoszącą się do podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej przez instytucje kredytowe z 20 marca 2000 r. (Dz.Urz. WE L 375 z 27.10.2000 r., s. 341–342) instytucja kredytowa to „przedsiębiorstwo, którego działalność polega na przyjmowaniu depozytów lub innych funduszy podlegających zwrotowi od ludności oraz na przyznawaniu kredytów na swój własny rachunek; lub instytucja pieniądza elektronicznego w rozumieniu dyrektywy 2000/46/WE Parlamentu Europejskiego oraz Rady z 18 września 2000 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje pieniądza elektronicznego oraz nadzoru ostrożnościowego nad ich działalnością”. Pojęcie to zostało przeniesione do polskiego prawa bankowego. Zgodnie z art. 4 pkt 17 Ustawy o prawie bankowym (Dz.U. z 29 sierpnia 1997 r., Nr 140 poz. 939 z późn. zm.) jest to: „podmiot mający siedzibę za granicą Rzeczypospolitej Polskiej na terenie jednego z państw członkowskich Unii Europejskiej, prowadzący we własnym imieniu i na własny rachunek, na podstawie zezwolenia właściwych władz nadzorczych, działalność polegającą na przyjmowaniu depozytów lub innych środków powierzonych pod jakimkolwiek tytułem zwrotnym i udzielaniu kredytów lub na wydawaniu pieniądza elektronicznego”. W dalszej części artykułu używamy pojęcia instytucji kredytowej zgodnie z pierwszym znaczeniem.

⁷ Szerzej nt. rekomendacji: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31987H0063:EN:HTML>, 25.01.2011 r.

⁸ B. Bernet, S. Walter, *Design, Structure and Implementation of a Modern Deposit Insurance Scheme*, SUERF – The European Money and Finance Forum, Wiedeń 2009, s. 11–12.

⁹ Dz.Urz. WE L 135 z 31.05.1994 r., s. 5–14.

¹⁰ ECU to jednostka rozliczeniowa w Europejskim Systemie Monetarnym używana w latach 1979–1998. Została zastąpiona z początkiem 1999 r. przez euro (1 ECU = 1 EUR).

¹¹ Koasekuracja oznacza niepełną ochronę wkładów, która polega na tym, że SGD wypłaca ustaloną część wartości gwarantowanego depozytu, zaś deponent ponosi ryzyko utraty pozostałej

ustalony także trzymiesięczny limit czasu na wypłatę utraconych środków (w szczególnych przypadkach okres ten mógł zostać wydłużony o kolejne pół roku – dwa razy po trzy miesiące). Ponadto ujednoczono siatkę pojęciową, w tym wprowadzono m.in. definicje depozytu, rachunku wspólnego, instytucji kredytowej, a także stworzono listę depozytów i innych instrumentów finansowych wyłączonych spod SGD. Co więcej, uregulowano procedury gwarancyjne instytucji kredytowych mających siedziby w państwach członkowskich i posiadających oddziały w innych. Dyrektywa regulowała również działalność instytucji kredytowych spoza UE. Ich oddziały mogły przystąpić do SGD w krajach przyjmujących WE, gdy oferowany przez nie poziom gwarancji depozytów był niższy niż 20 tys. euro. Krajom członkowskim pozostawiono jednak dużo swobody w doborze i wprowadzaniu poszczególnych rozwiązań instytucjonalnych¹².

Swoboda ta spowodowała jednak, że pod koniec 2010 r. można było odnotować blisko 40 różnych systemów gwarancyjnych¹³. Wśród podstawowych różnic instytucjonalnych SGD w krajach UE można wskazać m.in. zakres uprawnień, poziom gwarancji i rodzaj zabezpieczonych depozytów, sposób finansowania oraz administrowania systemem.

Ze względu na powyższe różnice w rozwiązaniach instytucjonalnych SGD uważa się za najbardziej niezharmonizowane ogniwo sieci bezpieczeństwa finansowego¹⁴, co bez wątpienia doprowadziło w 2006 r. do dyskusji zainicjowanej przez KE na temat modernizacji i szerszej harmonizacji SGD w krajach członkowskich UE. Jednak dopiero wydarzenia z lat 2007–2008 (początek światowego kryzysu gospodarczego i napięcia w sektorze bankowym) uruchomiły działania zmierzające do istotniejszych zmian w tym zakresie, w tym dążenia do harmonizacji rozwiązań instytucjonalnych w ramach SGD w granicach UE¹⁵. W marcu 2009 r. przyjęto dyrektywę 2009/14/WE

jego części. W ten sposób poprzez podział ryzyka pomiędzy deponenta i system gwarancyjny, koasekuracja może wzmacniać dyscyplinę rynkową oraz daje bodźce do monitorowania kondycji finansowej banków (G. Garcia, *Deposit Insurance. Actual and Good Practices*, International Monetary Fund, Waszyngton 2000, s. 14). Dyrektywa z 1994 r. ograniczała koasekurację do 10% wartości depozytu. W praktyce jednak wprowadzono dwa rozwiązania: gwarancjami obejmowano jedynie ustaloną część wartości depozytu, np. 90 proc., lub też obejmowano go pełnymi gwarancjami do określonej kwoty, a gwarantowanie pozostałej części depozytu miało charakter częściowy (A. Pawlikowski, *Zróżnicowanie systemów gwarantowania depozytów. Analiza różnych wariantów rozwiązań*, „Bank i Kredyt” Nr 10, Warszawa 2004, s. 13).

¹² Dyrektywa dostępna jest na stronie internetowej <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31994L0019:EN:HTML>, 25.01.2011 r.

¹³ A. Pawlikowski, *Zróżnicowanie...*, *op. cit.*, s. 5.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ O potrzebie modernizacji SGD wskazywano również w literaturze m.in. w R. Ayadi, R. Lastra, *Proposals for reforming deposit guarantee schemes in Europe*, [w:] R. Ayadi, F. Lierman, M. Balling (red.), *Crisis management at cross-roads. Challenges facing cross-border financial institutions at the EU level*, SUERF – The European Money and Finance Forum, SUERF Study 2010/1, Wiedeń 2010, s. 91–105.

Tabela 1. Podstawowe różnice instytucjonalne SGD w Unii Europejskiej

Obszar	Zakres zróżnicowania
Uprawnienia SGD	Systemy gwarancyjne można podzielić na dwie grupy, tj. systemy o wąskim (ang. <i>paybox</i>) ^a i szerokim zakresie uprawnień (ang. <i>riskminimizer</i>) ^b . Określenie funkcji i zakresu działań funduszu gwarancyjnego jest ważne do zrozumienia roli, jaką odgrywa on w zabezpieczeniu rynków finansowych. Zakres działalności systemu determinuje także strukturę organizacyjną funduszu, np. liczbę zatrudnionych pracowników. SGD działający na zasadzie <i>paybox</i> występuje np. w Belgii, Czechach, Holandii, Irlandii i Wielkiej Brytanii. Z kolei Francja, Hiszpania, Polska, Węgry i Włochy mają SGD o szerszym zakresie uprawnień ^c .
Zakres gwarancji	Zróżnicowanie w zakresie gwarantowania depozytów w państwach członkowskich UE odnosi się przede wszystkim do kategorii zabezpieczanych depozytów (wykluczeń z gwarantowania depozytów) oraz limitów wysokości gwarancji. Do instrumentów obowiązkowo wykluczonych z gwarancji należą np. depozyty międzybankowe, instrumenty mające charakter funduszy własnych oraz wkłady pochodzące z transakcji związanych z praniem pieniędzy. Dodatkowo dyrektywa z 1994 r. nakłada na kraje UE obowiązek zabezpieczenia depozytów zdenominowanych w walutach państw członkowskich. Obowiązek ten nie dotyczy jednak depozytów w walutach krajów spoza UE. W niektórych krajach gwarancjom nie podlegają także depozyty zbyt wysoko oprocentowane, np. na Węgrzech, jak i depozyty anonimowe, np. we Francji ^d .
Finansowanie SGD	Wyróżnia się dwa podstawowe sposoby finansowania funduszu: <i>ex-ante</i> oraz <i>ex-post</i> . Pierwszy z nich zakłada gromadzenie środków z wyprzedzeniem, tzn. w funduszu gromadzone są środki niezależnie od kondycji sektora bankowego, co sprawia, że fundusz posiada fizyczne wkłady, którymi zarządza i z których wypłaca odszkodowania. Drugi sposób finansowania – <i>ex-post</i> realizuje się po zaistnieniu określonej sytuacji, gdy występuje potrzeba wypłaty depozytów klientom upadłych banków. Taki fundusz ma minimalny budżet, który pokrywa przede wszystkim wydatki administracyjne ^e . Obecnie w 21 krajach UE składki do SGD płacone są regularnie i z wyprzedzeniem (<i>ex-ante</i>) tak, jak zakłada nowa dyrektywa. Jednak w sześciu krajach członkowskich wpłaty do funduszu następują tylko w sytuacji upadku banku (<i>ex-post</i>). Finansowanie <i>ex-post</i> stosuje się m.in. w Holandii, Luksemburgu, Słowenii czy we Włoszech. Bankowy Fundusz Gwarancyjny działający w Polsce wprowadził mieszany sposób finansowania, podobny jak w Wielkiej Brytanii ^f .
Administrowanie SGD	Systemy gwarancyjne zróżnicowane są także pod względem administrowania funduszem, co w dużej mierze zależy od sposobu powołania funduszu, tzn. czy został powołany decyzją na szczeblu państwowym,

Obszar	Zakres zróżnicowania
Administrowanie SGD cd.	czy w drodze umowy pomiędzy zainteresowanymi instytucjami. To pierwsze oznacza, że we władzach funduszu zasiadają przedstawiciele władz publicznych, w tym przede wszystkim przedstawiciele banku centralnego, nadzoru finansowego czy ministerstwa finansów. Administracja w prywatnych instytucjach gwarancyjnych wybierana jest natomiast spośród reprezentantów banków. Dodatkowym rozwiązaniem jest wprowadzenie administracji mieszanej – publiczno-prywatnej, gdzie we władzach funduszu zasiadają zarówno przedstawiciele banków, jak i instytucji publicznych. W krajach UE ten ostatni model znalazł najszersze zastosowanie. Mieszany (publiczno-prywatny) sposób administrowania obowiązuje np. w Belgii, Czechach, Danii, Hiszpanii, Polsce, na Słowacji. Publiczny system administrowania występuje natomiast w Holandii, Irlandii, na Litwie, Łotwie, w Portugalii, Słowenii, Szwecji oraz Wielkiej Brytanii. Prywatny system zarządzania funduszem obowiązuje np. w Austrii, Finlandii, Francji, we Włoszech ^g .

- ^a Podstawowym zadaniem funduszu o wąskim zakresie działalności, określanym jako *paybox*, jest zabezpieczenie depozytów i wypłacanie deponentom w możliwie krótkim czasie utraconych wkładów. Dodatkowo fundusz typu *paybox* zajmuje się ustalaniem i pobieraniem składek od instytucji wchodzących w skład systemu oraz bezpiecznym zarządzaniem i inwestowaniem środków zgromadzonych na koncie funduszu.
- ^b Fundusz gwarancyjny mający szerszy zakres uprawnień, tzw. *riskminimizer*, oprócz zadań wymienionych dla systemu *paybox*, monitoruje kondycję sektora bankowego i ocenia poziom ryzyka zagrożonych instytucji. W zakres kompetencji *riskminimizer* mogą wchodzić również działania pomocowe, w tym udzielenie wsparcia finansowego oraz naprawcze, np. wejście kapitałowe, przy czym działania te mogą mieć różny charakter. Wymienia się następujące formy działań wspierających: dokapitalizowanie, organizacja procesu restrukturyzacji, wejście kapitałowe, utworzenie banku pomostowego, wystąpienie w roli *honest broker* (A. Pawlikowski, *Zróżnicowanie...*, *op. cit.*, s. 9–10).
- ^c A. Pawlikowski, *Polski system gwarantowania depozytów na tle rozwiązań zastosowanych w innych krajach UE*, NBP, „Materiały i Studia” Nr 193, Warszawa 2005, s. 40.
- ^d *Ibidem*, s. 11.
- ^e G. Garcia, *Deposit...*, *op. cit.*, s. 24–25.
- ^f Działalność gwarancyjna finansowana jest *ex-post*, zaś działalność pomocowa *ex-ante* (A. Pawlikowski, *Polski system...*, *op. cit.*, s. 41).
- ^g *Ibidem*, s. 40.

Źródło: opracowanie własne.

dostosowującą i rozszerzającą rozwiązania z 1994 r.¹⁶ Na jej podstawie zwiększono w 2009 r. ochronę depozytów do minimum 50 tys. euro oraz do 100 tys. euro od 31 grudnia 2010 r.¹⁷ Ponadto zniesiono koasekurację oraz skrócono maksymalny czas

¹⁶ Dz. Urz. WE L 68 z 13.03.2009 r., s. 3–7.

¹⁷ Poziom 100 tys. euro ma być jednolity dla wszystkich państw członkowskich UE (harmonizacja zupełna). Dla niektórych krajów, np. Słowacja i Słowenia, w których poziom gwarancji przekracza kwotę 100 tys. euro, wydłużony został okres dostosowawczy (do końca 2014 r.). W Polsce gwaran-

wypłaty utraconych depozytów z 3 miesięcy do 20 dni¹⁸. Dodatkowo, zredukowano czas niezbędny na podjęcie decyzji o wypłacie utraconych środków przez poszczególne SGD po stwierdzeniu niewypłacalności instytucji kredytowej z 21 do 5 dni roboczych. Dyrektywa nie rozstrzygnęła jednak wielu istotnych kwestii, co wynikało z szybkiego procesu jej przyjęcia, a także z założenia, że po jej wejściu w życie zostanie dokonany ponownie zasadniczy przegląd SGD w UE¹⁹. Realizując ten postulat w połowie 2010 r., po przeprowadzeniu konsultacji społecznych, symulacji rozwiązań alternatywnych oraz oceny skutków regulacji, KE przedstawiła nowy projekt dyrektywy dotyczący SGD w UE.

2. PROPOZYCJA NOWEJ DYREKTYWY W SPRAWIE SGD Z 2010 R.

Nowe założenia zostały zaproponowane przez KE w ramach projektu dyrektywy w sprawie systemów gwarancji depozytów 12 lipca 2010 r.²⁰ Przyjęto w niej rozwiązania zmierzające do pełnej harmonizacji SGD na poziomie UE, ponieważ uznano, że cele nowych propozycji nie mogą zostać osiągnięte w wystarczającym stopniu samodzielnie przez państwa członkowskie UE²¹. Nowe propozycje wzbudzały wiele zastrzeżeń jeszcze na etapie ich tworzenia²². Poniżej przedstawiono najważniejsze z nich, które ostatecznie zostały zawarte w projekcie dyrektywy.

2.1. Likwidacja zwolnień z SGD oraz regularny nadzór nad SGD (Art. 1 i 3)

Proponuje się, aby ujednoczenie przepisów w zakresie SGD dotyczyło wszystkich instytucji kredytowych, co nie było dotychczas regułą w niektórych państwach członkowskich UE²³. Oznacza to, że każda instytucja kredytowa będzie musiała

cje na poziomie 50 tys. euro wprowadzono ustawą z 16 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym oraz ustawy – Prawo bankowe (Dz.U. Nr 144, poz. 1176), a w wysokości 100 tys. euro – w ramach ustawy z 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 257, poz. 1724).

¹⁸ Dyrektywa dostępna jest na stronie internetowej: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:068:0003:0007:EN:PDF>, 25.01.2011 r.

¹⁹ Zob. Komunikat KE z 4 marca 2009 r. dostępny na stronie internetowej <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009DC0114:EN:NOT>

²⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady .../.../UE w sprawie systemów gwarancji depozytów [wersja przekształcona], KOM(2010) 369.

²¹ Wniosek: Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady .../.../UE w sprawie systemów gwarancji depozytów [wersja przekształcona], KOM(2010) 369, 2010, s. 6.

²² Kontrowersje wokół początkowych rozwiązań spowodowały zmiany w przepisach jeszcze na poziomie negocjacji. Stąd wynikają różnice między dokumentem początkowym (KOM(2010) 368) a dokumentem przyjętym 12 lipca 2010 r. (KOM (2010) 369).

²³ Przykładowo SGD we Francji, Hiszpanii, Niemczech i Szwecji przewidują możliwość wykluczenia poszczególnych instytucji kredytowych z systemu gwarantowania z powodu niewypełniania niektórych obowiązków.

przystąpić do SGD i nie będzie mogła zostać zwolniona z tego obowiązku. W ten sposób deponenci zawsze będą mogli dochodzić roszczeń wobec systemu. Ponadto dyrektywa zakłada regularny nadzór i poddawanie SGD cyklicznym testom warunków skrajnych²⁴.

2.2. Rozszerzenie zakresu obowiązków SGD (Art. 9)

Dopuszczać się będzie wykorzystanie zgromadzonych w funduszu gwarancyjnym środków na cele postępowania naprawczego banków. Z tego powodu SGD mają uzyskać szerszy zakres uprawnień niż tylko zadania typu *paybox*²⁵. Wykorzystanie środków funduszu w innych celach będzie jednak ograniczone do kwoty, która byłaby konieczna do wypłaty gwarantowanych depozytów. Ponadto środki przeznaczone na procesy naprawcze nie będą mogły spowodować uszczuplenia środków zgromadzonych w funduszu do mniej niż 1% sumy objętych gwarancjami depozytów, a w szczególnych sytuacjach do 0,75%²⁶.

2.3. Harmonizacja w zakresie finansowania SGD (Art. 9 i 10)

Zakłada się, że dostępne środki finansowe SGD będą zwiększane i proporcjonalne do ich ewentualnych zobowiązań. Zgodnie z nowymi rozwiązaniami podstawę finansowania SGD będą więc stanowić następujące elementy: mieszane finansowanie *ex-ante* i *ex-post*, system pożyczek wzajemnych między SGD oraz finansowanie alternatywne. Po pierwsze, w celu zapewnienia dostatecznych środków finansowych, SGD będą dysponować funduszem odpowiadającym 1,5% sumy depozytów objętych gwarancjami (tzw. poziom docelowy). Środki te zostaną uzyskane z regularnych składek typu *ex-ante*. Po drugie, w razie potrzeby banki będą wносиły dodatkowe składki *ex-post* wynoszące do 0,5% kwalifikujących się depozytów. Oznacza to, że środki (awaryjne) *ex-post* będą finansować 25% funduszu SGD, a regularne wpłaty typu *ex-ante* 75%. Po trzecie, instrument pożyczek wzajemnych pozwoli SGD na uzyskanie tymczasowych środków od pozostałych SGD w UE. Łącznie zagraniczne SGD będą miały obowiązek udzielić krótkookresowej pożyczki do maksymalnej wysokości 0,5% sumy depozytów objętych gwarancjami, a spłata zobowiązania będzie musiała nastąpić w ciągu pięciu lat. Czwartym sposobem finansowania, zabezpieczającym użycie środków podatkowych, będzie posiadanie przez SGD alternatyw-

²⁴ KOM(2010) 369, s. 22, 25–27.

²⁵ Należy zwrócić uwagę, że polski BFG zawiera już szerszy zakres uprawnień, czyli działa na zasadach *riskminiser* (A. Pawlikowski, *Polski system...*, *op. cit.*).

²⁶ KOM(2010) 369, s. 35–37.

nych mechanizmów finansowania, np. zaciąganie pożyczek przez SGD na rynku finansowym poprzez emisję obligacji²⁷.

2.4. Ujednoczenie sposobu naliczania składek na rzecz SGD (Art. 11)

Przewiduje się, że naliczanie składek będzie się opierać na profilach ryzyka instytucji kredytowych. Dane niezbędne do ich obliczenia będą pochodzić z dokumentów składanych w ramach obowiązków sprawozdawczości finansowej. Proponowane wskaźniki będą obejmować kluczowe kategorie ryzyka, powszechnie stosowane do oceny stabilności finansowej instytucji kredytowych, tj. adekwatność kapitałowa, jakość aktywów, rentowność i płynność. Będzie zapewniony jednak pewien stopień elastyczności na poziomie krajowym przez opracowanie zestawu wskaźników podstawowych i uzupełniających (opcjonalnych)²⁸.

2.5. Doprecyzowanie definicji depozytu i ujednoczenie form depozytów objętych SGD (Art. 4)

Proponuje się nową definicję depozytu rozciągającą się na instrumenty podlegające całkowitej spłacie. Przeciwnieństwem mają być produkty strukturyzowane czy też świadectwa udziałowe (obligacje), które nie będą objęte gwarancjami, co pozwoli uniknąć nieprzewidywanego ryzyka, z jakim wiążą się produkty inwestycyjne²⁹. Nastąpi również ujednoczenie form depozytów objętych SGD. Przykładowo, spod gwarancji systemu zostaną wyłączone depozyty władz centralnych i lokalnych³⁰ oraz instytucji finansowych³¹. Regulacjami zostaną objęte natomiast depozyty wszystkich przedsiębiorstw spoza sektora finansowego, w tym mikro, małych, średnich i dużych przedsiębiorstw. Dodatkowo ochronie będą podlegać także depozyty w innych walutach niż waluty państw członkowskich UE³².

²⁷ KOM(2010) 369, s. 35–39; K. Szeląg, E. Terták, *The Financial Crisis and the Reform of Deposit Guarantee Schemes in the EU*, „Bezpieczny Bank”, Nr 2(41) 2010, s. 112–116.

²⁸ Przy czym waga podstawowych wskaźników będzie wynosić 75%, a waga wskaźników uzupełniających 25% KOM(2010) 369, s. 39.

²⁹ KOM(2010) 369, s. 22–25.

³⁰ Według oceny skutków regulacji opracowanej przez KE około 72% depozytów władz lokalnych przekracza 100 tys. euro.

³¹ W rozumieniu art. 4 pkt 5 dyrektywy 2006/48/WE instytucja finansowa oznacza przedsiębiorstwo inne niż instytucja kredytowa, którego podstawową działalnością jest nabywanie pakietów akcji lub wykonywanie jednego lub więcej spośród rodzajów działalności wymienionych w pkt. 2–12 załącznika I dyrektywy 2006/48/WE.

³² KOM(2010) 369, s. 27–28.

2.6. Wprowadzenie wyjątków dotyczących wyższych gwarancji (Art. 5)

W szczególnych przypadkach dopuszczać się będzie odstępstwo od reguły gwarancji w wysokości 100 tys. euro dla tzw. tymczasowo wysokich sald depozytów (ang. *temporary high deposit balances*). Przykładowo, gwarancje powyżej kwoty 100 tys. euro będą mogły zostać przyznane depozytom wynikającym z transakcji dotyczących nieruchomości oraz depozytom związanym z określonymi sytuacjami życiowymi pod warunkiem, że gwarancja nie przekroczy 12 miesięcy³³.

2.7. Uwzględnienie utraconych odsetek oraz rezygnacja z odliczania od kwoty depozytu zaciągniętych kredytów (Art. 6)

Należne, lecz nieujęte na rachunku odsetki, w momencie ogłoszenia upadłości banku będą spłacone pod warunkiem, że nie został przekroczony limit gwarancji, a wypłata na rzecz deponenta będzie następowała w walucie, w której prowadzony był rachunek bankowy (nie tylko w walutach państw członkowskich UE). Zakazane będzie jednak kompensowanie roszczeń z zobowiązaniami deponenta po ogłoszeniu upadłości instytucji, co może oznaczać, że od zgromadzonych środków nie będzie odliczony zaciągnięty w tej samej instytucji kredyt³⁴.

2.8. Skrócenie czasu wypłaty utraconych depozytów (Art. 7)

Zakłada się, że SGD będą musiały spłacić deponentów w ciągu 7 dni. W celu dotrzymania tego terminu właściwe organy będą zobowiązane do powiadomienia SGD, jeśli upadłość stanie się prawdopodobna. Instytucje kredytowe będą musiały natomiast być w stanie w każdej chwili przedstawić wartość przetrzymywanych i objętych gwarancjami depozytów (kompletna informacja o poszczególnych deponentach). W ten sposób deponenti nie będą musieli składać wniosku o wypłatę środków³⁵.

2.9. Zwiększenie obowiązków informacyjnych SGD oraz instytucji kredytowych (Art. 14)

Przewiduje się regularne ujawnianie określonych informacji przez SGD (środki *ex-ante*, zdolność uzyskania środków *ex-post*, wyniki regularnych testów warunków skrajnych), zapewniających przejrzystość i wiarygodność prowadzącą do poprawy

³³ *Ibidem*, s. 29–31.

³⁴ *Ibidem*, s. 31–32.

³⁵ *Ibidem*, s. 33–34.

stabilności finansowej. Z drugiej strony deponenti mają być lepiej informowani o tym, czy ich depozyty są objęte gwarancją i o sposobie funkcjonowania SGD. W związku z tym przybędą dwa nowe obowiązki informacyjne, tj. wzór informacji o systemie gwarantowania depozytów dla deponentów, a także informowanie deponentów o ewentualnym zamiarze połączenia się³⁶.

2.10. Uregulowanie współpracy transgranicznej pomiędzy krajowymi SGD (Art. 12)

Proponuje się ujednoczenie sposobu wzajemnego rozliczania się SGD krajów UE w celu ułatwienia procesu spłaty deponentów w sytuacjach upadłości transgranicznych. SGD w państwie goszczącym oddziały banków zagranicznych³⁷ ma stanowić tzw. wspólny punkt kontaktowy (ang. *single point of contact*) dla deponentów tych oddziałów. Będzie to obejmować nie tylko komunikację z deponentami banków zagranicznych działających na terenie danego kraju (działanie w charakterze skrzynki pocztowej), ale przede wszystkim spłacanie depozytów w imieniu SGD państwa macierzystego (działanie w charakterze podmiotu wypłacającego)³⁸.

* * *

Wymienione powyżej działania mają na celu harmonizację rozwiązań instytucjonalnych dotyczących SGD w krajach UE. Jak wynika z zapowiedzi KE, ich wprowadzenie jest ważnym krokiem w stronę utworzenia jednego (paneuropejskiego) SGD dla wszystkich państw członkowskich UE. Przewiduje się, że jego wprowadzenie będzie mogło nastąpić najwcześniej w 2021 r., a przede wszystkim kiedy nastąpi pełna harmonizacja w zakresie finansowania *ex-ante*. Mapa drogowa dochodzenia do pełnej harmonizacji SGD w UE ma zostać skonkretyzowana do końca 2015 r.³⁹

3. WSTĘPNA OCENA I KONTROWERSJE DOTYCZĄCE NOWYCH ROZWIĄZAŃ

Propozycja projektu dyrektywy zgłoszona w lipcu 2010 r. spotkała się z komentarzami i uwagami zarówno ze strony przedstawicieli państw członkowskich UE, jak i biznesu, nauki i mediów⁴⁰. Projekt dyrektywy ulega więc pewnym zmianom,

³⁶ *Ibidem*, s. 43–45.

³⁷ Dotyczy to tylko oddziałów banków zarejestrowanych w krajach członkowskich UE.

³⁸ KOM(2010) 369, s. 41–42.

³⁹ K. Szeląg, E. Terták, *The Financial...*, *op. cit.*, s. 120.

⁴⁰ *Przykładowo An EU recipe for Contagion*, *The Wall Street Journal*, 14.10.2010 r.; M. Gerhardt, K. Lannoo, *Skating on Thin Ice – What deposit insurance scheme for Europe. Report of the*

które można już odnotować w jej postanowieniach. Nie oznacza to jednak, że udało się dotychczas osiągnąć ostateczny kompromis w zakresie wszelkich aspektów proponowanej dyrektywy. Poniżej przedstawione zostały zatem najistotniejsze, zdaniem autorów, kontrowersje związane ze zgłoszonymi przez KE propozycjami.

3.1. Wysokość opłat na rzecz SGD jak i też przyszłych kosztów związanych ze stosowaniem dyrektywy

Zgodnie z projektem dyrektywy opłaty banków w Unii Europejskiej na rzecz SGD wzrosną kilkukrotnie, co szacuje się, że wpłynie na uszczuplenie zysków banków o ok. 2,5%⁴¹. Należy jednak pamiętać, że kwota ta ulegnie zwiększeniu ze względu na nałożenie dodatkowych obowiązków, do których banki będą musiały się zastosować w przyszłości. Przykładowo KE oszacowała, że koszty uzyskania i utrzymywania przez instytucje kredytowe pełnej informacji dotyczącej ich depozytów będą wynosiły około 1,2 bln euro rocznie w ciągu pierwszy pięciu lat obowiązywania dyrektywy⁴². Pojawia się więc nieuchronne pytanie, w jakim zakresie te ciężary finansowe zostaną przerzucone na klientów banków? Według szacunków KE średnio o 0,1 pkt. proc. zmniejszone zostaną odsetki od lokat bankowych lub o 7 euro w skali roku zdrożają opłaty za usługi bankowe za obsługę rachunku bankowego⁴³. Wydaje się, że szacunki te są nader optymistyczne.

3.2. Zbyt wysoki poziom gwarancji w niektórych państwach UE i inne kwestie z tym związane

Dotychczas w literaturze istniał zgodny pogląd co do potrzeby kształtowania na różnym poziomie gwarancji depozytów w zależności od stopnia rozwoju gospodarczego danego państwa⁴⁴. Odstępstwa od tego były dopuszczalne w przypadku poważnego kryzysu systemowego w celu uniknięcia zapaści systemu płatniczego

ECRI-CEPS seminar, 13 January 2011, dostępny pod adresem: http://www.ecri.be/new/system/files/2011-01-27_ConferenceReport_DepositGuaranteeSchemes.pdf, 8.02.2011; *EACB Views on Commission proposal for a directive on deposit guarantee scheme [recast]*, 22.12.2010, dostępne pod adresem: <http://www.eurocoopbanks.coop/GetDocument.aspx?id=f8393ac8-78fa-4447-a839-236ff89e724f>, 8.02.2011 r.

⁴¹ Commission Staff Working Document, Impact Assessment, Accompanying document to the Proposal for a Directive .../.../UE of the European Parliament and of the Council, Review of Directive 94/19/EC on Deposit Guarantee Schemes [recast], COM(2010) 368, s. 57.

⁴² *Ibidem*, s. 44.

⁴³ *Ibidem*, s. 57.

