
BEZPIECZNY

BANK

BEZPIECZNY BANK

czasopismo poświęcone
zagadnieniom gwarancji
depozytów i bezpieczeństwa
finansowego banków

Kolegium

programowo-redakcyjne:

prof. dr hab. Władysław Baka
– redaktor naczelny,
Kazimierz Beca,
dr Marek Grzybowski,
dr hab. Małgorzata Iwanicz-
Drozdowska, prof. SGH,
Ewa Kawecka-Włodarczyk,
prof. dr hab. Stanisław Owsiak,
Krzysztof Pietraszkiewicz,
prof. dr hab. Marek Safjan,
dr hab. Jan Szambelańczyk,
prof. Akademii Ekonomicznej
w Poznaniu
Ewa Śleszyńska-Charewicz

Sekretariat redakcji:

Beata Zdanowicz

Publikowane artykuły przedstawiają
opinie i poglądy ich autorów i nie
wyrażają oficjalnego stanowiska
Bankowego Funduszu Gwarancyjnego

Opracowanie graficzne i łamanie:

STAND's – Dariusz Stański

Korekta:

Ewa Stempniewicz

Druk:

STARDRUK

ISSN 1429-2939

Wydawca:

Bankowy Fundusz Gwarancyjny
00-546 Warszawa
ul. Ks. Ignacego Jana Skorupki 4
tel. 583-08-01, 583-08-05,
583-08-06
fax 583-08-08
e-mail: rada@bfg.pl
www.bfg.pl

Współpraca:

Stardruk
Wydawnictwo
00-660 Warszawa
ul. Lwowska 11/29

W NUMERZE

2 (27) 2005

A. Z działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego

Na progu drugiej dekady – *Władysław Baka* – str. 3

B. Problemy i poglądy

1. Problemy, zakres i kryteria wyboru w kształtowaniu systemu gwarantowania depozytów w świetle teorii i doświadczeń międzynarodowych – *Adam Pawlikowski* – str. 13
2. Celowość i kierunki zmian zakresu gwarancji depozytów w Polsce w układzie przedmiotowym i podmiotowym – *Maria Pawełska* – str. 30
3. Narzędzia i zasady udzielania pomocy przez BFG (kierunki poszukiwań) – *Jerzy Pietrewicz* – str. 37
4. Bankowy Fundusz Gwarancyjny – potrzeby ewolucji działalności gwarancyjnej i pomocowej w świetle doświadczeń ostatnich lat – *Mariusz Zygierewicz* – str. 49
5. Uwagi dotyczące niektórych kwestii przy opracowywaniu nowej ustawy o bankowym Funduszu Gwarancyjnym – *Andrzej Jankowski* – str. 62
6. Ewolucja funkcji gwarancyjnej i pomocowej BFG w świetle dotychczasowych doświadczeń krajowych i zagranicznych (omówienie dyskusji) – str. 68

C. Konsultacje dla banków

1. Praktyczne aspekty związane z II Filarem Nowej Umowy Kapitałowej – *Tomasz Adamowicz* – str. 75
2. Ryzyko operacyjne źródłem nowych wyzwań dla pomiaru i zarządzania ryzykiem w instytucjach finansowych – *Grażyna Bancarewicz* – str. 100
3. Identyfikacja konglomeratu finansowego – pierwszy krok do nadzoru uzupełniającego nad konglomeratami finansowymi – *Małgorzata Burzyńska* – str. 113

D. Z doświadczeń zagranicznych

Wpływ wprowadzenia Międzynarodowych Standardów Rachunkowości na sprawowanie nadzoru nad bankami – *Marta Smółko* – str. 133

E. Kronika

Podstawowe wielkości makroekonomiczne i zmiany organizacyjno-prawne w sektorze bankowym w I kwartale 2005 roku – *Halina Polijaniuk* – str. 145

F. Miscellanea

Przegląd prasy zagranicznej (styczeń – kwiecień 2005) – str. 151

Z działalności BFG

prof. zw. dr hab. Władysław Baka

NA PROGU DRUGIEJ DEKADY^{*)}

Podczas uroczystości jubileuszowej z okazji 10-lecia działalności BFG, która odbyła się na Zamku Królewskim 26 kwietnia br. dokonano generalnego podsumowania wyników osiągniętych przez Fundusz w latach 1995–2004 oraz zarysowano perspektywy rozwoju działalności gwarancyjnej i pomocowej BFG na drugie dziesięciolecie. Istotnym elementem obchodów jubileuszowych było opublikowanie przez Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne obszernego studium (520 str.) pt. „Systemy gwarantowania depozytów w Polsce i na świecie”, przygotowanego przez pracowników oraz członków Rady BFG. Znaczna jej część (184 str.) poświęcona jest zaprezentowaniu genezy, podstawowych celów i ustawowych zdań BFG, struktury organizacyjnej oraz zasad działania i osiągniętych wyników w zakresie gwarantowania depozytów i w dziedzinie działalności pomocowej w ubiegłym dziesięcioleciu, a także w zakresie wspierania przez Fundusz w latach 2000–2004 procesów konsolidacyjnych w bankowości spółdzielczej.

Część druga zawiera charakterystykę systemów gwarantowania depozytów w Ameryce Północnej, w tym zwłaszcza w USA, w państwach Unii Europejskiej oraz w pozostałych państwach europejskich, a także w państwach Ameryki Łacińskiej, Azji, Afryki i Bliskiego Wschodu. Jest to miarodajny przegląd procesów tworzenia i rozwoju oraz zasad działania systemów gwarantowania depozytów w skali światowej.

^{*)} Autor artykułu jest Przewodniczącym Rady Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

W części trzeciej natomiast przedstawiona została typologia instytucjonalno-systemowa oraz przemiany uwarunkowań i tendencje rozwojowe działalności gwarancyjnej w świecie. Ostatnim akordem książki jest zarysowanie przyszłości polskiego systemu gwarantowania depozytów w warunkach integracji i globalizacji.

Jak wynika z analizy treści zawartej w książce „Systemy gwarantowania depozytów w Polsce i na świecie”, główną intencją, która przyświecała jej przygotowaniu i wydaniu, było nie tylko uczczenie jubileuszu 10-lecia BFG, lecz przede wszystkim sporządzenie pogłębionej inwentaryzacji systemów gwarantowania depozytów w świecie z myślą o wykorzystaniu krajowych i międzynarodowych doświadczeń w kształtowaniu programu dostosowania systemu gwarantowania depozytów w Polsce do zmieniających się, wewnętrznych i zewnętrznych, uwarunkowań działalności Funduszu w przyszłości.

1 maja 2004 r. Polska uzyskała członkostwo w Unii Europejskiej, w rezultacie czego bankowość polska stała się integralną częścią bankowości europejskiej, obejmującej cele, kierunki i formy, oraz zasady i metody działalności charakterystyczne dla instytucji kredytowych (banków) funkcjonujących na obszarze Unii Europejskiej. Integralną jej cechą jest szeroko rozumiane prawo bankowe (ustawy i akty prawne niższego rzędu), określające podstawowe warunki tworzenia i działalności banków, a także zasady organizacji i sprawowania państwowego nadzoru nad bankami oraz gwarantowania depozytów.

Postępujący proces europejskiej integracji ekonomicznej, monetarnej i instytucjonalno-legislacyjnej przyczynia się do ujednocniania systemów bankowych w państwach członkowskich Unii Europejskiej i tym samym do rozwoju bankowości europejskiej oraz umocnienia jej tożsamości. Kierunek i kształt tego procesu ma istotne znaczenie dla praktyki bankowej.

Podjęcie zagadnień bankowości europejskiej uzasadnione jest w szczególności istotnym znaczeniem wprowadzenia euro – jednolitego pieniądza europejskiego, dla rozszerzenia i pogłębienia procesu integracji europejskiej we wszystkich jej aspektach: gospodarczym, społecznym i politycznym, a także silnym oddziaływaniem rozwiązań instytucjonalnych i regulacji systemowych wprowadzanych w Unii Europejskiej na rozwój rynków finansowych i przemiany strukturalne sektora bankowego zarówno w poszczególnych państwach członkowskich, jak i w skali ponadnarodowej.

Bankowość należy do dziedzin, w których dokonujące się przemiany są przedmiotem szczególnie wnikliwej obserwacji i analizy. Wynika to nie tylko z doniosłej roli bankowości i finansów w funkcjonowaniu europejskiego obszaru gospodarczego, lecz także z dużej dynamiki zmian, jakie występują

w tym sektorze gospodarki. Istotną okolicznością jest również to, że pieniądź i bankowość znajdują się w awangardzie ogólnego procesu integracji, czego wyrazem jest utworzenie Unii Gospodarczej i Walutowej i wprowadzenie euro oraz powołanie do życia Europejskiego Systemu Banków Centralnych. Jest to pierwsza dziedzina, w której podstawowe prerogatywy w istotnych sprawach gospodarczych zostały wyjęte spod jurysdykcji organów narodowych i przekazane do instytucji międzynarodowej.

Zadanie przygotowania sektora bankowego w Polsce do działania w warunkach jednolitej europejskiej przestrzeni finansowej, co częściowo już nastąpiło, a urzeczywistni się w pełni za kilka lat wraz z przystąpieniem Polski do Unii Gospodarczej i Walutowej, wymaga uważnego studiowania doświadczeń, jakie były i są udziałem bankowości w państwach członkowskich UE. Wiele istotnych elementów w tym zakresie wnosi prezentowana wcześniej publikacja „Systemy gwarantowania depozytów w Polsce i na świecie”.

Istotny wpływ na kształtowanie się regulacji bankowych mają nowe uwarunkowania działalności sektora bankowego oraz zachodzące w nim przemiany, zarówno o charakterze podmiotowym, jak i przedmiotowym. Ważną cechą tych przemian jest działalność filii i oddziałów banków zagranicznych na obszarze wielu państw oraz ekspansja transgranicznych operacji bankowych. W tych okolicznościach ze wszech miar uzasadniona jest teza, że współczesna bankowość nie mogłaby funkcjonować bez regulacji międzynarodowych, które wpływają na przestrzeganie przez banki powszechnie uznawanych standardów¹⁾.

Od lat istotną rolę w kształtowaniu tego rodzaju standardów odgrywa Komitet Nadzoru Bankowego, usytuowany przy Banku Rozliczeń Międzynarodowych w Bazylei, utworzony w 1975 r. przez gubernatorów banków centralnych czołowych państw europejskich oraz USA i Japonii.

Przemiany, jakie miały miejsce w Europie Zachodniej po drugiej wojnie światowej i które doprowadziły do ukształtowania się bankowości europejskiej występującej we współczesnym kształcie, miały źródło w dążeniu czołowych państw zachodnioeuropejskich do integracji gospodarczej, które w funkcji czasu urzeczywistniały się *de iure* i *de facto*, przechodząc od inicjatyw integracyjnych w zakresie produkcji i handlu, poprzez wkraczanie na coraz wyższe stadia, aż do utworzenia europejskiej unii monetarnej i jednolitego rynku finansowego.

W pierwszej fazie procesu integracji europejskiej trwającego bez mała pół wieku udział bankowości sprowadzał się w istocie rzeczy do kształtowania

¹⁾ J.K. Solarz, *Bankowość międzynarodowa*, Wyd. Twigger S.A., Warszawa, 2004.

techniczno-organizacyjnych warunków realizacji funkcji rozliczeniowo-płatniczej między krajami uczestniczącymi w ugrupowaniach integracyjnych.

Zacieśniające się więzi ekonomiczne między tymi krajami, oraz coraz silniejsze tendencje do liberalizacji przepływu kapitałów, zwróciły uwagę na niezbędną zapewnienie współpracy w sferze pieniężnej, tak aby uchronić poszczególne kraje członkowskie przed ewentualnością wyniszczającego kryzysu walutowego i w sposób systemowy zapewnić odpowiedni poziom stabilności relacji między walutami narodowymi. Oznaczało to, że czynnik pieniężno-bankowy stał się aktywnym faktorem rozwoju i funkcjonowania mechanizmu europejskiej integracji gospodarczej.

Kolejny impuls dodatniego sprzężenia zwrotnego między postępowaniem w dziedzinie tej integracji a przemianami w bankowości wiązał się z dążeniem do pobudzenia oszczędności i efektywniejszej ich alokacji, jako warunku przyspieszenia postępu ekonomicznego w skali poszczególnych państw członkowskich i całej Wspólnoty Europejskiej. Celowi temu służyła deregulacja, prowadząca do znacznego zmniejszenia zakresu ograniczeń o charakterze administracyjnym i wzrostu siły oddziaływania mechanizmów konkurencji rynkowej na działalność banków.

W ujęciu schematycznym można więc wyodrębnić trzy wzajemnie ze sobą powiązane nurty procesu formowania się bankowości europejskiej, a mianowicie:

- a) główny nurt integracyjny;
- b) budowa nowego ładu monetarnego;
- c) liberalizacja i harmonizacja regulacji bankowych w skali europejskiej.

Konkordaty (umowy) bazylejskie stanowią podstawę międzynarodowych standardów bankowości, które w swojej części Unia Europejska uznała za własne, głównie poprzez przystąpienie do tych umów państw członkowskich Unii, bądź poprzez wprowadzenie ich w życie na drodze wykorzystania instrumentów prawa wspólnotowego. Jednakże zakres standardów bankowości europejskiej znacznie wykracza poza ramy będące przedmiotem umów bazylejskich. Jest mianowicie powiększony o regulacje unijne, dokonywane zarówno poprzez akty prawa pierwotnego, obejmujące normy zawarte w Traktatach wspólnotowych, jak i poprzez akty prawa wtórnego, stanowiącego przez organy Wspólnoty, w tym zwłaszcza Radę Unii Europejskiej i Parlament Europejski. Podstawowe znaczenie mają uchwalane przez te organy rozporządzenia, bezpośrednio obowiązujące na całym obszarze Unii Europejskiej, oraz dyrektywy zobowiązujące państwa członkowskie do osiągnięcia określonych w nich standardów we wskazanej dziedzinie. Dyrektywy są zatem wiążącymi rekomendacjami, określającymi, w jakich ramach

krajowe ustawodawstwa powinny regulować konkretne zagadnienia dla osiągnięcia celów wyznaczonych w dyrektywie²⁾.

Charakteryzując system regulacji bankowych Unii Europejskiej wg stanu w pierwszym pięcioleciu XXI w., zwrócić należy uwagę, że dotyczą one przede wszystkim zagadnień publicznoprawnych występujących w sektorze bankowo-finansowym, natomiast w znacznie mniejszym stopniu – i to na ogół pośrednio – wkraczają w sferę prywatnoprawną tego sektora³⁾.

Uwzględniając dotychczasowy rozwój regulacji bankowych w UE, a także podejmowane działania mające na celu uporządkowanie i aktualizację dorobku legislacyjnego, w tym zwłaszcza występującego w formie dyrektyw, w literaturze przedmiotu wyodrębnia się pięć grup regulacji, które łącznie określają warunki legislacyjne działalności banków w Unii Europejskiej⁴⁾.

Do pierwszej grupy należą regulacje o charakterze podstawowym, określające warunki udzielania licencji bankowych, oraz zasady dopuszczania instytucji kredytowych na jednolity rynek europejski i ich działalności na tym rynku pod nadzorem publicznym. Regulacje te kształtują podstawy publicznoprawnej organizacji unijnego rynku usług bankowych, wykonywanych zarówno przez banki uniwersalne, jak i – w ustalonym zakresie – przez inne instytucje kredytowe. W składzie regulacji należących do tej grupy znajduje się przede wszystkim Dyrektywa 2000/12/EC Parlamentu Europejskiego i Rady z 20 marca 2000 r., zwana dyrektywą kodyfikacyjną, określająca warunki podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe, będąca *sui generis* konstytucją bankowości europejskiej, a także Dyrektywa 2001/24/EC Parlamentu Europejskiego i Rady z 4 kwietnia 2001 r., dotycząca reorganizacji i likwidacji instytucji kredytowych, oraz Dyrektywa 2000/46/EC Parlamentu Europejskiego i Rady z 18 września 2000 r., dotycząca podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje pieniądza elektronicznego oraz nadzoru ostrożnościowego nad ich działalnością.

Do drugiej grupy należą regulacje odnoszące się do firm inwestycyjnych i banków podejmujących, jako banki uniwersalne, działalność polegającą na świadczeniu usług inwestycyjnych, ubezpieczeniowych itp., zgodnie ze współczesnymi tendencjami rozwoju rynków finansowych. Chodzi przede wszystkim o Dyrektywę Rady 93/6/EEC z 15 marca 1993 r. w sprawie adekwatno-

²⁾ P. Zapadka, S. Niemirka, *Charakterystyka europejskiego systemu bankowego – zagadnienia instytucjonalno-prawne*, Bank i Kredyt, nr 10/2003.

³⁾ E. Fojcik-Mastalska, *Aktualny stan regulacji Unii Europejskiej dotyczących instytucji kredytowych*, Prawo Bankowe, nr 4/2004.

⁴⁾ E. Fojcik-Mastalska, *op.cit.*, str. 37.

ści kapitałowej firm inwestycyjnych i instytucji kredytowych, oraz Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady z 16 grudnia 2002 r. w sprawie uzupełniającego nadzoru nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeniowymi i firmami inwestycyjnymi w konglomeracie finansowym.

Na trzecią grupę regulacji publicznoprawnych odnoszących się do instytucji kredytowych składają się dyrektywy i rozporządzenia dostosowujące ogólne zasady sprawozdawczości finansowej przedsiębiorstw do specyfiki sektora finansowego, jak np. wielokrotnie już aktualizowana Dyrektywa Rady 86/635/EEC z 8 grudnia 1986 r. w sprawie rocznych sprawozdań finansowych i sprawozdań skonsolidowanych banków i innych instytucji finansowych. Notabene ostatnia jej aktualizacja miała miejsce w 2003 r. (zob. Dyrektywa Rady 2003/51/EC z 17 lipca 2003 r.). W tej grupie unijnych aktów prawnych niezwykle istotne znaczenie mają akty dotyczące sprawozdawczości finansowej stosowanej przez banki prowadzące działalność transgraniczną, w tym zwłaszcza Dyrektywa Rady 89/117/EEC z 13 lutego 1989 r. o obowiązkach oddziałów instytucji kredytowych i finansowych utworzonych w państwach członkowskich, których centrale znajdują się poza danym krajem, dotyczących publikowania rocznych dokumentów rachunkowych oraz Rozporządzenie nr 1606/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 19 lipca 2002 r. w sprawie stosowania międzynarodowych standardów rachunkowości.

Czwarta grupa regulacji publicznoprawnych obejmuje między innymi dyrektywy nakładające na instytucje kredytowe obowiązek przeciwdziałania w wykonywaniu swoich funkcji patologiom zagrażającym społeczeństwu i gospodarce, jak np. Dyrektywa Rady 91/308/EEC z 10 czerwca 1991 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz Rozporządzenie Rady nr 2580/2001 z 27 grudnia 2001 r. w sprawie specyficznych środków restrykcyjnych skierowanych przeciwko pewnym osobom i jednostkom w celu zwalczania terroryzmu.

Piąta grupa regulacji publicznoprawnych ma natomiast na celu ujednoczenie podejścia państw członkowskich Unii Europejskiej do opodatkowania dochodów uzyskiwanych z oprocentowania oszczędności zdeponowanych w instytucjach kredytowych oraz zasad współdziałania w tym zakresie, zwłaszcza w odniesieniu do opodatkowania dochodów nierezydentów. Kwestie te są przedmiotem Dyrektywy Rady 2003/48/EC z 3 czerwca 2003 r. o opodatkowaniu dochodów z oszczędności w formie oprocentowania. W ramach tej grupy wymienić należy także akt prawny o istotnym znaczeniu dla stabilności sektora bankowego i ochrony interesów deponentów, a mianowicie Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 94/19/EC z 30 maja 1994 r. w sprawie systemów gwarantowania depozytów.

W tym kontekście warto przypomnieć, że historycznie biorąc, podobnie jak na innych kontynentach, również w Europie bezpośrednim impulsem powoływania do życia instytucji gwarantowania były zagrożenia związane z upadłością banków. Przykładem może być Republika Federalna Niemiec, gdzie dobrowolny system gwarantowania depozytów, afiliowany przy Związku Banków Niemieckich, został utworzony w 1966 r. w następstwie upadłości jednego z większych banków niemieckich (Bank Herstatt). Jeszcze bardziej wymowny jest przykład Hiszpanii. W latach siedemdziesiątych w kraju tym miał miejsce poważny kryzys bankowy. W 1977 r. działalność prowadziło 110 banków, z czego blisko połowa znalazła się na granicy bankructwa. Aby zapobiec destrukcyjnym skutkom takiej ewentualności, Dekretem Królewskim z dnia 11 listopada 1977 r. powołany został do życia Bankowy Fundusz Gwarantowania Depozytów, wyposażony w uprawnienie wypłaty środków gwarantowanych deponentom upadłych banków oraz udzielanie pomocy finansowej bankom o zagrożonej wypłacalności, tak aby nie dopuścić do ich bankructwa.

W okresie do 1980 r. w Europie systemy gwarantowania depozytów utworzono w 8 państwach. W innych natomiast zapoczątkowane zostały prace przygotowawcze do wprowadzenia tego rodzaju instytucji. Prawie w każdym z tych przypadków było to wyrazem reakcji na ujawniające się trudności finansowe w systemie bankowym.

W miarę upływu czasu coraz większą rolę w podejściu do kwestii gwarantowania depozytów zaczęły odgrywać aspekty programowe, w tym zwłaszcza związane z postępującym procesem internacjonalizacji gospodarki światowej. Najsilniej zjawisko to wystąpiło w Europie. Ze względu na przyspieszenie procesów integracji ekonomicznej, czego wyrazem było m.in. podpisanie w lutym 1986 r. Jednolitego Aktu Europejskiego (Single European Act), uznano, iż w celu zapewnienia stabilności systemów finansowych w krajach Wspólnoty Europejskiej, jako istotnego warunku pogłębienia integracji ekonomicznej, wskazane byłoby udzielenie oficjalnego poparcia dla idei gwarancji depozytów. Wyrazem tej intencji było wydanie w grudniu 1986 r. rekomendacji Komisji Europejskiej, zalecającej wprowadzenia systemów gwarantowania depozytów we wszystkich państwach Wspólnoty. W następstwie, w ciągu niespełna dalszych siedmiu lat, systemy gwarantowania depozytów powstały w kolejnych ośmiu państwach Wspólnoty Europejskiej. Systemy te charakteryzowały się znaczną różnorodnością zarówno pod względem poziomu oraz zakresu podmiotowego i przedmiotowego gwarancji depozytów, kwoty gwarancji, uprawnień do prowadzenia działalności pomocowej oraz zasad finansowania i struktury zarządzania. W jednych państwach upraw-

nienia instytucji gwarantowania depozytów ograniczone zostały wyłącznie do wypłaty depozytów gwarantowanych, w innych – instytucje gwarantowania depozytów zostały wyposażone nie tylko w uprawnienia do wypłaty depozytów gwarantowanych, lecz także do udzielania pomocy finansowej bankom o zagrożonej wypłacalności, w celu zapobieżenia ich ewentualnej upadłości. To drugie rozwiązanie wyraźnie nawiązywało – toutes proportions gardées – do formuły działania charakterystycznej dla Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) w Stanach Zjednoczonych.

Wśród systemów gwarantowania wprowadzonych w pierwszej fazie w państwach europejskich występowało znaczne zróżnicowanie zarówno jeśli chodzi o zakres podmiotowy i przedmiotowy gwarancji depozytów oraz wielkość kwoty gwarantowanej, a także jeśli chodzi o skalę oraz kryteria i formy pomocy udzielanej zagrożonym bankom. Uznano, iż niezbędnym elementem infrastruktury instytucjonalnej dla rozwoju i prawidłowego funkcjonowania jednolitego rynku finansowego, zwłaszcza po wprowadzeniu euro i ostatecznej eliminacji barier przepływu kapitałów oraz usług bankowo-finansowych, jest strukturalne uporządkowanie zasad gwarantowania depozytów, warunkujące porównywalność warunków działalności instytucji kredytowych w krajach członkowskich Unii Europejskiej. Sprawa stawała się tym bardziej istotna, iż akces do Unii Europejskiej zgłosiło kilkanaście nowych państw, głównie z Europy Centralnej i Wschodniej, w których, oprócz nielicznych wyjątków, nie było zorganizowanych systemów gwarantowania depozytów. W tej sytuacji dojrzała decyzja o normatywnym uregulowaniu kwestii gwarantowania depozytów w ramach Unii Europejskiej, traktowanym jako istotny element harmonizacji szeroko rozumianego prawa bankowego i regulacji ostrożnościowych z podstawowymi celami integracji ekonomicznej i monetarnej w ramach Unii Europejskiej.

Tak też się stało. Dnia 30 maja 1994 r. Parlament Europejski i Rada uchwałyły dyrektywę w sprawie systemów gwarantowania depozytów bankowych (Dyrektywa 94/19/EEC), która nałożyła na wszystkie państwa Unii Europejskiej obowiązek dostosowania swych systemów gwarantowania depozytów, bądź w przypadku braku takowego – obowiązek jego utworzenia, do zasad i standardów określonych w Dyrektywie. Podkreślić należy, iż regulacji poddane zostały wyłącznie podstawowe elementy systemu gwarantowania depozytów, przy pozostawieniu stosunkowo dużej swobody ustawodawcom krajowym w odniesieniu do uregulowania kwestii szczegółowych⁵⁾.

⁵⁾ M. Safjan, M. Grzybowski, K. Borowska, *Polski system gwarantowania depozytów bankowych a Dyrektywa Unii Europejskiej 94/19/EEC*.

Obok obligatoryjnych regulacji, kształtujących podstawowy standard dla wszystkich państw członkowskich, takich jak: (1) zasada powszechności systemu gwarantowania wkładów i równego traktowania instytucji kredytowych; (2) zasada szybkości i efektywności wypłat w ramach systemu gwarantowania; (3) zasada minimalnego pułapu gwarancji wkładów w odniesieniu do każdego deponenta (20 000 ECU); (4) zasada terytorialności, wyrażająca się w tym, że gwarancjami powinni być objęci nie tylko deponenci banków krajowych zamieszkujący na terytorium danego państwa, lecz również deponenci w filiach utworzonych przez instytucje kredytowe (banki) na obszarze innych państw członkowskich; (5) zasada zapewnienia klientom banku dostępu do wszystkich niezbędnych informacji związanych z systemem gwarancji wkładów w danej instytucji kredytowej (banku). Dyrektywa zawiera także regulacje elastyczne, stwarzające poszczególnym państwom stosowanie rozwiązań uwzględniających konkretne uwarunkowania, tradycje i doświadczenia. Datę mocy obowiązującej Dyrektywy ustalono na 1 lipca 1995 r. W ślad za przyjęciem Dyrektywy podjęte zostały dostosowania legislacyjne w państwach członkowskich, a także przyspieszeniu uległ proces powoływania do życia systemów gwarantowania depozytów w krajach aspirujących do Unii Europejskiej.

Obecnie we wszystkich państwach Unii Europejskiej, zarówno „starych” jak i nowych, systemy gwarantowania depozytów są zorganizowane i działają. W sygnalizowanej wyżej publikacji przedstawione są, zarówno w formie opisowej jak i tabelarycznej, ich charakterystyki ze zwróceniem uwagi na różnice występujące między nimi, np. odnośnie do zakresu działania (systemy typu *paybox* i systemy typu *risk minimiser*), podmiotowego i przedmiotowego zakresu gwarancji, źródeł i sposobów finansowania działalności, palety dostępnych instrumentów, stosowanych procedur etc.

Uwzględniając dziesięcioletnie doświadczenia, odpowiednie organy Unii Europejskiej doszły do wniosku o potrzebie dokonania przeglądu Dyrektywy 94/19/EC i wprowadzenia odpowiednich zmian tak, aby jej przepisy odpowiadały wymaganiom przyszłości. W tym celu w listopadzie 2004 r. utworzona została grupa robocza, której zadaniem jest merytoryczne wsparcie prac związanych z przeglądem Dyrektywy i udoskonalenie istniejących bądź wypracowanie nowych rozwiązań instytucjonalno-systemowych, odpowiadających zmieniającym się uwarunkowaniom. Przegląd ten dotyczy zwłaszcza takich kwestii, jak:

- ❖ wysokości kwoty gwarantowanej;
- ❖ definicji depozytu,
- ❖ doubezpieczenia,

- ❖ źródeł i sposobu finansowania;
- ❖ podziału kompetencji między krajem goszczącym a krajem macierzystym;
- ❖ relacji między instytucją gwarantowania depozytów a bankiem centralnym.

Przedstawiciele Polski aktywnie działają w ramach wyżej wymienionej grupy roboczej. Jednocześnie, zarówno z myślą o krajowych potrzebach, jak i o prezentowaniu w Unii Europejskiej odpowiednio uzasadnionych propozycji zmian Dyrektywy, Rada BFG zainicjowała cykl seminariów, podczas których w szerokim środowisku, skupiającym zarówno przedstawicieli banków, jak i środowisk naukowych, prezentowane są koncepcje i propozycje przebudowy zasad systemu gwarantowania depozytów i działalności pomocowej w dostosowaniu do możliwości i wymagań występujących na progu drugiej dekady i w dalszej perspektywie funkcjonowania BFG. Materiały z tych seminariów, zarówno referaty jak i omówienia dyskusji, są publikowane na łamach „Bezpiecznego Banku”. Zachęcam PT Czytelników do lektury tych opracowań oraz nadsyłania pod adresem Rady BFG ewentualnych uwag i propozycji dotyczących kierunków przedstawianych koncepcji zmian formuły i zasad działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

Problemy i poglądy

Adam Pawlikowski

PROBLEMY, ZAKRES I KRYTERIA WYBORU W KSZTAŁTOWANIU SYSTEMU GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW W ŚWIETLE TEORII I DOŚWIADCZEŃ MIĘDZYNARODOWYCH^{*)}

Celem opracowania jest przedstawienie podstawowych **dylematów**, jakie stoją przed wszystkimi tworzącymi lub reformującymi system gwarantowania depozytów. Zaprezentowane zostaną wnioski wynikające zarówno z przeglądu literatury, jak również z konkretnych rozwiązań wdrożonych w poszczególnych państwach. Ponadto wskazane zostaną **kryteria**, jakie powinny być wzięte pod uwagę przy projektowaniu systemu gwarancyjnego.

Korzyści i koszty funkcjonowania systemu gwarantowania depozytów

Funkcjonowanie systemu gwarantowania depozytów generuje zarówno korzyści, jak i koszty. Do **podstawowych korzyści** należy zaliczyć ochronę deponentów powierzających bankom swoje oszczędności, a także ograniczenie ryzyka systemowego mogącego wystąpić w postaci runu na banki.

^{*)} Autor artykułu jest pracownikiem Departamentu Systemu Finansowego w Narodowym Banku Polskim.

Systemy gwarantowania depozytów kreuja również pewne **koszty**. Niewątpliwie należą do nich koszty finansowe¹⁾ obejmujące m.in. kwoty wypłacanych odszkodowań, a także wydatki służące sfinansowaniu administracji systemu. Jednak dużo większe znaczenie mają koszty o charakterze niemierzalnym związane z ryzykiem pokusy nadużycia (ang. *moral hazard*). Zjawisko to może wypaczać zachowania zarówno samych deponentów, jak i banków²⁾.

Uogólniając rozważania dotyczące efektów funkcjonowania systemu gwarantowania depozytów, można stwierdzić, że korzystny jest ich stabilizujący wpływ na sektor bankowy. Stabilność systemu finansowego traktuje się jak dobro publiczne, ponieważ jest konieczna dla wzrostu gospodarczego, stabilności cen oraz realizacji innych celów polityki gospodarczej kraju³⁾. Koszty natomiast odnoszą się głównie do zakłócania reguł wolnorynkowych z uwagi na fakt, że systemy gwarantowania depozytów nie są rozwiązaniem czysto rynkowym.

Jakie wnioski wobec tego płyną z powyższych rozważań dla osób projektujących system gwarantowania depozytów? W celu ograniczenia niekorzystnego efektu, jakim jest *moral hazard*, należy zachować **optymalne proporcje pomiędzy protekcją a dyscypliną rynkową**. Występuje tu znana w ekonomii zależność typu „coś za coś”, co znaczy, że wzmacniając ochronę deponenta, osłabia się jednocześnie dyscyplinę rynkową. system gwarancyjny należy wobec tego konstruować z dużą rozwagą w taki sposób, aby koszty związane z jego funkcjonowaniem nie przekroczyły osiąganych korzyści. Służą temu odpowiednie zasady konstrukcji systemów gwarancyjnych pozwalające na ograniczenie zjawiska pokusy nadużycia do minimum⁴⁾. Kwestia korzyści i kosztów funkcjonowania systemu gwarantowania depozytów jest stosunkowo szeroko dyskutowana w literaturze. Jednak wnioski płynące z przeglądu literatury nie są jednoznaczne – podczas gdy część autorów wskazuje na ogólny pozytywny wpływ systemu gwarantowania na stabilność sektora bankowego, inni opowiadają się jedynie za wprowadzeniem systemu gwarancji domniemych (ang. *implicit guarantee*).

Wytyczne dotyczące kształtu systemu gwarantowania depozytów opublikowane przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy⁵⁾ oraz Forum Stabilności Finansowej⁶⁾ preferują rozwiązania sformalizowane. Argumentuje się, że za ich wdrożeniem prze-

¹⁾ Koszty te w mniejszym lub większym stopniu ponoszone są przez sektor bankowy i wpływają na poziom jego konkurencyjności.

²⁾ T. Obal, *Teoretyczne aspekty systemu gwarantowania depozytów*, „Bezpieczny Bank” nr 2 (23)/2004.

³⁾ O. Szczepańska, *Podstawowe przesłanki, założenia i struktura sieci bezpieczeństwa finansowego w świetle teorii i doświadczeń międzynarodowych*, „Bezpieczny Bank” nr 1 (26)/2005.

⁴⁾ Zasady te omówiono m.in. w: *Guidance for Developing Effective Deposit Insurance Systems*, Financial Stability Forum, 2001, http://www.fsforum.org/publications/publication_19_1.html.

⁵⁾ G. Garcia (2000), *Deposit Insurance, Actual and Good Practices*. International Monetary Fund.

⁶⁾ *Guidance for Developing Effective Deposit Insurance Systems*, Financial Stability Forum, 2001, http://www.fsforum.org/publications/publication_19_1.html.

mawia m.in. klarowne określenie zobowiązań władz wobec deponentów upadłych banków, ograniczenie uznaniowości w procesie decyzyjnym oraz kwestie wiarygodności systemu. Podobnie R. Gropp i J. Vesala⁷⁾ na podstawie badania przeprowadzonego w oparciu o doświadczenia krajów UE uważają, że sformalizowany system gwarantowania depozytów może być narzędziem przyczyniającym się do lepszego monitorowania sytuacji banków oraz ograniczającym zjawisko pokusy nadużycia.

Natomiast A. Demirgüç-Kunt, E. Detragiache⁸⁾ po zbadaniu kryzysów, które zdarzyły się w grupie 61 krajów w latach 1980–1997, twierdzą, że sformalizowane systemy gwarantowania depozytów oddziałują szkodliwie na stabilność systemu finansowego, powodując większe prawdopodobieństwo kryzysu niż w przypadku krajów z jedynie domniemanym systemem gwarancji. Zależność ta jest szczególnie silna w krajach ze słabo rozwiniętą infrastrukturą instytucjonalną i prawną, wysoką korupcją i niewydolną administracją. Podobnego zdania jest również E.J. Kane⁹⁾, który twierdzi, że systemy gwarantowania depozytów typu *explicit* osłabiają stabilność systemu finansowego szczególnie w krajach mających słabe otoczenie w zakresie *corporate governance*, kultury informacyjnej oraz norm etycznych. Natomiast systemy typu *implicit*, opierające się na zasadzie określanej mianem „konstruktywnej niejednoznaczności” (ang. *constructive ambiguity*), ograniczają prawdopodobieństwo *moral hazard*.

W praktyce, sformalizowane systemy gwarantowania depozytów funkcjonują obecnie w 83 państwach świata, w zdecydowanej większości państw wysoko rozwiniętych. Wyjątek w tej grupie krajów stanowią jedynie Australia i Nowa Zelandia. W Australii jednak opracowano w 2004 r. dosyć obszerne studium¹⁰⁾, w którym analizuje się zasadność utworzenia systemu gwarancyjnego chroniącego klientów wszystkich instytucji finansowych. Wskazuje to, że być może również Australia dołączy do grupy państw posiadających sformalizowany system gwarantowania depozytów. Jeżeli z kolei uwzględni się okres, kiedy powstawały sformalizowane systemy gwarancyjne w poszczególnych państwach, to można zauważyć, że są one stosunkowo młodym elementem siatki bezpieczeństwa finansowego. Z poniższego wykresu wynika, że ok. 75% sformalizowanych systemów gwarantowania depozytów funkcjonujących obecnie na świecie powstało w ciągu 20 ostatnich lat.

Podobna sytuacja dotyczy Europy – w latach 70. funkcjonowało zaledwie 7 systemów gwarantowania depozytów w obecnych krajach Unii Europejskiej. Obecnie jed-

⁷⁾ R. Gropp, J. Vesala, *Deposit Insurance, Moral Hazard and Market Discipline*, European Central Bank, 2004.

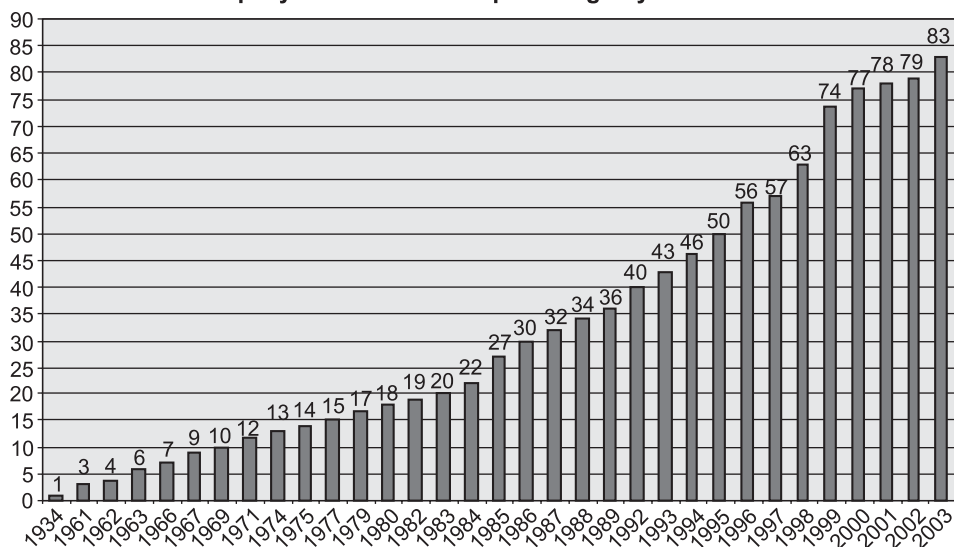
⁸⁾ A. Demirgüç-Kunt, E. Detragiache, *Does Deposit Insurance Increase Banking System Stability?*, International Monetary Fund., 2000.

⁹⁾ E.J. Kane, *Designing Financial Safety Nets to Fit Country Circumstances*, Boston College, 2000.

¹⁰⁾ *Study of Financial System Guarantees*, 2004, <http://fsgstudy.treasury.gov.au/content/default.asp>.

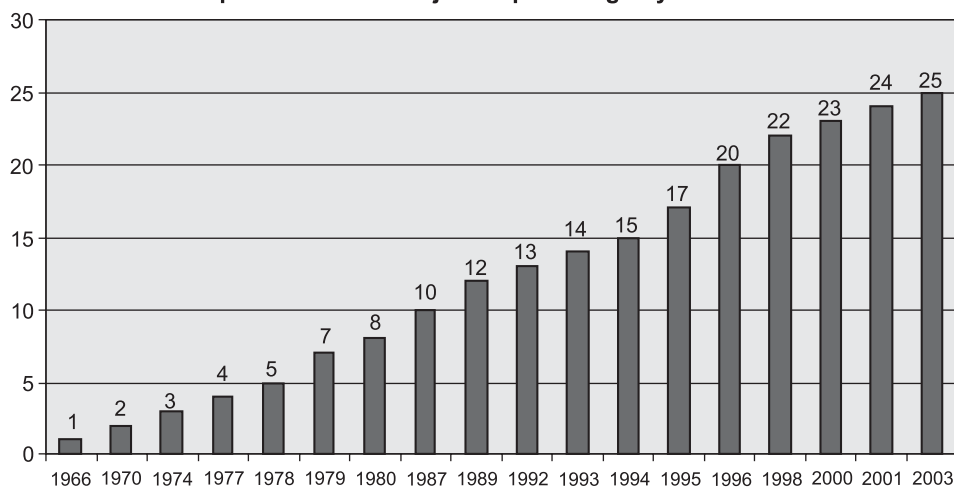
Bezpieczny Bank

Łączna liczba sformalizowanych systemów gwarantowania depozytów na świecie w poszczególnych latach



Źródło: E.J. Kane, *Financial Regulation and Bank Safety Nets: An International Comparison*, Boston College, 2004.

Łączna liczba sformalizowanych systemów gwarancyjnych w państwach obecnej UE w poszczególnych latach



Źródło: opracowanie własne.

nak już wszystkie państwa członkowskie zastosowały się do wymogów dyrektywy¹¹⁾ i utworzyły systemy gwarantujące depozyty bankowe.

W tworzeniu bądź reformie systemu gwarantowania depozytów szczególnie pomocny wydaje się raport opublikowany w 2001 r. przez *Financial Stability Forum* pt. *Wytyczne w sprawie tworzenia efektywnego systemu gwarantowania depozytów*¹²⁾. Należy jednak pamiętać, że nie ma jednego uniwersalnego wzorca gwarantowania depozytów, który mógłby z powodzeniem funkcjonować w każdym państwie. System gwarancyjny, aby był efektywny i spełniał swoją rolę, musi być dostosowany do wewnętrznych uwarunkowań danego państwa. Dlatego wciąż aktualne są problemy wyboru w kształtowaniu systemu gwarantowania depozytów.

Projektując system gwarancyjny, należy w pierwszej kolejności określić **cel**, jaki system ten ma realizować. Trzeba odpowiedzieć sobie na pytanie: po co tak naprawdę tworzy się system gwarantowania depozytów? Czy głównym celem jest chęć dostosowania się do wymogów wspólnotowych, czy próba podążania za trendami światowymi w tej dziedzinie, czy też system ma spełniać określoną rolę w sieci bezpieczeństwa finansowego w danym kraju i w konkretnych warunkach. Określenie tego celu jest bardzo istotne, ponieważ wpływa on znacząco na ostateczny kształt systemu gwarancyjnego. Dopiero w dalszej kolejności należy podjąć **cały szereg ogólnych i szczegółowych decyzji** dotyczących konkretnych elementów konstrukcyjnych systemu, takich jak:

- ❖ rozwiązania administracyjne,
- ❖ zakres uprawnień instytucji gwarancyjnej,
- ❖ podmiotowy zakres gwarantowania,
- ❖ przedmiotowy zakres gwarantowania,
- ❖ sposób finansowania.

W dalszej części opracowania wskazane zostaną dylematy stojące przed projektującymi system gwarantowania depozytów, a także kryteria, które powinny być wzięte pod uwagę przy dokonywaniu konkretnych rozstrzygnięć. Zagadnienia te zostaną omówione w odniesieniu do czterech pierwszych aspektów spośród powyżej wymienionych. Bardzo istotny element każdego systemu stanowi tryb jego finansowania, ale zagadnieniu temu poświęcony zostanie odrębny numer czasopisma „Bezpieczny Bank”.

Dylematy dotyczące administracji systemu

Podstawowa decyzja, jaką osoby projektujące system gwarantowania depozytów muszą podjąć, dotyczy wyboru pomiędzy **utworzeniem odrębnej, wyspecjalizowanej instytucji (czyli funduszu gwarancyjnego), a powierzeniem zadań**

¹¹⁾ *Directive 94/19/EC of the European Parliament and of the Council of 30 May 1994 on deposit-guarantee schemes, Official Journal L135, 31/05/1994.*

¹²⁾ *Guidance for Developing Effective Deposit Insurance Systems, Financial Stability Forum, 2001, http://www.fsforum.org/publications/publication_19_1.html.*

w zakresie gwarantowania depozytów już istniejącej instytucji (np. bankowi centralnemu czy też instytucji nadzorującej sektor bankowy). Niezależnie jednak od wybranego rozwiązania system gwarancyjny musi być elementem dobrze przemyślanej sieci bezpieczeństwa finansowego danego kraju¹³⁾. Dlatego też, w przypadku tworzenia odrębnego funduszu gwarancyjnego, należy określić jego status prawny oraz zdefiniować relacje z pozostałymi instytucjami stabilności finansowej. Relacje te powinny odnosić się do warunków:

- ❖ normalnych (przy braku upadłości w sektorze bankowym),
- ❖ upadłości niezagrażających stabilności systemu finansowego,
- ❖ nadzwyczajnych (gdy zagrożona jest stabilność systemu finansowego).

Praktyka krajów Unii Europejskiej wskazuje, że w zdecydowanej większości państw utworzono fundusze gwarancyjne, jako odrębne instytucje zarządzania systemem gwarantowania depozytów. Wyjątek stanowią jedynie Cypr, Holandia, Irlandia i Słowenia, gdzie zadania związane z gwarantowaniem depozytów realizowane są przez banki centralne, oraz Malta i Łotwa, w których komórki odpowiedzialne za prowadzenie systemu funkcjonują w strukturze instytucji nadzorczych. Kryterium wyboru w tej mierze stanowią zazwyczaj aktualne rozwiązania w zakresie siatki bezpieczeństwa finansowego funkcjonujące w danym kraju oraz uwarunkowania historyczne.

Kolejnym dylematem dotyczącym administracji systemu gwarancyjnego jest konieczność określenia, **kto ma nim zarządzać** – czy przedstawiciele instytucji publicznych, czy reprezentanci sektora bankowego. Innymi słowy należy zdecydować, czy administracja systemu gwarantowania depozytów ma mieć publiczny, prywatny czy mieszany charakter. W państwach Unii Europejskiej dominuje obecnie, zastosowany w 12 krajach, model mieszany, zakładający udział przedstawicieli zarówno banków, jak i władz publicznych w zarządzaniu funduszem gwarancyjnym. W 8 państwach (Holandia, Irlandia, Litwa, Łotwa, Portugalia, Słowenia, Szwecja i Wielka Brytania) administracja systemu gwarancyjnego ma charakter publiczny. W 5 krajach (Austria, Finlandia, Francja, Luksemburg i Włochy) władze systemu gwarancyjnego powoływane są wyłącznie przez sektor bankowy. Ogólnie rzecz biorąc, charakter administracji systemu najczęściej jest pochodną sposobu, w jaki dany system został utworzony. W przypadku systemów gwarancyjnych powołanych z inicjatywy samego sektora bankowego, częściej nimi zarządzają właśnie reprezentanci banków.

¹³⁾ O. Szczepańska, *Podstawowe przesłanki, założenia i struktura sieci bezpieczeństwa finansowego w świetle teorii i doświadczeń międzynarodowych*, „Bezpieczny Bank” nr 1 (26)/2005.

Zakres uprawnień instytucji gwarancyjnej

Projektując system gwarantowania depozytów, należy ponadto określić **zakres uprawnień instytucji gwarancyjnej**. Decydenci mają możliwość wyboru pomiędzy dwoma następującymi opcjami:

- ❖ zdefiniowaniem wąskiego zakresu kompetencji gwaranta depozytów, ograniczającego się wyłącznie do realizacji funkcji gwarancyjnej – instytucje tego typu określa się, używając anglojęzycznej terminologii, mianem **paybox**,
- ❖ powierzeniem instytucji gwarantującej depozyty dodatkowych uprawnień, odnoszących się najczęściej do realizacji funkcji sanacyjnej, czyli udzielania wsparcia finansowego bankom zagrożonym upadłością. Fundusze tego typu starają się minimalizować ryzyko w sektorze bankowym, dlatego też określa się je mianem **risk minimizer**.

W większości państw Unii Europejskiej zastosowano to pierwsze rozwiązanie, ograniczając tym samym uprawnienia gwaranta depozytów do wypłaty odszkodowań w przypadku ogłoszenia upadłości danego banku. W 9 krajach UE systemy gwarantowania depozytów uzyskały możliwość prowadzenia działań pomocowych mających na celu niedopuszczenie do upadłości w sektorze bankowym. Również system amerykański – *Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)* – posiada szeroki zakres kompetencji, łącznie z uprawnieniami nadzorczymi.

Doświadczenia międzynarodowe natomiast wskazują, że szersze uprawnienia instytucji gwarancyjnej, a w szczególności możliwość udzielania pomocy zagrożonym bankom, przekładają się zazwyczaj na **niższe koszty funkcjonowania** systemu gwarancyjnego w ujęciu długookresowym. Należy jednak zaznaczyć, że zależność ta ma miejsce w sytuacji, gdy dany fundusz zobligowany jest do wyboru metody najmniej kosztownej, włączając zarówno upadłość banku, jak i wypłatę depozytów gwarantowanych. Z doświadczeń kanadyjskich wynika, że dzięki poszerzeniu uprawnień tamtejszego funduszu (nastąpiło to w 1987 r.) udało się uzyskać redukcję kosztów funkcjonowania systemu gwarancyjnego z ok. 52 do ok. 17 centów na 1 dolar składek¹⁴⁾.

Gdy systemowi gwarantowania depozytów powierzy się zadania w zakresie działalności sanacyjnej, należy również konsekwentnie określić **dostępny zakres instrumentów pomocowych**. Jak wskazuje praktyka międzynarodowa, kwestię tę można uregulować dwojako:

¹⁴⁾ J.P. Sabourin, *Risk Minimization in Deposit Insurance Systems – the View from Canada Deposit Insurance Corporation*, referat wygłoszony podczas *Symposium on Financial Risk Management & Crisis Resolution* w dniu 27 października 2003 r. w Taipei.

ZAKRES UPRAWNIENÍ SYSTEMÓW GWARANCYJNYCH W PAŃSTWACH UE	
RISK MINIMIZER	PAYBOX
1. AUSTRIA	1. BELGIA
2. DANIA	2. CYPR
3. FRANCJA	3. CZECHY
4. HISZPANIA	4. ESTONIA
5. LITWA	5. FINLANDIA
6. NIEMCY*	6. GRECJA
7. POLSKA	7. HOLANDIA
8. WĘGRY	8. IRLANDIA
9. WŁOCHY	9. LUKSEMBURG
<div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="margin-right: 10px;"> Risk minimizer 36% </div> <div style="margin-left: 10px;"> Paybox 64% </div> </div>	10. ŁOTWA
	11. MALTA
	12. PORTUGALIA
	13. SŁOWACJA
	14. SŁOWENIA
	15. SZWECJA
	16. WIELKA BRYTANIA

* Dobrowolny system gwarantowania depozytów

- ❖ określić **zamknięty katalog** instrumentarium działalności pomocowej – rozwiązanie to zastosowano m.in. w polskim systemie,
- ❖ przyjąć **regulę dowolności** (otwarty katalog), pozostawiając tym samym wybór konkretnych form pomocy władzom instytucji gwarancyjnej – taka regulacja funkcjonuje we francuskim i włoskim funduszach gwarancyjnych.

Wobec tego powstaje pytanie, jakie kryteria należy wziąć pod uwagę określając zakres uprawnień instytucji gwarancyjnej? Przede wszystkim należy uwzględnić ogólną kondycję krajowego sektora bankowego. Pozwoli to na oszacowanie potencjalnej wielkości zapotrzebowania banków na wsparcie finansowe procesów ich restrukturyzacji. Istotne znaczenie ma również poziom koncentracji sektora bankowego w danym kraju. Jeżeli ogólna kondycja lokalnego sektora bankowego nie jest stabilna oraz dodatkowo charakteryzuje się on stosunkowo niskim poziomem koncentracji, to powierzenie systemowi gwarancyjnemu uprawnień w zakresie działalności prewencyjnej wydaje się w pełni uzasadnione. Tak było chociażby w polskim sektorze bankowym w okresie tworzenia Bankowego Funduszu Gwarancyjnego

w połowie lat 90. Sytuacja wygląda zupełnie inaczej, gdy rynek usług bankowych w danym kraju jest silnie skoncentrowany, tj. zdominowany przez małą liczbę dużych banków – oraz, dodatkowo, poszczególne banki charakteryzują się dobrą kondycją finansową. Taka sytuacja ma miejsce przykładowo w holenderskim sektorze bankowym¹⁵⁾ i w efekcie fundusz holenderski operuje w trybie *paybox*.

Na zakres uprawnień instytucji gwarancyjnej wpływa również struktura własnościowa w sektorze bankowym. Szczególne znaczenie ma udział banków państwowych, są one bowiem domniemanymi beneficjentami gwarancji rządowych. Szeroki zakres uprawnień instytucji gwarancyjnej ma mniejsze uzasadnienie w przypadku, gdy udział ten jest stosunkowo wysoki. Decydując o powierzeniu instytucji gwarancyjnej kompetencji w zakresie udzielania pomocy finansowej bankom problemowym, należy niewątpliwie uwzględniać aktualny kształt siatki bezpieczeństwa finansowego wdrożonej w danym kraju oraz wcześniejsze doświadczenia w tym zakresie.

Podmiotowy zakres gwarantowania

Kolejny dylemat stojący przed twórcami systemu gwarantowania depozytów dotyczy **określenia podmiotowego zakresu gwarantowania**. Chodzi tutaj o wskazanie kategorii instytucji finansowych, które są zobowiązane bądź uprawnione do uczestnictwa w systemie gwarancyjnym.

Literatura przedmiotu, w tym również *Wytyczne w sprawie tworzenia efektywnego systemu gwarantowania depozytów* Forum Stabilności Finansowej, wskazuje, że członkostwo w systemie gwarantowania depozytów powinno być obowiązkowe. Zasadniczą przesłanką przemawiającą na korzyść takiego rozwiązania jest próba wyeliminowania zjawiska **selekcji negatywnej** (ang. *adverse selection*), polegającej na przystępowaniu do systemu jedynie instytucji słabszych, charakteryzujących się wyższym prawdopodobieństwem upadłości¹⁶⁾. Zakres podmiotowy systemu gwarantowania depozytów powinien być zatem możliwie szeroki, aby jego koszty rozkładały się na jak największą liczbę instytucji, a on sam był finansowo wydolny. Pomimo że uczestnictwo obligatoryjne skutkuje subsydiowaniem pośrednim (ang. *cross subsidizing*) banków słabszych przez silniejsze, to jednak wszystkie instytucje uczestniczące w systemie gwarancyjnym odnoszą korzyści w postaci większej stabilności sektora bankowego i zneutralizowania groźby runu na banki.

Rozwiązania zastosowane w praktyce poszczególnych krajów są tutaj zasadniczo zgodne z zaleceniami teoretyków. W zdecydowanej większości sformalizowanych

¹⁵⁾ W 2000 r. udział 5 największych banków w aktywach sektora bankowego wynosił 82%. Od początku funkcjonowania systemu gwarantowania depozytów w tym kraju – czyli od 1979 r. – upadłość dotknęła zaledwie trzy banki, a ostatni z nich upadł w 1991 r.

¹⁶⁾ Innym sposobem wyeliminowania zjawiska selekcji negatywnej jest różnicowanie opłat wnoszonych na rzecz systemu gwarancyjnego w zależności od poziomu ryzyka ponoszonego przez poszczególne banki.

systemów gwarancyjnych przynależność banków do systemu gwarancyjnego ma charakter obligatoryjny. Wyjątek stanowi jedynie Szwajcaria posiadająca dobrowolny system gwarantowania depozytów. W niektórych państwach (np. w Niemczech) funkcjonują dwa odrębne systemy: obowiązkowy i dodatkowo dobrowolny, oferujący wyższe gwarancje.

Kolejny dylemat dotyczy traktowania różnych kategorii instytucji kredytowych i parabankowych. Najczęściej obowiązek przystąpienia do systemu spoczywa na wszystkich podmiotach uprawnionych do przyjmowania depozytów. Czasami podstawowym systemem gwarantowania nie są objęte pewne kategorie banków lub instytucji parabankowych (np. portugalskie banki rolne czy też polskie SKOK-i), na potrzeby których tworzone są odrębne systemy. Niektóre systemy gwarancyjne składają się z kilku funduszy utworzonych dla różnych kategorii podmiotów – przykładowo w Hiszpanii działają trzy fundusze obejmujące odpowiednio banki, kasy oszczędnościowe i spółdzielnie kredytowe.

W tym miejscu warto odnieść się do jeszcze jednej kwestii. W niektórych krajach (np. w Belgii) powołano **jedną instytucję gwarancyjną dla deponentów i inwestorów**. W Wielkiej Brytanii posunięto się jeszcze o krok dalej tworząc, obok swoistego mega-nadzorcy, wspólną instytucję gwarancyjną dla klientów wszystkich instytucji sektora finansowego¹⁷⁾. Początkowo model brytyjski uznawano za rozwiązanie wzorcowe, do którego powinny dążyć wszystkie kraje w miarę rosnącego stopnia rozwoju ich systemu finansowego. Obecnie jednak teza ta jest coraz częściej kwestionowana. Zwraca się uwagę, że utworzenie zintegrowanej instytucji obejmującej swymi gwarancjami wszystkich klientów instytucji finansowych jest kwestią zindywidualizowaną i powinno być poprzedzone gruntownymi analizami wszelkich kosztów i korzyści¹⁸⁾.

Postępująca integracja rynków finansowych oraz rosnące znaczenie transgranicznej działalności podmiotów finansowych sprawia, że duże znaczenie dla systemów gwarantowania depozytów mają regulacje dotyczące **oddziałów banków krajowych funkcjonujących za granicą** oraz **oddziałów banków zagranicznych funkcjonujących w danym kraju**. Z punktu widzenia stabilności krajowego systemu finansowego, system gwarancyjny powinien wymagać uczestnictwa nie tylko banków krajowych, ale również oddziałów i filii banków zagranicznych funkcjonujących na terenie danego państwa. Podmioty te są bowiem częścią lokalnego systemu bankowego i ewentualne niepokojące sygnały dotyczące ich kondycji ekonomiczno-finansowej mogą spowodować zagrożenie o charakterze systemowym. Ponieważ oddziały banków krajowych funkcjonujące za granicą nie stanowią źródła takiego ryzyka, depozyty w nich zgromadzone nie muszą być objęte gwarancjami systemu w kraju macierzystym.

¹⁷⁾ *Financial Services Compensation Scheme* utworzony we wrześniu 2001 r.

¹⁸⁾ J. Norton, *The Single Regulator Model and the United Kingdom – Pros, Cons and Issues with Deposit Insurance*, Wystąpienie podczas III Konferencji International Association of Deposit Insurers w dniach 26–27 października 2004 r. w Brunnen.

Kwestia uczestnictwa oddziałów banków zagranicznych została zharmonizowana przepisami *Dyrektywy 94/19/EC*. Zgodnie z jej wytycznymi, system gwarantowania działający w danym kraju Unii Europejskiej obejmuje również zagraniczne oddziały instytucji kredytowych funkcjonujące w innych krajach Wspólnoty. Natomiast oddziały banków z krajów UE działające w innym kraju członkowskim mogą uzupełnić zakres bądź limit gwarancji (ang. *topping-up*) w lokalnym systemie gwarancyjnym na zasadzie dobrowolności. Z kolei oddziały banków z krajów nie należących do UE są zobowiązane do niego przystąpić, gdy ich rodzimy system oferuje niższe gwarancje.

Jakie kryteria należy wobec tego uwzględnić przy określaniu podmiotowego zakresu gwarancyjnego? Niewątpliwie trzeba pamiętać o wymogach wspólnotowych stawianych przez wspomnianą *Dyrektywę 94/19/EC*, które zawężają pole manewru. Regulacja ta zasadniczo wymaga obligatoryjnego uczestnictwa wszystkich instytucji kredytowych w systemie gwarancyjnym, a także reguluje w pewnym zakresie kwestię przynależności oddziałów banków zagranicznych.

Określając podmiotowy zakres gwarantowania, należy przede wszystkim uwzględnić specyfikę danego sektora bankowego. W praktyce występują dosyć znaczne różnice pomiędzy sektorami bankowymi funkcjonującymi w poszczególnych państwach, nawet w obrębie krajów członkowskich Unii Europejskiej¹⁹⁾. Sektory te obejmują różne kategorie instytucji przyjmujących depozyty (w tym m.in. podmioty parabankowe). Konstruując system gwarancyjny, należy uwzględnić oddziały poszczególnych grup instytucji kredytowych, parabankowych oraz oddziałów banków zagranicznych w rynku depozytów. Jeśli chodzi o instytucje parabankowe przyjmujące depozyty, to istnieją dwa zasadnicze argumenty przemawiające za objęciem ich systemem gwarancji:

- ❖ po pierwsze, względy konkurencyjności – podmioty te konkurują z bankami, oferując zbliżone produkty, a więc ich działalność powinna być objęta tymi samymi regulacjami,
- ❖ po drugie, należy mieć na uwadze stabilność całego systemu finansowego, którego instytucje parabankowe są niewątpliwym elementem.

