

Nr 1(78) 2020

ISSN 2544-7068

BEZPIECZNY BANK

Nr 1(78) 2020

ISSN 2544-7068

BEZPIECZNY BANK

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

KOMITET REDAKCYJNY

prof. Jan Szambelańczyk – Redaktor Naczelny
prof. Małgorzata Iwanicz-Drozdowska
prof. Ryszard Kokoszcyński
prof. Monika Marcinkowska
prof. Krzysztof Opolski
dr Ewa Kulińska-Sadłocha
prof. Ewa Miklaszewska
Artur Radomski
Ewa Teleżyńska – sekretarz Redakcji

RADA PROGRAMOWO-NAUKOWA

Marek Dietl – Przewodniczący
prof. Angel Berges Lobera
prof. Paola Bongini
prof. Santiago Carbo-Valverde
prof. Dariusz Filar
prof. Eugeniusz Gatnar
prof. Andrzej Gospodarowicz
prof. Marko Kośak
prof. Anzhela Kuznetsova
prof. Edgar Löw
prof. Leszek Pawłowicz
prof. Krzysztof Pietraszkiewicz
prof. Andrzej Sławiński
Zdzisław Sokal
prof. Rafał Sura

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

REDAKCJA

Krystyna Kawerska

WYDAWCA

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

SEKRETARIAT REDAKCJI

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

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



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

W numerze



Jan Szambelańczyk – *Od Redakcji* 6

Problemy i poglądy

Marek Ratajczak, *Państwo a finansjalizacja* 9

Agnieszka Ertman, Magdalena Kuźma, *Źródło pochodzenia kapitału większościowego jako determinanta zróżnicowania mechanizmów nadzoru korporacyjnego w bankach* ... 23

Magdalena Graca, *Konsekwencje wprowadzenia podatku od niektórych instytucji finansowych dla polskiego sektora bankowego i budżetu państwa* 53

Marcin Borsuk, Jakub Markiewicz, *Specyficzne czynniki ryzyka kredytowego w bankach spółdzielczych i komercyjnych* 70

Miscellanea

Ewa Kulińska-Sadłocha, *Kluczowe problemy sektora finansowego w debatach na X Kongresie Ekonomistów Polskich* 88

Opinie ekspertów Europejskiego Kongresu Finansowego w konsultacjach Komisji Europejskiej dotyczących wdrożenia Basel III 99

Recenzje

Beata Świecka, *Recenzja książki dr Moniki Klimontowicz pt. Innowacyjność banków komercyjnych w Polsce – ujęcie modelowe* 135

Contents



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

Problems and Opinions

Marek Ratajczak, <i>The state and financialisation</i>	9
Agnieszka Ertman, Magdalena Kuźma, <i>Ownership structure as a corporate governance mechanism in Polish banking</i>	23
Magdalena Graca, <i>The consequences of introducing tax on certain financial institutions for the Polish banking sector and for the state budget</i>	53
Marcin Borsuk, Jakub Markiewicz, <i>Specific credit risk determinants in cooperative and commercial banks</i>	70

Miscellanea

Ewa Kulińska-Sadłocha, <i>Key problems of the financial sector in the debates of the 10th Congress of Polish Economists</i>	88
Expert opinions of the European Financial Congress in the European Commission's consultations on the implementation of Basel III	99

Reviews

Beata Świecka, <i>Dr Monika Klimontowicz, "Innovation of Commercial Banks in Poland: a Model Approach" – a review</i>	135
---	-----

OD REDAKCJI

Procesy globalizacji dokumentują coraz to bardziej powiązane i komplikujące się relacje między składowymi światowego systemu społeczno-ekonomicznego. Niestety, raczej *ex post* niż *ex ante*, uświadamiamy sobie słabości w przewidywaniu przyszłości oraz luki w kompleksowym zarządzaniu ryzykiem. Kolejnym tego przykładem są perturbacje w różnych sferach ludzkiej aktywności, spowodowane rozprzestrzenianiem wirusa COVID-19. Ciągłe natura ludzka powoduje paniczne reakcje na zagrożenia, co objawia się począwszy od robienia zapasów żywności czy środków higienicznych, po gwałtowne spadki na giełdach, jakich nie notowano od lat. Okazuje się, że zjawisko runu na bank w przypadku rozpowszechnienia informacji czy choćby tylko plotek, bez silnych gwarancji dla deponentów, jest podobne do runu na środki ochrony przy zagrożeniu wirusem. I podobnie jak dla wszystkich depozytów nie ma zapasu płynności, tak samo nie można zaspokoić popytu na inne dobra, gdy efekt stadny dotknie jakiś segment rynku. Powstaje jednak pytanie, czy w sposób informacyjno-perswazyjny można ograniczać run na dobra, który w ujęciu systemowym może być wręcz przeciwnie skuteczny (jedni mają zapasy, a inni nie mogą się zabezpieczyć, i stanowią dodatkowe zagrożenie, a co dopiero w ciągniętym ujęciu suprasystemowym). Wydaje się, że na razie wpływ wirusa COVID-19 na sytuację przedsiębiorstw ma głównie charakter zagrożeń płynności, a nie obsługi długu. Natomiast ewentualne obniżenie stóp procentowych nie zrobi różnicy, jeżeli nie można kontynuować produkcji z powodu zakłóceń w łańcuchu dostaw spowodowanych sytuacją epidemiologiczną. Symptomy paniki w zachowaniach konsumentów i decyzje ograniczające mobilność ludzi, ich dyspozycyjność dla pracodawców czy perturbacje w przepływie materiałów lub towarów w następstwie wędrowki wirusa przez zglobalizowaną planetę Ziemia, a jednocześnie bezlitosne wykorzystywanie prawa popytu i podaży przez producentów i dysponentów poszukiwanych dóbr lub usług, mogą doprowadzić do zmian, których nie jesteśmy sobie w stanie wyobrazić. Powstaje także dylemat, czy nauki z globalnego kryzysu finansowego będą użytecznym *modus operandi*? Nadto trzeba pytać o nowe podejście do zarządzania ryzykiem z uwzględnieniem ryzyka społecznego.