⁴⁴ Ponadto, według G. Garcii (*Deposit...*, *op. cit.*) limity nie powinny przekraczać dwukrotności PKB na głowę.

oraz ograniczenia procesu ucieczki do bezpieczniejszych instrumentów finansowych (ang. *flight to quality*), ale tylko w okresie przejściowym, ponieważ utrzymywanie niemal nieograniczonych limitów uważa się za szkodliwe i kosztowne⁴⁵. Według G. Garcii limity nie powinny przekraczać dwukrotności PKB na głowę, zaś gwarancje powinny obejmować np. 80–90% wszystkich depozytów, ale już tylko 20% ich wartości. Wprowadzenie jednolitego poziomu gwarancji depozytów na poziomie 100 tys. euro⁴⁶, a także rozszerzenia jego bazy, przeczy tym poglądom i może doprowadzić do zjawiska nadubezpieczenia (ang. *overinsurance*), co może, paradoksalnie, przyczynić się do wystąpienia ryzyka kryzysu w sektorze bankowym, nie zaś jemu zapobiegać⁴⁷. Zdaniem jednak KE ustalenie minimalnego poziomu gwarancji depozytów na poziomie 100 tys. euro pozwoli zwiększyć zagregowaną kwotę depozytów objętych gwarancją z 61% do 72%, a liczba depozytów objętych gwarancjami zwiększy się z 89% do 95%⁴⁸. Są to więc poziomy wykraczające poza te, które dotychczas były uważane za optymalne. W dodatku propozycja zakazu zmniejszenia wypłacanych depozytów o kwoty zaciągniętych kredytów i inne zobowiązania, jakie klient ma wobec banku, może mieć negatywne konsekwencje, tj. może prowadzić do pokusy nadużycia (*moral hazard*) w celu unikania spłaty kredytów oraz innego działania na niekorzyść upadającego banku. W projekcie dyrektywy następuje w dodatku odejście od koasekuracji, która zgodnie uznawana była dotychczas jako instytucja pożądana⁴⁹. Wydaje się więc, że odstąpienie od pewnych instytucji w projekcie dyrektywy może wpływać na podwyższenie ryzyka wystąpienia kryzysu bankowego, w krajach w których minimalny poziom ochrony depozytowej jest nadmierny.

3.3. Sposób rozliczania się pomiędzy krajowymi SGD

Wedle projektu dyrektywy w przypadku kryzysu bankowego w danym kraju jego macierzysty SGD zajmie się w pierwszej kolejności wypłatami utraconych depozytów jego członków. Problemem, z którym w sposób nieunikniony będzie się musiał

⁴⁵ G. Garcia, *Deposit...*, *op. cit.*, s. 45.

⁴⁶ Należy podkreślić, że gwarancje w wysokości 100 tys. euro wprowadzono dyrektywą 2009/14/WE. Niemniej jednak, propozycja dyrektywy z 2010 r. zatwierdza tę kwotę.

⁴⁷ K. Dimitrova, N. Nenkovsky, *Deposit Overinsurance in EU Accession Countries*, [w:] E. Demirgüç-Kunt Kane, L. Laeven, *Deposit Insurance...*, *op. cit.*, s. 306–308.

⁴⁸ *Commission Staff Working Document...*, *op. cit.*, s. 73.

⁴⁹ Np. M. Manz, *The Optimal Level of Deposit Insurance Coverage*, Working Papers No. 09-6, Federal Reserve Bank of Boston, Boston 2009. Z drugiej jednak strony podnosi się, że utrzymanie koasekuracji mogło wpłynąć na niepokój wśród deponentów banku Northern Rock plc w Wielkiej Brytanii, co mogło przyczynić się do zjawiska masowego wycofywania przez nich depozytów pieniężnych. Zob. *Northern Rock deposits guaranteed*, BBC, 17.09.2007 r. Artykuł dostępny jest pod adresem internetowym: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/6999615.stm>, 8.02.2011 r.

zmierzyć, będzie wypłata utraconych depozytów przez oddziały banków zagranicznych na jego terenie. Dotychczas działo się to zgodnie z bilateralnymi porozumieniami zawieranymi przez krajowe SGD, choć w przypadku gwałtownego załamania się rynku tego rodzaju zobowiązania mogą się okazać i tak niewystarczające ze względu na niską bazę zgromadzoną w SGD kraju, którego banki zbankrutowały⁵⁰. W celu zaradzenia temu w projekcie dyrektywy zaproponowano dwa rozwiązania, tj. nałożenie obowiązku na wszystkie SGD udzielenia pożyczki do maksymalnej wysokości 0,5% sumy depozytów objętych gwarancjami (spłata ma nastąpić w ciągu pięciu lat), oraz dokonanie wypłaty poprzez tzw. wspólny punkt kontaktowy dla deponentów oddziału banku, który byłby prowadzony przez macierzysty SGD. Zarówno pierwsze rozwiązanie, jak i drugie są kontestowane. W pierwszym podkreśla się zwiększenie ryzyka ze względu na doprowadzenie do efektu domina w przypadku kryzysu w jednym z krajów członkowskich UE poprzez obowiązek udzielanie wzajemnie pożyczek przez wszystkie SGD⁵¹. Drugie rozwiązanie podważane jest natomiast, gdyby miało działać bez pierwszego mechanizmu. Wskazuje się bowiem, że w istocie obowiązek zostanie przerzucony na krajowego podatnika, który będzie musiał ponosić odpowiedzialność za upadek instytucji z siedzibą poza jego krajem⁵². Dopuszczenie jednak połączonego rozwiązania nie rozwiązuje kwestii wyłączenia obciążeń lokalnego podatnika przed wypłatą utraconych depozytów oddziału działającego w jego kraju, ponieważ pożyczki udzielone przez zagraniczne SGD będą co najwyżej w 1/4 pokrywać te koszty. Wprowadzony zostanie jedynie obowiązek spłaty w ten sposób udzielonych pożyczek, nie zaś całej kwoty, do której uiszczenia zobowiązany jest SGD, z którego pochodzi upadły bank. Problem wypłaty za utracone depozyty oddziałów działających w innym państwie pozostaje więc tylko częściowo rozwiązany.

3.4. Skrócenie czasu wypłaty depozytów

Skrócenie czasu wypłaty utraconych depozytów z 20 do 7 dni może okazać się trudne do realizacji. Proces takich wypłat będzie obejmował zazwyczaj duże grupy deponentów, wysokie kwoty i depozyty wyrażone w różnych walutach, w tym spoza UE⁵³. Wszystko to spowoduje trudności w prawidłowej wypłacie depozy-

⁵⁰ Opisany problem dotyczył bankructwa islandzkich banków, które działały również w formie oddziałów w Wielkiej Brytanii i Holandii. Z powodu ograniczonych środków islandzkiego SGD gwarancję utraconych w tych krajach depozytów przejął lokalny podatnik.

⁵¹ *EU Directive Deposit Guarantee Schemes*, s. 4, Centrum für Europäische Politik, 11 October 2010. Materiał ten dostępny jest pod adresem internetowym: <http://www.cep.eu/en/analyses-of-eu-policy/financial-services/deposit-guarantee-schemes-recast/>, 25.01.2010 r.

⁵² A. Płociński, *A co z depozytami banków zagranicznych?*, „Parkiet”, 25.01.2011 r.

⁵³ Obowiązek ten może narażać krajowy SGD na dodatkowe ryzyko kursowe.

tów i może prowadzić do ryzyka pomyłek. Osiągnięcie tego wiąże się z wysokimi kosztami. Z tego też powodu postuluje się powrót do dotychczasowego standardu, tj. 20 dni⁵⁴.

PODSUMOWANIE

Bez wątpienia należy uznać, że wiele z zaproponowanych rozwiązań w projekcie dyrektywy jest pożądanym i przyczyni się do zwiększenia zaufania do sieci bezpieczeństwa finansowego na terenie Unii Europejskiej. Z pewnością podniesienie nakładów na SGD jest niezbędne w celu stworzenia skutecznego bufora łagodzącego skutki potencjalnych kryzysów bankowych w poszczególnych państwach członkowskich UE. Pozostaje jednak pytanie, jak szybko należy dążyć do realizacji tego celu i jakimi narzędziami. Nie wolno też zapominać o kosztach, które są związane z wprowadzeniem nowych rozwiązań. U podstaw dyrektywy zignorowano jednak szeroki dorobek naukowy i empiryczny, który wskazuje, jak należy kształtować odpowiedni system gwarantowania depozytów⁵⁵. W celu eliminacji konkurencji między poszczególnymi SGD utrzymuje się wysoką kwotę zabezpieczenia depozytów, która będzie zbyt duża dla niektórych państw członkowskich. Pomija się także wiele instytucji, które mogłyby się przyczyniać do większej dyscypliny nie tylko po stronie podażowej, ale też popytowej. Forsuje się pomysły, np. skrócenie czasu wypłaty utraconych depozytów, które być może wydają się słuszne, ale wiążą się z wysokimi kosztami ich wprowadzenia w życie, a później stałego utrzymywania. Wszystkie z powyższych działań mają prowadzić do paneuropejskiego systemu gwarantowania depozytów. Biorąc jednak pod uwagę koszty z tym związane, wcielenie tej idei może okazać się przedsięwzięciem zbyt drogim.

Bibliografia

- Ahlt M., Szpunar M., *Prawo europejskie*, Warszawa 2005.
- Ayadi R., Lierman F., Balling M. (red.), *Crisis management at cross-roads. Challenges fading cross-border financial institutions at the EU level*, SUERF – The European Money and Finance Forum, SUERF Study 2010/1, Wiedeń 2010.
- Bernet B., Walter S., *Design, Structure and Implementation of a Modern Deposit Insurance Scheme*, SUERF – The European Money and Finance Forum, Wiedeń 2009.
- Commission Staff Working Document, Impact Assessment, Accompanying document to the Proposal for a Directive .../.../UE of the European Parliament and of the Council,

⁵⁴ *EU Directive Deposit Guarantee Schemes*, s. 4.

⁵⁵ Patrz G. Garcia (2000) oraz A. Demirgüç-Kunt, E. Kane, L. Laeven (2005).

Review of Directive 94/19/EC on Deposit Guarantee Schemes [recast], COM(2010) 368, http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/guarantee/20100712_ia_en.pdf

Craig P., de Búrca G., *EU Law*, Oxford 2008.

Demirgüç-Kunt A., Kane E., Laeven L., *Deposit Insurance around the World – A Comprehensive Database*, World Bank Policy Research Working Paper, Waszyngton 2005.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady .../.../UE w sprawie systemów gwarancji depozytów [wersja przekształcona], KOM(2010) 369, http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/guarantee/comm_pdf_com_2010_0368_proposition_de_directive_pl.pdf

Garcia G., *Deposit Insurance – Actual and Good Practices*, IMF Occasional Paper 197, Waszyngton 2000.

Gerhardt M., Lannoo K., *Skating on Thin Ice – What deposit insurance scheme for Europe. Report of the ECRI-CEPS seminar*, 13 January 2011.

Kurcz B., *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej i ich implementacja do prawa krajowego*, Kraków 2004.

Litan R., *What should banks do?*, The Brooking Institution, Waszyngton 1997.

Manz M., *The Optimal Level of Deposit Insurance Coverage*, Federal Reserve Bank Boston, Working Paper No. 09-6, Boston 2009.

Mik C., *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 2000.

Pawlikowski A., *Zróznicowanie systemów gwarantowania depozytów – Analiza różnych wariantów rozwiązań*, „Bank i Kredyt”, Warszawa 2004.

Pawlikowski A., *Polski system gwarantowania depozytów na tle rozwiązań zastosowanych w innych państwach UE*, „Materiały i Studia”, NBP, Nr 193, 2005.

Płociński A., *A co z depozytami banków zagranicznych?*, „Parkiet”, 25.01.2011 r.

Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady, Przegląd dyrektywy 94/19/WE w sprawie systemów gwarancji depozytów, KOM(2010) 368, http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/guarantee/comm_pdf_com_2010_0369_rapport_pl.pdf

Szeląg K., Tertak E., *The Financial Crisis and the Reform of Deposit Guarantee Schemes in the EU*, „Bezpieczny Bank”, 2(41) 2010.

NOWA EUROPEJSKA ARCHITEKTURA NADZORU NAD RYNKIEM BANKOWYM

WSTĘP

Od lipca 2007 r. świat zмага się z najpoważniejszym i najbardziej destrukcyjnym kryzysem finansowym od 1929 r. Okazał się on bardzo zaraźliwy i złożony, rozprzestrzeniając się szybko na różne segmenty rynku i kraje. Wiele elementów systemu finansowego znajduje się pod silną presją, niektóre rynki i instytucje przestały funkcjonować. To z kolei ma negatywne skutki dla gospodarki realnej, bowiem rynki finansowe oparte są na zaufaniu, a znaczna część tego zaufania zniknęła. Co prawda rządy i banki centralne na całym świecie podejmują wiele środków mających doprowadzić do poprawy sytuacji gospodarczej i zmniejszenia zagrożeń systemowych, jak na przykład różnorodne pakiety służące pobudzeniu koniunktury: potężne zastrzyki środków z banku centralnego, dokapitalizowanie instytucji finansowych, gwarancje dla określonych rodzajów działalności finansowej, zwłaszcza dla pożyczek międzybankowych, bezpośrednie nabycia aktywów. Niektóre rządy rozważają też utworzenie tzw. banku złych kredytów, jednak efekty tych wszystkich działań są umiarkowane¹.

W kontekście powyższego zwraca się uwagę na fakt, że organy kształtujące politykę pieniężną oraz organy odpowiedzialne za regulację rynków finansowych

* Dr Andrzej Michór jest adiunktem w Zakładzie Prawa Finansowego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Opolskiego, sędzią Sądu Rejonowego w Nysie.

¹ Zob. *Raport Grupy de Larosière'a* z 25.02.2009 r., http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_pl.pdf, s. 6.

i nadzór finansowy na całym świecie muszą w przyszłości uczynić znacznie więcej, aby zmniejszyć ryzyko ponownego wystąpienia takich zagrożeń. Można bowiem zapobiegać pojawianiu się tego rodzaju systemowych i wzajemnie powiązanych słabości. Co jednak istotne, aby uniknąć powtórzenia się takiego kryzysu, niezbędny jest szereg istotnych zmian politycznych – tak dotyczących Unii Europejskiej, jak i całego systemu światowego².

W listopadzie 2008 r. Komisja Europejska zleciła grupie wysokiego szczebla pod przewodnictwem Jacques'a de Larosière'a, byłego dyrektora generalnego Międzynarodowego Funduszu Walutowego, opracowanie zaleceń dla Komisji w sprawie wzmocnienia europejskich rozwiązań w zakresie nadzoru, aby lepiej chronić obywateli i odbudować zaufanie do systemu finansowego³. Raport końcowy przedstawiony przez grupę de Larosière'a 25 lutego 2009 r. przedstawia zrównoważoną i pragmatyczną wizję nowego systemu europejskiego nadzoru finansowego. W jej centrum znajdują się propozycje wzmocnienia współpracy i koordynacji pomiędzy krajowymi organami nadzoru, w tym przez stworzenie nowych europejskich organów nadzoru oraz – co wymaga szczególnego podkreślenia – powołanie podmiotu na szczeblu europejskim obciążonego zadaniem nadzorowania zagrożeń, na które narażony jest system finansowy jako całość.

Doświadczenia obecnych zawirowań na rynkach prowadzą do konkluzji, że nadzór oparty na modelach krajowych nie nadaża za rzeczywistością, w której europejskie rynki finansowe są zintegrowane i połączone, a liczne przedsiębiorstwa finansowe działają na szczeblu transgranicznym. Kryzys ujawnił bowiem poważne niedociągnięcia w zakresie współpracy, koordynacji i zaufania pomiędzy krajowymi organami nadzoru, a także w zakresie spójności ich działań⁴. Wskazuje się, że Unia wyczerpała możliwości działań w ramach obecnej formuły komitetów europejskich organów nadzoru. Unia nie może natomiast trwać w sytuacji, w której brakuje mechanizmów zapewniających podejmowanie przez krajowe organy nadzoru naj-

² *Ibidem*; A. Jurkowska-Zeidler, *Nowe europejskie ramy ochrony stabilności wewnętrznego rynku finansowego*, [w:] *System finansów publicznych. Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku*, pod red. A. Dobaczewskiej, E. Juchnicza, T. Sowińskiego, Wydawnictwo CEDEWU, Warszawa 2010, s. 195 i n.

³ Poprzedni Plan Działań w Zakresie Działań Finansowych (*Financial Services Action Plan – FSAP*), stanowiący strategię powstania zintegrowanego europejskiego rynku finansowego, okazał się niewystarczający w kontekście obecnego kryzysu. O FSAP zob. szerzej: A. Pilecka, *Plan działań w zakresie usług finansowych (FSAP) – założenia, realizacja i wpływ na rynki finansowe w Unii Europejskiej*, [w:] *Integracja rynków finansowych w Unii Europejskiej od A do Z*, pod red. A. Iwanicz-Drozdowskiej, NBP, Warszawa 2009, s. 25 i n.; A. Michór, *Administracyjnoprawna ingerencja na rynku finansowym*, [w:] *Przegląd dyscyplin badawczych pokrewnych nauce prawa i postępowania administracyjnego*, pod red. S. Wrzosek, M. Domagały, J. Izdebskiego, T. Stanisławskiego, Wydawnictwo KUL, Lublin 2010, s. 430 i n.

⁴ Zob. *Komunikat Komisji Europejskiej – nadzór finansowy z dnia 27 maja 2009 r.*, KOM(2009) 252 wersja ostateczna, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0252:FIN:PL:PDF>.

lepszycy możliwych decyzji nadzorczych dotyczących instytucji transgranicznych, nie ma wystarczającej współpracy ani wymiany informacji pomiędzy krajowymi organami nadzoru, zaś wspólne działanie podejmowane przez krajowe organy wymaga skomplikowanych ustaleń, aby uwzględnić mozaikę wymogów regulacyjnych i nadzorczych. Niestety krajowe rozwiązania są najczęściej jedynym wykonalnym wariantem odpowiedzi na problemy europejskie. Istnieje jednocześnie wiele różnych interpretacji tych samych tekstów prawnych⁵.

Do podstawowych założeń raportu Grupy de Larosière'a z 25 lutego 2009 r. należy:

1. Wprowadzenie nowych zasad regulacyjnych w celu zmniejszenia ryzyka i poprawy zarządzania nim, usprawnienia działania systemowych amortyzatorów, osłabienia czynników procyklicznych, zwiększenia przejrzystości oraz zapewnienia prawidłowych bodźców dla rynków finansowych.
2. Ustanowienie silniejszego, skoordynowanego nadzoru, zarówno makroostrożnościowego, jak i mikroostrożnościowego, opartego na istniejących strukturach, oraz stworzenie znacznie silniejszego, skoordynowanego nadzoru nad wszystkimi podmiotami sektora finansowego w Unii Europejskiej, z równoważnymi standardami dla wszystkich, co pozwoliłoby zachować uczciwą konkurencję w ramach całego rynku wewnętrznego.
3. Wdrożenie skutecznych procedur zarządzania w sytuacji kryzysowej, które umożliwiłyby budowanie zaufania pomiędzy organami nadzoru – przez uzgodnienie metod i kryteriów tak, by wszystkie państwa członkowskie poczuły, że ich inwestorzy, deponenci i obywatele mają w Unii Europejskiej należytą ochronę⁶.

Jak wskazał Jacques de Larosière, istnieją dwie możliwości. Pierwsza to rozwiązania wprowadzane przez poszczególne kraje z myślą tylko o własnych rynkach, bez liczenia się z pozostałymi, a często ze szkodą dla nich. Druga – to wzmocniona, pragmatyczna, rozsądna i korzystna dla wszystkich współpraca europejska na rzecz zachowania otwartej gospodarki światowej⁷.

Raport zwraca uwagę na fakt, że nadzór makroostrożnościowy nie będzie spełniał swojej funkcji, jeżeli nie będzie w stanie wpływać w pewnym stopniu na nadzór

⁵ Zob. pkt 8 preambuły do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 z 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego), zmiany decyzji nr 716/2009/WE oraz uchylenia decyzji Komisji 2009/78/WE, Dz. Urz. UE Nr L 331, s. 12 i n.

⁶ Zob. *Raport...*, s. 4 i n.

⁷ *Ibidem*, s. 4. Już przed obecnym kryzysem zwracano uwagę na konieczność zerwania z praktyką udzielania przez rządy jawnych bądź ukrytych gwarancji dla systemu bankowego celem uniknięcia zjawiska tzw. *moral hazard*, wyrażającego się podejmowaniem nadmiernego ryzyka przez instytucje finansowe w przeświadczeniu zapewnienia ze strony państwa bezpieczeństwa i specjalnej ochrony przed skutkami podejmowanych działań. A. Jurkowska-Zeidler, *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 183.

na poziomie mikroostrożnościowym, z kolei nadzór mikroostrożnościowy nie może skutecznie chronić stabilności finansowej nie uwzględniając odpowiednio rozwoju sytuacji na poziomie makroekonomicznym. Wskazuje się, że obecne rozwiązania w zakresie nadzoru w UE kładą zbyt duży nacisk na nadzór nad poszczególnymi firmami, a zbyt mały na aspekt makroostrożnościowy⁸.

1. NOWY SYSTEM NADZORU NAD RYNKAMI FINANSOWYMI

Działając na podstawie raportu Grupy de Larosière'a, 23 września 2009 r. Komisja Europejska przyjęła wnioski legislacyjne w celu wzmocnienia nadzoru finansowego w Europie⁹. Projekty te zostały uzupełnione 26 października 2009 r. projektem dyrektywy „Omnibus” Parlamentu Europejskiego i Rady, zmieniającej dyrektywy 98/26/WE, 2002/87/WE, 2003/6/WE, 2003/41/WE, 2003/71/WE, 2004/39/WE, 2004/109/WE, 2005/60/WE, 2006/48/WE, 2006/49/WE oraz 2009/65/WE¹⁰.

24 listopada 2010 r. zostały przyjęte rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające Europejski Urząd Nadzoru Bankowego – *European Banking Authority* – EBA, Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych – *European Securities and Markets Authority* – ESMA¹¹, Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych – *European Insurance and Occupational Pensions Authority* – EIOPA¹², dyrektywa „Omnibus”¹³, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1092/2010 z 24 listopada 2010 r. w sprawie unijnego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanowienia Europejskiej Rady ds. Ryzyka

⁸ *Raport...*, s. 41–42.

⁹ Zob. http://ec.europa.eu/internal_market/finances/committees/index_en.htm

¹⁰ COM(2009) 576 final, 2009/0161 (COD), http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/supervision/20091026_576_en.pdf

¹¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1095/2010 z 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych), zmiany decyzji nr 716/2009/WE i uchylecia decyzji Komisji 2009/77/WE, Dz. Urz. UE Nr L 331, s. 84 i n.

¹² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1094/2010 z 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych), zmiany decyzji nr 716/2009/WE i uchylecia decyzji Komisji 2009/79/WE, Dz. Urz. UE Nr L 331, s. 48 i n.

¹³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/78/UE z 24 listopada 2010 r. w sprawie zmiany dyrektyw 98/26/WE, 2002/87/WE, 2003/6/WE, 2003/41/WE, 2003/71/WE, 2004/39/WE, 2004/109/WE, 2005/60/WE, 2006/48/WE, 2006/49/WE i 2009/65/WE w odniesieniu do uprawnień Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego), Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych) oraz Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych), Dz. Urz. UE Nr L 331, s. 120 i n.

Systemowego¹⁴. Nadto 17 listopada 2010 r. przyjęto rozporządzenie Rady (UE) nr 1096/2010 w sprawie powierzenia Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególnych zadań w zakresie funkcjonowania Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego¹⁵.

Pierwsze trzy rozporządzenia weszły co do zasady w życie następnego dnia po ich opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, to jest 16 grudnia 2010 r., stosuje się je od 1 stycznia 2011 r., z wyjątkiem art. 76 i art. 77 ust. 1 i 2 rozporządzeń, które stosuje się od dnia wejścia w życie rozporządzeń. Urzędy ustanowiono 1 stycznia 2011 r. Natomiast rozporządzenie w sprawie unijnego nadzoru makroostrożnościowego oraz rozporządzenie Rady (UE) nr 1096/2010 weszły w życie 16 grudnia 2010 r., zaś dyrektywa „Omnibus” – 4 stycznia 2011 r.

Ramy prawne europejskiego nadzoru nad rynkami finansowymi składają się z filaru makroostrożnościowego i mikroostrożnościowego. Wskazuje się, że prawodawca unijny postanowił, że obydwa filary będą nosić miano „europejskiego nadzoru finansowego”, podczas gdy można jedynie stwierdzić, że analizowana struktura zawiera pewne elementy ponadnarodowe, jednak żadne z państw członkowskich UE nie scedowało na nowe organy nadzorcze wszystkich kompetencji w sprawach nadzoru nad rynkiem finansowym¹⁶.

Nowe organy przejęły wszystkie zadania Komitetu Europejskich Organów Nadzoru Rynku Papierów Wartościowych (*Committee of European Securities Regulators* – CESR), Komitetu Europejskich Organów Nadzoru Bankowego (*Committee of European Banking Supervision* – CEBS) oraz Komitetu Europejskich Organów Nadzoru Ubezpieczeń i Emerytur Pracowniczych (*Committee of European Insurance and Occupational Pension Supervision* – CEIOPS). Przydano im nadto dodatkowe kompetencje, np. opracowywanie wniosków w sprawie standardów technicznych, zgodnych z zasadą lepszego stanowienia prawa; rozwiązywanie sporów pomiędzy krajowymi organami nadzoru, w przypadkach gdy przepisy wymagają od nich współpracy lub osiągnięcia porozumienia; działanie na rzecz spójnego stosowania wspólnotowych przepisów technicznych (w tym poprzez przeprowadzanie wzajemnych ocen); pełnienie funkcji koordynacyjnej w sytuacjach nadzwyczajnych.

Europejski System Nadzoru Finansowego¹⁷ (*European System of Financial Supervisors* – ESFS) składa się z sieci krajowych organów nadzoru finansowego, współpracujących z nowymi europejskimi organami nadzoru, powstałymi w wyniku przekształcenia wskazanych wyżej komitetów europejskich organów nadzoru bankowego, ds. rynków papierów wartościowych oraz ds. ubezpieczeń i pracowniczych

¹⁴ Dz. Urz. UE Nr L 331, s. 1 i n.

¹⁵ *Ibidem*, s. 162 i n.

¹⁶ Por. uwagi M. Fedorowicz, *Normatywne aspekty regulacji europejskiego nadzoru finansowego ze szczególnym uwzględnieniem europejskiego nadzoru w prawie bankowym*, [w:] *System...*, s. 300 i n.

¹⁷ W *Komunikacie Komisji z dnia 27 maja 2009 r. – Europejski nadzór finansowy*, KOM(2009) 252 wersja ostateczna – określono go jako „Europejski System Organów Nadzoru Finansowego”.

programów emerytalnych. Celem ESFS jest czuwanie nad stabilnością finansową na poziomie poszczególnych przedsiębiorstw finansowych oraz ochrona konsumentów usług finansowych – „nadzór mikroostrożnościowy”. Opiera się on na podziale obowiązków oraz ich wzajemnym umacnianiu, łącząc nadzór krajowy nad przedsiębiorstwami z centralizacją konkretnych zadań na poziomie europejskim, w celu promowania harmonizacji przepisów, jak również spójnych praktyk nadzorczych oraz ich wdrażania. Celem ma być zwiększenie zaufania pomiędzy krajowymi organami nadzoru, między innymi przez dopilnowanie, aby organy nadzoru przyjmującego Państwa Członkowskiego miały odpowiedni udział w określaniu polityk dotyczących stabilności finansowej oraz ochrony konsumentów, umożliwiając tym samym bardziej skuteczne przeciwdziałanie zagrożeniom transgranicznym¹⁸.

Nadto została utworzona nowa Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego (*European Systemic Risk Board* – ESRB), która ma monitorować i oceniać zagrożenia dla stabilności systemu finansowego jako całości („nadzór makroostrożnościowy”). Opiera się ona na zasadzie podziału obowiązków oraz ich wzajemnego umacniania, łącząc nadzór krajowy nad przedsiębiorstwami z centralizacją konkretnych zadań na poziomie europejskim, w celu promowania harmonizacji przepisów, jak również spójnych praktyk nadzorczych oraz ich wdrażania. Do zasad działania sieci należą partnerstwo, elastyczność i pomocniczość¹⁹. ESRB ma wydawać wczesne ostrzeżenia w sprawie mogących narastać ryzyk systemowych oraz, w stosownych przypadkach, zalecenia w sprawie działań służących przeciwdziałaniu tym zagrożeniom. ESRB jest uprawniona do wydawania zaleceń i ostrzeżeń w stosunku do państw członkowskich (w tym do krajowych organów nadzoru) oraz w stosunku do europejskich organów nadzoru, które będą musiały się do nich zastosować lub wytłumaczyć, dlaczego postąpiły inaczej. Nowe europejskie organy nadzoru nad rynkami finansowymi oraz narodowe banki centralne są zobowiązane do ścisłej współpracy z ESRB oraz dostarczania jej wszelkich informacji potrzebnych dla wypełniania jej zadań zgodnie z prawem wspólnotowym. ESRB ma prawo do żądania od europejskich organów nadzoru zbiorczych bądź skrótowych informacji, uniemożliwiających identyfikację indywidualnych instytucji finansowych²⁰. Członkami ESRB są przewodniczący EBC, prezesi krajowych banków centralnych i europejskich organów nadzoru, przedstawiciel Komisji Europejskiej, a także przedstawiciele krajowych

¹⁸ Zob. *Komunikat Komisji z dnia 27 maja 2009 r.* Zob. również A. Zalcewicz, *Zmiana struktury instytucjonalnej i koncepcji nadzoru nad jednolitym rynkiem finansowym UE*, [w:] *System finansów...*, s. 231 i n.

¹⁹ Zob. *Komunikat Komisji z dnia 27 maja 2009 r.* – *Europejski nadzór finansowy*, KOM(2009) 252 wersja ostateczna.

²⁰ Jeżeli unijne organy nadzoru informacji takich nie będą miały bądź nie staną się takie informacje w terminie dostępne, ESRB będzie mogła zażądać tych informacji od krajowych organów nadzoru, centralnych narodowych banków albo innych władz Państw Członkowskich. Zob. art. 15 rozporządzenia 1092/2010.

organów nadzoru oraz przewodniczący Komitetu Ekonomicznego i Finansowego. Przewodniczący oraz wiceprzewodniczący ESRB są wybierani na 5-letnią kadencję. Dopuszczana jest reelekcja²¹. Należy podkreślić, że członkowie ESRB powinni wykonywać swoje obowiązki w sposób bezstronny, nie zwracając się o instrukcje do państw członkowskich bądź innych podmiotów, i wyłącznie w interesie Unii jako całości, co oznacza, że coraz silniej zauważana jest tendencja do postrzegania bezpieczeństwa jednolitego rynku finansowego UE w sposób całościowy²².

2. ZADANIA I KOMPETENCJE EUROPEJSKIEGO URZĘDU NADZORU BANKOWEGO

Zgodnie z art. 1 ust. 5 rozporządzenia EBA, do zadań EBA należy ochrona interesów publicznych przez przyczynianie się do stabilności i efektywności systemu finansowego w perspektywie krótko-, średnio- i długoterminowej dla gospodarki Unii, a także ochrona jej obywateli i przedsiębiorstw. EBA przyczynia się do polepszenia funkcjonowania rynku wewnętrznego, w tym do należytego poziomu, skuteczności i spójności regulacji i nadzoru; zapewniania integralności, przejrzystości, efektywności i prawidłowego funkcjonowania rynków finansowych; wzmocnienia międzynarodowej koordynacji nadzoru finansowego; zapobiegania arbitrażowi regulacyjnemu i propagowania równych warunków konkurencji, zapewnienia właściwej regulacji i właściwego nadzoru nad ryzykiem kredytowym i innymi rodzajami ryzyka, oraz zwiększania ochrony klientów. By osiągnąć powyższe cele, EBA przyczynia się do zapewnienia spójnego, efektywnego i skutecznego stosowania aktów, o których mowa w art. 1 ust. 2 rozporządzenia EBA²³, wspiera konwergen-

²¹ *Ibidem* art. 3 i n. oraz preambuła.