Przedmiotowy zakres gwarantowania

Tworząc lub reformując system gwarantowania depozytów, należy zdefiniować przedmiotowy zakres gwarantowania. Na zakres gwarancyjny składają się zarówno kategorie instrumentów finansowych objęte gwarancjami, jak również zastosowany limit gwarancyjny. Literatura przedmiotu, w tym również *Wytyczne w sprawie tworzenia efektywnego systemu gwarantowania depozytów* Forum Stabilności Finansowej, wskazuje na bardzo istotne znaczenie **precyzyjnej definicji środków gwa-**

¹⁹⁾ Wystarczy chociażby porównać systemy niemiecki, francuski i brytyjski.

rantowanych. Osoby projektujące system gwarantowania depozytów często napotykać w tej mierze na problem natury praktycznej. Pojawiające się coraz to nowe instrumenty finansowe sprawiają, że konieczne staje się ciągle korygowanie definicji środków gwarantowanych. Praktycznym rozwiązaniem tego problemu wydaje się wprowadzenie w ustawie jedynie ogólnej definicji depozytu objętego gwarancjami. Wówczas szczegółowa lista instrumentów gwarantowanych może zostać umieszczona w aktach prawnych niższego rzędu, które, ze swej natury, mogą być łatwiej nowelizowane.

Celem systemu gwarantowania depozytów nie jest ochrona wszystkich deponentów, a jedynie tych, którzy, zdaniem twórców systemu, nie mają możliwości fachowej oceny sytuacji ekonomiczno-finansowej banku. W związku z tym rozwiązania zastosowane w poszczególnych państwach przewidują najczęściej liczne **wyłączenia z systemu gwarantowania**, obejmujące następujące wkłady:

- ❖ międzybankowe i wnoszone przez inne instytucje finansowe,
- ❖ mieszczące się pod pojęciem „funduszy własnych”,
- ❖ pochodzące z procedury prania brudnych pieniędzy,
- ❖ urzędów administracji publicznej,
- ❖ dyrektorów, menedżerów, znaczących akcjonariuszy, audytorów danego banku oraz osób z nimi spokrewnionych,
- ❖ instytucji należących do tej samej grupy kapitałowej,
- ❖ podmiotów gospodarczych (w odróżnieniu od gospodarstw domowych),
- ❖ nominowane w walutach zagranicznych (są one jednak gwarantowane w większości państw),
- ❖ złożone przez nie-rezydentów (rozdzielenie na depozyty rezydentów i nie-rezydentów jest jednak rzadko stosowane).

Pomimo licznych wyłączeń przedmiotowych, systemy gwarantowania depozytów obejmują zazwyczaj swoimi gwarancjami ponad 90% ogólnej liczby rachunków depozytowych. Jednak, z uwagi na charakter zastosowanych wyłączeń przedmiotowych, gwarancje dotyczą zaledwie 30–60% wartości ogółu depozytów zgromadzonych w sektorze bankowym²⁰⁾.

Kolejny dylemat stojący przed projektantami systemu gwarantowania depozytów dotyczy **konieczności określenia poziomu limitu gwarancyjnego**. Dodatkową opcją, która może być zastosowana, jest tzw. reguła *de minimis* przewidująca wyłączenie z zakresu gwarancji depozytów o małej wartości – rzędu 10 EUR. Regulacja ta może przyczynić się do ograniczenia kosztów instytucji gwarancyjnej związanych z obliczaniem i wypłatą odszkodowań dla klientów upadłego banku. Jednocześnie utrata depozytu o tak małej wartości nie powinna być zbyt dotkliwa dla deponentów.

Jakie kryteria, wobec tego, należy uwzględnić przy określaniu przedmiotowego zakresu gwarancyjnego? Podobnie jak poprzednio, należy pamiętać o wymogach

²⁰⁾ G. Garcia, *Deposit Insurance, Actual and Good Practices*, International Monetary Fund., 2000.

wspólnotowych stawianych przez *Dyrektywę 94/19/EC*, które zawężają pole manewru. Regulacja ta nakazuje wyłączenie z zakresu gwarantowania depozytów międzybankowych, instrumentów mieszczących się pod pojęciem funduszy własnych oraz wkładów pochodzących z transakcji związanych z praniem pieniędzy. Ponadto limit gwarancyjny nie może być niższy niż 20 000 EUR, a maksymalny dopuszczalny poziom odpowiedzialności deponenta do tej kwoty wynosi 10%.

Określając przedmiotowy zakres gwarantowania, należy przyjrzeć się rozkładowi depozytów w całym sektorze bankowym w ujęciu wartościowym i według innych kryteriów. Rozkład wartościowy powinien ułatwić wyznaczenie poziomu limitu gwarancji. Natomiast rozkład depozytów według innych kryteriów może ułatwić decyzję dotyczącą ewentualnych wyłączeń z zakresu gwarantowania. Przykładowo, jeżeli w danym sektorze bankowym udział depozytów nominowanych w walutach obcych będzie bardzo wysoki, to wyłączenie tej kategorii z zakresu gwarantowania spowoduje, że system może okazać się nieefektywny. Podejmując decyzję odnośnie przedmiotowego zakresu gwarancji w danym systemie, należy ponadto uwzględnić **poziom i zakres gwarancji oferowany w innych państwach**. Jest to związane ze zjawiskiem tzw. arbitrażu regulacyjnego, czyli niejako wzajemnym konkurowaniem różnych systemów gwarantowania depozytów. Atrakcyjność regulacji w danym kraju – pod względem oferowanego poziomu bądź zakresu gwarancji – może być czynnikiem przyciągającym banki do danego systemu. Wówczas oferowane gwarancje mogą stać się instrumentem konkurencji pomiędzy bankami uczestniczącymi w różnych systemach gwarantowania depozytów. Jeżeli dokona się porównania limitów wypłat²¹⁾ zastosowanych w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej, można zauważyć, że są one dosyć zróżnicowane. Ogólnie rzecz biorąc, w większości państw obowiązują limity zbliżone do minimalnego poziomu określonego w *Dyrektywie 94/19/EC* – czyli 20 000 EUR. Jednak istnieje grupa państw – Włochy, Francja, Wielka Brytania i Dania – oferujących znacznie wyższy limit gwarancji. W konsekwencji oddział banku włoskiego, gdyby przykładowo rozpoczął swoją działalność w Polsce²²⁾, byłby niezwykle konkurencyjny w stosunku do banków polskich pod względem oferowanego poziomu gwarancji.

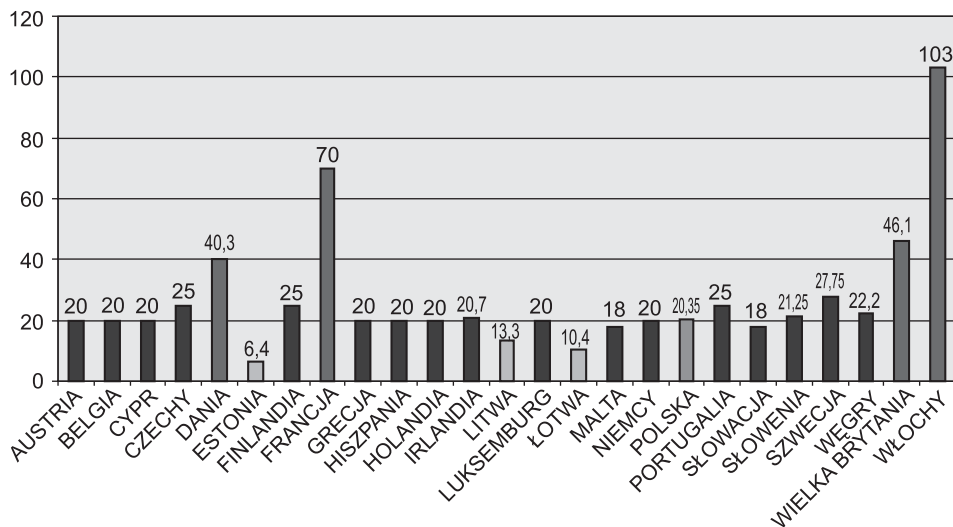
Decydując o wysokości limitu gwarancyjnego, należy również uwzględnić realną wartość gwarancji oferowanych deponentom. Aby urealnić kwotę limitu gwarancyjnego, należy odnieść ją do kategorii ekonomicznych charakteryzujących daną gospodarkę. Taką kategorię może przykładowo stanowić przeciętna wartość depozytu czy też produkt krajowy brutto *per capita*. Poniższy wykres prezentuje relację limitu wypłat do wielkości PKB *per capita* obliczoną dla poszczególnych państw Unii Europejskiej. Okazuje się, że limit gwarancyjny zastosowany w polskim systemie – pomimo że nie jest zbyt wysoki w ujęciu nominalnym – to jednak realnie należy do naj-

²¹⁾ Limit wypłat stanowi limit gwarancyjny pomniejszony o wielkość współodpowiedzialności deponenta (koasekuracji).

²²⁾ Zgodnie z obecnymi regulacjami wystarczająca jest do tego stosowna notyfikacja polskich władz nadzorczych.

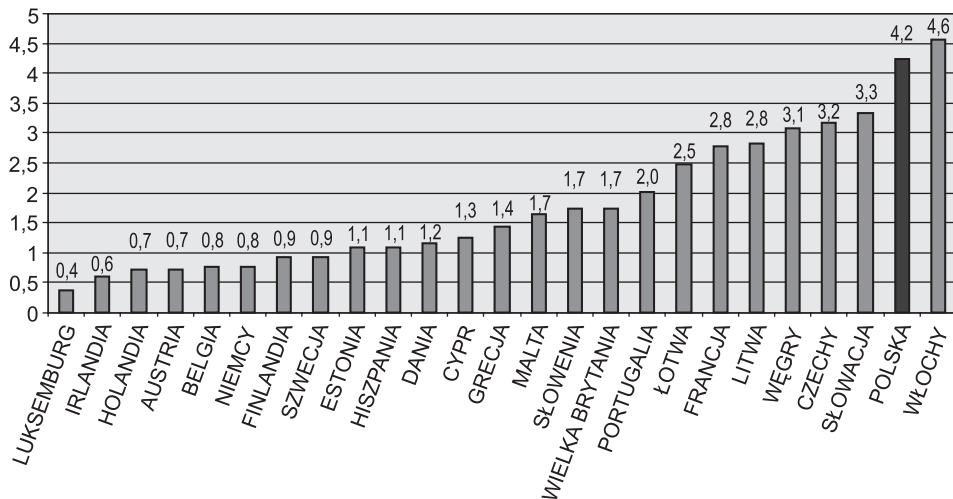
Bezpieczny Bank

Limity wypłat w państwach Unii Europejskiej
(w tysiącach EUR)



Źródło: opracowanie własne. W przypadku Niemiec uwzględniono na wykresie jedynie limit gwarancyjny oferowany przez obowiązkowy system gwarantowania depozytów.

Relacja limitu wypłat do wielkości PKB *per capita* w państwach UE



Źródło: opracowanie własne. Dane dotyczące PKB *per capita* pochodzą ze stron Eurostatu i odnoszą się do 2003 r.; dane dla Hiszpanii, Wielkiej Brytanii i Włoch mają charakter szacunkowy.

wyższych w Unii Europejskiej. Podobnie, jeżeli weźmie się pod uwagę przeciętną wartość depozytu w Polsce²³⁾, to okaże się, że jest ona kilkunastokrotnie niższa od obowiązującego limitu gwarancji. Realna wartość oferowanych gwarancji ma istotne znaczenie, ponieważ przyjęcie zbyt wysokiego limitu gwarancji może zwiększyć prawdopodobieństwo pokusy nadużycia.

Kryteria wyboru w kształtowaniu systemu gwarancyjnego

Podsumowując rozważania dotyczące optymalizacji systemu gwarantowana depozytów, należy zwrócić uwagę na następujące kryteria, które powinny być uwzględnione przy jego projektowaniu:

- ❖ wymogi wspólnotowe określone przede wszystkim w *Dyrektywie 94/19/EC* – z uwagi na przystąpienie do Unii Europejskiej, Polska może teraz na nie znacząco wpływać;
- ❖ otoczenie gospodarcze – dla systemu gwarantowania depozytów istotne znaczenie ma m.in. poziom działalności gospodarczej, polityka monetarna i podatkowa, kształtowanie się inflacji, a także uwarunkowania rynków finansowych;
- ❖ specyfika danego sektora bankowego – projektując system gwarancyjny, należy uwzględnić m.in.:
 - ogólną kondycję banków, częstotliwość występowania upadłości w sektorze bankowym,
 - poziom konkurencyjności i koncentracji,
 - strukturę własnościową sektora bankowego,
 - poziom rozwoju i strukturę systemu finansowego (m.in. konglomeraty finansowe),
 - udział w rynku depozytów instytucji kredytowych, parabankowych i oddziałów banków zagranicznych,
 - rozkład depozytów w ujęciu wartościowym i według innych kryteriów;
- ❖ obecny kształt siatki bezpieczeństwa finansowego funkcjonującej w danym kraju oraz wcześniejsze doświadczenia w tym zakresie;
- ❖ poziom i zakres gwarancji oferowany przez systemy gwarantowania depozytów funkcjonujące w innych państwach;
- ❖ realna wartość gwarancji dla deponentów uwzględniająca przeciętną wartość depozytu w danym sektorze lub PKB *per capita*;
- ❖ porządek prawny, a w szczególności zdolność do egzekwowania prawa i zaufanie do przepisów prawnych;
- ❖ solidność systemów księgowych i sprawozdawczych, które są niezbędne, aby system gwarantowania depozytów funkcjonował efektywnie.

²³⁾ Wynoszącą obecnie ok. 6000 złotych.

Literatura

1. W. Baka, *Dziesięć lat działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego*, „Bezpieczny Bank” nr 1 (26)/2005.
2. A. Demirgüç-Kunt, E. Detragiache, *Does Deposit Insurance Increase Banking System Stability?*, International Monetary Fund, 2000.
3. *Directive 94/19/EC of the European Parliament and of the Council of 30 May 1994 on deposit-guarantee schemes*, Official Journal L135, 31/05/1994.
4. G. Garcia, *Deposit Insurance, Actual and Good Practices*, International Monetary Fund, 2000.
5. R. Gropp, J. Vesala, *Deposit Insurance, Moral Hazard and Market Discipline*, European Central Bank, 2004.
6. *Guidance for Developing Effective Deposit Insurance Systems*, Financial Stability Forum, 2001, http://www.fsforum.org/publications/publication_19_1.html.
7. M. Iwanicz-Drozdowska, *Zalecenia Forum na Rzecz Stabilności Finansowej w zakresie systemów gwarantowania depozytów*, „Bezpieczny Bank” nr 4 (11) 2000.
8. E.J. Kane, *Designing Financial Safety Nets to Fit Country Circumstances*, Boston College, 2000.
9. E.J. Kane, A. Demirgüç-Kunt, *Deposit Insurance Around the Globe: Where Does It Work?* National Bureau of Economic Research, 2001.
10. E.J. Kane, *Financial Regulation and Bank Safety Nets: An International Comparison*, Boston College, 2004.
11. J. Norton, *The Single Regulator Model and the United Kingdom – Pros, Cons and Issues With Deposit Insurance*. Wystąpienie podczas III Konferencji International Association of Deposit Insurers w dniach 26–27 października 2004 r. w Brunnen.
12. T. Obal, H. Polijaniuk, *Polski system gwarantowania depozytów w świetle „Wytocznych Financial Stability Forum w sprawie tworzenia efektywnego systemu gwarantowania depozytów”*, „Bezpieczny Bank” nr 1 (16)/2002.
13. T. Obal, *Podstawowe cechy systemów gwarantowania depozytów i działalności pomocowej w państwach Unii Europejskiej – wnioski dla Polski*, „Bezpieczny Bank” nr 1 (22)/2004.
14. T. Obal, *Teoretyczne aspekty systemu gwarantowania depozytów*, „Bezpieczny Bank” nr 2 (23)/2004.
15. A. Pawlikowski, *Zróżnicowanie systemów gwarantowania depozytów. Analiza różnych wariantów rozwiązań*, „Bank i Kredyt” nr 10/2004, NBP.
16. J.P. Sabourin, *Risk Minimization in Deposit Insurance Systems – the View from Canada Deposit Insurance Corporation*. Referat wygłoszony podczas Symposium on Financial Risk Management & Crisis Resolution w dniu 27 października 2003 r. w Taipei.

17. *Study of Financial System Guarantees*, 2004, <http://fsgstudy.treasury.gov.au/content/default.asp>.
18. O. Szczepańska, *Podstawowe przesłanki, założenia i struktura sieci bezpieczeństwa finansowego w świetle teorii i doświadczeń międzynarodowych*, „Bezpieczny Bank” nr 1 (26)/2005.
19. O. Szczepańska, P. Sotomska-Krzysztofik, M. Pawliszyn, A. Pawlikowski, *Institutionalne uwarunkowania stabilności finansowej na przykładzie wybranych krajów*, „Materiały i Studia” nr 173, 2004, NBP.

CELOWOŚĆ I KIERUNKI ZMIAN ZAKRESU GWARANCJI DEPOZYTÓW W POLSCE W UKŁADZIE PRZEDMIOTOWYM I PODMIOTOWYM^{*)}

Wprowadzenie

Ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym uchwalona w grudniu 1994 roku w znacznej mierze była zbieżna z wymogami unijnymi z uwagi m.in. na fakt, że Sejm uchwalał ją w kilka miesięcy po przyjęciu przez Komisję i Parlament Europejski Dyrektywy określającej podstawowe warunki, jakim powinny odpowiadać systemy gwarantowania depozytów w państwach Unii. Nastąpiło zatem sprzężenie prac nad polskim systemem gwarantowania z prawodawstwem europejskim. Jednak nie można było stworzyć ustawy regulującej system gwarantowania depozytów w Polsce bez uwzględnienia uwarunkowań polskiego systemu bankowego u progu rodzącej się gospodarki wolnorynkowej. Nie bez znaczenia dla przyjętych rozwiązań systemowych miał kryzys, jaki ujawnił się w sektorze bankowym, i pierwsze upadłości banków.

Doświadczenia zdobyte w początkowym okresie działalności Funduszu pozwoliły na dokonanie niezbędnych zmian przepisów ustawy o BFG już w 1997 roku. Zmieniająca się sytuacja w systemie bankowym, m.in. na skutek fuzji i przejęć banków zagrożonych upadłością, powodowała potrzebę dokonywania kolejnych zmian ustawy. Ostatnia nowelizacja, która miała miejsce w 2001 roku – wobec zbliżającego się terminu wejścia Polski do Unii Europejskiej – pozwoliła na pełne dostosowanie polskiego systemu gwarantowania depozytów do standardów określonych w Dyrektywie 94/19.

Efekty dziesięcioletniej działalności Funduszu potwierdziły trafność przyjętych rozwiązań systemowych. Skuteczność podejmowanych w tym okresie działań wy-

^{*)} Autorka artykułu jest Członkiem Zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Niniejszy artykuł przedstawia poglądy autora i nie wyraża oficjalnego stanowiska Bankowego Funduszu Gwarancyjnego

nikała m.in. z ustawowej możliwości realizowania – przy zachowaniu zasady mniejszego kosztu – obok funkcji gwarantowania depozytów również działalności pomocowej mającej na celu niedopuszczanie do upadłości banków. Te rozwiązania – moim zdaniem – powinny zostać utrzymane w przyszłości, co nie wyklucza celowości prowadzenia prac nad dalszym doskonaleniem systemu gwarantowania depozytów w Polsce, zwłaszcza w świetle doświadczeń wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej i integracji polskiego rynku finansowo-bankowego z rynkiem europejskim.

Uczestnicy systemu gwarantowania depozytów w Polsce

System gwarantowania depozytów obejmuje na jednolitych zasadach banki utworzone w Polsce w formie spółek akcyjnych, banki spółdzielcze oraz banki państwowe. Ustawa – Prawo bankowe określa te podmioty terminem „banki krajowe”.

Do 1 maja 2004 roku uczestnikami systemu były banki krajowe i oddziały banków zagranicznych, w tym państw członkowskich Unii Europejskiej. Od 1 maja 2004 roku do polskiego systemu gwarantowania nie należą oddziały banków mających siedzibę w państwie będącym członkiem Unii Europejskiej, a wykonujące czynności bankowe na terenie naszego kraju. Gwarancjami nie są też objęte wierzytelności wobec tych banków wynikające z usług świadczonych w Polsce transgranicznie – czyli bez otwierania własnych placówek. Wynika to z zasady obowiązującej w państwach Unii Europejskiej, zgodnie z którą gwarancje systemów państw macierzystych rozciągają się na ich oddziały działające w innych krajach Wspólnoty, w tym na czynności wykonywane w tych krajach bez otwierania własnych placówek. Jednocześnie ustawa o BFG przewiduje, że oddziały banków mających siedzibę w państwach członkowskich Unii wykonujące działalność w Polsce, w przypadkach gdy w państwach tych kwota środków gwarantowanych jest niższa niż obowiązująca w naszym kraju – mogą, w celu podwyższenia tej kwoty, przystępować do systemu funkcjonującego w Polsce.

W przypadku oddziałów banków utworzonych poza Unią Europejską, to są one obowiązane należeć do polskiego systemu gwarantowania z tym, że ustawa przewiduje zwolnienie takiego oddziału z uczestnictwa w naszym systemie, w przypadku gdy oddziały te są uczestnikami takiego systemu gwarantowania depozytów, który zapewnia gwarantowanie na poziomie co najmniej takim jak obowiązujący w Polsce. Można postawić pytanie, czy w aktualnej sytuacji nie należałoby rozważyć koncepcji poszerzenia grona uczestników polskiego systemu gwarantowania, zwłaszcza wobec podjęcia prac nad nową ustawą o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym.

Rozpatrując merytoryczne, organizacyjne i techniczne możliwości pełnienia przez Fundusz funkcji gwarancyjnej wobec uczestników innych segmentów sektora finansowego, takich jak np.:

- ❖ fundusze inwestycyjne,
- ❖ domy maklerskie,

❖ Spółdzielcze Kasy Oszczędnościowo-Kredytowe, można stwierdzić, że zarówno potencjał intelektualny, jak i wieloletnie doświadczenia pracowników BFG pozwalałyby na realizowanie takich zadań. Analizując jednak aktualnie obowiązujące przepisy regulujące ochronę uczestników funduszy inwestycyjnych, obowiązkowy system rekompensat dla inwestorów prowadzony przez Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych oraz ubezpieczenie oszczędności członków Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych do wysokości 22 500 euro, nie wydaje się obecnie możliwe wychodzenie z systemem gwarantowania przez BFG poza sektor bankowy. Nie można jednak wykluczyć w przyszłości zmian w tym zakresie, ale mogą one być wywołane bardziej działaniami Unii Europejskiej wynikającymi z rozwoju jednolitego rynku finansowego niż z inicjatywy instytucji działających w Polsce.

Poziom gwarancji

Analizując poziom gwarancji, należy podkreślić, że Polska konsekwentnie i w stosunkowo szybkim tempie osiągnęła minimalną wysokość wymaganą Dyrektywą Unii Europejskiej. Ścieżkę dojścia obrazuje poniższa tabela.

Rok	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Maksymalny poziom w ECU/EUR	3000	4000	5000	8000	11 000	15 000	18 000	22 500

Aktualnie obowiązujący limit gwarancyjny wynosi 22 500 euro, z czego:

- ❖ do równowartości w złotych 1000 euro wypłacana jest kwota odpowiadająca 100% środków gwarantowanych,
- ❖ a w zakresie przekraczającym równowartość w złotych kwoty 1000 euro – do równowartości 22 500 euro wypłacana jest kwota odpowiadająca 90% środków gwarantowanych.

Należności deponenta w stosunku do banku pochodzące z wszystkich tytułów prawnych przysługujących deponentowi w stosunku do upadłego banku są sumowane, a następnie kompensowane ze zobowiązaniami deponenta wobec banku.

Obecnie nie zachodzi potrzeba zwiększenia poziomu gwarancji. W przypadku polskiego systemu gwarantowania depozytów przeciętne saldo na rachunku klienta, które można utożsamiać z przeciętnym poziomem depozytów, wynosi ok. 1,5 tys. euro, a podniesienie poziomu gwarancji nie zmieniłoby faktycznej ochrony deponentów, którzy w większości utrzymują w bankach oszczędności o znacznie niższej wartości. Dodatkowym argumentem za utrzymaniem dotychczasowego poziomu gwarancji w przypadku Polski jest to, że minimalny poziom gwarancji określony Dyrektywą przekracza ok. 4-krotnie polski PKB per capita. Zasadne jest również niezno-

szenie współodpowiedzialności deponenta i utrzymanie mechanizmu koasekuracji, którego maksymalny poziom został określony w Dyrektywie w wysokości 10%.

Przedmiotowy zakres gwarancji

Gwarancjami Bankowego Funduszu Gwarancyjnego objęte są:

- ❖ środki pieniężne zgromadzone na imiennych rachunkach bankowych zarówno w złotych, jak i w walutach obcych,
- ❖ należności wynikające z innych czynności bankowych potwierdzone imiennymi dokumentami wystawionymi przez bank,
- ❖ kwoty, o których mowa w art. 55 ust. 1 oraz art. 56 ust. 1 ustawy Prawo bankowe, o ile stały się wymagalne przed dniem zawieszenia działalności banku (kwoty wydatkowane na koszty pogrzebu posiadacza rachunku oraz dyspozycje wkładem oszczędnościowym na wypadek śmierci).

Podmiotowy zakres gwarancji

Gwarancjami polskiego systemu gwarantowania objęte są depozyty:

- ❖ osób fizycznych,
 - ❖ osób prawnych,
 - ❖ jednostek organizacyjnych nie mających osobowości prawnej, o ile posiadają zdolność prawną,
 - ❖ szkolnych kas oszczędności,
 - ❖ pracowniczych kas zapomogowo-pożyczkowych,
- zgromadzone w banku na wszystkich rachunkach przez tego samego deponenta.

Zgodnie z dyrektywą unijną ustawodawstwo poszczególnych krajów wyłącza spod ochrony gwarancyjnej określone grupy depozytów (wymienione w art. 2, tj. depozyty dokonane przez inne instytucje kredytowe, w ich własnym imieniu i na ich własny rachunek; wszystkie instrumenty, które wchodziłyby w zakres pojęcia „środki własne” oraz depozyty związane z transakcjami prania brudnych pieniędzy), a inne kategorie zawarte w aneksie I (w liczbie 14) mogą, ale nie muszą być wyłączone. Wyłączenia fakultatywne obejmują:

1. Depozyty instytucji finansowych w rozumieniu art. 1 ust. 6 Dyrektywy 89/646/EWG;
2. Depozyty przedsiębiorstw ubezpieczeniowych;
3. Depozyty państwa oraz urzędów administracji centralnej;
4. Depozyty organów regionalnych i lokalnych;
5. Depozyty zbiorowych funduszy inwestycyjnych;
6. Depozyty funduszy rentowych i emerytalnych;

7. Depozyty członków rady administracyjnej, kierowników przedsiębiorstwa, wspólników osobiście odpowiedzialnych, osób posiadających co najmniej 5% kapitału instytucji kredytowej, osób, którym powierzono kontrolę dokumentów rachunkowych instytucji kredytowej, i deponentów, którym powierzono podobne funkcje w innych spółkach tej samej grupy przedsiębiorstw;
8. Depozyty bliskich krewnych oraz osób trzecich, które działają na rachunek deponentów;
9. Depozyty innych spółek tej samej grupy przedsiębiorstw;
10. Depozyty nieimienne;
11. Depozyty, do których deponent otrzymał na indywidualnej podstawie z instytucji kredytowej odsetki i inne korzyści finansowe, które przyczyniły się do pogorszenia sytuacji finansowej tej instytucji kredytowej;
12. Obligacje wydane przez instytucję kredytową i zobowiązania wynikające z przyjęć własnych weksli akceptowanych oraz weksli własnych;
13. Depozyty w walutach innych niż:
 - waluta jednego z państw członkowskich,
 - ECU/EURO;
14. Depozyty spółek, które są tak duże, że przewidziana możliwość sporządzania skróconego bilansu, zgodnie z przepisami art. 11 czwartej Dyrektywy Rady 78/660/EWG z 25 lipca 1978 roku opartej na art. 54 ust. 3 lit. g) umowy dotyczącej rocznego sprawozdania finansowego określonej formy prawnej spółek, nie jest brana pod uwagę.

W Polsce, zgodnie z katalogiem wyłączeń fakultatywnych spod gwarancji wyłączone są środki zgromadzone na rachunkach bankowych przez:

- ❖ Skarb Państwa,
- ❖ banki,
- ❖ podmioty działające na podstawie ustawy z 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi,
- ❖ podmioty działające na podstawie ustawy z 28 lipca 1990 r. – o działalności ubezpieczeniowej,
- ❖ podmioty działające na podstawie ustawy z 30 kwietnia 1993 r. – o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji,
- ❖ podmioty działające na podstawie ustawy z 27 maja 2004 r. – o funduszach inwestycyjnych,
- ❖ podmioty działające na podstawie ustawy z 28 sierpnia 1997 r. – o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych,
- ❖ jednostki nieuprawnione do sporządzania uproszczonego bilansu oraz rachunku zysków i strat,
- ❖ akcjonariusze banku posiadający w dniu zawieszenia działalności banku pakiet co najmniej 5% akcji,

- ❖ członkowie zarządu i rady nadzorczej banku oraz osoby pełniące funkcje dyrektorów i zastępców dyrektorów departamentów, a także dyrektorzy i zastępcy dyrektorów oddziałów.

Zdaniem Funduszu zakres wyłączeń zawartych w Dyrektywie oraz w aneksie I w zasadzie nie wymaga zmian, poza potrzebą poszerzenia aneksu o wyłączenie również konglomeratów finansowych.

System gwarantowania depozytów po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej

W końcu 2004 roku Komisja Europejska rozpoczęła prace studialne, które mają doprowadzić do nowelizacji prawa wspólnotowego, a w konsekwencji ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym. Zmiany te będą miały na celu uwzględnienie wszystkich kwestii związanych m.in. z działalnością transgraniczną banków, a tym samym rozwiązanie problemu gwarantowania depozytów w grupach ponadnarodowych. Komisja Europejska rozpoczęła prace nad tym zagadnieniem oraz przeglądem postanowień wynikających z Dyrektywy 94/19, powołując w tym celu specjalną grupę roboczą z udziałem m.in. przedstawicieli Polski, i zamierza w 2005 roku przedstawić projekt nowych uregulowań. Zakres dokonywanego przeglądu obejmuje następujące kwestie:

- ❖ poziomowi gwarancji,
- ❖ definicji depozytu,

	Kraj pochodzenia	Liczba notyfikacji
1.	Czechy	1
2.	Cypr	2
3.	Dania	2
4.	Holandia	2
5.	Węgry	2
6.	Włochy	2
7.	Francja	3
8.	Luksemburg	3
9.	Irlandia	5
10.	Niemcy	13
11.	Austria	14
12.	Wielka Brytania	21

- ❖ dopełnienia gwarancji (topping up),
- ❖ zasad finansowania systemów i związanych z tym zagadnień dotyczących stabilności i konkurencyjności,
- ❖ odpowiedzialności kraju macierzystego i goszczącego, wymianę informacji i procedury zarządzania kryzysowego.

W okresie, który minął od momentu wejścia Polski do Unii Europejskiej, 70 banków z krajów członkowskich złożyło w Komisji Nadzoru Bankowego notyfikacje o planach rozpoczęcia działalności transgranicznej w Polsce. Są to banki z następujących krajów (tabela).

Jednocześnie podjęły działalność oddziały banków zagranicznych z terenu Unii. Są to:

- ❖ Societe Generale S.A. Oddział w Polsce,
- ❖ Svenska Handelsbanken AB S.A. Oddział w Polsce,

- ❖ Sygma Banque Societe Anonyme (S.A.). Oddział w Polsce,
- ❖ Jyske Bank A/S S.A. Oddział w Polsce.

Pojawił się więc problem zapewnienia ochrony polskim deponentom będącym stroną w operacjach transgranicznych lub korzystającym z usług oddziałów banków zagranicznych. Dyrektywa 94/19 w art. 9 postanawia, iż każda instytucja kredytowa ma obowiązek dostarczenia swoim faktycznym, jak i potencjalnym deponentom informacji niezbędnych do zidentyfikowania systemu gwarantowania, do którego należy instytucja kredytowa wraz z oddziałami działającymi na obszarze Wspólnoty, oraz do podania warunków odszkodowania i wymogów formalnych związanych z jego otrzymaniem na prośbę klienta. Dyrektywa wskazuje także na zapewnienie przystępnej formy informacji w języku urzędowym państwa członkowskiego, w którym został utworzony oddział instytucji kredytowej. Informacja dla klientów powinna zawierać przepisy dotyczące systemu gwarantowania z wysokością i zakresem gwarancji. Wydaje się jednak, że wypełnienie obowiązków informacyjnych wobec klientów oddziałów banków zagranicznych tylko w pewnym stopniu eliminuje problemy wynikające z korzystania z usług tych banków. Wobec występowania istotnych różnic zarówno w zakresie podmiotowym, jak i przedmiotowym gwarancji, a także wysokości kwot gwarantowanych w poszczególnych krajach, zachodzi potrzeba pilnego uregulowania tych kwestii.

Kluczową sprawą wydaje się być edukacja społeczeństwa mająca na celu zwiększenie świadomości w zakresie przysługujących praw, jak i konsekwencji wynikających z braku ochrony ze strony polskiego systemu gwarantowania. Z tych względów niezbędne jest zunifikowanie zasad ochrony w krajach członkowskich Unii Europejskiej. Deponent powinien mieć pewność, że korzystając z usług w innych bankach, będzie miał zagwarantowany poziom gwarancji przynajmniej taki, jak w Polsce.

Do czasu zakończenia prac nad modyfikacją Dyrektywy 94/19 konieczne może się okazać wystąpienie Bankowego Funduszu Gwarancyjnego do instytucji gwarantujących depozyty krajów, których banki rozpoczną działalność w Polsce, z propozycją zawarcia stosownych porozumień regulujących zasady gwarantowania depozytów dla polskich deponentów korzystających z usług banków zagranicznych, zmierzającą do wykorzystania możliwości dopełnienia gwarancji.

Niezbędne jest, aby w pracach dotyczących dostosowania przepisów do zmieniających się warunków na europejskim rynku finansowym brali udział wszyscy regulatorzy i uczestnicy sieci bezpieczeństwa finansowego w celu ograniczenia ryzyka wystąpienia w Polsce sytuacji kryzysowych mogących skutkować utratą zaufania do systemu gwarantowania depozytów.

NARZĘDZIA I ZASADY UDZIELANIA POMOCY PRZEZ BFG (KIERUNKI POSZUKIWAŃ)*)

Dyskusja nt. przesłanek, warunków i form prowadzenia działalności pomocowej ma długoletnią historię. Dzisiaj można ją prowadzić o tyle łatwiej, że jest już nagromadzone doświadczenie z dziesięcioletniego okresu funkcjonowania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, istnieje znaczący dorobek naukowy, rozwija się międzynarodowa wymiana poglądów i doświadczeń.

Upływ czasu, jak i większy zakres posiadanej wiedzy i doświadczenia, pozwala zarazem na weryfikację pierwotnych założeń i sądów. Potrzebę taką wzmacnia jeszcze tempo przemian gospodarczych i społecznych wyznaczonych przez procesy globalizacji czy przystąpienie Polski do Unii Europejskiej z dniem 1 maja 2004 roku. Z punktu widzenia Bankowego Funduszu Gwarancyjnego i sektora bankowego w Polsce szczególne znaczenie ma szybki rozwój instytucji parabankowych, funduszy inwestycyjnych i różnych form pośrednictwa finansowego, swoboda prowadzenia działalności transgranicznej sprzyjająca procesom centralizacji struktur organizacyjnych i zarządzania. Dokonujący się w świecie rozwój rynków finansowych, liberalizacja przepływów kapitałowych wraz z zachodzącym postępem technologicznym sprzyjają z kolei umocnieniu roli i znaczenia kapitału spekulacyjnego w gospodarce, czego negatywnym rezultatem są powtarzające się kryzysy finansowe w różnych częściach świata. Zasięg wzajemnych powiązań realizowanych przepływów finansowych powoduje, że ofiarą kryzysów finansowych padają nawet kraje będące w dobrej kondycji gospodarczej i mające już doświadczenia z przepływami kapitału na dużą skalę w ramach tzw. „efektu zarażania się”¹⁾.

Świadomość rozwijających się zagrożeń kryzysowych skłania poszczególne państwa do budowy tzw. sieci bezpieczeństwa finansowego pozwalającej, dzięki współ-

*) Autor jest członkiem Zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Niniejszy artykuł przedstawia poglądy i opinię autora i nie wyraża oficjalnego stanowiska Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

¹⁾ W. Małecki, A. Sławiński, R. Piasecki, U. Żuławska, *Kryzysy walutowe*, PWN, Warszawa 2001, s. 17. Por. także: M. Bodo, K. Krajnyak, *Globalization in Historical Perspective. Capital Market Integration*, Rutgers University, World Economic Studies Division 1998, s. 116.

działaniu różnych kluczowych instytucji finansowych, na wcześniejszą identyfikację zagrożeń i lepszą koordynację działań stabilizacyjnych. W Polsce elementem tej sieci jest m.in. Bankowy Fundusz Gwarancyjny jako instytucja odpowiedzialna za bezpieczeństwo zgromadzonych w bankach depozytów gwarantowanych i pośrednio za stabilność sektora bankowego. Prowadzona przez BFG działalność pomocowa stanowi z kolei kluczowy element aktywnej roli Funduszu w wypełnianiu postawionych przed nim zadań.

W świetle zmian, jakie zachodzą na rynkach finansowych w ramach procesów globalizacji, europejskiej integracji jak też rozwoju polskiej gospodarki, zasadne staje się pytanie, czy i jak Bankowy Fundusz Gwarancyjny jest przygotowany na ryzyko wystąpienia kryzysu finansowego, na ile skutecznie jest w stanie chronić zgromadzone w bankach oszczędności ludności oraz zapobiegać upadłościom banków grożącym destabilizacją systemu bankowego. Ocena taka wymaga przeanalizowania zarówno zasad, jak i efektów udzielanej pomocy finansowej. Umocnienie bezpieczeństwa finansowego banków niesie za sobą również pytanie o granice tej ochrony, tak by nie osłabiać dyscypliny rynkowej i nie wyzwałać zjawiska moralnego hazardu.

I. ZASADY UDZIELANIA BANKOM POMOCY FINANSOWEJ

Działania interwencyjne Bankowego Funduszu Gwarancyjnego podejmowane są w sytuacji pojawienia się niebezpieczeństwa niewypłacalności w banku, identyfikowanego poprzez obniżenie współczynnika wypłacalności poniżej poziomu określonego w przepisach prawa bankowego z jednoczesnym powstaniem straty bilansowej²⁾. Pomoc Funduszu może być skierowana bezpośrednio do zagrożonego banku, w przypadku samodzielnej sanacji, lub do banku przejmującego, w przypadku gdy przejmuje on bądź przyłącza zagrożony bank. Pomoc finansowa Funduszu obejmuje również zakup udziałów lub akcji sanowanego banku przez banki zamierzające być jego nowymi właścicielami.

Warunkiem udzielenia pomocy przez BFG, zgodnie z art. 20 ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, jest:

- Uznanie przez Zarząd Funduszu wyników badania sprawozdania finansowego.
- Przedstawienie Zarządowi Funduszu pozytywnej opinii Komisji Nadzoru Bankowego o programie postępowania naprawczego lub o celowości przejęcia, połączenia się banków lub zakupu akcji (udziałów) innego banku.

²⁾ Uchwała nr 35/97 Rady Bankowego Funduszu Gwarancyjnego z dnia 20 listopada 1997 roku w sprawie określenia zasad, form, warunków i trybu udzielania pomocy finansowej podmiotom objętym obowiązkowym systemem gwarantowania środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych (ze zmianami).

Problemy i poglądy

- Wykazanie, że wysokość wnioskowanej kwoty pomocy nie jest wyższa od maksymalnej kwoty z tytułu gwarancji w banku, w którym wystąpiło niebezpieczeństwo niewypłacalności.
- Wykorzystanie dotychczasowych funduszy własnych banku na pokrycie strat.

Zgodnie z ustawą o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, pomoc finansowa Funduszu może być udostępniona w ramach katalogu instrumentów obejmującego:

- ❖ pożyczkę,
- ❖ gwarancję,
- ❖ poręczenie,
- ❖ nabycie wierzytelności banków.

Śród tych instrumentów zainteresowaniem restrukturyzowanych banków cieszyły się jedynie pożyczki udzielane na preferencyjnych warunkach.

Podjmując decyzję o udzieleniu pomocy finansowej, Fundusz kieruje się zasadą „niższego kosztu”, odnosząc ją do wysokości środków gwarantowanych zgromadzonych w banku, w którym powstało niebezpieczeństwo niewypłacalności.

Zgodnie z uchwałą nr 35/97 Rady BFG, Fundusz może odmówić udzielenia pomocy finansowej, jeżeli w jego ocenie:

- ❶ połączenie lub przejęcie banku nie zapewni realizacji programu łączeniowego lub programu restrukturyzacji,
- ❷ pomoc finansowa na usunięcie niebezpieczeństwa niewypłacalności nie przyniesie pożądanej poprawy sytuacji ekonomiczno-finansowej banku występującego o pomoc,
- ❸ założone w programie postępowania naprawczego, łączeniowym lub restrukturyzacji wskaźniki relacji kosztów działania do wyniku działalności bankowej lub udziału dochodów z pomocy zewnętrznej w wyniku finansowym brutto nie będą wynikały z ponoszonych przez bank uzasadnionych kosztów działania,
- ❹ udzielenie pomocy nastąpiłoby z naruszeniem zasady „niższego kosztu”.

II. EFEKTY UDZIELONEJ POMOCY FINANSOWEJ

Od początku działalności Bankowy Fundusz Gwarancyjny udzielił pomocy finansowej w postaci 98 pożyczek skierowanych do 83 banków, w łącznej kwocie 3.711,20 mln zł. Zaangażowanie Funduszu w działalność pomocową pokazuje tabela nr 1.

Jak przedstawia tabela 1, dzięki podejmowanym przez Fundusz działaniom pomocowym, chronione były nie tylko depozyty gwarantowane w bankach, ale również poważne kwoty depozytów, które w przypadku ewentualnej upadłości banku byłyby najprawdopodobniej stracone. Zwraca przy tym uwagę bardzo duże zróżnicowanie proporcji depozytów gwarantowanych i nie gwarantowanych w bankach, którym udzielona została pomoc Funduszu. Powołanie w 1995 r. Bankowego Funduszu Gwa-

Bezpieczny Bank

Tabela 1

Rok	Liczba udzielonych pożyczek	Kwota pożyczek udzielonych przez BFG (w mln zł)	Wysokość środków gwarantowanych w bankach (w mln zł)	Różnica między kwotą środków gwarantowanych a kwotą udzielonej pomocy (w mln zł)	Wysokość depozytów nie objętych gwarancjami BFG (w mln zł)
1996	9	129,20	162,30	33,10	282,30
1997	28	343,70	1297,20	953,50	828,20
1998	17	219,10	8228,80*	8009,70	2783,50
1999	11	284,10	1343,80	1059,70	1399,90
2000	6	205,30	305,10	99,80	265,30
2001	6	749,00	49 275,80**	48 526,80	11 170,79
2002	5	132,80	166,70	33,90	62,20
2003	14	751,00	752,10	1,10	121,54
2004	1	450,00	559,10	109,10	3670,90
2005	1	447,00	452,10	5,10	178,41
Razem	98	3711,20	62 543,00	58 831,80	20 763,04

* obejmuje depozyty BGŻ SA w kwocie 7.794,00 mln zł

** obejmuje depozyty PKO BP w kwocie 48.920,32 mln zł

Źródło: dane BFG.

rancyjnego zbiegło się w czasie z nasileniem procesu upadłości banków. Ich liczba w 1995 r. wynosiła 60 (w tym 50 upadłości w okresie funkcjonowania Funduszu), a w 1996 r. – 31 banków. Rozwinięcie działań pomocowych Funduszu zaowocowało już w 1997 r. radykalnym ograniczeniem liczby upadłości do 6 banków i 4 w 1998 r. W kolejnych latach odnotowano po jednym przypadku upadłości. Na szczególne podkreślenie zasługuje fakt, że po 2001 r. nie upadł w Polsce już żaden bank³⁾. Strukturę udzielonych przez Fundusz pożyczek prezentuje tabela nr 2.

W ciągu 10 lat funkcjonowania pożyczki udzielone przez BFG z funduszu pomocowego wartościowo w 92,4% skierowane były do sektora banków komercyjnych, a w 7,6% do banków spółdzielczych. Wskazuje to na dużą zbieżność tak ukształtowanych proporcji zarówno z udziałem obu grup bankowych w aktywach sektora bankowego w Polsce, jak i ze struktur ich udziału we wpłatach na fundusz pomocowy

³⁾ *Systemy gwarantowania depozytów w Polsce i na świecie – Dziesięć lat Bankowego Funduszu Gwarancyjnego*, BFG, PWE, Warszawa 2005, s. 96–99.

Problemy i poglądy

Tabela 2

Cel pomocy	Liczba pożyczek	Wartość pożyczek (w mln zł)
Samodzielna sanacja, w tym:	40	2 249,00
● banki komercyjne	11	2 066,00
● banki spółdzielcze	29	183,00
Procesy konsolidacyjne, w tym:	45	1 227,20
● przejęcia banków spółdzielczych przez inne banki spółdzielcze	25	100,80
● przejęcia banków spółdzielczych przez banki komercyjne	13	144,50
● przejęcia banków komercyjnych przez inne banki komercyjne	7	981,90
Zakup akcji banków komercyjnych	13	235,00

Źródło: dane BFG.

BFG. Tabela nr 2 potwierdza zarazem dużą rolę samodzielnej sanacji banków. Podkreślenia jednak wymaga, że poza jednym bankiem samodzielna sanacja wszystkich pozostałych banków komercyjnych wiązała się z wejściem nowego akcjonariusza.

Podejmowane przez Fundusz działania sanacyjne wiążą się zarazem z coraz większym zaangażowaniem środków finansowych. O ile średnia wartość pożyczek na samodzielną sanację banków komercyjnych do 2000 r. nie przekraczała 80 mln zł (najwyższa kwota pożyczki wynosiła 105 mln zł), to w kolejnych latach wyniosła: 340 mln zł w 2001 r., 275 mln zł w 2003 r. i 450 mln zł w 2004 r.⁴⁾ Wzrost ten wskazuje na rosnącą skalę wysiłku finansowego Bankowego Funduszu Gwarancyjnego przy działaniach interwencyjnych w sektorze bankowym w Polsce.

W praktyce też, pomimo możliwości skorzystania przez banki z kilku różnych form pomocy finansowej, w dotychczasowej działalności BFG pożyczka była jedyną wykorzystywaną formą pomocy. Niski poziom stóp procentowych obniża jednak efektywność stosowania tego instrumentu. Brak zainteresowania gwarancjami i poręczeniami Funduszu spowodowany był, jak się wydaje, koniecznością zaciągnięcia zobowiązań na warunkach rynkowych w sytuacji dostępności środków pożyczkowych udzielanych na zasadach preferencyjnych. Ograniczenie możliwości nabycia wierzytelności banków będących w stanie niebezpieczeństwa niewypłacalności jedynie do wierzytelności niezagrożonych powoduje też, że banki nie są zainteresowane tą formą pomocy. Skorzystanie z niej mogłoby znacząco pogorszyć jakość portfela kredytowego.

⁴⁾ W 2002 roku nie udzielono pożyczki na samodzielną sanację banku komercyjnego.

III. PROPONOWANE KIERUNKI ZMIAN W ZAKRESIE DZIAŁALNOŚCI POMOCOWEJ

1. Rozszerzenie instrumentarium służącego działalności pomocowej

Brak zainteresowania pomocą finansową w formie gwarancji i poręczeń oraz wykupem wierzytelności, a także zmniejszająca się efektywność udzielanych przez fundusz pożyczek w związku z obniżaniem się rentowności instrumentów finansowych, w których lokowane są środki pomocowe, rodzi konieczność poszukiwania nowych rozwiązań. Celem ich powinno być maksymalne zwiększenie skuteczności działań o charakterze pomocowym, przy jednoczesnym zminimalizowaniu wielkości środków przeznaczanych na ten cel. Wymagać to może zmiany nastawienia Funduszu do sanowanych banków. Dotychczasowa rola, polegająca na przekazaniu środków restrukturyzowanym bankom w połączeniu z monitoringiem i kontrolą prawidłowości wykorzystania pożyczki, powinna zostać uzupełniona bardziej aktywnym, bezpośrednim uczestnictwem w procesie usuwania niebezpieczeństwa niewypłacalności. Wiąże się to także z potrzebą poszerzenia, jak też modyfikacji obecnie stosowanych instrumentów pomocowych.

Powinny one obejmować w szczególności:

- ❖ pożyczki,
- ❖ gwarancje i poręczenia,
- ❖ zaangażowanie kapitałowe Funduszu poprzez zakup akcji lub udziałów banku,
- ❖ pożyczki podporządkowane,
- ❖ objęcie emisji dłużnych papierów wartościowych emitowanych przez bank,
- ❖ warranty subskrypcyjne.

Pożyczki

Udzielane dotychczas bankom pożyczki powinny zostać utrzymane jako jedna z możliwych form pomocy. Beneficjentami jej mogłyby być zarówno banki komercyjne, jak i spółdzielcze. Celowe jest pozostawienie preferencyjnych warunków ich udzielania, kompetencje do ich szczegółowego określenia powinny jednak pozostawać w gestii Rady BFG.

Do rozważenia pozostaje możliwość udzielania pożyczek na samodzielną sanację. Wydaje się, iż z uwagi na realne zagrożenie stosowania polityki „moralnego hazardu” ze strony potencjalnych pożyczkobiorców, celowe byłoby wprowadzenie szczególnych warunków udzielania pożyczek na ten cel. Uzasadnione byłoby przede wszystkim wzmocnienie konsekwencji, jakie ponoszą dotychczasowi właściciele podmiotu objętego obowiązkowym systemem gwarantowania – odpowiedzialni za jego złą sytuację ekonomiczno-finansową. Możliwe i pożądane wydaje się wprowadzenie zasady, zgodnie z którą pożyczka na samodzielną sanację (w odniesieniu do banków ko-

mercyjnych) udzielana byłaby jedynie w przypadku wejścia nowego akcjonariusza o ugruntowanej pozycji rynkowej, będącego swoistym gwarantem nowej jakości w zarządzaniu bankiem.

Gwarancje i poręczenia

Mimo dotychczasowego braku zainteresowania tymi formami pomocy, celowe jest ich utrzymanie w katalogu dostępnych środków pomocowych, ponieważ umożliwiają one zaangażowanie Funduszu w przypadku wyrażenia zainteresowania sanacją banku przez podmiot trzeci, przy uzyskaniu zabezpieczenia ze strony BFG. Gwarancje i poręczenia są formą pomocy pozwalającą na udział Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w procesie sanacji banku, w którym wystąpiło niebezpieczeństwo niewypłacalności, bez konieczności bezpośredniego angażowania środków finansowych. We wczesnym etapie pojawienia się niebezpieczeństwa niewypłacalności i interwencji Funduszu już sam fakt zaangażowania BFG w proces sanacji w postaci gwarancji bądź poręczenia za sanowany bank, udzielonego na warunkach mniej lub bardziej preferencyjnych, może mu przywrócić osłabione zaufanie rynkowe i pomóc w podźwignięciu się o własnych siłach.

Zaangażowanie kapitałowe Funduszu poprzez zakup akcji lub udziałów banku

W ramach działalności pomocowej Fundusz mógłby nabywać akcje banków znajdujących się w stanie niebezpieczeństwa niewypłacalności, o ile działanie takie przewidziane zostało w zaakceptowanym przez Komisję Nadzoru Bankowego programie postępowania naprawczego. Aby zapewnić maksymalną efektywność tej formy pomocy, BFG powinien nabywać pakiet akcji umożliwiający podjęcie uchwał w sprawie m.in.: zmian statutu banku, umorzenia akcji, zbycia przedsiębiorstwa bankowego (art. 415 ksh). Korzystając z posiadanych uprawnień właścicielskich, Fundusz mógłby doprowadzić do zmiany dotychczasowego zarządu banku. Istotną zaletą proponowanego rozwiązania, poza zwiększeniem kapitałów banku, jest możliwość bezpośredniego wpływu na zarządzanie bankiem, ze szczególnym uwzględnieniem kontroli procesów restrukturyzacji.

Celem prowadzonych działań restrukturyzacyjnych w ramach tej formy pomocy byłoby usunięcie niebezpieczeństwa niewypłacalności i przygotowanie banku do sprzedaży w możliwie jak najkrótszym czasie. Akcje banku powinny zostać zbyte przez Fundusz przed upływem maksymalnie dwóch lat od daty ich nabycia. W szczególnie uzasadnionych przypadkach termin ten mógłby zostać wydłużony do trzech lat. W przypadku braku możliwości zbycia akcji, należałoby rozważyć możliwość ich umorzenia.

Proponowana forma pomocy może jednak budzić wątpliwości ze strony innych uczestników rynku finansowego. Aktywny udział Funduszu w instytucji o charakte-

rze komercyjnym rodzic może zarzuty o naruszanie zasad konkurencji poprzez wykorzystywanie wiedzy niedostępnej dla innych podmiotów. Ponadto konflikt interesów może powodować prowadzenie równoległe kilku procesów sanacyjnych. Stąd też wykorzystanie tego instrumentu pomocowego winno być jedynie incydentalne i realizowane w połączeniu z programem restrukturyzacji.

W przypadku banków spółdzielczych udział BFG polegałby na nabyciu udziałów. Z uwagi jednak na wymogi prawa spółdzielczego przesadzające o tym, że niezależnie od liczby posiadanych udziałów Funduszowi przysługiwałby jeden głos na zebraniu przedstawicieli, nadzór nad bankiem powinien być realizowany obligatoryjnie poprzez ustanowienie BFG kuratorem, bądź przy większym zaangażowaniu Funduszu poprzez zarząd komisaryczny.

Pożyczki podporządkowane

W ramach działalności pomocowej Fundusz mógłby udzielać zagrożonym bankom pożyczek podporządkowanych, które zgodnie z art. 127 ust. 3 pkt 2 lit. b ustawy Prawo bankowe mogą być zaliczone – za zgodą Komisji Nadzoru Bankowego – do funduszy własnych. Dzięki temu instrumentowi następuje natychmiastowe zwiększenie funduszy własnych, a tym samym szybka poprawa norm ostrożnościowych (współczynnika wypłacalności, współczynnika koncentracji) już w początkowej fazie realizacji programu.

Stosowanie tej formy pomocy jest szczególnie korzystne dla banku, jeżeli przewidywany okres pomocy BFG przekracza 5 lat. W myśl bowiem obowiązujących przepisów kwota zobowiązań podporządkowanych jest pomniejszana na koniec każdego roku w ciągu ostatnich 5 lat trwania umowy o 20%.

Z uwagi na natychmiastowy efekt udzielenia pożyczki podporządkowanej i zaliczenia jej do funduszy własnych stosowanie preferencyjnych warunków oprocentowania nie powinno mieć miejsca.

Objęcie emisji papierów wartościowych banku (obligacji, warrantów subskrypcyjnych)

Kolejnym możliwym do wykorzystania instrumentem pomocy finansowej jest obejmowanie emisji innych niż akcje papierów wartościowych emitowanych przez bank, w szczególności obligacji. Wykorzystując tę formę pomocy, Fundusz, poza świadczeniami w postaci odsetek od obligacji, mógłby uzyskać dodatkowe prawa, jak:

- ❖ prawo do udziału w zyskach banku,
- ❖ możliwość zamiany na akcje banku (w przypadku obligacji zamiennych bądź warrantów subskrypcyjnych).

Nie bez znaczenia jest towarzysząca tego rodzaju instrumentom możliwość obrotu wtórnego posiadanych przez Fundusz aktywów, pozwalająca na ewentualne zwiększenie płynności.

Ponadto, zgodnie z art. 127 ust. 3 pkt 2 lit. d ustawy Prawo bankowe, zobowiązania z tytułu papierów wartościowych o nieokreślonym terminie wymagalności oraz inne instrumenty o podobnym charakterze mogą być, pod pewnymi warunkami, zaliczone do funduszy własnych banku, za zgodą Komisji Nadzoru Bankowego. Wskutek tego efekty związane z tą formą pomocy mogą być zbliżone do efektów uzyskiwanych w przypadku pożyczek podporządkowanych.

Fundusz mógłby nabywać papiery wartościowe emitowane zarówno przez bank znajdujący się w stanie niebezpieczeństwa niewypłacalności, jak i przez bank przejmujący oraz taki, który połączył się z zagrożonym podmiotem. Papiery te powinny dawać prawo wyłącznie do świadczeń pieniężnych lub do nabycia akcji banku oraz zawierać zobowiązanie emitenta do wykorzystania środków pozyskanych z tytułu ich sprzedaży w celu usunięcia niebezpieczeństwa niewypłacalności, lub ograniczenia negatywnych skutków finansowych związanych z przejściem zagrożonego banku lub połączeniem się z nim.

2. Zmiana kryteriów identyfikacji niebezpieczeństwa niewypłacalności

Art. 4 ust. 2 pkt 1 i 1a ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym wprowadza pojęcie niebezpieczeństwa niewypłacalności, jako przesłanki udzielenia pomocy finansowej. Pojęcie to nie zostało jednak wprost zdefiniowane w obowiązujących przepisach prawnych, aczkolwiek pojawia się ono również w ustawie Prawo bankowe. Zgodnie z art. 142 ust. 1 ustawy Prawo bankowe, powstanie niebezpieczeństwa niewypłacalności jest jedną z przesłanek sporządzenia przez bank programu postępowania naprawczego. Niemniej jednak brak precyzyjnej definicji pojęcia, którym posługuje się zarówno ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, jak i Prawo bankowe, rodzi istotne problemy interpretacyjne. W szczególności nie rozwiewają one wątpliwości, w jakim momencie bank należy traktować jako znajdujący się w stanie niebezpieczeństwa niewypłacalności oraz jakie przesłanki powinny być spełnione, aby ziścił się warunek udzielenia pomocy finansowej.

Zdobyte na przestrzeni kilku lat działalności pomocowej BFG doświadczenia pozwoliły na sformułowanie definicji stanu niebezpieczeństwa niewypłacalności, która znalazła wyraz w nowelizacji uchwały nr 35/97 Rady Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, dokonanej w czerwcu 2002 r. Zgodnie z określonymi w niej przesłankami stan niebezpieczeństwa niewypłacalności występuje, jeżeli współczynnik wypłacalności osiąga wartość na poziomie niższym od wymogów określonych w odrębnych przepisach oraz w banku powstała strata bilansowa. Jednoczesne spełnienie dwóch wyżej wymienionych warunków przesądza o możliwości podjęcia przez Fundusz działań zmierzających do udzielenia bankowi pomocy finansowej.

Podejście takie, jakkolwiek pozwala na stosunkowo prostą i szybką kwalifikację banku do udzielenia ewentualnej pomocy, ma też pewne wady, które utrudniają jej

udzielenie w przypadku podjęcia przez bank działań naprawczych przed udzieleniem pomocy finansowej Funduszu. Ewentualne wcześniejsze dokapitalizowanie banku może spowodować podniesienie współczynnika powyżej minimalnych wartości wynikających z przepisów prawa, a tym samym ustanie przesłanki do udzielenia pomocy, pomimo występowania straty. Ponadto obniżenie się współczynnika wypłacalności poniżej minimum przewidzianego w przepisach świadczyć będzie raczej już o wystąpieniu stanu niewypłacalności, nie zaś o niebezpieczeństwie jego wystąpienia. Takie zdefiniowanie niebezpieczeństwa niewypłacalności eliminuje zatem możliwość szybkiego reagowania Funduszu na pogarszanie się sytuacji ekonomiczno-finansowej banku, a tym samym możliwość sanacji przy niższych kosztach.