W 78 numerze „Bezpiecznego Banku” zamieszczamy cztery artykuły i omówienie debat na X Kongresie Ekonomistów Polskich poświęconych finansom, a także przedstawiamy opinię ekspertów Europejskiego Kongresu Finansowego przygoto-

waną w ramach konsultacji Komisji Europejskiej dotyczących wdrożenia BASEL III; numer zamyka recenzja książki pt. *Innowacyjność banków komercyjnych w Polsce*.

Opracowanie otwierające ten numer „Bezpiecznego Banku” autorstwa Marka Rajtaczaka traktuje o związkach państwa z procesem finansjalizacji. I choć zjawisko finansjalizacji nie jest nowe w debatach akademików i praktyków, to perspektywa Autora jest oryginalna, a jego zamiar wstępnego usystematyzowania głównych nurtów dyskusji o finansjalizacji i państwie, z uwzględnieniem polityki monetarnej i fiskalnej, polityki społecznej i dobrobytu, skłania do refleksji – a może być nawet zaczynem kolejnych badań, z różnych perspektyw poznawczych i strukturalnych.

W drugim artykule Agnieszka Ertman i Magdalena Kuźma analizują wpływ struktury własnościowej banków notowanych na GPW w Warszawie na sposób funkcjonowania ich nadzoru korporacyjnego. Pierwiastek oryginalności opracowania zawiera się przede wszystkim w analizie zmienności składów rad nadzorczych i zarządów badanych banków.

Praca Magdaleny Gracy poświęcona jest konsekwencji wprowadzenia podatku od niektórych instytucji finansowych dla polskiego sektora bankowego i budżetu państwa. Autorka jest laureatką konkursu BFG na najlepszą pracę dyplomową z 2019 roku.

Z kolei Marcin Borsuk i Jakub Markiewicz poszukują specyficznych czynników ryzyka kredytowego w bankach spółdzielczych i komercyjnych, a ich modelowe ujęcie analityczne prowadzi do zaskakujących wniosków.

W dziale Miscellanea zamieszczamy dwa materiały. Pierwszy, autorstwa Ewy Kulińskiej-Sadłochy, syntetyczny w formie, acz interesujący merytorycznie, charakteryzuje przebieg debat w trakcie X Kongresu Ekonomistów Polskich, który obradował w Warszawie 28 i 29 listopada 2019 r. Z wielowątkowych wystąpień i debat panelowych Autorce udało się wychwycić kluczowe problemy sektora finansowego, a jednocześnie odzwierciedlić różnice stanowisk czy pluralizm podejść koncepcyjnych uczestników.

Kontynuacją współpracy naszego czasopisma z agendami Europejskiego Kongresu Finansowego, który w 2020 r. będzie obchodzić okrągły jubileusz 10-lecia, jest zamieszczenie w tym numerze „Bezpiecznego Banku” fragmentów opinii przygotowanej na podstawie stanowisk polskich ekspertów (zarówno z nauki, jak i z praktyki) dla Komisji Europejskiej w jej konsultacjach dotyczących wdrożenia BASEL III. Przytoczenie wielu pytań konsultacyjnych oraz odpowiedzi na nie można traktować z jednej strony jako źródło wiedzy o zamiarach regulacyjnych Komisji Europejskiej, a z drugiej jako zarysowanie spectrum badawczego dla ujęć empirycznych i weryfikacji skuteczności czy efektywności przyjętych rozwiązań.

Niniejszy numer zamyka przygotowana przez Beatę Świecką recenzja monografii Moniki Klimontowicz pt. *Innowacyjność banków komercyjnych w Polsce – ujęcie modelowe*.

Z nadzieją, że rozprzestrzenianie koronawirusa (COVID-19) nie doprowadzi do ruiny globalnej gospodarki i nie wywoła głębokiego kryzysu finansowego, oddajemy PT Czytelnikom 78 numer „Bezpiecznego Banku”. Jesteśmy jednak pewni, że jego lektura – poprzez kanały elektroniczne – nie stworzy dla Państwa żadnego zagrożenia zdrowia, jakie towarzyszy bezpośrednim kontaktom zdrowej populacji z jednostkami zainfekowanymi.

Życzę Państwu ciekawej lektury

Jan Szambelańczyk
Redaktor Naczelny

Warszawa 10 marca 2020 r.