²² Zob. *Opinia Europejskiego Banku Centralnego z 26 października 2009 r. w sprawie projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnotowego organu makroostrożnościowego nad systemem finansowym oraz ustanawiającego Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego oraz projektu decyzji Rady powierzającej Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania dotyczące funkcjonowania Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (CON/2009/88)*, http://ecb.int/legal/pdf/c_27020091111pl00010008.pdf; A. Zalcwicz, *Zmiana struktury...*, *op. cit.*, s. 233.

²³ To jest w zakresie przepisów dyrektywy 2006/48/WE (dyrektywa 2006/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe, Dz.Urz. UE L z 2006, Nr 177, s. 1 i n. z późn. zm.), dyrektywy 2006/49/WE (dyrektywa 2006/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 14 czerwca 2006 r. w sprawie adekwatności kapitałowej firm inwestycyjnych i instytucji kredytowych, wersja przededagowana – Dz. Urz. WE L z 2006 r., Nr 177, s. 201 i n. z późn. zm.), dyrektywy 2002/87/WE (dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z 16 grudnia 2002 r. w sprawie nadzoru uzupełniającego nad instytucjami kredytowymi, przedsiębiorstwami ubezpieczeniowymi i firmami inwestycyjnymi w konglomeracie finansowym oraz w sprawie zmian dyrektyw Rady 73/239/EWG, 79/267/EWG, 92/49/EWG, 92/78/WE i 2000/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, Dz. Urz.

cję nadzorczą, przedstawia opinie Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Komisji oraz dokonuje analizy ekonomicznej rynków, dążąc do osiągnięcia swoich celów. Wykonując swe zadania, EBA ma zwracać szczególną uwagę na ryzyko systemowe uczestników rynków finansowych, których upadek mógłby zagrozić działaniu systemu finansowego lub realnej gospodarki. Co istotne, wykonując swoje zadania, EBA działa niezależnie i obiektywnie, mając na względzie wyłącznie interes Unii Europejskiej²⁴.

Podkreślenia wymaga fakt, że EBA jest organem unijnym i ma osobowość prawną. W każdym państwie członkowskim EBA ma zdolność prawną o najszerszym zakresie przyznanym przez prawo krajowe osobom prawnym. EBA reprezentuje jego przewodniczący (art. 5 rozporządzenia EBA).

Do **zadań EBA** należy m.in. przyczynianie się do ustanowienia wysokiej jakości wspólnych norm i praktyk regulacyjnych i nadzorczych, w szczególności przez przedstawianie opinii instytucjom Unii oraz przez opracowywanie wytycznych, za-

UE L z 2003 r., Nr 35, s. 1 z późn. zm.), rozporządzenia (WE) nr 1781/2006 (rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z 15 listopada 2006 r. w sprawie informacji o zleceniodawcach, które towarzyszą przekazom pieniężnym, Dz.Urz. UE L z 2006, Nr 345, s. 1 i n.), dyrektywy 94/19/WE (dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z 30 maja 1994 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów Dz.Urz. C 135 z 31.5.1994, s. 5 i n.) i w zakresie, w jakim akty te mają zastosowanie do instytucji kredytowych i finansowych oraz właściwych organów, które je nadzorują, w zakresie stosownych fragmentów dyrektywy 2005/60/WE (dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 października 2005 r. w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu, Dz.Urz. UE L z 2005 r., Nr 309, s. 15 i n. z późn. zm.), dyrektywy 2002/65/WE (dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 września 2002 r. dotycząca sprzedaży konsumentom usług finansowych na odległość, Dz.Urz. WE L z 2002 r., Nr 271, s. 16 i n. z późn. zm.), dyrektywy 2007/64/WE (dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z 13 listopada 2007 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego, Dz.Urz. UE L z 2007 r., Nr 319, s. 1 z późn. zm.) i dyrektywy 2009/110/WE (dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z 16 września 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje pieniądza elektronicznego oraz nadzoru ostrożnościowego nad ich działalnością, Dz.Urz. UE L z 2009 r., Nr 267, s. 7 i n.), w tym wszystkich dyrektyw, rozporządzeń i decyzji wydanych na podstawie tych akt oraz wszelkich dalszych prawnie wiążących aktów unijnych powierzających zadania EBA.

²⁴ W punkcie 11 preambuły do rozporządzenia EBA wskazano, że EBA powinien działać, uwzględniając zróżnicowane interesy poszczególnych państw członkowskich i różny charakter instytucji finansowych. EBA powinien chronić takie wartości społeczne jak stabilność systemu finansowego, wypłacalność i płynność finansowa instytucji finansowych, przejrzystość rynków i produktów finansowych, oraz chronić deponentów i inwestorów. Podniesiono, że EBA powinien również zapobiegać arbitrażowi regulacyjnemu i gwarantować równe warunki konkurencji oraz wzmocnić międzynarodową koordynację nadzoru finansowego, z korzyścią dla całej gospodarki, w tym dla instytucji finansowych i innych zainteresowanych stron, konsumentów i pracowników. Jego zadania powinny także obejmować promowanie spójności nadzoru i doradzanie instytucjom Unii w dziedzinach bankowości, płatności, przepisów w zakresie elektronicznych usług finansowych i kontroli nad nimi oraz pokrewnych kwestii ładu korporacyjnego, audytów i sprawozdawczości finansowej. W preambule wskazano nadto, że EBA należy także powierzyć pewną odpowiedzialność za istniejące i nowe formy działalności finansowej.

leceń i projektów regulacyjnych standardów technicznych i wykonawczych standardów technicznych; wspieranie i ułatwianie przekazywania zadań i obowiązków pomiędzy właściwymi organami; organizowanie i przeprowadzanie analizy wzajemnych ocen właściwych organów, w tym wydawanie wytycznych i zaleceń oraz określanie najlepszych praktyk w celu zwiększenia spójności wyników w zakresie nadzoru (art. 8 ust. 1 rozporządzenia EBA).

Celem realizacji swych zadań EBA ma uprawnienia określone w rozporządzeniu, w szczególności umocowanie do opracowywania we wskazanych w rozporządzeniu przypadkach projektów regulacyjnych norm technicznych oraz wykonawczych norm technicznych; wydawania wytycznych i zaleceń; podejmowania indywidualnych decyzji skierowanych do właściwych organów w określonych przypadkach, o których mowa w art. 18 ust. 3 i 19 ust. 3 rozporządzenia; w przypadkach dotyczących mającego bezpośrednio zastosowanie prawa Unii – podejmowania indywidualnych decyzji skierowanych do instytucji finansowych w określonych przypadkach, o których mowa w art. art. 17 ust. 6, art. 18 ust. 4 i art. 19 ust. 4 rozporządzenia; wydawania opinii dla Parlamentu Europejskiego, Rady lub Komisji, zgodnie z art. 34 rozporządzenia EBA; gromadzenia niezbędnych informacji dotyczących instytucji finansowych, jak określono w art. 35 rozporządzenia EBA; opracowywania wspólnej metodyki oceny wpływu charakterystyki produktu i procesu dystrybucji na sytuację finansową instytucji i na ochronę konsumentów; stworzenia centralnej bazy danych zarejestrowanych instytucji finansowych w obszarze podlegającym jego kompetencji, jeżeli tak stanowią akty, o których mowa w art. 1 ust. 2 rozporządzenia (art. 8 ust. 2 rozporządzenia EBA).

Na EBA nałożono także obowiązki w zakresie propagowania przejrzystości, prostoty i uczciwości na rynku produktów i usług finansowych całego jednolitego rynku. EBA może również wydawać ostrzeżenia w przypadku, gdy działalność finansowa stanowi zagrożenie dla celów określonych w art. 1 ust. 5 rozporządzenia EBA. Należy podkreślić, że w przypadkach wskazanych w rozporządzeniu EBA może czasowo zakazać prowadzenia pewnych form działalności finansowej, które zagrażają prawidłowemu funkcjonowaniu i integralności rynków finansowych lub stabilności całego systemu finansowego w Unii czy jego części, albo ograniczyć taką działalność (art. 9 rozporządzenia EBA). Działania takie mogą stanowić swego rodzaju administracyjnoprawne środki zabezpieczające, mające na celu zapewnienie prawidłowego funkcjonowania rynku.

W myśl art. 10 ust. 1 tiret 1 i 2 rozporządzenia EBA, jeżeli Parlament Europejski i Rada przekazują Komisji uprawnienia do przyjmowania regulacyjnych standardów technicznych w drodze aktów delegowanych zgodnie z art. 290 TFUE²⁵ w celu zapewnienia spójnej harmonizacji w dziedzinach szczegółowo określonych w aktach

²⁵ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana z 2008 r. – Dz. Urz. UE C, Nr 115, s. 47 i n.

ustawodawczych, o których mowa w art. 1 ust. 2 rozporządzenia EBA, EBA może opracować projekty regulacyjnych standardów technicznych. EBA przedstawia Komisji swoje projekty standardów do zatwierdzenia. Mają one charakter jedynie techniczny, nie oznaczają decyzji strategicznych ani wyborów politycznych, a ich treść jest określana aktami, które stanowią ich podstawę.

Dalej, stosownie do art. 15 ust. 1 tiret 1 i 2 rozporządzenia EBA, EBA może opracować wykonawcze standardy techniczne – w drodze aktów wykonawczych zgodnie z art. 291 TFUE – w dziedzinach szczegółowo określonych w aktach ustawodawczych, o których mowa w art. 1 ust. 2 rozporządzenia. Mają one charakter techniczny, nie oznaczają decyzji strategicznych ani wyborów politycznych, a ich treść ma na celu określenie warunków zastosowania tego prawodawstwa. EBA przedstawia Komisji projekty standardów do zatwierdzenia.

Kolejną formą działania EBA jest **wydawanie wytycznych i zaleceń** skierowanych do właściwych organów lub instytucji finansowych. Mają one na celu ustanowienie spójnych, efektywnych i skutecznych praktyk nadzorczych w ramach ESFS oraz zapewnienie wspólnego, jednolitego i spójnego stosowania prawa Unii. Co istotne, w ciągu dwóch miesięcy od wydania wytycznej lub zalecenia każdy właściwy organ potwierdza, czy stosuje się lub czy zamierza zastosować się do tej wytycznej bądź zalecenia. Jeżeli właściwy organ nie stosuje się do nich ani nie zamierza się do nich zastosować, powiadamia o tym EBA, podając uzasadnienie. EBA zobowiązane jest do opublikowania informacji o tym, że dany właściwy organ nie stosuje się lub nie zamierza zastosować się do tej wytycznej lub zalecenia. Może również, indywidualnie w każdym przypadku, podjąć decyzję o opublikowaniu przedstawionego przez właściwy organ uzasadnienia niezastosowania się do tej wytycznej czy tego zalecenia. Właściwy organ jest z wyprzedzeniem powiadamiany o takiej publikacji (art. 16 ust. 1 i 3 tiret 1–3 rozporządzenia EBA).

Szczególnego podkreślenia wymaga ustanowienie w art. 17 rozporządzenia procedury związanej z naruszeniem prawa Unii, w tym umocowanie EBA do przyjęcia **decyzji indywidualnej**, skierowanej do instytucji finansowej²⁶, zobowiązującej ją do podjęcia działań niezbędnych do wypełnienia jej obowiązków wynikających z prawa Unii, w tym do zaprzestania określonych praktyk. Jest to o tyle istotne, że umożliwi EBA bezpośrednią ingerencję na rynku, niezależną od działań krajowych organów nadzoru. W rozporządzeniu wskazano, że powyższe decyzje EBA

²⁶ Jest to możliwe bez uszczerbku dla uprawnień Komisji na mocy art. 258 TFUE, w sytuacji, gdy właściwy organ nie stosuje się do formalnej opinii, o której mowa w art. 9 ust. 4 rozporządzenia EBA, w okresie w niej przewidzianym, oraz w przypadku, gdy konieczne jest terminowe zarządzenie nieprzestrzeganiu przepisów, w celu utrzymania bądź przywrócenia równych warunków konkurencji na rynku lub zapewnienia prawidłowego funkcjonowania systemu finansowego i jego stabilności, oraz w przypadku, gdy odpowiednie wymogi przewidziane w aktach, o których mowa w art. 1 ust. 2 rozporządzenia EBA, mają bezpośrednie zastosowanie w odniesieniu do instytucji finansowych.

mają pierwszeństwo wobec wszelkich decyzji przyjętych wcześniej przez właściwe organy w tej samej sprawie (zob. art. 17 rozporządzenia EBA).

Nie można również nie zwrócić uwagi na kompetencje EBA w sytuacjach nadzwyczajnych. W pierwszym rzędzie EBA aktywnie ułatwia i w razie potrzeby koordynuje wszelkie działania podejmowane przez odpowiednie krajowe właściwe organy nadzoru w przypadku niekorzystnego rozwoju sytuacji, który może poważnie zagrozić prawidłowemu funkcjonowaniu rynków finansowych i ich integralności lub stabilności całego systemu finansowego w Unii lub jego części. Następnie, jeżeli Rada przyjęła skierowaną do EBA decyzję stwierdzającą istnienie sytuacji nadzwyczajnej do celów niniejszego rozporządzenia i zaistniały wyjątkowe okoliczności, w których niezbędne są skoordynowane działania organów krajowych w związku z niekorzystnym rozwojem sytuacji, który może poważnie zagrozić prawidłowemu funkcjonowaniu rynków finansowych i ich integralności lub stabilności całego systemu finansowego w Unii lub jego części, EBA może przyjąć indywidualne decyzje zobowiązujące właściwe organy do podjęcia niezbędnych działań zgodnie z prawodawstwem, o którym mowa w art. 1 ust. 2 rozporządzenia EBA, w celu zaradzenia takiemu rozwojowi sytuacji przez zapewnienie spełniania przez instytucje finansowe i właściwe organy wymogów ustanowionych w tym prawodawstwie. Co istotne, bez uszczerbku dla uprawnień Komisji na mocy art. 258 TFUE, w przypadku, gdy właściwy organ nie stosuje się do decyzji EBA, o której mowa w ust. 2, w okresie w niej przewidzianym, oraz w przypadku, gdy odpowiednie wymogi przewidziane w aktach ustawodawczych, o których mowa w art. 1 ust. 2, w tym w regulacyjnych normach technicznych i wykonawczych normach technicznych przyjętych zgodnie z aktami prawodawczymi, o których mowa w art. 1 ust. 2 rozporządzenia EBA, mają bezpośrednie zastosowanie w odniesieniu do instytucji finansowych, EBA może przyjąć skierowaną do instytucji finansowej decyzję indywidualną, zobowiązującą tę instytucję do podjęcia działań niezbędnych do wypełnienia jej obowiązków wynikających z tego prawodawstwa, w tym do zaprzestania określonych praktyk²⁷. Również w tym przypadku decyzje EBA zastępują wszelkie decyzje przyjęte wcześniej przez właściwe organy w tej samej sprawie (art. 18 rozporządzenia EBA).

Należy rozważyć skutki wydania decyzji przez EBA, która – w istocie – zastąpi decyzje krajowych organów nadzoru. Może to rodzić poważne problemy związane choćby z kwestią wzruszalności decyzji administracyjnej, skutkami decyzji ostatecznych i prawomocnych. Wątpliwości budzi również przedmiotowe określenie zakresu, w jakim dochodzi do zastąpienia decyzji krajowych organów nadzoru

²⁷ Ma to zastosowanie wyłącznie w sytuacjach, gdy właściwy organ nie stosuje wymienionych aktów, lub gdy stosuje te akty w sposób, który wydaje się wyraźnym naruszeniem tych aktów ustawodawczych, oraz w przypadkach, gdy pilne podjęcie środków zaradczych jest konieczne, aby przywrócić prawidłowe funkcjonowanie rynków finansowych i ich integralność lub stabilność całego systemu finansowego w Unii lub jego części.

przez decyzję EBA. Nie sposób bowiem nie zwrócić uwagi na umocowanie EBA do wydania decyzji indywidualnej zobowiązującej instytucję finansową „do podjęcia działań niezbędnych do wypełnienia jej obowiązków wynikających z tego prawodawstwa, w tym do zaprzestania określonych praktyk”. Decyzje EBA przyjęte na mocy ust. 6 mają pierwszeństwo przed wszelkimi decyzjami przyjętymi wcześniej przez właściwe organy w tej samej sprawie²⁸. Co oznacza owo pierwszeństwo? Czy oznacza to, że dochodzi do swego rodzaju wzruszenia wszystkich decyzji krajowych organów nadzoru podjętych w sprawie naruszenia przez instytucję finansową jej obowiązków? W mojej ocenie teza taka nie zasługuje na uwzględnienie. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na to, że decyzja EBA w istocie nie będzie tożsama pod względem przedmiotowym ze wszystkimi decyzjami krajowych organów nadzoru związanymi z naruszeniem prawa przez instytucję finansową.

Kolejny problem wynika z braku podstaw do konstruowania kompetencji EBA do stosowania sankcji administracyjnych w czystej postaci. Pewną namiastkę sankcji administracyjnej stanowi w istocie art. 16 ust. 3 tiret 3 rozporządzenia, odnoszący się do publikowania informacji, że dany organ bądź instytucja finansowa nie stosuje się lub nie zamierza zastosować się do tej wytycznej lub zalecenia. Na przyznanie uprawnień do stosowania sankcji administracyjnych jedynie krajowym organom nadzoru wskazuje także załącznik V do Raportu Grupy de Larosière'a – „Orientacyjny podział kompetencji między krajowymi organami nadzoru a nowymi europejskimi organami nadzoru w ramach ESNF”, w którym w odniesieniu do nadzoru bankowego (zarówno w etapie 1, jak i 2) wskazano, że egzekwowanie przepisów i sankcje należą do krajowych organów nadzoru²⁹. W konsekwencji decyzja EBA nie może zastąpić decyzji sankcyjnej krajowego organu nadzoru w tym znaczeniu, że doprowadzi do wykreowania nowej sankcji. Może ewentualnie skutkować uchYLENIEM decyzji sankcyjnej wobec niemożności pogodzenia tej decyzji z decyzją podjętą na mocy art. 17 ust. 6 rozporządzenia EBA i w konsekwencji zaktualizowaniem się kompetencji krajowego organu nadzoru do wydania nowej decyzji sankcyjnej, z uwzględnieniem unormowania art. 17 ust. 7 tiret 2 rozporządzenia EBA³⁰. To ostatnie może jednak prowadzić do problemów związanych z regulacjami krajowych procedur administracyjnych określających zasady i przesłanki wzruszenia decyzji administracyjnych. Zagadnienia te wymagają jednak głębszej refleksji, przekraczającej ramy niniejszego opracowania.

Kolejną sferą działalności EBA jest rozstrzyganie sporów między właściwymi organami w sytuacjach transgranicznych. Stosownie do art. 19 rozporządzenia

²⁸ „Decisions adopted under paragraph 6 shall prevail over any previous decision adopted by the competent authorities on the same matter”.

²⁹ *Raport*, s. 87–88.

³⁰ Zgodnie z tym przepisem, podejmując działania w związku z kwestiami będącymi przedmiotem formalnej opinii na mocy ust. 4 lub decyzji na mocy ust. 6, właściwe organy stosują się do formalnej opinii lub decyzji, w zależności od przypadku.

EBA, w przypadku gdy właściwy organ nie wyraża zgody na stosowanie procedury, na podjęte działanie lub jego niepodjęcie przez właściwy organ innego państwa członkowskiego w przypadkach określonych w aktach, o których mowa w art. 1 ust. 2 rozporządzenia, EBA – na wniosek co najmniej jednego właściwego organu, którego to dotyczy – może podjąć działania mające na celu umożliwienie tym organom wypracowanie porozumienia zgodnie z procedurą określoną w art. 19 ust. 2–4. Dotyczy to również sytuacji, gdy istnieje różnica zdań między właściwymi organami z różnych państw członkowskich. W pierwszym rzędzie EBA występuje w roli mediatora, wyznaczając termin zakończenia postępowania pojednawczego między właściwymi organami. Następnie, jeśli do momentu zakończenia postępowania pojednawczego zainteresowane właściwe organy nie wypracują porozumienia, EBA może podjąć decyzję zobowiązującą te organy do podjęcia konkretnych działań lub do powstrzymania się od działań, w celu rozstrzygnięcia sporu, ze skutkami wiążącymi dla zainteresowanych właściwych organów, aby zapewnić zgodność z prawem Unii. W przypadku gdy właściwy organ nie stosuje się do decyzji EBA, a w ten sposób nie zapewnia spełniania przez instytucję finansową wymogów mających do niej bezpośrednie zastosowanie na mocy aktów, o których mowa w art. 1 ust. 2, EBA może przyjąć skierowaną do instytucji finansowej decyzję indywidualną, zobowiązującą tę instytucję do podjęcia działań niezbędnych do wypełnienia jej obowiązków wynikających z prawa Unii, w tym do zaprzestania określonych praktyk. Stanowi to kolejny mechanizm umożliwiający EBA efektywne wykonywanie nadzoru nad rynkiem finansowym przez skuteczną ingerencję w stosunku do krajowego organu nadzoru. Powyższe decyzje przyjęte przez EBA mają pierwszeństwo przed wszelkimi decyzjami przyjętymi wcześniej przez właściwe organy w tej samej sprawie. Wszelkie działania podjęte przez właściwe organy w związku z sytuacją faktyczną, będącą przyczyną wydania decyzji, muszą być zgodne z tymi decyzjami.

Kolejne zadania EBA odnoszą się do ryzyka systemowego. Założenia dla unijnych ram transgranicznego zarządzania kryzysowego w sektorze bankowym Komisja Europejska przedstawiła w komunikacie z 20 października 2009 r.³¹ Na uwagę zasługują również zalecenia Parlamentu Europejskiego dla Komisji w sprawie transgranicznego zarządzania kryzysowego w sektorze bankowym z 28 czerwca 2010 r.³², które odnoszą się przede wszystkim do ustanowienia wspólnych unijnych ram postępowania w przypadku kryzysu. Nowe regulacje powinny obejmować

³¹ *Communication „An EU Framework for Cross-Border Crisis Management in the Banking Sector”*, Brussels 20.10.2009, COM (2009) 561 final; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0561:FIN:EN:PDF>

³² *Report with recommendations to the Commission on Cross-Border Crisis Management in the Banking Sector and Motion for a European Parliament Resolution with recommendations to the Commission on cross-border crisis management in the banking sector*, 2010/2006 (INI), Committee on Economic and Monetary Affairs, 28.6.2010; <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=EN&reference=A7-0213/2010>

opracowanie do grudnia 2011 r. europejskiego systemu oceny banków przez organy nadzoru (*European supervisory rating for banks*; „*Risk Dashboard*”), opartego na wspólnym zestawie wskaźników jakościowych i ilościowych. Wskaźniki owej „deski rozdzielczej ryzyka” powinny być oceniane odpowiednio do charakteru, skali i złożoności danej instytucji, przy jednoczesnym zachowaniu poufności³³.

W zakresie zadań i kompetencji EBA należy zwrócić uwagę na regulacje odnoszące się do europejskiego systemu obejmującego systemy gwarantowania depozytów (art. 26), europejskiego systemu postępowania naprawczego wobec banków i ustaleń dotyczących finansowania (art. 27), problemu przekazywania zadań i obowiązków (art. 13), koordynacji (art. 31), oceny zmian na rynku (art. 32), aspektów współpracy międzynarodowej (art. 33).

3. STRUKTURA EBA

Stosownie do art. 5 rozporządzenia EBA, w jego skład wchodzi: Rada Organów Nadzoru, Zarząd, Przewodniczący, Dyrektor Wykonawczy oraz Komisja Odwoławcza.

W skład Rady Organów Nadzoru wchodzi: Przewodniczący, któremu nie przysługuje prawo głosu; przewodniczący krajowych organów publicznych właściwych w zakresie nadzoru nad instytucjami kredytowymi w poszczególnych państwach członkowskich, którzy spotykają się osobiście co najmniej dwa razy w roku³⁴; jeden

³³ Zob. A. Jurkowska-Zeidler, *Nowe europejskie...*, *op. cit.*, s. 197 i n. Stosownie do art. 22 rozporządzenia EBA, EBA należycie uwzględni ryzyko systemowe w rozumieniu rozporządzenia (UE) nr 1092/2010. Urząd zajmuje się wszelkim ryzykiem świadczenia usług finansowych spowodowanym upośledzeniem całego lub części systemu finansowego oraz mogącym spowodować poważne negatywne konsekwencje dla rynku wewnętrznego i realnej gospodarki. Należy podkreślić, że to EBA, we współpracy z ESRB, opracowuje wskazaną wyżej „deskę rozdzielczą ryzyka”, to jest wspólny zestaw wskaźników jakościowych i ilościowych, służący identyfikowaniu i mierzeniu ryzyka systemowego. EBA opracowuje nadto odpowiedni system stosowania testu warunków skrajnych, aby pomóc w identyfikowaniu instytucji mogących stwarzać ryzyko systemowe. Instytucje te podlegają wzmocnionemu nadzorowi, a w razie potrzeby – procedurom naprawczym. Niezależnie od powyższego EBA sporządza w razie potrzeby dodatkowe wytyczne i zalecenia dla instytucji finansowych w celu uwzględnienia stwarzanego przez nie ryzyka systemowego. Nadto EBA zapewnia uwzględnianie ryzyka systemowego stwarzanego przez instytucje finansowe przy opracowywaniu projektu regulacyjnych i wykonawczych norm technicznych. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na unormowanie art. 23 ust. 1 rozporządzenia EBA, zgodnie z którym w porozumieniu z ESRB, EBA może opracować kryteria identyfikacji i mierzenia ryzyka systemowego oraz odpowiedni system testowania warunków skrajnych, który obejmuje ocenę możliwości wzrostu – w sytuacjach skrajnych – ryzyka systemowego stwarzanego przez instytucje finansowe. Instytucje, które mogą stwarzać ryzyko systemowe, podlegają wzmocnionemu nadzorowi, a w razie potrzeby – procedurom naprawczym. Zob. także art. 25 odnoszący się do procedur naprawczych.

³⁴ W przypadku, gdy krajowy organ nadzoru nie jest bankiem centralnym, członek Rady Organów Nadzoru może podjąć decyzję o tym, że będzie mu towarzyszył przedstawiciel banku centralnego państwa członkowskiego, któremu nie przysługuje prawo głosu.

przedstawiciel Komisji, któremu nie przysługuje prawo głosu; jeden przedstawiciel Europejskiego Banku Centralnego, któremu nie przysługuje prawo głosu; jeden przedstawiciel ESRB, któremu nie przysługuje prawo głosu; po jednym przedstawicielu z dwóch pozostałych europejskich organów nadzoru, którym nie przysługuje prawo głosu (art. 40 ust. 1 rozporządzenia EBA)³⁵. Na szczególną uwagę zasługuje unormowanie art. 42 rozporządzenia, który statuuje niezależność Przewodniczącego i członków Rady Organów Nadzoru mających prawo głosu. Podczas wykonywania zadań, powierzonych Radzie na mocy rozporządzenia, działają oni niezależnie i obiektywnie w wyłącznym interesie Unii jako całości, oraz nie zwracają się o instrukcje do instytucji lub organów unijnych, rządu żadnego z państw członkowskich lub do innego podmiotu publicznego lub prywatnego, ani nie przyjmują takich instrukcji. Państwa członkowskie, instytucje, organy Unii czy inne podmioty publiczne lub prywatne nie usiłują wywierać wpływu na członków Rady w wykonywaniu ich zadań.

Do kompetencji Rady należy wydawanie wytycznych dotyczących prac EBA i kierowanie podejmowaniem decyzji, o których mowa w rozdziale II rozporządzenia. Rada przyjmuje opinie, zalecenia i decyzje oraz doradza w kwestiach, o których mowa w rozdziale II. Rada mianuje Przewodniczącego, jak również przyjmuje program prac EBA na kolejny rok oraz przekazuje go do wiadomości Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, przyjmuje również roczne sprawozdanie z działalności EBA, wieloletni program prac EBA oraz budżet. Nadto Rada ma władzę dyscyplinarną nad Przewodniczącym i Dyrektorem Wykonawczym i może usunąć ich ze stanowiska (art. 43). Decyzje Rady podejmowane są zwykłą większością głosów jej członków, zgodnie z zasadą, że każdemu członkowi przysługuje jeden głos. W niektórych przypadkach wymagana jest kwalifikowana większość głosów (art. 44 ust. 1 rozporządzenia EBA).

Zarząd EBA składa się z Przewodniczącego i sześciu członków Rady Organów Nadzoru, wybranych przez członków Rady Organów Nadzoru mających prawo głosu i spośród ich grona. Podejmuje decyzje większością głosów obecnych członków. Każdy członek ma jeden głos. Dyrektor Wykonawczy i przedstawiciel Komisji uczestniczą w posiedzeniach Zarządu bez prawa głosu. Przedstawiciel Komisji ma prawo głosu w sprawach, o których mowa w art. 49 rozporządzenia (art. 45). Podobnie jak w przypadku Przewodniczącego i członków Rady, rozporządzenie gwarantuje niezależność członków zarządu (zob. art. 46).

Przechodząc do zadań Zarządu, należy odwołać się do regulacji art. 47 rozporządzenia EBA, zgodnie z którym zarząd m.in. zapewnia, aby EBA wypełniał swoją

³⁵ Rada może powoływać wewnętrzne komitety lub zespoły na potrzeby konkretnych zadań powierzonych Radzie, a także może przekazywać realizację wyraźnie określonych zadań i podejmowanie wyraźnie określonych decyzji wewnętrznym komitetom lub zespołom, Zarządowi lub Przewodniczącemu (art. 41 ust. 1 rozporządzenia EBA).

misję i wykonywał powierzone mu zadania zgodnie z niniejszym rozporządzeniem, przedkłada Radzie Organów Nadzoru projekt rocznego i wieloletniego programu prac do zatwierdzenia, przedkłada Radzie Organów Nadzoru do zatwierdzenia roczne sprawozdanie z działalności EBA, w tym z zadań Przewodniczącego, powołuje i odwołuje członków Komisji Odwoławczej.