W zaistniałych warunkach pożądanym byłoby podjęcie próby identyfikacji co najmniej dwóch lub więcej stopni ryzyka wystąpienia stanu niebezpieczeństwa niewypłacalności. Przykładowo, obecnie identyfikowany stan „niebezpieczeństwa niewypłacalności” banku mógłby być poprzedzony stanem „utruty zaufania rynkowego”. Egzemplifikacją jego byłoby wystąpienie, przez dwa kolejne okresy rozrachunkowe, straty bilansowej, bądź brak niezabezpieczonych limitów transakcyjnych na międzybankowym rynku pieniężnym. Niewykluczone, że w takiej sytuacji sam fakt zaangażowania BFG w postaci np. udzielenia samej tylko gwarancji na zobowiązania danego banku oraz akceptacji i kontroli przez Fundusz programu jego restrukturyzacji pomógłby mu przywrócić utracone zaufanie deponentów i wejść na ścieżkę stabilnego rozwoju.

3. Wzmocnienie wymogów odpowiedzialności właścicielskiej i zarządczej

Zgodnie z ustawą o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym działalność pomocowa BFG służyć powinna przede wszystkim ochronie zgromadzonych w bankach depozytów ludności. Jej beneficjentami, zwłaszcza w przypadku samodzielnej sanacji, w różnej mierze stają się również właściciele dofinansowanego przez Fundusz banku. Odseparowanie, w ramach działalności pomocowej, działań służących ochronie depozytów i stabilności systemu bankowego od ochrony interesów właścicielskich zagrożonych banków jest więc jednym z najważniejszych zadań Funduszu. Drogą ku temu mogłoby być działanie zmierzające do podwyższenia kapitału zakładowego spółki z równoczesnym osłabieniem pozycji dotychczasowych właścicieli. Celowi temu mogłaby służyć instytucja warunkowego podwyższenia kapitału zakładowego w powiązaniu z emisją warrantów subskrypcyjnych (art. 448 Kodeksu Spółek Handlowych w związku z art. 453 § 2 ksh). W myśl art. 448 § 1 ksh walne zgromadzenie może uchwalić podwyższenie kapitału zakładowego z zastrzeżeniem, że osoby, którym przyznano prawo do objęcia akcji, wykonują je na warunkach określonych w uchwale. Zgodnie z § 2 pkt 3 wymienionego artykułu, uchwała o warunkowym podwyższeniu może zostać powzięta w celu przyznania praw do objęcia akcji przez posiadaczy

warrantów subskrypcyjnych. Warranty subskrypcyjne mogą być emitowane na podstawie art. 453 § 2 ksh w celu podwyższenia kapitału zakładowego spółki. Są one papierami wartościowymi imiennymi lub na okaziciela, uprawniającymi ich posiadacza do zapisu lub objęcia akcji z wyłączeniem prawa poboru. Zobowiązanie do emisji warrantów subskrypcyjnych, a w konsekwencji do przeprowadzenia nowej emisji akcji mogłoby zostać wprowadzone do umowy o udzielenie pomocy finansowej. Należy również zwrócić uwagę, iż termin przeprowadzenia nowej emisji akcji mógłby zostać określony w umowie pożyczki, z uwzględnieniem zasady, że termin wykonywania praw z warrantów może sięgać nawet 10 lat. Istotnym zagrożeniem dla powodzenia proponowanej operacji byłby brak zainteresowania warrantami przez potencjalnych nowych inwestorów.

Wykorzystywanie warrantów subskrypcyjnych nie może przekreślać przy tym zasady, zgodnie z którą warunkiem udzielenia pomocy jest przeznaczenie dotychczasowych funduszy własnych na pokrycie straty. W ramach tego przepisu należy wymagać, aby na pokrycie straty banku przeznaczane były także środki pochodzące z kapitału zakładowego banku, uzyskane na skutek obniżenia wartości dotychczasowych akcji. Utrzymanie wymaganego poziomu kapitału byłoby możliwe dzięki nowej emisji akcji skierowanej do nowych inwestorów lub, o ile w konkretnym przypadku rozwiązanie takie będzie uzasadnione, do dotychczasowych właścicieli. Odpowiedzialność właścicielską wzmacniałby obowiązek znacznego udziału własnego w kosztach restrukturyzacji banku.

Zgodnie z aktualnym brzmieniem § 3 ust. 3 załącznika nr 1 do Uchwały nr 35/97 Rady BFG, dochód uzyskany z pomocy finansowej Funduszu powinien stanowić wsparcie finansowe dla działań mających na celu usunięcie niebezpieczeństwa niewypłacalności. Na gruncie dotychczasowych doświadczeń należy uznać, iż zapis ten jest zbyt ogólnikowy i nie daje pełnego obrazu oczekiwań Funduszu wobec banku objętego postępowaniem naprawczym. Uzasadnione byłoby więc położenie nacisku na fakt, że pomoc BFG stanowi „uzupełniające wsparcie finansowe” dla banku. Stąd potrzebne jest zamieszczenie w uchwale Rady zapisu dotyczącego nałożenia na bank obowiązków znaczącej partycypacji w kosztach związanych z restrukturyzacją, np. poprzez windykację czy sprzedaż zbędnych składników majątku.

Mając na względzie udział dotychczasowych właścicieli w dążeniu do usunięcia niebezpieczeństwa niewypłacalności, uzasadnione jest również wprowadzenie całkowitego zakazu wypłaty dywidendy i obowiązku przeznaczania nadwyżki bilansowej (zysku) na zwiększenie funduszy własnych banku, w przypadku udzielenia pomocy finansowej na samodzielną sanację. Byłoby to zbieżne z art. 142 ust. 4 ustawy Prawo bankowe, w myśl którego, bank realizujący program postępowania naprawczego zobowiązany jest przeznaczać zysk w pierwszej kolejności na pokrycie strat, a następnie na zwiększenie funduszy własnych.

Obecnie, zgodnie z § 8 załącznika nr 1 do wyżej wymienionej Uchwały Rady, decyzja w tej sprawie ma charakter fakultatywny. Doświadczenie płynące z kryzysów finansowych w poszczególnych bankach pokazuje, że główną przyczyną zaist-

niałych problemów jest nieumiejętne zarządzanie. Właściwy dobór kadry zarządzającej staje się więc kluczowym warunkiem powodzenia programu restrukturyzacji. Efektywne zarządzanie może także przyspieszyć realizację programów naprawczych, obniżając tym samym ponoszone przez Fundusz, a pośrednio także przez sektor bankowy, koszty. Tak więc w sytuacji zaangażowania BFG w działania pomocowe pozytywna weryfikacja przez Fundusz kwalifikacji zarządczych kadry kierowniczej (Zarządu) winna być jednym z podstawowych wymogów udzielenia pomocy finansowej.

Projektowanie działalności pomocowej nie może abstrahować od jej wpływu na stosunki konkurencji w sektorze. Udzielenie pomocy finansowej na wieloletnie okresy czy ewentualne dokapitalizowanie banku może znacząco poprawić pozycję konkurencyjną danego banku, niejako na koszt całego sektora bankowego. Bardzo trudno jest w takiej sytuacji uniknąć moralnego hazardu, zwłaszcza w sytuacji sanacji większych banków. Stąd celowe wydaje się być wprowadzenie rozwiązań, w których Fundusz mógłby warunkować udzielenie pomocy od spełnienia wymogów redukujących potencjał konkurencyjny sanowanego banku. Rozwiązanie takie zastosowano np. we Francji w połowie lat 90., gdzie Komisja Unii Europejskiej wyraziła zgodę na pomoc rządową dla Credit Lyonnais pod warunkiem zmniejszenia jego obecności za granicą o co najmniej 35%⁵⁾.

Przedstawione potencjalne kierunki zmian w działalności pomocowej Bankowego Funduszu Gwarancyjnego nie wyczerpują katalogu możliwych rozwiązań. Ich zasięg i skala nie powinna wykraczać jednak poza logikę zmian ewolucyjnych. BFG – jako jeden z filarów sieci bezpieczeństwa finansowego – nie powinien być sam postrzegany jako źródło niestabilności spowodowanej przez daleko idące zmiany regulacyjne.

⁵⁾ E. Kostro, *Pomoc publiczna dla banków wg regulacji unijnych i krajowych*, Bezpieczny Bank nr 1, 2004, s. 71.

BANKOWY FUNDUSZ GWARANCYJNY – POTRZEBY EWOLUCJI DZIAŁALNOŚCI GWARANCYJNEJ I POMOCOWEJ W ŚWIETLE DOŚWIADCZEŃ OSTATNICH LAT^{*)}

Dziesiąta rocznica działania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego skłania do refleksji na temat zakresu działalności tej instytucji i pożądaných kierunków modyfikacji form aktywności systemu gwarantowania depozytów w Polsce. Nie ulega wątpliwości, że środowisko bankowe także wielokrotnie wcześniej wyrażało liczne poglądy i postulaty dotyczące potrzebnych kierunków zmian funkcjonowania BFG. Niektóre z tych propozycji zostały zrealizowane już w minionych latach, innym trudno jest zyskać akceptację pozostałych partnerów uczestniczących w pracach Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

Przedmiotem drugiego seminarium będącego forum dyskusji nad pożądanymi kierunkami zmian ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym lub kształtem nowej ustawy jest działalność gwarancyjna i pomocowa. Następne seminarium ma być poświęcone kwestii zasad finansowania działalności BFG. Zaproponowany przez organizatorów podział tematów tych spotkań wydaje się utrudniać lub też... ułatwiać dyskusję na temat zadań Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

Z jednej strony trudno mówić odpowiedzialnie o jakimkolwiek przedsięwzięciu, jeśli równocześnie nie dyskutuje się problemu zasad sfinansowania najlepszego choćby projektu. Taka sama logika musi odnosić się do działania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Trzeba mieć świadomość, że przedstawienie każdej propozycji rozszerzenia zakresu działania BFG będzie oznaczać pytanie o źródło finansowania tych zadań. I wówczas biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia, można stwierdzić, że ciężar ten poniosą banki – okresowo także Narodowy Bank Polski. Oba wymienione rodzaje podmiotów nie są skłonne do przekazywania nadmiernych środ-

^{*)} Autor artykułu jest dyrektorem w Związku Banków Polskich.

ków finansowych do dyspozycji BFG, stąd też bardziej trzeba mówić w tym kontekście o modyfikacji aktualnych zadań gwarancyjnych i pomocowych BFG niż o ich rozszerzaniu.

Z drugiej strony dyskusja na temat zakresu działania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego bez kontekstu poszukiwania źródeł finansowania tej aktywności pozwala na bardziej swobodną dyskusję na temat idealnego kształtu systemu gwarantowania depozytów jako jednego z kluczowych elementów sieci bezpieczeństwa finansowego.

W Polsce – wzorem niektórych innych krajów – od początku funkcjonowania systemu gwarantowania depozytów przyjęto założenie, że Bankowy Fundusz Gwarancyjny ma pełnić dwie podstawowe funkcje: gwarancyjną i pomocową. Mimo iż są to zadania w pewnym stopniu komplementarne, to z racji swojej specyfiki wymagają one generalnie odrębnej analizy.

Działalność gwarancyjna jest najważniejszym rodzajem działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Realizacja tego zadania była przyczyną powołania tej instytucji do życia i kwestia gwarantowania depozytów jest stosunkowo precyzyjnie uregulowana w Dyrektywie Unii Europejskiej w sprawie gwarantowania depozytów. Działalność gwarancyjna nie była też nigdy przedmiotem krytyki ze strony środowiska bankowego. Zwracano uwagę, że realizacja tej funkcji służy podniesieniu bezpieczeństwa i stabilności całego sektora bankowego. Mimo iż sposób finansowania tej działalności polega na ponoszeniu finansowego ciężaru wypłaty kwot gwarantowanych depozytów przez banki dobrze zarządzane, a wypłata środków trafia do klientów banków źle zarządzanych, sektor bankowy uznaje istotne korzyści istnienia systemu gwarantowania depozytów, zwłaszcza w postaci zmniejszenia ryzyka wystąpienia sytuacji „domina” – przenoszenia się trudności finansowych na banki będące w dobrej kondycji ekonomicznej.

Szczegółowe zasady gwarantowania depozytów stosowane w Polsce należy uznać za prawidłowe. W tym obszarze zakres dopuszczalnych zmian regulacyjnych jest ograniczony. Wynika to z treści Dyrektywy Unii Europejskiej, która reguluje chociażby zakres podmiotowy osób wyłączonych z prawa do gwarantowania depozytów czy też minimalną kwotę gwarantowanych depozytów. W zakresie pozostawionym do decyzji ustawodawcy krajowego nie budzą zastrzeżeń tak fundamentalne kwestie, jak wysokość kwoty gwarantowanych depozytów, udział własny deponenta w stratach powstałych w wyniku upadłości banku, dodatkowe wyłączenia podmiotowe z systemu gwarantowania depozytów, objęcie gwarancjami depozytów złożonych w różnych walutach, kumulowanie wszystkich środków klienta w danym banku i na tej podstawie ustalanie maksymalnej kwoty wypłaconych sum gwarantowanych. Większość tych rozwiązań została ustanowiona w taki sposób, że koszty wypłaty depozytów w przypadku ogłoszenia upadłości banku są możliwie najniższe dla pozostałych banków, a jednocześnie deponent ma pełną ochronę depozytów przewidzianą w Dy-

rektywie UE. Przepisy polskiej ustawy zmuszają też polskich posiadaczy wolnych środków pieniężnych do zastanowienia się nad najbardziej bezpiecznym sposobem lokowania ich w bankach, gdyż zakres gwarancji BFG jest ograniczony.

W zakresie gwarantowania depozytów dwie kwestie wydawały się budzić kontrowersje w środowisku bankowym w ostatnich latach (przy konsekwentnym pomijaniu kwestii sposobu finansowania tej działalności): gwarantowanie depozytów banków spółdzielczych gromadzonych na mocy ustawy na rachunku w banku zrzeszającym i kwestia traktowania oddziałów banków zagranicznych i oddziałów instytucji kredytowych działających w Polsce.

Kwestia bezpieczeństwa depozytów banków spółdzielczych obligatoryjnie lokowanych we własnym banku zrzeszającym pojawiła się po nagłym zakończeniu działalności przez jeden z mniejszych banków zrzeszających. Wówczas okazało się, że co najmniej kilkanaście banków spółdzielczych poniosłoby dotkliwe straty z tytułu braku gwarancji BFG dla tego typu depozytów, gdyby została ogłoszona upadłość banku zrzeszającego. Przypadek ten wywołał bardzo żywą dyskusję na temat zasadności objęcia gwarancjami BFG depozytów banków spółdzielczych. Po zmianach, jakie zaszły w bankowości spółdzielczej, w tym pozostaniu na rynku tylko trzech, ale znacznie silniejszych, banków zrzeszających, uznano, że kwestia bezpieczeństwa środków banków spółdzielczych musi być rozstrzygnięta w inny sposób, w tym przez wzmocnienie nadzoru właścicielskiego banków spółdzielczych nad bankiem zrzeszającym, przez ewentualne dodatkowe ubezpieczenie depozytów banków spółdzielczych na warunkach rynkowych. Tym samym można uznać, że kwestia ta nie powinna być przedmiotem dyskusji w przyszłości z punktu widzenia zmian w zasadach działania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

Drugim problemem – bardziej współczesnym – jest problem gwarancji depozytów, a zwłaszcza wysokość kwoty gwarantowanej w odniesieniu do depozytów złożonych przez klientów w oddziałach banków, które mają siedzibę poza granicami kraju. Kwestia ta stała się szczególnie ważna po 1 maja 2004 r., kiedy Polska stała się członkiem Unii Europejskiej i oddziały banków z krajów Unii Europejskiej mogą już bez przeszkód prowadzić działalność bankową w Polsce w formie oddziałów lub w formie realizacji transakcji transgranicznych. Kwestia ta jest podnoszona także przez banki mające siedzibę w innych krajach Unii Europejskiej jako jedna z ważniejszych przeszkód z zakresu bankowości utrudniająca proces tworzenia Jednolitego Rynku w skali 25 krajów UE. Szczególnie wiele zaniepokojenia budzi kwestia objęcia oddziałów instytucji kredytowych zasadami gwarantowania depozytów obowiązującymi w kraju siedziby instytucji kredytowej. Tym samym na terenie jednego kraju powstaje sytuacja, w której zakres depozytów gwarantowanych w lokalnym banku i w oddziale instytucji kredytowej pochodzącej z innego kraju może istotnie różnić się od siebie. To powoduje powstanie nierównych warunków dla konkurowania między tymi podmiotami i w efekcie może prowadzić do konieczności oferowania różnych cen za ten sam produkt bankowy.

Różnice w zakresie wielkości gwarantowanych depozytów mogą dotyczyć maksymalnej kwoty gwarantowanych depozytów, udziału własnego w przypadku wypłaty depozytów gwarantowanych czy zakresu przedmiotowego gwarancji. Wynikają one z zawarcia w Dyrektywie UE tylko minimalnych wymagań stawianych przed systemem gwarantowania depozytów na terenie UE. W prawodawstwie unijnym nie dokonano natomiast ujednoczenia szczegółowych rozwiązań w skali jego obszaru jurysdykcji.

Ponieważ zasadnicze kwestie dotyczące wielkości gwarancji depozytów zostały uregulowane w Dyrektywie UE, nie mogą one zatem być uregulowane odmiennie na szczeblu prawodawstwa krajowego. Dlatego też w przyszłości trzeba intensywnie dążyć do uwzględnienia postulatów Polski w trakcie rozpoczętych właśnie prac roboczych nad nowelizacją Dyrektywy w sprawie gwarantowania depozytów bankowych, tak aby uwzględniała ona także interesy tych krajów, w których znaczenie oddziałów zagranicznych instytucji kredytowych może być relatywnie największe i może to powodować komplikacje na lokalnym rynku. Będzie to zapewne proces stosunkowo skomplikowany, gdyż obecnie występuje duże zróżnicowanie systemów funkcjonujących w poszczególnych krajach, a w niektórych przypadkach – nawet w ramach jednego kraju. Do czasu zaś przyjęcia takich zmian na szczeblu unijnym – co zapewne zajmie kilka lat – należy w Polsce wprowadzić takie zmiany regulacyjne, które są możliwe do zastosowania przy uwzględnieniu dzisiejszego brzmienia Dyrektywy.

W zakresie funkcjonowania gwarancji depozytów w oddziałach instytucji kredytowych należy nałożyć na te oddziały obowiązek informowania swoich klientów o szczegółowych zasadach systemu gwarantowania depozytów obowiązującego w kraju macierzystym instytucji kredytowej. W przeciwieństwie do obowiązków informacyjnych wymaganych od banków działających na podstawie polskiej ustawy Prawo bankowe zakres informacji o gwarancjach depozytów wymaganych w oddziałach instytucji kredytowych powinien być znacznie rozszerzony. W przypadku bowiem polskiego systemu gwarantowania depozytów potencjalny deponent ma możliwość zapoznania się z zasadami obowiązującymi w Polsce poprzez lekturę odpowiedniej ustawy. Natomiast w sytuacji lokowania środków w oddziale instytucji kredytowej praktycznie jedynym źródłem informacji może być dla niego pracownik oddziału. Dostęp do dokumentów źródłowych i wiedzy zawartej w tych materiałach jest już w tym przypadku wyraźnie ograniczony. Nałożenie wyższych wymogów informacyjnych nie spowoduje likwidacji nierówności w systemach gwarantowania depozytów, ale powinno przyczynić się do większej znajomości wśród klientów również szczegółowych różnic dotyczących zasad gwarantowania depozytów obowiązujących w różnych krajach i tym samym do zmniejszenia stopnia ewentualnego rozczarowania części klientów w przyszłości w przypadku realizacji gwarancji. Brak takich informacji może w sposób niezasłużony przyczynić się także do mniejszego zaufania społeczeństwa do Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

Oczywiście nałożenie takiego wymogu informacyjnego może powodować sytuację, że informacje przekazywane klientom będą zawierać także pierwiastek marketingu ze strony oddziału, zwłaszcza gdy poziom gwarancji depozytów w takiej placówce bankowej będzie inny niż zapisany w ustawie o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym. Jednak w praktyce trudno będzie przeprowadzić ocenę, który system gwarantowania depozytów daje wyższy poziom ochrony deponentowi na skutek istnienia różnych wyłączeń o charakterze podmiotowym i przedmiotowym. Wydaje się przy tym, że przy istniejących uwarunkowaniach międzynarodowych priorytetem powinno być dostarczenie wystarczającego poziomu wiedzy potencjalnemu deponentowi.

W zakresie gwarantowania depozytów w oddziałach banków zagranicznych, a więc instytucji pochodzących z krajów nie będących członkiem Unii Europejskiej, powinno być przyjęte w polskiej ustawie rozwiązanie, zgodnie z którym generalnie depozyty ulokowane w tych oddziałach są objęte gwarancjami BFG. Można jednak dodatkowo stworzyć dość pojemny wyjątek polegający na wyłączeniu z tego obowiązku oddziałów banków, jeśli BFG uzna system gwarantowania depozytów funkcjonujący w kraju macierzystym banku za wiarygodny (w tym spełnia on kryteria systemu gwarantowania depozytów obowiązujące w Unii Europejskiej) i podpisze z tym systemem odpowiednie porozumienie o współpracy. Wówczas gwarancjami systemu gwarantowania depozytów kraju macierzystego banku zagranicznego powinny być objęte depozyty do wysokości gwarantowanej w tym kraju, natomiast gwarancje BFG dotyczyłyby ewentualnej nadwyżki kwoty gwarantowanej, jeśli oczywiście kwota gwarancji będzie wyższa w Polsce. Przyjęcie takiej zasady gwarantowania depozytów złożonych w oddziałach banków zagranicznych musiałoby znaleźć także odzwierciedlenie w zasadach partycypowania tych oddziałów w tworzeniu funduszu ochrony środków gwarantowanych w Polsce. Analogicznie, również wymogi informacyjne wobec potencjalnych klientów tych oddziałów powinny być zbliżone do tych, jakie proponuje się w przypadku oddziałów instytucji kredytowych.

Więcej kontrowersji budziła zawsze kwestia tzw. działalności pomocowej Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, polegającej na udzielaniu pomocy finansowej bankom objętym systemem gwarantowania depozytów. Pierwszym źródłem kontrowersji jest już sam fakt istnienia tej funkcji. Obowiązek istnienia takich zadań wśród funkcji BFG nie wynika z dyrektywy UE i w wielu krajach (także w niektórych krajach członkowskich Unii Europejskiej) systemy gwarantowania depozytów nie pełnią takiej funkcji. Istnienie tej funkcji powoduje – zdaniem banków – większe koszty ponoszone przez te instytucje na rzecz systemu gwarantowania depozytów i z tego powodu szczególnie dużą uwagę trzeba zwracać na tę działalność. Ponadto pojawiają się głosy, że istnienie systemu gwarantowania depozytów, a zwłaszcza istnienie funkcji pomocowej, może stanowić dla niektórych banków zachętę do stosowania praktyki tzw. hazardu moralnego, czyli prowadzenia działalności obciążonej

wyższym ryzykiem z uwagi na świadomość dużej szansy uzyskania pomocy finansowej w przypadku powstania trudności finansowych w banku. Niemniej jednak przedmiot niniejszego materiału nie jest promowanie rozwiązania polegającego na likwidacji funkcji pomocowej w Bankowym Funduszu Gwarancyjnym. Doświadczenia dziesięciu lat związane z istnieniem tej funkcji mogły bowiem nauczyć, że funkcja ta może być korzystna dla sektora bankowego i być także rozwiązaniem tańszym. Z drugiej jednak strony doświadczenia te wskazują, że potrzebna jest korekta stosowanego dotychczas instrumentarium w tym zakresie. Potrzeba takich zmian wynika głównie z odmiennych warunków makroekonomicznych działania BFG współcześnie, w porównaniu z warunkami istniejącymi kilka lat temu.

Pierwsza fundamentalna kwestia związana z realizacją działalności pomocowej BFG dotyczy ewentualności wyboru możliwej formy udzielenia pomocy przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny. W niektórych systemach gwarantowania depozytów w Europie system ten jest nieostry, tzn. nie ma ściśle określonych form dopuszczalnej pomocy i lokalny system gwarantowania depozytów może stosować niekonwencjonalne rozwiązania. Zasadniczą wagę przywiązuje się do efektów, a nie do metod ich osiągania. Ponadto najważniejsze jest, aby ten cel został osiągnięty przy ponoszeniu możliwie najniższego kosztu. W innych krajach, w tym Polsce, ustawowo został określony katalog dopuszczalnych form pomocy dla banków będących w złej sytuacji ekonomicznej. Oba z tych rozwiązań mają swoje zalety, ale i wady. W moim przekonaniu system otwarty może być stosowany tylko wówczas, gdy decyzje o wyborze formy pomocy podejmuje podmiot (podmioty), które ponoszą faktyczny finansowy koszt udzielenia pomocy. W przeciwnym przypadku, a taka sytuacja występuje obecnie także w Polsce, zakres dopuszczalnej formy pomocy bankom powinien być dokładnie określony w regulacjach prawnych.

Niezależnie od formy udzielanej pomocy powinno być podtrzymane stosowanie generalnej zasady w BFG, że pomoc może być udzielona tylko w sytuacji, gdy koszt udzielenia pomocy jest niższy od kosztu ogłoszenia upadłości banku i wypłaty kwot gwarantowanych depozytów. Oczywiście pozostaje problem sposobu wyliczenia kosztu udzielenia pomocy, zwłaszcza w sytuacji, gdy nie ma jednoznacznej opinii, że zaniechanie pomocy doprowadzi do ogłoszenia upadłości banku. Po drugie, powstaje problem dotyczący sposobu liczenia kosztu upadłości banku: czy obejmuje on tylko koszt wypłaconych przez BFG kwot gwarantowanych czy też obejmuje dodatkowe pośrednie koszty, które może ponieść system bankowy w wyniku upadku banku. Tych kwestii nie uda się jednak zapisać w formie regulacji prawnej i prawdopodobnie zawsze pozostaną one kwestią dyskusyjną. Przykładem potwierdzającym takie wątpliwości dotyczące sposobu mniejszego kosztu i stosowania tej zasady w praktyce może być chociażby przypadek uzasadnienia przedstawianego przez BFG kilka lat temu przy udzielaniu pomocy bankowi PKO BP S.A. Niemniej jednak obowiązek stosowania zasady mniejszego kosztu powinien być zachowany. Odrębnym pytaniem jest, czy stosowny zapis w tej sprawie powinien mieć rangę ustawową.

W zakresie istniejących form udzielania pomocy bankowi w złej sytuacji ekonomicznej należy dążyć do ograniczania tzw. autosanacji banków, czyli udzielania pomocy przez BFG na samodzielny sanację banku. Dopuszczenie możliwości stosowania pomocy BFG w przypadku realizacji samodzielnej sanacji przez bank wzmacnia ryzyko wykorzystywania przez banki procedury hazardu moralnego w nadziei, że „zawsze” znajdzie się instytucja, która udzieli pomocy w krytycznym momencie. Ponadto, w przypadku stosowania pomocy BFG przy samodzielnej sanacji banku zawsze istnieje o wiele większe ryzyko, że środki z pomocy zostaną wykorzystane mniej efektywnie, niż gdyby środki te przekazano innej instytucji na przejęcie banku w złej sytuacji. Jeśli bowiem już poprzednio te same władze banku i ci sami właściciele dopuścili do powstania sytuacji uzasadniającej udzielenie pomocy przez BFG, jaka jest gwarancja, że taka sytuacja nie powtórzy się przy korzystaniu z pomocy BFG. Kwestia ta wydaje się nie budzić także zasadniczych wątpliwości w praktyce realizowanej przez polski system gwarantowania depozytów. Wydają się na to wskazywać doświadczenia BFG z ostatnich lat. Powstaje jednak pytanie, czy stosowane w praktyce ograniczenie formy pomocy powinno zyskać rangę ograniczenia prawnego formalnie zawartego w treści ustawy o BFG, czy też powinno ono być pozostawione w obecnej formie. W moim przekonaniu, po dokonaniu zmian właścicielskich na rynku bankowym w ostatnich latach (w tym prywatyzacji BGŻ S.A. i PKO BP S.A.), ustawowe wyłączenie pomocy dla autosanacji banku mogłoby dotyczyć wszystkich banków komercyjnych. Udzielenie pomocy bankowi, który popadł w trudności finansowe, mogłoby mieć miejsce tylko wówczas, gdy zmieni się główny akcjonariusz banku i nowym głównym właścicielem banku nie zostanie żaden akcjonariusz, który poprzednio miał istotny wpływ na sposób prowadzenia działalności banku przeżywającego okresowe trudności ekonomiczne. Trzeba też przyznać, że wprowadzenie takiego ograniczenia w formie regulacji prawnej mogłoby mieć duże konsekwencje, gdyby udzielenie pomocy na samodzielny sanację było jedyną możliwą formą pomocy większemu bankowi i w efekcie ten zakaz mógłby przyczynić się do wzrostu ryzyka rozprzestrzeniania się kryzysu w bankowości. Przypadek taki wydaje się być dość teoretyczny, tym niemniej wykluczyć go nie można. Zatem kwestia uregulowania ograniczenia dotyczącego pomocy na autosanację banku może być alternatywnie przedmiotem porozumienia wszystkich stron biorących udział w pracach BFG (bez tworzenia zapisów ustawowych), a ewentualne naruszenie tej zasady (w wyjątkowych sytuacjach) wymagałoby jedności stanowisk wszystkich tych stron.

Problem poszukiwania nowych – zwłaszcza tańszych – sposobów udzielenia pomocy bankowi będącemu w złej sytuacji ekonomicznej pojawił się szczególnie silnie w ostatnich latach. Obniżenie się wysokości rynkowych stóp procentowych uwidoczniło niską efektywność pomocy udzielanej w formie nisko oprocentowanych pożyczek. Koszt finansowy banków z tytułu opłaty rocznej ponoszony dla uzyskania pozytywnych efektów finansowych pomocy udzielonej bankowi mającemu trudności

finansowe stawał się coraz wyższy. Zjawisko to miało miejsce szczególnie w sytuacji, gdy zgodnie z praktyką BFG środki uzyskane przez bank w formie pomocy mogły być przeznaczone wyłącznie na zakup bezpiecznych papierów wartościowych. Tym samym pomoc ta nie służyła poprawie płynności banku, lecz powodowała wyłączny efekt w postaci zwiększenia zysku brutto banku o kwotę wynikającą z różnicy oprocentowania tych papierów wartościowych i oprocentowania pożyczki z BFG. Być może w przypadku dopuszczenia możliwości innego zaangażowania przez bank pożyczonych środków, zwrot z inwestycji byłby większy i efektywność pożyczki byłaby wyższa, ale wówczas BFG również byłby narażony na znacznie większe ryzyko niepowodzenia programu pomocy. Istnienie tak wykształconego mechanizmu udzielania pomocy pożyczkowej spowodowało w zmienionych warunkach rynkowych jego nieefektywność. W tej sytuacji należy odchodzić od tej formy pomocy na rzecz stosowania innych instrumentów – rozszerzenia katalogu narzędzi działalności pomocowej w ustawie o BFG. Dotyczyć to powinno przede wszystkim dopuszczenia możliwości stosowania zaangażowań kapitałowych BFG.

W tym kontekście trudno poprzeć rozszerzenie instrumentarium działalności pomocowej BFG o udzielanie pożyczki lub zakup obligacji emitowanej przez bank w złej sytuacji, kiedy pozyskane w ten sposób środki będą stanowiły pożyczkę podporządkowaną dla beneficjenta pomocy. Przede wszystkim instrument ten ma charakter instrumentu pożyczkowego, a więc ma wszelkie wady związane z efektywnością udzielenia pożyczki temu samemu podmiotowi (kierowanej do tych samych właścicieli banku i tych samych osób kierujących bankiem), który doprowadził do trudności finansowych banku. Ponadto zaliczenie kwot do funduszy uzupełniających nie powoduje rozwiązania problemu, lecz jedynie prowadzi do zamazania ostrości powagi faktycznej sytuacji finansowej banku. Teoretycznie zatem udzielanie takiej pożyczki mogłoby być stosowane tylko w bankach spółdzielczych, które w najbliższych latach muszą spełnić określone wymogi kapitałowe. Jednak fakt, że bank spółdzielczy nie spełnia w określonym czasie wymogów kapitałowych, nie może być w świetle obecnego brzmienia ustawy o BFG traktowany jako podstawa do udzielenia pomocy przez BFG w ramach działalności pomocowej.

Taka sama ocena musi dotyczyć propozycji obejmowania przez BFG obligacji zamiennych umożliwiających w przeszłości posiadaczowi tych papierów zamianę ich na akcje banku. Ta forma pomocy ma ten sam charakter, jak wspomniana wyżej pożyczka zaliczana do funduszy uzupełniających banku i tym samym ma te same wady, co powyższe rozwiązanie.

Wśród innych form rozwiązywania problemu banku w złej sytuacji ekonomicznej najbardziej racjonalne wydaje się przejęcie tego banku przez inny bank i ewentualne wspomoczenie finansowe tego procesu przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny. Takie rozwiązanie było często stosowane przez BFG. Proponuje się jednak, aby pomoc bankowi przejmującemu nie miała charakteru pożyczki, lecz bezwrotnej pomocy.

W optymalnej sytuacji, gdy pojawi się problem banku w złej sytuacji, innym bankom powinna być składana oferta przejęcia tego banku w zamian za udzielenie bezzwrotnej pomocy przez BFG. Zwycięzać powinna oferta tego banku, który daje największe szanse pozytywnego zakończenia procesu, a ponadto cena zaproponowanej pomocy będzie najmniejsza. Problem zwrócenia się przez BFG lub Komisję Nadzoru Bankowego do banków z zapytaniem nie powinien być problemem z punktu widzenia identyfikacji banku przeżywającego trudności finansowe, gdyż zwykle banki wiedzą, który podmiot ma trudności finansowe. Świadczyć o tym może chociażby zachowanie banków na rynku międzybankowym. Z pewnością jednak stosowanie tej metody wymagałoby wprowadzenia ustawowego prawa do przekazywania zainteresowanym bankom informacji o kondycji banku w złej sytuacji ekonomicznej. Dzisiejszy zakres danych uzyskiwanych przez potencjalny bank przejmujący o kondycji finansowej banku przejmowanego jest uznawany za zdecydowanie niewystarczający. W tym zakresie musi nastąpić zmiana, aby bank przejmujący nie dowiadywał się o wielu ważnych szczegółach standingu finansowego dopiero po przejęciu innego banku. Wyposażenie banku w pełny zakres informacji sprzyjałoby mniejszemu ryzyku operacji przejęcia banku w złej sytuacji i wówczas mogłoby to stanowić większą zachętę dla banków do przejmowania innych banków. Dotyczy to zwłaszcza obecnego okresu, gdy współcześnie niemal każdy bank dąży – przynajmniej werbalnie – do zwiększenia swojego udziału w rynku usług bankowych w Polsce i wiele z nich deklaruje gotowość przejęcia innej polskiej instytucji kredytowej.

Trzeba jednak mieć świadomość, że dopuszczenie możliwości udzielania tej formy pomocy, a także rodzajów pomocy wskazanych poniżej, stanowi całkiem nową sytuację dla działania BFG. Mianowicie, w dotychczasowej praktyce funkcjonowania systemu gwarantowania depozytów w Polsce, nie dopuszczano możliwości ponoszenia przez BFG strat w ramach działalności pomocowej. Wszystkie decyzje BFG służyły maksymalnemu ograniczeniu tego ryzyka. Po rozszerzeniu form pomocy ponoszenie strat będzie a priori wpisane w koszt działania systemu. Pojawi się zatem problem kosztu uzasadnionego i straty przekraczającej uzasadnione rozmiary. Stanowić to będzie duże wyzwanie dla BFG i dla wszystkich stron współkształtujących tę instytucję. Z pewnością stanie się także przedmiotem dyskusji wszystkich zainteresowanych stron.

W sytuacji, gdy żaden bank nie zdecyduje się na przejęcie banku w złej kondycji, Bankowy Fundusz Gwarancyjny mógłby podjąć decyzję o własnym zaangażowaniu kapitałowym w takim banku. Musiałoby istnieć jednak kilka ograniczeń ustawowych dotyczących zaangażowania BFG w sanację banku. Przede wszystkim, jak przy wszystkich innych formach pomocy, musiałaby być stosowana zasada mniejszego kosztu. BFG powinien mieć prawo przejęcia wyłącznie większościowego pakietu akcji banku, tak aby w możliwie krótkim czasie doprowadzić do potencjalnie największych pozytywnych skutków sanacji takiego banku. W tym zakresie BFG musi mieć swobodę podejmowania decyzji, a zatem wymaganą kwalifikowaną większość gło-

sów na walnym zgromadzeniu banku. Aby umożliwić swobodę działania takiego banku, w momencie zaangażowania kapitałowego BFG w tym banku, powinien zostać zlikwidowany zarząd komisaryczny, mimo iż bank nadal będzie realizował program sanacyjny. Stosowanie takiego rozwiązania wymagałoby zmiany ustawy Prawo bankowe, przy czym powinien być zawarty w nim wymóg, że program sanacyjny realizowany przez BFG powinien być uzgodniony z nadzorem bankowym. Jednocześnie lista osób odpowiedzialnych za sanację banku realizowaną w imieniu i na rachunek BFG powinna zostać zaakceptowana przez nadzór bankowy oraz przez Związek Banków Polskich (jako reprezentanta głównych płatników systemu gwarantowania depozytów).

Okres trwania zaangażowania kapitałowego BFG w banku powinien być możliwie najkrótszy. Zadaniem BFG nie jest zwiększanie swojego udziału w rynku usług bankowych, a takie ryzyko może powstać szczególnie w sytuacji, gdy w kolejnych latach następne banki będą kwalifikowały się do przejścia kapitałowego przez BFG. Ponadto w dłuższym okresie może pojawić się konflikt interesów w BFG. Ta instytucja będzie występować jako właściciel banku, a jednocześnie do pewnego stopnia jako instytucja biorąca udział w nadzorowaniu banków (także „swojego” banku) i mająca dodatkowo dostęp do informacji o innych bankach nieosiągalnej dla innych banków. Może to rodzić pokusę wykorzystania tej sytuacji dla dobra banku będącego własnością BFG i może wówczas okazać się to niekorzystne dla całego sektora bankowego.

Zaangażowanie kapitałowe BFG nie powinno przekraczać dwóch lat. Pod koniec tego okresu powinna być podejmowana decyzja o sprzedaży posiadanych akcji banku innemu inwestorowi lub też – w przypadku braku potencjalnego inwestora lub braku dostatecznych sukcesów w sanacji banku – o rozpoczęciu procesu wygaszania działalności banku, o czym jest mowa poniżej. Dwuletni okres powinien wystarczyć na wprowadzenie najważniejszych zmian regulacyjnych i biznesowych oraz zmianę trendów w wynikach ekonomicznych banku. Nie oznacza to jednak, że proces sanacji będzie wówczas zakończony. Poprawa sytuacji powinna jednak być już widoczna i stanowić zachętę dla nowego inwestora do kontynuowania rozpoczętych przekształceń.

Nie można też obawiać się, że ustalenie maksymalnego okresu sanacji BFG będzie wpływać na mniejszą cenę uzyskaną przez potencjalnego inwestora zainteresowanego przejściem banku. Przede wszystkim zależy to od sposobu negocjowania warunków przejścia, postępu w procesie sanacji, a w ostateczności BFG może odstąpić od sprzedaży swoich akcji i zdecydować o rozpoczęciu procesu wygaszania działalności banku. Wówczas BFG powinien odzyskać swoje zaangażowane środki, jeśli sanacja banku przyniosła pozytywne efekty, a żaden bank nie jest zainteresowany przejściem takiego banku.

Wśród innych form pomocy Związek Banków Polskich opowiadał się przeciw udzielaniu jej w formie skupu wierzytelności banku będącego w złej sytuacji ekono-

micznej. Zakup dobrych wierzytelności nie poprawi sytuacji banku. Wówczas poprawa może dotyczyć co najwyżej poziomu płynności banku, ale ten zakres nie może być podstawowym i jedynym celem udzielenia pomocy. BFG nie udziela bowiem pomocy bankom o charakterze płynnościowym – gdy bank ma tylko taki problem, to może pozyskać środki na rynku międzybankowym lub w banku centralnym. Natomiast zakup złych wierzytelności pozostawia nierozwiązany problem konieczności wprowadzenia niezbędnych zmian w zasadach działania banku, zmiany władz banku. Natomiast BFG obejmuje w takiej sytuacji wierzytelności, których trudno będzie później dochodzić lub które trudno będzie później sprzedać (albo BFG poniesie znaczną stratę na tej operacji). Sprzedaż wierzytelności ani windykacja wierzytelności nie jest też przedmiotem działalności BFG. Stąd też cel istnienia tej formy pomocy jest niezrozumiały, a potencjalne skutki takiej aktywności BFG wątpliwe.

Przykład Wschodniego Banku Cukrownictwa S.A. wskazał na jeszcze jedną niedoskonałość obecnie obowiązującego systemu gwarantowania depozytów. W przypadku trudności finansowych banku, który znajduje się w trudnej sytuacji finansowej, ale jednocześnie istnieje duże prawdopodobieństwo, że znaczne środki z istniejących aktywów banku zostaną odzyskane w przyszłości i koszt całej operacji zakończenia działalności banku będzie wówczas niższy niż koszt ogłoszenia upadłości banku w momencie pojawienia się trudności i wypłaty na tej podstawie kwot depozytów gwarantowanych, nie istnieje mechanizm przeprowadzenia procedury mniej kosztownej. Taki mechanizm stopniowego wygaszania działalności banku został zaproponowany w rozdziale 5.1 projektu nowelizacji ustawy o BFG przygotowanego w I połowie 2004 r. Zgodnie z zaproponowanymi zapisami wygaszanie działalności banku przez BFG następowałoby po uprzednim przejściu przez BFG akcji banku w złej sytuacji ekonomicznej. BFG musiałby objąć akcje banku w wysokości wystarczającej dla podejmowania uchwał na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy zgodnych z wolą BFG. Środki na wygaszanie działalności banku pochodziłyby z dwóch funduszy w BFG: najpierw część z funduszu pomocowego na objęcie akcji banku w złej sytuacji do wysokości umożliwiającej podejmowanie decyzji na walnym zgromadzeniu banku, a następnie z funduszu ochrony środków gwarantowanych w celu zapewnienia bieżącego regulowania zobowiązań przez bank. Wielkość zapotrzebowania BFG na środki z FOŚG określałby BFG w drodze uchwały. W projekcie nowelizacji ustawy nie zostały sprecyzowane wszystkie dopuszczalne formy udostępnienia środków bankowi, wskazano tylko kilka przykładowych sposobów. Można zatem domyślać się, że w tym przypadku forma bezzwrotna także może być stosowana. To rozwiązanie pozwoliłoby na obniżenie kosztów zamknięcia banku, który aktualnie jest w słabej sytuacji ekonomicznej. Dyskusyjną kwestią jest, czy taki bank może być sprzedany innemu inwestorowi, jeśli w trakcie wygaszania działalności znajdzie się potencjalny nabywca. Z jednej strony byłoby to rozwiązanie korzystne dla systemu gwarantowania depozytów, z drugiej strony umożliwiłoby BFG stosowanie manewru polegającego na przeniesieniu banku w stan wygaszania działalności banku po

dwuletnim okresie sanacji przez BFG, a następnie nadal dążenie do jego sprzedaży. Ten proces mógłby trwać wiele lat, gdyż z założenia proces wygaszania działalności nie mógłby być ograniczony do okresu dwóch lat.

Kończąc uwagi na temat bezpośredniego zaangażowania kapitałowego BFG w przejęcie banku lub jego sprzedaż, warto dodać, że wybór tych form pomocy rozwiązuje także inny problem. Obecnie przy funkcjonowaniu pomocy w formie zwrotnej pojawia się problem wyborów kryteriów oceny, które pozwalałyby zidentyfikować bank jako instytucję w złej sytuacji ekonomicznej uprawnioną do uzyskania pomocy. W przypadku kierowania pomocy wyłącznie na przejęcie banku, kryteria stosowane dziś przez BFG nie będą tak istotne, gdyż pomoc będzie udzielana tylko w sytuacji naprawdę poważnej, gdy dodatkowo nabywca zostanie wyłoniony w drodze przetargu. Współcześnie kryteria określone przez BFG jako przesłanki uprawniające do udzielenia pomocy budzą wątpliwości w sektorze bankowym. Zdaniem banków zbyt łatwo można spełnić te kryteria i uzyskać prawo do korzystania z pomocy BFG.

W ramach realizacji przez BFG swoich podstawowych zadań Związek Banków Polskich wnosił także o nadanie Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu pewnych dodatkowych uprawnień. Chodziło mianowicie o stworzenie możliwości zlecenia przez BFG dodatkowego audytu w banku, który ubiega się o pomoc w BFG, lub którego pomoc dotyczy (przy przejęciu banku). Prawo takie przysługiwałoby BFG na zasadach analogicznych, jakie ma obecnie Komisja Nadzoru Bankowego. Jednak wobec istnienia takiego uprawnienia dla nadzoru bankowego, BFG mogłyby zlecić dodatkowe badanie tylko wówczas, jeśli z prawa takiego nie skorzysta Komisja Nadzoru Bankowego.

Związek Banków Polskich postulował także przyznanie BFG prawa do formalnego zgłaszania wniosków do Komisji Nadzoru Bankowego o podjęcie wobec banku czynności lub środków w ramach nadzoru sprawowanego zgodnie z Prawem bankowym. Wnioski takie mogłyby być kierowane na podstawie własnych badań. Tym samym BFG mogłyby, na podstawie danych uzyskiwanych z nadzoru bankowego, identyfikować banki zagrożone pogorszeniem sytuacji ekonomicznej w najbliższej przyszłości. Prace takie w pewnym zakresie są w BFG prowadzone. Propozycja zgłaszania formalnych wniosków na posiedzenie KNB nie zyskała akceptacji NBP i BFG, stąd też alternatywnym rozwiązaniem może być dalsze wzmocnienie współpracy między BFG i nadzorem bankowym na podstawie umowy zawartej między tymi podmiotami. Propozycje ZBP w tym zakresie nigdy nie służyły podważeniu ustawowych uprawnień nadzoru bankowego i wkraczaniu BFG w obszar władztwa Komisji Nadzoru Bankowego. W swoim założeniu miały one służyć dalszemu podniesieniu efektywności działalności BFG, w tym głównie działalności pomocowej.

Odrębną kwestią jest prowadzenie analiz i badań sektora bankowego z punktu widzenia bezpieczeństwa tego sektora. Jest to jednak propozycja rozszerzenia obecnego zakresu działalności BFG, która wymaga poniesienia dodatkowych kosztów

związanych z funkcjonowaniem systemu gwarantowania depozytów. Głównie z tego względu rodzi ona wiele kontrowersji, choć niektóre banki wskazują również na ryzyko nałożenia dodatkowego wymogu raportowania o swojej kondycji ekonomicznej również do BFG. Dziś czynią to tylko banki korzystające z pomocy BFG i są to w praktyce także całkiem znaczące banki w Polsce. Dotyczy to banków, które korzystają z pomocy finansowej udzielonej im na przejęcie Wschodniego Banku Cukrownictwa S.A. Dyskusja na temat kształtu nadzoru bankowego w Europie, jego ewentualnej integracji może stanowić zachętę do wzmocnienia roli analiz i badań Bankowego Funduszu Gwarancyjnego z punktu widzenia sektora bankowego w Polsce.

Przedstawione propozycje rozwiązań zawierają stosunkowo duże zmiany zasad działania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. W dużej mierze wynikają one z doświadczeń z lat poprzednich, kiedy wybrane rozwiązanie nie zawsze mogło być uznane za optymalne z racji istniejących ograniczeń ustawowych. Wprowadzenie zmian w ustawie o BFG powinno przyczynić się do dalszego podniesienia efektywności działania systemu gwarantowania depozytów w Polsce. Stąd też powinny one raz jeszcze zostać przedyskutowane, a wynik dyskusji, po uwzględnieniu racji wszystkich zainteresowanych stron, powinien w krótkim czasie znaleźć odzwierciedlenie w zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym. Wydaje się, że zawartość projektu nowelizacji ustawy o BFG przygotowanego w 2004 r. stwarza możliwość osiągnięcia dobrego konsensusu w wielu ważnych kwestiach dotyczących zakresu funkcjonowania systemu gwarantowania depozytów.

UWAGI DOTYCZĄCE NIEKTÓRYCH KWESTII PRZY OPRACOWYWANIU NOWEJ USTAWY O BANKOWYM FUNDUSZU GWARANCYJNYM^{*)}

Na przestrzeni 10 lat funkcjonowania Funduszu dokonano trzech znaczących nowelizacji ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym. Miały one głównie na celu dostosowanie ram prawnych działalności BFG do zmieniających się warunków funkcjonowania gospodarki, zmian w systemie bankowym i w „otoczeniu” prawnym. Również niedoszła do skutku tzw. „mała nowelizacja” z początku 2003 roku miała na celu umożliwienie Funduszowi dostosowania jego działalności pomocowej do sytuacji powstałej w związku ze stałym obniżaniem się stóp procentowych, co skutkowało zmniejszaniem efektywności udzielanej w dotychczasowych formach i na dotychczasowych warunkach pomocy. Następną próbą kompleksowej nowelizacji ustawy podjęta w Funduszu unaoczniała, że dalej nowelizować już nie można.

Zmiany przepisów stanowiących podstawy działalności BFG, wymagane aktualną i przewidywaną sytuacją gospodarczą, systemową (w odniesieniu do sektora bankowego) oraz prawną, muszą być tak rozległe, że odpowiednio do zasad prawidłowej legislacji nie można ich wprowadzić drogą kolejnej nowelizacji.

1. Przystępując do tworzenia nowej ustawy należy przede wszystkim odpowiedzieć na pytanie: czy ma to być ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, czy o systemie gwarantowania depozytów? Wbrew pozorom ta druga opcja nie wyklucza dalszej działalności pomocowej ani podejmowania nie mieszczącego się w ramach tej działalności – alternatywnego dla wypłat środków gwarantowanych – udziału Funduszu w procesach ograniczania działania banku – w celu jego likwidacji. Przeciwnie, sama konstrukcja ustawy będzie wskazywać, że działalność pomocowa, bądź zaangażowanie Funduszu w „wygaszanie” działalności banku nie mogącego prowa-

^{*)} Autor pełnił funkcję Członka Zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w latach 1995–2004. Niniejszy artykuł przedstawia poglądy autora i nie wyraża oficjalnego stanowiska Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

dzić bezpiecznej działalności, jest pochodną gwarantowania depozytów. Ponadto doszłoby do usunięcia pewnej niespójności, jaka występuje w obecnie obowiązującej ustawie pomiędzy jej tytułem a treścią podstawowego przepisu, jakim jest art. 1. Tytuł ustawy stanowi – informuje, że jest to ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, tymczasem w treści art. 1, określającym przedmiot regulacji – o BFG w ogóle się nie mówi.

Z biegiem czasu coraz bardziej podkreśla się rolę Funduszu w stabilizacji sektora bankowego oraz jego rolę jako elementu sieci bezpieczeństwa systemu finansowego. Kwestie te były przedmiotem poprzedniego seminarium. Do rozważenia zatem pozostaje, czy nie należałoby tych funkcji BFG wpisać do ustawy.

2. Obecna sytuacja na rynku finansowym jest równie nietypowa jak w latach 1992–1994, tj. w okresie prac nad wprowadzeniem ustawy o BFG. Były to pierwsze lata gospodarki rynkowej, a system bankowy dotknięty był kryzysem, Obecnie, szczególnie po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej, polski system bankowy staje w obliczu zmian warunków funkcjonowania rynku finansowego. Następuje integracja rynków zarówno w skali międzynarodowej, jak i jego poszczególnych segmentów. Na forum Unii trwają prace nad wdrożeniem postanowień tzw. *Nowej umowy kapitałowej* oraz *Strategii lizbońskiej* a także prace nad weryfikacją dyrektywy 94/19/WE dotyczącej gwarantowania depozytów (wprowadzając Dyrektywę zakładano, iż rozwiązania w niej zawarte będą weryfikowane co pięć lat, jednakże do tej pory weryfikacji takiej nie przeprowadzono).

Przewidywany układ polskiego systemu bankowego w najbliższym czasie oraz zmiany w otoczeniu makroekonomicznym niewątpliwie będą musiały znaleźć odzwierciedlenie, a przyjęte przez Unię nowe rozwiązania będą musiały być implementowane do polskiej ustawy regulującej system gwarantowania depozytów oraz szerzej – regulującej działalność BFG. Nie wiadomo, kiedy prace nad tymi rozwiązaniami zostaną zakończone, ale ich bieg nie powinien rzutować na rozpoczęcie prac nad nową ustawą. Nieracjonalne byłoby natomiast, jak się wydaje, zakończenie tych prac przed decyzjami Unii. Powstałaby sytuacja, że całkiem świeża – nowa ustawa wymagałaby szybkiej nowelizacji, co w warunkach polskich jest dosyć trudne. Jak wynika z dotychczasowych doświadczeń, okres od rozpoczęcia prac nad nowelizacją do jej wejścia w życie trwał średnio około dwóch lat.

3. Zmiany w strukturze rynku finansowego – w szczególności konsolidacja i koncentracja podmiotów na nim działających – rodzą sugestię, że powinno to dotyczyć również instytucji i systemów gwarantujących wiarytelności klientów tego rynku. Stąd wydaje się, że celowe byłoby rozważenie możliwości podjęcia starań o połączenie systemu gwarantowania depozytów i systemu rekompensat dla inwestorów, tj. klientów biur maklerskich, przynajmniej w sensie instytucjonalnym, to znaczy, aby zadania wnikające z tych systemów wykonywała jedna instytucja. BFG aktywnie

współuczestniczył w tworzeniu systemu rekompensat, stąd rozwiązania przyjęte w obu systemach są bardzo do siebie zbliżone. Zatem praktyka i doświadczenia Funduszu nabyte przy wypłatach środków gwarantowanych mogłyby być wykorzystane. Tak więc niejako przy okazji tworzenia nowej ustaw mogłoby dojść do rozszerzenia zadań BFG. Takie przejęcie zadań w zakresie systemu rekompensat skutkowałoby rozszerzeniem działań w obrębie jednej z podstawowych obecnie funkcji BFG, mianowicie w zakresie funkcji analitycznej, musiałaby bowiem ona być nakierowana również na podmioty zajmujące się obrotem papierami wartościowymi.

4. Mimo że kwestie związane ze zmianami zakresu gwarancji są przedmiotem odrębnego wystąpienia, pozwolę sobie poruszyć dwie z nich. Uzasadnione jest stwierdzenie, że polski system gwarantowania jest całkowicie zgodny z wymaganiami unijnymi. Jednakże rysują się co najmniej dwie kwestie wymagające głębszej analizy i ewentualnych zmian przyjętych obecnie rozwiązań. Dotyczy to tzw. „zamknięcia systemu” oraz skróceniu okresu od dnia niedostępności wkładu (dzień zawieszenia działalności banku) do dnia faktycznej wypłaty środków gwarantowanych.

Pierwsza kwestia dotyczy sytuacji, gdy posiadacz rachunku zmarł przed dniem ogłoszenia upadłości, a spadkobiercy ujawniają się dopiero po sporządzeniu listy deponentów. Zgodnie z polskim prawem spadkowym do nabycia spadku przez spadkobierców dochodzi z mocy prawa z chwilą śmierci spadkodawcy – z tą chwilą spadkobiercy wstępują w jego prawa i obowiązki, niezależnie od tego kiedy postępowanie spadkowe ustalające krąg osób faktycznie powołanych do spadkobrania zostało przeprowadzone. Zachowywanie takiego formalnego stanowiska rodzi w praktyce Funduszu wiele poważnych komplikacji i powoduje, że praktycznie do upływu okresu przedawnienia roszczeń deponentów niewiadoma jest ich liczba (deponentów) ani suma środków gwarantowanych.

Syndyk (a obecnie zarządca), nie mając informacji o śmierci konkretnej osoby, wpisuje ją – zgodnie z treścią ksiąg bankowych – na listę deponentów, tymczasem najczęściej dopiero w trakcie wypłat zgłaszają się spadkobiercy, z których każdy w tych warunkach posiada przymiot deponenta. Depozyt musi więc być podzielony na tyle części, ilu jest spadkobierców, i dla każdego z nich syndyk musi obliczyć saldo dodatnie. Lista deponentów musi więc być zweryfikowana, a jeżeli kwota na rachunku zmarłego przewyższała wysokość „pojedynczej” kwoty gwarantowanej, zwiększa się suma wypłat – każdemu spadkobiercy bowiem jako odrębnemu deponentowi przysługuje pełna kwota środków gwarantowanych. Taka sytuacja powoduje konieczność wielokrotnego uruchamiania całej procedury, tj. sporządzania przez syndyka wielu list uzupełniających, sprawdzania ich, następnie przyjmowania przez Zarząd Funduszu, przekazywania syndykowi środków na wypłaty itd. – a czynności te muszą być wielokrotnie powtarzane, bowiem spadkobiercy różnych osób nie zgłaszają się równocześnie. Zmienić tę sytuację można stosunkowo prosto – właśnie poprzez „zamknięcie” systemu, czyli wprowadzenie wyjątku od zasad prawa spadkowego po-

przez zapis ustawowy, iż o ile na dzień spełnienia warunków gwarancji spadkobiercy nie ujawnili swych praw, otrzymują do podziału kwotę środków gwarantowanych obliczoną dla spadkodawcy. Jednak z prawnego punktu widzenia sprawa nie jest taka prosta, jak już bowiem wspomniano, byłoby to odstępstwo od podstawowych reguł prawa spadkowego – i od jakości uzasadnienia i zrozumienia sytuacji Funduszu zależałoby, czy taka zmiana zostanie zaakceptowana w toku postępowania legislacyjnego.

Rozwiązanie drugiej z poruszonych kwestii jest o wiele bardziej skomplikowane zarówno pod względem technicznym, jak i prawnym. Obecnie obowiązujące przepisy stanowią, że deponent nabywa roszczenie do Funduszu z chwilą spełnienia warunku gwarancji, tj. z dniem ogłoszenia upadłości banku. Jednocześnie w ustawie Prawo upadłościowe zamieszczony jest przepis dyscyplinujący sądy do szybkiego orzekania w sprawach upadłości banków – mianowicie sąd obowiązany jest rozpoznać wniosek Komisji Nadzoru Bankowego w przedmiocie upadłości banku w terminie 30 dni od jego złożenia. Pod rządami tego przepisu upadły dwa banki. W jednym przypadku termin został przez sąd dotrzymany, w drugim doszło do jego przekroczenia o niecały miesiąc. Z chwilą ogłoszenia upadłości sąd wyznacza syndyka, który przejmuje obowiązki Zarządu banku, a w zakresie gwarantowania środków jest obowiązany w terminie 30 dni sporządzić i przekazać Funduszowi listę deponentów.

Z chwilą zrównania dnia spełnienia warunku gwarancji z dniem niedostępności środków, czyli ustalenia, że z chwilą zawieszenia działalności banku Fundusz staje się zobowiązany, a deponent nabywa prawo do wypłaty środków gwarantowanych, cała procedura wypłat musiałaby ulec przesunięciu i rozpocząć się z chwilą zawieszenia działalności banku. W tym miejscu pojawiają się liczne kwestie do rozwiązania: jak postępować, jeżeli sąd nie ogłosi upadłości banku? Czy z tego względu należy wstrzymać się z wypłatami do czasu ogłoszenia upadłości? Czy też bez względu na ogłoszenie, dokonywać wypłat środków gwarantowanych? Jeżeli tak, to w jakim trybie i w jakich terminach bank będzie zwracał Funduszowi wypłacone kwoty – przecież skoro został zawieszony, to jego kondycja finansowa będzie bardzo słaba. Można się spodziewać, że zwrot będzie możliwy raczej w dalszej przyszłości. Na marginesie – czy takiemu bankowi Fundusz mógłby udzielić pomocy po dokonaniu wypłat środków gwarantowanych jego klientom?

Pojawią się też problemy natury technicznej. O ile sądy będą dotrzymywały terminu wydania orzeczenia o upadłości banku, kto inny będzie rozpoczął prace nad listą deponentów, a kto inny będzie je kończył. Oczywistym bowiem jest, że z chwilą zawieszenia działalności banku jego Zarząd powinien być zobowiązany i natychmiast podjąć prace nad ustalaniem listy deponentów, chyba że przyjmie się zupełnie nową koncepcję – zgłaszania swych roszczeń przez deponentów w określonym terminie, ale wtedy pojawiają się kwestie weryfikacji takich roszczeń.

Biorąc pod uwagę konieczność utrzymania terminów przewidzianych w obecnie obowiązującej ustawie dla poszczególnych etapów procedury wypłat oraz fakt, że

będzie dochodzić do zmiany podmiotu sporządzającego listę deponentów, można przyjąć z niedużym, jak się wydaje, błędem, że zmieniając procedury, uzyskamy faktycznie maksymalnie dwutygodniowe przyśpieszenie wypłat.