Problemy i poglądy

Marek Ratajczak*

ORCID: 0000-0003-3671-4227

Marek.Ratajczak@ue.poznan.pl

Państwo a finansjalizacja

Streszczenie

Finansjalizacja dotyczy dynamicznych i coraz bardziej złożonych procesów zachodzących w sferze społeczno-ekonomicznej. Procesy te wynikają ze zmian, jakie dokonują się w sektorze prywatnym, a równocześnie z działalności państwa, wypełniającego zarówno funkcje własnościowe w podmiotach rynkowych, jak i kluczowe funkcje – ustawodawcze czy regulacyjne organizujące działanie rynku.

Celem artykułu jest wstępne usystematyzowanie głównych nurtów dyskusji o finansjalizacji i państwie, z uwzględnieniem polityki monetarnej i fiskalnej, polityki społecznej i dobrobytu. Złożoność procesów składających się na finansjalizację utrudnia dyskusję o państwie i finansjalizacji w kategoriach związków przyczynowo-skutkowych. Tkwią one bowiem *implicite* w mechanizmach funkcjonowania współczesnej gospodarki rynkowej w jej kapitalistycznej formie ustrojowej i w paradygmacie stałego wzrostu dobrobytu, utożsamianego głównie z wymiarem finansowym.

Przedstawione rozważania stanowią wstęp do pogłębionych badań, w których powinna być uwzględniona zarówno ewolucja, jak i zmiany współczesnego kapitalizmu w strukturach i instytucjach państwa, a przede wszystkim coraz większa złożoność finansjalizacji, w warunkach internacjonalizacji i globalizacji, a także demokratyzacji finansów. Niektóre elementy finansjalizacji, w tym czynione próby wykorzystania kryptowalut do podważania władczej roli państwa i monopolu emisji pieniądza przez bank centralny, utrudniają formułowanie wiarygodnych projekcji przyszłości. Jednak projekcje relacji finansjalizacji i państwa, jako uczestnika i regulatora systemu społeczno-ekonomicznego, nie powinny opierać się na zało-

* Marek Ratajczak – Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, profesor, kierownik Katedry Makroekonomii i Badań nad Rozwojem w Instytucie Ekonomii.

żeniu egzogeniczności finansjalizacji wobec państwa. Państwo jest *de facto* kluczowym podmiotem uczestniczącym w procesach finansjalizacji, a ponadto – z racji swych praw i obowiązków – wykorzystuje finansjalizację do realizacji celów ekonomicznych i społecznych.

Słowa kluczowe: finansjalizacja, państwo, polityka społeczno-gospodarcza.

JEL: B50, E44, E60

The state and financialisation

Abstract

Financialisation concerns dynamic and increasingly complex processes occurring in the socio-economic sphere. These processes result from changes that are taking place in the private sector and, at the same time, from the activity of the state related to its company – ownership functions, as well as to the key legislative or regulatory functions that organise market operations.

The article aims to offer a preliminary systematisation of the main currents of discussions about financialisation and the state, including aspects of monetary, fiscal, and social policy, as well as welfare issues. The complexity of the financialisation processes makes it difficult to discuss the relationship between the state and financialisation in causal terms. They are implicit in the mechanisms of the modern capitalist market economy and in the paradigm of constant growth of prosperity, associated mostly with its financial dimension.

The presented considerations are an introduction to in-depth research, which should include both the evolution and changes of modern capitalism in the structures and institutions of the state, and, above all, the increasing complexity of financialisation that takes place in the context of internationalization, and democratization of finance. Some aspects of financialisation, like attempts to use cryptocurrencies in order to undermine the state's sovereign power and the central bank's monopoly on money issuance, make it difficult to formulate reliable future projections. However, projections of the relationship of financialisation and the state as a participant and regulator of the socio-economic system should not be based on the assumption of exogeneity of financialisation in relation to the state. In fact, the state is a key actor of the processes of financialisation. Moreover, due to its rights and obligations, it uses financialisation to achieve economic and social goals.

Key words: financialization, state, socio-economic policy.

Wstęp

Finansjalizacja, czy też finansyzacja¹, stała się już trwałym tematem badań dotyczących współczesnej gospodarki rynkowej, aczkolwiek nadal jest to pojęcie identyfi-

¹ Kwestia polskiego odpowiednika angielskiego terminu *financialization* pozostaje nadal po części otwarta. W polskiej literaturze, w znacznej mierze za sprawą rozwiązania przyjętego w większości tekstów tłumaczonych z języka angielskiego, zdecydowanie zaczyna przeważać prosta kalka angielskiego pierwowzoru, czyli finansjalizacja. Nadal spotkać jednak można takie terminy, jak finansyzacja czy finansjeryzacja. To ostatnie określenie ma najbardziej rodzimy rodowód nawiązując do, dziś raczej rzadko stosowanego, określenia finansjera (M. Ratajczak, *Finansjalizacja gospodarki: wymiary dyskusji*, „Bezpieczny Bank” 2017, nr 3(68)).

kowe przede wszystkim z nurtem heterodoksyjnym w ekonomii². Nadal też trwają dyskusje dotyczące wykładni pojęcia finansjalizacja. Pojawiające się w literaturze kolejne propozycje są jednak bardziej przejawem dążenia poszczególnych badaczy do zaakcentowania swojego indywidualnego punktu widzenia niż oryginalnym wkładem do badań nad istotą finansjalizacji³. W przekonaniu autora najlepiej istotę finansjalizacji oddaje definicja, zgodnie z którą jest ona procesem autonomizacji sfery finansowej w relacji do sfery realnej, a nawet uzyskiwania nadrzędności tej pierwszej w stosunku do drugiej. W ramach pogłębiania finansjalizacji rynki finansowe oraz elity finansowe uzyskują coraz większy wpływ na politykę ekonomiczną (w wymiarze mikroekonomicznym i makroekonomicznym), jak i efekty gospodarowania⁴.