Przewodniczący reprezentuje EBA. Ma on być niezależnym profesjonalistą zatrudnionym w pełnym wymiarze czasu pracy. Jest odpowiedzialny za przygotowywanie prac Rady Organów Nadzoru, a także za przewodniczenie posiedzeniom Rady Organów Nadzoru i Zarządu. Kadencja przewodniczącego wynosi pięć lat i może być jednokrotnie odnowiona. Przewodniczący może zostać odwołany ze stanowiska wyłącznie przez Parlament Europejski na mocy decyzji Rady Organów Nadzoru (zob. art. 48 rozporządzenia). Gwarancje niezależności przewodniczącego określa art. 49. Podkreślenia wymaga fakt zastrzeżenia w tiret 3 tego artykułu, że po zakończeniu służby zgodnie z regulaminem pracowniczym Przewodniczący jest nadal zobowiązany do zachowania uczciwości i dyskrecji w odniesieniu do przyjmowania pewnych stanowisk lub korzyści. Ma to szczególne znaczenie w kontekście powszechnej praktyki zatrudniania osób zajmujących eksponowane stanowiska w administracji publicznej po zakończeniu pracy w charakterze rozmaitych „doradców”, członków rad nadzorczych bądź nawet zarządów podmiotów operujących na rynku. W mojej ocenie powyższą regulację należy zatem ocenić pozytywnie. Ważne jest, jak w praktyce będą stosowane unormowania rozporządzenia.

Zarządzanie EBA należy do Dyrektora Wykonawczego, który powinien być niezależnym profesjonalistą zatrudnionym w pełnym wymiarze czasu pracy. Powołany jest po przeprowadzeniu otwartej procedury kwalifikacyjnej po potwierdzeniu przez Parlament Europejski przez Radę Organów Nadzoru na podstawie osiągnięć, umiejętności, wiedzy na temat instytucji i rynków finansowych, doświadczenia w zakresie regulacji rynków finansowych i nadzoru finansowego oraz doświadczenia na stanowisku kierowniczym (art. 51 rozporządzenia EBA). Regulacje rozporządzenia również w stosunku do Dyrektora Wykonawczego ustanawiają gwarancje niezależności (zob. art. 52). Dyrektor Wykonawczy jest m.in. odpowiedzialny za zarządzanie EBA, przygotowuje prace Zarządu, podejmuje wszelkie niezbędne środki, w szczególności przyjmuje wewnętrzne instrukcje administracyjne oraz publikuje komunikaty, w celu zapewnienia funkcjonowania EBA zgodnie z rozporządzeniem (art. 53 rozporządzenia EBA).

Komisja Odwoławcza jest wspólnym organem wszystkich trzech europejskich urzędów nadzoru (art. 58 ust. 1). Jej członkowie podejmują decyzje w sposób niezależny i nie są związani żadnymi instrukcjami. Nie mogą oni pełnić innych funkcji w EBA, w Zarządzie ani w Radzie Urzędów Nadzoru. W art. 45 rozporządzenia przewidziano procedurę wyłączenia członka Komisji.

4. POSTĘPOWANIE PRZED EBA

Postępowanie przed EBA wiąże się z zapewnieniem właściwych standardów proceduralnych. W pierwszym rzędzie należy zwrócić uwagę na fakt, że przed podjęciem decyzji przewidzianych w rozporządzeniu EBA informuje każdego wskazanego adresata danej decyzji o zamiarze jej podjęcia, wyznaczając termin, w którym adresat ten może wyrazić swoją opinię w tej sprawie, w pełni uwzględniając jej pilny charakter, złożoność i potencjalne skutki³⁶. Decyzje EBA muszą zawierać uzasadnienie wskazujące powody, dla których zostały one przyjęte. Nadto adresaci decyzji EBA są informowani o środkach odwoławczych przysługujących im na mocy rozporządzenia (art. 39 ust. 1–3 rozporządzenia EBA)³⁷.

W rozporządzeniu ustanowiono procedurę odwoławczą od decyzji EBA. Każda osoba fizyczna lub prawna, w tym właściwe organy, może odwołać się od decyzji EBA, o której mowa w art. 17, 18, 19 rozporządzenia EBA, oraz od każdej innej decyzji podjętej przez EBA zgodnie z aktami, o których mowa w art. 1 ust. 2, która jest do niej skierowana, oraz od decyzji, która dotyczy jej bezpośrednio i indywidualnie, mimo że została przyjęta w postaci decyzji skierowanej do innej osoby. Odwołanie wraz z uzasadnieniem składa się EBA w formie pisemnej w terminie dwóch miesięcy od daty powiadomienia zainteresowanej osoby o decyzji lub – w razie braku takiego powiadomienia – od daty opublikowania decyzji przez EBA. W wyniku rozpoznania sprawy Komisja Odwoławcza może utrzymać decyzję w mocy, jak wskazuje rozporządzenie „potwierdzić ją” lub przekazać sprawę do rozstrzygnięcia właściwemu organowi EBA. Decyzja Komisji Odwoławczej jest wiążąca dla tego organu i podejmuje on zmienioną decyzję w danej sprawie (zob. art. 60).

Decyzja Komisji Odwoławczej kończy administracyjny tok instancji i otwiera możliwość zaskarżenia decyzji podjętej przez Komisję Odwoławczą do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, zgodnie z art. 263 TFUE. Co wymaga podkreślenia, skarga taka może być wywiedziona bezpośrednio do TS od decyzji EBA w przypadku, gdy nie przysługuje odwołanie do Komisji Odwoławczej (zob. art. 61 ust. 1). Jednocześnie stosownie do art. 61 ust. 2 rozporządzenia EBA państwa członkowskie i instytucje unijne, jak i wszelkie osoby fizyczne i prawne, mogą zaskarżyć decyzje podejmowane przez EBA bezpośrednio do Trybunału Sprawiedliwości,

³⁶ Procedura ta ma zastosowanie także w stosunku do zaleceń, o których mowa w art. 17 ust. 3 rozporządzenia EBA.

³⁷ Określa się wówczas właściwy organ lub instytucję finansową, którego lub której dotyczą, oraz główną treść tych decyzji, chyba że ich opublikowanie jest sprzeczne z interesem prawnym instytucji finansowej w zakresie ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa lub mogłoby poważnie zagrożić prawidłowemu funkcjonowaniu integralności rynków finansowych lub stabilności całego systemu finansowego Unii lub jego części.

zgodnie z art. 263 TFUE. Natomiast gdy EBA jest zobowiązany do działania, ale zaniechał wydania decyzji, może zostać wszczęte postępowanie z tytułu zaniechania działania zgodnie z art. 265 TFUE przed Trybunałem Sprawiedliwości (art. 61 ust. 3 rozporządzenia EBA).

W rozporządzeniu przewidziano nadto procedurę przeglądu decyzji podjętych na mocy art. 18 ust. 3 lub 4 rozporządzenia (art. 39 ust. 4). Na uwagę zasługuje również procedura podania do wiadomości publicznej decyzji podejmowanych na mocy art. 17, 18 i 19 rozporządzenia EBA (zob. art. 39 ust. 5).

5. WSPÓLNY KOMITET EUROPEJSKICH URZĘDÓW NADZORU

Wspólny Komitet stanowi forum, w ramach którego EBA prowadzi regularną i ścisłą współpracę oraz zapewnia międzysektorową spójność z pozostałymi Europejskimi Urzędami Nadzoru, zwłaszcza w odniesieniu do konglomeratów finansowych, księgowości i audytu, środków przeciwdziałania praniu pieniędzy, wymiany informacji z ESRB oraz rozwoju stosunków między ESRB a europejskimi organami nadzoru (art. 54 ust. 2 rozporządzenia EBA).

Stosownie do art. 55 ust. 1 rozporządzenia EBA w skład Wspólnego Komitetu wchodzi szczególnie przewodniczący Europejskich Urzędów Nadzoru, a także, w stosownych przypadkach, przewodniczący Podkomitetu powołanego na mocy art. 57 rozporządzenia.

W ramach zadań EBA określonych w rozdziale II rozporządzenia, EBA wypracowuje w stosownych przypadkach wspólne stanowiska z pozostałymi Europejskimi Urzędami Nadzoru, w zależności od przypadku (art. 56 tiret 1 rozporządzenia EBA). Jednocześnie do celów art. 42 w ramach Wspólnego Komitetu ustanawia się Podkomitet ds. Konglomeratów Finansowych. Wspólny Komitet może także powoływać inne podkomitety (zob. art. 57 rozporządzenia EBA).

PODSUMOWANIE

Niewątpliwie konieczne są zmiany w nadzorze nad rynkami finansowymi w Unii Europejskiej. Kryzys, który nadal trwa, w sposób dramatyczny uwypuklił wady obecnego systemu. W konsekwencji coraz większego znaczenia nabierają mechanizmy dyscyplinujące działania uczestników rynku. Mogą one mieć dwójką naturę: regulacyjną bądź rynkową. Na dyscyplinę rynkową i regulacyjną składają się natomiast dwa procesy: monitorowanie ryzyka działalności pośredników finansowych oraz oddziaływanie na decyzje ich kierownictw. Dyscyplinę rynkową sprawują głównie kapitałodawcy, natomiast regulacyjną – specjalne organy nadzoru finansowego, a także banki centralne i instytucje gwarantujące depozyty lub

wypłacające inwestorom rekompensaty³⁸. Obecnie nie sposób zatem kwestionować tego, że stabilność finansowa i zintegrowane rynki finansowe wymagają transgranicznego nadzoru nad transgranicznymi i systemowo ważnymi instytucjami finansowymi. W konsekwencji konieczna jest zdecydowana odpowiedź na kryzys, obejmująca lepszy nadzór nad rynkami, lepsze regulacje prawne oraz skuteczne i efektywne ramy zarządzania kryzysowego dla instytucji finansowych³⁹.

Czy nowe instytucje oraz regulacje określające ramy ich działania spełnią pokładane w nich nadzieje, pokaże czas. Samo bowiem ustanowienie nawet najlepszego unormowania automatycznie nie spowoduje poprawy sytuacji na rynkach.

Nie sposób jednocześnie w tym miejscu nie podnieść za polską Komisją Nadzoru Finansowego, że przeniesienie pewnych kompetencji nadzorczych na poziom instytucji europejskich powinno odbywać się z analogicznym przeniesieniem odpowiedzialności za podejmowane przez te instytucje działania⁴⁰. W konsekwencji powinno zatem dojść do przeniesienia ciężaru tej odpowiedzialności z poziomu krajowego na unijny.

Bibliografia

Fedorowicz M., *Normatywne aspekty regulacji europejskiego nadzoru finansowego ze szczególnym uwzględnieniem europejskiego nadzoru w prawie bankowym*, [w:] *System finansów publicznych. Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku*, pod red. A. Dobaczewskiej, E. Juchniewicza, T. Sowińskiego, Wydawnictwo CEDEWU, Warszawa 2010.

Jackowicz K., *Dyscyplina rynkowa na integrujących się rynkach finansowych Unii Europejskiej*, [w:] *Integracja rynków finansowych w Unii Europejskiej od A do Z*, pod red. M. Iwanicz-Drozdowskiej, NBP, Warszawa 2009.

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

Jurkowska-Zeidler A., *Nowe europejskie ramy ochrony stabilności wewnętrznego rynku finansowego*, [w:] *System finansów publicznych. Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku*, pod red. A. Dobaczewskiej, E. Juchniewicza, T. Sowińskiego, Wydawnictwo CEDEWU, Warszawa 2010.

Michór A., *Administracyjnoprawna ingerencja na rynku finansowym*, [w:] *Przegląd dyscyplin badawczych pokrewnych nauce prawa i postępowania administracyjnego*, pod

³⁸ K. Jackowicz, *Dyscyplina rynkowa na integrujących się rynkach finansowych Unii Europejskiej*, [w:] *Integracja rynków finansowych w Unii Europejskiej od A do Z*, pod red. M. Iwanicz-Drozdowskiej, Warszawa 2009, s. 258–261.

³⁹ A. Jurkowska-Zeidler, *Nowe europejskie...*, *op. cit.*, s. 203.

⁴⁰ Zob. stanowisko KNF z 14 października 2009 r. www.knf.gov.pl/Images/architektura_nadzoru_tcm75-22457.pdf

red. S. Wrzosek, M. Domagały, J. Izdebskiego, T. Stanisławskiego, Wydawnictwo KUL, Lublin 2010.

Pilecka A., *Plan działań w zakresie usług finansowych (FSAP) – założenia, realizacja i wpływ na rynki finansowe w Unii Europejskiej*, [w:] *Integracja rynków finansowych w Unii Europejskiej od A do Z*, pod red. A. Iwanicz-Drozdowskiej, NBP, Warszawa 2009.

Zalcewicz A., *Zmiana struktury instytucjonalnej i koncepcji nadzoru nad jednolitym rynkiem finansowym UE*, [w:] *System finansów publicznych. Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku*, pod red. A. Dobaczewskiej, E. Juchniewiczza, T. Sowińskiego, Wydawnictwo CEDEWU, Warszawa 2010.

Inne źródła

Communication „An EU Framework for Cross-Border Crisis Management in the Banking Sector”, Brussels 20.10.2009, COM (2009) 561 final; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0561:FIN:EN:PDF>

Komunikat Komisji Europejskiej – nadzór finansowy z dnia 27 maja 2009 r., KOM(2009) 252 wersja ostateczna, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0252:FIN:PL:PDF>

Opinia Europejskiego Banku Centralnego z 26 października 2009 r. w sprawie projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnotowego organu makroostrożnościowego nad systemem finansowym oraz ustanawiającego Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego oraz projektu decyzji Rady powierzającej Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania dotyczące funkcjonowania Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (CON/2009/88), http://ecb.int/legal/pdf/c_27020091111pl00010008.pdf

Raport Grupy de Larosière’a z 25.02.2009 r., http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_pl.pdf

Report with recommendations to the Commission on Cross-Border Crisis Management in the Banking Sector and Motion for a European Parliament Resolution with recommendations to the Commission on cross-border crisis management in the banking sector, 2010/2006 (INI), Committee on Economic and Monetary Affairs, 28.6.2010; <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=EN&reference=A7-0213/2010>

Stanowisko KNF z dnia 14 października 2009 r. www.knf.gov.pl/Images/architektura_nadzoru_tcm75-22457.pdf

EUROPEJSKA RADA DS. RYZYKA SYSTEMOWEGO I WYZWANIA PRZED NIĄ STOJĄCE¹

WSTĘP

Początek kryzysu finansowego w 2007 r. wywołał dyskusję na temat jego przyczyn. Za jedną z potencjalnych przesłanek zawirowań na rynkach finansowych można uważać nieskuteczne funkcjonowanie dotychczasowej architektury nadzoru finansowego, zarówno w wymiarze europejskim, jak i globalnym. Pomimo istnienia sieci bezpieczeństwa w wielu krajach członkowskich UE, zawierania porozumień o współpracy (MoU²) pomiędzy kluczowymi instytucjami, którym powierzono ochronę stabilności finansowej, systemy wczesnego ostrzegania o zagrożeniach dla stabilności systemu finansowego okazały się niewystarczające (działania prewencyjne, *ex-ante measures*), podobnie jak metody zarządzania kryzysowego i zasady dotyczące upadłości (największych) instytucji finansowych (*ex-post measures*). Do pewnego stopnia wykorzystano rozwiązania *ad-hoc* (np. początki Europejskiego Funduszu Stabilności Finansowej w UE), prawdopodobnie w końcowym efekcie

* Paweł Smaga jest doktorantem w Kolegium Zarządzania i Finansów w Szkole Głównej Handlowej oraz pracownikiem Narodowego Banku Polskiego. Artykuł wyraża wyłącznie poglądy autora i nie powinien być interpretowany jako stanowisko instytucji, w której jest zatrudniony.

¹ Pierwsza wersja: 31 stycznia 2011 r.

² Za przykład można podać: Memorandum of Understanding between HM Treasury, the Bank of England and the Financial Services Authority (2006).

obciążające podatników³. Narodziła się idea stworzenia nie tylko w wymiarze krajowym, ale w skali całej UE, sieci bezpieczeństwa, aby sprostać narastaniu globalnych, ponadnarodowych nierównowag ekonomicznych, czynników zwiększających ryzyko wystąpienia niestabilności finansowej w UE. Utworzenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (European Systemic Risk Board, ESRB) jest odpowiedzią na wzrost zapotrzebowania na ograniczanie ryzyka systemowego oraz efektów zarażenia. Poza tym rola banków centralnych, do tej pory odpowiedzialnych przede wszystkim za utrzymanie stabilnego poziomu cen, jest wzmacniana w tym obszarze i troska o stabilność finansową staje się coraz ważniejsza. Połączenie podejścia mikroostrożnościowego (jakkolwiek nadzór nad instytucjami finansowymi nie jest podstawowym celem banków centralnych) z makroostrożnościowym, jest pożądanym efektem wzajemnej współpracy pomiędzy instytucjami w strukturze nowych ram stabilności finansowej w UE – Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego (European System of Financial Supervision, ESFS). W strukturach ESFS za nadzór mikroostrożnościowy odpowiedzialne są Europejskie Urzędy Nadzoru⁴ (European Supervisory Authorities, ESAs), które wraz z ESRB (ściśle związaną z EBC), skupiającą się na aspektach makroostrożnościowych – współpracują w celu osiągnięcia spójności i optymalnego połączenia dwóch podejść oraz uniknięcia obszarów nieobjętych regulacją.

Niniejszy artykuł stanowi próbę przedstawienia struktury i zasad działania kluczowych aspektów związanych z funkcjonowaniem ESRB, jako elementu nowych ram europejskiego nadzoru finansowego. Przedstawia przesłanki utworzenia ESRB i wskazuje podstawy prawne. Nakreśla strukturę i zadania, do wypełnienia których została powołana ESRB. Pokazuje także narzędzia do osiągnięcia tych zadań oraz porusza kwestie niezależności i odpowiedzialności. Zawarto w nim również opis powiązań między ESRB a EBC, przedstawiono wstępne porównanie z innymi komitetami odpowiedzialnymi za stabilność finansową oraz wyzwania związane z funkcjonowaniem ESRB.

³ W wyniku pogorszenia koniunktury i fiskalnych kosztów z tym związanych (spadek wpływów i wzrost wydatków, w tym gwarancje dla EFSF) wiele państw (np. europejskich) boryka się obecnie z presją narastającego długu publicznego i są zmuszone przyjąć restrykcyjną politykę fiskalną, co oznacza wzrost podatków pośrednich, niewątpliwie obciążający budżety gospodarstw domowych.

⁴ Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (European Banking Authority, EBA), Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (European Insurance and Occupational Pensions Authority, EIOPA) i Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (European Securities and Markets Authority, ESMA).

1. NOWY MAKROOSTROŹNOŚCIOWY FILAR

W październiku 2008 r. przed J. de Larosièrem wraz z zespołem ekspertów zostało postawione zadanie opracowania przyszłego kształtu instytucjonalnych ram struktury nadzoru finansowego UE. Raport de Larosière'a (dalej: Raport) został opublikowany 25 lutego 2009 r. i zawierał całościową analizę oraz przegląd głównych słabości dotychczasowej architektury nadzorczej i jej elementów, wskazywał przyczyny kryzysu, proponując jednocześnie zmiany w organizacji nadzoru nad instytucjami finansowymi, a także podkreślał rolę współpracy międzynarodowej, mającej na celu podejmowanie skutecznych działań prowadzących do minimalizacji ryzyka systemowego i zapobiegania występowania czynników kryzysogennych. Oprócz wskazania na nadmierną procykliczność i brak rozwiązań w przypadku niedoboru płynności na rynkach finansowych, wśród 31 zaleceń, dwa – oznaczone numerami 16 i 17 – zawierają wyraźną sugestię utworzenia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (European Systemic Risk Council, ESRC). Wnioski z Raportu sugerują wzmocnienie roli EBC w kontekście dokonywania analizy makroostrożnościowej, tj. analizy stabilności finansowej, tworzenia systemów wczesnego ostrzeżenia identyfikujących narastanie (globalnych) nierównowag oraz wykonywania testów warunków skrajnych, w celu zbadania odporności sektora finansowego na szoki egzogeniczne.

Wzrost kompetencji EBC w sferze mikroostrożnościowej został oceniony negatywnie, ponieważ może to być sprzeczne z jego naczelnym celem lub powodować presję zagrażającą politycznej niezależności EBC w kontaktach z Ministerstwem Finansów danego kraju, gdyby kwestia dotyczyła środków (pochodzących z wpływów podatkowych) służących wsparciu konkretnej (systemowo ważnej) instytucji zagrożonej upadłością. Przyznanie EBC szerszego zakresu odpowiedzialności za nadzór makroostrożnościowy wydaje się uzasadnione, ponieważ banki centralne dbają o utrzymanie stabilności finansowej, m.in. poprzez spełnianie funkcji pożyczkodawcy ostatniej instancji (*lender of last resort*, LoLR) i nadzorowanie sprawnego funkcjonowania systemów płatniczych. Istnieje powiązanie między celem monetarnym a stabilnością finansową, tzn. osiągnięcie stabilnego poziomu cen jest koniecznym (choć nie wystarczającym) warunkiem utrzymania stabilności systemu finansowego. W ten sposób drugi filar strategii pieniężnej EBC – analiza ekonomiczna, będzie odgrywać coraz większą rolę. Kluczowe w tym podejściu jest wzajemne oddziaływanie różnych czynników, jak polityka fiskalna, bilans płatniczy, rozwój rynku pracy i rynku finansowego, które również mogą wpłynąć na poziom cen w średnim okresie. Chociaż narastanie bańki na rynkach aktywów może nie być widoczne w krótkim okresie lub być w centrum zainteresowania władz monetarnych, to konsekwencje jej pęknięcia dla sfery realnej gospodarki mogą zdecydowanie wpłynąć na zmianę poziomu cen i oczekiwań inflacyjnych. Analiza makroostrożnościowa kładzie nacisk na wczesne rozpoznawanie zagrożeń dla sta-

bilności finansowej i EBC, będąc w sercu ESBC, w oparciu o posiadaną bazę wiedzy i kadre ekspertów wydaje się odpowiednią instytucją dla tego zadania. W związku z tym Raport zawiera zalecenie, aby rozwiązać Banking Supervision Committee przy EBC i stworzyć ESRC, której zostanie powierzona ocena stabilności finansowej i wydawanie ostrzeżeń oraz zaleceń, stając się w ten sposób kluczowym elementem sieci bezpieczeństwa w całej UE.

ESRB została utworzona 16 grudnia 2010 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1092/2010 z 24 listopada 2010 r. w sprawie wspólnotowego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanowienia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego. Z kolei bliska współpraca między ESRB a EBC określona jest w rozporządzeniu Rady (UE) Nr 1096/2010 z 17 listopada 2010 r. w sprawie powierzenia Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególnych zadań w zakresie funkcjonowania Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego. W celu szybkiego wdrożenia wytycznych zawartych w raporcie ten rodzaj aktu prawnego był odpowiedni, ponieważ zmiana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (np. nałożenie nowych obowiązków na EBC) lub utworzenie nowego traktatu (np. ustanowienie ESRB w ten sposób) prawdopodobnie trwałoby zbyt długo, więc ESRB została powołana na podstawie art. 114 TFUE, a jej siedziba mieści się we Frankfurcie nad Menem.

2. ZADANIA I STRUKTURA ESRB

Podstawowym celem ESRB (nie mającej osobowości prawnej) jest dbanie o zachowanie stabilności finansowej w UE opierając się na doświadczeniu wszystkich krajowych banków centralnych oraz nowo utworzonych organów nadzoru (ESAs) odpowiedzialnych za nadzór mikroostrożnościowy. W szczególności zadania te obejmują:

- ❖ zbieranie wszelkich istotnych informacji, identyfikację, monitorowanie i ocenę zagrożeń dla stabilności finansowej (*macroprudential risks*), na poziomie sektorowym i w skali całego systemu finansowego UE (*macroprudential oversight*),
- ❖ pomiar i monitorowanie ryzyka systemowego w celu zapobiegania i łagodzenia skutków jego materializacji oraz przyczynianie się do wzmocnienia odporności systemu finansowego tak, aby ograniczyć potencjalne negatywne skutki zaburzeń dla realnej gospodarki i rynku wewnętrznego (również przyczynianie się do jego sprawnego funkcjonowania),
- ❖ określanie strategii działania służącej ograniczaniu wystąpienia danego typu ryzyka,
- ❖ zapewnienie systemu wczesnego ostrzegania,
- ❖ ocenę skutków zaleceń nadzorczych z poziomu mikro na rozwój sytuacji makroekonomicznej,

- ❖ przyczynianie się do realizacji zaleceń wydanych przez MFW, FSB, BIS i G-20, a także ściśle współpracowanie z nimi (w imieniu UE) i z ESAs,
- ❖ wydawanie ostrzeżeń i zaleceń, z określeniem czasu na podjęcie działań, wraz z monitorowaniem ich zastosowania za zasadzie *comply or explain*,
- ❖ wykonywanie innych zadań powierzonych przez prawodawstwo unijne,
- ❖ prowadzenie (publicznych) konsultacji z różnymi interesariuszami, jeśli jest to zasadne, i umożliwienie im wyrażania swojej opinii,
- ❖ publikowanie raportu rocznego.

Naczelnym celem ESRB jest zapobieganie i ograniczanie ryzyka systemowego, rozumianego jako ryzyko turbulencji w systemie finansowym, które mogą ewentualnie mieć bardzo negatywny wpływ na realną sferę gospodarki i rynek wewnętrzny. Zasadne jest podkreślenie, że źródła ryzyka systemowego nie ograniczają się do instytucji, rynków i infrastruktury, będących podstawowymi elementami systemu finansowego. Dodanie instrumentów, produktów, usług, modeli biznesowych jako potencjalnych źródeł ryzyka systemowego pozwala na poszerzenie zakresu analizy. Jak opisano w Raporcie, model *originate-to-distribute*, jak również część sprawozdania finansowego dotycząca pozycji pozabilansowych, nie były wystarczająco przejrzyste w kontekście wskazania, źródłem jakiego typu ryzyka może być dany instrument, nie tylko w odniesieniu do instytucji, ale do całego systemu finansowego. Na tym właśnie m.in. polega zadanie ESRB, by ocenić wpływ danego produktu finansowego (w niekorzystnych warunkach rynkowych) na każdy element systemu finansowego, w przeciwieństwie do organów nadzoru zainteresowanych przede wszystkim spojrzeniem z perspektywy danej instytucji. Parafrazując słowa R.M. Lastra, można powiedzieć, że: „o ile urząd nadzoru (ESA) dba o indywidualne drzewo, to ESRB musi skupić się na zdrowiu całego lasu”⁵.

Jak już wspomniano, zakres analizy ESRB obejmuje nie tylko instytucje finansowe, ale również podmioty pośredniczące, rynki, infrastrukturę, a nawet konkretne instrumenty finansowe, które mogą być uznane za „systemowo ważne”. Analiza systemowo ważnych instytucji (obejmująca wszystkie części rynku finansowego, jak również podmioty podlegające systemom gwarancji depozytów) dokonywana jest przez ESRB według następujących kryteriów: wielkość (*size*) mierzona wolumenem świadczonych usług finansowych, zastępowalność (*substitutability*) – dostępność podobnych usług świadczonych przez inne instytucje i stopień powiązania (*interconnectedness*) z elementami systemu. Analiza powinna być uzupełniona o ocenę odporności systemu i zdolności do absorbowania szoków, jak również o specyfikę kształtu krajowego nadzoru, jego przejrzystości i modeli biznesowych. Mimo że proponowane kryteria są zasadne, to warto rozważyć dodanie jeszcze jednego: poziomu kapitału, ponieważ to kapitał jest ostatecznym źródłem pokrywania strat instytucji

⁵ R.M. Lastra, *Central bank independence and financial stability*, Estabilidad Financiera Num. 18, Banco de Espana 2010.

finansowej. Mierzenie (najlepiej skorygowanego o ryzyko) poziomu kapitału może pozwolić na ocenę poziomu dźwigni danej instytucji (lub grupy instytucji) świadczącej usługi finansowe oraz stopnia straty, z którym może ona sobie poradzić, zanim stan braku płynności spowoduje brak wypłacalności i zagrożenie upadłością (co w przypadku banku stworzy konieczność pozyskania źródła finansowania w banku centralnym, jako pożyczkodawcy ostatniej instancji). Pomiar wielkości tylko na podstawie wolumenu danej usługi finansowej może być niekompletny, ponieważ zmienność wielkości sprzedaży produktu, w porównaniu do przeszłości i z tendencją wśród konkurentów, są równie ważne. Poza tym perspektywy pojawienia się nowych usług oraz instrumentów (potencjalnie oferowanych przez grupę instytucji), muszą być obserwowane, podobnie jak stopień zagrożenia, które mogą stanowić w danym momencie dla stabilności systemu finansowego, co nakłada na ESRB obowiązek nieustającego monitorowania rynku. Ocena samej zastępowalności może także okazać się niewystarczająca, zwłaszcza gdy np. bank ma do czynienia z wysokimi kosztami pozyskiwania finansowania na rynku międzybankowym (wysokie stopy rynkowe), wynikającymi z egzogenicznego (makroekonomicznego) szoku i utraty zaufania między podmiotami, co zmniejsza skalę akcji kredytowej, ale podobnie czynią inne banki (choć w różnym stopniu), a zastępowalność jako taka na to nie wskazuje. Z kolei pozytywnie należy ocenić analizowanie instytucji pod kątem stopnia powiązania. Może być to mierzone maksymalną dzienną wartością dokonywanych zleceń płatniczych oraz średnią dzienną wartością zleceń oraz oceną zasad zarządzania ryzykiem płynności i operacyjnym. Wnioski z tej analizy (np. w kontekście kanału systemu płatności) pozwolą na utworzenie mapy wzajemnych połączeń i umożliwią zidentyfikowanie instytucji o krytycznym znaczeniu w infrastrukturze płatniczej, które po utracie płynności mogą spowodować przekazanie impulsu zarażenia. Można to postrzegać jako praktyczny wymiar ryzyka systemowego. Jest to również podstawa do dalszych badań, analizy typu *what if*, czyli próby określenia skutków upadłości konkretnej, systemowo ważnej instytucji. Pozwoli to udzielić odpowiedzi dotyczącej wpływu upadłości tej instytucji na system finansowy jako całość, w przeciwieństwie do testów warunków skrajnych, które skupiają się raczej na kondycji danej instytucji działającej w ekstremalnych warunkach rynkowych.

ESRB składa się z Rady Generalnej (General Board, GB), Komitetu Sterującego (Steering Committee, SC), Doradczego Komitetu Naukowego (Advisory Scientific Committee, ASC), Doradczego Komitetu Technicznego (Advisory Technical Committee, ATC) i Sekretariatu. GB jest głównym organem odpowiedzialnym za podejmowanie decyzji umożliwiających ESRB wykonywanie zadań i to GB podejmuje decyzje w sprawie regulaminu funkcjonowania ESRB. To ciało składa się z prezesa i wiceprezesa EBC, prezesów banków centralnych UE, członka Komisji Europejskiej, przewodniczących ESAs, przewodniczącego i dwóch wiceprzewodniczących ASC, przewodniczącego ATC, oraz członków bez prawa głosu – przewodniczącego

Komitetu Ekonomiczno-Finansowego (Economic and Financial Committee, EFC) i (po jednym dla każdego kraju członkowskiego) wysokiego rangą przedstawiciela krajowych organów nadzorczych (może to być wspólny przedstawiciel każdego typu organu nadzorczego lub na zasadzie rotacji). Na początku 2011 r. GB liczyło 65 osób, 37 członków z prawem głosu i 28 członków bez prawa głosu.