Na pewno warto podejmować działania w kierunku skracania okresu oczekiwania deponentów na wypłaty środków gwarantowanych, ale jak się wydaje dopiero po przeprowadzeniu wnikliwej analizy w toku prac nad nową ustawą będzie można ocenić, czy racjonalne jest odejście od sprawdzonych i utartych procedur dotychczasowych.

5. W zakresie działalności pomocowej oprócz konieczności wprowadzenia nowych form powstaje pytanie, czy celowe jest utrzymanie regulacji dotyczących obrotu wierzytelnościami. Regulacje w tym zakresie okazały się martwe. Ta forma pomocy nie została nigdy wykorzystana, żaden bank nie wystąpił z propozycją sprzedaży swych wierzytelności, ani też przy rozpatrywaniu przez Fundusz wniosków pomocowych nie ujawniły się okoliczności, w których można by było zaproponować zainteresowanemu bankowi skorzystanie z tej formy pomocy.

6. Wraz z decyzją o opracowaniu tekstu nowej ustawy pojawiła się możliwość wyeliminowania niezręcznych sformułowań bądź wprowadzie stosunkowo drobnych ale jednak występujących niespójności pomiędzy niektórymi przepisami. Chodzi tu o takie przypadki jak np. przepisy dotyczące organów Funduszu, gdzie w regulacjach dotyczących Rady Funduszu stanowi się, że Rada składa się z Przewodniczącego i 10 członków, a co do Zarządu – że Zarząd składa się z 5 członków, w tym Prezesa. Z takiego zestawienia treści przepisów wynika jakoby Przewodniczący Rady nie był jej członkiem.

7. Oprócz kwestii co zmienić, co dodać, a co usunąć, pozostaje do rozstrzygnięcia, co zostawić. Oczywiście nie chodzi tu o zasadnicze funkcje BFG, jak gwarantowanie środków, działalność pomocowa czy analityczna. Jak się wydaje, istnieje powszechna zgoda co do potrzeby ich utrzymania. Natomiast chodzi tu o przepisy dotyczące Funduszu jako instytucji. Jakkolwiek nie wydawałoby się to trudne, to powinno się dołożyć wszelkich starań i środków, aby w nowej ustawie znalazły się przepisy określające status Funduszu jako osoby prawnej – a więc stwierdzenie przez ustawodawcę, że BFG nie jest państwową osobą prawną, przepisy dotyczące zwolnienia Funduszu od podatku dochodowego, zwolnienie czynności związanych z udzielaniem pomocy z podatku od czynności cywilnoprawnych oraz uprawnienie Funduszu do wystawiania tytułów wykonawczych bez konieczności uzyskiwania klauzuli wykonalności.

Przepisy te określają pozycję Funduszu, statuują jego autonomię wobec banków i mają wpływ na jego koszty działania, co przekłada się na obniżenie kosztów, jakie ponosi system bankowy, związanych z funkcjonowaniem systemu gwarantowania.

8. Kolejną kwestią jest stopień szczegółowości przepisów ustawy. Wobec dokonujących się szybkich zmian w gospodarce i w prawie, bardzo ważne jest wyważenie stopnia szczegółowości konkretnych przepisów. Z jednej strony powinny one być na tyle stanowcze i konkretne, żeby zapewnić bezpieczeństwo działania organów Funduszu – właśnie w sensie prawnym, z drugiej zaś strony ich treść powinna być tak sformułowana, aby dawały możliwość działania w stale zmieniających się warunkach rynku finansowego. Być może pomocnym by tu było przeniesienie uszczegółowienia niektórych rozwiązań przewidzianych w ustawie do aktów niższego rzędu.

9. Przystępując do „pisania” nowej ustawy, nie będzie się można ograniczyć tylko do jej projektu. Odpowiednio do zasad prawidłowej legislacji, ale także niejako z natury rzeczy, trzeba będzie równocześnie przygotować wszystkie akty wykonawcze jej towarzyszące – przede wszystkim nowy statut BFG – nie będą one mogły dalej funkcjonować, skoro podstawa prawna, na jakiej zostały wprowadzone, będzie uchylona. Podobnie – po wejściu w życie nowej ustawy czekać będzie Fundusz ogromna praca – przepracowanie niemal wszystkich aktów wewnętrznych regulujących działalność i organizację BFG.

EWOLUCJA FUNKCJI GWARANCYJNEJ I POMOCOWEJ BFG W ŚWIETLE DOTYCHCZASOWYCH DOŚWIADCZEŃ KRAJOWYCH I ZAGRANICZNYCH (OMÓWIENIE DYSKUSJI)

W dniu 10 marca 2005 roku w siedzibie Bankowego Funduszu Gwarancyjnego odbyło się seminarium naukowe poświęcone ewolucji funkcji gwarancyjnej i pomocowej BFG w świetle dotychczasowych doświadczeń krajowych i zagranicznych, z uwzględnieniem nowych uwarunkowań zewnętrznych, w tym zwłaszcza wynikających z przemian struktury sektora bankowego oraz ekspansji nowych technologii świadczenia usług bankowych. Seminarium było drugim spotkaniem, które pomóc mają w opracowaniu projektu nowych rozwiązań prawnych związanych z działalnością Funduszu.

Referaty tematyczne przedstawili Adam Pawlikowski z Narodowego Banku Polskiego, Maria Pawelska – członek Zarządu BFG, dr Jerzy Pietrewicz – członek Zarządu BFG, dr Mariusz Zygierewicz ze Związku Banków Polskich, mec. Andrzej Jankowski oraz dr hab. prof. SGH Małgorzata Iwanicz-Drozdowska. Seminarium oraz dyskusję poprowadził Członek Rady BFG, Prezes Zarządu ZBP Krzysztof Pietraszkiewicz.

↳ Pierwszy z referentów – **Adam Pawlikowski** – przedstawił teoretyczne kwestie związane z funkcjonowaniem systemów gwarantowania depozytów, w tym kryteria wyboru ich kształtowania. Na bazie literatury światowej zasygnalizował korzyści i koszty, jakie niosą za sobą gwarancje wkładów oraz możliwe rozwiązania organizacyjne systemów. Dodatkowo autor przedstawił syntetyczną charakterystykę międzynarodowych doświadczeń 83 funkcjonujących funduszy. Mają one różny zakres uprawnień – 36% stanowią systemy typu *risk minimizer*, zaś 64% – *paybox* o różnorodnym instrumentarium działalności pomocowej. Systemy te charakteryzują się różnym podmiotowym i przedmiotowym zakresem gwarancji. Na tym tle rozwiązania polskie cechuje wysoka relacja limitu wypłat do wielkości PKB per capita (4,2) – prawie najwyższa w Europie.

↳ Wystąpienie **Marii Pawelskiej** dotyczyło funkcji gwarancyjnej BFG. Według autorki dotychczasowe efekty potwierdziły słuszność przyjętych 10 lat temu rozwiązań. Nie zachodzi zatem potrzeba zwiększania poziomu gwarancji oraz zmian

mechanizmu koasekuracji. Rozwiązania polskie są w pełni dostosowane do standardów unijnych określonych w Dyrektywie 94/19. Zakres wyłączeń z ochrony mógłby jedynie zostać rozszerzony o konglomeraty finansowe. Według autorki nie wydaje się celowe wychodzenie z systemem gwarantowania przez BFG poza sektor bankowy, czyli rozszerzanie ochrony na inne segmenty sektora finansowego. Niemniej jednak nowe okoliczności, wynikające między innymi z członkostwa Polski w Unii Europejskiej oraz integracji rynku polskiego z europejskim, wymuszają prowadzenie prac nad dalszym doskonaleniem systemu. Pojawiły się już pierwsze problemy związane z działalnością transgraniczną banków, działalnością grup ponadnarodowych oraz przekształcaniem się spółek-córek banków zagranicznych działających w Polsce w oddziały. Kluczową kwestią staje się wobec tego informowanie społeczeństwa o możliwych zmianach w ochronie ich wkładów.

↳ Zagadnienia związane z działalnością pomocową BFG przedstawił **Jerzy Pietrewicz**. Zaproponował on pewne zmiany w tym zakresie. Wcześniejsza interwencja Funduszu mogłaby wydatnie wpłynąć na obniżenie kosztów funkcjonowania systemu bezpieczeństwa. Pomóc w tym mogłoby rozgraniczanie różnych poziomów stanu niebezpieczeństwa niewypłacalności: stanu utraty zaufania rynkowego (gdy w banku przez kolejne dwa okresy rozrachunkowe wystąpi strata bilansowa bądź brak niezabezpieczonych limitów transakcyjnych na międzybankowym rynku pieniężnym) oraz stanu niewypłacalności (gdy współczynnik wypłacalności banku osiąga wartość na poziomie niższym od wymogów określonych w przepisach prawa oraz w banku powstała strata bilansowa). W pierwszym przypadku BFG mogłoby udzielać pomocy, np. w formie gwarancji lub poręczeń na warunkach rynkowych. W drugim zaś – na warunkach preferencyjnych. Gradacja ta dałaby możliwość wykorzystania w pełni wszystkich dotychczasowych instrumentów pomocowych Funduszu. Dodatkowo mogą one zostać poszerzone o:

- ❖ zaangażowanie kapitałowe Funduszu,
- ❖ pożyczki podporządkowane,
- ❖ objęcie emisji papierów dłużnych banków.

Jednocześnie zachowana winna być pomoc na autosanację banku. Autor podkreślił przy tym, że pomoc powinna być udzielana tylko pod pewnymi warunkami, do których należeć winien wymóg zaangażowania dotychczasowych właścicieli banku w jego sanację, wymóg weryfikacji kwalifikacji menedżerskich zarządu banku oraz neutralizowania ujemnych skutków pomocy dla innych instytucji w sektorze. Dodatkowo, wobec dużej odrębności banków spółdzielczych i komercyjnych, warto rozważyć wprowadzenie różnych warunków pomocy dla tych grup.

↳ **Mariusz Zygierewicz** przedstawił opinię ZBP dotyczącą potrzeby ewolucji działalności gwarancyjnej i pomocowej BFG. Podkreślił on, że działalność gwarancyjna nie była nigdy przedmiotem krytyki ze strony środowiska bankowego, a szczegółowe jej zasady stosowane w Polsce uznawane są za prawidłowe. Pewne

uwagi mogą dziś wzbudzać kwestie traktowania oddziałów banków zagranicznych i oddziałów instytucji kredytowych działających w Polsce. W tym zakresie należy na oddziały obowiązek bardziej szczegółowego informowania klientów o funkcjonowaniu systemu gwarantowania. W najbliższym okresie uwaga powinna być skoncentrowana na przeglądzie Dyrektywy 94/19/EC w sprawie systemów gwarantowania depozytów i pracach związanych z tworzeniem nowej ustawy o BFG.

Zakres działalności pomocowej BFG powinien być dokładnie określony w regulacjach prawnych. Zachowany winien być przy tym obowiązek stosowania zasady niższego kosztu, czyli udzielania pomocy tylko w sytuacji, gdy jej koszt jest niższy od kosztu ogłoszenia upadłości banku i wypłat kwot gwarantowanych. Według autora należy jednak dążyć do ograniczenia autosanacji banków, gdyż zwiększa ona *moral hazard* w sektorze. Promowane powinno być wspieranie przez Fundusz procesów przejść. Jednocześnie katalog narzędzi działalności pomocowej należałoby rozszerzyć przede wszystkim o dopuszczenie możliwości zaangażowania kapitałowego BFG. Autor skrytykował propozycje udzielania pomocy w formie pożyczki podporządkowanej, obejmowania przez Fundusz obligacji zamiennych oraz skupu wierzycielności banków w złej sytuacji ekonomicznej.

↳ **Andrzej Jankowski** zaprezentował uwagi dotyczące niektórych kwestii prawnych związanych z opracowywaniem nowej ustawy o BFG. Panuje zgoda, że zasadnicze funkcje BFG mają być utrzymane. Przede wszystkim podkreślił on fakt, że nowa ustawa obejmować powinna całość systemu gwarantowania depozytów. Celowe wydaje się bowiem podjęcie starań o połączenie systemu gwarantowania depozytów z systemem rekompensat dla inwestorów przynajmniej w sensie instytucjonalnym. W zakresie działalności pomocowej należałoby zastanowić się, czy celowe jest utrzymanie regulacji dotyczących obrotu wierzycielnościami, gdyż nie były one nigdy wykorzystane w praktyce. Należy przy tym pamiętać, że równoległe do opracowania projektu nowej ustawy o BFG należy przygotowywać wszystkie akty wykonawcze jej towarzyszące (w tym statut BFG i niemal wszystkie akty wewnętrzne regulujące działalność i organizację Funduszu).

↳ Wystąpienie **Małgorzaty Iwanicz-Drozdowskiej** dotyczyło informacji o planowanym przeglądzie Dyrektywy 94/19/EC w sprawie systemów gwarantowania depozytów. Obligatoryjny przegląd dokonywany przez specjalną grupę roboczą, w pracach której uczestniczą przedstawiciele polskiego systemu finansowego, w tym BFG, dotyczy:

- 1) wysokości kwoty gwarantowanej (co wynika z zapisów dyrektywy), czterech obszarów wybranych przez Bankowy Komitet Doradczy;
- 2) definicji depozytu,
- 3) *topping up* (doubezpieczania),
- 4) sposobu finansowania,
- 5) podziału kompetencji między kraj goszczący i kraj macierzysty,

a także obszaru dopisanego przez grupę roboczą:

6) relacji między systemami gwarantowania depozytów a bankiem centralnym.

Członkowie grupy roboczej nie wykazali entuzjazmu co do propozycji podnoszenia poziomu gwarancji. Jeśli więc dojdzie do tego, to jedynie w przypadku, gdy wszelkie badania ilościowe wykażą, iż ochrona deponenta zmniejszyła się istotnie w ciągu ostatnich 10 lat na skutek na przykład inflacji. W razie braku odpowiedniego umotywowania, kwota gwarancji nie zmieni się wcale lub też zmieni się minimalnie.

Kraje członkowskie stwierdziły, że definicja depozytu zawarta w dyrektywie jest nadal aktualna i nie należy jej zmieniać (w dyrektywie zawarte są bardzo ogólne wytyczne, co to jest depozyt). Na skutek sugestii Komisji Europejskiej stwierdzono jednak, że konieczny jest przegląd definicji zawartych w przepisach poszczególnych krajów członkowskich. Na podstawie takich badań Komisja Europejska być może zaproponuje jakieś zmiany w samej definicji depozytu. Omówiono także kwestię minimalnej kwoty nieobjętej gwarancjami (reguła *de minimis*). Większość państw stwierdziła, że nie ma sensu jej wprowadzanie, tym bardziej że bardzo trudno będzie ustalić racjonalny dla wszystkich krajów członkowskich poziom tej kwoty.

Większość krajów wypowiedziała się sceptycznie co do zmian w zakresie ubezpieczenia. Praktyka krajów członkowskich w tym zakresie jest zbyt mała i nie pozwala na właściwą ocenę słuszności zapisów dyrektywy.

Dodatkowo rozważono pomysł wprowadzenia Europejskiej Instytucji Gwarancyjnej. Wyraźne poparcie wyraziła delegacja fińska. Czesi natomiast wskazali na zasadność powołania na szczeblu unijnym instytucji regwarancyjnej. Polska stwierdziła, że można to brać pod uwagę, ale raczej w dalszej perspektywie.

W zakresie podziału kompetencji między kraj goszczący i kraj macierzysty większość krajów była zgodna, że aby cokolwiek móc zmienić w podziale kompetencji między systemami gwarantowania depozytów, należy najpierw zmienić, czy też przemyśleć sposób sprawowania nadzoru nad działalnością bankową. Reguła, że wiodącym jest nadzorca z kraju macierzystego, powinna nadal analogicznie dotyczyć systemu gwarantowania depozytów. Konsultacje w tym zakresie będą kontynuowane.

Zgodnie z wszelkimi przepisami dotyczącymi krajów strefy euro bank centralny nie powinien finansować działalności między innymi instytucji gwarancyjnych. Jednak w tej chwili, mimo przynależności do strefy euro, finansowanie przez bank centralny dopuszczone jest w Irlandii, Portugalii i Hiszpanii, poza strefą euro zaś w Danii, Słowacji, na Węgrzech i w Polsce. Zatem nie tylko w przypadku BFG kwestia ta w pewnej perspektywie czasowej może mieć określone konsekwencje.

W toku dyskusji, jaka toczyła się tradycyjnie w drugiej części seminarium, potwierdzono konieczność utrzymania triady podstawowych funkcji BFG, czyli gwarancyjnej, pomocowej i analitycznej. Jednocześnie wobec nowych uwarunkowań zewnętrznych ważne jest zaproponowanie pewnych zmian w ich dziedzinie. Zakres przedmiotowy i podmiotowy działalności gwarancyjnej, choć poprawny, musi być przejrzany i przy zachowaniu ostrożności zmieniony.

↳ **Krzysztof Pietraszkiewicz** podkreślił, że Polska – jako członek Unii Europejskiej – może w znacznym stopniu wpływać na nowe rozwiązania unijne. W ramach zaś zmian polskiego systemu powinna, korzystając z własnego dorobku i doświadczeń, proponować rozwiązania niezależnie od prac na szczeblu UE. Dlatego też nowelizowana ustawa o BFG powinna (tak jak proponuje mec. A. Jankowski) stać się ustawą o całości systemu gwarantowania. Przy czym inicjatywa rozszerzania systemu opierać może się raczej na koordynacji organizacyjnej, a nie finansowej tych kwestii, na monitorowaniu ryzyk na rynkach przylegających do bankowego.

↳ Pomysł integracji instytucji gwarancyjnych „pod jednym dachem” poparł **Jan Szambelańczyk**. Prowadziłyby to bowiem do racjonalizacji kosztów i ekonomiki skali oraz zakresu działalności BFG. W czasie spokoju w systemie mógłby on podjąć nowe wyzwania. Kwestię tę należałoby rozstrzygnąć już podczas prac nad projektem nowej ustawy o BFG.

↳ Objęcie przez BFG nowych segmentów rynku finansowego dotyczyć musi także – wg **E. Śleszyńskiej-Charewicz** – SKOK-ów. Zebrały one już 4 mld zł depozytów i to głównie od mniej zamożnych osób, a nadal pozostają nie tylko poza BFG, ale i poza nadzorem bankowym.

↳ **Stanisław Kasiewicz** poparł propozycję, aby instytucje parabankowe partycypowały w systemie gwarancyjnym. To mogłoby zwiększyć zasoby BFG, co jest konieczne, by utrzymać jego właściwą rolę w sektorze. Upadłości jest co prawda coraz mniej, ale ich ewentualne skutki rosną. Dowodzą tego doświadczenia USA. W latach 1980–2002 upadło tam 1645 banków, z czego 94 po 1993 r. Miały one jednak dwa razy większe skutki finansowe niż upadłości z lat 1980–1993.

↳ **Władysław Baka** podkreślił, że doświadczenia BFG w systemie bankowym są bezcenne, a jego kadra bardzo dobra, wysoko wykwalifikowana, co znalazło potwierdzenie w bezproblemowym przejęciu obsługi funduszu restrukturyzacji banków spółdzielczych. Te fakty należałoby wykorzystać i opracować własne projekty konsolidacji, co już wkrótce być może stanie się koniecznością wobec tendencji do ujednolicania rynków.

Uczestnicy seminarium byli zgodni co do tego, że rozwiązania polskie – jako zgodne z Dyrektywą – nie muszą być zmieniane, jeśli chodzi o kwotę gwarancji. Należy jednak szczególnie zadbać o właściwą informację dla klientów banków (K. Pietraszkiewicz). Pojawia się tu jednak problem: jak informować nie reklamując oddziałów banków zagranicznych (L. Pawłowicz). Należałoby zatem wypracować rozwiązania dotyczące konieczności właściwego informowania tylko w przypadku zmniejszonego zakresu ochrony. Zapewne niełatwe będą próby definiowania tych różnic, jeśli chodzi o szczegółowe wyłączenia (M. Zygierewicz).

↳ Dyskusję wywołała propozycja ZBP zniesienia pomocy na samodzielną sanację banków. E. Śleszyńska-Charewicz podkreśliła, że obecnie jest ona udzielana dopiero w sytuacji, gdy próby przejęcia banku zagrożonego przez inny zostaną wyczerpane. Jej brak zaś mógłby zbyt obciążyć sektor. Ponadto pomoc na zasadach ryn-

kowych była w Polsce udzielana na początku kryzysu bankowego i nie przyniosła wówczas oczekiwanych korzyści. Dlatego też wprowadzono preferencyjne zasady pomocy z BFG.

Zainteresowanie wzbudziły propozycje Jerzego Pietrewicza dotyczące rozszerzenia działalności pomocowej. Podkreślono konieczność wzmocnienia odpowiedzialności zarządczej i właścicielskiej w bankach ubiegających się o pomoc BFG (K. Pietraszkiewicz).

Dyskutując o trzeciej funkcji BFG, podkreślono potencjał analityczny Funduszu i możliwość jego większego wykorzystania w interesie sektora bankowego (K. Pietraszkiewicz). W najbliższej przyszłości rozpatrzenia wymaga zakres i charakter przygotowywanych w BFG analiz, identyfikacja potrzeb sektora w tym zakresie, a także kwestia działania dyskrecjonalnego BFG i sygnalizowania bankom nieprawidłowości w ich działaniach, które mogą doprowadzić do utraty wypłacalności (W. Baka).

Z zainteresowaniem przyjęto pomysł, jaki pojawił się w toku prac grupy roboczej nad zakresem zmian Dyrektywy 94/19 dotyczący instytucji regwaranta na poziomie unijnym. Poparli go m.in. Władysław Baka oraz Jan Szambelańczyk. Polska powinna popierać tę ideę oraz być może wypracować własny projekt rozwiązań (W. Baka).

Nie można jednak bezkarnie zwiększać zakresu przedmiotowego i podmiotowego działalności BFG, czy też podnosić kwoty gwarantowanej bez odniesienia do źródeł finansowania systemu (E. Śleszyńska-Charewicz). Nie ma przy tym bezpośredniego przełożenia między zwiększaniem kwot gwarantowanych a obciążeniami banków. Efekt stabilizujący od strony psychologicznej powoduje raczej ujemną korelację między tymi wielkościami (W. Baka).

Kwestiom związanym z zasadami finansowania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego zostanie poświęcone kolejne seminarium.

Opracowała Beata Zdanowicz

Konsultacje dla banków

Tomasz Adamowicz

PRAKTYCZNE ASPEKTY ZWIĄZANE Z II FILAREM NOWEJ UMOWY KAPITAŁOWEJ^{*)}

Wstęp

Niniejsze opracowanie stanowi kontynuację serii publikacji dotyczących Nowej Umowy Kapitałowej (dalej w tekście: NUK, Bazylea II) oraz oczekiwanej zmienionej dyrektywy w sprawie adekwatności kapitałowej (CAD3)¹⁾. Jego celem jest przedstawienie pewnych praktycznych aspektów związanych z wdrożeniem II Filaru znowelizowanej metodologii w zakresie adekwatności kapitałowej.

W czerwcu 2004 roku gubernatorzy banków centralnych i kierujący instytucjami nadzorczymi Grupy G-10 udzielili swojego poparcia opracowanej przez Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego znowelizowanej metodologii dotyczącej ujednoczenia pomiaru kapitału i standardów kapitałowych w skali międzynarodowej²⁾. Jednocześnie Komitet Bazylejski ogłosił oczekiwany termin wdrożenia metodologii do jurysdykcji krajów członkowskich (Polska do nich nie należy) na koniec 2006 roku. Bardziej skomplikowane, zaawansowane aspekty metodologii będą mogły zostać wdrożone później – do końca 2007 roku. Z drugiej strony NUK znalazł uznanie w oczach

^{*)} Autor jest pracownikiem Generalnego Inspektoratu Nadzoru Bankowego, Biura Analiz Systemu Bankowego. Uczestniczy w pracach dotyczących wdrożenia Nowej Umowy Kapitałowej w polskim nadzorze bankowym.

¹⁾ Zmieniana dyrektywa jest nazywana CAD3: „Risk Based Capital Directive”.

²⁾ „International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards”, Basel Committee on Banking Supervision, June 2004.

Komisji Europejskiej i krajów członkowskich Unii Europejskiej. Nowa metodologia stanowi zatem podstawę dla zmienianej dyrektywy bankowej z 2000 roku³⁾ i dyrektywy w sprawie adekwatności kapitałowej (CAD2)⁴⁾. Nowe prawo ma zacząć obowiązywać począwszy od końca 2006 roku (przy czym obecne reguły adekwatności kapitałowej będą mogły być stosowane przez instytucje kredytowe jeszcze do końca 2007 roku), a w zakresie metod zaawansowanych – od końca 2007 roku. Trzeba jednak zaznaczyć, że w zamyśle władz Wspólnoty proponowane zmiany legislacyjne nie będą całkowicie – ale w dużej mierze – odzwierciedlały zapisów zawartych w NUK. Dyrektywa ma obowiązywać we wszystkich krajach członkowskich, zatem będzie zawierać odpowiednie dostosowania, mające na celu uwzględnienie specyfiki rynku europejskiego.

W warunkach polskich, być może z pewnymi wyjątkami, zmienione europejskie regulacje będą odnosiły się do wszystkich banków – niezależnie od ich wielkości i stopnia skomplikowania działalności – oraz firm inwestycyjnych. Stąd też bardzo ważne dla polskich instytucji jest właściwe przygotowanie się do nowych wymagań stawianych przez Bazyleę II/CAD 3. A stawiane wyzwania są bardzo wysokie. Celem Bazylei II jest wprowadzenie nowoczesnych, ujednoczonych standardów ograniczania ryzyka działalności bankowej w skali międzynarodowej. Standardy owe mają z kolei zapewnić utrzymanie odpowiedniego poziomu adekwatności kapitałowej wśród pośredników finansowych, który służy jako „pierwsza linia obrony” bezpieczeństwa depozytów klientów. Jako ostateczny, pożądaný rezultat nowej metodologii wymienia się wzmocnienie stabilności systemu finansowego w skali krajowej i międzynarodowej.

Tak postawione cele sprawiają, że NUK jest metodologią obszerną, wysoce specjalistyczną oraz generującą wysokie koszty, szczególnie w zakresie metod zaawansowanych I Filaru. Istotną nową cechą Bazylei II jest nie tylko określenie sposobu wyliczania minimalnych wymogów kapitałowych (I Filar), ale również skłanianie banków do stosowania lepszego niż dotychczas, bardziej wrażliwego podejścia do zarządzania ryzykiem. Osiągnięciu tego celu służyć ma wprowadzenie dodatkowych dwóch „filarów”. O ile I Filar oznacza de facto znaczne ulepszenie i rozszerzenie (o ryzyko operacyjne) podejścia do minimalnych wymogów kapitałowych nakreślonych w I Bazylejskiej Umowie Kapitałowej z 1988 roku z późniejszymi zmianami, o tyle Filar II – „Proces Analizy Nadzorczej”⁵⁾ oraz Filar III – „Dyscyplina Rynkowa”⁶⁾ są elementami nowymi. Najważniejszym założeniem leżącym u podstaw utworzenia dodatkowych dwóch filarów jest wzajemne wzmocnianie się i wspieranie wszystkich trzech filarów w procesie nadzoru nad kapitałami pośredników finansowych, co stworzy dla nich zachętę dla podniesienia jakości procesu zarządzania ryzy-

³⁾ Dyrektywa 2000/12/EC Parlamentu Europejskiego i Rady z 20 marca 2000 r.

⁴⁾ Dyrektywa 93/6/EEC Rady Europejskiej z 15 marca 1993 r. z późniejszymi zmianami – zostanie zastąpiona przez CAD3.

⁵⁾ Ang. „Supervisory Review Process”.

⁶⁾ Ang. „Market Discipline”.

kiem. To znacznie lepsze jakościowo podejście do zarządzania ryzykiem i kapitałem znajduje m.in. wyraz w akceptacji i zachęcie do szerokiego stosowania tak zwanych modeli kapitału ekonomicznego. Nowa metodologia bazylejska – trzy filary, większa wrażliwość na ryzyko, poprawa efektywności itp. – powinna służyć rozpowszechnieniu stosowania tych kompleksowych i nowoczesnych metod.

II Filar – przegląd zapisów zawartych w NUK

W Nowej Umowie Kapitałowej z czerwca 2004 r. zagadnieniom II Filaru została poświęcona część trzecia. Warto zauważyć, że jej objętość jest relatywnie niewielka w porównaniu z rozdziałami dotyczącymi pozostałych filarów. Jest to zaledwie 16 stron tekstu w języku angielskim, w sytuacji, gdy cały dokument liczy 190 stron (wraz z aneksami – 239 stron). Jednak myliłby się ten, kto wysuwa na podstawie szczupłości materiału odnoszącego się do analizy nadzorczej tezę o niewielkim lub mało istotnym znaczeniu II Filaru w strukturze całego dokumentu. Komitet Bazylejski nadaje jednakową wagę wszystkim trzem filarom.

Największą objętościowo część tekstu NUK (I Filar) – traktująca o minimalnych wymogach kapitałowych z tytułu ryzyka kredytowego i operacyjnego, a także o pewnych zagadnieniach z obszaru portfela handlowego – zawiera bardzo szczegółowy i techniczny opis wyznaczania obciążeń kapitałowych w sześciu wariantach (metodach). Jest to zatem rozbudowana „instrukcja obsługi” skomplikowanej struktury, jaką jest Filar I.

Trzeba w tym miejscu zauważyć, że zapisy odnoszące się do II Filaru mają zdecydowanie charakter ogólnych wskazówek i wytycznych – głównie w zakresie podejmowania przez banki działań w celu oceny ich adekwatności kapitałowej oraz analizy tych ocen przez instytucje nadzorcze. Odnoszą się do elementów jakościowych funkcjonowania instytucji nadzorczych i banków. Można postawić tezę, że Filar II zawiera wszystkie te zagadnienia, których Komitet Bazylejski nie był w stanie (albo nie chciał) przedstawić w sposób konkretny i szczegółowy w ramach Filaru I – we wspomnianej „instrukcji obsługi”. Ogólne podejście twórców do zagadnień obejmowanych Procesem Analizy Nadzorczej wymagać będzie dokonywania zarówno przez instytucje nadzorcze, jak i banki wielu wyborów i możliwych ścieżek postępowania.

W zapisach II Filaru można wyróżnić trzy główne sfery:

- ❶ kluczowe zasady analizy nadzorczej,
- ❷ wytyczne dotyczące zarządzania ryzykiem bankowym oraz
- ❸ inne aspekty procesu analizy nadzorczej.

W sferze kluczowych **zasad analizy nadzorczej** Komitet Bazylejski określił je w liczbie czterech. Przedstawiają się one następująco⁷⁾:

⁷⁾ Zasady te stanowią uzupełnienie wytycznych zawartych w dokumentach „Podstawowe zasady efektywnego nadzoru bankowego” (Komitet Bazylejski, wrzesień 1997) i „Metodologia podstawowych zasad” (Komitet Bazylejski, październik 1999).

Zasada 1 Banki powinny posiadać proces oceny swojej adekwatności kapitałowej w odniesieniu do profilu ryzyka, a także strategię utrzymywania jej poziomu.

Zasada 2 Instytucje nadzorcze powinny przeprowadzać przeglądy oraz oceniać wewnętrzne zasady oceny i strategię adekwatności kapitałowej, a także zdolność banków do jej monitorowania i zapewnienia zgodności z regulacyjnymi wymaganiami kapitałowymi. Instytucje nadzorcze powinny podejmować odpowiednie działania, jeżeli ocena ta nie jest zadowalająca.

Zasada 3 Instytucje nadzorcze powinny oczekiwać od banków utrzymywania poziomu kapitału wyższego niż minimum regulacyjne oraz powinny mieć możliwość wymagania od banków posiadania kapitału powyżej tego minimum.

Zasada 4 Instytucje nadzorcze powinny dążyć do jak najwcześniejszego interweniowania w celu zapobiegania możliwości obniżenia się kapitału poniżej poziomów minimalnych, wymaganych do zabezpieczenia ryzyka danego banku, oraz powinny wymagać natychmiastowych działań naprawczych, jeśli wymagany kapitał nie jest utrzymywany lub odtwarzany.

W zakresie drugiej sfery – **wytycznych zarządzania ryzykiem bankowym** – Bazylea II wskazuje cztery główne obszary, które powinny zostać objęte II Filarzem:

- ❖ ryzyka analizowane w I Filarze, lecz nie w pełni w nim ujęte, np. różne kwestie dotyczące ryzyka kredytowego (testy warunków skrajnych w metodach IRB⁸⁾, definicja „zaniechania”⁹⁾, ryzyko rezydualne w technikach CRM¹⁰⁾, ryzyko koncentracji kredytowej¹¹⁾ i operacyjnego¹²⁾;
- ❖ ryzyka nie analizowane w ramach I Filaru, przykładowo ryzyko stopy procentowej w portfelu bankowym, ryzyko prawne, ryzyko strategiczne;
- ❖ czynniki otoczenia zewnętrznego banków, m.in. efekty cyklu gospodarczego;
- ❖ nadzorcza ocena zgodności wypełniania przez banki minimalnych wymogów kapitałowych oraz obowiązków informacyjnych dla zaawansowanych metod I Filaru.

⁸⁾ Dotyczą ewentualnych zdarzeń lub zmian warunków ekonomicznych, które mogą wpłynąć niekorzystnie na ekspozycje kredytowe banku oraz zdolności banku do przewyciężenia tych niekorzystnych czynników. Przykładem scenariuszy ogólnych są: kryzysy gospodarcze i branżowe, zdarzenia z zakresu ryzyka rynkowego, pogorszenie warunków płynności oraz kredytowe testy warunków skrajnych. Instytucje nadzorcze powinny analizować sposoby prowadzenia przez banki testów warunków skrajnych (opis punkty 434–437 NUK).

⁹⁾ Komitet Bazylejski sformułował „referencyjną” definicję „zaniechania” (*default*) dla celów szacowania parametrów PD i/lub LGD i EAD. Jednak instytucje nadzorcze powinny wydać wytyczne w sprawie lokalnej interpretacji definicji referencyjnej (opis punkty 452–457 NUK).

¹⁰⁾ NUK umożliwia kompensowanie ryzyka kredytowego zabezpieczeniami, gwarancjami lub instrumentami pochodnymi, co ma prowadzić do redukcji obciążeń kapitałowych (techniki CRM – *credit risk mitigation*). Jednak techniki te przyczyniają się do powstania ryzyk zmniejszających efektywność ogólnej redukcji ryzyka – ryzyka prawnego, ryzyka dokumentacji, ryzyka płynności. Ryzyka powstające w wyniku stosowania technik CRM to właśnie ryzyka rezydualne. Instytucje nadzorcze będą wymagać od banków posiadania i będą oceniać politykę i procedury w zakresie CRM (opis punkty 767–769 NUK).

¹¹⁾ Opis punkty 770–777 NUK.

¹²⁾ Opis punkt 778 NUK.

Konsultacje dla banków

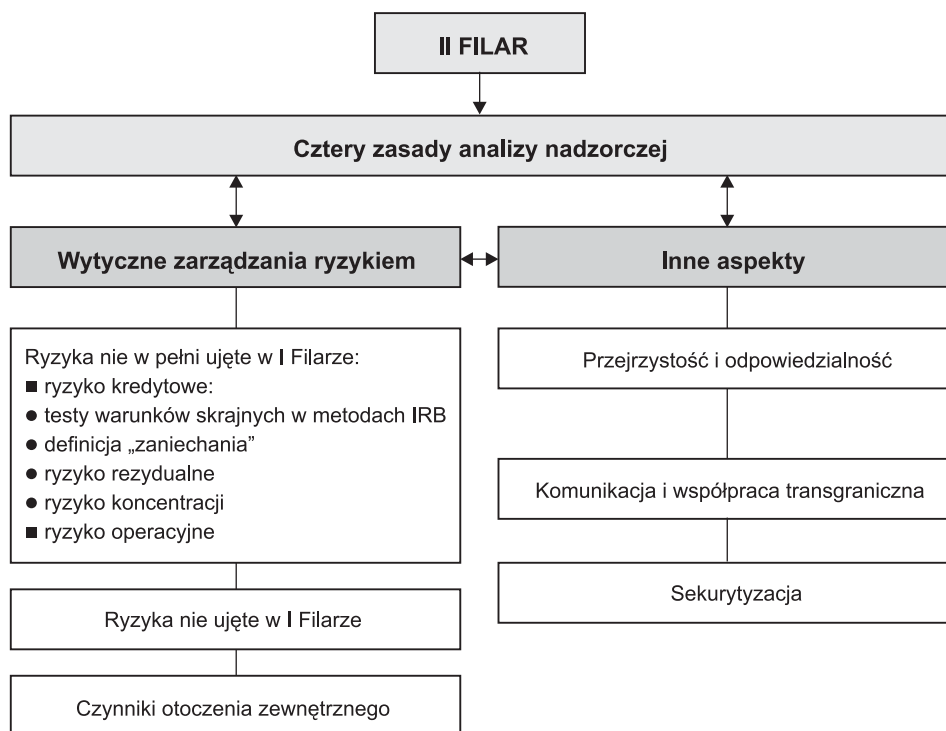
Obydwie powyższe sfery II Filaru wzajemnie się uzupełniają i wspierają. Wytyczne do zarządzania ryzykiem bankowym znajdują swoje odzwierciedlenie w zasadach analizy nadzorczej. Przykładowo, w zapisach odnoszących się do *Zasady 1* znajdujemy komentarz dotyczący różnego rodzaju ryzyk, m.in. nie w pełni ujętych w I Filarze oraz nie analizowanych w nim. *Zasady 3 i 4* odnoszą się zaś do oceny spełnienia minimalnych wymogów kapitałowych i ewentualnych działań w przypadku nieosiągnięcia tych wymogów.

Trzecia sfera – **inne aspekty II Filaru** – obejmuje pozostałe zagadnienia, takie jak:

- ❖ nadzorcza przejrzystość i odpowiedzialność – w analizie wewnętrznej oceny kapitału banku;
- ❖ doskonalenie komunikacji i współpracy transgranicznej – w zakresie dialogu z sektorem bankowym jak i pomiędzy instytucjami nadzorczymi;
- ❖ analiza nadzorcza w obszarze sekurytyzacji.

Poniżej przedstawiono ogólną strukturę II Filaru.

Schemat 1. Ogólna struktura II Filaru wynikająca z zapisów NUK



Źródło: opracowanie własne.

Zasady analizy nadzorczej

Cztery kluczowe zasady analizy nadzorczej stanowią podwaliny procesów i zadań objętych zapisami II Filaru NUK. Dlatego też w schemacie na s. 79 zostały ulokowane ponad pozostałymi sferami procesu analizy nadzorczej. Zasady te determinują reguły i schematy postępowania w innych kwestiach II Filaru, wpływając bezpośrednio na stosowane podejście. W praktyce II Filaru wyróżnia się – wyodrębnione w oparciu o zasady – dwa główne elementy (tzw. **ICAAP** i **SREP**), których istotę i powiązania zilustrowano na schemacie na s. 81.

Treść czterech zasad została przytoczona nieco wcześniej. W skrócie można je skomentować następująco:

- ❖ 1 – banki powinny samodzielnie oceniać, ile kapitału powinny posiadać. Proces tej oceny jest określony jako **ICAAP**¹³⁾;
- ❖ 2 – instytucje nadzorcze muszą przeprowadzać przeglądy i dokonywać ocen ICAAP, strategii utrzymania kapitału oraz poziomu adekwatności kapitałowej wyznaczonej przez banki. Instytucje nadzorcze powinny reagować, gdy rezultaty tych przeglądów i ocen nie są satysfakcjonujące w odniesieniu do banków. Proces nadzorczej oceny wynikający z drugiej zasady definiowany jest jako **SREP**¹⁴⁾;
- ❖ 3 – instytucje nadzorcze będą spodziewać się od banków funkcjonowania powyżej minimalnych wymogów kapitałowych wynikających z ustaleń I Filaru odnośnie adekwatności kapitałowej;
- ❖ 4 – instytucje nadzorcze powinny reagować na możliwie wczesnym etapie w celu ochrony kapitału przed spadkiem poniżej minimalnego poziomu. Jednak w razie spadku kapitału poniżej wymagań, powinny one podjąć szybkie działania zaradcze.

Wypada zauważyć, że pierwsza zasada (ICAAP) jest jedynym postulatem odnoszącym się bezpośrednio do banków. Jej waga sprawia, że zostanie szerzej omówiona w dalszej części opracowania. Zasady druga (SREP), trzecia i czwarta dotyczą przede wszystkim wymagań stawianych instytucjom nadzorczym w kwestii oceny adekwatności kapitałowej nadzorowanych podmiotów, co również zostanie skomentowane z praktycznego punktu widzenia.

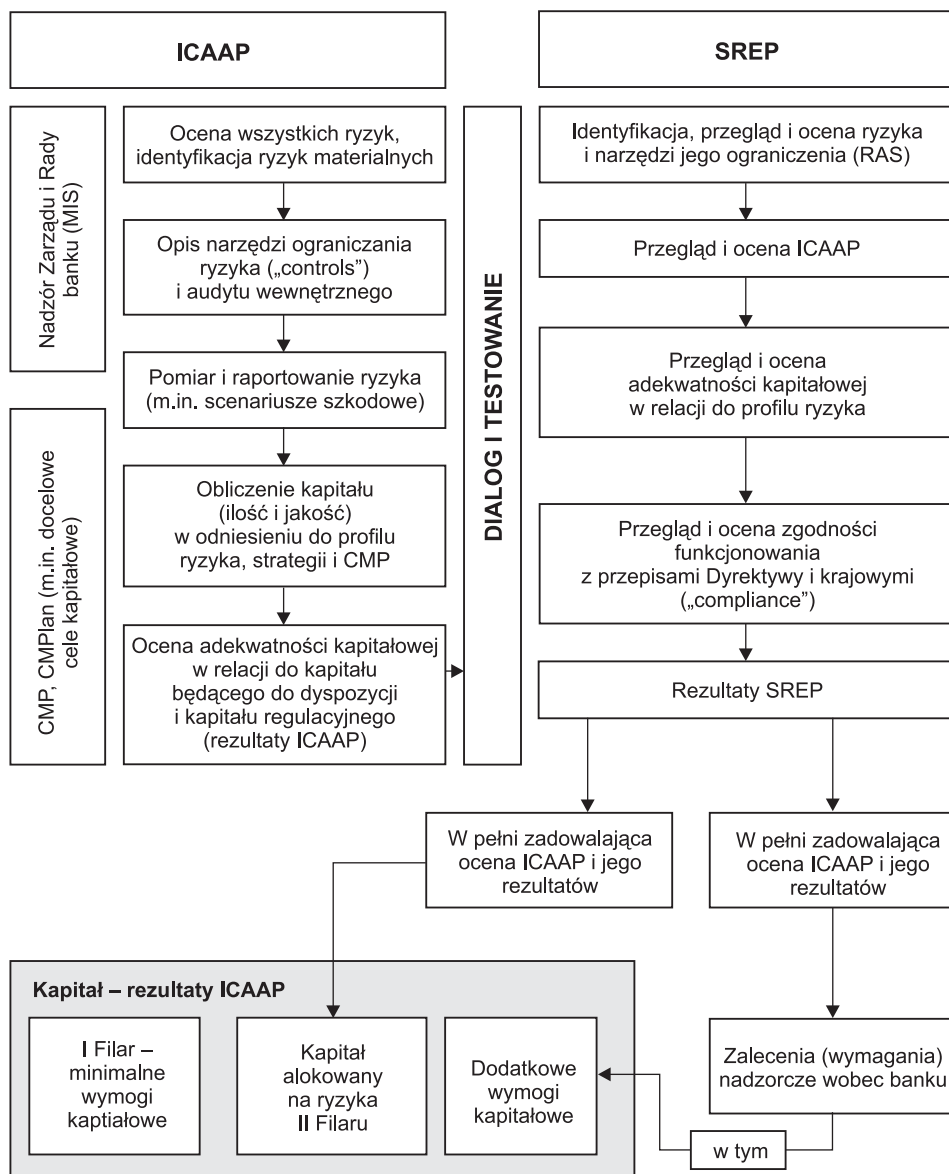
Przy analizie ogólnej wszystkich czterech zasad analizy nadzorczej pierwszym nasuwającym się zagadnieniem praktycznym jest **zakres ich stosowania**. Decyzja ta zostanie podjęta przez władze nadzorcze poszczególnych krajów. Wydaje się jednak, że zgodnie z duchem projektowanej dyrektywy europejskiej nie tylko duże międzynarodowe instytucje finansowe będą zobowiązane do przestrzegania zasad. Dotyczyć będą one wszystkich banków (a także firm inwestycyjnych). Wynika stąd, że wszystkie banki będą musiały posiadać formalny ICAAP (zgodnie z pierwszą za-

¹³⁾ Ang. „Internal Capital Adequacy Assessment Process”.

¹⁴⁾ Ang. „Supervisory Review and Evaluation Process”.

Konsultacje dla banków

Schemat 2. Kluczowe elementy procesu analizy nadzorczej i powiązania między nimi



Źródło: opracowanie własne i „Draft paper to CEBS on deepening the work on supervisory review: interaction of ICAAP and SREP”, Group de Contact, GC/2004/26, November 2004.

sadą). Różny będzie jednak wymagany „rozmiar” procesu wewnętrznej oceny adekwatności kapitału (**podejście z zachowaniem proporcjonalności**). Mniejsze, mniej zaawansowane instytucje nie będą musiały wprowadzać skomplikowanych modeli kapitału ekonomicznego (kwestia ta zostanie omówiona nieco dalej), czyli skomplikowanych rozwiązań charakteryzujących się wysokim stopniem szczegółowości i intensywności procedur kontrolnych.

Po drugie, w praktyce, to **instytucje finansowe są odpowiedzialne za opracowanie i stosowanie wewnętrznego procesu oceny poziomu ryzyka i adekwatności kapitału ICAAP**. Dopiero po ustaleniach ICAAP instytucje nadzorcze przeprowadzają ocenę jakości i rzetelności samego procesu i jego wyników w postaci ustalonego poziomu tego kapitału. Na podstawie wyników tych ocen nadzorczych (nazwanych wcześniej SREP) instytucje nadzorcze mogą podjąć decyzję o interwencji wobec danego banku (np. w postaci nałożenia indywidualnych wymogów kapitałowych). Determinuje to odpowiednią sekwencję postępowania – najpierw ICAAP, potem SREP, następnie ewentualna interwencja nadzorcza. Instytucje nadzorcze raczej nie będą w tej sytuacji formułowały wobec banków indywidualnych wymogów kapitałowych na bazie innych – poza ICAAP i SREP – informacji.

Trzecią realną kwestią jest wypływający z drugiej zasady, spoczywający na instytucjach nadzorczych, **formalny obowiązek oceny bankowych ICAAP, czyli SREP**. Proces ten polegać będzie na przeprowadzaniu formalnych przeglądów ICAAP w każdej nadzorowanej instytucji finansowej. Rezultatem przeprowadzonego procesu nadzorczego powinno być określenie, czy: poziom kapitału jest odpowiedni w warunkach, w jakich funkcjonuje bank, a także czy poziom kapitału jest odpowiednio monitorowany i kontrolowany przez władze banku oraz czy struktura kapitału odpowiada profilowi działania instytucji. Prawdopodobne jest, że SREP będzie wykonywany w formie inspekcji w bankach, prowadzonych z określoną częstotliwością (kwestia ta pozostaje w dyspozycji krajowych instytucji nadzorczych).

Czwartą nasuwającą się obserwacją praktyczną jest fakt, iż instytucje finansowe powinny **utrzymywać kapitał ponad minimalne wymogi kapitałowe wynikające z wyliczeń I Filaru** z powodu istnienia wspomnianych wcześniej obszarów, do których I Filar nie odnosi się w sposób pełny. Chodzi tu o: *ryzyka nie w pełni objęte I Filarzem* (koncentracji kredytowej, założenia odnoszące się do korelacji i koncentracji ryzyk, testy warunków skrajnych – tak zwane „scenariusze szokowe”, ryzyko rezydualne, sekurytyzacji i definicja „zaniechania”, czyli „default”); *ryzyka nie ujęte w I Filarze* (stopy procentowej w księdze bankowej, płynności, kontroli, strategiczne, reputacji, modeli); oraz *czynniki zewnętrzne* (np. efekty cyklu gospodarczego). Rozsądny jest wymóg, aby duże, złożone banki włączały wymienione wyżej obszary w swoje modele wyliczenia kapitału ekonomicznego ICAAP. Z drugiej strony małe, mniej skomplikowane banki będą raczej stosować proste podejście polegające na wyznaczeniu minimalnych wymogów kapitałowych na podstawie I Filaru plus dodatkowo wyliczone w prosty sposób wymogi na ryzyka z II Filaru. Ryzyka te po-

winy zostać również włączone w raportowanie i sprawozdawczość dotyczącą adekwatności kapitałowej.

Po piąte, rezultatem SREP będzie opinia instytucji nadzorczej w zakresie jakości procesu zarządzania kapitałowego i poziomu kapitału ekonomicznego w banku. Jeżeli opinia nadzorcza będzie wskazywała na potrzebę posiadania wyższego kapitału niż ustalili to bank podczas ICAAP, rozpoczęty zostanie **dialog między bankiem a nadzorem w obszarze adekwatności kapitałowej**. Jeżeli taki dialog nie przyniesie rezultatów, instytucja nadzorcza będzie mogła podjąć odpowiednie działania, zalecenia, interwencje wobec banku w celu poprawy tej adekwatności.

Kapitał ekonomiczny jako podstawa ICAAP

Dla lepszego zrozumienia idei pierwszej zasady II Filaru – koncepcji ICAAP, przydatne będzie przybliżenie spraw związanych z kapitałem pośredników finansowych. W bankach występują generalnie dwie formy kapitału – **kapitał regulacyjny**¹⁵⁾ oraz **kapitał ekonomiczny**¹⁶⁾.

Nie wdając się w głębsze rozważania: pojęcie *kapitału regulacyjnego* (wraz z minimalnymi wymaganiami kapitałowymi) zostało precyzyjnie zdefiniowane jeszcze w Bazylei I i funkcjonuje też w Nowej Umowie Kapitałowej. Ma ono standardową formę i stosowane jest powszechnie we wszystkich krajach, które zaakceptowały wytyczne Komitetu Bazylejskiego. Zgodnie z postanowieniami Bazylei I i II, kapitał regulacyjny składa się z trzech poziomów (ang. „tier”) kapitału – podstawowego, uzupełniającego oraz dodatkowego uzupełniającego. Dla spełnienia przez bank minimalnych wymogów kapitałowych zostały zdefiniowane również pojęcia aktywów ważonych ryzykiem i dwa współczynniki wypłacalności.

Koncepcja *kapitału ekonomicznego* jest relatywnie świeża, rozwijana bądź już stosowana przez niewiele dużych, rozwiniętych technologicznie grup bankowych. Chociaż metody kapitału ekonomicznego są uważane za bardzo dobre narzędzia w zarządzaniu ryzykiem i kapitałem w bankach, z uwagi na duży stopień skomplikowania i trudności techniczne, ich zastosowanie nie jest do tej pory szerokie¹⁷⁾. Nie ma jednej, uniwersalnej metody wyznaczania tej kategorii kapitału – występują bardzo znaczące różnice w tym zakresie w różnych bankach, nie ma też jednolitych standardów i definicji, jak w przypadku kapitału regulacyjnego. Jednak wszystkie te metody dążą do przekształcenia ilościowych ocen różnych typów ryzyka w jedną wspólną miarę (liczbę) – właśnie kapitał ekonomiczny. Miara ta odnosi się do określonej wartości funduszy własnych, którymi powinna dysponować instytucja finansowa, w celu

¹⁵⁾ Ang. „regulatory capital”.

¹⁶⁾ Ang. „economic capital”.

¹⁷⁾ Jednym z bardziej znanych modeli kapitału ekonomicznego jest RAROC (Risk Adjusted Return on Capital).

zabezpieczenia przed różnymi rodzajami ryzyka ekonomicznego występującego w jej działalności.

Idea połączenia ryzyka i kapitału w formie kapitału ekonomicznego wymaga w tym miejscu pewnego komentarza. W przypadku *oczekiwanej straty* (ang. „expected loss”), wielkość jej można obliczyć na podstawie analizy statystycznego, średniego poziomu strat finansowych na wykonywanych przez bank operacjach. Oczekuje się, że straty oczekiwane powinny być zabezpieczone przez rezerwy (celowe lub ogólne) oraz – gdyby rezerwy te okazały się niewystarczające – przez kapitał regulacyjny.

Natomiast biorąc pod uwagę zarządzanie kapitałem w banku, pojęcie ryzyka jest łączone raczej z kategorią *nieoczekiwanej straty* (ang. „unexpected loss”). Ryzyko nieoczekiwanej straty wynika z samej zmienności poziomu wyników finansowych. Inaczej mówiąc, ryzyko związane z nieoczekiwaną stratą odnosi się do sytuacji, gdy rzeczywista strata finansowa okaże się większa niż strata oczekiwana. Kapitał ekonomiczny jest zatem zdefiniowany jako określona wartość funduszy własnych, która zabezpiecza (absorbuje) *wszystkie nieoczekiwane straty*, uwzględniając przy tym politykę czy też preferencje banku w zakresie akceptowanego poziomu ryzyka. Przykładowo, dla banku posiadającego rating AA, kapitał ekonomiczny powinien pokryć straty finansowe wynikające z różnych rodzajów ryzyka, w okresie rocznym, w 99,97% przypadków. Jak stwierdza PriceWaterhouseCoopers w swoim opracowaniu¹⁸⁾, idea kapitału ekonomicznego reprezentuje „najlepszą praktykę” w mierzeniu i raportowaniu wszystkich rodzajów ryzyka w instytucji finansowej. Kapitał ten jest nazywany „ekonomicznym”, gdyż mierzy ryzyko w kontekście rzeczywistego, „żywego” środowiska ekonomicznego, w którym funkcjonuje bank, w przeciwieństwie do kapitału regulacyjnego (wyznaczonego w postaci minimalnych wymogów kapitałowych przez instytucje nadzorcze) czy „księgowego” (obliczonego na podstawie zasad rachunkowości).

Należy w tym miejscu zauważyć, że **w szeroko rozumianym systemie zarządzania ryzykiem, kapitał ekonomiczny jest tylko jednym z elementów tego systemu**. Kapitał nie może być traktowany w żadnym razie jako substytut, czynnik zastępujący identyfikację, kontrolę i monitoring ryzyka. Modele oceny i wyznaczania kapitału ekonomicznego są raczej uzupełnieniem procedur w zakresie systemu zarządzania ryzykiem, umożliwiając pokrycie strat nieoczekiwanych, które byłyby znacznie większe bez właściwej kontroli ryzyka.

Z drugiej strony, duża wartość merytoryczna i zalety kapitału ekonomicznego w obszarze zarządzania ryzykiem wywołały wśród instytucji nadzorczych i banków silny nacisk w kierunku jego szerokiego stosowania oraz redukcji różnic pomiędzy nim a kapitałem regulacyjnym. Jednym z przejawów – chyba najistotniejszym – tej tendencji jest Nowa Umowa Kapitałowa, z jej trzema filarami, z których każdy

¹⁸⁾ PriceWaterhouseCoopers: „Study on the financial and macroeconomic consequences of the draft proposed New capital requirements for banks and investments firms in the EU”, Final Report, 8 April 2004.

kładzie nacisk na własne oceny banków. Szczególnie ważne są tu zapisy II Filaru. Określony w pierwszej zasadzie wymóg posiadania przez banki wewnętrznego procesu oceny i wyznaczania poziomu kapitału (ICAAP) obejmuje przecież swym zakresem wyznaczanie kapitału ekonomicznego. **Modele kapitału ekonomicznego to kluczowy i najistotniejszy element każdego ICAAP – szczególnie w dużych, skomplikowanych instytucjach.**

Wewnętrzny Proces Oceny Adekwatności Kapitałowej (ICAAP)

Jak wspomniano, II Filar Nowej Umowy Kapitałowej koncentruje się głównie na jakościowych elementach nadzoru bankowego. W relacji do banków i firm inwestycyjnych, w 1 zasadzie II Filaru NUK podkreślona jest rola wewnętrznych procesów oceny poziomu kapitału na pokrycie ponoszonego ryzyka. Proces analizy nadzorczej kładzie również nacisk na poprawę dialogu pomiędzy bankami a nadzorem bankowym. Ogólny oraz jakościowy charakter II Filaru – w przeciwieństwie do I Filaru zapisanego w formie swoistej „recepty” – wywołuje różnego rodzaju pytania i problemy interpretacyjne, stawiane zarówno przez banki, jak i nadzory bankowe. Spotkało to się z reakcją Komitetu Europejskich Nadzorów Bankowych (CEBS)¹⁹⁾. W maju 2004 roku CEBS opublikował trzeci Dokument Konsultacyjny („Compendium Paper 03” – CP 03)²⁰⁾ pt. „Zastosowanie procesu analizy nadzorczej zgodnie z II Filerem NUK”²¹⁾, przedstawiający generalne podejście do postanowień II Filaru Bazylei II i ich wprowadzenia do prawa europejskiego.

Wychodząc z treści czterech zasad analizy nadzorczej, CEBS stoi na stanowisku, iż **II Filar obejmuje zbiór relacji pomiędzy instytucjami nadzorczymi a bankami, który opiera się całkowicie na dwóch głównych elementach.** Pierwszym z nich jest wewnętrzny proces oceny adekwatności kapitałowej (ICAAP), którego opracowanie i wdrożenie należy do banków. Drugim jest proces nadzorczy przeglądu i oceny (SREP), za który odpowiedzialne są instytucje nadzorcze. Chociaż ICAAP i SREP traktuje się jako dwa odrębne procesy, są one w praktyce blisko powiązane ze sobą oraz wpływają wzajemnie jeden na drugi. Dotyczy to – w opinii CEBS – szczególnie dużych, kompleksowych, ważnych systemowo banków. CEBS podejmuje w CP 03 próbę **zdefiniowania ICAAP.**

¹⁹⁾ Committee of European Banking Supervisors (CEBS) – organizacja utworzona decyzją Komisji Europejskiej w listopadzie 2003 r. Zadaniem CEBS jest doradzanie KE w sprawach bankowości, szczególnie w zakresie projektów prawa europejskiego w obszarze bankowości. Innymi ważnymi zadaniami CEBS jest promowanie zgodności (konwergencji) w zakresie praktyk nadzorów bankowych krajów członkowskich oraz promowanie współpracy między instytucjami nadzorczymi.

²⁰⁾ www.c-eb.org/Compendium_Paper_03.

²¹⁾ „The application of the supervisory review process under pillar 2”.

Według CEBS, jest to kompleksowy proces identyfikacji i pomiaru ryzyka instytucji, zawierający w sobie m.in. nadzór ze strony zarządu i rady nadzorczej, monitoring, raportowanie i przegląd kontroli wewnętrznej. Proces ten powinien zapewniać utrzymywanie właściwej wielkości kapitału w odniesieniu do profilu ryzyka instytucji. Całościowy ICAAP zawierać będzie następujące składowe:

- ❖ pisemne zasady polityki oraz procedury identyfikowania, pomiaru i raportowania ryzyka w działalności instytucji;
- ❖ opis procesu ustalania (alokacji) kapitału w zależności od poziomu ryzyka w instytucji (proces nazywany także przekształceniem miar ryzyka w ujęciu ilościowym ryzyka w wymagania kapitałowe)²²⁾;
- ❖ opis procesu ustalania celów kapitałowych w zakresie adekwatności kapitałowej (docelowy poziom kapitału);
- ❖ opis systemu kontroli oraz audytu wewnętrznego.

CEBS formułuje również tak zwane wymagania wysokiego szczebla (HLP)²³⁾ dotyczące ICAAP. Wymagania te mają zapewnić ujednoczenie praktycznego podejścia europejskich instytucji nadzorczych do procesu ICAAP i są zgodne z założeniami projektowanej dyrektywy w sprawie adekwatności kapitałowej. Jest to więc de facto zarys oczekiwań instytucji nadzorczych wobec banków, dotyczących ich wewnętrznych procesów oceny adekwatności kapitałowej.

Ogólne wymagania dotyczące ICAAP (HLP)

Komitet Europejskich Nadzorów Bankowych opublikował w sumie 11 wytycznych.