Względnie nowym elementem w dyskusji o finansjalizacji jest propozycja rozróżnienia dobrej i złej finansjalizacji. Dobra finansjalizacja, zgodnie z wykładnią zaproponowaną przez Caitlin Long, występuje wtedy, gdy poszerza się zakres aktywów, których historia rynkowa i ich płynność przyczyniają się do tego, że zwłaszcza inwestorzy instytucjonalni uznają je za wartości inwestowania⁵. Jednakże znacznie częściej niż o dobrej finansjalizacji pisze się o finansjalizacji złej, czyli takiej, która w wymiarze czysto finansowym wiąże się z wykorzystywaniem lewarowania dla swego rodzaju kreowania czegoś z niczego, choć, co oczywiste, nie każde lewarowanie jest z definicji wyrazem złej czy szkodliwej finansjalizacji.

Rozwój badań dotyczących finansjalizacji skutkuje poszerzeniem i pogłębieniem dyskusji co do różnych aspektów tego zjawiska. Wśród tematów, które do tej pory nie doczekały się kompleksowej analizy, jest spojrzenie na finansjalizację w kontekście państwa i jego roli w działalności ekonomicznej i życiu społecznym. W dalszej części opracowania zostaną przybliżone szczególnie istotne składowe relacje pomiędzy państwem a finansjalizacją. Należy zaznaczyć, że uwaga została skoncentrowana na zjawiskach innych niż realizowana przez państwo funkcja regulatora sfery finansowej. Dyskusja o regulacyjnej roli państwa, a w tym konkretnych rozwiązań

² Ph. Mader, D. Mertens & N. van der Zwan, *Financialization: An Introduction*, [w:] Ph. Mader, D. Mertens & N. van der Zwan (ed.), *The Routledge International Handbook of Financialization*, Routledge 2019.

³ Wielość i różnorodność definicji finansjalizacji w piśmiennictwie nie oznacza, że nie pojawiają się nowe, ciekawe i inspirujące elementy dyskusji o tym zjawisku, także wykraczające poza ekonomię i związane np. z próbami socjologicznej analizy finansjalizacji. W polskiej literaturze przykładem socjologicznego spojrzenia na finansjalizację jest opracowanie Wiesława Gumuły (W. Gumuła, *Zjawisko finansjalizacji*, Znak, 2015, nr 721), a w literaturze anglosaskiej opracowanie, które przygotowali Gerald F. Davis i Suntae Kim (G.F. Davis, S. Kim, *Financialization of Economy*, „Annual Review of Sociology” 2015, Vol. 41).

⁴ G.A. Epstein (red.), *Financialisation and the World Economy*, Edward Elgar Pub, London 2006; E. Stockhammer, *Financialisation and the slowdown of accumulation*, „Cambridge Journal of Economics” 2004, vol. 28/5; R. Boyer, *Is a finance-led growth regime a viable alternative to Fordism? A preliminary analysis*, „Economy and Society” 2000, vol. 29/1.

⁵ C. Long jako przykład dobrej finansjalizacji podaje rozwój rynku kryptowalut (C. Long, *Is Financialization a Double-Edged Sword for Bitcoin and Cryptocurrencies?*, Forbes, July 31, 2018, <https://www.forbes.com/sites/caitlinlong/2018/07/31/is-financialization-a-double-edged-sword-for-bitcoin-and-cryptocurrencies/#444d6cf82a20> (dostęp: 07.01.2020)). Biorąc pod uwagę całe spektrum opinii o tymże rynku, w których nie brak głosów bardzo krytycznych, przykład ten trudno uznać za bezdyskusyjny.

prawnych, sama w sobie stanowi zupełnie odrębny i rozległy obszar badań. Jednakże szczególnym przedmiotem zainteresowania badaczy zajmujących się związkami pomiędzy państwem a finansjalizacją jest przede wszystkim rola państwa jako podmiotu, które swoimi działaniami wykraczającymi poza regulację, zwłaszcza tymi kierowanymi do sektora finansowego, może przyczyniać się do pogłębiania się finansjalizacji i wpływać na to, jak finansjalizacja wygląda w praktyce społeczno-gospodarczej.

Na tle literatury polskiej, która w porównaniu do literatury światowej o finansjalizacji jest ciągle jeszcze dość skromna, celem tego artykułu jest wstępne usystematyzowanie głównych nurtów dyskusji o państwie w kontekście finansjalizacji. Przy czym nie chodzi o szczegółową analizę roli państwa jako podmiotu współuczestniczącego w pogłębianiu finansjalizacji, bowiem tego typu opracowanie wymagałoby znacznie szerszego ujęcia poznawczo-analitycznego i przekroczyłoby dopuszczalne ramy wydawnicze.