Rada Generalna powinna spotkać się 4 razy w roku (dodatkowe, nadzwyczajne posiedzenia są możliwe), w tym również dopuszczono spotkanie w formie telekonferencji. Podobnie jak w przypadku członków Rady Prezesów EBC, również członkowie ESRB muszą być bezstronni i nie mogą działać w interesie kraju narodowego, ale na rzecz stabilności całego systemu finansowego w UE. GB podejmuje decyzje zwykłą większością głosów i ważenie głosów nie jest dozwolone, więc każdy członek (z prawem głosu) ma jeden głos, lecz głos przewodniczącego przeważa. Żaden członek GB nie może jednocześnie pracować w sektorze finansowym, co ma na celu zachowanie tajemnicy służbowej i uniknięcie konfliktu interesów. Kluczowi przedstawiciele międzynarodowych organizacji finansowych mogą zostać zaproszeni do udziału w posiedzeniu GB. Przez pierwsze 5 lat funkcję przewodniczącego ESRB pełni Prezes EBC (jak zasugerowano w Raporcie), a po upływie kadencji wybór przewodniczącego ESRB będzie odbywać się na podstawie przepisów określonych przez rewizję jego struktury, organizacji i zadań dokonaną do 17 grudnia 2013 r. przez Parlament Europejski i Radę UE (to samo dotyczy ESFS i ESAs). Przewodniczący kieruje spotkaniami zarówno GB, jak i SC, oraz reprezentuje ESRB na zewnątrz. Dodatkowo będzie on uczestniczył (bez prawa do głosowania) w spotkaniach Rad Organów Nadzoru (Supervisory Board, w każdej ESA). Pierwszy wiceprzewodniczący wybierany jest na 5 lat (możliwość jednorazowej reelekcji) spośród i przez członków Rady Ogólnej EBC. Funkcję drugiego wiceprzewodniczącego pełni przewodniczący Wspólnego Komitetu (Joint Committee, komitet łączący pracę wszystkich ESAs). Przewodniczący i jego dwóch zastępców zobowiązani są do przedstawiania przed Parlamentem Europejskim w jaki sposób planują wypełniać swoje funkcje, i raportowania o funkcjonowaniu ESRB.

Komitet Sterujący jest odpowiedzialny za wspieranie GB w procesie podejmowania decyzji, przygotowanie posiedzeń, monitorowanie dokumentów stawianych i dyskutowanych na GB oraz całego funkcjonowania ESRB. Składa się on z przewodniczącego i pierwszego wiceprzewodniczącego GB, wiceprezesa EBC, 4 członków GB⁶ (którzy są jednocześnie członkami Rady Ogólnej EBC, na 3 lata), członka Komisji Europejskiej, przewodniczących ESAs, EFC, ASC i ATS, w sumie 14 osób. Warto zaznaczyć, że przedstawiciele nie tylko państw strefy euro, ale ze wszystkich

⁶ Pierwsi członkowie, wybrani 20.01.2011 r. to: M. Belka (Prezes Narodowego Banku Polskiego), M. Draghi (Prezes Banca d'Italia), A. Orphanides (Prezes Banku Centralnego Cypru), A. Weber (Prezes Deutsche Bundesbanku). Można uznać, że taki skład jest zgodny z zasadą zrównoważonej reprezentacji.

krajów UE, muszą być reprezentowani w SC, zgodnie z zasadą zrównoważonej reprezentacji (ma ona również zastosowanie do wyboru pierwszego wiceprzewodniczącego GB). Zasada ta, a dodatkowo udział członków Rady Ogólnej EBC w GB, daje większą różnorodność opinii i oznacza objęcie szerszym zakresem analizy systemów finansowych w krajach UE. Spotkania SC będą odbywać się co najmniej raz na kwartał, zwykle przed posiedzeniem GB (możliwe są również spotkania *ad hoc* i w formie telekonferencji).

W skład Doradczego Komitetu Naukowego wchodzi: przewodniczący ATC i 15 ekspertów (mających doświadczenie w wielu dziedzinach finansów, w tym akademickie, ale z wyłączeniem członków ESAs), zatwierdzonych przez GB, zgodnie z propozycją SC. Ich kadencja trwa 4 lata, z możliwością odnowienia. ASC będzie spotykać się co najmniej 2 razy w roku. Zarówno stanowisko przewodniczącego ASC, jak i dwóch wiceprzewodniczących ma charakter rotacyjny (zmiana co 16 miesięcy) i są oni mianowani przez GB, według wskazania przewodniczącego GB. ASC jest odpowiedzialny za wsparcie analitycznych prac związanych m.in. z metodologią oceny ryzyka systemowego, oceną skuteczności narzędzi ESRB oraz proponowanie nowych rozwiązań. Ponadto ASC będzie miał głos doradczy w kwestii ogólnej strategii zarządzania sposobem wykonywania zadań ESRB i działań implementujących dane narzędzia. ASC i ATC są zobowiązane do zapewnienia niezbędnej pomocy w sprawach związanych z funkcjonowaniem ESRB. Oznacza to m.in., że ASC, jeśli uzna za właściwe, powinna przeprowadzać wstępne konsultacje z naukowcami, przedstawicielami organizacji konsumentów i uczestników rynku.

Techniczny Komitet Doradczy składa się z przedstawicieli (po jednym z każdego kraju/institucji): narodowych banków centralnych, odpowiednich krajowych instytucji nadzorczych, ESAs, EBC, EFC, ASC oraz dwóch przedstawicieli Komisji Europejskiej, co w sumie oznacza 62 członków (stan na początek 2011 r.). Przewodniczący ATC jest wybierany w taki sam sposób jak przewodniczący ASC, ale nie ma stanowisk wiceprzewodniczących. Spotkania ATC odbywają się minimum 4 razy w roku. Do zadań ATC należy: dokonywanie regularnego przeglądu uwarunkowań stabilności finansowej w UE, doradzanie co do kształtu raportów ESRB, uczestnictwo w dyskusjach na temat wydawanych ostrzeżeń i zaleceń, przegląd i rozwój narzędzi polityki makroostrożnościowej w poszczególnych krajach UE, monitorowanie działań podjętych w tym zakresie przed odpowiednie instytucje nadzorcze w tych krajach, przygotowanie opinii prawnych w imieniu ESRB. ATC może tworzyć ciała doradcze i komitety, które będą wspierały jego pracę.

Sekretariat, zapewniony przez EBC, wspomaga codzienną organizację pracy poszczególnych organów, a przewodniczący Sekretariatu uczestniczy w spotkaniach wszystkich organów ESRB. Sekretariat jest również odpowiedzialny za kwestie administracyjne i obieg dokumentów oraz zbieranie wszystkich danych statystycznych, niezbędnych do wykonywania zadań ESRB (które udostępni również poszczególnym ESA), przygotowywanie analiz, notatek, koordynowanie współpracy

z innymi (międzynarodowymi) instytucjami (w tym ESAs, ESBC). Szczególnym obostrzeniem podlegają dane zbierane przez Sekretariat – zarówno one, jak i dokumenty związane z pracą organów ESRB muszą pozostać poufne. Dane mogą być upublicznione jedynie w formie zagregowanej, co nie pozwalałoby na identyfikację konkretnej instytucji. Do zadań przewodniczącego Sekretariatu należy również przygotowywanie *minutes* ze spotkań GB oraz sprawozdań z obrad SC, określanie i weryfikowanie zasad funkcjonowania ESRB, monitorowanie wydawanych ostrzeżeń i zaleceń (wspólnie z GB, która będzie oceniać stopień ich spełnienia).

3. NARZĘDZIA ESRB

W celu skutecznego wypełnienia swoich obowiązków ESRB ma prawo żądać informacji od ESA, krajowego banku centralnego, krajowego organu nadzoru lub urzędu statystycznego, ale tylko ESA może żądać informacji od ESRB. Gdy zapytanie dotyczy danych w postaci nie zagregowanej, ESRB musi uzasadnić prośbę poprzez wskazanie znaczenia danych dla oceny ryzyka systemowego, po konsultacji z odpowiednimi ESAs. Szeroki zakres dostępnych źródeł danych jest niezbędny dla ESRB, by mogła uzyskać całościowy przegląd zagrożeń narastających w poszczególnych częściach systemu finansowego. Zadaniem ekspertów wspierających pracę ESRB, najprawdopodobniej ASC, jest dobór odpowiednich wskaźników i źródeł danych do analizy, pozwalających na wyciągnięcie trafnych wniosków. Podstawą jest wybór wskaźników wczesnego ostrzegania (*early warning indicators*), które pozwolą stworzyć listę zróżnicowanych wskaźników mikro i makro, które oceniane osobno mogłyby nie wskazywać jednoznacznie na narastające nierównowagi, ale ich zestawienie połączone z wiedzą ekspercką stanowiłoby podstawę do analizy mającej na celu identyfikację ryzyka systemowego. Źródłem danych mają być nie tylko bilanse instytucji finansowych, ale analiza powinna obejmować też pozycje pozabilansowe. Jednak lista tych wskaźników nie może być stała, ponieważ elementy systemu finansowego ewoluują i ciągle pojawiają się nowe, potencjalne źródła ryzyka systemowego. Niemniej jednak nie może być ona też zbyt wąska. To nie dobór wskaźnika jest ważny, ale ocena, czy jego obecne tempo wzrostu (w danych warunkach gospodarczych) może być uznane za nadmierne, czy też nie (np. w przypadku wzrostu cen nieruchomości albo wzrostu wolumenu udzielonych kredytów walutowych) i czy może prowadzić do niezrównoważonego narastania bańki (*bubble*), a w konsekwencji zagrażać stabilności finansowej. Jest to jedno z wyzwań dla analitycznych prac ESRB (pozostałe przykłady wyzwań związanych z funkcjonowaniem ESRB na s. 103 i n.).

Narzędzia, którymi dysponuje ESRB w celu osiągnięcia stawianego przed nią celu, obejmują, oprócz zbierania danych i dokonywania analiz, również wydawanie ostrzeżeń i zaleceń (w tym inicjatywa legislacyjna do Komisji Europejskiej, jeśli

ESRB uzna to za konieczne). Mogą one być podane do publicznej wiadomości, jeżeli dwie trzecie GB tak zdecyduje, lecz wcześniej adresat zostanie o tym poinformowany, aby miał możliwość ustosunkowania się do nich. Sytuacja jest każdorazowo oceniana indywidualnie, a zalecenie może być skierowane do: UE, jednego lub więcej krajów członkowskich, ESAs, krajowych organów nadzoru (również kraj członkowski jest w tym przypadku informowany). Choć zalecenia mogą mieć charakter specyficzny albo ogólny, to tylko one zawierają wyznaczony termin do podjęcia odpowiedniej reakcji. Warto zaznaczyć, że adresatem zalecenia nie może być EBC ani bank centralny kraju UE i że zalecenia nie są prawnie wiążące.

Adresat zalecenia jest zobligowany w określonym czasie przeprowadzić zmiany powodujące zmniejszenie stopnia zagrożenia ryzykiem wskazanym przez ESRB oraz przekazać informacje o podjętych działaniach do Rady UE i do ESRB. W przypadku braku reakcji, konieczne jest przekazanie wyjaśnień. Taki mechanizm powoduje niemożliwość zignorowania zalecenia przez jej adresata, zgodnie z ideą zastosowaną w konstrukcji mechanizmu wydawania zalecenia, czyli *act or explain*. ESRB może przekazać wyjaśnienie otrzymane od adresata do odpowiedniej ESA. Zabrakło jednak wskazania, co się dzieje, gdy to ESA jest adresatem zalecenia. Ponadto ESRB ma prawo ocenić, na ile otrzymana odpowiedź wypełnia wskazania określone w zaleceniu i czy brak podjęcia działań jest uzasadniony. Jeśli uzna, że nie, to powinna poinformować o tym adresata, Radę UE z zachowaniem poufności, oraz, jeśli uzna to za stosowne, także odpowiednią ESA. Warto się zastanowić, na ile wydawane zalecenia będą odnosiły pożądaný skutek i czy będą skuteczne. Najprawdopodobniej będzie to pochodna wiarygodności i oceny dotychczasowych posunięć ESRB. Budowanie wizerunku⁷ zapewne będzie procesem długotrwałym, co stanowi kolejne wyzwanie dla ESRB. Nie sposób jednak przyspieszyć ten proces, a na początkowym etapie funkcjonowania możliwe jest to jedynie poprzez zatrudnianie w składzie swoich organów osób o adekwatnych kompetencjach i publikowanie wysokiej jakości raportów. Wiarygodność ESRB jest kluczowym elementem warunkującym skuteczność jej podstawowych narzędzi, jakimi są wymienione ostrzeżenia i zalecenia, dlatego również można oczekiwać, że wraz z upływem czasu (w miarę wydawania kolejnych zaleceń) powinna ona wzrastać. Zagrożeń można upatrywać w lekceważeniu i niewystarczającym wypełnianiu zaleceń określonych w danym zaleceniu, jak to ma miejsce w niektórych krajach objętych procedurą nadmiernego deficytu, w wyniku skierowania do nich zaleceń Rady UE. Mimo niewątpliwie wysokiej wiarygodności Rady UE, dotychczasowe zalecenia nie zawsze były w pełni respektowane, co dodatkowo było zależne od rozwoju sytuacji gospodarczej (i politycznej) w kraju członkowskim. Zatem jest niezbędne, by ESRB tego unikała. Niestety istnieje takie zagrożenie, gdyż

⁷ Podobnie jak budowanie wizerunku wiarygodnej polityki pieniężnej banku centralnego polega w dużej mierze na ocenie skuteczności jego dotychczasowych działań, mierzonej stopniem osiągnięcia celu inflacyjnego w przeszłości.

w konstrukcji procesu wydawania zaleceń nie przewidziano żadnych sankcji dla adresata za niedostosowanie się do rekomendacji wynikających z zalecenia, które oprócz tego powinny być dodatkowo odpowiednio egzekwowane przez ESRB. Istnieje więc ryzyko, że wydane zalecenie, bez wyraźnie wskazanych konsekwencji w przypadku niedostosowania się do niego, nie przyniesie pożądanych efektów. Dodatkowo, gdy ESRB zidentyfikuje zagrożenie, które w poważnym stopniu może zaburzyć stabilność systemu finansowego UE, zobligowana jest to niezwłocznego poinformowania Rady UE, a szczególnie w sytuacji awaryjnej przedstawienia oceny zagrożenia. Następnie Rada UE określi, na ile powinna być podjęta decyzja skierowana do odpowiedniej ESA, określająca zaistnienie nadzwyczajnego zagrożenia (w sposób poufny).

Oprócz działania opartego na podstawie prawnej, członkowie ESRB powinni cechować się niezależnością, a całe ciało odpowiedzialnością za osiągnięcie wyznaczonego celu. Przewodniczący ESRB powinien przynajmniej raz w roku występować przed Parlamentem Europejskim i Radą UE, szczególnie podczas prezentowania Raportu Rocznego (obowiązek sprawozdawczy, przy współpracy z poszczególnymi ESA), by zdać relację z wypełniania zadań powierzonych ESRB. Należy to jednak wyraźnie odróżnić od występowania jako prezesa banku centralnego (EBC). Wspomniane organy UE (wraz z Komisją Europejską) mogą również poprosić ESRB o przeanalizowanie danego obszaru gospodarki, związanego ze stabilnością finansową. Dodatkowe uprawnienia w stosunku do ESRB ma Parlament Europejski, który ma możliwość zaproszenia przewodniczącego ESRB do uczestniczenia w posiedzeniach jego komitetów. Ponadto powinien on minimum dwa razy w roku „za zamkniętymi drzwiami” odbywać dyskusje z przewodniczącym Komisji ds. Ekonomicznych i Monetarnych (ECON) i jego zastępcami na temat funkcjonowania ESRB. Z kolei w przypadku współpracy z ESAs (w strukturach tych instytucji będą również zasiadać członkowie ESRB), ESRB powinno określić zasady i procedury umożliwiające zachowanie poufności danych dotyczących konkretnych instytucji finansowych, szczególnie tych, które pozwoliłyby na ich identyfikację.

Wyraźnie podkreślono też bezstronność i niezależność członków ESRB, formułując ją podobnie jak w przypadku EBC. Jest to naturalny warunek skuteczności działania ESRB oraz ograniczenia możliwości lobbowania np. za wydaniem (lub nie) zalecenia do konkretnego adresata. Może być to ważne w sytuacji rozważania przez Radę Generalną upublicznienia zalecenia w kontekście ewentualnego nacisku polityków z kraju, do którego to zalecenie jest skierowane. ESRB powinna móc w pełni samodzielnie decydować o wydawaniu ostrzeżeń lub zaleceń, a nadanie jej niezależności ma to umożliwić. EBC jest nieraz krytykowany⁸ za zbyt szeroki zakres niezależności, co może prowadzić do „deficytu demokracji”, rozumia-

⁸ E. Carré, *How to reduce the democratic deficit of the European Central Bank? Lessons from the inflation targeting regime*, Sciences Po Bordeaux and University Bordeaux IV – GREThA, June 2008.

nego jako brak formalnej drogi do „ukarania” banku centralnego w przypadku niewywiązywania się z jego obowiązków. Z kolei w przypadku ESRB, wskazane wyżej liczne powiązania i uprawnienia Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Rady UE najprawdopodobniej umożliwią bieżącą kontrolę nad działalnością ESRB i zagrożenie wystąpienia tego zjawiska powinno być ograniczone.

4. ESRB A INNE INSTYTUCJE – PORÓWNANIE

Konstrukcja ESRB opiera się w dużej mierze na istniejących strukturach EBC, który jest zobligowany do wspierania prac ESRB. Rozumie się przez to wsparcie prac analitycznych, umożliwienie dostępu do danych statystycznych oraz wsparcie w kwestiach organizacyjnych i kadrowych. Główną przesłanką takiej konstrukcji jest przekonanie, że ESRB będzie korzystał z kapitału ludzkiego, środków finansowych i wysokiej jakości ekspertyz przeprowadzanych przez EBC i członków ESBC. Podstawowym zadaniem EBC w odniesieniu do ESRB jest prowadzenie Sekretariatu i wypełnianie jego zadań, w tym opracowanie procedur służących ochronie danych i informacji zbieranych przez Sekretariat na potrzeby prac ESRB. Oprócz tego, w opisanym wcześniej składzie Rady Generalnej będą zasiadać prezes i wiceprezes EBC. Ta ścisła „symbioza” nie może w żaden sposób zagrażać niezależności EBC i musi pozwolić wykonywać EBC swoje podstawowe zadanie, jakim jest utrzymanie stabilnego poziomu cen. Można wyróżnić zarówno wady, jak i zalety tego rozwiązania (por. tabela 1).

Tabela 1. Zalety i wady utworzenia struktury ESRB w ścisłym powiązaniu z EBC

Zalety	Wady
<ul style="list-style-type: none"> • Korzystanie z wiedzy eksperckiej członków ESBC i pracowników EBC 	<ul style="list-style-type: none"> • Potencjalny konflikt interesów wśród prezesów banków centralnych zasiadających jednocześnie w gremiach ESRB oraz ich poszerzony zakres obowiązków
<ul style="list-style-type: none"> • Niższe koszty niż w przypadku utworzenia odrębnej instytucji 	<ul style="list-style-type: none"> • Większe nakłady pracy i organizacyjne członków ESBC i pracowników EBC
	<ul style="list-style-type: none"> • Dodatkowe koszty osobowe, rzeczowe i finansowe, które w pełni musi ponieść EBC

Źródło: opracowanie własne.

Ta hybrydowa konstrukcja jest optymalnym rozwiązaniem od strony kosztów funkcjonowania ESRB, lecz za najistotniejszą wadę można uważać konflikt interesów wśród członków, m.in. Rady Generalnej, którzy „na co dzień”, będąc prezesami

banków centralnych, w przypadku uczestniczenia w pracach ESRB są odpowiedzialni za stabilność systemu finansowego i identyfikację czynników wpływających na wzrost ryzyka systemowego, a nie utrzymanie stabilnego poziomu cen.

ESRB nie jest jedynym dotychczas utworzonym ciałem, które jest odpowiedzialne za analizowanie zagrożeń związanych ze stabilnością systemu finansowego. W wyniku kryzysu, zarówno w USA (Financial Stability Oversight Council, FSOC), jak i w Wielkiej Brytanii (komitet Banku Anglii – Financial Policy Committee, FPC), podjęto inicjatywy związane z rozbudowaniem makroostrożnościowego filaru. Porównanie ciał, które utworzono na przełomie lat 2010 i 2011, przedstawia tabela 2. Warto podkreślić dużą liczbę podobieństw między nimi, szczególnie w obszarze podstawowych zadań. Wszystkie te ciała mają na celu identyfikowanie zagrożeń dla stabilności systemu finansowego oraz zapobieganie narastaniu ryzyka systemowego. Jednak występują również zadania specyficzne dla danego ciała, np. ESRB dodatkowo powinna wspierać sprawne funkcjonowanie rynku wewnętrznego, a FSOC promować dyscyplinę rynkową tak, by żadna instytucja (bankowa bądź niebankowa) nie oczekiwała, że otrzyma od władz wsparcie finansowe w sytuacji zagrożenia upadłością. Można zauważyć, że różnice te wynikają ze specyfiki zakresu działania. UE wspiera funkcjonowanie rynku wewnętrznego (co jest określone w Traktacie o Funkcjonowaniu UE), a z kolei konieczność przeznaczania dużych sum na ratowanie instytucji finansowych (*bailout*, TARP opiewał na sumę 700 mld dolarów) oraz głośne bankructwo Lehman Brothers, niewątpliwie wpłynęły na zakres obowiązków FSOC. Główna różnica występuje w przypadku liczby członków poszczególnych gremiów. W GB jest ich aż 65, a w FSOC i FPC ich liczba nie przekracza 20. Stwarza to ryzyko wydłużenia procesu decyzyjnego i trudności w podjęciu decyzji. Najprawdopodobniej kształt i struktura tych ciał będą dostosowywane w przyszłości tak, by osiągnąć optymalną strukturę funkcjonowania, pozwalającą skutecznie wypełniać ich zadania.

5. WYZWANIA STOJĄCE PRZED ESRB

Przed relatywnie niedawno utworzoną ESRB stoi wiele wyzwań związanych z jej funkcjonowaniem, zarówno ze względu na skład tego gremium, jak i specyfikę zadań, które ma wypełniać:

- 1) Niezbędne będzie wypracowanie efektywnego *policy mix* z polityką pieniężną EBC, tak by narzędzia zastosowane do osiągnięcia stabilności cen i stabilności systemu finansowego były w każdym momencie komplementarne i nie posiadały odmiennego wpływu na kondycję systemu finansowego.
- 2) ESRB może napotkać na dylemat, gdy zagrożeniem dla stabilności finansowej będzie niezrównoważony wzrost cen danej kategorii (np. surowców, na rynku nieruchomości), co mogłoby prowadzić do narastania bańki – jeśli będzie zobli-

Tabela 2. Porównanie wybranych ciał odpowiedzialnych za stabilność systemu finansowego

Wyszczególnienie	European Systemic Risk Board	Financial Policy Committee	Financial Stability Oversight Council	Financial Stability Board
Podstawa działania	rozporządzenia Rady UE i Parlamentu Europejskiego	ustawa Parlamentu	ustawa Kongresu – Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act	mandat nadany przez G-7/G-20, statut FSB
Zakres działania	system finansowy UE	system finansowy Wielkiej Brytanii	system finansowy USA	globalny system finansowy
Główne zadania i narzędzia	<ul style="list-style-type: none"> • monitorowanie i ocena na ryzyka systemowego oraz zapobieganie jego wystąpieniu • kształtowanie polityki makroostrożnościowej • wspieranie stabilności systemu finansowego • sprawne funkcjonowanie rynku wewnętrznego • wydawanie ostrzeżeń i zaleceń • publikowanie raportów 	<ul style="list-style-type: none"> • monitorowanie i analizowanie ryzyka systemowego • wzmacnianie odporności systemu finansowego np. poprzez ograniczenie procykliczności i narastania stanów nierównowagi makroekonomicznej • wydawanie rekomendacji i zaleceń • publikowanie analiz i raportów 	<ul style="list-style-type: none"> • identyfikacja typów ryzyka zagrażających stabilności finansowej • promowanie dyscypliny rynkowej (ograniczanie <i>moral hazard</i> i <i>gambing for resurrection</i>) • reagowanie na zagrożenia stabilności systemu finansowego • wsparcie i koordynacja współpracy oraz wymiany informacjami pomiędzy instytucjami regulującymi system finansowy • identyfikowanie instytucji „systemowo ważnych” • wydawanie rekomendacji i zaleceń 	<ul style="list-style-type: none"> • identyfikacja, ocena zagrożeń stabilności finansowej oraz nadzór nad działaniami zaradczymi • promowanie współpracy i wymiany informacjami między ciałami odpowiedzialnymi za stabilność finansową • monitorowanie potencjalnej potrzeby zmian regulacyjnych i podejmowanie inicjatyw w tym zakresie • wydawanie zaleceń • kierowanie strategią zarządzania międzynarodową sytuacją kryzysową

Liczba członków (z prawem do głosowania + bez prawa)	37 + 28	11 + 1	10 + 5	członkami są banki centralne, ministerstwa finansów, międzynarodowe instytucje finansowe, głównie z państw G-20
Zasady głosowania	generalnie zwykła większość, nie można ważyć głosów	b/d	generalnie głosowanie większościowe	na zasadzie konsensusu
Częstotliwość spotkań	co najmniej 4 razy w roku	najprawdopodobniej 4 razy w roku	nie rzadziej niż 4 razy w roku	2 razy w roku
Zarządzanie w sytuacji kryzysowej	brak uprawnień, jedynie możliwość doradzenia Radzie UE w sytuacji kryzysowej	ograniczona rola, możliwość wskazywania narzędzi i działań zmierzających do ograniczenia zagrożeń	ograniczona rola, możliwość wskazywania narzędzi i działań zmierzających do ograniczania zagrożeń	określanie zasad współpracy w sytuacji kryzysowej na szczeblu międzynarodowym
Rola banku centralnego	wiodąca rola EBC i ESBC	kluczowa rola Banku Anglii	ograniczona, wiodąca rola Departamentu Skarbu	n/d
Rozpoczęcie funkcjonowania	2010/2011 r.	wstępne prace pod koniec 2010 r. (<i>interim FPC</i>), planowane w połowie 2011 r.	2010 r.	Financial Stability Forum – 1999 r. (FSB – 2009 r.)

Źródło: opracowanie własne m.in. na podstawie ECB – Financial Stability Review, December 2010.

gowana do wydania ostrzeżenia bądź zalecenia dla UE, to może być wywierana nieformalna presja na EBC, aby za pomocą narzędzi polityki pieniężnej (np. wzrostu stóp procentowych) ograniczyć to zagrożenie.

- 3) Członkowie ESRB w dużej mierze składają się z członków ciał tworzących EBC/ESBC (niewystarczająca dywersyfikacja), istnieje więc ryzyko wystąpienia konfliktu interesów u poszczególnych osób, gdyż dbanie o stabilny poziom cen nie jest równoznaczne z dbałością o stabilność systemu finansowego⁹ (jest to pojęcie wymagające szerszego spojrzenia, nie pozwalające na ignorowanie czynników nie mających wpływu na stabilność cen, np. zagrożenia upadłością systemowo ważnej instytucji).
- 4) Konstrukcja i zadania ESRB skupiają się na działaniu *ex-ante*, monitorowaniu zmierzającemu do identyfikacji i ograniczania ryzyka wystąpienia zagrożenia stabilności finansowej, a zbyt mało uwagi poświęcono utworzeniu zasad zarządzania sytuacją kryzysową, gdzie same ostrzeżenia wydawane przez ESRB nie wystarczą, zatem istotne wydaje się zwiększenie roli ESRB w kształtującym się Europejskim Funduszu Stabilności Finansowej.
- 5) Obecna liczba członków Rady Generalnej (65) jako ciała decyzyjnego, wydaje się zbyt duża, gdyż może powodować przewlekłość procesu decyzyjnego, problemy z koordynacją toku prac, z wymianą dokumentów oraz utrudniać skupienie się na kwestiach kluczowych dla stabilności finansowej całej UE – trudno sobie wyobrazić, aby każda z 65 osób mogła zabrać głos podczas posiedzenia, co może stanowić słaby punkt w konstrukcji tego ciała i prowadzić do nieefektywnego funkcjonowania.
- 6) ESRB powinna stworzyć listę SIFI (*systemically important financial institutions*), podobnie jak to zrobiła FSB, jednak wiążą się z tym pewne wyzwania:
 - a) lista taka powinna obejmować nie tylko instytucje bankowe, ale i niebankowe, które są na tyle duże, żeby ich ewentualna upadłość zagroziła stabilności systemu finansowego,
 - b) potrzebne jest „szerokie spojrzenie” przy tworzeniu tej listy, nie można bowiem ograniczać się tylko do systemu finansowego UE, gdyż poprzez efekt zarażenia (*contagion*) i ekspozycje europejskich instytucji finansowych w podmiotach funkcjonujących na rynkach poza UE, może także wystąpić zagrożenie dla stabilności finansowej,
 - c) konieczność jasnego określenia kryteriów uznania danej instytucji za systemowo ważną,
 - d) lista powinna być na bieżąco weryfikowana i dostosowywana do zmieniającego się systemu finansowego,

⁹ Są to cele komplementarne – szczególnie w długim okresie. Więcej zob.: O. Issing, *Monetary and Financial Stability: Is there a Trade-off?*, Conference on „Monetary Stability, Financial Stability and the Business Cycle”, BIS March 2003.

- e) należy wziąć pod uwagę fakt, że identyfikowanie SIFI podczas dobrej koniunktury może prowadzić do zawężania listy (nadmierny optymizm), podczas gdy w okresie turbulencji na rynkach finansowych mogą ujawnić się wcześniej niezidentyfikowane powiązania między instytucjami, które mogą zagrozić stabilności finansowej. Może więc warto rozważyć przeprowadzenie testów warunków skrajnych (stress-testów), jako dodatkowego kryterium klasyfikacji SIFI.
- 7) Ponieważ nie ma jednej¹⁰ powszechnie obowiązującej definicji wielu pojęć związanych ze stabilnością finansową¹¹, ESRB powinna (np. w publikowanych raportach) jednoznacznie określić, jak rozumie dane pojęcia, m.in. efekt zarażenia, stabilność systemu finansowego itp. (oprócz zdefiniowanego już ryzyka systemowego w podstawie prawnej ESRB).
- 8) Zadaniem wpisanym w podstawę działania ESRB jest opracowanie, przy współpracy z poszczególnymi elementami ESFS, powszechnie używanego (przez ESRB i ESA) systemu profili ryzyka, określającego poprzez intensywność kolorów dane ostrzeżenie i zalecenie, wskazując na stopień zagrożenia dla stabilności finansowej. Ten pomysł wydaje się słuszny, jeśli będą określone w sposób przejrzysty kryteria klasyfikacji danych sytuacji jako ryzykowne. Ponadto ważne jest również jednoznaczne określenie, czy to zagrożenie jest istotne z punktu widzenia (w skali) krajowego systemu finansowego, czy może całej UE. ESRB najprawdopodobniej będzie określała swoisty „rating” danego zagrożenia, dlatego zaleca się dodatkowo wskazanie perspektywy zmiany koloru przyporządkowanego do tego zagrożenia w najbliższym czasie, zwłaszcza w przypadku, gdy nie zostaną podjęte żadne działania prewencyjne.
- 9) Istnieje potrzeba koordynacji współpracy w skali międzynarodowej (szczególnie w sytuacji kryzysowej), między rosnącą liczbą różnych organów odpowiedzialnych za stabilność finansową, tzn. między nowo utworzonymi gremiami (patrz tabela 2), jak również organami UE, MFW, czy bankami centralnymi poszczególnych krajów.