- 1) HLP *Każda instytucja powinna posiadać proces oceny swojej adekwatności kapitałowej w odniesieniu do profilu ryzyka (czyli ICAAP).*

Teza, że każdy bank powinien posiadać swój własny ICAAP, została postawiona już wcześniej. Jednak to, czy zostanie ona przeniesiona do dyrektywy, nie jest całkowicie pewne. Istnieje ewentualność wprowadzenia obowiązku posiadania ICAAP przykładowo tylko na poziomie podmiotu dominującego grupy bankowej lub dla podmiotów na niższym szczeblu konsolidacji. Jednak wydaje się, że z ostrożnościowego (nadzorczego) punktu widzenia najlepszym (i prawdopodobnie jednak przyjętym) rozwiązaniem będzie **obowiązek posiadania własnego ICAAP przez każdą instytucję.**

²²⁾ Ang. „an explicit process to convert risk numbers to capital requirements”.

²³⁾ HLP – ang. High Level Principles.

Konsultacje dla banków

2) HLP *Za opracowanie i wdrożenie ICAAP odpowiedzialna jest instytucja (bank).*

Komitet podkreśla, że odpowiedzialność taka determinuje także konieczność wyjaśniania i demonstrowania instytucjom nadzorczym, w jaki sposób ICAAP spełnia wymagania nadzoru bankowego.

3) HLP *ICAAP powinien być proporcjonalny do rozmiaru, profilu ryzyka kompleksowości oraz profilu działalności prowadzonej przez instytucję (wspomniała wcześniej reguła proporcjonalności).*

CEBS uważa, że obecnie trudno jest przedstawić kryteria klasyfikacji banków w odniesieniu do „rozmiarów” ich ICAAP. Klasyfikacja taka będzie dokonywana raczej na podstawie indywidualnej oceny każdej instytucji, w zależności od jej wielkości, znaczenia dla zachowania stabilności finansowej i oceny ze strony instytucji nadzorczej. Należy jednak zakładać, że inaczej powinien być skonstruowany ICAAP dla dużych instytucji, a inaczej dla banków mniej zaawansowanych.

W kontekście tej zasady powstaje kwestia ewentualnej dopuszczalności outsourcingu²⁴⁾ pewnych części ICAAP lub/i jego weryfikacji. Komitet stoi na stanowisku, że problem ten powinien być rozwiązany na szczeblu legislacji krajów członkowskich lub na szczeblu prawa europejskiego. Pewne jest natomiast, że każdy bank będzie traktowany w zależności od jego indywidualnego profilu ryzyka.

4) HLP *Proces ICAAP powinien mieć charakter formalny. Bank powinien zdefiniować swoją politykę kapitałową. Za zarządzanie kapitałowe odpowiedzialność ponosi zarząd banku.*

W komentarzu powyższej zasady CEBS zauważa, że to **zarząd instytucji jest odpowiedzialny za ostateczny kształt ICAAP**. Zarząd banku powinien aprobować przynajmniej zakres stosowania, ogólną metodologię oraz generalne cele ICAAP. Zarząd jest odpowiedzialny także za włączenie zarządzania i planowania kapitałowego w ogólny system zarządzania ryzykiem w instytucji. Zarząd musi zapewnić także, że procedury planowania i zarządzania kapitałowego są znane i stosowane w odpowiednich komórkach banku oraz przeznaczyć dla ich realizacji odpowiednie zasoby.

ICAAP i podejście banku do kapitału (zarządzanie i planowanie) powinny zostać odpowiednio udokumentowane i formalnie zatwierdzone. Zarząd musi także dokonywać ich okresowych przeglądów. Wyniki ICAAP powinny być regularnie raportowane zarządowi i radzie nadzorczej instytucji.

²⁴⁾ Outsourcing – zlecenie wykonania określonych czynności przez podmioty zewnętrzne w stosunku do instytucji.

- 5) HLP *ICAAP powinien stanowić integralną część procesu zarządzania oraz podejmowania decyzji w instytucji.*

Komitet uważa, że w dużych, złożonych instytucjach, ICAAP powinien zostać wbudowany w proces codziennego, bieżącego zarządzania. Z kolei w mniejszych, mniej skomplikowanych bankach, rezultaty ICAAP powinny umożliwić zarządowi bieżącą ocenę ryzyka istotnego (materialnego). Włączając proces ICAAP w bieżące zarządzanie bankiem, czyni się go istotnym narzędziem pracy zarządu. Może on oczywiście służyć alokacji odpowiedniego kapitału do poszczególnych linii biznesowych, ale także podejmowaniu indywidualnych decyzji kredytowych, opracowaniu generalnych planów rozwojowych banku i budżetowaniu.

Dwie powyższe wytyczne (4 i 5) wymagają komentarza. Stanowią one faktycznie mocno podkreślone **wymaganie wobec zarządu banku co do ustanowienia strategicznych i organizacyjnych podstaw procesu ICAAP**. Zarządzanie i planowanie kapitałowe powinno znaleźć wyraz w oficjalnym dokumencie (procedurze) zatwierdzonym przez zarząd instytucji, który może zostać nazwany przykładowo „**polityką zarządzania kapitałem**” (CMP)²⁵⁾. W kwestii zawartości CMP wypowiada się z kolei w swoim dokumencie konsultacyjnym holenderski nadzór bankowy²⁶⁾, wskazując minimalny zakres przedmiotowy:

- ❖ *długoterminowe cele kapitałowe banku*, uwzględniające zarówno czynniki wewnętrzne – poziom ryzyka i zwrotu na kapitale, jak i zewnętrzne – uzyskanie pożądaných ocen agencji ratingowych, oczekiwania uczestników rynku. Cele te powinny wynikać bezpośrednio z długoterminowej strategii rozwoju i muszą brać pod uwagę ewentualność zaistnienia niekorzystnych zdarzeń;
- ❖ *preferowana struktura kapitału* – przede wszystkim pod względem jakości (zatem możliwość absorpcji strat) poszczególnych składników funduszy własnych;
- ❖ *kapitałowe plany awaryjne* – zdefiniowanie procedur banku w przypadku zaistnienia nieprzewidywalnych zdarzeń, mogących mieć negatywny wpływ na adekwatność kapitałową. Plany takie powinny obejmować ścieżkę postępowania w sytuacji spadku kapitału poniżej zdefiniowanego poziomu minimalnego oraz rolę kapitału w utrzymaniu płynności;
- ❖ *delegowanie zarządzania kapitałem*, w postaci określenia zadań, odpowiedzialności i upoważnień dla poszczególnych komitetów i departamentów wewnątrz banku, włączonych w proces zarządzania kapitałowego;
- ❖ *podstawowe elementy procesu przekształcania miar ryzyka w ujęciu ilościowym ryzyka w wymagania kapitałowe.*

²⁵⁾ Ang. „Capital Management Policy”.

²⁶⁾ Holenderski nadzór bankowy jest jedną z bardziej zaawansowanych instytucji nadzorczych w zakresie wdrażania NUK.

6) HLP *ICAAP powinien być regularnie weryfikowany.*

CEBS stoi na stanowisku, iż ICAAP powinien podlegać weryfikacji (przeoglądowi) w odstępach co najmniej rocznych, aby zapewnić prawidłowe zabezpieczenie indywidualnego profilu ryzyka kapitałem. Podnosi się również, że sam proces, jak i jego weryfikacja muszą podlegać ocenie niezależnego audytu wewnętrznego w instytucji. Niezależnie od rocznych przeglądów, ICAAP musi zostać dostosowany w sytuacji pojawienia się nowych ryzyk, znaczących zmian w strategii i planach działania, środowisku zewnętrznym, w którym operuje bank, zatem czynników mogących mieć wpływ na proces.

7) HLP *ICAAP powinien być oparty na ryzyku.*

Formułując tę zasadę, Komitet czyni kilka uwag. Instytucja powinna zdefiniować swoje **cele kapitałowe**, odpowiadające *własnemu profilowi ryzyka*. W określeniu poziomu niezbędnego kapitału należy brać pod uwagę również inne czynniki, takie jak: *uzyskanie na założonym poziomie ratingów agencji zajmujących się oceną ryzyka kredytowego, osiągnięcie celów strategicznych, pozytywnego odbioru na rynku itd.* O ile powyższe czynniki są uwzględniane przez bank w określaniu kapitału ekonomicznego, bank powinien umieć udowodnić instytucji nadzorczej ich wpływ na poziom tego kapitału. Poza oczywistym założeniem, że ICAAP obejmuje ryzyka stosunkowo łatwo „mierzalne” (ich poziom może być stosunkowo łatwo zamieniony w konkretne wymogi kapitałowe), proces obejmuje także ryzyka trudno „mierzalne”, zatem te, w których ocenie przeważają czynniki jakościowe. Banki mniejsze, mniej skomplikowane, również powinny budować swoje modele kapitałowe w oparciu o ryzyko, co wynika z coraz większej roli zarządzania ryzykiem w codziennym zarządzaniu bankiem.

Wytyczne od 5 do 7 prowadzą do bardziej uniwersalnego wniosku. Mianowicie **ICAAP będzie stanowił istotne wsparcie dla adekwatności kapitałowej tylko w sytuacji pełnego włączenia w działalność operacyjną banku**. Rozwijając tę obserwację w swojej analizie HLP, nadzór holenderski zauważa, że rezultaty ICAAP powinny być włączone w „**Plan zarządzania kapitałem**” (CMPlan)²⁷⁾. Dokument ten ma przedstawiać – bazujący na wynikach ICAAP oraz krótko- i średnio-terminowych planach operacyjnych – zestaw działań banku służących utrzymaniu adekwatności kapitałowej, oczywiście w ramach zakreślonych przez wspomnianą politykę zarządzania kapitałem (CMP). Jednocześnie zauważa się, że bank powinien przeprowadzać regularne, nie rzadsze jednak niż raz na rok, przeglądy CMPlan. Jeśli jednak okazałoby się, że rezultaty ICAAP wskazują na występowanie bieżącego

²⁷⁾ Ang. „Capital Management Plan”.

lub przyszłego braku adekwatności kapitałowej, plan kapitałowy powinien zostać zweryfikowany bezzwłocznie, uwzględniając wytyczne polityki kapitałowej.

Chociaż to właśnie CMPlan jest podstawowym narzędziem integracji zarządzania kapitałem w procesy biznesowe, istnieją także inne metody, takie jak wewnętrzne procesy alokacji (zgodne z ICAAP) oraz wycena produktów, metodyka tworzenia rezerw, limity operacyjne, pomiar efektywności, polityka w zakresie decyzji inwestycyjnych

8) HLP ICAAP powinien być kompleksowy.

ICAAP ma charakter pełny i kompleksowy. Dlatego też powinien obejmować: ryzyka I Filaru, ryzyka nie w pełni traktowane w I Filarze, ryzyka w ogóle nie traktowane w I Filarze oraz czynniki ryzyka zewnętrzne w stosunku do banku. Z podejściem tym wiąże się konieczność **odniesienia się ICAAP do wszystkich „istotnych ryzyk”**, na które narażona jest instytucja. Pojęcie „istotności” (inaczej też – „materialności”) poszczególnych ryzyk ma zostać zdefiniowane oraz przedstawione nadzorowi przez bank tworzący ICAAP. Instytucje nadzorcze, w tym Komitet, nie narzucają bankom konkretnych definicji poszczególnych ryzyk. Banki mogą używać swojej własnej terminologii, definicji (przykładowo różne od podanych w I Filarze definicje ryzyka operacyjnego, definicja ryzyka stopy procentowej obejmującego zarówno ryzyka portfela handlowego, jak i bankowego). Jednak w każdym przypadku banki muszą być zdolne do uzasadnienia instytucjom nadzorczym swojego podejścia w zakresie ICAAP. Komitet wymienia przykłady czynników zewnętrznych, które mogą być traktowane w ramach ICAAP – nowe zasady rachunkowości, zmiany w legislacji, czynniki makroekonomiczne, cykliczność gospodarki rynkowej.

Chociaż większość ryzyk jest „mierzalnych” – ich poziom można zmierzyć za pomocą liczb – istnieją ryzyka w swojej naturze „niemierzalne”. Do grupy tej można zaliczyć przykładowo ryzyka strategiczne i reputacji, do których oceny i ograniczania należy używać metod bardziej jakościowych. W każdym razie bank powinien rozpoznawać wszystkie „materialne” ryzyka w działalności – zarówno mierzalne, jak i niemierzalne w swej naturze – i posiadać proces ich oceny, monitorowania, zarządzania i kontroli.

W specyficznej, szeroko traktowanej w I Filarze sferze ryzyka kredytowego ICAAP powinien odnosić się do kwestii: testów warunków skrajnych w metodach IRB, ryzyka rezydualnego w technikach ograniczania ryzyka kredytowego, ryzyka koncentracji kredytów i sekurytyzacji. W procesie agregowania ryzyka należy w sposób pełny wziąć pod uwagę korelacje między ryzykami²⁸⁾.

²⁸⁾ W jaki sposób określone ryzyko wpływa na wzrost lub spadek poziomu innego typu ryzyka.

9) HLP *ICAAP powinien być procesem progresywnym.*

ICAAP – w ocenie CEBS – powinien brać pod uwagę w swej konstrukcji plan strategiczny instytucji. Oprócz tego bank powinien opracować wewnętrzną „politykę zarządzania kapitałem” (CMP – patrz wyżej, po przedstawieniu 4 i 5 HLP). W ramach polityki kapitałowej bank powinien sformułować „plan zarządzania kapitałem”, zawierający szczegółowe cele wraz z terminami ich osiągnięcia (CMPlan – patrz wyżej, po 7 HLP). Duże i złożone instytucje powinny również opracować i wykonywać testy warunków skrajnych.

10) HLP *ICAAP powinien bazować na prawidłowym pomiarze i ocenie ryzyka.*

CEBS wskazuje, że banki powinny mieć udokumentowany proces oceny ryzyka (na bazie solo i dla grup bankowych).

Banki nie mają obowiązku stosowania formalnych modeli kapitału ekonomicznego (lub zbliżonych co do komplikacji), jednakże należy się spodziewać, że duże, kompleksowe i zaawansowane banki (grupy bankowe) będą wykorzystywały takie modele. Nie ma jednej, słusznej ścieżki postępowania w zakresie opracowania własnego ICAAP. Zależy to od wielkości i złożoności banku (zasada proporcjonalności) i przyjętego podejścia. Komitet podaje kilka przykładów procesu:

- a) relatywnie proste podejście, wychodzące z minimalnych wymogów kapitałowych wyliczonych w I Filarze wraz z dodatkową porcją kapitału, jako zabezpieczenie na materialne ryzyka nie w pełni pokryte w I Filarze oraz w ogóle nie rozpatrywane w I Filarze. Podejście takie może być przydatne dla mniejszych, mało skomplikowanych banków, chociaż będą one musiały udowodnić, że analizowały wszelkie materialne aspekty ryzyka poza I Filarzem;
- b) podejście „układanki”²⁹⁾, które zakłada zastosowanie różnych metodologii do różnych rodzajów ryzyka (z I i II Filaru), a następnie wyliczenie prostej sumy wymaganego kapitału;
- c) bardziej złożony i kompleksowy system, z zastosowaniem bazującego na ocenie pojedynczych operacji podejścia „z dołu do góry”³⁰⁾, uwzględniającego korelację między różnymi ryzykami.

CEBS podkreśla, że ważne jest wprowadzenie do działalności banków zarządzania opartego na ryzyku, integracji zarządzania ryzykiem w codzienne bieżące zarządzanie bankiem (zostało to wcześniej rozwinięte). Kapitał wyliczony na podstawie ustaleń I Filaru jest niewystarczający i tylko częściowo zabezpiecza ryzyko. Istotne

²⁹⁾ Ang. „bulding block approach”.

³⁰⁾ Ang. „bottom-up transaction-based approach”.

jest również, że przy ocenie adekwatności kapitałowej nie można opierać się wyłącznie na ilościowych metodach wyliczania niezbędnego kapitału. Niezbędny jest element oceny jakościowej ze strony zarządu, szczególnie w zakresie danych wejściowych, jak i rezultatów modelu. W powyższych trzech podejściach trzeba brać pod uwagę cele banku, np. założenia strategiczne, pozytywny odbiór rynku, uzyskanie docelowych ocen zewnętrznych agencji ratingowych (7 HLP).

Proces powinien obejmować wszystkie materialne ryzyka, także te, które są niemierzalne.

11) HLP *ICAAP powinien dawać rozsądne wyniki.*

Rezultatem ICAAP powinno być ustalenie całkowitego wymaganego poziom kapitału na pokrycie wszystkich materialnych ryzyk i jego jakościowa ocena. Bank powinien być zdolny do wyjaśnienia instytucjom nadzorczym wszelkich aspektów własnego ICAAP, szczególnie w kontekście wymagań stawianych przez nadzór bankowy. CEBS stoi na stanowisku, że przydatne może być ujawnianie ICAAP w celu dokonywania porównań własnego procesu ze stosowanym przez banki rówieśnicze (o podobnym profilu). Zakres tych ujawnień nie został jednak określony.

Wytyczne o numerach od 7 do 11 odnoszą się do jednej z najważniejszych kwestii ICAAP, jaką jest **proces przekształcania (konwersji) miar ryzyka w ujęciu ilościowym ryzyka w wymagania kapitałowe.**

W analizie HLP dokonanej przez holenderski nadzór bankowy wyróżnia się w tym procesie 4 etapy:

- i) identyfikacja wszystkich „materialnych” ryzyk w banku,
- ii) pomiar ryzyka,
- iii) obliczenie kapitału w odniesieniu do ryzyka,
- iv) ocena adekwatności kapitałowej.

i) Na **etapie identyfikacji** ICAAP powinien rozpoznać wszystkie bieżące i mogące wystąpić w przyszłości istotne (materialne) ryzyka, na które narażony jest bank – także ryzyka trudne do ilościowego pomiaru. Rozpoznawanie ryzyka powinno zapewnić wewnętrzną klasyfikację ryzyka do co najmniej pięciu klas: (1) ryzyka kredytowego (włączając w to ryzyko koncentracji), (2) ryzyka operacyjnego, (3) ryzyka rynkowego, (4) ryzyka stopy procentowej w księdze bankowej, (5) klasy innych ryzyk, przykładowo ryzyka modeli, reputacji itd.)³¹⁾.

ii) Również **pomiar ryzyka** powinien odbywać się z zachowaniem zasady proporcjonalności i obejmować ryzyko w bieżącej działalności, jak i występujące z dużym

³¹⁾ Powyższa klasyfikacja ryzyka jest stosowana przez nadzór holenderski. Możliwe są oczywiście inne podejścia.

prawdopodobieństwem w przyszłości. Przy pomiarze ryzyka niezbędne jest stosowanie scenariuszy szokowych³²⁾, szczególnie w zakresie niekorzystnych zdarzeń wynikających z korelacji występowania różnych rodzajów ryzyka.

iii) Banki powinny opracować **sposób określenia kwoty niezbędnego kapitału** na pokrycie ryzyka bieżącego oraz kwoty kapitału dla pokrycia poziomu ryzyka określonego przy użyciu scenariuszy szokowych. Dodatkowo, należy określić kwotę kapitału dla pokrycia ryzyka wynikającego z niepewności w samym pomiarze ryzyka (poduszka kapitałowa na tzw. „ryzyko modeli”). W praktyce każda metoda obliczania kapitału na pokrycie ryzyka jest dopuszczalna, jeżeli jest odpowiednio wrażliwa na ryzyko (dobra identyfikacja i pomiar), z zachowaniem zasady proporcjonalności.

iv) Na tym etapie banki **konfrontują kwotę wyliczonego kapitału dla pokrycia ogólnego poziomu ryzyka, z kwotą kapitału będącego do dyspozycji**, zarówno obecnie jak i na przyszłość.

Nadzorczy Proces Przeglądu i Oceny SREP

W omawianym dokumencie konsultacyjnym CEBS odnosi się również szeroko do drugiego podstawowego elementu 2 Pilaru, jakim jest tak zwany Nadzorczy Proces Przeglądu i Oceny (SREP). Jak wspomniano wcześniej, element ten w praktyce wynika przede wszystkim z zapisów drugiej zasady analizy nadzorczej (a również zasady trzeciej i czwartej) i odnosi się do instytucji nadzorczych. Komitet podaje własną **definicję SREP**, jako **kompleksowy proces używany przez instytucje nadzorcze w celu dokonywania:**

- ❖ identyfikacji, przeglądu, oceny ryzyka i narzędzi ograniczania ryzyka w nadzorowanych instytucjach (określenie tzw. „profilu ryzyka”),
- ❖ przeglądu i oceny jakości ICAAP nadzorowanych banków,
- ❖ przeglądu i oceny adekwatności funduszy własnych banków w odniesieniu do oceny ogólnego poziomu ryzyka,
- ❖ oceny zgodności funkcjonowania banków z przepisami (krajowymi i CAD3) i bieżącego monitorowania tej zgodności,
- ❖ identyfikacji słabości i nieprawidłowości w zakresie funduszy własnych i podejmowania niezbędnych działań nadzorczych.

Komitet zauważa, że nawet bez znajomości ostatecznego kształtu Dyrektywy CAD3 założenia dotyczące SREP zostaną włączone do prawa europejskiego (zresztą podobnie jak zapisy o ICAAP). Zatem na pewno wobec instytucji nadzorczych zostanie postawione wymaganie stosowania **własnego procesu oceny** ogólnego profilu

³²⁾ Ang. „stress-scenarios”.

ryzyka banku (koniecznie z uwzględnieniem wewnątrzbankowych mechanizmów kontroli ryzyka), adekwatności i struktury funduszy własnych w odniesieniu do zbadanego profilu ryzyka i wreszcie oceny ICAAP banku.

CEBS podkreśla znaczenie funkcjonowania tzw. nadzorczego **Systemu Oceny Ryzyka (RAS)**³³⁾, jako ważnego składnika SREP. RAS powinien być wewnętrznym narzędziem instytucji nadzorczej, używanym w celu organizacji zasobów własnych (to jest przykładowo planowania inspekcji, wyznaczania priorytetowych zadań itd.), a dalej wykonywania i zarządzania oceną ryzyka w nadzorowanych bankach. RAS jest traktowany przez Komitet jako pierwsza i fundamentalna faza procesu SREP. Z jednej strony jest narzędziem używanym przez instytucje nadzorcze dla celów administracyjnych, z drugiej strony – poprzez ujednoczenie podejścia – ma służyć znalezieniu lepszej płaszczyzny porozumienia, pola do dyskusji, szczególnie pomiędzy nadzorami „macierzystymi” i „goszczącymi”³⁴⁾.

Ogólne wymagania dotyczące SREP (HLP)

Podobnie jak w zakresie ICAAP, Komitet Europejskich Nadzorów Bankowych pokusił się o sformułowanie generalnych wytycznych w zakresie SREP europejskich instytucji nadzorczych.

- 1) HLP *SREP powinien stanowić integralną część nadzoru bankowego opartego na ryzyku.*

W komentarzu do tej wytycznej CEBS podkreśla, że nadzorczy proces przeglądu i oceny oraz jego wyniki w postaci zaleceń, działań nadzorczych nie mogą zastępować lub dublować zadań i odpowiedzialności nałożonych na zarząd banku. Zrozumiałe jest także, że w różnych krajach mogą występować różne formy SREP (w zależności przykładowo od wyboru stosowania ocen bardziej „jakościowych” niż „ilościowych”, stopnia automatyzacji systemu). Pomimo jednak rozbieżności w SREP prowadzone będą prace nad stworzeniem minimalnych standardów w tym zakresie.

- 2) HLP *SREP powinien być stosowany przez wszystkie instytucje nadzorcze.*
- 3) HLP *SREP powinien pokrywać wszystkie rodzaje działalności nadzorowanych instytucji.*

³³⁾ Ang. „Risk Assessment System”.

³⁴⁾ Pojęcia te odnoszą się do nadzorowania grup finansowych – nadzorca macierzysty to instytucja nadzorująca podmiot dominujący grupy, nadzorca goszczący zajmuje się podmiotami zależnymi działającymi w innych krajach niż siedziba podmiotu dominującego.

Konsultacje dla banków

Wszystkie podmioty z branży finansowej konsolidowane w ramach grupy bankowej – niezależnie od przedmiotu działania i miejsca wykonywania swojej działalności – powinny być poddawane nadzorczemu „przeglądowi i ocenie”. SREP musi odnosić się również do outsourcingu usług bądź mechanizmów kontrolnych w ramach grupy, jak i poza nią.

- 4) HLP *SREP powinien pokrywać wszystkie materialne ryzyka i proces zarządzania ryzykiem.*

Instytucja nadzorcza bazuje w swojej pracy na sformalizowanym procesie oceny czynników ryzyka i kontroli ryzyka w nadzorowanych bankach, czyli przedstawionym nieco wcześniej **systemie RAS**. Ocena taka koncentruje się na identyfikacji profilu ryzyka każdego banku oraz ocenie jakości kontroli ryzyka. Kontrola ryzyka powinna zaś obejmować przynajmniej takie elementy, jak: ład korporacyjny, jakość pracy zarządu i rady nadzorczej, struktura organizacyjna, zarządzanie ryzykiem, audyt i kontrola wewnętrzna. Instytucja nadzorcza powinna przeglądać i oceniać powyższe elementy kontroli ryzyka oraz adekwatność i strukturę kapitału dla zabezpieczania ryzyka.

- 5) HLP *W ramach SREP następuje przegląd i ocena ICAAP.*

W ramach procesu SREP instytucja nadzorcza dokonuje **wszechstronnej oceny ICAAP** banków, która obejmuje założenia, składniki, metodologie i wyniki procesu. Oprócz tego badaniom podlegają narzędzia służące ograniczaniu ryzyka oraz jakość i struktura kapitału utrzymywanego na pokrycie ryzyka. W obszarze oceny ICAAP, CEBS podkreśla rolę **dialogu między instytucjami nadzorczymi a bankami**. W trakcie takiego dialogu nadzór uzyska informację o strukturze ICAAP, założeniach użytych dla określenia poziomu ryzyka, wrażliwości na ryzyko i przyjętych w metodologii poziomach ufności i sposobie konwersji ilościowych miar ryzyka na wymagania kapitałowe. W sytuacjach zaistnienia rozbieżności pomiędzy bankową oceną potrzeb i celów kapitałowych a wymogami nadzorczymi instytucja nadzorcza będzie wymagała od banków wyjaśnienia i uzasadnienia.

- 6) HLP *W ramach SREP ocenie podlega zgodność funkcjonowania banku z przepisami zawartymi w Dyrektywie CAD3.*

Wspomniana przy definicji SREP ocena zgodności odnosi się również do przepisów krajowych. W obszarze przepisów Dyrektywy ocena dotyczy głównie metod i modeli używanych w zaawansowanych metodach I Filaru, a także kwestii III Filaru.

- 7) HLP *SREP powinien zapewnić: identyfikację obecnych i potencjalnych problemów i najważniejszych ryzyk w banku, nieprawidłowości w systemie zarządzania ryzykiem, a także ocenę jakości ICAAP (**rezultaty SREP**).*

Powyższe rezultaty SREP mają umożliwić instytucji nadzorczej zastosowanie **indywidualnego podejścia do każdego banku**. Z drugiej strony SREP ma zachęcać banki do ulepszania ich systemów zarządzania ryzykiem.

- 8) HLP *SREP powinien stanowić podstawę dla ewentualnych zaleceń nadzorczych (lub innych działań ostrożnościowych), podejmowanych w celu usunięcia nieprawidłowości zidentyfikowanych zgodnie z 7 HLP.*

CEBS formułuje ogólny zestaw takich **wymagań nadzorczych**: (a) zalecenie wobec banku utrzymywania funduszy własnych i/lub kapitału podstawowego powyżej ustanowionego w regulacjach poziomu minimalnego, ewentualnie nałożenie innych wymagań na fundusze własne; (b) wymaganie poprawy kontroli wewnętrznej i sposobu zarządzania ryzykiem; (c) zalecenie utworzenia rezerw celowych lub „specjalnego” podejścia do niektórych aktywów, dla utrzymania adekwatności kapitałowej; (d) zakaz lub ograniczenie dotyczące oferowanych przez bank produktów, linii biznesowych, kanałów dystrybucji; (e) zalecenie ograniczenia poziomu ryzyka w poszczególnych liniach biznesowych, produktach i systemach banku. Kwestia zastosowania konkretnego wymagania nadzorczego będzie uzależniona od wystąpienia specyficznych przyczyn (niekorzystnych zjawisk) i wielkości ich negatywnego wpływu na bank. Wymagania mogą być nakładane pojedynczo lub też w kombinacji kilku jednocześnie.

Odnosnie nałożenia **dotatkowych wymogów kapitałowych**, Komitet uważa to zalecenie za „ostateczne”, które będzie stosowane, gdy inne – mniej restrykcyjne – zalecenia nadzorcze okażą się nieskuteczne w założonym okresie czasu. Jednocześnie takie dodatkowe wymogi mogą być używane przez instytucję nadzorczą w wyniku oceny ICAAP banku, gdy poziom funduszy własnych okaże się daleko odbiegający od ogólnego profilu ryzyka banku.

- 9) HLP *Zarząd/rada nadzorcza instytucji zostanie poinformowana o rezultatach SREP, jak również o indywidualnych zaleceniach nadzorczych oraz wszelkich istotnych działaniach planowanych przez nadzór wobec instytucji.*

Przekazanie do banku informacji o rezultatach SREP może się odbywać w następujący sposób: (a) nadzór przedstawia w szczegółach czynniki wpływające na ocenę ryzyka; (b) wymienia się obszary działalności, w których stwierdzono nieprawidłowości wraz z określeniem czasu, w którym spodziewane jest ich usunięcie; (c) uzasadnia się powody nałożenia ewentualnych dodatkowych wymogów kapitałowych na bank; (d) wreszcie nadzór dostarcza ogólnych wskazówek w zakresie działań,

jakie powinien podjąć bank odnośnie do kontroli i ograniczania ryzyka. Kwestia ujawniania rezultatów SREP audytorom zewnętrznym banku została pozostawiona do decyzji krajów członkowskich.

- 10) HLP *Rezultaty SREP powinny być weryfikowane w formalny sposób przynajmniej raz w roku.*

Najprawdopodobniej w przyszłej praktyce instytucja nadzorcza przeprowadzi w pierwszej kolejności pełny SREP banku (pełną ocenę ryzyka). Następnie – z częstotliwością co najmniej roczną – dokonywana będzie sformalizowana weryfikacja rezultatów pierwszego SREP. Weryfikacja taka powinna uchwycić wszelkie istotne zmiany ogólnego profilu ryzyka banku. Przy weryfikacji wykorzystywane będą wszelkie możliwe działania nadzorcze: inspekcje na miejscu, analiza sprawozdawczości, rozmowy z pracownikami instytucji, informacje z innych źródeł. Taki przegląd powinien odpowiedzieć również na pytanie, czy nie należy przyspieszyć terminu przeprowadzenia następczej, pełnej oceny ryzyka (termin ten powinien być jednym z rezultatów pierwszego, pełnego SREP). CEBS podkreśla, że każda nowa istotna informacja uzyskana w toku codziennego nadzorowania instytucji, wpływająca potencjalnie na jej profil ryzyka, może spowodować podjęcie weryfikacji SREP lub przeprowadzenie pełnego SREP.

- 11) HLP *Objętość (rozmiar) SREP jest uzależniona od wielkości banku (znaczenia systemowego), jego kompleksowości i profilu ryzyka, a także od ogólnej oceny jakości zarządzania, procedur wewnętrznych i kontroli ryzyka.*

Instytucja nadzorcza powinna określić dla każdego banku częstotliwość, intensywność i zakres procesu oceny, mając na uwadze jego znaczenie systemowe, wielkość i kompleksowość (stopień skomplikowania) prowadzonych operacji. Takie kryterium proporcjonalności odnosi się – jak wspomniano – nie tylko do SREP (w tym RAS), ale również do ICAAP oraz do intensywności dialogu pomiędzy instytucją nadzorczą a bankiem.

Podsumowanie

W wyniku analiz i prac studialnych nad zapisami Nowej Umowy Kapitałowej, wśród europejskich nadzorców bankowych został ukształtowany ogólny pogląd na II Filar. Znajdzie on z dużym prawdopodobieństwem odzwierciedlenie w Dyrektywie CAD 3. Podejście to – bazujące na czterech podstawowych zasadach analizy nadzorczej – wskazuje dwa główne elementy, stanowiące istotę wskazań i zaleceń wynikających z zapisów II Filaru. Są to: ICAAP (wewnętrzny proces oceny adekwatności kapitałowej) i SREP (nadzorczy proces przeglądu i oceny). Obydwa elementy są ze

sobą powiązane, wzajemnie wpływają na swój kształt oraz występuje między nimi swoisty dialog.

W analizie II Filaru NUK istotnym ograniczeniem (ale i zaletą, umożliwiającą szerokie zastosowanie w odniesieniu do wielu krajów) jest jego ogólny i jakościowy charakter, będący raczej zbiorem wskazówek i wytycznych dla banków i instytucji nadzorczych. Stąd też występuje wiele bardziej **szczegółowych, nierozwiązanych kwestii praktycznych**. Decyzje o przyjętych ścieżkach postępowania w obszarze Procesu Analizy Nadzorczej będą musiały wypracować same nadzory bankowe oraz banki, również w drodze dialogu. Przy spodziewanym ogólnym kształcie zapisów przyszłej Dyrektywy w sprawie adekwatności kapitałowej, o ostatecznym sposobie wdrożenia zapisów II Filaru zdecydują potrzeby stosowania „najlepszej praktyki”, mające na celu osiągnięcie większej stabilności banków i systemów finansowych.

Można podać następujące przykłady aspektów praktycznych, wymagających decyzji i rozwiązań:

- ❖ *szersze kwestie relacji między nadzorcą „macierzystym” a „goszczącym”*, gdy banki, grupy finansowe działają w wielu krajach Unii Europejskiej, a także poza UE; banki nie mogą być przedmiotem różnych, sprzecznych ze sobą zaleceń (wymagań) od nadzorca „macierzystego” i „goszczącego” – konieczna jest koordynacja działań i praktyczne podejście wśród instytucji nadzorczych; mechanizm współpracy nadzorczej powinien mieć charakter formalny – w formie umowy – mogą pojawić się jednak problemy z przepisami o tajemnicy bankowej i ochronie danych osobowych;
- ❖ *stosowanie ICAAP i SREP tylko na bazie skonsolidowanej czy też jednostkowo i w jakim zakresie* – kwestie te powinny zostać rozwiązane w ramach współpracy między nadzorami „macierzystymi” a „goszczącymi”;
- ❖ *konwergencja SREP* – instytucje nadzorcze powinny stosować zbliżone do siebie SREP, aby zapewnić bankom równe warunki funkcjonowania, ale jak to osiągnąć?;
- ❖ *scenariusze szokowe (stress testing)* – zapisy II Filaru nie wyjaśniają, czy wymagane będą dodatkowe scenariusze szokowe, poza przewidzianymi w I Filarze;
- ❖ *outsourcing ICAAP*;
- ❖ *istotność ryzyka* – w jaki sposób określić tę cechę, gdy danego typu ryzyka nie można wyrazić w ujęciu ilościowym?;
- ❖ *korelacja i dywersyfikacja różnych typów ryzyka* – czy i jak ta ostatnia może być czynnikiem redukującym ryzyko w ICAAP itd.

Pomimo takich jak powyższe i innych wątpliwości należy podkreślić, że instytucje finansowe, których dotyczyć będzie zmieniana Dyrektywa, powinny jak najszybciej rozpocząć prace nad swoim ICAAP. Zadanie to powinno zostać uwzględnione w zatwierdzonych przez zarząd i radę nadzorczą planach działania instytucji, a realizacja prac powinna być monitorowana. Odpowiednie przygotowania – w zakresie SREP – powinny odbywać się równolegle w instytucjach nadzorczych.

Bibliografia

1. Strony internetowe:
www.bis.org
Press releases „G10 central bank governors and heads of supervision endorse the publication of the revised framework”,
„G10 central Bank governors and Heads of supervision endorse the publication of the revised capital framework” – 28.06.2004
www.europa.eu.int – „European Commission proposal for a new capital requirement framework for banks and investment firms – FAQ”,
www.c-eps.org/Compendium_paper03 – „The application of the supervisory review process under pillar 2”
2. Basel Committee: „International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards”, czerwiec 2004
3. De Nederlandsche Bank: „Supervisory Review: A General Outline” – No. S01A/EN, czerwiec 2003
4. EU Internal Market DG: „Review of capital Requirements for banks and investments firms, The treatment of expected and unexpected losses – consultation note”, czerwiec 2003
5. De Nederlandsche Bank: „Supervisory Review: The Internal Capital Adequacy Assessment Process” – No. S02A/EN, czerwiec 2004
6. PriceWaterhouseCoopers: „Study on the financial and macroeconomic consequences of the draft proposed New capital requirements for banks and investments firms in the EU, Final Report”, kwiecień 2004
7. Proponowany tekst Dyrektywy CAD3 – wersja z lipca 2004, z poprawkami z grudnia 2004

RYZIKO OPERACYJNE ŹRÓDŁEM NOWYCH WYZWAŃ DLA POMIARU I ZARZĄDZANIA RYZYKIEM W INSTYTUCJACH FINANSOWYCH*

Wprowadzenie

Ryzyko jest źródłem odchyłeń rzeczywistych rezultatów od ich wartości oczekiwanych. Z każdym przepływem gotówki, uzyskanymi dochodami, zmianą wartości wiąże się rozkład prawdopodobieństwa potencjalnych ryzyk. Natura ryzyka może być określona poprzez rozpiętość (spread) lub rozproszenie jego rozkładu, czyli odchylenie standardowe lub wariancję. Należy pamiętać, iż wariancja nie zawsze jest wystarczającą miarą w ujmowaniu ryzyka – dwa rozkłady o całkowicie odmiennych charakterystykach (kształcie i zakresie) mogą mieć taką samą wariancję. Miary takie jak skośność i kurtoza mogą być użyte do oszacowania ryzyka, które nie może być adekwatnie opisane tylko przez wariancję¹⁾.

Korzenie ryzyka operacyjnego

W czerwcu 2004 r. została opublikowana Nowa Umowa Kapitałowa (NUK), mająca zreformować pomiar adekwatności kapitałowej. Minimalne wymogi kapitałowe są obliczane nie tylko z tytułu ryzyka kredytowego i rynkowego, ale także operacyjnego. Rozwój działalności banków międzynarodowych wskazał, że poza ryzykiem kredytowym i rynkowym jest jeszcze inny, niezwykle ważny rodzaj ryzyka – ryzyko operacyjne. Konieczność podjęcia problematyki ryzyka operacyjnego pojawiła się ze względu na:

*¹⁾ Autorka artykułu pracuje w Narodowym Banku Polskim w Generalnym Inspektoracie Nadzoru Bankowego. Tekst wyraża poglądy autorki i nie powinien być inaczej interpretowany.

¹⁾ J.V. Rosenbeg, T. Schuermann, *A General Approach to Integrated Risk Management with Skewed, Fat-Tailed Risks*, Staff Reports no. 185, Federal Reserve Bank of New York, 2004, s. 8–9.

- ❖ coraz większe wykorzystanie zaawansowanych technologii informatycznych oraz systemów zintegrowanych w skali globalnej, wymagające wnikliwej i ciągłej kontroli ze względu na zagrożenia wystąpieniem ryzyka systemowego,
- ❖ wzrost roli i skali handlu elektronicznego, wymuszający obowiązek tworzenia zabezpieczeń przed nadużyciami o charakterze wewnętrznym oraz zewnętrznym,
- ❖ zjawiska o charakterze konsolidacyjnym, przejęcia, fuzje, wymagające dostosowania bądź stworzenia nowych zintegrowanych systemów,
- ❖ funkcjonowanie wysokokwotowych rozliczeń pomiędzy instytucjami, wysokie wartościowo transfery kwot pieniężnych, wymuszające konieczność stosowania specjalistycznych technik kontrolnych oraz tworzenie systemów zapasowych,
- ❖ wzrastającą rolę outsourcingu oraz uczestnictwo banków w systemach rozliczeń, mogące ograniczyć ryzyko, ale stanowiące także nowe zagrożenie²⁾.

Dążenie banku do transformacji ryzyka wynika z istotnej roli, którą ryzyko operacyjne pełni w osiąganiu zysków przez bank³⁾. Ryzyko operacyjne jest jednym z najbardziej niszczących i trudnych do przewidzenia rodzajów ryzyka.

Rodzaje i własności ryzyka operacyjnego

Komitet Bazylejski ds. Nadzoru Bankowego definiuje ryzyko operacyjne jako „ryzyko straty wynikającej z niewłaściwych lub zawodnych wewnętrznych procesów, ludzi i systemów lub ze zdarzeń zewnętrznych”⁴⁾. Definicja ta obejmuje ryzyko prawne, ale wyłącza ryzyko reputacji i strategiczne.

Do rodzajów ryzyka, które mogą wywołać znaczne straty materialne, można zaliczyć:

- ❖ nadużycia wewnętrzne (kradzieże przez pracowników, fałszowanie sprawozdawczości wewnętrznej, transakcje wewnętrzne na szkodę instytucji),
- ❖ nadużycia zewnętrzne (napady, kradzieże, włamania fizyczne, włamania komputerowe),
- ❖ zasady zatrudniania oraz bezpieczeństwo w miejscu pracy (roszczenia pracownicze dotyczące wynagrodzeń, warunki pracy zagrażające zdrowiu i bezpieczeństwu pracowników, dyskryminacja pracowników),
- ❖ obsługa klientów, produkty oraz praktyki biznesowe (wykorzystanie poufnych informacji o klientach, pranie pieniędzy, przeprowadzanie niedozwolonych transakcji na rachunkach bankowych, sprzedaż nieautoryzowanych produktów),
- ❖ zniszczenia aktywów (akty wandalizmu, terroryzmu, działania siły wyższej),

²⁾ D. Lewandowski, *Ryzyko operacyjne w bankach – zarządzanie i audyt w świetle wymagań Bazylejskiego Komitetu ds. Nadzoru Bankowego*, Bank i Kredyt, nr 4, 2004, s. 48.

³⁾ B. Dobeli, M. Leippold, P. Vanini, *From Operational Risk to Operational Excellence*, 2003, www.ssrn.com, s. 3.

⁴⁾ International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework, Basel Committee on Banking Supervision, June 2004, art. 644.

- ❖ brak ciągłości pracy instytucji, przerwanie pracy systemów, załamanie pracy systemów (problemy ze sprzętem, z oprogramowaniem, problemy telekomunikacyjne),
- ❖ zarządzanie w instytucji, zarządzanie procesami (błędy przy wprowadzaniu danych, niekompletna dokumentacja prawna, nieautoryzowany dostęp do danych o klientach, reklamacje, zastrzeżenia dostawców, sprzedawców)⁵⁾.

Można wyróżnić cztery kategorie ryzyka operacyjnego. Pierwsza z nich dotyczy ludzi. Są to straty związane z celowym naruszeniem wewnętrznych zasad przez obecnych i byłych pracowników. W szczególnych przypadkach ryzyko to rozciąga się na osoby, których zatrudnienie jest rozważane. Druga kategoria ryzyka koncentruje się na procesach i oznacza straty poniesione w wyniku niedostatecznej ilości istniejących procedur lub ich braku. Straty tej kategorii mogą być wynikiem ludzkich błędów lub postępowania niezgodnie z obowiązującymi procedurami. Straty te nie wynikają z celowych działań. Kolejna kategoria ryzyka operacyjnego dotyczy pracy systemów. Zaliczane są do niej straty spowodowane awariami istniejących systemów lub techniki. Straty te nie są skutkiem celowych działań. Ostatnia kategoria jest zewnętrzna. Składają się na nią straty spowodowane siłami natury lub wytworzonymi przez człowieka, jak również będące bezpośrednim rezultatem działań osób trzecich⁶⁾.

Specyfika ryzyka operacyjnego polega na tym, że:

- ❖ ryzyko to nie jest podejmowane w celu osiągnięcia określonych korzyści biznesowych; towarzyszy ono prowadzeniu działalności, jest w nią wbudowane,
- ❖ całkowita eliminacja źródeł ryzyka nie jest możliwa,
- ❖ analiza czynników ryzyka i konsekwencji oraz jego skutków nie jest prosta,
- ❖ pomiar ryzyka również nie jest zadaniem łatwym,
- ❖ trudno ustalić właścicieli ryzyka,
- ❖ ryzyko ma wyjątkowo heterogeniczny charakter⁷⁾.

Szacowanie ryzyka operacyjnego

Bank nie powinien poprzestać jedynie na zidentyfikowaniu czynników ryzyka operacyjnego, ale postarać się również oszacować swą podatność na wykryte zagrożenia. Spośród dostępnych narzędzi i technik identyfikacji i oceny ryzyka na uwagę zasługują:

⁵⁾ D. Lewandowski, *Ryzyko operacyjne w bankach – zarządzanie i audyt w świetle wymagań Bazylejskiego Komitetu ds. Nadzoru Bankowego*, Bank i Kredyt, nr 4, 2004, s. 49.

⁶⁾ F.C. Harmantzis, *Operational Risk Management in Financial Services and the New Basel Accord*, School of Technology Management, Hoboken, 2004, s. 2–3.

⁷⁾ D. Lewandowski, *Ryzyko operacyjne w bankach – zarządzanie i audyt w świetle wymagań Bazylejskiego Komitetu ds. Nadzoru Bankowego*, Bank i Kredyt, nr 4, 2004, s. 49.

Konsultacje dla banków

- ❖ samoocena oraz samoocena w zakresie ryzyka (ocena podatności operacji, czynności bankowych na czynniki ryzyka operacyjnego wraz z oceną zagrożeń),
- ❖ mapowanie ryzyka (poszczególne jednostki operacyjne, funkcje organizacyjne czy procesy są nakładane na mapy ryzyka),
- ❖ wskaźniki ryzyka (cyklicznie analizowane dane statystyczne, liczbowe, finansowe odnoszące się do określonych rodzajów ryzyka),
- ❖ pomiar ryzyka operacyjnego⁸⁾.

W procesie szacowania wymogu kapitałowego z tytułu ryzyka operacyjnego Nowa Umowa Kapitałowa daje bankom możliwość wyboru spośród trzech metod: metody podstawowego wskaźnika, standardowej i pomiaru wewnętrznego.



Metoda podstawowego wskaźnika α (The Basic Indicator Approach) jest najprostsza. Zgodnie z nią bank powinien utrzymywać kapitał z tytułu ryzyka operacyjnego równy iloczynowi średniego z 3 ostatnich lat wyniku brutto banku (gross income)⁹⁾ i wskaźnika α (obecnie 15%). Pod uwagę bierze się tylko te z trzech ostatnich lat, w których wynik brutto był dodatni.

Zastosowanie **metody standardowej** (The Standardised Approach) pomiaru ryzyka operacyjnego wymaga od banku podziału swojej działalności na 8 pionów operacyjnych (por. tabela na s. 104).

⁸⁾ Tamże, s. 52.

⁹⁾ Wynik brutto został inaczej definiowany niż w rachunku zysków i strat – liczony jest jako suma: odsetek otrzymanych i innych przychodów odsetkowych (+), odsetek zapłaconych i innych kosztów odsetkowych (-), wyniku operacji na papierach wartościowych (+), prowizji i opłat otrzymanych (+)/zapłaconych (-), zysku lub straty netto na operacjach finansowych (+/-), innych przychodów operacyjnych (+).

Bezpieczny Bank

Obszary operacyjne	Czynniki β
Finansowanie korporacyjne (β_1)	18%
Handel i sprzedaż (β_2)	18%
Bankowość detaliczna (β_3)	12%
Bankowość komercyjna (β_4)	15%
Płatności i rozliczenia (β_5)	18%
Usługi ajencyjne (β_6)	15%
Zarządzanie aktywami (β_7)	12%
Pośrednictwo detaliczne (β_8)	12%

Źródło: *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework*, Basel Committee on Banking Supervision, June 2004, art. 654.

W obrębie każdego z nich wyliczany jest iloczyn rocznego dochodu brutto generowanego przez dany pion i czynnika kapitałowego (β), a następnie wielkości te są sumowane. Obliczenia wykonuje się oddzielnie dla trzech ostatnich lat, a następnie wylicza średnią arytmetyczną (jeżeli obciążenie kapitałowe dla któregoś roku było ujemne, to do wyliczenia średniej brane jest zero, a nie wartość ujemna z danego roku). Wymóg kapitałowy liczony jest wg następującego wzoru¹⁰⁾:

$$K_{TSA} = \{\sum_{lata:1-3} \max[\sum(GI_{1-8} \times \beta_{1-8}), 0]\} / 3$$

gdzie:

K_{TSA} – obciążenie kapitałowe obliczone metodą standardową

GI_{1-8} – roczny wynik brutto w danym roku dla każdego z 8 pionów operacyjnych

β_{1-8} – stały procent, określony przez Komitet, odnoszący poziom wymaganego kapitału do poziomu wyniku brutto dla każdego z 8 pionów operacyjnych

Zarówno wartość wskaźnika α , jak i czynników β przypisanych każdemu obszarowi zostały wyznaczone przez Komitet Bazylejski.

Metoda pomiaru wewnętrznego (Advanced Measurement Approach) zwiększa wrażliwość pomiaru bardziej niż dwie poprzednie. Zakłada, iż bank nie tylko wyodrębni pionów operacyjne, ale także oszacuje określone parametry ryzyka, które pozwolą na dokładniejsze określenie wymogów kapitałowych. Stosowanie metody zaawansowanego pomiaru wymaga spełnienia przez bank określonych kryteriów jakościowych i ilościowych¹¹⁾.

¹⁰⁾ *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework*, Basel Committee on Banking Supervision, June 2004, art. 654.

¹¹⁾ Więcej na ten temat w *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework*, Basel Committee on Banking Supervision, June 2004, art. 664–676.

Metoda podstawowego wskaźnika i metoda standardowa są wyraźnie zbyt techniczne, za mało adekwatne do złożonej natury ryzyka, gdyż opierają się na prostych, zsumowujących działalności miarach, a tym samym nie pozwalają na jasne rozróżnienie między dobrze i źle prosperującymi jednostkami¹²⁾. Podejściem najbardziej wrażliwym na ryzyko jest metoda pomiaru wewnętrznego¹³⁾.

Nowa Umowa Kapitałowa jest przeznaczona do wdrożenia nie tylko przez podmiot dominujący w holdingu, ale także przez wszystkie banki działające w skali międzynarodowej na podstawie konsolidacji w ramach holdingu. Przewidziana jest możliwość, iż w wyliczaniu wymogów kapitałowych metodą pomiaru wewnętrznego filie będą mogły to czynić na podstawie danych i parametrów oszacowanych przez podmiot dominujący¹⁴⁾.

Pozyskiwanie danych potrzebnych do modelowania ryzyka operacyjnego

Jeżeli przyjrzymy się bliżej ryzyku operacyjnemu, to odkryjemy niedostateczną ilość oraz spójność danych. Definicje tego, co stanowi stratę operacyjną, różnią się między instytucjami, a nawet pomiędzy poszczególnymi departamentami. Także zakres danych rozważanych w ramach strat operacyjnych jest przedmiotem sporu. Nawet gdy istnieje zgoda co do istotnych kategorii ryzyka, to wciąż pozostaje miejsce na dyskusje, jak kalibrować ekspozycje poszczególnych obszarów. Z „czysto naukowego” punktu widzenia problem jest trudny w obecnym środowisku. Potrzebne dane można jednak próbować pozyskać z następujących źródeł:

- ❖ wewnętrzne dane o stratach operacyjnych i ekspozycjach na ryzyko operacyjne, zgromadzone w obrębie instytucji,
- ❖ materiały edukacyjne, takie jak scenariusze zarządzania lub samooceny (służą raczej identyfikacji pionów operacyjnych, a następnie zarządzaniu kluczowymi ryzykami niż gromadzeniu danych ilościowych),
- ❖ kluczowe wskaźniki ryzyka (Key Risk Drivers/Indicators – KRD/KRI) dla każdego typu ryzyka (KRD/KRI mają za zadanie sygnalizować problemy we wczesnej fazie, aby mogły zostać podjęte działania zapobiegawcze),
- ❖ dane o stratach operacyjnych innych instytucji, czyli dane zewnętrzne.

Łączenie i uzupełnianie danych (obiektywnych i subiektywnych) dostarcza szczegółowe informacje o poszczególnych wydarzeniach i wskaźniki ryzyka do kalibracji

¹²⁾ F.C. Harmantzis, *Operational Risk Management in Financial Services and the New Basel Accord*, School of Technology Management, Hoboken, 2004, s. 4.

¹³⁾ B. Dobeli, M. Leippold, P. Vanini, *From Operational Risk to Operational Excellence*, 2003, www.ssrn.com, s. 2.

¹⁴⁾ *Principles for the home-host recognition of AMA operational risk capital*, Bank for International Settlements, 2004, s. 2–3.

modelu, pozwala spojrzeć przewidująco na nowe inicjatywy, jak również retrospektywnie na historyczne zmiany ryzyka w procesach biznesowych¹⁵⁾.

Skonstruowanie modelu do pomiaru ryzyka operacyjnego wymaga zbudowania bazy wewnętrznych danych dostarczającej wiarygodnych informacji o istotnych stratach, czyli stratach powyżej pewnego progu. Powinna ona zawierać informacje o stratach, potencjalnych stratach, czynnościach biznesowych prowadzących do strat, a także o innych wskaźnikach ryzyka. Gromadzone dane należy weryfikować pod względem dokładności i kompletności (czyli dbać o ich wysoką jakość). W bazie powinny znaleźć się informacje dotyczące jedynie tych strat, które miały wpływ na firmę. Oczywiście tworzenie bazy danych prowadzi do wielu pytań. Jakie dane powinny być gromadzone i dlaczego? Jaka jest optymalna struktura bazy (np. ile powinno znaleźć się w niej danych uzyskanych z zewnątrz w stosunku do danych wewnętrznych, jaką wagę przypisywać poszczególnym rodzajom strat)? Co zrobić z informacjami o ledwie unikniętych stratach – błędach, które prawie doprowadziły bank do poniesienia dodatkowych kosztów, lecz w porę zostały załagodzone?¹⁶⁾

Ciągle prowadzone są dyskusje dotyczące przeszkód w zbieraniu danych o ryzyku operacyjnym. Główne bariery mają charakter ekonomiczny i kulturowy a nie techniczny i metodologiczny. Na przykład niektórzy kierownicy obawiają się, iż przyznanie się do błędów i całkowitej wartości strat osłabi ich pozycje. Natomiast w przypadku gromadzenia kluczowych wskaźników ryzyka bank musi być przekonany, że to działanie przyniesie mu znaczne korzyści. Decyzja, czy zbierać dane wynika, tak jak każda inna decyzja, z analizy kosztów i korzyści¹⁷⁾.

Wewnętrzne dane o stratach wynikających z ryzyka operacyjnego dostarczają najistotniejszych informacji do pomiaru ryzyka operacyjnego, ale często są niewystarczające dla celów modelowania tego ryzyka. Precyzyjniej rzecz ujmując, konieczna jest możliwość dokładnego mierzenia prawdopodobieństwa rzadko występujących zdarzeń powodujących stratę. Rzadkie wydarzenia – z samej definicji – występują nieczęsto. Oznacza to, iż jest mało prawdopodobne, aby jedna instytucja doświadczyła wystarczająco dużej ilości tego typu zdarzeń, tak by mogła utworzyć użyteczny zasób danych. Przez to, wykorzystując tylko wewnętrzne dane, bardzo trudno będzie jej oszacować kształt ogona rozkładów strat. Firma ma dwie możliwości rozwiązania tego problemu: może oszacować kształt ogona, posługując się opiniami „ekspertów” i analizą scenariuszy, lub użyć zewnętrznych danych. Bank nie może rozwijać swej strategii ryzyka operacyjnego w izolacji. Gdy raz zaczął gromadzić bogaty zestaw danych o wewnętrznych stratach i kluczowych wskaźnikach ryzyka, może zdecydować, iż potrzebuje porównania posiadanych informacji z danymi o stratach ponoszonych przez inne banki. Użycie zewnętrznych danych o stratach może również wzmocnić i poszerzyć wiedzę z trudem gromadzoną podczas zbierania wewnętrz-

¹⁵⁾ F.C. Harmantzis, *Operational Risk Management in Financial Services and the New Basel Accord*, School of Technology Management, Hoboken, 2004, s. 5-6.

¹⁶⁾ Tamże, s. 6.

¹⁷⁾ Tamże.

nych danych. Większe społeczne zrozumienie rozmiaru i częstotliwości wydarzeń związanych z ryzykiem operacyjnym powinno sprawić, iż akcjonariusze staną się mniej wrażliwi na te wydarzenia i nie będą automatycznie postrzegać ich jako efektu złego zarządzania. Istnieją jednak pewne konsekwencje i techniczne kwestie dotyczące używania danych zewnętrznych sprawiające, iż całe zagadnienie staje się jeszcze większym wyzwaniem. Zarysowuje się problem wiarygodności danych pochodzących z wielu instytucji różniących się wielością, strukturą kontroli, kulturą i krajem, w którym prowadzą działalność¹⁸⁾.

Modelowanie ryzyka operacyjnego

Pomiar ryzyka operacyjnego powinien opierać się na danych historycznych i/lub analizie scenariuszy. Kluczowym zadaniem jest znalezienie rozkładów ryzyka, które najlepiej będą dopasowane do danych. Na początku wyznacza się rodzinę rozkładów opisującą rozkład prawdopodobieństwa straty (frequency distribution) oraz jej spodziewany rozmiar (severity distribution). Mając wybrany „model” rozkładu, estymowane są parametry modelu przy użyciu dostępnych zestawów danych. Następnie dopasowane rozkłady podlegają testowaniu, aby sprawdzić, jak bardzo reprezentatywne jest dopasowanie. Niestety, testy „odpowiedniości dopasowania” mają sens, gdy dostępna jest dostatecznie duża ilość danych. Istnieje wiele problemów, z którymi należy sobie poradzić, modelując ryzyko operacyjne. Należą do nich m.in.:

- ❖ długość próby (zazwyczaj dostępne dane są ograniczone),
- ❖ zagadnienie tzw. „grubego ogona” (relatywnie wysoki udział „niezwykłych” lub „katastroficznych” wydarzeń),
- ❖ kwestia obciążenia uzyskanych danych,
- ❖ inflacja,
- ❖ połączenie danych wewnętrznych i zewnętrznych w procesie kalibracji modelu,
- ❖ dopasowanie danych do najbardziej odpowiednich rozkładów prawdopodobieństwa straty oraz jej spodziewanego rozmiaru¹⁹⁾.

Niezwykle ważne jest, aby wybrany przez firmę rozkład był jak najlepiej dopasowany do posiadanych danych empirycznych. W tym celu można rozkład nasilenia ryzyka podzielić na części i do każdej z nich starać się dopasować inny rozkład.

Kontrolować wszystkie czy wybrane czynniki ryzyka?

Przed kadrami zarządzającą ryzykiem operacyjnym staje trudne zadanie. Musi ona zdecydować, czy kontrolować wszystkie zagrożenia i czynniki ryzyka, czy też skupić się jedynie na kilku. Kontrola wszystkich może wiązać się raczej z dużymi kosztami.

¹⁸⁾ Tamże, s. 7.

¹⁹⁾ Tamże, s. 8.

Wyodrębnienie kluczowych czynników ryzyka umożliwiłoby osobom zarządzającym ryzykiem operacyjnym skupienie się na najważniejszych kwestiach i utrzymywanie kosztów na umiarkowanym poziomie.

W Zurychu przeprowadzono badania²⁰⁾ oparte na danych pochodzących z Zurich Kantonalbank. Wzięto pod uwagę 6 czynników ryzyka. Wyodrębniono i bardzo dokładnie zdefiniowano 103 procesy produkcyjne. Posługując się technikami z teorii wartości ekstremalnych (Extreme Value Theory – EVT), wyliczono miary ryzyka. Rezultaty modelowania wykazały, iż tylko 10% wszystkich procesów produkcyjnych miało 98% wkład do VaR. Dokonano analizy wrażliwości i okazało się, iż kluczowe 10% procesów produkcyjnych jest raczej odporne na stress testing. Ponadto istotne znaczenie zdawały się mieć tylko dwa z sześciu czynników ryzyka. Wyniki powyższych badań wskazują, iż nie wszystkie procesy muszą być zdefiniowane. Wyselekcjonowanie najistotniejszych pozwoli na otrzymanie wystarczająco dokładnych rezultatów oraz utrzymanie kosztów definiowania i monitorowania na rozsądnym poziomie.

Posługiwanie się jedynie metodą wartości narażonej na ryzyko (Value at Risk – VaR) w mierzeniu ryzyka operacyjnego jest jednak nieco wątpliwe. VaR jest mylącą miarą ryzyka, gdy przychody nie mają rozkładu normalnego, a tak jest w przypadku ryzyka kredytowego, rynkowego, a w szczególności operacyjnego. Ponadto VaR nie mierzy rozkładu lub rozmiaru ryzyka w ognie, a jedynie dostarcza przybliżonego obliczenia określonego punktu rozkładu.