1. Egzogeniczność versus endogeniczność finansjalizacji wobec państwa

Finansjalizacja jest w znacznej mierze traktowana jako zjawisko egzogeniczne wobec państwa i jako jeden z elementów makrootoczenia, w którym państwo wypełnia swe funkcje, w tym zwłaszcza funkcję regulacyjną⁶. Jednakże zarówno ze względu na udział państwa w sferze realnej gospodarki, związany z jego funkcją właścicielską i rolę jaką odgrywa państwo na rynkach finansowych, jak i z tytułu powiązań państwa i sektora prywatnego, począwszy od przedsięwzięć realizowanych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, a na powiązaniach personalnych takich, jak te określane mianem „obrotowych drzwi” skończywszy, państwo nie może być traktowane jako podmiot zewnętrzny wobec finansjalizacji⁷. Państwo z jednej strony może przyczyniać się do ułatwiania i pogłębiania finansjalizacji, a drugiej jest w zasadzie jedynym podmiotem, który może, zwłaszcza poprzez działania regulacyjne i system prawny, wpływać na przebieg procesów i zjawisk składających się na finansjalizację i starać się chronić obywateli przed negatywnymi konsekwencjami nadmiernej czy też złej finansjalizacji.

Zjawisko tzw. obrotowych drzwi to przechodzenie konkretnych osób z biznesu do polityki i z powrotem⁸. Wiąże się z tym problem obiektywizmu i niezależności takich osób w trakcie pełnienia funkcji publicznych, zwłaszcza zaś kształtowania rozwiązań normatywnych czy standardów regulacyjnych. Tym bardziej, że osoby uczestniczące w tworzeniu tych rozwiązań, po zakończeniu pełnienia funkcji pu-

⁶ A. Davis, C. Walsh, *The role of the state in the financialisation of the UK economy*, „Political Studies” 2016, 64 (3).

⁷ Y. Wang, *The rise of the 'shareholding state': financialization of economic management in China*, „Socio-Economic Review” 2015, Vol. 13, Issue 3.

⁸ R.B. Freeman, *It's financialization!*, „International Labour Review” 2010, vol. 149, No. 2.

blicznych, stają się nierzadko ekspertami czy doradcami podmiotów komercyjnych, a ich zadaniem jest pomoc w interpretacji lub wykorzystywaniu dla potrzeb swoich nowych pracodawców czy zleceniodawców współtworzonych wcześniej regulacji⁹. Oczywiście nieprawdziwe byłoby twierdzenie, że każdy kto podejmuje się funkcji publicznej, mając wcześniejsze doświadczenie biznesowe, i każdy kto po zakończeniu pełnienia funkcji publicznej wraca do biznesu, działa w sposób naruszający idee *good governance* (terminu nie mającego dobrego odpowiednika w języku polskim). Z drugiej zaś strony nie sposób przyjąć, że tego typu zjawisk nie ma lub że mają tylko marginalne znaczenie.

W dyskusjach o finansjalizacji obok idei „obrotowych drzwi” zwraca się uwagę na rolę środowiska naukowego, z którego wywodzi się część polityków lub decydentów, a przede wszystkim znaczna część ekspertów i doradców różnych organów czy agend państwa. Twórcy różnych koncepcji naukowych czy nawet paranaukowych starają się za pomocą polityków lub decydentów wdrożyć je do praktyki, także poprzez odpowiednie zapisy w aktach normatywnych. Często dotyczy to sfery finansów i finansjalizacji (np. koncepcja wartości dla akcjonariuszy, innowacyjne instrumenty finansowe czy inżynieria finansowa)¹⁰.

⁹ Jako przykład „obrotowych drzwi” w kontekście dyskusji o państwie i finansjalizacji można wskazać obsadę stanowiska sekretarza skarbu USA. W ciągu ostatnich 25 lat funkcję tę pełniło osiem osób. Z tego grona trzy osoby przed objęciem funkcji publicznych były związane z bankiem Goldman Sachs, jedna z Citigroup, jedna była szefem jednej ze składowych systemu rezerwy federalnej, a dwie prezesami dużych korporacji przemysłowych. Jedyna w tym gronie osoba, która przed objęciem stanowiska będącego odpowiednikiem funkcji ministra finansów nie miała doświadczenia biznesowego związanego z pełnieniem kluczowych funkcji zarządczych, czyli Lawrence Summers, sekretarz skarbu w latach 1999–2001, po odejściu ze świata polityki pracował m.in. jako partner zarządzający w jednym z funduszy hedgingowych oraz współpracował z takimi instytucjami, jak Goldman Sachs, JP Morgan Chase czy Citigroup. To za kadencji L. Summersa uchylono Glass-Steagall Act przyjęty w 1933 r. w następstwie zdarzeń, które doprowadziły do Wielkiego Kryzysu z przełomu lat 20. i 30. XX wieku. Uchylenie Glass-Steagall Act, którego istotą było oddzielenie tradycyjnej bankowości depozytowo-kredytowej od bankowości inwestycyjnej, jest często przedstawiane jako przykład roli państwa, która przyczyniła się do nasilenia finansjalizacji. Nie brak jednak opinii, że *de facto* Glass-Steagall Act nie funkcjonował już w praktyce znacznie wcześniej nim go formalnie uchylono, tudzież, że wiele działań podejmowanych przez podmioty finansowe nie było objętych regulacjami wynikającymi z tego prawa. Już od lat 60. XX wieku stosowane w praktyce interpretacje Glass-Steagall Act pozwalały bankom komercyjnym na coraz szersze podejmowanie działań sekurytyzacyjnych.