PODSUMOWANIE

Pionierski pomysł utworzenia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego zawarty w Raporcie jest wynikiem próby zreformowania nowej architektury nadzoru finansowego w UE. Oprócz dbałości o stabilny poziom cen (zadanie EBC), priorytetem stało się dodatkowo zachowanie stabilności finansowej, i głównym zadaniem

¹⁰ G.J. Schinasi, *Defining Financial Stability*, IMF Working Paper WP/04/187, IMF 2004.

¹¹ W przeciwieństwie do stabilnego poziomu cen, który zazwyczaj kwantyfikowany jest jako wzrost wskaźnika inflacji (np. w ujęciu r/r).

ESRB jest identyfikowanie zagrożeń oraz ograniczanie ryzyka systemowego. Narzędzia, za pomocą których powinna osiągać te cele, obejmują wydawanie ostrzeżeń i zaleceń. W gremiach wchodzących w skład tego ciała większość członków to prezesi banków centralnych z krajów UE, co może powodować konflikt interesów. Z kolei od strony organizacyjnej ESRB stanowi swoistą „nadbudowę” na strukturach EBC. Warto podkreślić, że ESRB nie jest jedynym ciałem, któremu powierzono dbanie o utrzymanie stabilności finansowej – zarówno w Wielkiej Brytanii, jak i w USA powstały podobne komitety. Niezbędna więc będzie koordynacja współpracy między nimi, aby skutecznie identyfikować czynniki mogące zagrozić stabilności finansowej w skali globalnej. Jest to jedno z wyzwań stojących przed ESRB, podobnie jak konieczność opracowania listy SIFI oraz systemu profili ryzyka. Trudno na tak wczesnym etapie o ocenę funkcjonowania ESRB, choć niewątpliwie sposób w jaki sprosta ona wyzwaniom przed nią stojącym, będzie miał kluczowe znaczenie dla przyszłości systemu finansowego w UE.

Bibliografia

Carré E., *How to reduce the democratic deficit of the European Central Bank? Lessons from the inflation targeting regime*, Sciences Po Bordeaux and University Bordeaux IV – GREThA, June 2008.

ECB, *Financial Stability Review*, December 2010.

HM Treasury, *A new approach to financial regulation: judgment, focus and stability*, July 2010.

Issing O., *Monetary and Financial Stability: Is there a Trade-off?*, Conference on „Monetary Stability, Financial Stability and the Business Cycle”, BIS March 2003.

Lastra R.M., *Central bank independence and financial stability*, *Estabilidad Financiera* Num. 18, Banco de Espana 2010.

NBP, *Raport o stabilności systemu finansowego*, grudzień 2010 r.

Schinasi G.J., *Defining Financial Stability*, IMF Working Paper WP/04/187, IMF 2004.

Sibert Birbeck A., *Systemic Risk and the ESRB*, note, European Parliament’s Committee on Economic and Monetary Affairs, Brussels 2009.

Summary and Implementation Schedule of the Dodd–Frank Act, The Harvard Law School Forum on Corporate Governance and Financial Regulation, July 2010.

Żabińska J. (red.), *Rola międzynarodowej współpracy finansowej w tworzeniu norm i regulacji ostrożnościowych zabezpieczających stabilność systemów finansowych*, Akademia Ekonomiczna w Katowicach, Katowice 2008.

Strony internetowe (dostęp 31.01.2011 r.):

http://ec.europa.eu/internal_market/finances/committees/index_en.htm

www.centralbanking.com

www.esrb.europa.eu/

www.financialstabilityboard.org/index.htm

www.hm-treasury.gov.uk/consult_financial_regulation.htm

www.knf.gov.pl/o_nas/wspolpraca_miedzynarodowa/unia/ESNF.html

www.treasury.gov/initiatives/Pages/FSOC-index.aspx

PODATEK ZA EMISJĘ RYZYKA JAKO MECHANIZM STABILIZACJI SYSTEMU FINANSOWEGO

WSTĘP

Dyskusja nad tzw. podatkiem od banków rozgorzała po pojawieniu się problemów związanych z tzw. bankructwem niektórych państw w UE, powiązanych bezpośrednio z wysokim poziomem długu budżetowego w stosunku do PKB. W tym kontekście rodziły się nieprzemysłane propozycje opodatkowania banków, które opierały się tylko na jednym założeniu, tzn. konieczności zasilenia budżetu państwa, a nie stworzenia rozwiązań systemowych w zakresie długoterminowej stabilności sektora finansowego. Takie działanie może wyrastać na koncepcji TBTF, tzn. za duży, aby upaść (ang. *Too Big To Fail* – TBTF), która jest bardzo krytykowana¹ ze względu na:

- ❖ tendencje do eliminowania motywów do racjonalnego zarządzania ryzykiem wraz z przenoszeniem w dużym stopniu na państwo zobowiązań za straty z tytułu realizacji ryzyka,
- ❖ wspieranie mechanizmów hazardu moralnego, co można zobrazować tak, że korzystając z pomocy państwa 50 największych banków w USA w 2009 r. poprawiło sobie istotnie rating, zaś banki z aktywami powyżej \$100 bilionów mogły finansować się taniej o 70 punktów bazowych w stosunku do mniejszych banków,

* Dr Zbigniew Krysiak jest adiunktem w Katedrze Analizy Działalności Przedsiębiorstwa, KNoP, SGH.

¹ N. Veron, M. Goldstein, *To Big to Fail: The Transatlantic Debate*, Peterson Institute for International Economics, 2011.

- ❖ traktowanie instytucji finansowych z perspektywy TBTF wyraźnie obniża zaufanie publiczne do rozwiązań gospodarki kapitalistycznej, rozmywając odpowiedzialność i dopuszczając do prywatyzacji zysków i nacjonalizacji strat.

Sheila Bair, przewodnicząca federalnej instytucji gwarantowania depozytów (ang. *Federal Deposit Insurance Corporation* – FDIC) w USA, oceniła, że problem TBTF jest kluczowy w doprowadzeniu do kryzysu i wymaga pilnego rozwiązania. W powyższym kontekście autor uważa, że problem tzw. opodatkowania banków powinien być pozycjonowany w szerszej perspektywie oraz w odniesieniu do wszystkich instytucji finansowych i grup przedsiębiorstw o strategicznym znaczeniu dla ryzyka systemowego w gospodarce.

1. POJEMNOŚĆ SYSTEMOWA RYZYKA GRANIĄ STABILNOŚCI GOSPODARKI

W ostatnich dekadach, a w szczególności w ostatnich latach, można było obserwować skutki „emisji” ryzyka do środowiska gospodarczego, którego koszty nie były ujęte w cenach transakcyjnych. Obecny kryzys finansowy uwidacznia, jak wielkie znaczenie ma problem emisji ryzyka przez podmioty gospodarcze, a głównie grupy podmiotów o strategicznym znaczeniu dla gospodarki, w utrzymywaniu stabilności systemów ekonomicznych poszczególnych krajów, a także stabilności globalnej. Po raz pierwszy w historii kapitalistycznej gospodarki wolnorynkowej pojawił się problem możliwości bankructwa danego kraju lub jego niewydolności ekonomicznej do tego stopnia, że interwencja innych państw staje się konieczna. Niewzruszoną do tej pory tezą było, że dane państwo nie może zbankrutować. W dużym stopniu mogło to wynikać z myślenia o nieskończonych możliwościach i atrybutach organizacji jaką jest państwo, które interweniując w niesprawne procesy ekonomiczne może zawsze skutecznie przywracać stabilność.

Liberalne poglądy wczesnego kapitalizmu mocno krytykowały funkcję interwencjonistyczną państwa, po czym w toku rozwoju kapitalizmu funkcja ta, wbrew oczekiwaniom, szybko się rozwijała, stając się silnym czynnikiem ekspansji globalnej, co widać na przykładzie USA. Okazuje się, że w sytuacji przekroczenia pewnego poziomu ryzyka skumulowanego w danej gospodarce nawet interwencja państwa jest mało skuteczna i trzeba sięgać po pomoc zewnętrzną, co obserwujemy w kilku krajach w Europie, które stoją na skraju bankructwa. Należy sądzić, że problem ten jest w etapie początkowym i można oczekiwać jego eskalacji z silnym natężeniem w skali globalnej. Wydaje się, że właśnie dynamiczna migracja kapitału, która w samej rzeczy nie jest zła, leży u podstaw rozważanego problemu, gdyż wraz z transferami kapitałowymi dochodzi do transferu ryzyka, jako efektu pochodnego, którego skutki nie były wcześniej antycypowane i doceniane, zaś skumulowane koszty tych skutków, jakie obecnie trzeba było ponieść, są równe kosztom nieuwzględnianym wcześniej w kosztach transakcyjnych.

Kryzys udowodnił, że możliwości interwencjonizmu państwa w przywracanie stabilności ekonomicznej danego kraju są nadal najbardziej efektywną i praktyczną opcją, chociaż bardzo ograniczoną. Pojawiły się także teorie bazujące na przykładach empirycznych o zawodności rynku, w których atrybuty władzy państwa pozwalają wpływać na przywracanie sprawności mechanizmów rynkowych. Jednak, jak się okazuje, na przykładzie takich krajów jak Islandia, Grecja, Portugalia, Irlandia, Hiszpania czy nawet Włochy, możliwości władz państwowych i mechanizmy, którymi dysponuje państwo do przywracania optymalnej stabilności, są bardzo ograniczone, i w sytuacji przekroczenia pewnego poziomu ryzyka tworzonego przez strategiczne podmioty w gospodarce dochodzi do takiego poziomu strat, których nawet państwo może nie udźwignąć. Sytuacja taka pojawia się w momencie silnej globalizacji procesów gospodarczych, oraz intensywnej migracji kapitału w skali globalnej, prowadząc do zasadniczej zmiany struktury właścicielskiej oraz obszarów i mechanizmów wpływów za pomocą kapitału nie tylko na funkcjonowanie poszczególnych przedsiębiorstw, ale także na funkcjonowanie struktur i mechanizmów autonomii gospodarki, a także samego państwa. Prowadzi to do zbyt niebezpiecznego poziomu koncentracji kapitału i podziału wypracowanego zysku, zagrażając nie tylko stabilności poszczególnych podmiotów gospodarczych, ale także stabilności systemów finansowych i, w konsekwencji, stabilności gospodarczej poszczególnych krajów.

Nicolas Veron z Instytutu Petersona oraz Instytutu Bruegela w opracowaniu ze stycznia 2011 r., pt. *Europe Needs Consistency in Welcoming Foreign Investors*, przedstawia kierunki prac w Unii Europejskiej oraz w USA w odniesieniu do problemu transferu ryzyka w procesie migracji kapitału. Globalizacja powoduje, że udział tzw. trudno identyfikowalnego pochodzenia kapitału oraz jego celów może prowadzić do wzrostu skali ryzyka, na którego zabezpieczenie nikt nie zgromadził odpowiednich funduszy. W opracowaniu tym prezentowane jest także stanowisko komisarza UE ds. gospodarki Antonio Tajani, który wskazuje na coraz większą siłę kapitału z Chin i krajów arabskich, czego przykładem jest przejęcie przez firmę Lenovo oddziału IBM w 2005 r., lub przejęcie przez Geely firmy Volvo w 2010 r. UE powinna zachować elastyczność w przyciąganiu kapitału, ale jednocześnie powinna dystansować się od krótkowzrocznej polityki rozwoju sektora finansowego i gospodarki. Pojawia się więc potrzeba kontroli ryzyka systemowego, będącego wskaźnikiem stabilności gospodarki, którego źródłem jest nie tylko sektor finansowy, ale także inne sektory strategiczne dla gospodarki. Na tym tle obserwowane są skutki ostatniego kryzysu, których przyczyny nie zostały chyba jeszcze do końca poznane, gdyż tzw. gaszenie pożaru o niespodziewanej skali, poprzez mobilizowanie kapitału przez rządy poszczególnych krajów na pokrycie jego skutków, nie pozwoliło na alokowanie odpowiednich zasobów intelektualnych i materialnych na dogłębne poznanie i zdiagnozowanie przyczyn, a także na zaproponowanie odpowiednich systemowych i długoterminowych działań.

Ostatni kryzys, który spowodował wielkie straty i upadłości wielu przedsiębiorstw z sektora finansowego i niefinansowego, był efektem realizacji skumulowanego ryzyka nie mającego pokrycia w kosztach transakcyjnych wytwarzanych usług przez instytucje finansowe. Zajmowanie się tym zagadnieniem nie tylko pod kątem sektora bankowego, ale z perspektywy wszystkich sektorów w gospodarce, a nawet wszystkich podmiotów, ma kluczowe znaczenia dla stabilności gospodarczej i zrównoważonego rozwoju. Ryzyko nie uwzględnione w cenach transakcyjnych, a także w kapitale przedsiębiorstwa, może prowadzić poprzez jego transfer do upadłości podmiotu, który je emituje, jak też podmiotu, który je przejmuje. Interwencja rządów w poszczególnych krajach podczas ostatniego kryzysu zapobiegła „katastrofie” gospodarczej. Ratowanie banków, a także innych strategicznych holdingów, było dokonane na koszt podatników. Wiele znanych przykładów z ostatnich doświadczeń kryzysowych potwierdza, że mechanizm rynkowy zawodzi, co prowadzi do potrzeby udziału państwa jako regulatora poprzez nałożenie odpowiednich „podatków”², aby zmusić strony transakcji do właściwego ustalania poziomu kosztów transakcji. Rozważany problem sprowadza się do zagadnienia, jak sterować i regulować oraz jakie mechanizmy wprowadzać, aby instytucja finansowa, podejmując ryzyko, posiadała odpowiedni kapitał na pokrycie strat w momencie realizacji ryzyka. Innymi słowy, jak postępować, aby każdy podmiot ponosił odpowiedzialność za koszty emitowanego przez siebie ryzyka do otoczenia.

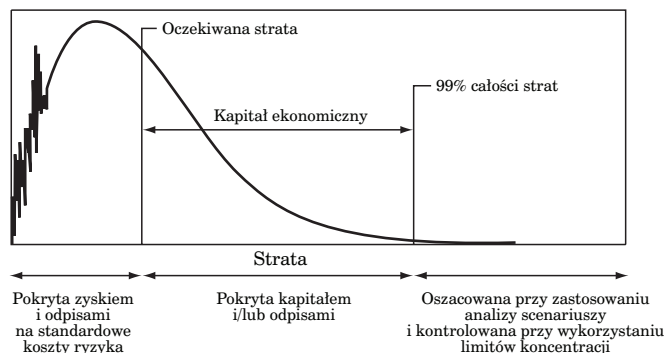
2. ALOKACJA KAPITAŁU NA EMISJĘ RYZYKA

Podejmowanie ryzyka wiąże się z potencjalnymi stratami, które powstają w momencie realizacji ryzyka. W związku z tym należy wyznaczyć koszt takiego ryzyka, który składa się z dwóch elementów. Pierwszy to tzw. oczekiwany koszt, drugi to tzw. nieoczekiwany, ale kwantyfikowalny koszt ryzyka. Na koszty oczekiwanego ryzyka powinno się tworzyć rezerwy jako źródło finansowania strat, które się zrealizują w przyszłości. Z doświadczenia wynika, że rzeczywiste straty, jakie pojawiają się każdego roku, mogą się znaleźć na niższym lub wyższym poziomie niż straty oczekiwane. Zjawisko to zależy od koniunktury gospodarczej, stóp procentowych etc. W związku z tym bardziej dokładnym przybliżeniem całkowitych strat portfela jest rozkład całkowitych strat (straty oczekiwane i nieoczekiwane).

² Podejście autora do poruszanego w pracy problemu wskazuje na nieadekwatność zastosowania podatków jako formy rozwiązania problemu z perspektywy gospodarki. Podatki mają charakter powszechny i nie są ekwiwalentem kosztów ponoszonych przez społeczeństwo na rzecz danego podatnika. W rozważanym problemie chodzi o to, aby dany podmiot płacił za koszt wytwarzania ryzyka i nie przerzucał go na innych. W związku z tym cena jaką płaci nabywca usługi zawiera taki koszt, co oznacza, że istnieje odpowiedni fundusz na pokrycie strat podczas realizacji ryzyka.

Na wykresie 1 zaprezentowano funkcję rozkładu strat oraz źródła ich pokrycia, czyli sposób finansowania strat z tytułu realizacji ryzyka. Umiejętność pomiaru ryzyka umożliwiła stworzenie odpowiednich rezerw kapitałowych na pokrycie strat.

Wykres 1. Rozkład strat z tytułu ryzyka – mechanizm finansowania



Źródło: opracowanie własne.

Każdy wzrost ryzyka może być pokrywany odpowiednim wzrostem funduszu („kosztu”) alokowanego do ryzyka. Takie rozwiązanie oznacza ponoszenie kosztów „ekologicznych” związanych z „zanieczyszczeniem” środowiska gospodarczego emitowanym ryzykiem. W tym kontekście powstaje potrzeba określenia globalnej pojemności ryzyka w gospodarce po to, aby można było tworzyć limity dla emisji ryzyka, gdyż przekroczenie pewnego poziomu w skali globalnej powoduje skutki ekstremalne, których nie udźwignie dostępny kapitał, nawet będący w dyspozycji rządu. Podczas ostatniego kryzysu rządy poszczególnych krajów z trudem uporały się z bieżącymi skutkami, jednak nie wiadomo jeszcze, jakie będą tego konsekwencje w długim okresie. Obserwowane problemy takich krajów jak Islandia, Grecja, Irlandia, Hiszpania czy Portugalia, świadczą prawdopodobnie o istotnym przekroczeniu globalnego ryzyka.

Na obecnym etapie rządy rozpoczęły proces wprowadzenia mechanizmów odzyskania od sektora finansowego wydanych kwot ze środków podatków, co zwiększyło istotnie całkowite ryzyko gospodarcze³. Takie wyższe ryzyko istniało i wcześniej, ale dopiero fakt jego realizacji uświadomił jego obecność. Wnioskiem na tym etapie może być teza, że sektor finansowy nie posiadał odpowiednich rezerw ani

³ Regulacje NUK II oraz odpowiednie regulacje dla sektora ubezpieczeniowego nakazują stosowanie alokacji kapitału na ryzyko, lecz proces wdrażania tych wymagań nie zakończył się w momencie pojawienia się kryzysu. Niewłaściwe było i jest pomijanie przez regulatora innych instytucji, jak fundusze hedgingowe czy SPV, w alokowaniu kapitału na ryzyko, co zachowywałoby symetrię wobec np. banków, prowadząc także do eliminowania hazardu moralnego.

kapitałów adekwatnych do skali podejmowanego ryzyka. Sektor finansowy jest tutaj dobrym przykładem obrazującym problem pomijania ryzyka w cenach transakcyjnych, którego skumulowana wartość, przekraczając pewien poziom, będzie prowadzić do ryzyka systemowego i kryzysu, niezależnie od sektora będącego jego przyczyną. Sektory strategiczne w gospodarce, jak sektor bankowy czy szerzej finansowy lub np. sektor energetyczny, mogą mieć kluczowy wpływ na wywoływanie kryzysów, dlatego mimo że w ogólności problem nieopłaconego ryzyka w cenach transakcyjnych dotyczy wszystkich podmiotów w gospodarce, to rozważania tego typu należy ograniczyć do sektorów strategicznych dla gospodarki. W związku z tym występuje potrzeba definiowania, szacowania i monitorowania ryzyka systemowego lub globalnego w obszarze danej gospodarki, unii gospodarczych i całego globu.

Koncepcja alokowania kapitału do poziomu ryzyka powinna być stosowana w odniesieniu do wszystkich przedsiębiorstw. Potwierdzeniem takiego kierunku działań w praktyce jest szybki rozwój koncepcji zintegrowanego zarządzania ryzykiem (ZZR)⁴, w której mechanizm uwzględniania ryzyka w kosztach transakcyjnych jest podstawowym zagadnieniem. Zintegrowane zarządzanie ryzykiem w przedsiębiorstwie może być definiowane jako wszechstronny i spójny system zarządzania ryzykiem kredytowym, ryzykiem rynkowym, ryzykiem operacyjnym, kapitałem ekonomicznym i transferem ryzyka w celu maksymalizacji wartości firmy⁵.

Istotnym elementem ERM (Enterprise Risk Management)⁶ jest poziom kapitału ekonomicznego, jaki powinna posiadać dana firma, aby zabezpieczyć się przed niewypłacalnością. Kapitał ekonomiczny to fundusz kapitałowy, dysponowany przez firmę, którego wartość jest zdolna do pokrycia strat z tytułu realizacji ryzyka, co pozwala na zachowanie wypłacalności i ciągłości działania. Wielkość kapitału ekonomicznego jest więc parametrem wyznaczającym poziom całkowitego ryzyka firmy. Właściwe wyznaczenie i alokowanie (dysponowanie) kapitału ekonomicznego adekwatnego do podejmowanego ryzyka zapewnia przetrwanie firmy.

W sytuacji braku rezerw w postaci kapitału ekonomicznego musi dojść do pokrywania strat z aktywów i zasobów operacyjnych firmy, co prowadzi do utraty zdolności do kontynuacji działania. Stosowanie ERM jest warunkiem koniecznym do profilaktyki przed upadkiem firmy, zaś kapitał ekonomiczny wyznaczony na podstawie wyliczeń opartych na ERM oraz alokowany do dyspozycji firmy staje się warunkiem wystarczającym dla przeżycia przedsiębiorstwa. ERM można potraktować jako koncepcję przetrwania przez zintegrowane zarządzanie ryzykiem (Survival Enterprise Risk Management – SERM), ale w istocie koncepcja ta po-

⁴ ERM (Enterprise Risk Management).

⁵ J. Lam, *Enterprise risk management*, John Wiley&Sons, New Jersey 2003, s. 45.

⁶ ERM można stosować zamiennie z ZZR. Pierwsze wywodzi się z terminologii angielskiej, a drugie z polskiej.

lega na przetrwaniu przez zintegrowane zarządzanie ryzykiem opartym na kapitale ekonomicznym (Survival Enterprise Risk Management by Economic Capital – SERMEC)⁷.

3. MECHANIZMY TRANSMISJI RYZYKA NA PRZYKŁADZIE KRYZYSU W USA

Ostatni kryzys globalny został wywołany w USA przez sektor finansowy. Gospodarka realna była wówczas w dobrej kondycji i przed pojawieniem się kryzysu nie było oznak recesji. Inne wcześniej występujące kryzysy miały podłoże w sferze gospodarki realnej, co zwykle było związane z pogorszeniem się koniunktury, prowadząc do recesji lub depresji. Instytucje finansowe, jako kluczowe czynniki w „krwiobiegu” pieniądza, w tych sytuacjach nie podlegały silnym „wstrząsom”, co umożliwiało zachowanie ich stosunkowo dobrej kondycji, zapewniając krążenie pieniądza w gospodarce tak, że nie prowadziło to do systemowej niewydolności. W obecnym kryzysie to właśnie ten mechanizm obiegu pieniądza zawiódł, co manifestowało się tym, że jego poszczególne elementy upadały i przestawały funkcjonować, w konsekwencji prowadząc też do silnej niesprawności i upadku przedsiębiorstw w sferze gospodarki realnej.

Rozwój kryzysu miał związek z finansowymi kosztami transakcyjnymi, które, nie uwzględniając w całości ponoszonego ryzyka, przewyższały stworzone na ten cel rezerwy kapitałowe. Instytucje finansowe sprzedawały swoje usługi po cenach „zaniżonych”, które nie uwzględniały całkowitego ryzyka związanego z daną transakcją. Wiele instytucji finansowych, jak banki czy ubezpieczyciele, mają obowiązek wyznaczania kapitału ekonomicznego adekwatnego do poziomu ryzyka. Rosnący poziom kapitału przy danej wartości zysku netto powoduje zmniejszanie się stopy zwrotu na kapitale (ROE). Wobec wysokiej presji na podwyższanie wyników, zarządy spółek sektora finansowego, chcąc wykazać się jak najwyższym ROE, skłaniały się do alokowania jak najniższego kapitału, celem prezentowania maksymalnej wartości tego wskaźnika.

Inne instytucje, jak SPV, zajmujące się sekurytyzacją kredytów hipotecznych banków, nie były zobligowane przez regulatora do utrzymywania kapitału na określonym poziomie w stosunku do portfela sekurytyzowanych kredytów. Brak takich regulacji spowodował, że ten sam portfel o danym ryzyku, zabezpieczany w banku kapitałem na poziomie 8% w SPV, był dziesięciokrotnie lub stukrotnie niższy. Sytuacja ta prowokowała do uprawiania hazardu moralnego przez zarządy takich

⁷ Z. Krysiak, *Jakość zarządzania ryzykiem w przedsiębiorstwach działających w Polsce*, [w:] *Zarządzanie zintegrowanym ryzykiem przedsiębiorstwa w Polsce*, red. S. Kasiewicz, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.

spółek, tym bardziej, że były one wynagradzane w zależności od wysokości stopy zwrotu z kapitału. Spółki SPV były często podmiotami należącymi do grupy danego banku, którego kredyty były sekurytyzowane.

Niedoszacowane ryzyko przekładało się na korzyści dla klientów w postaci niższych cen, a także korzyści dla akcjonariuszy w postaci wyższych stóp zwrotu. Niedoszacowane ryzyko powodowało więc jego transfer do otoczenia jako „zanieczyszczenia”, za które nikt nie ponosił wcześniej kosztów. Kumulacja ryzyka („zanieczyszczenia”) w środowisku gospodarczym doprowadziła, po przekroczeniu progu krytycznego, do jego realizacji. Jednym z pierwszych objawów realizacji takiego ryzyka w USA była rosnąca liczba niespłacalnych kredytów hipotecznych. Niedobór wpływów z zaciągniętych kredytów spowodował brak środków do obsługi obligacji hipotecznych typu MBS. Inwestorzy w MBS mieli zakontraktowane z SPV kwoty płatności w określonych terminach. Kwoty zakontraktowanych płatności nie były pokrywane przez sumę środków pochodzących od kredytobiorców i kapitał SPV. Sytuacja taka nie miałaby miejsca, gdyby kapitały SPV były na poziomie podobnym do banku, a także, gdyby banki doszacowały ryzyko klientów.

Utrzymywana asymetria regulacyjna pomiędzy wymaganiami kapitałowymi dla banku oraz brakiem takich wymagań wobec SPV jest dobrym przykładem określającym nową koncepcję regulacyjną w sektorze finansowym, która powinna polegać na symetrycznym obciążaniu wymaganiami kapitałowymi wszystkich instytucji proporcjonalnie do poziomu podejmowanego i transferowanego ryzyka. Końcowym efektem asymetrii regulacyjnej była systemowa realizacja ryzyka, którego koszty musiały pokrywać rządy poszczególnych krajów z pieniędzy podatników. W dyskusjach dotyczących przyczyn kryzysu niesłusznie eksponujemy winę nadzorców, gdy tymczasem należy sądzić, że to właśnie asymetria regulacyjna była głównym źródłem do tworzenia „kombinatorских” instytucji oraz instrumentów, które powstawały w myśl zasady – „co nie jest prawem zabronione to jest dozwolone”. W takiej sytuacji trudno sobie wyobrazić, jak nadzorca mógłby jako egzekutor, a nie ustawodawca prawa, wpływać na tworzenie kryzysu. Kryzys azjatycki w 1997 r. miał podłoże, w którym to fundusze hedgingowe nie posiadały kapitału adekwatnego do poziomu ryzyka dla zabezpieczanych portfeli bankowych kredytów hipotecznych⁸. Problem ten był bardzo podobny do sytuacji podczas kryzysu w 2007 r., a więc asymetria regulacyjna stała się kolejny raz przyczyną kryzysu. Można przypuszczać, że tym razem nie trzeba będzie czekać kolejnych dziesięciu lat, aby przejść podobne doświadczenia, gdyż brak podjęcia odpowiednich i zintegrowanych w skali globalnej działań ustawodawczych, doprowadzi do kryzysu dużo wcześniej, i to na dużo większą skalę.

Opodatkowanie tylko banków byłoby nieskutecznym i nieuzasadnionym rozwiązaniem, a pomijanie asymetrycznej koncepcji opodatkowania wszystkich instytucji

⁸ Z. Krysiak, *Ryzyko kredytowe a wartość firmy*, Oficyna Ekonomiczna Wolters Kluwer, Kraków 2006.

w sektorze finansowym byłoby wręcz działaniem na szkodę gospodarki. Kwestia opodatkowania instytucji finansowych jest zapewne kluczowa dla gospodarki ze względu na skalę aktywów jakimi zarządza sektor finansowy, jednak problem jest znacznie szerszy w związku z powiązaniem tego zagadnienia z kosztami i cenami transakcyjnymi usług i produktów finansowych dla innych podmiotów poza sektorem finansowym. Brak odpowiednich regulacji dotyczących tzw. podatku Pigou powoduje zaniżenie kosztów transakcyjnych, co prowadzi najpierw do ustalenia się popytu na wyższym poziomie niż wynosiłby popyt potencjalny przy pełnych kosztach⁹. Podwyższony popyt na kredyty hipoteczne wiązał się z udzielaniem kredytów dla osób, których nie było na to w rzeczywistości stać, co w końcowym efekcie wiązało się z niewypłacalnością kredytobiorców.