Zastosowanie teorii wartości ekstremalnych

Teoria wartości ekstremalnych (EVT) ma solidne podstawy w matematycznej teorii zachowań ekstremów. Ponadto wiele zastosowań EVT wskazuje, iż jest ona satysfakcjonującą metodą w radzeniu sobie z rzadkimi, wielkimi stratami²¹⁾.

EVT dostarcza bardzo użytecznych podstaw do zastosowania parametrycznych metod wygładzania przy dopasowywaniu ogona rozkładu strat powyżej pewnego poziomu. EVT pomaga osobom zarządzającym ryzykiem w przybliżaniu kształtu rozkładu głęboko w ognie, gdzie relatywnie niewiele danych jest dostępnych²²⁾.

Dane dotyczące ryzyka operacyjnego wydają się cechować dwoma charakterystykami. Jedna, związana z wydarzeniami o dużej częstotliwości i niewielkim wpływie, tworzy centralną część rozkładu i odnosi się do oczekiwanych strat. Druga, związana z wydarzeniami o małej częstotliwości i dużej sile oddziaływania, koncentruje się

²⁰⁾ S. Ebnöther, P. Vanini, A. McNeil, P. Antolinez-Fehr, *Modelling Operational Risk*, 2001, www.ssrn.com

²¹⁾ M. Mascadelli, *The modelling of operational risk: experience with the analysis of the data collected by the Basel Committee*, BANCA D'ITALIA, Rzym, 2004, s. 26.

²²⁾ F.C. Harmantzis, *Operational Risk Management in Financial Services and the New Basel Accord*, School of Technology Management, Hoboken, 2004, s. 9.

w ogniu rozkładu i odnosi się do nieoczekiwanych strat. W praktyce obie charakterystyki niekoniecznie należą do tego samego rozkładu lub nawet rozkładów z tej samej rodziny. Często ich zachowanie jest tak różne, że trudno jest zidentyfikować model, który mógłby wiernie opisywać obie charakterystyki ryzyka. We wszystkich przypadkach, gdy ogon ma zwyczaj „mówić sam za siebie”, EVT wydaje się być użytecznym instrumentem do badania dużych strat, gdyż w ten sposób można skupić się na analizie jedynie obszaru ogona. Niestety, EVT nie jest „panaceum”, ponieważ zastosowanie jej wymaga spełnienia specyficznych warunków, a nawet wówczas jest wciąż otwarta na krytykę²³⁾.

W przeciwieństwie do tradycyjnych metod, EVT nie wymaga szczególnych założeń co do natury pierwotnego rozkładu wszystkich obserwacji, który zazwyczaj jest nieznan. EVT może zostać zastosowana do rzeczywistych danych na dwa związane ze sobą sposoby:

1. Pierwsze podejście radzi sobie z maksymalnymi (lub minimalnymi) wartościami zmiennych z kolejnych okresów, np. miesięcy lub lat. Te obserwacje składają się na ekstremalne wydarzenia, zwane także blokowymi maksimumami (block maxima). Sednem tego podejścia jest „twierdzenie o trzech typach” (three-types theorem) mówiące, że istnieją tylko trzy typy rozkładów, które mogą powstawać jako graniczne rozkłady wartości ekstremalnych w losowej próbie: typ Weibulla, typ Gumbela i typ Frecheta. Z twierdzenia tego wynika, że asymptotyczny rozkład maksimum zawsze należy do jednego z tych trzech rozkładów bez względu na pierwotny rozkład. Dzięki temu większość rozkładów używanych w naukach finansowych i ubezpieczeniowych może być przypisana, w zależności od grubości ogona, do jednej z tych trzech klas:
 - ❖ rozkłady o cienkim ogonie (light-tail distribution) ze skończonymi momentami, upodabniające się do krzywej Weibulla (Beta, Weibull),
 - ❖ rozkłady o średniej grubości ogona (medium-tail distribution), dla których wszystkie momenty są skończone i których funkcje prawdopodobieństwa opadają wykładniczo w ogonach, jak krzywa Gumbela (Normal, Gamma, LogNormal),
 - ❖ rozkłady o grubych ogonach (heavy-tail distribution), których funkcje prawdopodobieństwa silnie opadają w ogonach, jak krzywa Frecheta (T-Student, Pareto, LogGamma, Cauchy).
2. Drugim podejściem do EVT jest metoda ekstremów powyżej progu (Peaks Over Threshold – POT) dopasowana do analizy danych większych niż ustalony próg²⁴⁾.

Jednoczesne zajmowanie się częstotliwością i nasileniem strat w obrębie jednego, ogólnego zadania estymacyjnego może zredukować błąd estymacji i koszty obli-

²³⁾ M. Mascadelli, *The modelling of operational risk: experience with the analysis of the data collected by the Basel Committee*, BANCA D'ITALIA, Rzym, 2004, s. 27.

²⁴⁾ Tamże, s. 28–29.

czeń. POT wydaje się być odpowiednim i spójnym statystycznym narzędziem do zajęcia się tą kwestią, ponieważ bierze pod uwagę (nieznaną) zależność między częstotliwością a nasileniem dużych strat aż do końca rozkładu.

W Banku Włoch przeprowadzono badania²⁵⁾ na danych zebranych w 2002 r. przez Grupę Zarządzania Ryzykiem (Risk Management Group) Komitetu Bazylejskiego na podstawie ankiety dotyczącej strat operacyjnych. 89 banków biorących udział w ankiecie dostarczyło informacje o ponad 47 000 stratach operacyjnych powyżej progu € 10 000 za rok 2001, pogrupowanych w osiem pionów operacyjnych. Badania Banku Włoch wykazały najpierw, iż metoda POT dobrze wyjaśnia zachowania danych dotyczących strat operacyjnych w części ogonowej rozkładu. Następnie, opierając się na wartościach, uzyskanych metodą POT, dotyczących częstotliwości i nasilenia ryzyka w ogonie rozkładu, obliczono wymóg kapitałowy potrzebny do pokrycia oczekiwanych i nieoczekiwanych strat operacyjnych w ciągu jednego roku. *Bankowość detaliczna* i *bankowość komercyjna* okazały się pionami operacyjnymi absorbującymi większość wymogu kapitałowego (ok. 20% w każdej grupie), a *finansowanie korporacyjne* oraz *handel i sprzedaż* uplasowały się na środkowym poziomie (odpowiednio ok. 13% i 17%). Każdy z pozostałych pionów operacyjnych wymagał mniej niż 10%, z czego *usługi agencyjne* i *zarządzanie aktywami* po ok. 6%. Kolejnym celem analizy było ustalenie (dla banku działającego w skali międzynarodowej) związku pomiędzy wymogiem kapitałowym potrzebnym na pokrycie strat wynikających z ryzyka operacyjnego i przeciętnym wynikiem brutto banku dla każdego pionu operacyjnego (i ośmiu jako całości). Obliczono stosunki wymogów kapitałowych dla poszczególnych pionów biznesowych (oraz ośmiu pionów biznesowych jako całości) do przeciętnych wyników brutto tych pionów, a następnie porównano ze współczynnikami z metody standardowej (czynniki β) i metody podstawowego wskaźnika (współczynnik α) Nowej Umowy Kapitałowej. Wyniki wskazały, iż dla banku działającego w skali międzynarodowej wymóg kapitałowy dla wszystkich pionów operacyjnych stanowi 13,3% wyniku brutto banku, czyli nieznacznie niżej niż 15% przewidzianych w metodzie podstawowego wskaźnika. Jednak z drugiej strony wyraźnie zaznaczają się istotne różnice dla poszczególnych pionów operacyjnych. Najbardziej widoczne jest to dla *bankowości detalicznej* pokazującej najniższy współczynnik 8,3% (wobec 12% przewidzianych NUK) oraz *płatności i rozliczeń* o najwyższym współczynniku 33,3% (wobec 18%). *Handel i sprzedaż*, *bankowość komercyjna*, *zarządzanie aktywami* i *finansowanie korporacyjne* plasują się w niższych stanach średnich ok. 15% (wobec odpowiednio 18%, 15%, 12%, 18%), natomiast *pośrednictwo detaliczne* i *usługi agencyjne* w wyższych stanach średnich ok. 20% (wobec odpowiednio 12%, 15%). Wyniki badań wskazują, iż ryzykowność operacyjna poszczególnych pionów może być ujęta w bardziej efektywny sposób niż pozwala na to standardowa metoda

²⁵⁾ M. Mascadelli, *The modelling of operational risk: experience with the analysis of the data collected by the Basel Committee*, BANCA D'ITALIA, Rzym, 2004.

NUK. Również dla ośmiu pionów operacyjnych jako całości współczynnik okazuje się być trochę niższy niż proponowany w metodzie podstawowego wskaźnika NUK.

Podsumowanie

W środowisku finansowym coraz większą wagę przywiązuje się do gromadzenia danych, kontroli i zarządzania ryzykiem operacyjnym. Wiele w tej dziedzinie dokonał Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego, uwzględniając to ryzyko w Nowej Umowie Kapitałowej i uzupełniając minimalne wymogi kapitałowe z tytułu ryzyka kredytowego i rynkowego o wymóg kapitałowy z tytułu ryzyka operacyjnego. Niestety, spośród metod obliczania wymogu kapitałowego na to ryzyko uwzględnionych w NUK, tylko jedna (metoda pomiaru wewnętrznego) pozwala na samodzielne modelowanie i wyliczanie ryzyka, a tym samym jest wrażliwa na to ryzyko.

Wszystkie techniki modelowania ryzyka wymagają istotnego wsparcia w postaci dobrej bazy danych. Takie bazy danych do mierzenia ryzyka operacyjnego jeszcze nie istnieją. Jeżeli nawet przyjąć skrajnie optymistyczne założenie, że bazy danych oparte na dobrze zdefiniowanych stratach z tytułu ryzyka operacyjnego będą dostępne w niedalekiej przyszłości, to natura dużych i rzadko pojawiających się strat sprawi, iż będą się bardzo różnić od danych o stratach znanych z ryzyka kredytowego i rynkowego²⁶⁾. Trudności może sprawić także duża skośność danych. Na szczęście wszystko wskazuje na to, iż gruby ogon rozkładu bardzo dobrze poddaje się modelowaniu przy użyciu teorii wartości ekstremalnych.

Gromadzenie danych, modelowanie i zarządzanie ryzykiem operacyjnym wiąże się z dodatkowymi kosztami, z którymi instytucje finansowe będą musiały się zmierzyć. To, czy ograniczą się do najprostszej metody, czy też zdecydują się na bardziej dostosowaną do specyfiki ryzyka i skomplikowaną, zależeć będzie od porównania kosztów i korzyści płynących z wybranego sposobu.

Ryzyko operacyjne coraz częściej znajduje się w centrum zainteresowania kadr kierowniczych przedsiębiorstw, nadzorców, a także uczestników rynku. Wyłania się okazja dla naukowców i zarządzających ryzykiem w firmach do zastosowania rozmaitych ilościowych i jakościowych technik na tym polu. Trzeba odchodzić od tradycyjnych metod pomiaru ryzyka i dokonywać analiz nowych, niezbadanych jeszcze metodologii²⁷⁾. Ważność ryzyka operacyjnego w instytucjach finansowych będzie wzrastać i poszukiwane będą coraz bardziej wyrafinowane metody osiągania jak najlepszych rezultatów w zarządzaniu tym rodzajem ryzyka.

²⁶⁾ J. Danielsson, P. Embrechts, Ch. Goodhart, C. Keating, F. Muennich, O. Renault, H. Song Shin, *An Academic Response to Basel II*, LSE Financial Market Group and ESRC Research Centre, 2001, s. 13.

²⁷⁾ K. Szklarczyk, *Pomiar ryzyka operacyjnego – podejście i problemy metody LDA*, Rynek Terminowy, nr 25 (3/04), 2004, s. 70.

Bibliografia

1. Ebnöther S., Vanini P., McNeil A., Antolinez-Fehr P., *Modelling Operational Risk*, 2001, www.ssrn.com
2. Danielsson J., Embrechts P., Goodhart Ch., Keating C., Muennich F., Renault O., Song Shin H., *An Academic Response to Basel II*, LSE Financial Market Group an ESRC Research Centre, 2001
3. Dobeli B., Leippold M., Vanini P., *From Operational Risk to Operational Excellence*, 2003, www.ssrn.com
4. Harmantzis F.C., *Operational Risk Management in Financial Services and the New Basel Accord*, School of Technology Management, Hoboken, 2004
5. International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework, Basel Committee on Banking Supervision, June 2004
6. Lewandowski D., *Ryzyko operacyjne w bankach – zarządzanie i audyt w świetle wymagań Bazylejskiego Komitetu ds. Nadzoru Bankowego*, Bank i Kredyt, nr 4, 2004
7. Mascadelli M., *The modelling of operational risk: experience with the analysis of the data collected by the Basel Committee*, BANCA D'ITALIA, Rzym, 2004
8. Rosenbeg J.V., Schuermann T., *A General Approach to Integrated Risk Management with Skewed, Fat-Tailed Risks*, Staff Reports no. 185, Federal Reserve Bank of New York, 2004
9. Szklarczyk K., *Pomiar ryzyka operacyjnego – podejście i problemy metody LDA*, Rynek Terminowy, nr 25 (3/04), 2004

IDENTYFIKACJA KONGLOMERATU FINANSOWEGO – PIERWSZY KROK DO NADZORU UZUPEŁNIAJĄCEGO NAD KONGLOMERATAMI FINANSOWYMI^{*)}

Postępująca w ostatnich dekadach konsolidacja działalności na rynkach finansowych Europy doprowadziła do wykrystalizowania się struktur, które wymagają nowego zdefiniowania zadań instytucji nadzorujących rynki finansowe oraz norm regulujących działalność podmiotów tego rynku. W wymiarze integracji rynku europejskiego postrzeganego przez pryzmat swobody przepływu osób, usług, towarów i kapitału, pojawienie się konglomeratów finansowych jest wyrazem „wytworzenia się na podstawie wykształcenia jednolitej struktury ekonomicznej pewnego organizmu ekonomicznego obejmującego grupę krajów. Organizm ten – ze względu na wysoki stopień powiązań ekonomicznych i osiągniętą w wyniku tego wewnętrzną spójność ekonomiczną – wyodrębnia się w widoczny sposób z całokształtu gospodarki światowej”¹⁾. Konglomeraty finansowe co najmniej od dwóch dekad odgrywają na rynku europejskim coraz ważniejszą rolę. W państwach, gdzie produkty typu *bankassurance* były i są popularne, łączenie działalności bankowej i ubezpieczeniowej jest utrwaloną praktyką.

W Stanach Zjednoczonych niemal do końca XX wieku istniały przeszkody prawne do łączenia przedsiębiorstw bankowych i ubezpieczeniowych²⁾. Dopiero w 1999 r. na podstawie ustawy Gramm-Leach-Bliley Act dopuszczono funkcjonowanie tzw. nadzorowanej bankowo-inwestycyjnej spółki holdingowej. Obecnie bank może na być przedsiębiorstwo ubezpieczeniowe i w ten sposób świadczyć wszelkie rodzaje działalności ubezpieczeniowej, w dalszym ciągu jednak banki tworzące taki holding spełniać muszą ostre kryteria ostrożnościowe³⁾. Zniesienie prawnych przeszkód przed

^{*)} Autorka pracuje w Narodowym Banku Polskim. Artykuł przedstawia Jej poglądy i nie wyraża oficjalnego stanowiska NBP.

¹⁾ Z. Wysokińska, J. Witkowska, „Integracja europejska”, PWN, Warszawa–Łódź 2002, s. 14 za A. Samborski, „Integracja rynków finansowych w Europie”, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego, 3/2005.

²⁾ Act of June 16th, 1933 Banking Act, ch. 89, 48 Stat. 162 „Glass – Steagal Act”.

³⁾ Szerzej: A.L. Nazareth, „Testimony Concerning Certain Pending Proposals by the European Commission”, www.sec.gov.us z dn. 7.04.2005.

łączeniem działalności bankowej, ubezpieczeniowej i inwestycyjnej w USA zaowocowało rozwojem m.in. struktury finansowej Citigroup.

Finansowe giganty i systemy, w jakich one funkcjonują, stały się niezwykle istotne dla rynków finansowych zarówno Stanów Zjednoczonych, jak i Europy. Konsekwentnie, instytucje nadzorujące rynki finansowe musiały znaleźć klucz do zidentyfikowania i kwantyfikacji ryzyka związanego z konglomeratami finansowymi.

Ogółem na świecie działa w przybliżeniu około stu trzydziestu takich grup. W samej Holandii, gdzie liberalizacja podejścia do rozgraniczania podziałów między rynkami finansowymi ma miejsce od początku lat dziewięćdziesiątych, według ostrożnych szacunków można mówić o ośmiu działających konglomeratach finansowych rozumianych na razie jako struktury, w których funkcjonują powiązane kapitałowo i organizacyjnie instytucje z co najmniej dwóch sektorów finansowych⁴). W Wielkiej Brytanii do 2001 r. zidentyfikowano wstępnie osiemnaście grup (dziesięć o profilu bankowym, osiem o profilu ubezpieczeniowym) spełniających kryteria będące jeszcze wówczas założeniami do późniejszego sformułowania definicji konglomeratu finansowego⁵). Możliwość powstania takiego procesu zawdzięczamy m.in. międzysektorowym zakupom udziałów, które doprowadziły do powstania finansowych gigantów, jak Credit Suisse w Szwajcarii, Nordea w Norwegii, Allianz w Niemczech, ING w Holandii.

Nie można jednak pominąć odmiennego, znacznie mniej optymistycznego stanowiska w kwestii korzyści wynikających z połączeń dużych przedsiębiorstw. Przebogatej lektury na ten temat dostarczają rozważania snute na tle doświadczeń amerykańskich związanych najpierw z zakazem a następnie liberalizacją podejścia do łączenia działalności prowadzonej tradycyjnie w różnych sektorach finansowych. Nie brak jest danych dowodzących, że łączenie przedsiębiorstw o różnych profilach działalności jest czymś znacznie bardziej skomplikowanym, niż tylko prostym połączeniem dwóch przedsiębiorstw. Co więcej, podobne dane wyjściowe łączonych instytucji finansowych prowadziły do odmiennych rezultatów w Stanach Zjednoczonych i w Europie. Jak wykazały symulacje, potencjalnym korzyściom może niestety towarzyszyć podwyższone ryzyko niewypłacalności⁶).

I. CEL DYREKTYWY

Pozostawiając na boku rozważania dotyczące zmian w tendencjach konsolidacyjnych rynków finansowych, stwierdzić należy, że bez względu na dalsze prognozy istnienie konglomeratów finansowych i konieczność stworzenia nowej formuły nad-

⁴) GIO – Study: „*Report on Consolidation of the Financial Sectors*”, 2001 za A. Zwet van der „*The Blurries of Distinctions Between Financial Sectors – Fact or Fiction*”, Occasional Studies vol 1 nb 2, De Nederlandsche Bank, 2003.

⁵) *Financial Groups, Consultation Papers*, FSA, 204 październik 2003. Inne opracowania w 2003 roku podawały jednak dane nieco bardziej przybliżone – od dziesięciu do trzydziestu konglomeratów w Wielkiej Brytanii.

⁶) J.A. Bikker, I.P.P. Lelyveld, „*Economic versus Regulatory Capital for Financial Conglomerates*”, De Nederlandsche Bank, 2002.

zoru w tym zakresie są faktem. Podstawowe zasady sprawowania nadzoru ostrożnościowego nad tymi strukturami sformułowane zostały w uchwalonej 16 grudnia 2002 r. dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rozszerzonego nadzoru nad instytucjami kredytowymi, przedsiębiorstwami ubezpieczeniowymi i firmami inwestycyjnymi w konglomeracie finansowym oraz w sprawie zmian Dyrektyw Rady 73/239/EEC, 79/267/EEC, 92/49/EEC, 92/96/EEC, 93/6/EEC i 93/22/EEC oraz Dyrektyw 98/78/EC i 2000/12/EC Parlamentu Europejskiego i Rady (dalej jako Dyrektywa). Zgodnie z art. 32 Dyrektywy, w państwach członkowskich Unii Europejskiej powinny obowiązywać przepisy implementujące postanowienia tej Dyrektywy. Właściwe zrozumienie i spójne wdrożenie Dyrektywy we wszystkich państwach członkowskich jest problemem wielkiej wagi. Wynika to głównie z następujących przesłanek:

- a) zgodnie z art. 32 Dyrektywy, audyty za rok 2005 tych instytucji finansowych, które objęte zostaną nadzorem uzupełniającym, mają być przeprowadzane z uwzględnieniem przepisów implementujących Dyrektywę,
- b) przepisy te nakładać będą na podmioty prowadzące działalność gospodarczą, jak też na instytucje nadzorujące rynki finansowe różnorakie obowiązki.

Nadzór uzupełniający jest kolejnym [poza nadzorem indywidualnym i skonsolidowanym (dodatковым)] wymiarem oceny sytuacji finansowej podmiotów nadzorowanych działających na rynku finansowym przy uwzględnieniu konsekwencji, jakie wyniknąć mogą dla tego podmiotu z powiązań z innymi podmiotami działającymi w sektorach ubezpieczeniowym, bankowym i inwestycyjnym, jak też z podmiotami nieregulowanymi. Niniejsze opracowanie ma na celu omówienie podstawowych wątpliwości, jakie nasuwają się już na etapie definiowania konglomeratu finansowego i tworzących go podmiotów.

Jakkolwiek w kilku państwach członkowskich UE doszło już do bardziej lub mniej szczegółowej implementacji Dyrektywy⁷⁾, niniejszy artykuł przedstawia rozważania dotyczące interpretacji przepisów Dyrektywy, odwołując się do przepisów istniejących aktów prawa krajowego tylko w celu dokonania niezbędnych porównań.

II. ZAKRES REGULACJI

Definicja konglomeratu finansowego sformułowana w Dyrektywie z całą pewnością nie wyczerpuje całości problemu. Zgodnie z zawartą w art. 2 pkt 14 Dyrektywy definicją, konglomeratem finansowym jest grupa, na czele której stoi podmiot regulowany, będący:

⁷⁾ Co ciekawe, w Holandii nadzór nad konglomeratami finansowymi sprawowany jest na podstawie Protokołu – porozumienia między Bankiem Holandii a Nadzorem Ubezpieczeniowym z 12.10.1999 r. w sprawie objęcia konglomeratów finansowych i niefinansowych nadzorem nad instytucjami kredytowymi i ubezpieczeniowymi W Polsce Sejm uchwalił w dn. 15 kwietnia 2005 r. Ustawę o nadzorze uzupełniającym nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń i firmami inwestycyjnymi wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego, podobnej treści ustawy mają m.in. Słowenia, Finlandia i Węgry.

- a) podmiotem dominującym wobec innego podmiotu z sektora finansowego, lub
- b) podmiotem powiązany z podmiotem z sektora finansowego przez partycypację lub relację w rozumieniu art. 12 pkt 1 dyrektywy 83/349/EEC w sprawie skonsolidowanych sprawozdań finansowych.

Jeśli jednak na czele rozważanej grupy nie stoi podmiot regulowany należący do dowolnego sektora, to aby zostać zakwalifikowaną jako konglomerat, grupa ta prowadzi działalność „głównie” w sektorze finansowym w znaczeniu określonym w art. 3 ust. 1 Dyrektywy.

Ponadto, bez względu na to, czy na czele konglomeratu znajduje się podmiot regulowany czy też nie, zawsze co najmniej jeden z podmiotów grupy musi prowadzić działalność w sektorze ubezpieczeniowym (dalej – podmiot ubezpieczeniowy) i co najmniej jeden w sektorze bankowym lub sektorze inwestycyjnym (dalej – podmiot bankowy/inwestycyjny), a skonsolidowana lub zagregowana działalność podmiotów ubezpieczeniowych grupy oraz skonsolidowana lub zagregowana działalność podmiotów bankowych/inwestycyjnych są zgodnie z art. 3 ust. 2 lub 3 Dyrektywy, znaczące.

Za konglomerat finansowy uznaje się także każdą, spełniającą powyższe kryteria podgrupę wchodzącą w skład większej grupy, również spełniającej cechy definicji konglomeratu finansowego.

III. PODMIOTY OBJĘTE NADZOREM UZUPEŁNIAJĄCYM

Definicja ta, mocno rozbudowana, wymaga szczegółowego omówienia. Pod pojęciem podmiotu regulowanego rozumie się:

- ❖ podmiot, który uzyskał zezwolenie na prowadzenie działalności na podstawie art. 6 dyrektywy 73/239/EEC (zakład ubezpieczeniowy, który utworzył centralę na terytorium państwa członkowskiego, zakład, którego centrala mieści się w innym państwie członkowskim, ale który otwiera oddział lub przedstawicielstwo na terytorium innego państwa członkowskiego, zakład, który rozszerza swoją działalność na inne grupy ubezpieczeń, wreszcie zakład, który rozszerza terytorium działania poza obszar terytorium, na które uzyskał zezwolenie), lub artykułu 6 dyrektywy 79/267/EEC (podobna kategoryzacja zakładów ubezpieczeń),
- ❖ fundusz zarządzany przez spółki zarządzające, fundusze powiernicze, fundusze inwestycyjne (art. 3 dyrektywy 93/22/EEC) lub
- ❖ instytucję kredytową (art. 4 dyrektywy 2000/12/EC w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe z późn. zm.).

Wprowadzonym Dyrektywą *novum* jest kompleksowe ujęcie struktury zawierającej zarówno regulowane podmioty działające na różnych rynkach jak też podmioty nieregulowane, nieraz dość luźno związane z podmiotami regulowanymi. Z tego też względu wyróżnione musiały zostać dwie płaszczyzny: sektor finansowy i grupa jako taka. Sektorem finansowym, zgodnie z art. 2 pkt 8 Dyrektywy, jest zespół podmiotów, w skład którego wchodzi co najmniej jedna z następujących struktur:

- a) jedna instytucja kredytowa, finansowa lub przedsiębiorstwo pomocniczych usług bankowych w znaczeniu nadanym im przez artykuł 1 ust. 5 i 23 dyrektywy 2000/12/EC (taki sektor finansowy nazywany będzie sektorem bankowym),
- b) przedsiębiorstwo ubezpieczeniowe, reasekuracyjne lub ubezpieczeniowa spółka holdingowa w znaczeniu nadanym przez artykuł 1 lit. i dyrektywy 98/78/EC o nadzorze dodatkowym nad przedsiębiorstwami ubezpieczeniowymi i grupami ubezpieczeniowymi (mówimy wtedy o sektorze ubezpieczeniowym),
- c) firma inwestycyjna w znaczeniu nadanym w artykule 2 ust. 7 dyrektywy 93/6/EEC w sprawie usług inwestycyjnych w zakresie papierów wartościowych (sektor usług inwestycyjnych),
- d) struktura po raz pierwszy zdefiniowana w Dyrektywie, mieszana finansowa spółka holdingowa⁸⁾.

Mieszana finansowa spółka holdingowa, struktura, która nie musi nawet posiadać osobowości prawnej, doczeka się jeszcze zapewne w piśmiennictwie wszechstronnego omówienia. W rozumieniu Dyrektywy, jest to po prostu inny niż regulowany podmiot, który wraz ze swoimi podmiotami zależnymi, z których co najmniej jeden jest podmiotem regulowanym z siedzibą w jednym z państw członkowskich, jak też z innymi instytucjami i podmiotami tworzy konglomerat finansowy. Mieszana finansowa spółka holdingowa posiada zatem trzy cechy: jest podmiotem innym niż regulowany, posiada regulowany podmiot zależny i stoi na czele struktury, którą zdefiniować można jako konglomerat finansowy. Może zatem być to przedsiębiorstwo zajmujące się działalnością produkcyjną lub usługową, można jednakże przyjąć też, że jest to nawet osoba fizyczna. Biorąc pod uwagę rozmiar działalności prowadzonej przez podmioty regulowane, taka możliwość wydaje się być jednak przypadkiem raczej akademickim. Dyskusyjne wydawać się może przy tej okazji określenie takiego podmiotu jako „spółka”. Jakkolwiek osobowość prawna nie jest immanentną cechą spółki (por. spółka cywilna), to jednak określenie to, tradycyjnie w doktrynie prawa przyporządkowane jest do jednolitego podmiotu gospodarczego⁹⁾. Użycie tego określenia może być jednak choćby do pewnego stopnia usprawiedliwione stosowaniem wykładni językowej¹⁰⁾.

Partycypacja w znaczeniu Dyrektywy, to posiadanie przez jeden podmiot bezpośrednio lub pośrednio co najmniej 20% kapitału innego podmiotu lub też posiadanie

⁸⁾ Ustawa z dn. 15 kwietnia 2005 r. o nadzorze uzupełniającym nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń i firmami inwestycyjnymi wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego, posługuje się pojęciem dominującego podmiotu nieregulowanego. Nie wdając się w niniejszym opracowaniu w rozważania nad trafnością tego terminu, pozostają przy użytym w Dyrektywie pojęciu mieszanej finansowej spółki holdingowej. Tym samym terminem posłużyły się też inne ustawodawstwa krajowe państw UE.

⁹⁾ „...spółka akcyjna jest przedsiębiorstwem o większej liczbie akcjonariuszy” – Kodeks handlowy, komentarz, CH Beck, Warszawa 1996 r., S. Sołtysiński, A. Szwajkowski, J. Szwaia, tom II, str. 13.

¹⁰⁾ Spółka: 1. umowy związek dwóch lub więcej osób dla osiągnięcia wspólnego celu, głównie gospodarczego, (...). 2. – przestarz. „wspólne działanie; wspólnota interesów, zamierzeń” – Słownik Języka Polskiego, Warszawa 2004 r. PWN, tom 3.

prawa do wykonywania co najmniej 20% głosów w organach statutowych tegoż podmiotu. Może to być również posiadanie innych praw do kapitału tego podmiotu ustanawiających z nim trwale związki umożliwiające uzyskiwanie korzyści przez podmiot dysponujący tymi prawami.

IV. DEFINICJA KONGLOMERATU FINANSOWEGO – LIMITY KWALIFIKACYJNE

1. Kryteria główne

1.1. Rodzaje podmiotów

Najistotniejszą cechą konglomeratu wydaje się być warunek, aby w grupie działał co najmniej jeden podmiot ubezpieczeniowy i co najmniej jeden bank lub firma inwestycyjna¹¹⁾. Bez spełnienia tego warunku grupa nie zostanie zakwalifikowana jako konglomerat finansowy.

1.2. Istotność działalności sektora

Równie ważnym, jak poprzednie, jest też opisane w art. 2 ust. 14e Dyrektywy kryterium istotności działalności danego sektora. Cechę tę rozpatruje się w odniesieniu do:

- ❖ sektora ubezpieczeniowego,
- ❖ sektora bankowo-inwestycyjnego.

Zgodnie z przywołanym art. 2 ust. 14 e działalność sektora jest istotna wtedy, gdy:

- a) spełniony zostanie warunek opisujący wielkość udziału poszczególnych sektorów w grupie przewidziany w art. 3 ust. 2, lub gdy
- b) suma bilansowa mniejszego sektora przekracza 6 mld euro.

Przed omówieniem kryteriów istotności (pkt 1.2.1 i 1.2.2 poniżej) warto zauważyć, że mimo iż Dyrektywa tego nie precyzuje, to rozumieć chyba należy, że warunkiem *sine qua non* jest tu pierwsza przesłanka (a), drugą (b) traktować należy pomocniczo. Innymi słowy, za konglomerat finansowy zawsze uznamy strukturę, która spełnia przesłankę z art. 3 ust 2 Dyrektywy, nawet jeśli nie spełnia przesłanki z ust. 3. Jeśli natomiast grupa osiąga pułap 6 mld euro dla najmniejszego sektora, ale tenże najmniejszy sektor nie przekracza jednak pułapu 10%, odpowiednie orga-

¹¹⁾ Tak też ujmuje konglomerat finansowy Protokół – porozumienie między Bankiem Holandii a Nadzorem Ubezpieczeniowym z 12.10.1999 r. w sprawie objęcia konglomeratów finansowych i niefinansowych nadzorem nad instytucjami kredytowymi i ubezpieczeniowymi.

ny nadzoru mogą podjąć decyzję o nieobejmowaniu grupy nadzorem uzupełniającym. Sytuacja taka może mieć miejsce w przypadku, gdy podmioty regulowane rozproszone będą w rozległej strukturze, w której jednakże zajmują pozycję raczej marginalną.

Dla przykładu, według danych Banku Holandii za rok 2003, grupa ING dla sektora bankowego i inwestycyjnego osiągnęła poziom 30,4% stosunku, o którym mowa w art. 3 ust. 2 Dyrektywy i przekroczyła 6 mld progę z ust. 3., Grupa SNS – Real odpowiednio dla tego samego sektora 25,4%, grupa Delta Lloyd odpowiednio 12,3%, VVAA Group 10,9%, Robein Leven 12,3%, Eureko 33,6%, ale suma bilansowa żadnej z nich nie osiągnęła 6 mld, co nie przeszkadza w uznaniu ich za konglomerat finansowy.

1.2.1. Udział sektorów w grupie

Zgodnie z brzmieniem art. 3 ust. 2 skonsolidowana lub zagregowana działalność podmiotów grupy należących do jednego z tych sektorów jest znacząca, gdy dla tego sektora średnia obliczona z następujących współczynników:

- ❖ stosunek sumy bilansowej sektora jako całości do sumy bilansowej podmiotów sektora finansowego w całej grupie,
- ❖ stosunek wymogów z tytułu wypłacalności tego samego sektora jako całości do sumy wymogów z tytułu wypłacalności podmiotów sektora finansowego w grupie przekracza 10%.

Najmniejszym sektorem finansowym jest ten sektor, dla którego opisana wyżej średnia osiąga najniższą wartość. Sektor usług bankowych i inwestycyjnych ujmuje się na tę okoliczność łącznie, o czym wyżej.

Reguła ta wydaje się mieć co najmniej dwie, równie prawdopodobne interpretacje. Jeśli, rozumiejąc literalnie brzmienie art. 3 ust. 2 w celu obliczenia sumy bilansowej wszystkich podmiotów regulowanych grupy w obu sektorach (bankowo-inwestycyjnym i ubezpieczeniowym) przyjmiemy faktycznie wszystkie poszczególne podmioty, bez względu na ich powiązania z podmiotami przynależącymi do innych sektorów, to w tej sytuacji, zupełnie wyjątkowo, sumować będziemy odpowiednie sumy bilansowe zarówno dla tych banków (instytucji finansowych, przedsiębiorstw pomocniczych usług bankowych), które działają w powiązaniu kapitałowym z innymi bankami czy firmami inwestycyjnymi (co, ze względu na wspólne ujęcie sektorów bankowego i inwestycyjnego jest jak najbardziej zrozumiałe), jak i te podmioty sektora bankowego, które byłyby podmiotami zależnymi instytucji ubezpieczeniowych. Zważywszy, że jednym z istotniejszych elementów definicji konglomeratu finansowego jest stwierdzenie dominacji danego sektora, takie właśnie a nie inne zaliczenie sumy bilansowej (np. banku będącego podmiotem zależnym od instytucji ubezpieczeniowej) wydaje się być dyskusyjne. Można rozważać, czy jednak bank nie powinien, bez względu na powiązania kapitałowe, wchodzić do omawianego rachunku jako podmiot sektora bankowego.

Tymczasem jednak, bank działający jako podmiot zależny instytucji ubezpieczeniowej zgodnie z duchem Dyrektywy przynależy do sektora ubezpieczeniowego ze wszystkimi tego konsekwencjami, a co za tym idzie wpływa na determinację „istotności” właśnie sektora ubezpieczeniowego.

Podobnie zresztą zmuszeni jesteśmy zaliczyć podmioty sektora finansowego będące podmiotami zależnymi mieszanej finansowej spółki holdingowej (będącej, przypomnijmy w dużym uproszczeniu, innym niż regulowany podmiotem dominującym wobec konglomeratu finansowego), jak też i samą mieszaną finansową spółkę holdingową, jeśli wypełniać ona będzie znamiona definicji podmiotu sektora finansowego. Być może bardziej spójne z ideą nadzoru uzupełniającego byłoby jednak inne rozumienie tej reguły, mianowicie zaliczenie zarówno regulowanych jak i nieregulowanych podmiotów sektora finansowego do tego z sektorów, w strukturze którego znajdują się brane pod uwagę powiązania kapitałowe. Takie rozumienie nie wydaje się być jednak przyjęte¹²⁾.

Dla zobrazowania kryterium, o którym mowa powyżej, można je opisać jako nierówność. Po lewej stronie znajdzie się średnia (podzielona przez 2 sumą) dwóch ułamków:

- ❖ pierwszy z nich w liczniku ma sumę bilansową podmiotów danego sektora, a w mianowniku zagregowaną sumę bilansową podmiotów sektora finansowego (wszystkich podmiotów regulowanych) całej grupy,
- ❖ drugi, odpowiednio w liczniku mieć będzie sumę wymogów kapitałowych z tytułu wypłacalności podmiotów tego sektora, a w mianowniku sumę tychże wymogów obliczonych w odniesieniu do wszystkich podmiotów sektora finansowego w całej grupie.

Prawą stronę nierówności stanowi określony w Dyrektywie limit 10%. Jeżeli zatem średnia tych ułamków będzie wyższa niż 10%, wtedy, zgodnie z definicją, działalność danego sektora uznaje się za znaczącą. Grupę określa się jako konglomerat, gdy lewa strona nierówności jest większa od prawej. Dla ścisłości dopowiedzieć należy, że zgodnie z analizą elementów powyższej nierówności chodzi raczej o znaczącą działalność podmiotów zaklasyfikowanych jako tworzące dany sektor niż sektora jako takiego, co nie zawsze musi oznaczać to samo. Przypomnijmy, iż o ile zgodnie z definicją sektora ubezpieczeniowego, składa się nań m.in. ubezpieczeniowa spółka holdingowa w znaczeniu określonym w art. 1 (i) dyrektywy 98/78/EC, to na potrzeby omawianej nierówności, o czym wyżej, działający w niej bank znajdzie się po stronie sektora ubezpieczeniowego. Należy powtórzyć, że przyporządkowanie takie uznać można za mylące.

¹²⁾ Por. ustawa z dn. 15 kwietnia 2005 r. o nadzorze uzupełniającym nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń i firmami inwestycyjnymi wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego.

1.2.2. Suma bilansowa najmniejszego sektora

Ponadto, uznaje się, że grupa prowadzi działalność głównie w sektorze finansowym również wtedy, gdy suma bilansowa najmniejszego sektora finansowego w grupie przekracza 6 mld euro.

2. Multikonglomerat i podgrupy

Prawdopodobnie właśnie po to, aby uniknąć sytuacji, gdy liczne i systemowo ważne podmioty regulowane działające w dużej, międzynarodowej grupie, która ze względu na przeważające zaangażowanie w sektorach nieregulowanych wymyka się możliwości objęcia jej nadzorem uzupełniającym, Dyrektywa wprowadziła także przepis art. 2 pkt. 14e, który w zdaniu ostatnim stanowi, że każdą, spełniającą kryteria uznania za konglomerat podgrupę wchodzącą w skład większej, również spełniającej cechy definicji konglomeratu finansowego grupy, uznaje się za konglomerat.

Można uznać za możliwe, iż jednym z *ratio legis* tego przepisu jest właśnie rozważana sytuacja, kiedy spośród rozległej struktury, której działalność ujmowana w wartościach bezwzględnych jest ogromna, jednak rozproszona pod względem charakteru tej działalności można wyodrębnić strukturę bardziej jednoznacznie ukie-runkowaną pod względem „regulowanego” charakteru działalności. Jest to chyba jedyne możliwe wyjaśnienie takiego multikonglomeratu, z jakim, wydaje się, mamy tu do czynienia. Zważywszy, że celem dyrektywy jest wyznaczenie dodatkowych, uzupełniających kryteriów oceny sytuacji podmiotów regulowanych na tle jak największej struktury, w której faktycznie funkcjonują, *ratio legis* tego zdania w innych przypadkach wydaje się być sprzeczne z duchem Dyrektywy. Jednolite wymogi powinny być przecież stosowane właśnie wyłącznie do tego największego tworu. Jeśli bowiem oddzielnie regulowane – „uzupełniane” – będą normy ostrożnościowe na poziomie niższym, niemożliwe będzie uzyskanie spójnego systemu na najwyższym, zidentyfikowanym poziomie, wspólnym dla poszczególnych podgrup. Rzetelne wnioski mogą być jednak sformułowane dopiero na podstawie analizy zaistniałych przykładów.

3. Kryterium alternatywne

Jeśli na czele grupy nie stoi zidentyfikowany już podmiot regulowany, to grupa, aby zostać zaklasyfikowana jako konglomerat musi jeszcze, oprócz spełniania kryterium „istotności”, prowadzić działalność głównie w sektorze finansowym (tj. bankowo-inwestycyjnym lub ubezpieczeniowym). Dyrektywa precyzuje dalej, że działalność można uznać za prowadzoną głównie w sektorze finansowym, jeśli stosunek sumy bilansowej regulowanych i nieregulowanych podmiotów sektora finansowego

do sumy bilansowej grupy jako całości przekracza 40%. Spełnienie tego kryterium jest nieodzowne wtedy i tylko wtedy, gdy na czele konglomeratu nie stoi podmiot regulowany.

V. KRYTERIUM CZASU

Biorąc pod uwagę jak poważne konsekwencje choćby w zakresie wyznaczania dodatkowych wymogów z tytułu adekwatności kapitałowej pociąga za sobą zaklasyfikowanie grupy jako konglomeratu, należy szczególnie starannie podchodzić do przestrzegania kryteriów jego wyznaczania. W przypadku większych transakcji zawieranych między podmiotami należącymi do sektora finansowego (nawet niekoniecznie regulowanymi) a podmiotami spoza takiego sektora, ale wchodzącymi w skład – potencjalnie – tego samego konglomeratu (przed jego zidentyfikowaniem nie sposób byłoby mówić jeszcze o transakcji wewnątrzgrupowej w rozumieniu art. 2 pkt 18 Dyrektywy) wysokość branych pod uwagę współczynników może zmienić się literalnie z dnia na dzień.

Można zastanawiać się, czy konglomerat powstaje, z wszystkimi tego konsekwencjami, z chwilą, gdy spełnione zostaną określone w art. 3 Dyrektywy kryteria, czy też konstytutywnym w tym zakresie jest akt powiadomienia podmiotu stojącego na czele tej struktury przez uprawniony do tego organ nadzoru. Pozostawiając na razie to zagadnienie otwartym, przyjąć należy, że skoro zgodnie z art. 3 ust. 7 Dyrektywy obliczenia przeprowadzane są w oparciu o roczne sprawozdania finansowe podmiotów w grupie, to oczywistym staje się przyjęcie założenia, że na pewno nie może być mowy o definiowaniu konglomeratu w czasie rzeczywistym. Z chwilą uznania grupy za konglomerat mamy już do czynienia z pewną odpornością tego systemu na wahania wartości, na podstawie których dokonuje się sprawdzenie, czy spełnione są kryteria kwalifikujące, o czym szerzej później. Można zatem przyjąć, że czterdziestoprocentowy stosunek, jak i dziesięcioprocentowy próg biorą się z rocznych sprawozdań finansowych, co, jakkolwiek nie będąc na gruncie literalnego brzmienia Dyrektywy niepodważalnym, pozwala jednak przynajmniej rozsądnie przewidzieć i zaplanować działania instytucji nadzorczych.

VI. ZAKRES SWOBODY WYZNACZANIA KONGLOMERATU

Jeśli średnia, o której mowa w art. 3 ust 2, nie przekracza pułapu 10% dla żadnego z sektorów (należy przypomnieć, że sektor bankowy traktujemy łącznie z inwestycyjnym), odpowiednie organy nadzoru¹³⁾ mogą podjąć wspólnie decyzję o nieuzna-

¹³⁾ Dyrektywa, a za nią ustawa wprowadza cztery kategorie organów nadzorczych. Omówienie tej kategoryzacji wymaga osobnej, pogłębionej analizy. Na potrzeby niniejszego opracowania wystarczy stwierdzenie, że są to organy nadzoru odgrywające najistotniejszą rolę w nadzorowaniu podmiotów regulowanych wchodzących w skład potencjalnego konglomeratu.

waniu grupy za konglomerat finansowy lub niestosowaniu wobec niego przepisów dotyczących transakcji wewnątrzgrupowych, koncentracji ryzyka albo dodatkowych, uzupełniających mechanizmów kontroli wewnętrznej. Przesłanką podjęcia tej decyzji przez organy nadzoru żywo interesowane jego sprawowaniem jest okoliczność, iż zakwalifikowanie takiej grupy jako konglomeratu finansowego lub stosowanie tychże przepisów nie jest konieczne lub byłoby niewłaściwe czy mylące ze względu na cele nadzoru uzupełniającego.

Przy podejmowaniu takiej decyzji wskazane jest rozważenie przez organy nadzoru co najmniej dwóch opisanych w Dyrektywie przykładowo okoliczności.

1. Rozmiar najmniejszego sektora finansowego w grupie

Z pierwszą z nich mamy do czynienia, gdy względny rozmiar najmniejszego sektora finansowego w grupie nie tylko nie jest znaczący ale nie przekracza nawet 5%, przy czym rozmiar ten można mierzyć:

- a) średnią obliczoną z udziału sumy bilansowej i udziału wymogów z tytułu wypłacalności tego (najmniejszego) sektora finansowego w całości grupy,
- b) udziałem
 - ❖ sumy bilansowej tego (najmniejszego) sektora finansowego w całości grupy, lub
 - ❖ wymogów z tytułu wypłacalności tego (najmniejszego) sektora finansowego w całości grupy, jeśli taka kategoria ma do niego zastosowanie (w przypadku podmiotów sektora ubezpieczeniowego mówimy bowiem o marginesie wypłacalności).

2. Udział grupy w rynku krajowym

Drugą przesłanką jest okoliczność, że udział grupy w rynku usług bankowych lub inwestycyjnych mierzony udziałem sum bilansowych w analogicznym rynku którejkolwiek z państw członkowskich nie przekracza 5% (podobnie – w odniesieniu do usług ubezpieczeniowych, jednakże w kategoriach marginesu wypłacalności).

Wydaje się jasne, że względny rozmiar najmniejszego sektora finansowego obliczany ma być odpowiednio w stosunku do udziału w każdym z dwóch rynków regulowanych (bankowym i inwestycyjnym, konsekwentnie liczonymi łącznie, oraz ubezpieczeniowym). Zrozumienie drugiej przesłanki nastęrcza jednak pewnych trudności. Wiemy na pewno, że udział w rynku w każdym z państw członkowskich powinien być bowiem nie większy niż 5%. Logiczne i konsekwentne byłoby, jak poprzednio, łącznie ujęcie sektora bankowego oraz sektora inwestycyjnego. Z literalnego brzmienia tego przepisu można wnioskować jednak, że tym razem kryterium powyższe można zastosować do trzech kategorii: sektora bankowego, sektora usług inwestycyjnych ujmowanego łącznie z sektorem ubezpieczeniowym, wreszcie do

wszystkich trzech¹⁴⁾. Rozróżnienie to wydaje się być tak dalece nieuzasadnione i sprzeczne z dotychczasowymi uregulowaniami, iż nasuwa się obawa o dość przypadkowe użycie spójników. Właściwsze byłoby ujęcie art. 3 ust. 3 lit b: „udział w rynku nie przekracza 5% w żadnym z państw członkowskich w kategoriach sumy bilansowej sektora bankowego i usług inwestycyjnych traktowanych łącznie lub w kategoriach premii brutto w sektorze ubezpieczeniowym”.

Mamy zatem dwie przesłanki uprawniające do odstąpienia od uznawania grupy za konglomerat:

- a) względny rozmiar najmniejszego sektora na tle grupy (5%),
- b) względny rozmiar segmentów grupy na tle rynku (również 5%).

Spełnienie warunków opisanych w art. 3 ust. 3 lit. a i b nie nakłada na organy nadzoru obowiązku wydania jednej z opisanych powyżej decyzji. Warunki te dają jedynie organom nadzoru możliwość nieuznawania grupy za konglomerat w przypadku niespełnienia wymogu z ust. 2 (nawet, jak się wydaje, w razie przekroczenia przewidzianego w art. 3 ust. 3 progu 6 mld euro dla sumy bilansowej mniejszego sektora) albo uznania go za swoisty quasi-konglomerat, to znaczy strukturę, wobec której stosuje się wyłącznie niektóre z wymogów stanowiących istotę nadzoru uzupełniającego. Dyrektywa pozostawia w tym zakresie organom nadzoru bardzo dużą swobodę.

3. Skutki zaistnienia przesłanek z art. 3 ust. 3

Szczególnie trudny do jednoznacznej interpretacji jest fragment art. 3 ust. 3: „organy nadzoru mogą podjąć decyzję o nieuznawaniu grupy za konglomerat finansowy, lub niestosowaniu przepisów art. 7, 8 lub 9”. Zważywszy, że organy nadzoru mogą podjąć jedną z dwóch decyzji, mianowicie:

- ❖ nie uznać grupy za konglomerat finansowy w ogóle, co skutkuje tym, że nie zostanie ona objęta nadzorem uzupełniającym, albo
- ❖ uznać grupę za konglomerat, ale uchylić stosowanie wobec niej poszczególnych przepisów Dyrektywy,

rozumieć należy, że prawodawca zastosował w tym miejscu alternatywę rozłączną.

Kolejną wątpliwością, jaka nasuwa się na tle rozumienia tego przepisu jest to, czy wyłączenie stosowania wobec grupy przepisów art. 7, 8 lub 9 Dyrektywa pozostawia do uznania zainteresowanych organów nadzoru. Zakładając, że organy te podejmą decyzję o uznaniu grupy za konglomerat, ale bez stosowania wobec niego poszczególnych wymogów, czy możliwe jest wyjęcie konglomeratu spod regulacji wyłącznie artykułu 7 lub wyłącznie art. 9? Wydaje się, że tak, rozumiejąc, że mamy tu

¹⁴⁾ Art. 3 ust. 3 lit. b: „udział w rynku nie przekracza 5% w żadnym Państwie Członkowskim, w kategoriach sumy bilansowej w sektorach bankowym lub usług inwestycyjnych oraz w kategoriach premii brutto wystawionych w sektorze ubezpieczeniowym”.

konsekwentnie do czynienia z alternatywą nierozłączną. Na tle niemieckiej wersji językowej wydaje się to być jasne, bowiem mamy do czynienia z dwukrotnie użytym spójnikiem *oder* (alternatywa rozłączna wyrażona została prawdopodobnie w tłumaczeniu użyciem: *entweder... oder...*), czyli, że możliwa jest dowolna kombinacja „uchylanych” artykułów. Okazuje się jednak, że angielska wersja językowa nie rozstrzyga wątpliwości w sposób jednoznaczny, pojawiły się bowiem wątpliwości, czy przypadkiem nie chodzi tu jednak o znaczenie właściwe dla spójnika „*albo*”¹⁵⁾. Przecinek dzielący numery artykułów 7 i 8 rozumieć można jako alternatywę łączną.

Opisana w artykule 3 ust. 3 podstawowa przesłanka, iż decyzja taka może zostać podjęta, gdy zakwalifikowanie grupy jako konglomeratu finansowego nie jest konieczne lub byłoby niewłaściwe lub mylące ze względu na cele nadzoru uzupełniającego, wydaje się być już nazbyt ogólnikowa. Trudno jest na przykład zrozumieć, dlaczego zastosowanie wobec grupy uzupełniających wymagań dotyczących transakcji wewnątrzgrupowych, koncentracji ryzyka czy dodatkowych mechanizmów kontroli wewnętrznej miałyby być dla kogoś mylące co do celów Dyrektywy i w jakim zakresie, zważywszy, że zgodnie z art. 1 Dyrektywy, jej celem nie jest nic innego, jak właśnie określenie tychże zasad sprawowania nadzoru uzupełniającego nad podmiotami regulowanymi działającymi w konglomeracie finansowym. Bez względu na to, jakiej interpretacji doczeka się ta przesłanka, nie ulega wątpliwości, iż organy nadzoru zyskują potężne narzędzie w postaci możliwości uznania, iż określona grupa podlega wszystkim obowiązkom wynikającym z Dyrektywy, tylko części z nich, lub też jest całkowicie i jednoznacznie wyłączona spod regulacji Dyrektywy. Biorąc pod uwagę jak poważne konsekwencje dla podmiotów wchodzących w skład omawianych struktur pociąga za sobą uznanie grupy za konglomerat, tak daleko idąca swoboda w zakresie możliwości nałożenia na te podmioty dodatkowych obowiązków rodzi poważne wątpliwości w zakresie obowiązującej przecież powszechnie w państwach członkowskich konstytucyjnie zagwarantowanej zasady legalizmu¹⁶⁾.

Kolejnym uprawnieniem najistotniejszych dla konglomeratu organów nadzoru¹⁷⁾ może być wyłączenie podmiotów z opisanego w art. 3 ust. 1, 2 i 3 rachunku współczynników w przypadkach, gdy podmiot jest zlokalizowany w państwie trzecim, gdzie występują prawne przeszkody na drodze do przekazywania niezbędnych informacji. W tym miejscu warto przypomnieć, że nadzór uzupełniający ma charakter jedynie dodatkowy wobec sprawowanego przez właściwe organy nadzoru skonsolidowanego,

¹⁵⁾ „*Implementation and interpretation of the Directive 2002/87/EC – The Financial Conglomerates Directive*”, www.eu.eu.

¹⁶⁾ Rozumianej, bez względu na sposób wyrażenia i umiejscowienie tej zasady w źródłach prawa jako prawem określonych podstaw i granic wszelkich działań państwa, tj. „związanie ustawodawcy normami konstytucyjnymi, a władzy wykonawczej i sadowiczej – ustawą, wszystkich zaś organów normami pozakrajowymi, które państwo zobowiązało się przestrzegać: patrząc od strony jednostki – pewność prawa, rozumiana jako trwałość prawa i przewidywalność państwowych rozstrzygnięć” – B. Banaszak, A. Preisner: „*Prawo konstytucyjne*”, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1993.

¹⁷⁾ Patrz przyp. 12.

jak też i, oczywiście, indywidualnego. Pamiętać zatem należy, że występowanie przeszkód w przekazywaniu informacji na cele sprawowania nadzoru uzupełniającego może być tożsame z przeszkodami na drodze do sprawowania nadzoru skonsolidowanego ze względu na przepisy prawa obowiązujące w miejscu zamieszkania lub siedziby podmiotów powiązanych z bankiem, co może skutkować konsekwencjami przewidzianymi w prawie krajowym państwa członkowskiego np. w postaci odmowy udzielenia licencji bankowi powiązanemu z takim podmiotem¹⁸⁾. Dyrektywa pozwala natomiast zastosować wyłączenie również w przypadku przeszkód prawnych na drodze do przekazywania informacji niezbędnych do oceny z punktu widzenia działań organu nadzoru uzupełniającego, zatem, w przeciwieństwie do nadzoru skonsolidowanego, także w obszarze relacji między podmiotami bankowymi a ubezpieczeniowymi, czego, przypomnijmy, nadzór skonsolidowany nie obejmuje.

Wyłączenie z rachunku współczynników, o których mowa w art. 3 ust. 1–3, określonych podmiotów jest zatem wyłącznie okolicznością przewidzianą na potrzeby nadzoru uzupełniającego. W niczym nie powinno to osłabiać możliwości podjęcia przez organy nadzoru działań przewidzianych w innych ustawach.

Kolejną przesłanką pominięcia podmiotu jest jego niewielkie znaczenie z punktu widzenia nadzoru uzupełniającego oraz po raz kolejny przywołana, trudna do uchwycenia sytuacja, kiedy to objęcie danego podmiotu byłoby z punktu widzenia celów Dyrektywy niewłaściwe lub mylące. Jeśli jednak z opisanych przyczyn miałyby zostać wyłączone kilka podmiotów to koniecznym jest, aby nieistotne znaczenie z punktu widzenia nadzoru uzupełniającego miały one nawet oceniane łącznie (trudno jest, nawet teoretycznie podjąć się rozważania, czy ujmowanie potencjalnie wyłączanych podmiotów łącznie pogłębi, czy też osłabi ich mylące wrażenie czy też niewłaściwość). Ograniczenie to ma oczywiście zapobiegać nieskoordynowanemu wyłączeniu z ujęcia w wymiarze konglomeratu jako całości faktycznie tworzących go podmiotów, co w rezultacie prowadzić mogłoby do zafałszowania obrazu struktury jako całości.

VII. STABILNOŚĆ UREGULOWAŃ

1. Trwałość wyznaczania kryteriów

Bez względu na to jak w ostateczności zrozumiane będą przesłanki opisane w art. 3 ust. 1 i 2, Dyrektywa wprowadza pewną stabilność wyznaczania kryteriów stanowiąc w art. 3 ust. 4 lit. b, że właściwe organy nadzoru mogą wspólnie przyjąć, że objęcie podmiotów w grupie nadzorem uzupełniającym następuje poprzez przyjęcie wskaźników, na podstawie których dokonano rachunku, o którym mowa w ust. 1

¹⁸⁾ Por. art. 37 ustawy z dn. 29 sierpnia 1997 r. prawo bankowe (Dz.U. z 2002 r. nr 72, poz. 665 z późn. zm).

i 2, na okres trzech lat. Ma to mieć na celu uniknięcie nagłych zmian w obowiązującym przepisach. Dyrektywa milczy na ten temat, wydaje się jednak oczywiste, że organy nadzoru nie powinny mieć w tym względzie pełnej dowolności. Oprócz mglistego kryterium uniknięcia nagłych zmian (ostatecznie każda zmiana jest nagłą, częściowo łagodzi to zjawisko instytucja *vacatio legis*) chodzi tu zapewne o sytuację niepewności potencjalnej grupy, znajdującej się niewiele ponad granicą progów ustanowionych w omawianych kryteriach. Zrozumiałe jest, że organy nadzoru mogą nie zechcieć komplikować sytuacji podmiotów regulowanych w konglomeracie w sytuacji, gdy trwa ustalanie się pozycji takiej grupy, finalizowanie transakcji, być może przesilenie sytuacji panującej na rynku. Oczywiście korzystanie z tej możliwości ma sens w przypadku grupy plasującej się niewiele powyżej progów przewidzianych w ust. 1 i 2. Petryfikacja przez organy nadzoru na okres trzech lat statusu grupy jako konglomeratu finansowego w przypadku, gdy grupa taka daleko przekracza wskaźniki progowe, wydaje się całkowicie pozbawione sensu. Słuszne jest zatem przyjęcie tu przez organy nadzoru pewnej powściągliwości przy podejmowaniu takich decyzji.

W razie zaistnienia istotnych zmian w strukturze grupy organy nadzorcze mogą jednak tenże, uzgodniony wcześniej warunek trwałości spełniania kryteriów w czasie pominąć (również w drodze wspólnego ustalenia). Ta ostatnia możliwość jest o tyle zrozumiała, o ile „istotne zmiany” oznaczać by miały, choć i tego Dyrektywa nie precyzuje, tak znaczące zmiany współczynników determinujących uznanie grupy za konglomerat, że grupa ta wydawałaby się już na trwałe plasować poniżej granicznych progów wielkich struktur gospodarczych. W tej sytuacji utrzymywanie fikcji i, co za tym idzie, dodatkowych wymogów byłoby niecelowe, a ponadto dla samej grupy dodatkowo przecież uciążliwe. Podobnie, jeśli w wyniku tychże, „nagłych zmian”, wielkość grupy miałaby gwałtownie wzrosnąć, decyzja taka będzie po prostu bezcelowa.

Okazuje się jednak, że art. 3 ust. 4 lit. b może być też rozumiany odwrotnie. Nie jest bowiem do końca jasno powiedziane, czy właściwe organy nadzoru mogą korzystać z możliwości petryfikacji stanu raz stwierdzonego w stosunku do konglomeratu, który już został jako taki rozpoznany i określony, czy też w stosunku do każdej grupy, która może być rozważana jako potencjalny konglomerat. Innymi słowy, czy przepis ten rozumieć można jako uprawnienie organu do niejako „kreowania” rzeczywistości (to jest uznania, że grupa, która spełnia kryteria uznania jej za konglomerat finansowy spełniać je będzie przez okres trzech kolejnych lat – z zastrzeżeniem dotyczącym zajścia istotnych zmian), czy też że organy nadzoru mogą przyjąć, że warunkiem uznania grupy za konglomerat jest utrzymywanie się parametrów opisanych w art. 3 ust. 1, 2 i 3 przez okres trzech lat (z tym samym zastrzeżeniem). W tym przypadku, *ratio legis* mogłoby być uniknięcie nakładania na grupę dodatkowych obowiązków wynikających z Dyrektywy w sytuacji, kiedy organy nadzoru miałyby podstawy przypuszczać, że grupa wykazuje raczej tendencje zmniejszające, niż wzrostowe. Zastrzeżenie „istotnych zmian” można w tym przypadku wyobrazić so-

bie jako sytuację, w której grupa niespełniająca kryteriów, o których mowa w art. 3 ust. 1–3, poprzez przeprowadzenie dużej transakcji stała się potencjalnym konglomeratem. Można rozumieć, że art. 3 ust. 4 lit. b pozwala odwlec w czasie objęcie takiej grupy nadzorem rozszerzonym tak długo, aż parametry te będą spełnione przez trzy kolejne lata¹⁹⁾.