¹⁰ Szczególnym przykładem tego są laureaci Nagrody Pamięci Alfreda Nobla z ekonomii z roku 1997 Robert C. Merton i Myron S. Scholes. Nagrodzenie ich za metody określania wartości instrumentów pochodnych uchodzi za jeden z bardziej kontrowersyjnych werdyktów w historii tej Nagrody. Wynika to zarówno z podawania w wątpliwość zarówno naukowego, jak i praktycznego znaczenia uhonorowanych osiągnięć. Ponadto ich zaangażowanie w działania hedgingowego funduszu inwestycyjnego Long Term Capital Management, który wymagał rozległej akcji sanacyjnej z udziałem 14 wielkich amerykańskich instytucji finansowych, podważyło ich wizerunek. O kontrowersyjnej roli uczonych wspomina także Edmund S. Phelps, też laureat nagrody noblowskiej, stwierdzając: „Ludziom, którzy opracowali modele finansowe oparte na fantastycznych, nierealistycznych założeniach, przyznano przecież wiele Nagród Nobla. Modele Mickey Mouse wykorzystywano do rozmaitych przedsięwzięć, które właśnie padają. Bo założenia były bezsensowne i nie pasowały do realnego świata pełnego niepewności, ciągłych zmian, emocji, niepełnej wiedzy”. Cytowane za: *Rynek w cuglach*, Niezbędnik inteligenta, dodatek tygodnika „Polityka”, 18.10.2008, s. 9.

Z perspektywy czasu przywiązywanie nadmiernego znaczenia do sformalizowanych metod zarządzania aktywami finansowymi należy ocenić jako jedną z istotnych przyczyn globalnego kryzysu finansowego, którego początek umownie wiązany jest z upadkiem banku Lehman Brothers. Inżynieria finansowa zaczęła być bowiem postrzegana jako sposób kreowania dochodów w oderwaniu od fundamentalnych reguł ekonomii, w tym ścisłego związku ryzyka z dochodowością podejmowanych przedsięwzięć¹¹. To właśnie inżynieria finansowa grała znaczącą rolę w kreowaniu tego, co często jest przedstawiane jako szczególny wyraz finansjalizacji, polegający na wzroście wartości aktywów w swoistym procesie tworzenia „czegoś z niczego”. Jednak ten – często niezrozumiały ani dla inwestorów, ani dla oferentów instrumentów finansowych – sposób sztucznego kreowania wartości aktywów szczególnie w okresie globalnego kryzysu finansowego został kosztownie zweryfikowany ujawniając sztuczność wykreowania tego, co w rozumieniu realnej gospodarki od początku było „niczym”.

Warto także wspomnieć bardzo popularne na przełomie tysiącleci pojęcie nowej ekonomii, która m.in. w wyniku rozwoju informatyki i opartych na niej narzędziach zarządzania stosowanych zarówno w sferze finansowej, jak i w sferze realnej, miała prowadzić do odrzucenia tradycyjnego postrzegania gospodarki, chociażby w kategoriach zjawiska cykliczności.

Pogłębiona analiza relacji państwo – finansjalizacja wydaje się szczególnie pożądana współcześnie, gdy w znacznej mierze pod wpływem globalnego kryzysu finansowego z końca pierwszej dekady XXI wieku, w sferze nauki i polityki, a także na gruncie publicystycznym nasiliła się debata o teraźniejszości i przyszłości kapitalizmu. Istotną rolę w tych debatach odgrywa idea rozwoju kapitalizmu państwowego, w którym państwo zdecydowanie wykracza poza rolę arbitra i regulatora nadzorującego funkcjonowanie gospodarki, której podstawą są prywatna własność i mikroekonomiczny rachunek wyboru¹². Specyficzną odmianą kapitalizmu państwowego jest, kojarzony zwłaszcza z niektórymi państwami objętymi transformacją ustrojową, neoetatystyczny dyryżyzm. Neoetatystyczny dyryżyzm to system, w którym formalnie gospodarka oparta jest na regułach rynkowych, ze szczególną rolą własności prywatnej i konkurencji. W sferze społeczno-politycznej towarzyszy temu także formalne respektowanie reguł demokracji i realizowanie idei społeczeństwa obywatelskiego. W rzeczywistości jednak jest to pewna fasada, za którą kryją się

¹¹ Można spotkać się z opinią, że właśnie finanse jako obszar nauk ekonomicznych w swym dominującym w ostatnich dziesięcioleciach nurcie mają najbardziej antykeynesowski wymiar. To na gruncie współczesnych finansów szczególnie silnie broniona była idea rynków efektywnych, bazująca na wizji zaczerpniętej z prac Arrowa i Debreu, koncepcje w pełni racjonalnych podmiotów gospodarczych, jak i cen aktywów dyskontujących wszystkie dostępne informacje (D. Wigan, *Financialisation and Derivatives: Constructing an Artifice of Indifference*, Competition & Change 2009, vol. 13, No. 2, s. 160).