4. RYZYKO SYSTEMOWE KUMULACJĄ RYZYKA Z SEKTORÓW STRATEGICZNYCH

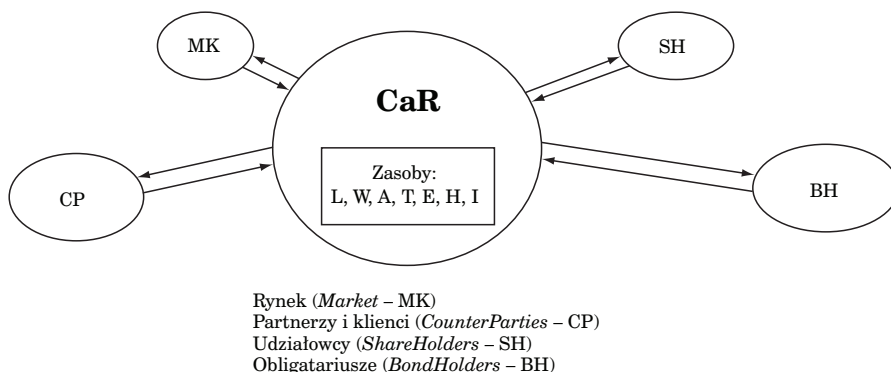
Pomiędzy funkcjonującym przedsiębiorstwem z jego partnerami handlowymi, klientami, udziałowcami, obligatariuszami a gospodarką dochodzi do transferu ryzyka, co zobrazowano na wykresie 2. Przedsiębiorstwo przejmuje z jednej strony na siebie ryzyko, a z drugiej strony je emituje. Skumulowana wartość ryzyka w danym przedsiębiorstwie, mierzona poziomem strat w momencie realizacji ryzyka, powinna być odzwierciedlona przez poziom alokowanego kapitału adekwatnie do poziomu ryzyka (*Capital at Risk* – CaR), który chroni zasoby przedsiębiorstwa przed degradacją ich wartości, zapewniając przeżycie w momencie realizacji ryzyka.

Podejmowanie i emisja ryzyka powinny mieć odbicie w kosztach transakcyjnych i być pokryte przez kapitał jednej bądź drugiej strony transakcji transferu ryzyka. Brak odzwierciedlenia takiego ryzyka w kapitale jednej ze stron powoduje, że w momencie realizacji ryzyka podmiot, który takiego pokrycia nie ma, ponosi skutki i może nie przetrwać. Z tej perspektywy ryzyko i jego wycena staje się kluczowym przedmiotem transakcji pomiędzy stronami. Przedmiotem transakcji jest nie tylko instrument bazowy, czyli usługa lub produkt, ale także instrument pochodny, czyli koszt ryzyka¹⁰. Każda transakcja będzie wpływała na poziom skumulowanego ryzyka, a zatem na poziom kapitału alokowanego do ryzyka.

⁹ Williamson za stworzenie współczesnej teorii kosztów transakcyjnych otrzymał w 2009 r. nagrodę Nobla.

¹⁰ Kompozycja instrumentu bazowego i instrumentu pochodnego tworzy portfel, który jest wolny od ryzyka. W tym wypadku poniesienie kosztu ryzyka, a *de facto* nabycie instrumentu pochodnego poprzez alokowanie odpowiedniego kapitału na takie ryzyko, prowadzi w skrócie do stworzenia portfela odpornego na ryzyko.

Wykres 2. Schemat transferu ryzyka między podmiotami

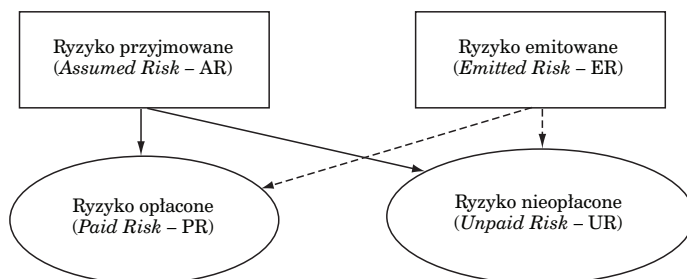


Zasoby: ziemia (L), praca (W), aktywa (A), technologia (T), talent przedsiębiorczości (E), niematerialne i intelektualne (H), informacja (I)

Źródło: opracowanie własne.

Dla zbilansowania ryzyka z potrzebnym kapitałem w obrębie danego zbioru firm należy dokonać oceny ilościowej i jakościowej ryzyka w podziale na podejmowane i emitowane ryzyko, a także analizy opłaconych (zabezpieczonych) i nieopłaconych (niezabezpieczonych) kosztów ryzyka, co schematycznie przedstawiono na wykresie 3.

Wykres 3. Emisja i kumulacja a ponoszenie kosztów ryzyka



Źródło: opracowanie własne.

Otwartość gospodarki, swoboda przepływu kapitału oraz globalizacja dynamicznie zmieniających się procesów gospodarczych prowadzą do szybkiego przyrostu niekontrolowanego ryzyka w pojedynczych przedsiębiorstwach, co poprzez kumulację w czasie i sumowanie się ryzyka całej grupy podmiotów tworzy niebezpieczne dla gospodarki ryzyko systemowe. Ryzyko takie może być tworzone w różnych

sektorach przez duże podmioty i grupy kapitałowe o strategicznym znaczeniu dla gospodarki. Realizacja takiego ryzyka prowadzi do negatywnych efektów w postaci bankructw innych podmiotów współpracujących z takimi grupami¹¹. Ryzyko systemowe wpływa także na podmioty gospodarcze nie współpracujące bezpośrednio z grupami o ryzyku systemowym¹². Bankructwo każdego podmiotu gospodarczego jest dokuczliwe nie tylko dla samego bankruta, ale dla wszystkich partnerów, między innymi dla pracowników, klientów, dostawców usług, w tym dostawców źródeł finansowania. Bankructwo lub poważne trudności jednego przedsiębiorstwa w procesie domina prowadzi do upadku lub silnych zawirowań innych podmiotów gospodarczych. Proces domina i jego skala jest tym silniejsza, im więcej przedsiębiorstw o jednakowym profilu działalności popada jednocześnie w trudności.

Przenoszenie się skutków utraty płynności finansowej lub bankructwa obserwowano podczas ostatniego kryzysu. Wówczas to można było zauważyć proces upadku wśród podmiotów będących odbiorcami usług bankowych, ubezpieczeniowych i innych z sektora finansowego. Instytucje finansowe są pośrednikiem na rynku usług finansowych, a ich każdorazowe trudności będą silnie przekładały się na „dostawców” źródeł finansowania, np. depozytariuszy, jak i odbiorców źródeł finansowania, np. kredytobiorców. Zarówno depozytariusze, jak i kredytobiorcy są klientami banku, a często także kredytobiorcami.

Sektor finansowy dysponuje kapitałami finansowymi całej gospodarki, dlatego jego zachowania i kondycja będą miały wpływ na całą gospodarkę. Podobnie jest w przypadku sektora energetycznego w zakresie bezpieczeństwa i stabilności energetycznej gospodarki. Problem ryzyka w kosztach transakcyjnych jest także ważny w takich sektorach jak telekomunikacja, transport powietrzny, przemysł paliwowy, w których realizacja ryzyka może prowadzić do paraliżu gospodarczego. Doświadczenia z początku 2010 r. dotyczące paraliżu w transporcie powietrznym z powodu wybuchu wulkanu na Islandii, są przykładem realizacji ryzyka systemowego, które wpłynęło nie tylko na gospodarkę jednego kraju, ale miało zasięg globalny. Trudno usprawiedliwiać to „siłą wyższą”, gdyż okazało się, że istniały inne alternatywy, które nie zostały przez sektor lotniczy przygotowane. Jeżeli koszty poważnych kryzysów w sektorze finansowym można szacować na poziomie 30–35% PKB, to oznacza, że warto wprowadzać różne formy podatku Pigou, aby mechanizm zawodności rynku mógł być korygowany przez działanie państwa jako regulatora mechanizmu rynkowego.

¹¹ Z. Krysiak, *Wpływ sektora bankowego na cykle upadłości przedsiębiorstw*, [w:] *Cykle życia i bankructwa przedsiębiorstw*, red. E. Mączyńska, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2010.

¹² *Ibidem*.

5. KONCEPCJE OPODATKOWANIA BANKÓW

Dla zobrazowania trudności i złożoności problemu tworzenia kapitału na zabezpieczanie ryzyka systemowego w gospodarce zostaną przedstawione tezy i propozycje rozwiązań zabezpieczania ryzyka pochodzącego z sektora finansowego. W trakcie kryzysu w latach 2008 i 2009 koszty ratowania banków zagrożonych bankrutem ponosiło państwo. Niemiecki rząd przeznaczył na poręczenia kredytowe i bezpośrednie wsparcie dla banków pół biliona euro. Niemiecki rząd przyjął projekt ustawy, która obciąży banki kosztami walki z kryzysem. Wprowadza ona podatek od banków, przeznaczony na fundusz ratunkowy dla sektora finansowego na wypadek kolejnych kryzysów. Wpływy z nowego podatku bankowego miałyby opiewać na około 1,3 mld euro rocznie. Utworzony z tych środków fundusz służyć ma wspieraniu instytucji finansowych zagrożonych upadłością. Istnieje w takim wypadku niebezpieczeństwo, że państwo będzie ingerowało w mechanizmy rynkowe w stopniu niszczącym zdrowe mechanizmy „samoobrony” instytucji finansowych przed upadkiem, a także wyzwoli na szeroką skalę uprawianie hazardu moralnego, nie dopuszczając do pozytywnych efektów upadku instytucji nieefektywnych. Przyjęty w Niemczech projekt ustawy daje również państwu nowe możliwości restrukturyzacji wielkich banków, które popadną w tarapaty finansowe. Koncepcja podatków tworzących fundusz państwowy do wykorzystania go w celu prowadzenia restrukturyzacji banków przypomina ustawę o restrukturyzacji przedsiębiorstw i banków z 1993 r. w Polsce, której celem był transfer podmiotów z gospodarki centralnie sterowanej do wolnorynkowej. Istnieje w tym wypadku wielka obawa, czy takie rozwiązanie może być efektywne i czy przypadkiem nie będzie kryzysogenne.

Stawiane są tezy, że sektor finansowy nie jest wystarczająco opodatkowany w UE i nie przyczynia się do wzrostu i rozwoju¹³. Twierdzi się również, że sektor finansowy był główną przyczyną kryzysu finansowego, który w dodatku otrzymał znaczną pomoc rządową¹⁴ i dlatego powinien pokryć koszt odbudowania europejskich gospodarek i naprawy finansów publicznych. Opodatkowanie banków w UE przyniosłoby 25 mld euro rocznie. Przedstawiane są koncepcje skierowania środków z podatków na inne cele niż regulowanie kosztów transakcyjnych o koszty ryzyka. Proponuje się, aby taki podatek mógł zasilić, jako „nowy własny dochód”, budżet UE po 2013 r.¹⁵ Prowadzone prace nad tym zagadnieniem nie zmiierają do rozwiązywania problemu z perspektywy koncepcji podatków Pigou, gdyż rządy krajów UE pilnie poszukują nowych źródeł dochodów budżetowych, gdyż po kryzysie borykają się z nadmiernymi deficytami i długami publicznymi.

¹³ Algirdas Szemeta Komisarz UE ds. podatków, interia.pl/pap

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Komisarz ds. budżetu Janusz Lewandowski, interia.pl/pap

Na szczeblu ogólnosiwiatowym Komisja Europejska poparła ideę podatku od transakcji finansowych, który mógłby pomóc w finansowaniu wielkich wyzwań, jak polityka rozwojowa czy walka ze zmianami klimatycznymi. Na szczeblu UE Komisja Europejska zaleciła podatek od działalności finansowej, obejmujący zyski i wynagrodzenia firm z sektora finansowego – czyli rozwiązanie, za jakim opowiedziały się już, na poziomie krajowym, Niemcy (gdzie wpływy zasilają antykryzysowy fundusz bankowy) i Francja (w celu zasilenia budżetu). W ten sposób opodatkowaniu podlegałyby przedsiębiorstwa, a nie wszystkie podmioty biorące udział w transakcjach finansowych (jak w przypadku podatku od transakcji). Komisja Europejska ma zamiar przekonywać do światowego podatku od transakcji, który – przy stawce 0,1% – mógłby zapewnić 60 mld euro rocznie, nie licząc opodatkowania derywatów. Podatek obejmowałby każdą transakcję według jej wartości transakcyjnej. Poważną barierą we właściwym rozwiązaniu problemu odpowiedniej alokacji kapitału na ryzyko w bankach jest skupianie się rządów na wykorzystaniu środków z takich podatków do rozwiązywania problemów, jak pomoc rozwojowa krajów trzecich i zmiana klimatu. Są to niewątpliwie ważne tematy, ale ich eksponowanie w tym miejscu stwarza duże ryzyko wprowadzenia nieekonomicznych mechanizmów przy próbie stabilizowania i kontroli ryzyka systemowego w sektorze finansowym, co może wywołać efekt odwrotny do założonego.

Przy wyborze form i sposobu zwiększania obciążeń (podatków) dla banków, przedstawia się takie, które akcentują potrzebę zwiększania kapitałów banków. Zagadnieniem innego podejścia do adekwatności kapitałowej zajęła się Bazylea III, jednak na tym etapie nie jest to rozwiązanie satysfakcjonujące. Zaznaczają się więc dwa nurty. Jednym jest działanie rządów poszukujących przychodów budżetowych, drugim – poszukiwanie rozwiązań regulacyjnych, które będą lepiej odzwierciedlały poziom kapitału, w zależności od podejmowanego ryzyka. Wydaje się, że żaden z nurtów nie adresuje problemu natychmiastowej dostępności kapitału w sytuacji potrzeby pokrywania strat z tytułu realizacji ryzyka. Obecna koncepcja kapitału ekonomicznego ma wadę, bo nawet przy założeniu, że nominalna wartość kapitału jest wystarczająca na pokrycie strat, to jest on po prostu niedostępny, ponieważ jest zamrożony w aktywach banku. Aktywa banku w sytuacji realizacji ryzyka i potrzeby pokrycia strat są bardzo trudne do upłynnienia i wymaga to często tak długiego czasu, że może być już za późno, aby w ten sposób zachować działalność banku. W takich sytuacjach szybsze jest pozyskanie dodatkowych środków od akcjonariuszy, jeśli oczywiście jest to możliwe. Kapitał ekonomiczny banku powinien mieć takie właściwości, aby w stosunku do realizowanych strat był natychmiast dostępny. Takie rozwiązanie oznaczałoby, że kapitał ekonomiczny powinien być zainwestowany w instrumenty bardzo płynne wolne od ryzyka.

6. REGULACYJNA FUNKCJA URUCHAMIANIA MECHANIZMÓW RYNKOWYCH

Wydaje się, że działania rządów różnych krajów na świecie udzielających pomocy finansowej bankom w czasie kryzysu, pojawiły się wówczas, gdy mechanizmy rynkowe zawiodły i nie mogły sobie z takim problemem poradzić. Zawodność mechanizmów rynkowych nie jest stanem nieodwracalnym. Nie należy jednak sądzić, że podejmowanie działań pomijających mechanizmy rynkowe zakończy się powodzeniem. W związku z tym rola rządów powinna się ograniczać do poprawy mechanizmów regulacyjnych, aby uruchomić niesprawne mechanizmy rynkowe. Wiele propozycji opodatkowania instytucji finansowych w Europie i świecie jest jedynie próbami zastępowania, a nie tworzenia mechanizmu rynkowego. Instrumenty regulacyjne powinny uruchamiać właściwy mechanizm rynkowy adekwatnego uwzględniania ryzyka w kosztach transakcyjnych, aby stworzyć swego rodzaju wzajemną kontrolę podmiotów transakcji w zakresie ponoszenia kosztów transferowanego ryzyka. Obecnie często krytykowane podejście do TBTF oraz w kwestii tzw. opodatkowania banków jest negatywnym przykładem rozwiązywania poruszanego problemu przez państwa UE, a podtrzymywanie takiej koncepcji, przeczącej zasadom gospodarki wolnorynkowej i gospodarki kapitalistycznej, może prowadzić do szybszego wystąpienia następnego kryzysu.

Dla wyjaśnienia sposobu podejścia do koncepcji regulowania ryzyka w kosztach transakcyjnych, zostanie zaprezentowany praktyczny przykład uruchamiania mechanizmów rynkowych przez ustawowe działania regulatora, optymalizujące ryzyko systemowe, według modelu regulowania poziomu zanieczyszczeń środowiska naturalnego w USA w sektorze energetycznym. Celem tego przykładu nie jest podawanie recepty na rozwiązania dla opodatkowania sektora finansowego od emisji ryzyka, ale pokazanie, że rola państwa powinna ograniczyć się do stworzeniu dobrego otoczenia regulacyjnego, a nie do zarządzania procesami upadłości instytucji finansowych, tak jak próbuje się to obecnie realizować w krajach UE.

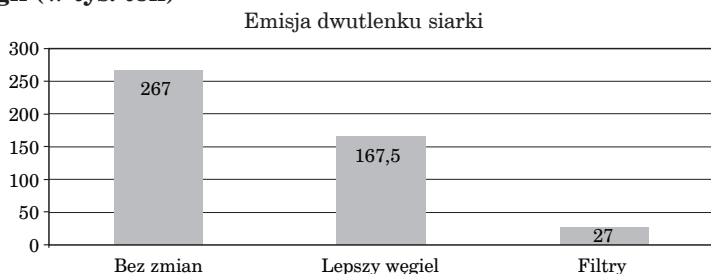
W 1990 r. wprowadzono w USA ustawę regulującą globalny poziom emitowanych zanieczyszczeń do otoczenia opartą na mechanizmach rynkowych co do metod emisji lub jej ograniczania, a także indywidualnego poziomu emisji¹⁶. W tym zakresie każda elektrownia ma swobodę postępowania i wyboru, kierując się jedynie optymalizacją rozwiązania z punktu widzenia uwarunkowań prowadzonego biznesu. W tym zakresie w stosunku do elektrowni wprowadzono w USA dwa limity dotyczące emisji dwutlenku siarki. Pierwszy dotyczy poziomu emisji globalnej dla całego rynku, czyli wszystkich elektrowni, drugi dla poszczególnych elektrowni. Limit pierwszy jest tzw. limitem twardym, którego poziomu w żaden sposób nie można przekroczyć, zaś drugi jest tzw. limitem miękkim, co oznacza, że to przedsię-

¹⁶ R. Shockley, *Real Options Valuation*, Thomson South-Western, USA 2007.

biorstwo decyduje o poziomie emisji, natomiast każdorazowo przekroczenie limitu miękkiego wiąże się z poniesieniem kosztu emisji poprzez zakup niewykorzystanego limitu od innej elektrowni.

Wprowadzone w USA regulacje w obszarze zanieczyszczania powietrza bezpośrednio oddziałują na funkcjonowanie przedsiębiorstw. Ich zaletą jest ograniczenie systemowego ryzyka, do pewnego poziomu wykorzystując mechanizmy rynkowe dotyczące rozłożenia (alokacji) zanieczyszczeń (ryzyka) w obszarze Stanów Zjednoczonych, jednocześnie minimalizując koszty takiej alokacji z uwzględnieniem wszelkich transferów zanieczyszczeń (ryzyka) w kosztach transakcyjnych. Ustalenie wymienionych dwóch limitów przez regulatora będzie wpływało na cenę transakcyjną jednostki ryzyka, ale nie będzie ostatecznie o tej cenie przesądzało. W takiej sytuacji jedne elektrownie będą wolały sprzedawać limity emisyjne, gdyż będą w stanie wprowadzić tańsze technologie ograniczające emisję, zaś dla innych będzie bardziej opłacalne płacenie za limity niż inwestowanie w ograniczanie emisji. W bilansie końcowym stopniowe zmniejszanie limitu globalnego i tak w długim okresie będzie wymuszało na wszystkich zmniejszanie emisji, jednak będzie się to dokonywało po najbardziej optymalnej ścieżce, ze względu na rozstrzyganie takich decyzji w oparciu o mechanizmy rynkowe wymuszające zachowanie określonej konkurencyjności, jak i efektywności z perspektywy maksymalizacji wartości firmy i maksymalizacji wartości dla akcjonariuszy.

Wykres 4. Wielkość rocznej emisji zanieczyszczeń w zależności od rodzaju technologii (w tys. ton)

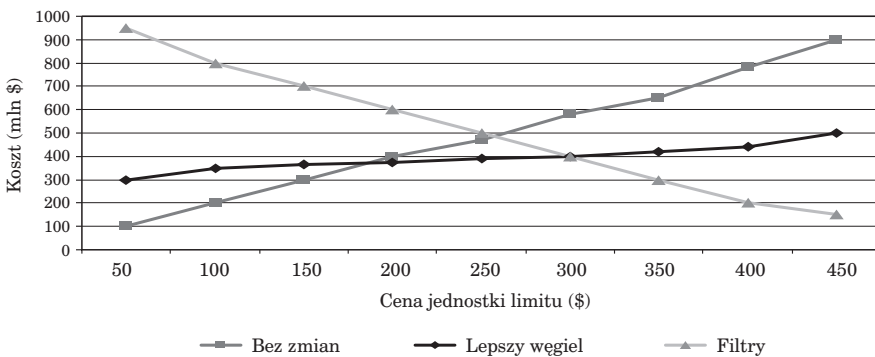


Źródło: opracowanie własne na podstawie: R. Shockley, *Real Options...*, op. cit.

Na wykresie 4 zaprezentowano przykładowe warianty rozwiązań technologicznych, które są uruchamiane w zależności od wyznaczonych limitów emisji zanieczyszczeń. Uruchamianie określonych technologii nie jest przymusowe, ale każde przedsiębiorstwo podejmuje decyzje na podstawie własnego rachunku efektywności, w którym jedynym ograniczeniem jest rynkowa cena zakupu limitu na emisję zanieczyszczeń. Omawiany przypadek regulacji został wdrażany w dwóch etapach. Pierwszy etap od 1995 r. do 1999 r., zaś drugi etap od 2000 r. Jedna elektrownia po-

siada w pierwszym etapie roczny limit emisji dwutlenku siarki równy 255 tys. ton, zaś w drugim etapie 122 tys. ton¹⁷. Globalny limit dla wszystkich elektrowni oraz sytuacja rynkowa będą kształtowały cenę transferu jednej tony dwutlenku siarki. Optymalizacja rozwiązania co do działań podejmowanych przez przedsiębiorstwo może się opierać na wariantach, których wybór będzie podyktowany rachunkiem opłacalności. Decyzje co do podejmowanych działań będą miały charakter opcyjny, to znaczy, że wybór każdego z wariantów będzie mógł być przesuwany w czasie, a jego realizacja będzie następować w momencie, gdy wartość opcji będzie najwyższa. Takie podejście powoduje maksymalizację wartości firmy wraz ze wzrostem wartości opcji.

Wykres 5. Poziom kosztów dostosowania do wymagań regulacyjnych



Źródło: opracowanie własne na podstawie: R. Shockley, *Real Options...*, op. cit.

Na wykresie 5 zaprezentowano koszty związane z dostosowaniem do regulacji z uwzględnieniem rachunku opłacalności dla różnych wariantów technologicznych z perspektywy długiego okresu – do 2018 r. Czynnikiem kluczowym, jak wynika z wykresu 5, jest rynkowa cena limitu emisji zanieczyszczeń. Wynika z tego, że bardzo kapitałochłonne technologie, jak instalacja filtrów, są najbardziej opłacalne jeśli bierze się pod uwagę zachowanie się rynkowych cen limitu na emisję gazu. Przykład tego rozwiązania regulacyjnego pokazuje, że ograniczanie i kontrola ryzyka systemowego z perspektywy *ex ante* jest możliwe i jest najbardziej efektywne wówczas, gdy zostaną uruchomione jednocześnie mechanizmy rynkowe.

¹⁷ R. Shockley, *Real Options...*, op. cit.

PODSUMOWANIE

Opodatkowanie banków jest zbyt wąską perspektywą w procesie rozwiązywania problemów związanych z przyczynami kryzysu oraz wdrażaniem rozwiązań do zwiększania stabilności systemu finansowego. Kluczowym zagadnieniem w profilaktyce antykryzysowej wydaje się asymetria regulacyjna w całym zbiorze instytucji finansowych oraz adekwatność kapitałowa w odniesieniu do kosztów transakcyjnych usług finansowych. Problem ryzyka w kosztach transakcyjnych okazuje się niezwykle ważny nie tylko z perspektywy stabilności systemu gospodarczego, ale przede wszystkim z perspektywy rozwoju instytucji finansowych i ich rynkowego działania. Koszty ryzyka determinują silnie nie tylko wartość, ciągłość działania, ale i konkurencyjność instytucji finansowych. Problemy dotyczące regulowania tego zagadnienia są wielkim wyzwaniem, i chyba są to kluczowe zagadnienia dla funkcjonowania i stabilności gospodarki oraz sektora finansowego. Problem ryzyka w kosztach transakcyjnych ma szansę poprawnie funkcjonować pod warunkiem, że rola regulatora ograniczy się tylko, i aż, do funkcji uruchamiania mechanizmów rynkowych. Wnioskiem z kryzysu, dyskusji i działań podejmowanych przez regulatorów po kryzysie, może być teza, że regulacje *ex ante* o charakterze długofalowym i strategicznym dla gospodarki z perspektywy ryzyka w kosztach transakcyjnych mogą stać się bardzo dobrym stimulatorem uruchamiania i przywracania mechanizmów rynkowych, redukując w ten sposób efekt niezawodności mechanizmu rynkowego do minimum.

Bibliografia

Krysiak Z., *Ryzyko kredytowe a wartość firmy*, Oficyna Ekonomiczna Wolters Kluwer, Kraków 2006.

Krysiak Z., *Wpływ sektora bankowego na cykle upadłości przedsiębiorstw*, [w:] *Cykle życia i bankructwa przedsiębiorstw*, red. E. Mączyńska, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2010.

Krysiak Z., *Jakość zarządzania ryzykiem w przedsiębiorstwach działających w Polsce*, [w:] *Zarządzanie zintegrowanym ryzykiem przedsiębiorstwa w Polsce*, red. S. Kasiewicz, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.

Lam J., *Enterprise risk management*, John Wiley&Sons, New Jersey 2003.

Shockley R., *Real Options Valuation*, Thomson South-Western, USA 2007.

Veron N., Goldstein M., *To Big to Fail: The Transatlantic Debate*, Peterson Institute for International Economics, 2011.

Veron N., *Europe Needs Consistency in Welcoming Foreign Investors*, Bruegel Institute www.piie.com/realtime/, 2011.

Wybrane aspekty dodatkowego opodatkowania banków w kontekście debaty na forum Unii Europejskiej, strona internetowa NBP, 15 X 2010 r.

Miscellanea

Romuald Szymczak

INFORMACJA DOTYCZĄCA ZASAD GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW W SYSTEMIE JAPOŃSKIM

WSTĘP

Instytucją gwarantowania depozytów w Japonii jest Japońska Korporacja Ubezpieczeń Depozytów (Deposit Insurance Corporation of Japan – DICJ), utworzona w 1971 r. na mocy ustawy o gwarantowaniu depozytów (Deposit Insurance Law).

DICJ jest instytucją pararządową, finansowaną ze środków publicznych i prywatnych. Kapitał początkowy korporacji wynosił 450 mln JPY, w tym rząd japoński wpłacił 150 mln JPY, bank centralny 150 mln JPY oraz prywatne instytucje finansowe – również 150 mln JPY. Spółdzielcze kasy pracownicze (*labour cooperatives*), które przystąpiły do DICJ w 1986 r., zasilily kapitał Korporacji o kolejne 5 mln JPY. W 1996 r. rząd japoński uzupełnił kapitały DICJ o 5 mld JPY w związku z kryzysem instytucji kredytów hipotecznych *jusen*. Od tej pory kapitał Korporacji wynosi 5,455 mld JPY (ok. 500 mln EUR).

DICJ jest ponadto 100% udziałowcem trzech spółek córek: Resolution and Collection Corporation (RCC), Second Bridge Bank of Japan oraz Enterprise Turn-around Initiative Corporation of Japan.

Do zadań DICJ należy gwarantowanie depozytów zgromadzonych w instytucjach finansowych podlegających obowiązkowi przynależności do Korporacji oraz działalność pomocowa, naprawcza w przypadku utraty płynności finansowej przez daną instytucję, zarządzanie i rozwiązywanie problemów złych długów oraz wsparcie kapitałowe dla wypłacalnych instytucji finansowych, w tym zakup od nich zagrożonych aktywów.

Obowiązkiem przynależności do DICJ są objęte następujące instytucje finansowe:

- ❖ banki komercyjne działające na podstawie prawa bankowego;
- ❖ banki kredytu długoterminowego działające na podstawie odrębnych przepisów;
- ❖ banki typu shinkin (instytucje typu spółdzielczego), w tym bank zrzeszający (Shinkin Central Bank);
- ❖ spółdzielcze instytucje kredytowe, w tym bank zrzeszający (Shinkumi Federation Bank);
- ❖ banki pracy, w tym bank zrzeszający (Rokinren Bank).

Łącznie członkami systemu jest ponad 600 instytucji kredytowych z wymienionych powyżej grup (w tym 149 banków komercyjnych i 279 banków typu shinkin).

Wyłączone z członkostwa są natomiast zagraniczne oddziały wymienionych instytucji, rządowe instytucje finansowe i oddziały zagranicznych banków w Japonii. The Norinchukin Bank, Agricultural cooperatives, Fishermen's cooperatives, Seafood processing cooperatives należą do drugiej, działającej w Japonii instytucji gwarantującej depozyty, Savings Insurance System of the Agricultural and Fisheries Cooperative Savings Corporation. Oszczędności powierzone poczcie japońskiej (Japan Post) są zabezpieczone przez rząd japoński. Fundusze inwestycyjne są objęte gwarancjami Investor Protector Fund, podczas gdy ubezpieczenia na życie i majątkowe należą do Insurance Policyholder Protection Corporation.

Japońska Korporacja Ubezpieczeń Depozytów jest instytucją dużą, zatrudniającą 359 pracowników. Kadre zarządzającą, powoływaną przez Premiera Japonii za zgodą dwóch izb Zgromadzenia Narodowego Japonii (Houses of the Diet), stanowią: prezes, 4 zastępców prezesa oraz audytor. Biuro DICJ składa się z dziewięciu departamentów: planowania i koordynacji, skarbowego, restrukturyzacji, gwarantowania depozytów, kontroli i windykacji, inspekcji, prawnego, audytu oraz departamentu zamiejscowego w Osace na region Kansai i zachodniej Japonii.

DICJ jest aktywnym członkiem Międzynarodowego Stowarzyszenia Gwarantów Depozytów (IADI). Korporacja oddelegowuje i finansuje pobyt w Bazylei jednego z dwóch asystentów Sekretarza Generalnego IADI. DICJ było również organizatorem Walnego Zgromadzenia Członków Stowarzyszenia i dorocznej konferencji międzynarodowej w Tokio (24–28 października 2010 r.).

1. ORGANY DECYZYJNE

Na mocy japońskiej ustawy o gwarantowaniu depozytów organami DICJ jest Rada Polityki i Zarząd.

Organem decyzyjnym Korporacji, zatwierdzającym wszystkie istotne dla funkcjonowania i działalności DICJ uchwały, jest Rada Polityki. W jej skład wchodzi prezes DICJ, pełniący funkcję przewodniczącego Rady, wszyscy czterej zastępcy

prezesa oraz nie więcej niż 8 członków zwykłych. Członków zwykłych Rady, spośród ekspertów w dziedzinie finansów, powołuje prezes DICJ, po otrzymaniu akceptacji Premiera Japonii oraz Ministra Finansów. W Radzie Polityki nie zasiadają zatem ani przedstawiciele banku centralnego, ani instytucji uczestniczących w systemie gwarantowania depozytów. Kadencja członków Rady trwa jeden rok. Członkowie Rady nie otrzymują za pełnienie tej funkcji wynagrodzenia, a jedynie zwrot kosztów podróży. Prezes, jego zastępcy oraz audytor tworzą Zarząd Korporacji.