Rozumieć zatem chyba należy, że z możliwości tej korzystać można raczej w przypadku konglomeratu już jako tako zidentyfikowanego, czyli że w razie nieznacznego obniżenia się wskaźników do grupy nadal stosować się będą przepisy Dyrektywy. To znaczy, że jeśli grupa została uznana za konglomerat, po czym na skutek znaczących transakcji spada poniżej wyznaczonych w Dyrektywie limitów, nie przestaje być ona uznawana za konglomerat finansowy. Art. 3 ust. 4 lit. b pozwala w takiej sytuacji stosować wobec grupy zasady nadzoru rozszerzonego przez następne nawet dwa lata. Biorąc pod uwagę jak skomplikowane i daleko idące działania podejmuje się w celu oszacowania parametrów i limitów jak też planowania czynności stanowiących istotę Dyrektywy (przede wszystkim art. 6, 7, 8 i 9), uregulowanie to, sankcjonujące pewną, powiedzmy „siłę bezwładności”, z jaką przebiegają te procesy, należy ocenić pozytywnie. Drugim, być może ważniejszym argumentem jest wskazanie organu nadzoru sprawującego nadzór uzupełniający nad konglomeratem (koordynatora) jako właściwy do podjęcia tej decyzji. Jeśli może być mowa o koordynatorze, to znaczy, że mamy do czynienia z konglomeratem, a nie grupą wydającą się posiadać cechy konglomeratu.

2. Obniżenie wskaźników

Podobnie słusznym i zrozumiałym z punktu widzenia celów Dyrektywy wydaje się przyjęcie względnej stabilności systemu regulacyjnego poprzez przewidzianą w art. 3 ust. 6 możliwość przyjęcia wobec istniejącego już konglomeratu finansowego na kolejne trzy lata współczynników, o których mowa w art. 3 ust. 1 i 2, na poziomie odpowiednio 35% i 8%, a sumy bilansowej najmniejszego sektora finansowego w grupie, określonej w ust. 3, na poziomie 5 mld euro. Biorąc pod uwagę, że organ sprawujący nadzór uzupełniający może w ciągu tego trzyletniego okresu, na jaki uprzednio przyjęto obniżenie wskaźników, podjąć decyzję o powrocie do wartości pierwotnych, co oznaczać będzie zaprzestanie uznawania grupy za konglomerat i stosowania wobec niej wymogów uzupełniających, wnioskować można, że obniżenie parametrów w celu utrzymania nadzoru uzupełniającego będzie miało miejsce wyłącznie w sytuacji, gdy to obniżenie wydaje się być przejściowe. Można przypuszczać zatem, że intencją Dyrektywy jest utrzymanie nadzoru uzupełniającego tylko w odniesieniu do konglomeratów mimo wszystko na trwale spełniających kryteria przewidziane w art. 3 ust. 1 i 2.

¹⁹⁾ Op.cit., str. 14.

Przy ocenie konglomeratu jako takiego pojawia się pytanie jak uwzględniać bilanse podmiotów działających w grupie. W szczególności można mieć wątpliwości przy korzystaniu z metody kapitałowej. Zgodnie z art. 3 ust. 7, obliczeń służących zarówno stwierdzeniu istotności sektora jak i poszczególnych wyłączeń dokonywanych w oparciu o wartości ujmowane w bilansach dokonuje się na podstawie zagregowanej sumy bilansowej podmiotów należących do grupy, zgodnie z ich sprawozdaniami rocznymi. Podmioty, w których grupa posiada znaczący udział kapitałowy, uwzględnia się w zakresie ich sumy bilansowej odpowiadającej zagregowanemu proporcjonalnemu udziałowi innych podmiotów grupy w tym podmiocie. Jeśli zatem inny podmiot grupy posiada udział mniejszy niż 100%, bierze się pod uwagę proporcjonalną część sumy bilansowej. Zważywszy, iż zgodnie z art. 3 ust. 7 zdanie 3, jeśli dostępne są skonsolidowane sprawozdania finansowe, powinny być one użyte zamiast zagregowanych, staje się jasne, że mimo dość niefortunnej redakcji tego przepisu, odwracającej kolejność, w jakiej powinny być brane pod uwagę określone źródła informacji na temat sektorów grupy, rozumieć należy, że obliczeń, o których mowa w art. 3, dokonywanych na potrzeby identyfikacji konglomeratu dokonuje się na podstawie skonsolidowanych sprawozdań finansowych, tak jak zostały one sporządzone. Dopiero w sytuacji, gdy dany podmiot funkcjonuje w grupie (potencjalnie tworzącej konglomerat finansowy), ale nie sporządza się dla niego skonsolidowanego sprawozdania finansowego (nie uwzględnia się go w takim sprawozdaniu) dla określenia wartości, o których mowa w art. 3, bierze się pod uwagę sumę bilansową tego podmiotu w części odpowiadającej zaangażowaniu kapitałowemu grupy w tym podmiocie.

3. Parametry dodatkowe

Kolejnym uprawnieniem przyznanym organom nadzoru przez Dyrektywę w zakresie sposobu określania konglomeratu jako takiego jest zawarta w art. 3 ust. 5 możliwość dokonania rachunku, o którym mowa w art. 3 ust. 1 i 2 również z uwzględnieniem struktury dochodów podmiotów w grupie oraz działalności pozabilansowej. Tym razem Dyrektywa podaje przynajmniej precyzyjnie, iż każde z tych kryteriów może być uznane oddzielnie zamiast wskaźników, o których mowa w ust. 1 i 2, lub też, że mogą być one łącznie lub pojedynczo dołączone do rachunku, o którym mowa w art. 3 ust. 1 i 2.

Mówiąc dokładniej, w opisanej wcześniej średniej opisującej kryterium „istotności” sektora, obliczanej na podstawie dwóch wskaźników – jednego opartego na sumie bilansowej, a drugiego na wymogach kapitałowych – pierwszy wskaźnik możemy zastąpić wskaźnikiem udziału dochodów lub udziału działalności pozabilansowej, jak też możemy uwzględnić je wszystkie lub dowolną ich kombinację. Przesłanką do podjęcia tej decyzji przez organy nadzoru zainteresowane wprowadzeniem nadzoru uzupełniającego jest po raz kolejny okoliczność, iż te właśnie parametry są

szczególnie istotne z punktu widzenia celów Dyrektywy. Być może bardziej szczęśliwym, choć niewiele bardziej precyzyjnym, byłoby przynajmniej stwierdzenie, że parametry te lepiej opisują rozmiar, czy też jeszcze lepiej – charakter działalności podmiotów wchodzących w skład potencjalnego konglomeratu. Definiowanie celów Dyrektywy o nadzorze uzupełniającym poprzez wprowadzenie nadzoru uzupełniającego wydaje się być co najmniej nieprzekonywujące a do tego obarczone błędem *idem per idem*.

Jeżeli na skutek skorzystania przez organy nadzoru z możliwości, o której mowa wyżej, grupa, której najmniejszy sektor nie zbliżał się nawet do 10-procentowego progu udziału w rynku, próg ten przekroczy, to z całą pewnością cel Dyrektywy zostanie osiągnięty – grupa stanie się konglomeratem ze wszystkimi tego konsekwencjami. Skutki takiej decyzji mają jednak ogromne znaczenie dla podmiotów w grupie z punktu widzenia zarówno organizacyjnego jak i finansowego. Stawia to pod znakiem zapytania zasadę pewności prawa w sytuacji, gdy dana grupa może nieoczekiwanie spotkać się z koniecznością spełniania wymogów właściwych dla konglomeratu. W szczególności brak pewności i przewidywalności może wystąpić, jeśli decyzję o zmianie przyjmowanych parametrów podejmować będą wspólnie organy nadzorcze z kilku państw. W tej sytuacji stosownym byłoby przyjęcie w ustawach krajowych ściśle określonych kryteriów korzystania z uprawnienia, o którym mowa w art. 3 ust. 5. Pociąga to jednak za sobą konieczność pominięcia przepisu Dyrektywy, który stanowi właśnie o sporej swobodzie organów nadzorczych w tym zakresie.

VIII. POWSTANIE KONGLOMERATU FINANSOWEGO – SKUTKI POWIADOMIENIA

Identyfikacja konglomeratu wymaga podjęcia współpracy przez organa nadzoru. Ostatnim etapem na drodze do ustalenia statusu grupy jako konglomeratu finansowego jest zgodnie z art. 4 Dyrektywy wydanie przez organ nadzoru, który zgodnie z dokonanymi wcześniej rachunkami nadzoruje podmiot dominujący w grupie²⁰⁾, decyzji o uznaniu grupy za konglomerat finansowy. Decyzja ta skierowana jest do podmiotu dominującego w grupie lub do podmiotu regulowanego o najwyższej sumie bilansowej w najważniejszym sektorze finansowym w grupie. Jest to o tyle oczywiste, że wydający taką decyzję organ nadzoru (koordynator) sprawuje również nad tym podmiotem nadzór skonsolidowany.

Brzmienie art. 4 ust. 2 Dyrektywy i wynikające z niego kluczowe przeciwieństwa obojętne ocenić należy jako wyjątkowo niezręczne. O ile zdanie pierwsze, nakładające na koordynatora obowiązek informowania podmiotu dominującego lub przy jego braku – podmiotu regulowanego o najwyższej sumie bilansowej w najważniejszym sektorze finansowym, o zakwalifikowaniu tejże grupy jako konglomerat finansowy oraz

²⁰⁾ Czyli koordynatora. Sposób wyznaczania koordynatora konglomeratu finansowego określony w art. 10 Dyrektywy wykracza poza ramy niniejszego opracowania.

o wyznaczeniu koordynatora (należy zauważyć, że właściwiej byłoby „o pełnieniu przez ten organ funkcji koordynatora”) brzmi jeszcze dość zrozumiale, to już zdanie drugie zawiera oczywisty błąd. Stanowi ono, że koordynator przekazuje informację tej samej treści organom nadzoru, które udzieliły zezwolenia na prowadzenie działalności podmiotom regulowanym, należącym do grupy oraz organa nadzoru z państwa, na terytorium którego mieści się siedziba zarządu mieszanej finansowej spółki holdingowej. Wymóg poinformowania organów nadzoru z państwa, w którym znajduje się centrala mieszanej finansowej spółki holdingowej, powinien oczywiście dotyczyć jedynie takiego konglomeratu, na czele którego taka spółka się znajduje.

Decyzja, o której mowa w art. 4 ust. 2, ma niewątpliwie charakter konstytutywny, tworzy bowiem w odniesieniu do podmiotów w konglomeracie nowy stan prawny, stając się bezpośrednim źródłem określonych w Dyrektywie (ściślej, w prawie krajowym implementującym jej postanowienia) obowiązków²¹). Co za tym idzie, obowiązki wynikające z Dyrektywy pojawiają się dopiero wtedy, gdy koordynator podejmie odpowiednie działania. Normalnie, przepisy prawa krajowego dotyczące nadzoru skonsolidowanego, wynikające z ustaw sektorowych, stosuje się oczywiście na podstawie tychże ustaw. Nakładające na podmioty w konglomeracie obowiązki określonego zachowania przepisy wprowadzone do krajowych porządków prawnych na podstawie Dyrektywy stosuje się przeciwnie – dopiero po podjęciu decyzji przez odpowiedni organ administracyjny (koordynatora). O konglomeracie finansowym możemy zatem mówić dopiero z chwilą wydania przez koordynatora odpowiedniej decyzji²²). Koordynator informuje również o tej decyzji – o czym wyżej – organy nadzoru, które udzieliły zezwolenia na działanie podmiotom regulowanym należącym do grupy oraz pozostałe zainteresowane organy nadzoru.

Art. 4 ust. 1 określa procedurę wspólnego identyfikowania przez organa nadzoru podmiotów składających się na konglomerat finansowy. Budzić może natomiast zdziwienie, dlaczego decyzja, o której mowa w art. 4 ust. 2, nie musi być podejmowana wspólnie przez organy nadzoru, zwłaszcza że Dyrektywa przewiduje konieczność wspólnego podejmowania decyzji w znacznie mniej istotnych sprawach niż identyfikacja konglomeratu. Pojawia się oczywiście mnóstwo wątpliwości na tle wymogów dotyczących zawiadomienia jako decyzji administracyjnej, przynoszącej skutki prawne wobec wszystkich zainteresowanych podmiotów jak i procedury odwołania od tej decyzji, nie mówiąc już o kwestii czynnego udziału stron w postępowaniu administracyjnym. Pozostawiając jednak na boku wymagające osobnego, szerokiego omówienia aspekty proceduralne i pozostając w niniejszym opracowaniu konsekwentnie jedynie na gruncie prawa wspólnotowego, przypomnieć należy, że przeciwko tej de-

²¹) M. Szubiakowski, M. Werzbowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne*, C.H. Beck, Warszawa 1996, str. 169.

²²) Z drugiej jednak strony, koordynatorem jest ten spośród organów nadzoru, który, zgodnie z art. 10 Dyrektywy, mówiąc najogólniej nadzoruje najistotniejszy podmiot – grupę podmiotów – w konglomeracie finansowym. Dyrektywa nakazuje wskazanie koordynatora za pomocą cech konglomeratu, podczas gdy to dopiero koordynator niejako powołuje konglomerat jako taki.

czyni, jak i każdej innej przysługuje stronie prawo do odwołania. Rezolucja Komitetu Ministrów Rady Europy z 28 września 1977 r. o ochronie jednostki przed aktami administracyjnymi (Nr 31/77) do elementarnych reguł postępowania administracyjnego zalicza m.in. prawo do odwoływania się od decyzji²³⁾. Pozostawiając na boku rozważania na temat sytuacji, w których czynności administracyjne ze względu na specyfikę konglomeratu musiałyby wykroczyć poza terytorialny zasięg działania organu administracji i wszelkie wynikające z tego komplikacje proceduralne, pozostaje jedynie stwierdzić, że decyzja ta niczym nie może różnić się od wszelkich innych decyzji administracyjnych, stosują się do niej zatem wszelkie zasady dotyczące jej treści, konstrukcji, formy, jak i środków prawnych.

Dyrektywa nie stanowi, jakoby odwołanie od decyzji, o której mowa w art. 4 ust. 2, nie wstrzymywało jej wykonania. Można zatem wnosić, że odwołanie wstrzymuje stosowanie przepisów Dyrektywy. Jeśli jednak decyzja zostanie utrzymana w mocy, pozostaje do rozstrzygnięcia kwestia, czy przepisy Dyrektywy stosuje się od chwili podjęcia decyzji, czy też od chwili utrzymania jej w mocy. Różnica jest zasadnicza, biorąc pod uwagę, że ze względu na brane pod uwagę przy wydawaniu tej decyzji roczne sprawozdania wykonanie decyzji może się odwlec nawet o rok.

Przepis art. 4 ust. 2 nie mówi natomiast nic o sytuacji, gdy zmiana w strukturze grupy spowoduje konieczność zmiany jej kwalifikacji jako konglomeratu finansowego. Jeśli bowiem w wyniku transakcji nastąpi zbycie udziałów prowadzące do zejścia parametrów kwalifikujących grupę jako konglomerat poniżej progów określonych w art. 3, nie wpływa to automatycznie na utratę mocy decyzji. Nic takiego w każdym razie nie wynika z Dyrektywy. Można jedynie zgadywać, że skorzystanie przez koordynatora z możliwości przewidzianej w art. 3 ust. 6 również wymaga wydania decyzji. Wydaje się, że jest to dość poważna luka, którą musi wypełnić prawo krajowe²⁴⁾.



Jakkolwiek przepisy Dyrektywy wydają się pozostawiać szerokie pole do interpretacji, to analiza sposobu jej wdrażania w poszczególnych państwach członkowskich pozwala stwierdzić, że jest ona owocem wielu lat analiz i bogatej praktyki sprawowania nadzoru nad złożonymi strukturami. Jeszcze zanim Dyrektywa została uchwalona, wiele paneuropejskich struktur było od dawna zidentyfikowanych. Jakkolwiek zarówno omawiane przepisy, jak też przepisy stanowiące istotę Dyrektywy wymagają jeszcze wielu wszechstronnych weryfikacji, uznać można, że Dyrektywa otwiera nowy sposób zarówno podejścia do podmiotów funkcjonujących na rynkach regulowanych, jak też do zadań i celów organów nadzoru.

²³⁾ K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *„Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądownicze”*, Zakamycze, Kraków 2003 r., str. 100.

²⁴⁾ Tak też art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy z dn. 15 kwietnia 2005 r. o nadzorze uzupełniającym nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń i firmami inwestycyjnymi wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego.

Z doświadczeń zagranicznych

Marta Smółko

WPŁYW WPROWADZENIA MIĘDZYNARODOWYCH STANDARDÓW RACHUNKOWOŚCI NA SPRAWOWANIE NADZORU NAD BANKAMI^{*)}

Inwestorzy działają obecnie na globalnych rynkach finansowych. Aby ich funkcjonowanie było efektywne, likwidacji wymagają bariery w zakresie przepływu informacji finansowych, stanowiących podstawę decyzji inwestorów i instytucji kredytowych. Istotnym problemem jest brak porównywalności danych finansowych z poszczególnych rynków lokalnych ze względu na stosowanie niejednorodnych, krajowych standardów sprawozdawczości finansowej. Globalizacja rynków finansowych wymusza potrzebę ustalenia jednakowych finansowych standardów, przyjaznych użytkownikom sprawozdań, by dzięki ich wdrożeniu uzyskać porównywalne, zrozumiałe i wiarygodne informacje użyteczne z punktu widzenia decyzji inwestycyjnych.

W odpowiedzi na te wymagania wzrosło zainteresowanie standardami o zasięgu międzynarodowym, w tym ustalonymi przez *International Accounting Standards Board* – Radę Międzynarodowych Standardów Rachunkowości. Potwierdzając szerokie zainteresowanie ujednoczeniem standardów sprawozdawczych, Rada Międzynarodowych Standardów Rachunkowości w raporcie za rok 2003 ogłosiła, że z dniem 1 stycznia 2005 roku ponad 90 krajów na sześciu kontynentach nałoży na podmioty gospodarcze obowiązek lub dopuści dobrowolne stosowanie Międzynarodowych Standardów Rachunkowości (MSR). Dwadzieścia pięć z nich to kraje członkowskie Unii Europejskiej, pozostałe to m.in. Australia i Nowa Zelandia.

^{*)} Autorka jest specjalistą w pionie finansowym banku geldowego. Wcześniej pracowała w Departamencie Bankowości i Instytucji Finansowych jednej z czołowych firm doradczych.

➤ Pod ogólnym pojęciem Międzynarodowych Standardów Rachunkowości kryje się zbiór dokumentów złożony z Międzynarodowych Standardów Rachunkowości (MSR), Międzynarodowych Standardów Sprawozdawczości Finansowej (MSSF) oraz związanych z nimi interpretacji, których dokonuje Stały Komitet ds. Interpretacji (SIC – *Standing Interpretation Committee*) oraz Międzynarodowy Komitet ds. Interpretacji Sprawozdawczości Finansowej (IFRIC – *International Financial Reporting Interpretations Committee*). Międzynarodowe Standardy Rachunkowości zostały opracowane przez Komitet Międzynarodowych Standardów Rachunkowości (KMSR). W następstwie restrukturyzacji KMSR nowy zarząd w dniu 1 kwietnia 2001 r., jedną ze swych pierwszych decyzji, zmienił nazwę KMSR na Rada Międzynarodowych Standardów Rachunkowości (RMSR), przyjął wszystkie istniejące wówczas standardy (od MSR 1 do MSR 41), a w odniesieniu do przyszłych międzynarodowych standardów rachunkowości zmienił nazwę MSR na Międzynarodowe Standardy Sprawozdawczości Finansowej. Wynika stąd dwoistość w nazwie obowiązujących standardów, choć wszystkie są równoważne.

MSR nie są jedynymi standardami o zasięgu międzynarodowym. Drugim bardzo istotnym i szeroko stosowanym zestawem są standardy amerykańskie (US GAAP). W celu ujednoczenia dwóch najpopularniejszych wśród podmiotów gospodarczych systemów w październiku 2002 roku Rada Międzynarodowych Standardów Rachunkowości oraz amerykańska Rada Standardów Rachunkowości Finansowej (*Financial Accounting Standards Board*) podpisały tzw. *Norwalk Agreement*, w której zobowiązują się do konwergencji obecnie obowiązujących regulacji i wspólnych prac nad wydaniem nowych.

Zgodnie z wymogami Komisji Europejskiej, począwszy od 1 stycznia 2005 roku, europejskie podmioty notowane na giełdach zobowiązane są sporządzać co najmniej skonsolidowane sprawozdania finansowe zgodnie z Międzynarodowymi Standardami Rachunkowości. To największa zmiana w zakresie sprawozdawczości finansowej od kilkudziesięciu lat. Poszczególne kraje członkowskie mogą rozszerzyć zastosowanie MSR obowiązkowo lub dobrowolnie na sprawozdania jednostkowe oraz na podmioty nienotowane na rynkach regulowanych.

➤ Wśród podmiotów zobowiązanych do stosowania MSR lub podmiotów, które mają możliwość ich zastosowania, znaczną grupę stanowią banki. Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie wpływu zastosowania nowych standardów sprawozdawczych na sprawowanie nadzoru nad bankami. Wpływ ten należy rozpatrywać w dwóch aspektach. Pierwszy stanowi konieczność rewizji podejścia nadzorcze- go w wybranych obszarach wymuszona przez zmiany w sprawozdawczości finansowej związane z wprowadzeniem nowych standardów. Drugi to zmiany operacyjne zarówno po stronie organów nadzorczych, jak i podmiotów sektora bankowego, istotne z punktu widzenia sprawowania nadzoru, a wywołane wdrożeniem MSR.

Wyjaśniając pierwszy aspekt wpływu wprowadzenia MSR na nadzór, należy odpowiedzieć na trzy zasadnicze pytania: dlaczego jakiegokolwiek zmiany w sprawoz-

dawczości finansowej mają wpływ na sprawowanie nadzoru, dlatego ta konkretna zmiana, tj. wprowadzenie MSR, jest istotna z punktu widzenia nadzoru ostrożnościowego i wreszcie, w jakich obszarach sprawozdawczych potrzebna jest w związku z tym rewizja dotychczasowego podejścia nadzorczego.

Chociaż sprawozdawczość finansowa nie pokrywa się dokładnie ze sprawozdawczością dla celów nadzorczych, to stanowi jej trzon, dlatego też zmiany w sprawozdawczości finansowej należy także rozpatrywać pod kątem ich wpływu na nadzór. Różnice pomiędzy sprawozdawczością dla celów nadzoru a sprawozdawczością finansową wynikają z odmiennych celów stawianych każdej z nich. Głównym celem sprawozdań finansowych jest dostarczenie odbiorcom zewnętrznym informacji, stanowiących podstawę do podjęcia decyzji inwestycyjnych. Natomiast nadrzędnym celem sprawozdawczości dla celów nadzorczych jest umożliwienie zidentyfikowania, czy działalność banku jest bezpieczna. Nadzór koncentruje się na zarządzaniu ryzykiem. Wymogi ostrożnościowe ukierunkowane są więc na ochronę interesów beneficjentów instytucji nadzorowanych – deponentów, natomiast sprawozdawczość finansowa skupia się przede wszystkim na wycenie wartości udziałów ekonomicznych właścicieli podmiotu przy założeniu kontynuacji działalności w dającej się przewidzieć przyszłości¹⁾.

Błędem byłoby jednak niedoceniecie wartości danych historycznych dla celów nadzorczych. Jak wspomniano, na ich podstawie powstaje sprawozdawczość dla celów nadzoru. Stanowią one też bez wątpienia bazę do weryfikacji skuteczności zarządzania ryzykiem przez bank, służą obserwacji trendów w sektorze i stanowią sygnał wczesnego ostrzegania w przypadku problemów instytucji kredytowej. Dlatego wszelkie zmiany w metodologii czy sposobie raportowania danych finansowych są istotne z punktu widzenia nadzoru ostrożnościowego.

Ponieważ wprowadzenie Międzynarodowych Standardów Rachunkowości w wielu obszarach stanowić będzie odejście od obecnych praktyk w zakresie sprawozdawczości, zmiana ta może mieć duże znaczenie dla wyliczenia funduszy własnych i współczynnika adekwatności kapitałowej instytucji kredytowych. Organy nadzorcze rynku bankowego nie mogły więc pozostać obojętne.

W odpowiedzi na wprowadzenie nowych standardów na tak szerokim i istotnym z punktu widzenia światowej bankowości obszarze, Komitet Bazylejski ds. Nadzoru Bankowego wydał w 2004 roku trzy oficjalne komunikaty, z których każdy porusza inny obszar wpływu Międzynarodowych Standardów Rachunkowości na rachunek adekwatności kapitałowej dla celów nadzoru²⁾. Niewątpliwie zastosowanie MSR bę-

¹⁾ Dobrym przykładem rozbieżności spojrzenia ze strony sprawozdawczej i nadzorczej jest dodatnia wartość firmy (*goodwill*) oraz inne wartości niematerialne i prawne. Z punktu widzenia sprawozdawczości finansowej są one raportowane jako aktywa, natomiast nie są uwzględnione w rachunku adekwatności kapitałowej dla potrzeb nadzorczych.

²⁾ *Regulatory capital in light of forthcoming changes in accounting standards* z dnia 8 czerwca 2004 r., *Capital treatment of certain items under IFRS* z 20 lipca 2004 r. oraz 15 grudnia 2004 r.

dzie miało największy wpływ na banki w kwestiach uregulowanych przez MSR 32 i MSR 39 i w tym obszarze Komitet Bazylejski proponuje najwięcej korekt, ale porusza również kwestie niedotyczące instrumentów finansowych.

Z uwagami Komitetu Bazylejskiego zgodzili się nadzorcy z krajów członkowskich Unii Europejskiej skupieni w Komitecie Europejskich Nadzorów Bankowych (*Committee of European Banking Supervisors – CEBS*)³⁾. W celu zneutralizowania efektu zmian niepożądanych z punktu widzenia rachunku adekwatności kapitałowej dla celów nadzorczych, CEBS, w obliczu przyjęcia nowych standardów przez kraje członkowskie, zaproponował wprowadzenie tzw. „filtrów ostrożnościowych” (*prudential filters*), czyli korekt wartości sprawozdawanych zgodnie z nowymi standardami, mających doprowadzić je do wartości pożądaných z punktu widzenia nadzoru ostrożnościowego. Komitet zasugerował Komisji Europejskiej potrzebę wprowadzenia, tych filtrów do nowej dyrektywy w sprawie adekwatności kapitałowej (CAD 3).

⇒ W październiku 2004 roku Komitet przedstawił pierwsze wytyczne odnośnie regulacji ostrożnościowych w świetle zastosowania nowych standardów. W toku dalszych konsultacji, biorąc pod uwagę, że nowa dyrektywa obowiązywać będzie od 1 stycznia 2007 roku, członkowie Komitetu zgodzili się na dobrowolne do tego czasu zastosowanie tych propozycji wobec instytucji stosujących MSR w miarę lokalnych możliwości. By nie powodować różnic w podejściu do nadzorowanych jednostek, krajowi regulatorzy mają również rozważyć zastosowanie jednolitego podejścia do jednostek stosujących standardy lokalne, a nie MSR, w zakresie, w jakim standardy te są zbieżne ze standardami międzynarodowymi.

Komitet przedstawił swoją opinię w następujących obszarach:

1. rozróżnienie pomiędzy instrumentami finansowymi z prawem do kapitału i dłużnymi,
2. aktywa dostępne do sprzedaży (*available for sale*),
3. wycena według wartości godziwej (*fair value*),
4. zabezpieczenie przepływów pieniężnych (*cash flows hedges*),
5. aktywa wazone ryzykiem,
6. podział na portfel handlowy i bankowy,
7. nieruchomości inwestycyjne i własne,
8. inne obszary.

⇒ W oparciu o propozycję Komitetu, omówione zostaną poniżej zmiany w sprawozdawczości finansowej wybranych obszarów działalności bankowej, wynikające z wprowadzenia nowych standardów, oraz proponowane do nich podejście nadzorcze.

Wiele instytucji finansowych uzyskuje finansowanie poprzez złożone struktury dostosowania do potrzeb danej jednostki. Transakcje te zostały sklasyfikowane albo

³⁾ *Committee of European Banking Supervisors* (CEBS) składa się z przedstawicieli organów nadzoru i banków centralnych krajów członkowskich Unii Europejskiej. Jego główne zadanie to doradzanie Komisji w zakresie działalności bankowej, konsultacje przy wdrożeniu dyrektyw unijnych z zakresu bankowości oraz ujednoczenie praktyk nadzorczych i wzmocnienie współpracy pomiędzy krajowymi nadzorcami rynku bankowego.

jako zobowiązania, albo jako kapitał według standardów lokalnych. Klasyfikacja ta może wymagać uaktualnienia w świetle przejścia na standardy międzynarodowe, co mogłoby odbić się na bazie kapitałowej. MSR 32 wywołuje dwie istotne konsekwencje z punktu widzenia podziału na instrumenty z prawem do kapitału i dłużne. Niektóre zobowiązania finansowe z wbudowanymi instrumentami pochodnymi o charakterze kapitałowym mogą w świetle nowych regulacji stanowić kapitał, podczas gdy inne, traktowane dotąd jak kapitał (np. niektóre akcje preferencyjne), MSR 32 także klasyfikować jako finansowanie obce.

Nadzorcy europejscy są zdania, że – w zakresie powyższej klasyfikacji – instrument finansowy powinien być ujęty w rachunku adekwatności kapitałowej zgodnie ze swoim ekonomicznym charakterem, tzn. jeśli spełnia kryteria dyrektywy odnośnie funduszy własnych (2000/12/EC), bez względu na jego klasyfikację dla celów sprawozdawczości finansowej. Władze krajowe powinny mieć przy tym możliwość wyłączenia z funduszy własnych niektórych instrumentów sprawozdawanych jako kapitał lub przeklasyfikowania ich do kategorii funduszy uzupełniających. Nadzorcy europejscy zaprezentowali w tej sprawie stanowisko zgodne z Komitetem Bazylejskim, który poinformował, że nie zamierza proponować zmian w stosunku do obecnej klasyfikacji instrumentów na dłużne i kapitałowe dla celów nadzorczych.

Kolejny obszar zainteresowania nadzoru to wycena aktywów banku sklasyfikowanych jako dostępne do sprzedaży. Portfel ten obejmuje instrumenty z prawem do kapitału, ekspozycje kredytowe oraz inne instrumenty finansowe. Zgodnie z MSR 39, skumulowane zyski i straty z wyceny instrumentów dostępnych do sprzedaży według wartości godziwej ujmowane są bezpośrednio w kapitałach, natomiast straty z tytułu trwałej utraty wartości tych instrumentów obciążają rachunek zysków i strat. Zdaniem Komitetu Bazylejskiego nie są potrzebne korekty dla celów nadzorczych w zakresie trwałej utraty wartości (*impairment*), która w efekcie pomniejsza fundusze podstawowe. Straty z tytułu trwałej utraty wartości nie powinny być również kompensowane niezrealizowanymi zyskami z wyceny ujętymi w kapitale. Komitet sugeruje także nadzorowi krajowemu rozważenie możliwości wyłączenia niezrealizowanych zysków i strat z wyceny ekspozycji kredytowych zaliczonych do portfela dostępnego do sprzedaży z funduszy własnych.

W zakresie instrumentów z prawem do kapitału dostępnych do sprzedaży, dopuszczono częściowe ujęcie niezrealizowanych zysków z wyceny w funduszach uzupełniających oraz zaproponowano pomniejszenie funduszy podstawowych o niezrealizowane straty z wyceny tych papierów. Komitet Bazylejski pozwala nadzorcom krajowym wybrać dowolny z powyższych modeli dla papierów dłużnych, sklasyfikowanych jako dostępne do sprzedaży.

Omówione wyżej podejście ostrożnościowe do portfela instrumentów dostępnych do sprzedaży przedstawia propozycje Komitetu Bazylejskiego, ale nadzorcy europejscy zaproponowali zgodne z nimi korekty w zakresie uwzględniania w kapitale z aktualizacji wyceny efektu zmiany wartości ekspozycji kredytowych i instrumentów z prawem do kapitału dostępnych do sprzedaży, pozostawiając nadzorcom krajowym swobodę wyboru w zakresie portfela papierów dłużnych.

Dodatkowo oba komitety zwróciły uwagę na kwestię jednolitego podejścia do zysków i strat z transakcji zabezpieczenia przepływów pieniężnych z instrumentu dostępnego do sprzedaży, tzn. jeśli zysk lub strata z instrumentu zabezpieczonego są rozpoznawane w funduszach uzupełniających; tak samo ujmowane powinny być wyniki z instrumentu zabezpieczającego. Natomiast jeśli zysk lub strata z pozycji zabezpieczanej nie są uwzględniane w rachunku funduszy własnych, zysk lub strata z pozycji zabezpieczającej również powinny być z niego wyłączone.

➔ Z kwestią wyceny związany jest również następny temat poruszony przez nadzorców. Zgodnie z MSR 39, banki zobowiązane będą wyceniać większość swoich aktywów z zastosowaniem modelu wartości godziwej lub wartości rynkowej. Zmiana ta powinna wpłynąć na większą przejrzystość ich sprawozdawczości, ale jednocześnie wzrosnie zmienność dochodów. Zgodnie z propozycją Komitetu Bazylejskiego, nadzorcy europejscy zdecydowali, że instytucje kredytowe powinny poinformować nadzór krajowy o wpływie zastosowania wyceny aktywów finansowych według wartości godziwej na wartości bilansowe oraz niepodzielony wynik z lat ubiegłych. Nadzorcy krajowi mają zdecydować, czy potrzebne są korekty w tym obszarze, czy też ujęcie w funduszach podstawowych będzie dozwolone.

Szczególnym przypadkiem będzie zastosowanie możliwości wyceny zobowiązań według wartości godziwej, a z punktu widzenia nadzoru – zwłaszcza zobowiązań banku wrażliwych na zmiany jego ryzyka kredytowego. Proponowane podejście ostrożnościowe sugeruje, by niezrealizowane zyski i straty z wyceny według wartości godziwej własnych zobowiązań, wynikające ze zmiany ryzyka kredytowego banku, nie były uwzględniane w funduszach własnych⁴⁾. Takie samo stanowisko przyjmuje Komitet Bazylejski w komunikacie wydanym 8 czerwca 2004 roku.

Ten sam komunikat porusza potrzebę wyłączenia z funduszy własnych banków niezrealizowanych zysków i strat z zabezpieczenia przepływów pieniężnych z instrumentów zabezpieczanych, wycenianych według zamortyzowanego kosztu. Jednolite stanowisko w tej sprawie mają nadzorcy z krajów europejskich.

By odzwierciedlić wpływ korekt wprowadzanych dla potrzeb nadzoru na fundusze własne, nadzory krajowe mogą wymagać od banków odpowiednich korekt do wartości bilansowych ekspozycji, na bazie których wylicza się wartości ekspozycji ważonych ryzykiem.

W zakresie podziału na portfel bankowy i handlowy, Komitet proponuje, by utrzymać podział dla celów nadzoru w obecnym kształcie, zgodnym z wymogami Komitetu Bazylejskiego⁵⁾, bez względu na klasyfikację według standardów sprawozdawczości finansowej.

➔ Kolejny obszar wymagający opinii nadzoru w związku z wprowadzeniem nowych standardów nie dotyczy instrumentów finansowych, lecz pozostałych aktywów

⁴⁾ MSR 39 w wersji przyjętej przez Komisję Europejską nie dopuszcza obecnie możliwości stosowania wyceny zobowiązań według wartości godziwej.

⁵⁾ Komitet Bazylejski ds. Nadzoru Bankowego potwierdził w komunikacie z 20 lipca 2004 r., że nie zamierza wprowadzać zmian w definicji portfela handlowego.

banku. MSR 16 i MSR 40 dopuszczają zastosowanie modelu wartości godziwej do wyceny nieruchomości wykorzystywanych na własne potrzeby oraz nieruchomości inwestycyjnych. Jeśli nadzorcy krajowi zdecydują o ujmowaniu niezrealizowanych zysków z tej wyceny w funduszach uzupełniających, Komitet Bazylejski zaleca ostrożność w ustalaniu tej wielkości, proponując podejście zbliżone do kategorii papierów wartościowych z prawem do kapitału dostępnych do sprzedaży. Komitet sugeruje również pomniejszanie funduszy własnych o niezrealizowane straty dla obu typów nieruchomości, a w przypadku nieruchomości przeznaczonych na potrzeby własne – również niedopuszczenie kompensowania strat rozpoznawanych w rachunku zysków i strat przez niezrealizowane zyski ujęte w kapitale.

Gdy jednostka stosuje do wyceny nieruchomości model ceny nabycia⁶⁾, korekty dla celów nadzorczych nie są wymagane. Nadzór powinien jednak rozważyć lokalnie potrzebę przeklasyfikowania z funduszy podstawowych do uzupełniających niezrealizowanych zysków, wynikających z zastosowania po raz pierwszy modelu ceny nabycia do wyceny nieruchomości.

W niektórych obszarach Komitet nie planuje wydania propozycji skierowanych do nadzoru krajowego. Dla wartości niematerialnych i prawnych, w tym dodatniej wartości firmy⁷⁾, aktywów z tytułu podatku odroczonego, kosztów emerytalnych, opcji menadżerskich czy leasingu, obecne podejście nadzorcze może być kontynuowane, o ile wpływ MSR jest znikomy lub nowe standardy są bardziej restrykcyjne od stosowanych dotychczas przez kraj członkowski. Mimo wszystko Komitet zachęca nadzór na szczeblu krajowym do rozważenia, czy biorąc pod uwagę uwarunkowania lokalne, nie ma potrzeby wprowadzenia dodatkowych regulacji w świetle zastosowania MSR po raz pierwszy.

➡ Jest też, jak wspomniano, drugi aspekt wpływu wprowadzenia nowych standardów na sprawowanie nadzoru nad bankami – zmiany operacyjne, zarówno dla podmiotów nadzorowanych, jak i dla samych nadzorców.

Wpływ nowych standardów nie będzie jednakowy dla wszystkich podmiotów sektora finansowego. Dobrze widoczne będzie to zwłaszcza w przypadku nadzoru zintegrowanego nad rynkiem finansowym. W przypadku niektórych podmiotów wpływ wprowadzenia MSR nie będzie znaczny i może się ograniczyć jedynie do zmian prezentacyjnych w obszarze sprawozdań finansowych. Dla innych implikacje będą duże, nie tylko w obszarze prezentowanych danych finansowych, ale również w zakresie, ilości i jakości prezentowanych danych, wydajności systemów raportowania, a w konsekwencji w procesie i metodologii zarządzania ryzykiem operacyjnym. W przypadku niektórych podmiotów może nawet prowadzić do wzrostu tego ryzyka.

⁶⁾ Zgodnie z modelem ceny nabycia, jednostka gospodarcza powinna wyceniać należące do niej nieruchomości według ceny nabycia lub kosztu wytworzenia, pomniejszonych o odpisy amortyzacyjne i odpisy aktualizujące z tytułu utraty wartości.

⁷⁾ Dla celów księgowych dotychczas dodatnia wartość firmy była amortyzowana liniowo, międzynarodowe standardy wymagają zaprzestania amortyzacji i dokonywania co najmniej rocznych testów na trwałą utratę wartości.

Zmiany operacyjne nie ominą także organów nadzorczych. Wprowadzenie nowych standardów powoduje konieczność zrewidowania przez nadzorców pakietów informacyjnych dostarczanych przez instytucje nadzorowane. Nowe lub zmienione formularze powinny przejść proces konsultacyjny. Dodatkowo, w przypadku nadzoru zintegrowanego, pakiety te muszą odzwierciedlać różny wpływ MSR dla różnych segmentów rynku finansowego. Ponadto nadzorcy powinni ustalić taki harmonogram dostarczania informacji i taki ich format, aby nie spowodować nadmiernych zakłóceń w bieżącym funkcjonowaniu sprawozdawczości, zarówno wewnętrznej, jak i dla celów giełdowych.

➤ W połowie 2004 r. swoje stanowisko w sprawie przyjęcia nowych standardów przedstawił zintegrowany nadzór australijski – *Australian Prudential Regulation Authority* (APRA). APRA zapowiedział opublikowanie na przełomie 2004/2005 cyklu dokumentów konsultacyjnych opisujących główne implikacje wprowadzenia MSR dla regulacji ostrożnościowych. Zobowiązał się również do niewprowadzania istotnych zmian w procesie nadzorczym przed 1 lipca 2005 roku. Do tego czasu podmioty nadzorowane będą zobowiązane przestrzegać wymogów ostrożnościowych w ich obecnym kształcie i raportować według dotychczasowych wytycznych. Zdaniem APRA, samo wprowadzenie MSR będzie dla jednostek nadzorowanych dużym wyzwaniem i regulator nie chce tego procesu komplikować ani obciążać podmiotów dodatkowo wprowadzając zmiany, by zdążyć przed datą rozpoczęcia raportowania zgodnie z nowymi standardami. Nadzór australijski umotywował swoje podejście potrzebą zapewnienia sobie możliwości pełnej oceny wpływu wprowadzenia nowych standardów na sprawowanie nadzoru i szerokich konsultacji z sektorem.

W zakresie sektora licencjonowanych instytucji przyjmujących depozyty (*ADI – authorized deposit-taking institutions*) wszelkie pokrewne zmiany będą dostosowane do Nowej Umowy Kapitałowej (Bazylea II). Obecnie nadzór uznał za priorytetowe, z punktu widzenia wpływu nowych standardów, zrewidowanie wymogów ostrożnościowych w kwestii traktowania innowacyjnych instrumentów finansowych dla potrzeb rachunku adekwatności kapitałowej.

Nadzór australijski współpracuje z lokalnymi ciałami standardotwórczymi (tj. *Financial Reporting Council, Australian Accounting Standards Board, Australian Auditing and Assurance Standards Board*) w kwestiach księgowych i audytowych, związanych z wprowadzeniem międzynarodowych standardów. Duży nacisk położony jest także na szkolenia pracowników nadzoru w zakresie kwestii księgowych związanych z wprowadzeniem Międzynarodowych Standardów Rachunkowości oraz przyswojenia, w niezbędnym zakresie, wiedzy aktuarialnej. To kolejny przykład wpływu wdrożenia MSR na działalność operacyjną nadzorców.

Intensywne szkolenia pracowników, zwłaszcza pionu inspekcyjnego, prowadzi również nadzór polski. Nowelizacja ustawy o rachunkowości z sierpnia 2004 roku nałożyła nie tylko na banki notowane na giełdzie, ale na wszystkie sporządzające skonsolidowane sprawozdanie finansowe, obowiązek zastosowania w tych sprawoz-

daniach nowych standardów i dała bankom możliwość ich zastosowania również w sprawozdaniach jednostkowych. Opcji takiej nie będą miały np. banki niemieckie.

➤ Na temat wpływu wprowadzenia MSR na sektor i nadzór bankowy w Polsce wypowiedział się w ostatnich dniach 2004 roku Generalny Inspektor Nadzoru Bankowego⁸⁾. Zwrócił zwłaszcza uwagę na kwestię szacowania ryzyka portfela kredytowego i nową metodologię tworzenia rezerw. Banki stosujące MSR zmuszone są – w zakresie ryzyka kredytowego – do przejścia od prostego modelu matrycowego do nowego podejścia wymagającego dyskontowania szacowanych przepływów pieniężnych, w tym z tytułu posiadanych zabezpieczeń wycenianych według wartości odzyskiwalnej. Nadzór uważa jednak, że efekt oszacowania rezerw przy użyciu nowych standardów powinien być podobny do tego, jaki miał bank stosując dotychczasowe wytyczne, uwzględniające również wartość zabezpieczeń możliwą do odzyskania poprzez stosowanie limitów wartości rynkowej, które mogły obniżyć podstawę tworzenia rezerw kredytowych. Nowe standardy pozwalają na zaklasyfikowanie kredytów, które nie są indywidualnie istotne z punktu widzenia banku, do homogenicznych portfeli i ich łączną ocenę. Nie dopuszczają natomiast możliwości tworzenia tzw. rezerwy na ryzyko ogólne w jej obecnym kształcie. Dozwolone jest ujęcie ekspozycji, które indywidualnie nie noszą znamion utraty wartości łącznie i utworzenie rezerw na straty już poniesione, a jeszcze nie zaraportowane na dany dzień bilansowy (*incurred but not reported losses*). Nie może to być rezerwa na straty oczekiwane (*expected losses*), bez względu na to jak prawdopodobne jest ich wystąpienie. W tym miejscu regulacje MSR w zakresie trwałej utraty wartości są niezgodne z modelem określonym w Bazylei II. Ale przyczynę tej niezgodności wyjaśniono już na początku – sprawozdawczości finansowej i tej dla celów nadzorczych stawia się inne cele.

➤ Zmiany w metodologii wyliczania rezerw na ekspozycje kredytowe wywołują szereg problemów operacyjnych dla podmiotów nadzorowanych. Zbudowanie modeli do oceny portfelowej wymaga zbioru danych historycznych z ostatnich kilku lat. Dla jednorodnych, prostych portfeli (np. detalicznych) standard dopuszcza trzy lata, dla większości wymaga pięciu. Generalny Inspektor Nadzoru Bankowego twierdzi, że byłoby najlepiej, gdyby dane te obejmowały pełen cykl koniunkturalny gospodarki, czyli dla Polski – siedem lat. Niektóre banki zbierały takie dane dla potrzeb efektywnego zarządzania ryzykiem (np. do przyszłego modelu adekwatności kapitałowej), inne są dopiero u progu tego czasochłonnego i kosztownego procesu. Trzeba mieć tu również na względzie ograniczenia systemowe. Model musi być na bieżąco weryfikowany poprzez tzw. *backtesting*, to jest porównanie efektów stosowania określonego schematu do faktycznych strat na portfelu kredytowym. Wspomniane wyżej szkolenia inspektorów nadzoru mają na celu m.in. dostarczenie im wiedzy, która pozwoli na weryfikację merytorycznej zawartości takiego modelu, a nie tylko na stwierdzenie poprawności jego stosowania.

⁸⁾ W. Kwaśniak, *Elitarne standardy*, Gazeta Bankowa nr 52/2004.

W zakresie ryzyka kredytowego, wiosną tego roku Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego planuje opublikowanie dokumentu konsultacyjnego Rekomendacji, dotyczącej zasad identyfikacji zagrożonych ekspozycji kredytowych i wyznaczania wysokości odpisów z tytułu utraty wartości, której celem ma być sformułowanie zasad dobrej praktyki w ramach polityki zarządzania ryzykiem kredytowym i procedur, jakie banki stosujące MSR powinny przyjąć w procesie identyfikacji ekspozycji kredytowych zagrożonych utratą wartości i wyznaczania wysokości odpisów aktualizujących z tytułu utraty wartości.

Nowe standardy dla banków to również nowe arkusze sprawozdawcze dla celów nadzorczych. Zmiany adoptujące system Webis do MSR są na etapie testów. Nadzór polski uczestniczy również w pracach Komitetu Europejskich Nadzorów Bankowych nad jednolitym pakietem sprawozdawczym dla celów nadzorczych obowiązującym banki stosujące międzynarodowe standardy w krajach członkowskich Unii Europejskiej.

➡ Dostosowanie sektora bankowego do nowych standardów to niewątpliwie długotrwały i skomplikowany proces, w który zaangażowane są lub będą wszystkie podmioty obecne na rynku oraz jego regulatorzy. Zarówno jedni, jak i drudzy, w imię szerszej porównywalności i większej transparentności danych finansowych, ponoszą duże koszty związane z implementacją MSR. Należy jednak pamiętać, że raportowanie na bazie nowych standardów musi być również dostosowane do wymogów nadzorczych, w przeciwnym wypadku nie będzie reprezentatywnym odzwierciedleniem bazy kapitałowej jednostki. W związku z tym organy nadzorcze w poszczególnych krajach podjęły działania mające na celu określenie i uwzględnienie wpływu, jaki wdrożenie MSR ma na sprawozdawczość dla celów nadzoru ostrożnościowego oraz na sam proces nadzorczy. Wpływ ten, jak przedstawiono w niniejszym opracowaniu, rozpatrywać należy w dwóch aspektach – merytorycznym i operacyjnym.

Pierwszy z nich obejmuje identyfikację obszarów, w których zmiany wywołane implementacją MSR w stosunku do dotychczas stosowanych zasad sprawozdawczości wymuszają rewizję podejścia nadzorczego w danym obszarze, zaproponowanie potencjalnych „filtrów ostrożnościowych” oraz określenie terminu ich zastosowania. Aktualizacja arkuszy sprawozdawczych od strony ich merytorycznej zawartości, przeprowadzenie procesu konsultacyjnego z podmiotami rynku bankowego oraz przeszkolenie inspektorów nadzoru w zakresie nowych standardów i ich wpływu na sprawowanie nadzoru nad bankami łączą w sobie problemy merytoryczne i operacyjne.

Kwestie czysto operacyjne dotyczą natomiast zmian w zautomatyzowanym procesie dostarczania przez banki sprawozdawczości dla celów nadzorczych oraz wydajności i obciążenia systemów przy potencjalnym wzroście ilości i jakości wymaganych danych. Wzrost ten nie musi być podyktowany jedynie wdrożeniem nowych standardów i koniecznością dostosowania do nich sprawozdawczości dla celów nadzorczych. Wynikać może również z niedostosowania pewnych obszarów, jak np. lokalne pra-

wodawstwo podatkowe czy sprawozdawczość jednostek powiązanych podlegających konsolidacji, do Międzynarodowych Standardów Rachunkowości i konieczności prowadzenia podwójnej ewidencji według dwóch różnych zestawów standardów. Takie rozwiązania niewątpliwie prowadzą do wzrostu ryzyka operacyjnego podmiotów nadzorowanych.

➤ Adaptacja procesu nadzorczego do nowych wymogów w części krajów członkowskich i innych stosujących obowiązkowo lub dobrowolnie Międzynarodowe Standardy Rachunkowości jest w toku. Niektórzy nadzorcy są na etapie rozważania zastosowania filtrów ostrożnościowych, inni są w trakcie procesu konsultacyjnego z sektorem, a niektórzy, jak choćby wspomniany nadzór australijski, celowo zwlekają z zastosowaniem nowych standardów w sprawozdawczości dla celów nadzoru. Nie do końca gotowi do ich efektywnego stosowania są również sami zainteresowani, choć jak wynika z sondażu przeprowadzonego w trzecim kwartale 2004 roku przez Pricewaterhouse Coopers, spółki z sektora finansowego znajdują się wśród najbardziej zaawansowanych, jeśli chodzi o wdrożenie nowych standardów⁹⁾.

⁹⁾ W grudniu 2004 PwC opublikowało wyniki ankiety przeprowadzonej wśród 323 firm z 20 krajów, w tym Australii i Nowej Zelandii, w zakresie stopnia przygotowania tych firm do rozpoczęcia raportowania według MSR od początku 2005 roku. Pełne wyniki ankiety dostępne są na stronie internetowej PricewaterhouseCoopers (www.pwc.com).

PODSTAWOWE WIELKOŚCI MAKROEKONOMICZNE I ZMIANY ORGANIZACYJNO-PRAWNE W SEKTORZE BANKOWYM W I KWARTALE 2005 ROKU^{*)}

OTOCZENIE MAKROEKONOMICZNE

Oficjalne stopy: rezerwy obowiązkowej i procentowe

Tabela 1. Stopa rezerwy obowiązkowej i podstawowe stopy procentowe NBP w I kwartale 2005 r.

%	do 30.03. 2005 r.	od 31.03.2005 r.	Zmiana w p.p. (1.01-31.03. 2005 r.)
Stopa rezerwy obowiązkowej	3,5		bez zmian
Stopa kredytu lombardowego	8,0	7,5	-0,5
Stopa redyskonta weksli	7,0	6,5	
Stopa referencyjna	6,5	6,0	
Stopa depozytowa	5,0	4,5	

Źródło: Dziennik Urzędowy NBP.

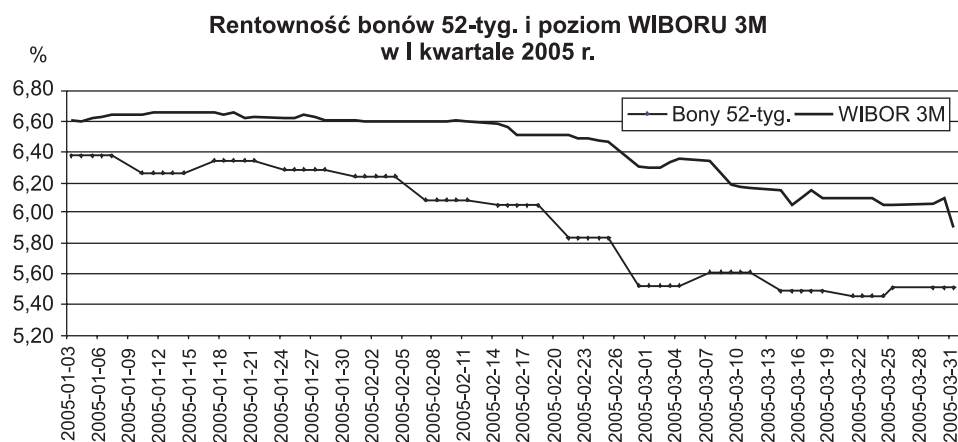
^{*)} Autorka jest pracownikiem Departamentu Analiz w Bankowym Funduszu Gwarancyjnym.

W I kwartale 2005 r. Rada Polityki Pieniężnej, po raz pierwszy od 26 sierpnia 2004 r., zmieniła podstawowe stopy procentowe NBP. Od 31 marca br. obniżyła je o 0,5 punktu procentowego (p.p.). W lutym br. RPP zmieniła nastawienie w polityce pieniężnej z restrykcyjnego na łagodne.

Stopa rezerwy obowiązkowej nie zmieniła się w omawianym okresie, a oprocentowanie środków rezerwy obowiązkowej wynosi od 1 maja 2004 r. 0,9 stopy redyskontowej weksli.

Podstawowe rynkowe stopy procentowe

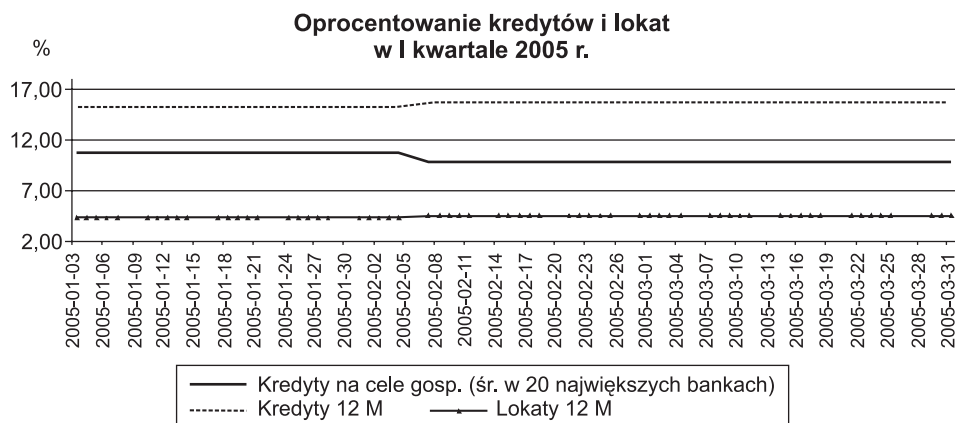
Wykres 1



Źródło: Dane publikowane w „Rzeczpospolitej”; opracowanie własne.

- ❖ W I kwartale br. – w porównaniu z IV kwartałem 2004 r. – średnia rentowność 52-tygodniowych bonów skarbowych obniżyła się o 0,83 p.p. do 5,94%. Średni poziom 3-miesięcznego WIBORU w okresie styczeń–marzec br. wyniósł 6,44% i był niższy od średniej wielkości z IV kwartału poprzedniego roku o 0,36 p.p.
- ❖ W I kwartale br. nieznacznie wzrosło średnie oprocentowanie kredytów na cele gospodarcze – z poziomu 10,23% do 10,24%. Wzrosło również oprocentowanie 12-miesięcznych kredytów dla ludności – średnia za I kwartał br. wyniosła 15,45%, tj. o 0,29 p.p. więcej niż w ostatnim kwartale 2004 r. Średnie oprocentowanie lokat 12-miesięcznych zwiększyło się o 0,24 p.p. i wyniosło 4,57%.

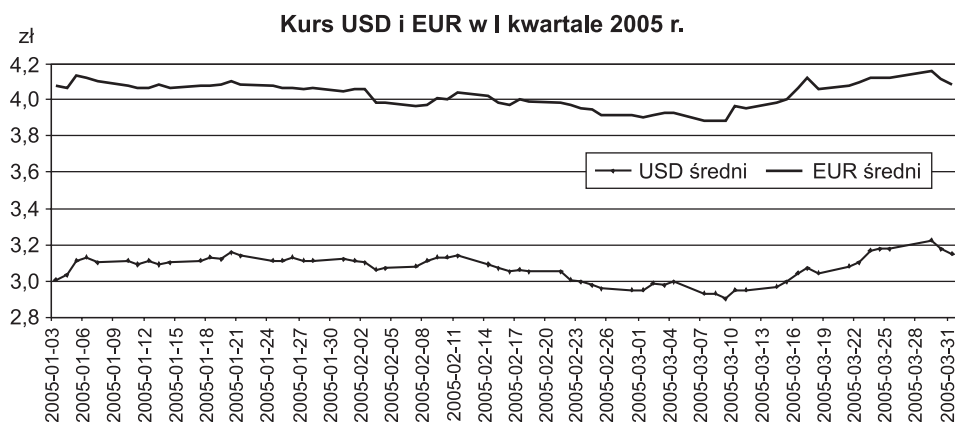
Wykres 2



Źródło: Dane publikowane w „Rzeczpospolitej”; opracowanie własne.

Kursy walutowe

Wykres 3



Źródło: Dane publikowane w „Rzeczpospolitej”; opracowanie własne.

- ❖ W okresie styczeń–marzec br. złoty umocnił się zarówno względem dolara amerykańskiego, jak i euro. Średni kurs dolara amerykańskiego wyniósł 3,0716 zł, w stosunku do średniej z IV kwartału poprzedniego roku obniżył się o 19,6 groszy.

Średni kurs euro zmniejszył się w tym samym czasie o 20,6 groszy i osiągnął poziom 4,0287 zł.

ZMIANY ORGANIZACYJNE W SEKTORZE BANKOWYM

1. Banki komercyjne

Komisja Nadzoru Bankowego w I kwartale br. wydała zezwolenia na nabycie przez:

- ❖ Svenska Handelsbanken AB Spółkę Akcyjną Oddział w Polsce przedsiębiorstwa bankowego od Banku Svenska Handelsbanken (Polska) SA z siedzibą w Warszawie;
- ❖ Bank Handlowy w Warszawie SA z siedzibą w Warszawie zorganizowanej części przedsiębiorstwa bankowego od ABN AMRO Banku (Polska) SA z siedzibą w Warszawie.

Zmiany własnościowe i organizacyjne

- ❖ Informacje o **PTF Banku SA**:
 - Bank należący do hiszpańskiej grupy kapitałowej Santander w ramach tworzenia sieci ogólnopolskiej ogłosił zamiar przejęcia do końca marca ponad 40 placówek należących do Polskiego Towarzystwa Finansowego (PTF). Obecnie PTF Bank SA oferuje tylko kredyty samochodowe, hipoteczne i konsolidacyjne. W tym roku zwiększy ofertę produktową o pożyczkę gotówkową, kartę kredytową i być może kredyt ratalny.
- ❖ Informacje o **BRE Banku SA**:
 - W styczniu BRE Bank SA sprzedał 5,86% akcji NFI Victoria. Po tej transakcji posiada 0,01% akcji tego funduszu. Zgodnie z zapowiedzią prezesa S. Lachowskiego, Bank zamierza skupić się na podstawowej działalności, co oznacza odejście od licznych transakcji w bankowości inwestycyjnej.
- ❖ Informacje o **BGK**:
 - 2 lutego br. Rada Ministrów wyraziła zgodę na dokapitalizowanie Banku Gospodarstwa Krajowego akcjami 27 spółek, w których Skarb Państwa ma udziały. Pod uwagę brane są spółki notowane na giełdzie, w których udział Skarbu Państwa jest niewielki. Ministerstwo Skarbu zapowiedziało w styczniu, że Bank otrzyma akcje warte 500 mln zł.
- ❖ Przekształcanie **spółek akcyjnych** w **oddziały**:
 - Coraz więcej zagranicznych banków działających w Polsce w formie spółki akcyjnej rozważa przekształcenie ich w oddziały. Dotyczy to przede wszystkim banków nieprowadzących działalności detalicznej. Oficjalnie plany przekształcenia banku w oddział zgłosili przedstawiciele: WestLB Polska SA, BNP Pari-

bas Banku Polska SA, Calyon Banku Polska SA oraz Nykredit Banku Hipotecznego SA.