¹² R. Boyer, *Do Globalization, Deregulation and Financialization Imply a Convergence of Contemporary Capitalisms?*, INCAS DP Series, Discussion Paper Series, 2018, 09; P. Dühaupt, *Financialization and the crises of capitalism*, IPE Working Papers 67/2016, Berlin School of Economics and Law, Institute for International Political Economy (IPE); F.P. Ferreira, *Financialization and an era of crisis on capitalism*, Working paper for presentation at the Union for Radical Political Economics (URPE) session on „Financialization, R&D”, Patentes and Development”, ASSA, Chicago, January 2017.

rozwiązania, które w sferze politycznej noszą znamiona autorytaryzmu, a w sferze gospodarczej wiążą się z daleko idącym uzależnieniem sektora prywatnego od państwa i jego biurokratycznych, a zarazem silnie upolitycznionych struktur¹³.

Istotnym problemem w dyskusjach o państwie, w kontekście finansjalizacji, jest abstrakcyjny albo wysoce zagregowany sposób traktowania samego państwa. Pojęcie państwa w analizach ekonomicznych, choć nie tylko, wykorzystywane jest często tak, jakby państwo w rozumieniu jednego z podmiotów ekonomicznych nie było przede wszystkim zbiorem ludzi, którzy w jego imieniu i na jego rzecz przygotowują i podejmują decyzje¹⁴. W efekcie państwo traktowane jest jak abstrakcyjna konstrukcja, w której decyzje podejmowane są anonimowo i w sposób zbliżony do wykorzystywanych chociażby w finansach zautomatyzowanych algorytmów typu *stop loss* niż jako realny proces funkcjonowania władzy, którego istotę stanowią relacje międzyludzkie.

2. Polityka monetarna i fiskalna państwa a finansjalizacja

Na proces finansjalizacji wpływa m.in. realizowana polityka makroekonomiczna zarówno w ramach polityki fiskalnej, jak i – a nawet w szczególności – polityki monetarnej. Utrzymywanie się bardzo niskich stóp procentowych w okresie po globalnym kryzysie finansowym uderza m.in. w grupy społeczne mniej zamożne i lokujące swoje rezerwy kapitałowe w tradycyjne formy oszczędności w postaci np. lokat bankowych¹⁵. Na dodatek, ze względu na ciągle dość wysokie ryzyko kredytowe, grupy te w ograniczonym stopniu mogą liczyć na korzyści związane z dostępem do względnie taniego kredytu. Niskie stopy procentowe sprzyjają z kolei grupom społecznym dysponującym większym kapitałem i wyższymi dochodami. Korzystając z taniego kredytu, mogą uczestniczyć w operacjach typu *carry trade* i dywersyfikować ryzyko lokując kapitał w różnych formach inwestycji na rynku finansowym. To właśnie niskie stopy procentowe mogą być jednym ze źródeł, bardzo niekiedy wysokich, wzrostów indeksów giełdowych i to w sytuacji, gdy zmiany realnej aktywności gospodarczej, mierzone chociażby tempem wzrostu gospodarczego, nie za bardzo takie zmiany uzasadniają.

Polityka niskich stóp procentowych w ramach polityki monetarnej sprzyja także umacnianiu się idei państwa finansowanego bardziej długiem niż podatkami, gdyż

¹³ L.R. Mitrović, *Immanuel Wallerstein's Contribution to Mondology and the Critical Theory of the Global World System Transition*, FACTA UNIVERSITATIS, Series: „Philosophy, Sociology and Psychology” 2007, Vol. 6, No. 1, pp. 91–104; A.S. Łukmanow, *Lobbism w Rosji: Analiz sovremennoj specyfiki*, „Sborniki konferencji NIC Socijosfera” 2013, No. 45, s. 153–158; M. Ratajczak, *Instytucjonalne aspekty nowej transformacji ustrojowej*, [w:] E. Mączyńska (red.), *Ekonomia i polityka: wokół teorii Grzegorza W. Kołodko*, E. Mączyńska (red.), Wydawnictwo Naukowe PWN, 2019.

¹⁴ Pewnym problemem natury semantycznej związanym z językiem polskim jest wykorzystywanie słowa „państwo” zarówno w znaczeniu będącym odpowiednikiem angielskich określeń *state*, jak i *government*.

¹⁵ Dodatkowo niskie stopy procentowe wpływają negatywnie na długookresowe korzyści związane z inwestowaniem środków w ramach zabezpieczenia emerytalnego.

obywatele, a w tym w znacznej mierze ci o mniejszych zasobach kapitałowych, w ramach form oszczędzania o niskim ryzyku mają w zasadzie do wyboru albo niegwarantujące utrzymania realnej wartości kapitału lokaty bankowe albo zakup obligacji skarbowych, które zresztą też nie muszą gwarantować ochrony kapitału¹⁶.