Rada Polityki zatwierdza między innymi: zmiany statutu, regulaminów wewnętrznych, roczny budżet i program finansowy, rachunek zysków i strat oraz zmiany stawek ubezpieczeniowych. Podejmuje również decyzje dotyczące pomocy finansowej, wyboru metody postępowania naprawczo-likwidacyjnego oraz wypłaty środków gwarantowanych.

Obecnie Przewodniczącym Rady Polityki oraz Prezesa DICJ jest Masanori Tanabe (rozpoczął kadencję 6 grudnia 2010 r.).

2. ZAKRES GWARANCJI DEPOZYTÓW

Gwarancjami DICJ objęte są: depozyty, instrumenty systematycznego oszczędzania, środki na rachunku powierniczym do wysokości wkładu początkowego, obligacje banku (przechowywane przez bank); produkty oszczędnościowe oparte na powyższych depozytach, depozyty związane z systematycznym inwestowaniem oszczędności na poczet emerytury. Gwarantowane są również depozyty przedsiębiorstw.

DICJ gwarantuje deponentom wkłady w kwocie do 10 mln JPY (równowartość ok. 92 tys. EUR) z odsetkami. Do tej wysokości gwarancje obejmują 100% przedmiotowej kwoty. DICJ dopuszcza możliwość wypłaty zaliczki na poczet środków gwarantowanych na pokrycie nagłych wydatków i kosztów utrzymania deponenta w wysokości do 600 tys. JPY (ok. 5,5 tys. EUR).

Suma depozytów gwarantowanych przez DICJ na koniec marca 2009 r. wynosiła: 767 365 mld JPY (ok. 7160 mld EUR). Depozyty gwarantowane stanowiły 90% wszystkich depozytów w japońskich instytucjach kredytowych. Japońska Korporacja Ubezpieczeń Depozytów gwarantuje największą sumę depozytów na świecie, o ponad 30% większą od amerykańskiej FDIC, sześciokrotnie większą od francuskiego FGD oraz prawie siedmiokrotnie większą od brytyjskiego FSCS.

Wyłączone z gwarancji są: depozyty w walutach obcych, zbywalne certyfikaty depozytowe, depozyty na specjalnych rachunkach międzynarodowych, depozyty banku centralnego Japonii i instytucji finansowych, depozyty na okaziciela, depozyty na hasło lub fikcyjne nazwisko.

3. ZASADY WYPŁATY ŚRODKÓW GWARANTOWANYCH

Japońska Korporacja Ubezpieczeń Depozytów przystępuje do wypłat środków gwarantowanych w sytuacji:

- ❖ zawieszenia wypłat depozytów przez ubezpieczoną instytucję finansową;
- ❖ cofnięcia licencji na prowadzenie działalności finansowej przez instytucję nadzorczą lub ogłoszenia upadłości.

Wypłaty środków gwarantowanych następują w ciągu 3 miesięcy od daty wystąpienia jednej z powyżej opisanych sytuacji. DICJ ustala wysokość środków gwarantowanych dla każdego deponenta poprzez zsumowanie depozytów danego deponenta i przekazuje te informacje likwidowanej instytucji lub innej wyznaczonej do przeprowadzenia procesu wypłat. Jeśli następuje przejęcie działalności przez inną instytucję finansową, wypłaty środków gwarantowanych mogą być realizowane przez przejmującą instytucję. Wypłata dokonywana jest przelewem bankowym. DICJ może dokonywać inspekcji ubezpieczonych banków, które mają obowiązek tworzenia aktualnych elektronicznych baz danych deponentów. Zawierają one informacje o wielkości gwarantowanych depozytów.

Nieubezpieczone depozyty (tj. nadwyżka przekraczająca limit 10 mln JPY lub depozyty wyłączone z zakresu ubezpieczenia) mogą zostać zwrócone w całości lub częściowo z majątku likwidowanej instytucji.

Do tej pory DICJ nie przeprowadzał jeszcze żadnej akcji wypłaty sum gwarantowanych.

4. ŹRÓDŁA FINANSOWANIA I ZASOBY FINANSOWE

Instytucje objęte gwarancjami DICJ wnoszą corocznie składki ubezpieczeniowe w ciągu 3 miesięcy od rozpoczęcia roku podatkowego (przypadającego 1 kwietnia), tzn. do końca czerwca każdego roku (składka może być płacona w dwóch ratach). Wielkość składki obliczana jest na podstawie średnich dziennych stanów depozytów gwarantowanych w ciągu poprzedniego roku oraz stawki procentowej ustalonej każdego roku przez Radę Polityki DICJ i zatwierdzanej przez Komisarza Japońskiej Agencji Nadzoru Finansowego i Ministra Finansów. Obecnie stawka ta wynosi 0,107% dla środków na nieoprocentowanych rachunkach rozliczeniowych oraz 0,081% dla pozostałych depozytów. Dla całego systemu efektywna stawka procentowa wynosi około 0,084% i pozostaje na niezmiennym poziomie od 1996 r. Wielkość zebranych przez Korporację składek ubezpieczeniowych za 2009 r. wyniosła 612 mld JPY (ok. 5,7 mld EUR). DICJ ma uprawnienia do kontroli w bankach prawidłowości naliczania składek przekazywanych Korporacji.

Działalność naprawczo-likwidacyjna prowadzona przez Korporację podczas kryzysu finansowego w latach 90. XX w. i na początku XXI w. przyczyniła się do po-

wstania dużej straty finansowej. Do chwili obecnej DICJ wykazuje straty na koniec każdego kolejnego roku finansowego. Strata w ostatnich latach systematycznie maleje, z najwyższego poziomu ponad 4 bilionów JPY w 2002 r. do 910 mld JPY (ok. 8,7 mld EUR) w 2009 r.

Wobec powyższego DICJ nadal nie dysponuje rezerwami finansowymi na wypadek ewentualnej wypłaty środków gwarantowanych. Odbudowa rezerw przy założeniu, że nie wystąpią istotniejsze zaburzenia na rynku bankowym w Japonii, zabierze co najmniej kilka lat. Należy pamiętać, że suma depozytów gwarantowanych w Japonii jest największa na świecie i wynosi 767 bilionów JPY.

W sytuacji, gdy zebrane składki są niewystarczające na finansowanie działalności DICJ, Korporacja pozyskuje środki, zaciągając pożyczki w prywatnych instytucjach kredytowych (do określonej przez rząd Japonii wysokości i z terminem spłaty do jednego roku), emisję gwarantowanych przez Skarb Państwa obligacji (o terminach zapadalności od 2 do 7 lat) oraz zaciąganie krótkoterminowych pożyczek w banku centralnym. W 2009 r. niespłacone fundusze pozyskane przez Korporację wynosiły około 6,07 biliona JPY (ok. 57 mld EUR), w tym 4,55 biliona JPY stanowiły obligacje wyemitowane przez DICJ.

5. INNA DZIAŁALNOŚĆ DICJ

DICJ ma szerokie uprawnienia wykraczające poza działalność ubezpieczeniową depozytów. Ustawodawca japoński rozszerzył te uprawnienia, kierując się doświadczeniami z głębokiego kryzysu sektora bankowego, jaki Japonia przeżyła w latach 90. ubiegłego wieku. Na mocy zmian do ustawy o gwarantowaniu depozytów z 1996 r. oraz pakietu ustaw dotyczących zasad restrukturyzacji i stabilizacji sektora bankowego (*Early Strengthening Act, Organizational Restructuring Act, the Financial Functions Strengthening Act, Financial Revitalization Act*) Japońska Korporacja Ubezpieczania Depozytów udziela wsparcia finansowego instytucjom znajdującym się w stanie niewypłacalności lub takim, które przejmują inną instytucję bankową. W tym zakresie DICJ współpracuje z Japońską Agencją Usług Finansowych, która pełni funkcje zintegrowanego nadzoru finansowego. Agencja ma uprawnienia nadzorcze i regulacyjne w stosunku do całego sektora finansowego. Podejmuje również decyzje o uruchomieniu procesu naprawczo-likwidacyjnego.

Preferowaną i najczęściej stosowaną metodą w ramach procesu naprawczo-likwidacyjnego jest tzw. metoda pomocy finansowej, która jest odpowiednikiem amerykańskiego zakupu i przejęcia (P&A). W ramach tej metody DICJ dokonuje zakupu aktywów, udziela gwarancji, przejmuje zobowiązania danej instytucji, uczestniczy w pokryciu straty (w przypadku, gdy instytucja przejmująca portfel kredytowy poniesie z tego tytułu stratę) oraz zakupuje akcje emitowane przez instytucje kredytowe. Większość tych działań realizowana jest za pośrednictwem

spółki-córki DICJ, działającej pod nazwą Resolution and Collection Corporation (RCC). RCC zajmuje się również zarządzaniem i sprzedażą nieruchomości, które spółka ta przejęła jako zabezpieczenie kredytów hipotecznych. DICJ przekazuje środki finansowe RCC na tę działalność, przede wszystkim w postaci pożyczek.

Drugą metodą naprawczo-likwidacyjną jest utworzenie banku pomostowego (*bridge bank*). Kierownictwo takiego banku wyznaczane jest przez DICJ, przy czym osoby wchodzące w jego skład są co do zasady pracownikami Korporacji. Większość aktywów i pasywów starego banku jest w tym przypadku transferowana do banku pomostowego, aby bez presji czasu przygotować pakiet rozwiązań, które byłyby najkorzystniejsze dla DICJ z punktu widzenia ponoszonych kosztów. Działania te DICJ realizuje za pośrednictwem utworzonej w 2004 r. spółki Second Bridge Bank of Japan, która jest w 100% własnością Korporacji. Spółka ta ma licencję na działalność bankową oraz obrót dłużnymi papierami wartościowymi.

Trzecią metodą, przewidzianą na wypadek wystąpienia ryzyka kryzysu systemowego, jest bezpośrednie wsparcie kapitałowe danej instytucji finansowej przez DICJ. Decyzję w tej sprawie podejmuje premier Japonii po zasięgnięciu opinii Komitetu Stabilności Finansowej. Wsparcie takie może polegać na zakupie akcji danej instytucji, pomocy finansowej w postaci pożyczki lub dotacji, przy jednoczesnym pełnieniu przez DICJ funkcji administratora finansowego, lub na odkupie wszystkich akcji danej instytucji (tymczasowa nacjonalizacja).

W październiku 2009 r. powstała kolejna spółka-córka DICJ Enterprise Turnaround Initiative Corporation of Japan (ETIC). Głównym jej zadaniem jest wsparcie restrukturyzacji małych i średnich przedsiębiorstw oraz uczestnictwo w tworzeniu biznesplanów i programów naprawczych.

Podczas światowego kryzysu finansowego lat 2008–2009 w Japonii nie doszło do upadłości żadnej instytucji kredytowej. W tym czasie DICJ prowadził działalność o charakterze pomocowym oraz nabywał akcje instytucji kredytowych w celu wzmocnienia stabilności japońskiego systemu bankowego. Łączna wartość tych operacji sięgnęła 750 mld JPY (ok. 7 mld EUR). 10 września 2010 r. została ogłoszona upadłość pierwszego od 2003 r. banku o nazwie The Incubator Bank of Japan. Japoński nadzór finansowy wyznaczył DICJ administratorem finansowym tego banku. Korporacja udzieliła pożyczki temu bankowi oraz swojej spółce Second Bridge Bank of Japan, do której została przetransferowana większa część aktywów i pasywów The Incubator Bank of Japan.

6. DANE KONTAKTOWE

Deposit Insurance Corporation of Japan
 Shin-Yurakucho Building 9F
 1-12-1 Yurakucho, Chiyoda-ku, Tokio
 100-0006, Japonia
 tel.: 00 81 3 32 12 6030; faks: 00 81 3 32 12 6085
 Strona internetowa: www.dic.go.jp
 e-mail: inter-info@dic.go.jp (biuro współpracy z zagranicą)

7. SYNTETYCZNE PORÓWNANIE CECH POLSKIEGO I JAPOŃSKIEGO SYSTEMU GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW

Wyszczególnienie	Polski system gwarantowania depozytów	Japoński system gwarantowania depozytów
Realizowane funkcje	Gwarantowanie depozytów oraz działalność pomocowa	Gwarantowanie środków depozytów oraz działalność pomocowa, naprawcza i likwidacyjna
Limity gwarancyjne	100 000 EUR w 100%	10 000 000 JPY (równowartość ok. 92 000 EUR) w 100%
Maksymalna wypłata	100 000 EUR	10 000 000 JPY
Kompensacja z zobowiązaniami	NIE	TAK*
Wyłączenia spod gwarancji		
Institucje finansowe wskazane w art. 4 (5) Dyrektywy 2006/48/WE	TAK	TAK
Firmy ubezpieczeniowe	TAK	TAK
Rząd i administracja centralna	TAK	TAK
Władze samorządowe	NIE	NIE
Banki	TAK	TAK
Fundusze inwestycyjne	TAK	TAK

* Za zgodą deponenta.

Wyszczególnienie	Polski system gwarantowania depozytów	Japoński system gwarantowania depozytów
Fundusze emerytalne	TAK	TAK
Kadra zarządzająca	TAK	TAK
Akcjonariusze banku	TAK	TAK
Bliscy osób odpowiedzialnych	NIE	TAK
Inne przedsiębiorstwa w tej samej grupie	NIE	NIE
Podmioty nieuprawnione do sporządzania uproszczonych sprawozdań finansowych	NIE	NIE
Depozyty nieimienne	TAK	TAK
Depozyty przyjmowane na indywidualnych warunkach, które przyczyniły się do upadłości banku	NIE	TAK
Dłużne papiery wartościowe emitowane przez bank	TAK	TAK
Depozyty w walutach obcych	NIE	TAK
Depozyty związane z praniem pieniędzy	TAK	TAK

Bibliografia

Deposit Insurance Corporation of Japan, Annual Report 2008/2009, www.dic.go.jp

Deposit Insurance Corporation of Japan, Annual Report 2009/2010, www.dic.go.jp

Deposit Insurance Law No. 34 of April 1, 1971, www.dic.go.jp

DICJ's Activities, www.dic.go.jp

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z 11 marca 2009 r. zmieniająca dyrektywę 94/19/WE w sprawie systemów gwarantowania depozytów w odniesieniu do poziomu gwarancji oraz terminu wypłaty, 2009/14/WE.

IADI international deposit insurance survey 2008, www.iadi.org/Research

Systemy Gwarantowania Depozytów w Polsce i na Świecie, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2005.

Recenzje

*Sławomir Niemierka**

Piotr Masiukiewicz
Zarządzanie sanacją banku
Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej
Warszawa 2011

Bank to szczególnie i specyficzny podmiot gospodarczy. Dzięki mandatowi nadanemu przez władze publiczne rodzaj działalności gospodarczej jaką prowadzi, wpływa na sytuację finansową poszczególnych obywateli, przedsiębiorców i całych gospodarek. W zależności od wielkości i zasięgu oddziaływania, banki kształtują relacje finansowe w skali mikro i makro, a w przypadku największych z nich decydują o tym, co się dzieje na rynku globalnym. Realizując przyływy finansowe i kreując strumień pieniądza w obrocie gospodarczym, banki uzyskały specjalny status, określane często jako instytucje zaufania publicznego. W konsekwencji ich działalność jest regulowana wieloma przepisami, standardami, dobrymi praktykami oraz podlega kontroli i nadzorowi ze strony instytucji państwowych, działających w interesie ich klientów. Wszędzie tam gdzie pojedyncze banki i całe sektory bankowe są silne i zdrowe, przekłada się to na dobrą kondycję ich klientów i całej gospodarki. Tam gdzie w systemie bankowym są problemy, deponenci nie mogą być pewni bezpieczeństwa swoich pieniędzy, a kredytobiorcy mają ograniczony dostęp do kredytu. Z tych też względów zasadniczego znaczenia nabierają modele i metody identyfikacji zagrożeń w sektorze bankowym i poszczególnych bankach oraz, a może przede wszystkim, procedury, techniki i narzędzia sanacji banków.

* Sławomir Niemierka jest członkiem Zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

O tym, jak sanacja banków jest istotna dla stabilności systemu bankowego, przekonywali się wszyscy, których dotknęły kryzysy bankowe. Widać to było bardzo wyraźnie także podczas ostatniego kryzysu, gdzie upadki poszczególnych banków doprowadziły do zagrożenia światowych finansów i gdyby nie interwencje rządów i banków centralnych, w tym poprzez faktyczną nacjonalizację, doszłoby do załamania finansowego na niespotykaną dotychczas skalę. Szacuje się, że w krajach wysokorozwiniętych finansowe działania interwencyjne pochłonęły 30% PKB. W strefie Euro w gwarancje, wykup aktywów i rekapitalizację zaangażowano około 20% PKB.

Tak ogromne negatywne skutki wymusiły podjęcie działań analitycznych i koncepcyjnych, których celem jest wypracowanie rozwiązań minimalizujących ryzyko powtórzenia się takiej sytuacji w przyszłości. W ramach wyzwań czekających na rozwiązanie znalazły się między innymi problemy: „TBTF – too big to fail”, niedopuszczenie do paniki na rynku, w tym „runu na kasy”, zarządzania kryzysowego, w tym *resolution* (uporządkowana likwidacja banku), racjonalnego kosztu finansowej interwencji publicznej.

W Polsce, na szczęście, wpływ kryzysu miał ograniczone konsekwencje (nie mieliśmy żadnej upadłości banku czy też interwencji władz publicznych) i dlatego jesteśmy w trakcie dyskusji na temat zakresu i charakteru zmian regulacyjno-instytucjonalnych w sektorze finansowym, szczególnie bankowym. Część z nich będzie pochodną rozwiązań przyjętych w Unii Europejskiej. Tak się stało w przypadku nowelizacji ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, gdzie zgodnie z zobowiązaniami unijnymi został podniesiony poziom gwarancji depozytów bankowych do równowartości 100 tys. EURO i skrócono maksymalny okres oczekiwania na wypłatę środków gwarantowanych z 3 miesięcy do 20 dni roboczych, ale liczonych nie jak poprzednio od dnia ogłoszenia upadłości banku, ale od dnia zawieszenia przez Komisję Nadzoru Finansowego działalności danego banku. Kolejnym elementem jest obowiązywanie ustawy z 2 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym – określającej formy, warunki i tryb udzielania przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym, przeznaczonego na przedsięwzięcia mające na celu utrzymanie płynności płatniczej, w tym w związku z rozwojem akcji kredytowej banku krajowego, oraz ustawy z 12 lutego 2009 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji finansowych – określającej zasady, warunki i tryb rekapitalizacji niektórych instytucji finansowych, polegające na udzielaniu przez Skarb Państwa gwarancji zwiększenia funduszy własnych instytucji finansowych i przejmowaniu przez Skarb Państwa instytucji finansowych.

Obie ustawy zostały znowelizowane w 2011 r. tak, aby wsparcie było możliwe w okresie obowiązywania pozytywnej decyzji Komisji Europejskiej o jego zgodności ze wspólnym rynkiem lub w okresie obowiązywania pozytywnej decyzji Komisji Europejskiej o zgodności ze wspólnym rynkiem pomocy publicznej, polegającej na udzielaniu gwarancji lub przejmowaniu przez Skarb Państwa instytucji finanso-

wych. Na wypracowanie i wprowadzenie stosowych rozwiązań czeka zagadnienie zarządzania kryzysowego, w ramach którego należy wprowadzić funkcje *resolution*.

W kontekście prowadzonych analiz na temat zarządzania kryzysowego należy zwrócić uwagę na najnowszą książkę Piotra Masiukiewicza pt. *Zarządzanie sanacją banku* wydaną w Oficynie Wydawniczej Szkoły Głównej Handlowej. W tej liczącej ponad 400 stron rozprawie Autor zajął się bardzo ważnym i aktualnym tematem, jakim są działania naprawcze i restrukturyzacyjne podejmowane w stosunku do pojedynczych banków. Wśród motywów, które skłoniły Autora do podzielenia się z czytelnikami wynikami swoich badań i doświadczeń, należy wymienić:

- ❖ systemy wczesnego ostrzegania, systemy ratingowe, systemy zarządzania ryzykiem, które nie spełniają oczekiwań co do ograniczenia ryzyka wystąpienia kryzysu,
- ❖ narastanie kryzysu w banku wymaga szybkich i elastycznych działań ze względu na społeczne koszty upadłości oraz możliwy kryzys zaufania publicznego do całego systemu, co uzasadnia niekonwencjonalne rozwiązania zarówno ze strony organów państwa, jak i władz banków,
- ❖ nieefektywność dotychczasowych metod poprawy standingu banków – pojawiała się potrzeba nowej wiedzy i nowych instrumentów sanacji,
- ❖ walka z czasem jest ważnym zadaniem banku,
- ❖ w warunkach kryzysu wzrasta znaczenie relacji z klientami, ich trudno przewidywalne reakcje mogą pogłębić kryzys.

Do najważniejszych celów pracy zaliczono analizę dotychczasowego stanu wiedzy i doświadczeń, uporządkowanie pojęć i definicji oraz występujących barier. Zaprezentowanie możliwych do zastosowania modeli zarządzania sanacją, uwzględniających poszczególne procesy, oraz określenie zagrożeń kryzysowych czy możliwych działań banków i ich przygotowania do kryzysu, a także postaw i zachowań klientów w trakcie kryzysu.

Pomimo podejścia do zagadnienia w skali mikro, mamy w tym przypadku do czynienia z kompleksowym przeanalizowaniem opisanego obszaru. Autor przyjął kilka założeń badawczych odnoszących się do procesu zarządzania sanacją, a mianowicie:

- ❖ ograniczenie analizy do zarządzania przedsiębiorstwem bankowym w kryzysie,
- ❖ wspieranie procesów sanacji banków nie umniejsza wagi sprawnych procesów upadłościowych,
- ❖ istnieją pozytywne motywacje interesariuszy (nadzoru, właścicieli i in.) do ratowania banków,
- ❖ występuje asymetria informacyjna w ośrodkach decyzyjnych i wśród klientów co do sytuacji banku i pojawiają się nowe specyficzne ryzyka związanego z procesem sanacji,
- ❖ modele i wnioski dotyczące procesu sanacji powinny być możliwe do aplikacji w polskich warunkach.

Na szczególną uwagę zasługują nowe teorie opracowane przez Autora, czyli:

- 1) **doktryna dobra publicznego w bankowości** – uznanie banków jako dobra publicznego w warunkach kryzysu tworzy etyczną podstawę i ekonomiczne uzasadnienie do:
 - ❖ umacniania zaufania publicznego do banków,
 - ❖ współfinansowania przez państwo systemu gwarantowania depozytów,
 - ❖ stosowania instrumentów prawnych nadzoru i regulacji rynku,
 - ❖ budowy krajowego systemu bezpieczeństwa finansowego i udzielania bankom pomocy w sytuacji kryzysu,
 - ❖ ponoszenia kosztów budżetowych krajowej i międzynarodowej sieci bezpieczeństwa finansowego,
 - ❖ upowszechniania usług finansowych – likwidacja wykluczenia finansowego.W konsekwencji doktryna dobra publicznego w bankowości uzasadnia interwencje państwa w kryzysie.
- 2) **teoria „dwóch kul w kryzysie”** – współcześnie poza czynnikami ekonomicznymi ważne dla rozwoju lub wygaszania kryzysu są czynniki behawioralne. Można to zobrazować w postaci dwóch goniących się kul. Pierwsza to zbiór czynników ekonomicznych, druga kula zawiera postawy i zachowania klientów detalicznych i instytucjonalnych, które zmieniają się pod wpływem zagrożenia kryzysem. Nałożenie się drugiej kuli na pierwszą może powodować akcelerację kryzysu i skutki trudne do opanowania. W opinii P. Masiukiewicza „szok kryzysowy” powinien być zwalczany „szokiem interwencji”, tj. wieloma środkami, wielu instytucji, na wielkie kwoty. Autor uważa bowiem, że skutecznym sposobem reakcji na sytuację kryzysową musi być pozytywny wstrząs w psychice klientów, inwestorów, pośredników.
- 3) **teoria społecznej autoregulacji kryzysu** – umiejętność selekcji wiarygodności informacji o kryzysie, racjonalne zachowania i powstrzymywanie się od działań mogących pogłębić kryzys, występujące u większości społeczeństwa – co wymaga szerokiej edukacji i informacji.

Na system społecznej autoregulacji kryzysu powinny składać się:

 - ❖ umiejętność akomodacji behawioralnej gospodarstwa domowego do sytuacji kryzysowych, w tym: identyfikowanie i ograniczanie ryzyk, wiedza o systemach gwarantowania depozytów, znajomość instytucji ochrony konsumentów, umiejętność rozróżniania wiarygodnych źródeł informacji,
 - ❖ społeczna autoregulacja zadłużania się gospodarstw domowych i przedsiębiorców,
 - ❖ budowa autorytetów ekonomicznych,
 - ❖ system wczesnego ostrzegania klientów o nadchodzących zagrożeniach,
 - ❖ system edukacji finansowej społeczeństwa,
 - ❖ system transparentnej komunikacji ze społeczeństwem.Dodatkową wartością omawianego opracowania jest procesowe podejście umożliwiające prezentację tematu w ramach jednolitego podejścia do specyficznych pod-

procesów, wymagających różnorodnych narzędzi i instrumentów zarządzania. W ramach 9 rozdziałów zostały przedstawione: teoretyczne podstawy sanacji banków; strategiczne decyzje nadzoru w sytuacji kryzysu w banku; zarządzanie zasobami w warunkach sanacji; zarządzanie zaufaniem publicznym; zarządzanie płynnością a bariery refinansowania w kryzysie; zarządzanie paniką klientów; przygotowanie fuzji lub przejęcia banku; zmiany modeli zarządzania sanacją i przyszłe zagrożenia kryzysowe a koncepcje reform.

Na szczególną uwagę, zwłaszcza dla osób zajmujących się restrukturyzacją banków w wymiarze praktycznym, zasługują propozycje Autora w zakresie:

- ❖ modeli decyzyjnych wyboru ścieżki sanacji lub upadłości banku,
- ❖ zasad budowy programów postępowania naprawczego,
- ❖ instrumentów zarządzania zasobami w warunkach kryzysu,
- ❖ modeli zarządzania płynnością w warunkach paniki,
- ❖ instrumentów zarządzania zaufaniem klientów do banków,
- ❖ modelu zarządzania paniką w banku,
- ❖ modelu wyceny banku w kryzysie,
- ❖ modeli procesu sanacji banku i oceny efektywności tego procesu.

Do zaprezentowania wniosków zawartych w pracy Autor wykorzystał swoje prace badawcze oraz doświadczenia z pracy w zarządach komisarycznych, których był członkiem. Zamieszczona bibliografia wskazuje na szeroki zakres analiz opartych na źródłach krajowych i zagranicznych, obejmujących zarówno badania w bankach, jak i wśród ich klientów. Zastosowane metody badawcze dają podstawy do przyjęcia, że materia została przeanalizowana w sposób całościowy, rzetelny i pogłębiony. Drobne nieścisłości formalne nie zmieniają faktu, że mamy w tym przypadku do czynienia z cenną pozycją.

Piotr Masiukiewicz postawił sobie za główny cel udowodnienie tezy, że: *obecne rozwiązania instytucjonalne służące procesom sanacji banków nie odpowiadają współczesnym potrzebom i wymagają dostosowania do nowych uwarunkowań funkcjonowania bankowości, a także uwzględnienia wniosków z ostatniego międzynarodowego kryzysu finansowego*. Na ile zadanie to zostało osiągnięte, możecie się Państwo przekonać po lekturze tej książki, którą uważam za obowiązkową dla wszystkich teoretyków i praktyków bankowości.

Co powinieneś wiedzieć o bezpieczeństwie swoich pieniędzy?

Nowe zasady gwarantowania depozytów

Czym jest Bankowy Fundusz Gwarancyjny?

Bankowy Fundusz Gwarancyjny jest instytucją zapewniającą wypłatę depozytów zgromadzonych w bankach objętych polskim systemem gwarantowania, w przypadku wydania przez Komisję Nadzoru Finansowego decyzji o zawieszeniu działalności banku i złożeniu wniosku o ogłoszenie jego upadłości.

Aktualna lista banków objętych gwarancjami BFG znajduje się na stronie Funduszu: www.bfg.pl

Kogo obejmuje system gwarancji?

Ochronie podlegają depozyty:

- osób fizycznych,
- osób prawnych,
- jednostek organizacyjnych, które nie mają osobowości prawnej, o ile posiadają one zdolność prawną,
- szkolnych kas oszczędnościowych i pracowniczych kas zapomogowo-pożyczkowych.

Czyje depozyty nie podlegają ochronie Bankowego Funduszu Gwarancyjnego?

- Skarbu Państwa,
- instytucji finansowych, w szczególności banków, firm inwestycyjnych, domów maklerskich, podmiotów świadczących usługi ubezpieczeniowe, funduszy inwestycyjnych, funduszy emerytalnych, spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych,
- kadry zarządzającej danym bankiem oraz jego głównych właścicieli.

Czy gwarancjami objęte są środki w walutach obcych?

Gwarancjami objęte są zarówno depozyty złotowe, jak i walutowe. Niezależnie od waluty rachunku wypłata środków gwarantowanych następuje w złotych.

W jakim terminie Bankowy Fundusz Gwarancyjny wypłaci należne środki?

Rok 2011 jest pierwszym, w którym obowiązuje nowy termin wypłaty środków gwarantowanych – skrócony do **20 dni roboczych** od dnia zawieszenia działalności banku.

Jaka jest maksymalna wysokość środków pieniężnych gwarantowanych przez Fundusz?

W całości gwarantowane są depozyty do równowartości w złotych **100 000 euro**, niezależnie od liczby rachunków posiadanych przez deponenta w danym banku. W przypadku rachunku wspólnego każdemu ze współposiadaczy przysługuje odrębny limit środków gwarantowanych.

Jaka jest procedura wypłaty środków gwarantowanych?

Bank, którego działalność została zawieszona, sporządza listę osób uprawnionych do odebrania środków gwarantowanych. Następnie BFG podaje do publicznej wiadomości informacje o sposobie, miejscu i terminie wypłat środków gwarantowanych. Wówczas po ich odbiór będzie można zgłosić się z dokumentem tożsamości. Środki gwarantowane będą mogły zostać odebrane w ciągu 5 lat od dnia zawieszenia działalności banku.

Czy można odzyskać środki pieniężne przekraczające wysokość limitu gwarancyjnego?

Tak, środki te nadal stanowią wierzytelność deponenta wobec banku. Po ogłoszeniu upadłości banku kwoty te można będzie odzyskać w wyniku podziału majątku banku w ramach postępowania upadłościowego. W przypadku nabycia upadłego banku przez inny bank, nabywca przejmuje zobowiązania z tytułu rachunków bankowych.