Inne informacje

- ❖ W styczniu Bank BPH SA poinformował o zamiarze przeprowadzenia programu emisji euroobligacji o wartości do 3 mld euro lub równowartości tej kwoty w innej walucie. Wartość pierwszej emisji nie przekroczy 500 mln euro. Organizatorami programu będą UBS Investment Bank i Bank Austria Creditanstalt. Środki z emisji zostaną przeznaczone na rozwój działalności statutowej Banku.
 - ❖ W styczniu spółka Getin Holding nabyła od wrocławskiej spółki RB Investcom akcje trzech spółek:
 - Powszechnego Domu Kredytowego – 21% akcji, z opcją na zakup dalszych 30% do końca 2007 r. (PDK specjalizuje się w udzielaniu kredytów samochodowych),
 - spółki leasingowej Carcade – 20,8% akcji, z opcją na zakup dalszych 30% do końca 2007 r. (Carcade oferuje usługi leasingowe małym i średnim przedsiębiorstwom),
 - RB Export – 10% akcji, z możliwością zakupu kolejnych 41% do końca 2007 r. (RB Export zajmuje się pośrednictwem ubezpieczeniowym, kredytowym i finansowym).
- Wszystkie firmy zostały kupione od wrocławskiej firmy RB Investcom, należącej do R. Balińskiego, byłego doradcy L. Czarneckiego w Europejskim Funduszu Leasingowym. Spółka RB Investcom była m.in. mniejszościowym akcjonariuszem TU Europa, które jest własnością L. Czarneckiego.
- ❖ 7 marca br. Krajowa Izba Rozliczeniowa uruchomiła system rozliczeń w euro. Na razie dostępne są tylko operacje krajowe. Do systemu przystąpiły 33 banki. KIR spodziewa się stopniowego zwiększania zainteresowania banków tym systemem. Znaczący wzrost obrotów może nastąpić po uruchomieniu rozliczeń międzynarodowych.
 - ❖ W marcu br. międzynarodowa agencja Fitch Ratings zmieniła perspektywę ratingów długoterminowych 4 polskich banków ze stabilnej na pozytywną. Zmiana dotyczy Banku Pekao SA, ING Banku Śląskiego SA, BZ WBK SA oraz Kredyt Banku SA. Wszystkie wymienione banki mają rating długoterminowy na poziomie „A”. Zmiana jest następstwem podwyższenia perspektywy długoterminowego ratingu Polski „BBB+” ze stabilnej do pozytywnej.

2. Banki spółdzielcze

- ❖ **Komisja Nadzoru Bankowego** w I kwartale br. wydała zezwolenia na połączenie Banku Spółdzielczego w Brwinowie z Bankiem Spółdzielczym w Białej Rawskiej.

Zmiany własnościowe i organizacyjne

- ❖ W marcu br. Zarząd Podkarpackiego Banku Spółdzielczego w Sanoku (PBS) zaproponował swoim udziałowcom wyjście ze zrzeszenia Banku Polskiej Spółdzielczości. PBS może ubiegać się o status banku działającego samodzielnie, ponieważ jego fundusze własne przekroczyły wymaganą przez nadzór bankowy kwotę 5 mln euro.

3. Współpraca zagraniczna nadzoru bankowego

- ❖ W lutym br. przewodniczący nadzorów bankowych w Belgii i Polsce podpisali porozumienie o współpracy oraz wymianie informacji pomiędzy obiema instytucjami. Umożliwia ono przeprowadzanie przez nadzorców z obu państw wspólnych inspekcji w bankach zależnych od podmiotów mających siedzibę na terytorium drugiego państwa. Jest to drugie porozumienie zawarte z nadzorem kraju Unii Europejskiej (pierwsze podpisano z nadzorem niemieckim w grudniu 2004 r.).
- ❖ W marcu br. KNB otrzymała zawiadomienie od niemieckiego nadzoru bankowego, że Dresdner Bank AG z siedzibą w Niemczech rozpocznie działalność w Polsce za pośrednictwem oddziału. Konsekwencją tego będzie przeniesienie depozytów i kredytów z dotychczas działającej w naszym kraju spółki-córki niemieckiego banku na oddział.
- ❖ W marcu br. polski i chiński nadzór bankowy podpisały porozumienie o współpracy. Określa ono zasady i tryb współpracy między obydwoma nadzorami przy wydawaniu zezwoleń na tworzenie filii chińskich banków w Polsce i banków polskich w Chinach, a także zasady wymiany informacji o istotnych wydarzeniach mających wpływ na systemy bankowe Chin i Polski oraz systemy regulacyjne i nadzorcze. Podpisane porozumienie jest drugą taką umową dotyczącą wymiany informacji z nadzorem z kraju nienależącego do Unii Europejskiej. W ubiegłym roku zawarto porozumienie z instytucjami nadzorczymi ze Stanów Zjednoczonych.

PRZEGLĄD PRASY ZAGRANICZNEJ (GRUDZIEŃ 2004–MARZEC 2005)

RABOBANK NAJWIĘKSZYM BANKIEM INTERNETOWYM W EUROPIE

Holenderski *Rabobank* ma już 1,6 mln klientów, co czyni go największym internetowym bankiem Europy. Wyprzedza on *Egg* z 1,5 mln klientów, *Credit Agricole* z 1,4 mln, *Postbank* z 1,3 mln oraz *Lloyds TSB* z 1,3 mln klientów. Bank ten króluje w Holandii, ale również obecny jest w 34 krajach świata, przede wszystkim w Belgii, Australii, Nowej Zelandii, Kalifornii i Irlandii. W kraju jego największymi detalicznymi rywalami są *ING* oraz *ABN AMRO*.

Internetowe usługi *Rabobanku* są ostatnio promowane w nowatorski sposób. Do pracy zaangażowali się byli pracownicy banku, dziś na emeryturze. Rekrutują oni starsze osoby poprzez bezpośrednie odwiedzanie ich w domach, wyjaśnianie sposobów użytkowania komputerów, w tym internetu. W ten sposób bank pozyskał już około 80 000 nowych klientów. Esencją strategii *Rabobanku* jest pozostawanie w bliskiej relacji z klientami. Dlatego też oprócz rozwoju usług internetowych bank rozwija specyficzną sieć placówek. Ma ich dziś 1332, czyli blisko 40% ogółem w Holandii. Posiada również najwięcej w kraju terminali – 3026.

Drugim priorytetem rozwojowym *Rabobanku* jest oferowanie jak największej liczby produktów. Już dziś bank ten jest krajowym liderem rynku kredytu hipotecznego (26%), rachunków oszczędnościowych (38%) oraz obsługi małych i średnich firm (39%).

W ciągu ostatnich kilku lat bank rozwija 3 typy placówek:

- 1 *Bank Shops* – samoobsługowe punkty, które wyglądają raczej jak sklepy niż oddziały banku. Nie ma w nich tradycyjnego personelu, a klienci używają automatic teller machines (ATMs). Są one zlokalizowane głównie w ruchliwych punktach miast,

- ② *Advice Centers* – placówki dla kompleksowej obsługi klientów, np. małych i średnich przedsiębiorstw. Centra te mają wyszukane i wygodne wnętrza, wyglądają jak biura konsultantów, są zlokalizowane głównie na peryferiach miast,
- ③ *Service Shops* – prowadzą podstawowe usługi bankowe, głównie z użyciem samoobsługowych terminali, na terenach wiejskich. Umiejscowione są w tradycyjnych budynkach bankowych lub w miejscowych sklepach, na poczcie itp.

Rabobank Group jest bankiem spółdzielczym, którego właścicielami jest 321 lokalnych banków. Nad całością grupy czuwa *Rabobank Nederland* z siedzibą w Utrechcie. Jako organizacja typu spółdzielczego grupa nie musi dystrybuować części swoich zysków na dywidendy dla udziałowców lub osiągać ambitnych celów zewnętrznych inwestorów. To pozwala na działalność opartą na niższych opłatach i marżach.

(*The Banker*, grudzień 2004 r.)

REFORMY BANKOWE W TURCJI

Turecki konglomerat *Koc Holding* jest zainteresowany kupnem udziałów w *Yapi Kredi Bank (YKB)* – jednym z największych pod względem udziału w rynku i wycenianym na 2 mld USD (wg bieżących cen akcji). Ocenia się, że będzie to decydujący rok w restrukturyzacji sektora bankowego w Turcji.

Udziały *YKB* są sprzedawane przez *Cukurova Group*, konkurencyjny konglomerat znajdujący się w kłopotach finansowych. Bank inwestycyjny *JPMorgan* ma koordynować sprzedaż udziałów. Prawdopodobnie zakupem *YKB* będą zainteresowane także banki zagraniczne, które przez wiele lat szukały wejścia na rynek turecki, ale ze względu na brak przejrzystości oraz zainteresowania zagranicznymi inwestycjami odwlekały je.

Koc wydał oświadczenie, że planuje zacząć negocjacje w sprawie zakupu 45% akcji *YKB*, których właścicielem jest *Cukurova*. *Koc* jest holdingiem, którego pole działania obejmuje motoryzację, handel detaliczny, ale również działalność bankową, choć na niewielką skalę. *Cukurova Group* była właścicielem pakietów kontrolnych w innym banku, który upadł w 2001 r. Grupa jest winna bankowi *YKB* oraz tureckiej instytucji gwarantującej depozyty miliardy dolarów. Nadzór finansowy nakazał *Cukurova Group* redukcję udziałów w *YKB* do poziomu poniżej 10% do końca stycznia 2005 r., jako część umowy o restrukturyzacji długów. Udziały grupy w *YKB* mogą być warte ok. 750 mln USD (wg bieżącej kapitalizacji rynkowej), ale grupa jest winna bankowi oraz instytucji gwarantującej depozyty 4,1 mld USD.

Słabe zarządzanie oraz podejrzane praktyki udzielania kredytów są poważnym problemem tureckiego sektora bankowego i przyczyniły się do kryzysu finansowego w 2001 r. oraz następującej po nim głębokiej recesji. Większość tureckiego sektora

bankowego jest obecnie bezpośrednio w rękach państwa lub pośrednio kontrolowana przez agencje rządowe lub rządowych administratorów. Rząd i nadzór finansowy szukają sposobów na połączenie i sprzedaż wielu małych banków. Niektóre z tych transakcji mają się zakończyć w 2005 r.

Reforma sektora jest jednym z kluczowych celów umowy pożyczki (10 mld USD na 3 lata) zawartej pod koniec grudnia 2004 r. między Turcją a Międzynarodowym Funduszem Walutowym. Rząd turecki zobowiązał się do głębokiej restrukturyzacji sektora – wzmocnienia regulacji nadzorczych, zasad udzielania kredytów oraz regulacji dotyczących własności banków.

(Financial Times, 10 stycznia 2005 r.)

PRZEJĘCIA W NIEMIECKIM SEKTORZE BANKOWYM

Wydaje się, że w najbliższym czasie wzmożą się procesy fuzji i przejęcia (*merger & acquisition*) w niemieckim sektorze bankowym. Pod koniec 2004 r. doszło do dwóch tego typu transakcji.

W grudniu *Sal Oppenheim* – jeden z najstarszych i najbardziej renomowanych prywatnych banków – nabył od holenderskiego *ING* większość *BHF-Bank*. Transakcja opiewała na 600 mln EUR. Dzięki temu *Sal Oppenheim* zyskał 1800 nowych pracowników, czyli podwoił ich liczbę zrównując się z największymi bankami komercyjnymi Niemiec w sektorze bankowości prywatnej. Dało mu to także lepsze miejsce wśród elitarnej grupy banków europejskich. *ING Bankowi* transakcja dała kapitał niezbędny do dalszego rozwoju jego podstawowej działalności. W Niemczech rozwija on internetowy bank hurtowy *DiBa*.

Również w grudniu szwajcarski *UBS* nabył za około 120 mln EUR *Sauerborn Trust* – spółkę zarządzania kapitałem. W ten sposób bank umocnił swoją pozycję jako czołowy europejski bank dla najzamożniejszych klientów. O 60% (do 16 mld EUR) wzrosły aktywa banku będące środkami zamożnej grupy Niemców. *UBS* stał się poważnym konkurentem dla największych banków komercyjnych Niemiec (*Deutsche Bank, Dresdner Bank, HVB, Commerzbank*).

W ostatnim okresie prasa donosiła także o możliwym zakupie *HypoVereinsbank (HVB)*. Choć bank nie czeka biernie na przejęcie, to już pojawili się pierwsi chętni, tacy jak włoski *UniCredito*, również prowadzący działalność w Europie Centralnej, a od lat szukający możliwości przejęcia banku niemieckiego. Inni chętni to niemieckie banki: *Deutsche Bank* oraz *Commerzbank*. Niektórzy analitycy wskazują także banki z Wielkiej Brytanii lub USA jako kandydatów do przejęcia *HVB*.

(The Banker, styczeń 2005 r.; Financial Times, 22/23 stycznia 2005 r.)

POWRÓT STABILNOŚCI W ARGENTYŃSKIM SEKTORZE BANKOWYM

Banki Argentyny po dwóch latach masowych strat odbudowują się. Związek Banków Argentyny ujawnił, że zwrot z kapitału (ROE) banków prywatnych w okresie kwiecień-wrzesień 2004 r. wyniósł 1,3%, podczas gdy w 2002 i 2003 r. był ujemny (odpowiednio -79% i -19,1%). W ciągu ostatnich 18 miesięcy następowała stabilizacja w sektorze. Pomyślnie rozwija się także cała gospodarka kraju.

Najpoważniejsze problemy w Argentynie wynikają dziś z niedawnego kryzysu. W 300 000 procesów sądy orzekły, że banki muszą zrekompensować klientom straty spowodowane pesyfikacją wkładów dolarowych w lutym 2002 r. Zamrożone wówczas depozyty zostały także decyzją sądu odblokowane. W związku z tą sytuacją banki są zmuszone utrzymywać nadzwyczajne rezerwy. Dziś w Argentynie depozyty banków ogółem stanowią 25% PKB. W USA jest to 66%, w Brazylii 70%.

Inny problem to słaba akcja kredytowa banków. Z jednej strony jest to wynik spadających na skutek kryzysu dochodów ludności, co wpłynęło wydatnie na zmniejszenie akcji kredytowej banków. Z drugiej strony około 50% aktywów bankowych zaangażowanych jest w obsługę długu publicznego. Niemniej jednak w grudniu 2004 r. około 40% inwestycji kapitałowych i wydatków operacyjnych było finansowanych kredytem bankowym. W 2001 r. stanowiło to zaledwie 26%, a przed kryzysem aż 60%. W 1990 r. średni poziom kredytowania sektora prywatnego wyniósł w całej Ameryce Łacińskiej tylko 28% PKB. W innych rozwijających się obszarach był on o wiele wyższy: w krajach Azji i Pacyfiku 72%, na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej 43%. Dodatkowo od ostatniego kryzysu utrzymuje się wysoki poziom złych kredytów, które w 2004 r. stanowiły 15% kredytów ogółem (czyli 6% ogółu aktywów).

(The Banker, styczeń 2005 r.)

PRAWO DOTYCZĄCE PRANIA BRUDNYCH PIENIĘDZY WE WŁOSZECH

Prawo dotyczące przeciwdziałania procederowi prania brudnych pieniędzy wprowadzone we Włoszech w 1991 r. nakładało limit 20 mln lirów (ok. 10 000 EUR) na wszystkie transakcje gotówkowe, ale nie przewidywało żadnych kar za korzystanie z książeczek oszczędnościowych na okaziciela, na których sumy przekraczają ten limit. W ubiegłym roku – wprowadzając prawo dostosowujące włoskie rozwiązania

do dyrektywy Unii Europejskiej dotyczącej przeciwdziałania praniu brudnych pieniędzy – zastosowano dotkliwe kary. Jeśli na książeczkach oszczędnościowych sumy przekroczy 12 500 EUR posiadacz będzie musiał zapłacić 20% od salda na książeczkę do wysokości 250 000 EUR oraz 40% od środków przekraczających 250 000 EUR.

Prawo to miało wejść w życie z końcem stycznia 2005 r., ale 21 stycznia 2005 r. rząd odroczył ten termin o 6 miesięcy. Ani włoski bank centralny, ani związek banków włoskich nie jest w stanie ocenić, jakiej grupy osób dotyczy problem. Eksperci bankowi szacują, że około 10 mln osób posiada książeczki oszczędnościowe na okaziciela, wiele z nich jest pochowanych gdzieś w szafach, skrytkach lub nawet zapomnianych. Suma zgromadzonych środków może sięgać nawet 100 mld EUR i prawdopodobnie tysiące osób łamie prawo dotyczące wysokości tychże środków.

Pomimo że książeczki oszczędnościowe są przestarzałym instrumentem finansowym, z którego korzystają głównie zwykli obywatele, w tym emeryci, mogą być również środkiem transferu nielegalnych pieniędzy. Książeczki takie były wykorzystywane przez mafię. Przesunięcie wprowadzenia w życie nowego prawa ma pomóc tym, którzy nie wiedzieli lub nie zdążyli uporządkować problemu z książeczkami. Brak właściwej informacji o wprowadzeniu kar za posiadanie środków na książeczkach powyżej limitu może dotknąć zwykłych obywateli, bo ludzie z mafii z pewnością dostosowali sumy na książeczkach oszczędnościowych do limitu.

Nie wprowadzając początkowo kar za posługiwanie się książeczkami przy płatnościach powyżej limitu, a następnie przesuując wprowadzenie kar, rząd włoski naraził się na zarzuty rozluźnienia podejścia do problemu prania brudnych pieniędzy.

(The Economist, 29 stycznia 2005 r.)

BANKOWOŚĆ W ROSJI

Rosyjska gospodarka rozwija się w szybkim tempie (szacuje się, że w 2004 r. wzrost PKB osiągnął 5,8%), rosyjscy bankowcy widzą jednak zagrożenia w niskim potencjale rodzimych banków i braku dostępu do długoterminowych źródeł finansowania. W rozmowie z *The Banker* prezes największego banku rosyjskiego *Sbierbanku* wskazuje na niekorzystną sytuację konkurencyjną rodzimych banków w porównaniu z bankami zagranicznymi. Obawy budzi niska baza kapitałowa sektora bankowego i brak zdolności do zaspokojenia rosnącego popytu na kredyt, co jest kluczowe dla osiągnięcia zaplanowanego wzrostu gospodarczego. Aktywa rosyjskiego sektora bankowego podwoiły się w okresie od grudnia 2001 r. do czerwca 2004 r. i osiągnęły 5733 mld rubli (198 mld USD). Pomimo to prezes *Sbierbanku* jest zaniepokojony brakiem dostępu do długoterminowych źródeł finansowania, które umożliwią

10 największych banków w Rosji (stan na koniec 2003 r.)

Lp.	Bank	Kapitał 1 kategorii (w mln USD)	Aktywa (w mln USD)	Zysk (w mln USD)
1	Sbierbank	4563	50 162	549
2	Vneshtorgbank	2353	11 228	270
3	Gazprombank	1007	6966	244
4	International Industrial Bank	886	1886	139
5	MDM Financial Group	660	3918	248
6	Vniesheconombank	541	4725	202
7	Alfa Bank	519	5884	117
8	Bank of Moscow	408	4068	107
9	Globexbank	353	946	10
10	Citibank	322	2152	111

Źródło: The Banker, grudzień 2004.

rozwój długoterminowych produktów finansowych, takich jak kredyty hipoteczne. Rozwój kredytów hipotecznych jest ważną przesłanką wzrostu dla wszystkich banków w Rosji. Łatwiejszy dostęp banków zagranicznych do długoterminowych funduszy daje im bowiem przewagę konkurencyjną.

Czołowe firmy z Rosji mogą pozyskiwać fundusze kapitałowe znacznie łatwiej niż banki. Duże firmy rosyjskie finansują się głównie na rynkach zagranicznych poprzez zagraniczne instytucje. Ostatnio kredyt dla *Gazpromu*, giganta energetycznego, sfinansowało 6 zagranicznych banków, gdyż tylko one miały odpowiednie środki.

Rosyjski sektor bankowy rozwija się bardzo szybko, ale banki (według międzynarodowych standardów) są stosunkowo małe. Suma kapitałów 50 największych banków rosyjskich według rankingu „The Banker” wynosi 17,5 mld USD, tj. prawie tyle co kapitały włoskiego *Banca Intesa*. Stosunek aktywów sektora bankowego do PKB jest w Rosji nadal bardzo niski (w Wielkiej Brytanii i USA wynosi on ponad 100%, a w wielu krajach Europy Środkowo-Wschodniej ponad 50%). Pomimo że w Rosji jest 1277 banków, większość z nich jest bardzo mała – pięćdziesiąty z największych banków według rankingu *Web-Invest Bank* ma kapitały i aktywa w wysokości odpowiednio 76 mln USD i 264 mln USD.

Według bankowców sektor bankowy w Rosji nie jest atrakcyjny dla inwestorów, a otoczenie prawne nie bywa postrzegane jako przyjazne. Niektórzy sugerują, że banki powinny uzyskać zwolnienia podatkowe w celu stymulacji sektora. To, czy władze zgodzą się z tą argumentacją i stworzą specjalne regulacje prawne i podatkowe dla sektora bankowego, okaże się niedługo, ale wydaje się to mało prawdopodobne. Panuje pogląd, że banki są wystarczająco bogate i skoro przetrwały kryzys z roku

1998, nie potrzeba zmian legislacyjnych czy specjalnych warunków dla funkcjonowania tego sektora. Bankowcy argumentują, że jeśli rząd chce, aby wielkość PKB wyniosła w 2015 r. 1000 mld USD, aktywa bankowe będą musiały wzrosnąć do 500 mld USD tak, aby stosunek aktywów bankowych do PKB zbliżył się do poziomu innych krajów Europy Centralnej.

Dziś rosyjski sektor bankowy przeżywa okres bardzo dobrej koniunktury w segmencie bankowości detalicznej. *Sbierbank* zgromadził 40 mld USD depozytów, tj. 62% depozytów ogółem, a jego pozycja na rynku kredytów konsumenckich znacznie wzrosła w ciągu ostatnich 4 lat (bank ma 20% udziału w rynku kredytów konsumenckich). W drugim pod względem wielkości banku rosyjskim kredyty dla klientów indywidualnych podwoiły się w ostatnim roku (bank ma 10% udziału na tym rynku). *Rosbank* osiągnął również silny wzrost w segmencie zamożnych klientów bankowości prywatnej: 800 klientów dostarczyło bankowi depozytów w wysokości 500 mld USD.

Zagraniczni obserwatorzy krytykują zasadność istnienia aż 1200 banków, ale rodzimi bankowcy wyjaśniają, że lokalne społeczności w tak rozległym kraju potrzebują specyficznych usług bankowych, które nie są dostępne w dużych bankach narodowych. Jest prawdopodobne, że nadal utrzyma się wysoka liczba banków.

W przeciwieństwie do państw Europy Centralnej bezpośrednia rola banków zagranicznych w Rosji jest stosunkowo mała i, co może dziwić, zmniejsza się. Według austriackiego *Raiffeisenbank* (RZB), udział aktywów 15 największych banków zagranicznych w aktywach całego sektora spadł do 5,05% w czerwcu 2004 r. Większość banków zagranicznych opuściła Rosję po 1998 r., ale RZB został, zaakceptował wysokie ryzyko rozwijającego się rynku i zdobył 1% udział w rynku depozytowym (700 mln USD w depozytach), 130 000 klientów oraz udzielił kredytów na sumę 400 mln USD.

Dziennikarze z „Euromoney” wskazują, że Rosja poczyniła duże postępy w procesie transformacji do gospodarki rynkowej, a świadczą o tym skutki, jakie wywołała interwencja rządu w mechanizmy rynkowe. Prezydent Putin polecił rosyjskiemu bankowi centralnemu (CBR) osłabienie kursu rubla, aby wesprzeć krajowych producentów i osłabić szybko rosnący import. Chociaż interwencja CBR pomogła we wzroście niektórych sektorów, szybki wzrost gospodarczy spowolnił. Próba banku centralnego wpływania na kurs rubla spowodowała odpływ kapitałów, zwiększoną inflację oraz minikryzys płynnościowy, który dotknął niektóre banki. W październiku Kreml uznał porażkę i zaprzestał wpływania na kurs rubla.

(*The Banker*, styczeń 2005 r.; *Euromoney*, styczeń 2005 r.)

BANKI KOREAŃSKIE REDUKUJĄ ZŁE DŁUGI

Wielkość zagrożonych kredytów w bankach koreańskich spadła w ubiegłym roku do rekordowo niskiego poziomu, co jest oznaką, że sektor bankowy wychodzi z kryzysu kredytowego.

W roku 2003 r. banki poniosły duże straty i podjęły wysiłki oczyszczenia portfela kredytowego ze złych długów, które narastały przez ostatnie lata. Suma zagrożonych kredytów w 19 bankach spadła z 18 700 mld won (18,2 mld USD) na koniec 2003 r. do 13 900 mld won na koniec 2004 r. Udział kredytów zagrożonych w portfelu kredytowym spadł z 2,63% do 1,9%. Wszystkie banki koreańskie osiągnęły ustalony przez nadzór bankowy poziom udziału złych długów, tj. 3%. Niektóre, jak *Citibank Korea*, wykazały dużo niższy udział złych długów (1,37%). *Woori Bank*, który jest pod kontrolą państwa, miał nieznaczny wzrost udziału złych długów w portfelu kredytowym (2,27%).

Istnieje jednak obawa, że zagrożone kredyty dla małych i średnich przedsiębiorstw mogą rosnąć wraz z przedłużającym się spadkiem popytu konsumpcyjnego. Ekspertki przewidują, że zyski banków koreańskich wzrosną w tym roku, między innymi dzięki mniejszym rezerwom celowym. Jednocześnie odczują one presję na zmniejszanie marży ze względu na rosnącą konkurencję ze strony zagranicznych banków.

(*Financial Times*, 3 lutego 2005 r.)

MEGAFUZJA BANKÓW W JAPONII

W lipcu ubiegłego roku ogłoszono plany fuzji drugiego pod względem wielkości banku japońskiego *Mitsubishi Tokyo Financial Group* (MTFG) i zajmującego czwarte miejsce banku *UFJ*. Jeśli fuzja dojdzie do skutku powstanie instytucja, której aktywa sięgną około 188 bln Y (1,8 bln USD) i będzie to największy bank na świecie.

Przez kilka miesięcy udziałowcy obu banków nie mogli dojść do porozumienia w kwestii współczynnika, jaki będzie stosowany przy zamianie akcji *UFJ*, zwłaszcza że pojawił się konkurent do przejęcia banku *UFJ* – bank *SMFG* (*Sumitomo Mitsui Financial Group*) oferujący akcjonariuszom zamianę akcji 1 do 1. Ostatecznie w lutym br. banki *MTFG* i *UFJ* ogłosiły szczegóły planowanej fuzji i współczynnik zamiany akcji *UFJ* na akcje nowego banku 1 do 0,62. Każdy akcjonariusz *UFJ* otrzyma za 1 akcję 0,62 akcji w nowym banku.

Zarówno bank *UFJ*, jak i bank *SMFG* są aktywne zarówno w sektorze bankowości indywidualnej, jak i małego oraz średniego biznesu. Posiadają rozbudowaną sieć

oddziałów wokół Osaki i Nagoi. Łącząc się z *MTFG*, udziałowcy i zarządzający bankiem *UFJ* wybrali bank, którego obszary działalności nie pokrywają się. *MTFG* z siedzibą w Tokio jest ukierunkowany bardziej na klienta korporacyjnego.

Dla banku *UFJ* połączenie z silną instytucją jest jedynym rozwiązaniem problemu złych długów w terminie wyznaczonym przez nadzór bankowy. Udział kredytów nieregularnych banku w kredytach ogółem wynosił pod koniec grudnia 2004 r. 6,86%. Zgodnie z wytycznymi Agencji Nadzoru Finansowego poziom kredytów nieregularnych powinien spaść poniżej 4% do marca br.

Do 2008 r. połączone banki zredukują koszty o 240 mld Y (2,3 mld USD), zmniejszą zatrudnienie o 10 000 osób, zlikwidują 270 oddziałów w Japonii i 30 za granicą. Te i inne zmiany dadzą 240 mld Y oszczędności rocznie na przestrzeni 4 lat. Szacuje się osiągnięcie w tym okresie zysku netto w wysokości 1100 mld Y oraz zwrotu na kapitale w wysokości 17%. Po zakończeniu procesu integracji obu banków nowy bank – *Mitsubishi UFJ Financial Group* (MUFG) – będzie brał aktywny udział w procesach M&A za granicą. Ze względu na położenie geograficzne logicznym celem będzie rynek azjatycki.

Plany fuzji czołowych banków oraz pojawienie się dodatkowo konkurenta w tych planach nie tylko zaburzyło funkcjonowanie rynku finansowego, ale dało czytelnym sygnał, że być może 13-letni kryzys bankowy w Japonii zmierza ku końcowi.

(*Financial Times*, 16 lutego 2005 r., 19–20 lutego 2005 r.;

The Economist, 26 lutego–4 marca 2005 r.)

RUMUNIA PRZYSPIESZA REFORMY

Rumunia śmiało dąży do członkostwa w Unii Europejskiej. W 2004 r. wzrost gospodarczy osiągnął tu 8,4%, spada inflacja. Stabilna gospodarka wzmocniana jest odważnymi reformami nowego rządu. Ostatnie zmiany podatkowe doprowadziły do przyjęcia liniowej stawki na konkurencyjnym poziomie 16%. Wcześniej stopa opodatkowania dochodów osobistych wynosiła do 40%, dla firm zaś 25%. W następnym etapie zreformowane ma zostać sądownictwo, a wzmożona walka z korupcją. Kontynuowana jest polityka prywatyzacji i kolejne przedsiębiorstwa mają zadebiutować na giełdzie. W kolejce czekają na przykład *Romtelecom* z większościowym udziałem narodowego operatora z Grecji oraz *Petrom* – gigant przemysłu paliwowego – którego właścicielem jest austriacki *OMV*. Także akcje największego banku Rumunii *Banca Comerciala Romana* (BCR) mają zostać wprowadzone do obrotu. W zeszłym roku 25% akcji zostało sprzedane Międzynarodowej Korporacji Finansowej (*International Finance Corporation* – IFC) oraz Europejskiemu Bankowi Odbudowy i Rozwoju (EBOR). Mniejszościowy pakiet ma zostać sprzedany pod koniec 2005 r. pracownikom banku.

W lutym 2005 r. BCR uzyska największą pożyczkę zagraniczną w historii Rumunii – 400 mln EUR na 5 lat, z 4-letnim okresem karencji. Fundusze te będą użyte do poprawy bilansu banku, w szczególności jako odpowiednie pokrycie długoterminowych zobowiązań, które w ostatnim roku wzrosły w tym banku aż o 65%. Bank nie mógł znaleźć na rynku krajowym odpowiednich funduszy do pokrycia tych szybko rosnących pasywów. Lokalne depozyty są bowiem w większości krótkoterminowe. W pierwszej połowie 2004 r. BCR dostał już pożyczkę w wysokości 200 mln USD.

Ostatnie dane pokazują, że aktywa banku wzrosły o 1 mld EUR do poziomu 6 mld EUR w końcu 2004 r. W tym czasie zysk netto wzrósł do 151 mln EUR, czyli tylko lekko powyżej poziomu z 2003 r. W ciągu ostatniego roku BCR wdrożył program restrukturyzacyjny według strategii zatwierdzonej przez EBOR i IFC. Jako udziałowcy banku instytucje te chcą wzmocnić BCR przed jego ewentualną sprzedażą. Przyjęty ostatnio w banku europejski model struktury zarządczej jest ważnym krokiem w kierunku wzmocnienia praktyki *corporate governance*.

W tym roku kierownictwo BCR zamierza zwiększyć sieć banku z 315 do 365 placówek. Wprowadza także w całym kraju nowe bankomaty oraz automaty wymiany walutowej. Chce w ten sposób umocnić pozycję największego banku w kraju. W związku z krajową ekspansją banku nie jest planowana redukcja zatrudnienia.

Drugą oczekiwaną w Rumunii prywatyzacją jest sprzedaż banku oszczędnościowego *Casa de Economii si Consemnatiuni* (CEC), która ma się zakończyć z końcem 2005 r. Do końca marca JPMorgan ma przygotować odpowiednie dokumenty o wycenie banku oraz strategii prywatyzacyjnej. CEC zakończy 2004 r. zyskiem około 20 mln EUR i aktywami ogółem 1,2 mld EUR. Wyróżnia się on nadzwyczajnie dużą liczbą placówek – ponad 1300. Potencjalny nabywca tego banku zyska zatem dobry dostęp do rosnącego sektora bankowego kraju. W najbliższej przyszłości zgodnie z planem przygotowań do prywatyzacji CEC oferować ma karty debetowe oraz operacje na walutach zagranicznych.

Bank *Creditanstalt* z Austrii, węgierski *OTP*, *Erste Bank*, *Unicredito*, *Intesa*, *KBC* oraz *Raiffeisen* najprawdopodobniej wykażą zainteresowanie sprzedażą rumuńskich banków.

Mniejsze banki Rumunii będą raczej kontynuowały procesy konsolidacyjne.

(The Banker, luty 2005 r.)

SŁABOŚĆ ROZWOJU IRACKIEGO RYNKU FINANSOWEGO

W wrześniu 2003 r. kwartalnik „Central Banking” opublikował artykuł o tendencjach rozwoju irackiego rynku pieniężnego i bankowego. Autorzy artykułu wskazywali, że ze względu na brak irackiego rynku finansowego działania banku centralnego będą nieskuteczne. Dodatkowo niepewność co do spójności przyszłego budżetu Iraku powodowała obawy o niezależność banku centralnego. Przypuszczano również, że w rozwoju sektora finansowego pojawią się podstawowe problemy z brakiem kapitału ludzkiego i wiedzy. Autorzy artykułu rekomendowali wprowadzenie w Iraku zarządu walutą (*currency board*) lub po prostu przyjęcie euro lub dolara jako prawnego środka płatniczego w Iraku.

Ponowna analiza sytuacji irackiego rynku finansowego w artykule z lutego 2005 r. potwierdza wcześniejsze wnioski. Dane statystyczne ogłoszone niedawno przez bank centralny na temat gospodarki Iraku pokazują, że depozyty i kredyty dla sektora prywatnego utrzymywały się na stałym poziomie przez lata 1995–2001. Autorzy artykułu przypuszczają, że nie nastąpiła gwałtowna zmiana i nadal są na podobnym poziomie. Banki nie podjęły działań, aby przyciągać depozyty czy zwiększać akcję kredytową. Czy po tak długim okresie zastoju możliwa jest zmiana podejścia pracowników i kierownictwa irackich banków w kierunku nowoczesnej i konkurencyjnej bankowości? – pytają autorzy.

Dane z czerwca 2004 r. wskazują, że jedynie 1% aktywów banków komercyjnych stanowią kredyty. Pożyczki dla prywatnego sektora wynoszą około 0,5% portfela kredytowego banków komercyjnych (nieznacznie więcej niż w poprzednich latach). Zamiast finansować rozwój prywatnego sektora gospodarki, banki lokują aktywa na rynku walutowym. W pierwszej połowie 2004 r. nastąpił prawie 3-krotny wzrost inwestycji banków komercyjnych w waluty obce i nie było to wynikiem nadwyżek handlowych prywatnego sektora gospodarczego. Prawie wszystkie środki walutowe są „zarabiane” przez państwowe spółki naftowe, następnie przetransferowywane do ministerstwa finansów lub sprzedawane bankowi centralnemu. Banki komercyjne kupują waluty obce od banku centralnego za wszystkie środki w dinarach, jakie posiadają. Brak rynku kredytowego, nierozwinięty system płatniczy hamują rozwój nowoczesnych form płatności – banknoty i monety stanowią ponad 80% podaży pieniądza.

Bank centralny Iraku nie może prowadzić polityki monetarnej poprzez rynek bankowy, ponieważ brak jest w kraju połączenia pomiędzy rynkiem bankowym a sferą realną gospodarki.

(Central Banking Volume XV, nr 3, luty 2005 r.

[M. Sekerke, S.H. Hanke „Iraq’s central bank: in search of a raison d’etre”])

KRYTYKA PROTEKCJONIZMU WE WŁOSKIM SEKTORZE BANKOWYM

Komisja Europejska zarzuciła bankowcom oraz politykom włoskim, że ich krajowy sektor bankowy nie jest w pełni otwarty dla zagranicznej konkurencji. Charlie McCreevy – komisarz Unii Europejskiej ds. rynku wewnętrznego – wystosował w tej sprawie list do włoskiego banku centralnego. Wyraził w nim potrzebę publicznej deklaracji prezesa banku centralnego Włoch o braku przeszkód dla obcej obecności w sektorze włoskim.

Włosi odrzucają te oskarżenia. Dla przykładu francuski *Credit Agricole* posiada dziś 18% największego pod względem aktywów *Banca Intesa*, hiszpańskie *Banco Bilbao Vizcaya Argentaria* (BBVA) nabył 15% *Banca Nazionale del Lavoro*, a *Santander Central Hispano* (SCH) ma 8,6% udziałów w *Sanpaolo IMI*, *ABN Amro* zaś 9% w banku *Capitalia*. Obecność banków zagranicznych w kapitałach banków włoskich jest jedną z największych w Europie, co raczej przeczy zarzutom o protekcjonizm. Instytucje zagraniczne posiadają 17% udziałów w 4 największych bankach Włoch, podczas gdy we Francji wskaźnik ten wynosi zaledwie 3%, a w Niemczech 7%. Z drugiej zaś strony władze Włoch podtrzymują opinię, iż zaangażowanie obcych firm w sektor włoski nie powinno przybierać form przejęć bezpośrednich. Dlatego też pewne transakcje są blokowane. *ABN Amro* (który ma także 9% udziałów w *Capitalia* – średnim banku włoskim) nie ukrywa, że chce osiągnąć 12,7% udział w *Banca Antonveneta*. Jest to jeden z najmniejszych banków Włoch o kapitalizacji rynkowej 6,6 mld EUR. W podobnej sytuacji jest hiszpański *BBVA*, który chciałby powiększyć udziały w *Banca Nazionale del Lavoro*.

Włosi muszą wyrazić jasno akceptację przejęć banków włoskich przez instytucje zagraniczne – uważa Komisja Europejska. Problem nie leży bowiem w ogólnym udziale banków zagranicznych w sektorze włoskim, ale w możliwości przejęcia całkowitej kontroli nad bankiem włoskim lub jego zakupu. Dziś prezes banku centralnego Włoch – Antonio Fazio – ma uprawnienia, by blokować wzrost udziałów banków zagranicznych w krajowych, jeśli mają one przekroczyć poziom 5%. Również w przeszłości A. Fazio aktywnie wspierał procesy konsolidacji krajowej. Prezesem banku centralnego jest od 1993 r. W czasie jego kadencji doszło do wielu połączeń banków, co pozwoliło w ciągu ostatnich 10 lat na redukcję liczby banków krajowych z 970 do 785. Co więcej, sektor stał się bardziej efektywny. Generalnie jednak nadal jest stosunkowo rozdrobniony, a banki małe. *UniCredito* – największy bank Włoch według kapitalizacji rynkowej – zajmuje dopiero piętnaste miejsce w Europie.

Dziś prezesowi Fazio zarzuca się blokadę połączeń z udziałem banków zagranicznych. Od 1993 r. żaden z nich nie miał możliwości przejęcia większościowego udziału w banku włoskim.

W ostatnich dniach parlament Włoch decydował w dwóch sprawach dotyczących banku centralnego. Po pierwsze, czy przenieść kwestie dotyczące przejęć i konkurencji w sektorze bankowym do oddzielnego ciała antytrustowego, po drugie zaś, czy

zmienić dotychczasowe prawa prezesa banku centralnego, poprzez skrócenie jego kadencji oraz powołanie 7- lub 8-letniego dodatkowego ciała decyzyjnego. Tradycyjnie bank centralny jest dla Włochów profesjonalną, pozbawioną zarzutów o korupcję instytucją. Są z niego dumni i w żaden sposób nie chcą ograniczenia jego niezależności. Być może z tych właśnie względów nie zmniejszono władzy prezesa banku centralnego i utrzymano jego dożywotnią kadencję. Pozostawiono też 5 już funkcjonujących instytucji nadzorczych, czyli: bank centralny, nadzorcę nad giełdą, ciało anty-trustowe, regulatora ds. emerytalnych oraz regulatora ds. ubezpieczeń. Upadła zatem koncepcja nadzoru skonsolidowanego.

(*Financial Times*, 3, 8 marca 2005 r.; *The Economist*, 19 lutego 2005 r.)

KRAJE MAGHREBU

Algieria, Maroko i Tunezja wprowadzają reformy systemu finansowego i konsolidują rynek finansowy, czego przykładem jest utworzenie marokańskiego „narodowego championa” *Attijariwafa Bank*. Powstał on dzięki fuzji dwóch czołowych lokalnych banków: *Banque Commerciale du Maroc* (BCM) oraz *Wafa Bank*. Do końca

Największe banki w krajach Maghrebu (mln USD) (dane na 31.12.2003)

	Kapitały	Aktywa	ROE (w %)	Liczba placówek
Credit Populaire du Maroc	823	10.863	17,92	458
Banque Commerciale du Maroc	646	6.570	10,30	bd
Banque Marocaine du Commerce Exterieur	619	6.611	10,39	220
Societe Tunisienne de Banque	354	3.315	4,37	bd
Wafabank	354	4.286	-12,30	bd
Banque Nationale d'Algerie (31.12.01)	312	5.944	11,42	168
Banque Nationale Agricole (31.12.02)	263	2.440	5,28	143
Banque Exterieur d'Algerie (31.12.00)	244	7.116	3,27	bd
Banque Int. Arabe de Tunisie	203	2.535	11,36	100
Banque de Tunisie	195	1.288	15,66	79

grudnia 2004 r. zaplanowano fazę integracji obu banków. Powstały bank będzie największym bankiem państw Maghrebu i ósmy pod względem wielkości bankiem Afryki. Strategia rozwoju zakłada otworzenie oddziału banku *Attijariwafa* w Senegalu.

Algieria, spośród 3 wymienionych krajów afrykańskich, najwolniej wprowadza reformy, ale są sygnały o zmianie polityki. Niedawna misja MFW podkreślała konieczność szybkiego podjęcia reform bankowych przez Algierię, wzywając rząd do uzdrowienia relacji pomiędzy bankami państwowymi a przedsiębiorstwami państwowymi oraz wzmocnienia nadzoru nad bankami. W połowie grudnia algierski minister finansów powiedział, że 3 banki państwowe zostaną sprywatyzowane, chociaż nie wskazał które. Wymienia się *Banque Nationale d'Algerie* (BNA), *Credit Populaire d'Algerie* (CPA) i *Banque de Developpement Local* (BDL). Bank BDL był typowany jako kandydat do prywatyzacji zaraz po jego utworzeniu w 1985. CPA jest kandydatem do przejęcia przez francuski *Societe Generale*. Pomimo że dotychczas wysiłki nie przyniosły rezultatu, oczekuje się, że rozmowy z potencjalnymi inwestorami zagranicznymi zaczną się w br. i zostaną zakończone w 2006 r. Wyżej wymienione 3 banki są postrzegane jako najmniej zdominowane przez politykę i sektor publiczny.

(*The Banker*, luty 2005 r.)

ZBYT WIELE REGULACJI

Centre for the Study of Financial Innovation – niezależny instytut badawczy od 10 lat publikuje raport *Banana Skins* o największych zagrożeniach dla sektora bankowego. Opiera się on na odpowiedziach 440 uczestników rynku bankowego z 54 krajów świata.

Zeszłoroczny przegląd określił kompleksowe instrumenty finansowe (takie jak instrumenty pochodne) jako główne źródło ryzyka dla banków. Zmiany w regulacjach sklasyfikowano wówczas na 6 pozycji. Przez ostatnie 12 miesięcy spadło znaczenie wycen kapitału własnego (z 7 na 18 miejsce) oraz obaw związanych z atakami terrorystycznymi. Największym zagrożeniem w tym roku stały się natomiast nowe regulacje. Są wśród nich reformy na Wall Street zapoczątkowane przez prokuratora Eliota Spitzera, nowe regulacje w ramach *Financial Services Action Plan* wprowadzanego przez Komisję Europejską, nowe rozwiązania dotyczące adekwatności kapitałowej w ramach *Basel II*, czyli Nowej Umowy Kapitałowej. Koszty i ryzyko dostosowań (*compliance*) stają się znaczące. Według ekspertów koszty dostosowania do tych nowych regulacji, jakie muszą ponieść banki, mogą podkopać ich dochodowość oraz w efekcie usunąć z rynku słabsze instytucje. Ponadto ostrzegają oni, że wzrastająca liczba regulacji może dać bankom fałszywe poczucie bezpieczeństwa.

Fundusze hedgingowe jako ryzyko dla banków uplasowane zostały na piątym miejscu. Przy tym opinie uczestników badania różniły się. Regulatorzy oraz obserwatorzy jako największe ryzyko ocenili właśnie fundusze hedgingowe, zarządzający funduszami umieścili je zaś na miejscu trzecim. Ryzyko walutowe przesunęło się o 11 miejsc w rankingu (głównie z uwagi na ciągłą zależność od dolara).

10 największych zagrożeń (i ich pozycja w zeszłorocznym przeglądzie):

- 1 – zbyt wiele regulacji (6)
- 2 – ryzyko kredytowe (2)
- 3 – ład korporacyjny (8)
- 4 – derywaty (1)
- 5 – fundusze hedgingowe (15)
- 6 – fałszerstwa (11)
- 7 – waluty (18)
- 8 – duża zależność od technologii (12)
- 9 – zarządzanie ryzykiem (16)
- 10 – trendy makroekonomiczne (3).

Nie wszyscy jednak uznali, że największym ryzykiem dla banków będzie zbyt wiele regulacji. Nie było niespodzianką, że regulatorzy umieścili ten czynnik dopiero na dwudziątym miejscu. Niektórzy specjaliści podkreślają przy tym, że prawdziwe ryzyko dla stabilności finansowej nie jest związane z adekwatnością kapitałową indywidualnych banków, ale raczej z cyklem biznesowym oraz płynnością rynków i elastyczności instytucji. Problem ten podkreślali szczególnie reprezentanci krajów – nowych członków UE oraz rynków wschodzących.

(Financial Times, 21 lutego 2005 r.; Euromoney, marzec 2005 r.)

KONIEC GWARANCJI LOKALNYCH WŁADZ DLA NIEMIECKICH LANDESBANKÓW

W lipcu bieżącego roku 11 niemieckich landesbanków utraci gwarancje lokalnych władz, dzięki którym banki te taniej pozyskiwały środki finansowe. Nikt nie oczekuje wielkich zmian po wycofaniu gwarancji państwowych, ale już teraz fakt ten przyspieszył konsolidację i cięcie kosztów w bardzo podzielonym niemieckim sektorze bankowym.

Według ostatnich danych w Niemczech istnieje 1800 banków spółdzielczych, 550 Sparkassen (kas oszczędnościowych), 15 firm ubezpieczeniowych, 8 firm leasingowych, 80 biur maklerskich, ponad 100 banków komercyjnych oraz 11 landesbanków.

„Kasy oszczędnościowe i landesbanki są głęboko zakorzenione na lokalnych rynkach i proces ich konsolidacji może trwać latami, nawet jeśli prywatne banki będą

mogły je przejąć” – mówi O. Wolfrum ze Związku Banków Niemieckich. Agencje ratingowe sugerowały pod koniec 2003 r., że ratingi niektórych landesbanków po zniesieniu gwarancji państwowych mogą spaść nawet poniżej oceny BBB. Dwa lata później jednak pojawiły się pozytywne zmiany. Większość landesbanków rozpoczęła bliską współpracę z kasami oszczędnościowymi i agencje ratingowe oceniają, że prawie wszystkie landesbanki otrzymają ocenę A, a to przekłada się na koszt pozyskiwania funduszy. Ocenę A ma większość banków europejskich. Współpraca landesbanków z kasami oszczędnościowymi jest bardzo ważnym elementem w systemie przyznawania ocen ratingowych. Landesbanki jako banki hurtowe są bardziej podatne na zmiany koniunktury, a współpraca z kasami oszczędnościowymi stabilizuje ich działalność. Nie bez znaczenia jest również pomoc lokalnych władz landów, przy czym ta pomoc jest ograniczona przez zasady konkurencji UE oraz musi być zadeklarowana. Łączenie tych dwóch rodzajów instytucji finansowych jest naturalne – należą do tego samego filara sektora bankowego i nie ma prawnych ograniczeń co do procesów połączeniowych między nimi. Dlatego w ciągu ostatnich lat nastąpiło tak wiele fuzji i przejęć – pierwszym było przejęcie przez *Landesbank Baden-Württemberg* (LBBW) banku *Landesbank Rheinland-Pfalz*. Dwa inne banki, *Hamburgische Landesbank* oraz *Landesbank Schleswig-Holstein*, zdecydowały się połączyć (nawet jeśli wiązało się to ze zmianą formy prawnej na spółkę akcyjną, a tym samym utratą gwarancji władz lokalnych) i utworzyć *HSH Nordbank* z aktywami rządu 172 mld USD.

Kasy oszczędnościowe, które zajmują miejsca poniżej 38 w rankingu pod względem wielkości aktywów w porównaniu z landesbankami plasującymi się od 5 do 20 miejsca – widzą w procesach łączeniowych również swoją szansę. W styczniu br. kasy oszczędnościowe z Kolonii i Bonn otrzymały zgodę na połączenie się i utworzenie *Sparkasse Köln Bonn*, która będzie drugą największą kasą oszczędnościową Niemiec.

Pozyskiwanie funduszy na rynku hurtowym jest drogie, a dostęp do niego może być niełatwy ze względu na trudności finansowe lub po prostu pogłoski o nich. Agencje ratingowe bardzo dobrze oceniają źródło pozyskiwania funduszy, jakim jest rynek detaliczny depozytów, dlatego też rozwija się współpraca landesbanków z kasami oszczędnościowymi. Oprócz LBBW i *Landesbank Berlin* landesbanki nie mają dostępu do rynku depozytów detalicznych, ale prawie wszystkie współpracują z kasami oszczędnościowymi. Jedną z form kooperacji jest wspólna odpowiedzialność za zobowiązania. *WestLB* i jego dwie partnerskie kasy oszczędnościowe z rejonu Nadrenii i Północnej Westfalii utworzyły dwa fundusze rezerw w wysokości 500 mln EUR, aby wspierać członków porozumienia w trudnych czasach – swego rodzaju minisystem gwarancyjny. Trzy instytucje funkcjonują na podstawie wspólnego dla wszystkich biznesplanu, przy czym kasy oszczędnościowe pozostają niezależnymi podmiotami od *WestLB*. Inne landesbanki, takie jak *HSH Nordbank* i *Bayerische Landesbank*, wprowadziły podobne systemy. *Helaba* poszedł nawet o krok dalej z koncepcją połączenia i unifikacji działalności z 51 kasami oszczędnościowymi w Hesji i Turynii. Zamiast zawierania dwustronnych umów pomiędzy członkami grupy, wszystkie

instytucje i grupy podpisały porozumienie o wspólnej, solidarnej odpowiedzialności za członków grupy. Agencja ratingowa *Fitch* bardzo wysoko oceniła zawarte porozumienie, nadając każdemu z członków grupy ocenę A+.

Procesy połączeniowe i współpraca banków są pierwszym krokiem, jaki zrobiły landesbanki, ale czekają je dalsze wyzwania: działalność na bardziej konkurencyjnym rynku i odcięcie od tanich źródeł finansowania. Oznacza to konieczność poszukiwania nisz rynkowych oraz nowych źródeł dochodu. *HSH Nordbank* jest tego dobrym przykładem – bank ten stał się największym światowym kredytodawcą dla przemysłu stoczniowego. *Helaba* znalazł niszę rynkową w finansowaniu rynku nieruchomości oraz zarządzaniu aktywami największych lokalnych korporacji, do czego dążą również pozostałe landesbanki.

Prezes niemieckiego nadzoru finansowego (*BaFin*) uważa, że jedynie konsolidacja może pomóc bankom niemieckim w podniesieniu ich dochodowości. Na rynku niemieckim jest zbyt dużo banków, a konkurencję zakłóca istnienie wielu państwowych kas oszczędnościowych oraz banków spółdzielczych, a także to, że względy polityczne często przeważają nad ekonomicznymi. Większość landesbanków tworzy obecnie grupy, wewnątrz których indywidualne podmioty pozostają niezależne. Następną fazą może być ich prywatyzacja. Fuzja pomiędzy *Hamburgische Landesbank* i *Landesbank Schleswig-Holstein*, w wyniku której powstał *HSH Nordbank*, spowodowała zmianę prawnej formy banków na spółkę akcyjną. A to toruje drogę radykalnym (jak na warunki niemieckie) rozwiązaniom, tj. wprowadzeniu akcji banku na giełdę.

(*Euromoney*, marzec 2005 r.)

BANKI W PORTUGALII

Od 2001 r. warunki gospodarcze Portugalii są trudne. W bieżącym roku nastąpi prawdopodobnie poprawa sytuacji, ale nadal wzrost gospodarczy będzie poniżej właściwego poziomu. Makroekonomiczna nierównowaga z końca lat 90. związana jest z brakiem kontroli finansów publicznych oraz wysokim deficytem, jak również strukturalną nierównowagą, niską jakością zarządzania oraz dużym udziałem państwa w gospodarce.

Wbrew temu w sektorze bankowym trwa wzrost, chociaż ciągle pojawia się problem konsolidacji. Portugalskie banki radziły sobie w czasie spowolnienia gospodarczego, a obecnie korzystają oczywiście ze stopniowej poprawy warunków gospodarczych. Marża odsetkowa jest pod dużą presją, więc wzrost przychodów odsetkowych odzwierciedla raczej wzrost obrotów niż wzrost marży. Jednym z głównych składników zwiększających dochody jest wzrost zysków z prowizji. Wszystkie banki osią-

gnęły poprawę jakości kredytów. Spadek woluminu kredytów nieregularnych osiągnięto jednak nie dzięki ich odzyskaniu, ale głównie w wyniku spisywania ich w straty. Banki koncentrują się na kredytach mieszkaniowych i hipotecznych, widząc w tym sektorze duże możliwości rozwoju. Największe różnice w polityce banków występują w obszarze strategii dotyczącej rozwoju działalności zagranicznej. Poza bankiem *BCP*, główne banki portugalskie nie dokonują ekspansji za granicą. Natomiast czołowe banki zagraniczne są obecne na rynku portugalskim. Banki takie jak hiszpański *BBVA* są naturalnymi kandydatami do uczestniczenia w procesie konsolidacji.

Konsolidacja będzie trudna, ale banki, które mają prywatnych właścicieli zdają sobie sprawę, że będą musiały się połączyć lub znaleźć zagranicznego partnera, aby utrzymać odpowiedni poziom dochodów i obronić się przed wrogiem przejęciem. Banki zagraniczne nie powinny mieć problemu z „przyjacielskim” przejęciem mniejszych graczy na rynku, takich jak *Banco Privado Portugues* i *Banco Portugues de Negocios*. Największy apetyt banki zagraniczne, a w szczególności *BBVA*, mają jednak na duże banki portugalskie – *BPI* oraz *BCP*. Analitycy nie oczekują na razie fuzji krajowych banków [po nieudanej próbie połączenia *Banco Espirito Santo* (*BES*) oraz *Banco Portugues de Investimento* (*BPI*) w 2000 r.], ale nie wykluczają, że w przyszłości – w obliczu zagrożenia wrogiem przejęciem – takie procesy nastąpią.

Santader pojawił się w Portugalii, przejmując *Banco Totta e Acores* (*BTA*) oraz jego podmiot zależny specjalizujący się w kredytach hipotecznych *Credito Predial Portugues* (*CPP*), zyskując tym samym od razu duży 12% udział w rynku. Nowemu bankowi *Santader Totta* udało się obniżyć koszty o 10% na przestrzeni 4 lat, podczas gdy w tym samym czasie pozostałe banki odnotowały wzrost kosztów o 15%.

Obserwatorzy rynku zgadzają się, że banki portugalskie będą narażone w bieżącym roku na ofensywę banków zagranicznych, a w szczególności hiszpańskich. Rynek portugalski jest dla nich logicznym celem. Ostatnie przejęcia to zakup za 520 mln EUR banku *BNC*, specjalizującego się w kredytowaniu sektora nieruchomości, przez średniej wielkości bank hiszpański *Banco Popular Espanol*. Bank ten jest przekonany, że może zwiększyć obecny 2% udział *BNC* w rynku do 50% na przestrzeni 3 lat. Banki portugalskie bronią się przed przejęciami, wzmacniając swoją pozycję kapitałową, redukując udziały właścicielskie w czołowych firmach krajowych i zagranicznych. Zagraniczne banki posiadają około 20% aktywów ogółem netto sektora bankowego, a ich udział rynkowy stanowi 17,2% w rynku depozytowym oraz 19,2% w rynku kredytowym. 30 z 62 banków w Portugalii jest w rękach zagranicznych i, jak się oczekuje, ich udział będzie rósł, a tym samym przewiduje się wzrost konkurencji na portugalskim rynku bankowym.

(*Euromoney*, marzec 2005 r.)

Opracowały:
Joanna Majewska, Beata Zdanowicz

BEZPIECZNY BANK

SAFE BANKING

Magazine on the issues of deposit
protection and the financial
security of banks

Edited by:

prof. dr hab. Władysław Baka
– chief editor,
Kazimierz Beca,
dr Marek Grzybowski,
dr hab. Małgorzata Iwanicz-
-Drozdowska, prof. SGH,
Ewa Kawecka-Włodarczak,
prof. dr hab. Stanisław Owiak,
Krzysztof Pietraszkiewicz,
prof. dr hab. Marek Safjan,
dr hab. Jan Szambelańczyk,
prof. University of Economics
in Poznan,
Ewa Śleszyńska-Charewicz

Secretariat:

Beata Zdanowicz

The published articles present their
author's opinions. These opinions
are not the official attitude
of the Bank Guarantee Fund.

ISSN 1429-2939

Publisher:

Bank Guarantee Fund
00-546 Warszawa
Ks. Ignacego Jana Skorupki Street 4
tel. 583-08-01, 583-08-05,
583-08-06
fax 583-08-08
e-mail: rada@bfg.pl
www.bfg.pl

Cooperation:

Stardruk
Wydawnictwo
00-660 Warszawa
ul. Lwowska 11/29

CONTENTS

2 (27) 2005

A. About the BFG's activity (BFG – the Bank Guarantee Fund)

On the threshold of the second decade – *Władysław Baka* – p. 3

B. Problems and opinions

1. Problems, the scope and the criteria of choice in the process of shaping the deposit guaranties system in the light of theory and international experience – *Adam Pawlikowski* – p. 13
2. Purposefulness and directions of changes in the scope of deposit guaranties in Poland, the scope of entities and deposits eligible for guaranties – *Maria Pawelska* – p. 30
3. Tools and rules of granting financial assistance by the BFG – directions of search – *Jerzy Pietrewicz* – p. 37
4. The BFG – the need of evolution in guaranties and assistance policies in the light of latest years' experience – *Mariusz Zygierewicz* – p. 49
5. Remarks on some problems of drawing up the new Law on the Bank Guarantee Fund – *Andrzej Jankowski* – p. 62
6. The evolution of the BFG's guarantee and financial assistance function in the light of its own and foreign experience (discussion details) – p. 68

C. Consultations for banks

1. Practical aspects of the second pillar of the new Basel II Accord – *Tomasz Adamowicz* – p. 75
2. The operational risk as a source of new challenges for the risk measurement and management of financial institutions – *Grażyna Bancarewicz* – p. 100
3. The identification of the financial conglomerate – the first step toward supplementary supervision of financial conglomerates – *Małgorzata Burzyńska* – p. 113

D. Learning from foreign experience

Effects of the introduction of International Accounting Standards on the conduction of bank's supervision – *Marta Smółko* – p. 133

E. Chronicle

Basic macroeconomic indicators, legal and organisational changes in the banking sector in the 1st quarter of 2005 – *Halina Polijaniuk* – p. 145

F. Miscellaneous

Foreign press review (January – April 2005) – p. 151