W rozważaniach o polityce monetarnej w kontekście finansjalizacji warto uwzględnić dynamiczny rozwój kryptowalut, który to rozwój, jak o tym wspomniano wcześniej, jest zdaniem niektórych uczestników rynku traktowany jako przejaw tzw. dobrej finansjalizacji, a nawet próbą stworzenia konkurencji dla pieniądza fiducyjnego emitowanego przez banki centralne. Gdyby rzeczywiście rynek kryptowalut, a zwłaszcza powiązanych z podmiotami komercyjnymi dysponującymi możliwościami ekonomicznym przekraczającymi te jakie są do dyspozycji niektórych państw, rozwinął się na skalę stanowiącą realną konkurencję dla pieniądza fiducyjnego, to niewątpliwie byłby to zupełnie nowy wymiar zarówno finansjalizacji, jak i funkcjonowania gospodarek rynkowych w dotychczasowych reżimach. Jednak doświadczenia z Librą, którą miał wprowadzić Facebook i które sprowadzają się do przynajmniej znacznego odroczenia w czasie tego projektu, pokazują, że na razie nie ma realnej alternatywy dla pieniądza powiązanego z państwem czy grupą państw¹⁷. Jednakże działania określone mianem uberyzacji pieniądza, powiązanej z tym, co Jon Baldwin określił jako przejście od wiary w złoto do wiary w rozwiązania oparte na gospodarce cyfrowej, będą zapewne dalej rozwijane¹⁸. Może to spowodować przejście do nowej fazy finansjalizacji, którą da się określić jako findigilizacja, polegającej nie tylko na coraz szerszym wykorzystywaniu w różnych działaniach będących przejawami finansjalizacji rozwiązań gospodarki cyfrowej, ale także, a może nawet w szczególności, wyrażającej się coraz większą rolą głównych podmiotów rynku usług cyfrowych, będących zarazem uczestnikami i kreatorami finansjalizacji.

Polityka fiskalna może wpływać na finansjalizację przynajmniej dwoma kanałami. Pierwszy wynika z rozwiązań podatkowych. Przy czym zwłaszcza ograniczanie progresywności opodatkowania, prowadzące do zwiększenia dochodów dyspozy-

¹⁶ J. Preunkert, *Financialization of government debt? European government debt management approaches 1980–2007*, Competition & Change 2017, Vol. 21(1).

¹⁷ O tym, że takie projekty jak Libra są zagrożeniem dla państwa jako regulatora sfery finansowej i suwerena w zakresie emisji pieniądza świadczą m.in. działania zniechęcające do kontynuowania projektu Libry. Zarówno ministrowie finansów krajów członkowskich Unii Europejskiej w grudniu 2019 r., jak i wcześniej ministrowie finansów grupy G7 wskazali na ryzyko dostępu do Libry, czy podobnych produktów, przez indywidualnych konsumentów i nie zaakceptowali dopuszczenia tego typu produktów do legalnego obrotu bez przygotowania wcześniej szczegółowej regulacji. Biorąc jednak pod uwagę podejmowane już przez niektóre kraje działania związane z wprowadzaniem własnych kryptowalut w postaci tzw. stablecoinów, pojawia się pytanie, na ile w tle niechęci do Libry i podobnych projektów komercyjnych jest rzeczywista troska o los obywateli i ich finanse, a na ile troska o utrzymanie jednego z najistotniejszych elementów funkcji władczych państwa.

¹⁸ J. Baldwin, *In digital we trust: Bitcoin discourse, digital currencies, and decentralized network fetishism*, Palgrave Communications 2018, vol. 4, 14, <https://www.nature.com/articles/s41599-018-0065-0> (dostęp: 07.01.2020). W tle dyskusji o uberyzacji pieniądza czy poruszanej wcześniej kwestii wykorzystywania narzędzi inżynierii finansowej jest znacznie szerszy i zasługujący na pogłębioną analizę problem zautomatyzowanej algorytmizacji życia ekonomicznego i społecznego.

cyjnych osób osiągających wyższe dochody, może przyczyniać się do przeznaczania środków finansowych nie na dodatkową konsumpcję, ale do ich inwestowania w instrumenty finansowe. Drugi kanał wpływu polityki fiskalnej na finansjalizację wiąże się ze wspomnianymi potrzebami pożyczkowymi państwa, finansowaniem deficytu budżetowego i spłatą długu publicznego. Im większe potrzeby pożyczkowe państwa, tym większa zachęta do kreowania instrumentów finansowych powiązanych z oceną ryzyka zadłużenia publicznego¹⁹.

Z szeroko rozumianymi działaniami fiskalnymi państwa, jak i dyskusją o roli państwa jako podmiotu własności, wiążą się tzw. *sovereign funds* lub *sovereign wealth funds*, czyli fundusze inwestycyjne tworzone pod auspicjami rządów poszczególnych państw i operujące środkami publicznymi. Rola państwowych funduszy inwestycyjnych w finansach międzynarodowych i w gospodarce światowej jest oceniana niejednoznacznie. Z jednej strony fundusze te są niekiedy traktowane jako koło ratunkowe, np. dla instytucji finansowych zagrożonych upadłością. Z drugiej strony jednak istnieje niebezpieczeństwo, że rozwój tego typu funduszy może doprowadzić do upaństwowienia rynku kapitałowego, a przynajmniej ograniczenia jego mechanizmu poprzez decyzje wynikające z czynników pozaekonomicznych²⁰.

Na rozwój finansjalizacji gospodarki wpływają też stosowane przez poszczególne rządy i ich agendy, a także banki centralne, programy ratunkowe dla podmiotów rynku finansowego albo sfery realnej. Niestety, sama możliwość wdrożenia takich programów generuje większą skłonność do pokus nadużycia (ang. *moral hazard*).

Niejako obok polityki monetarnej i fiskalnej rozwojowi finansjalizacji sprzyjają także działania związane z ograniczaniem roli państwa w sferze inwestycji infrastrukturalnych finansowanych tradycyjnie, głównie albo w dużym stopniu ze środków publicznych, acz w znacznej mierze służących sektorowi prywatnemu. Wraz z upowszechnianiem się rozwiązań opartych na partnerstwie publiczno-prywatnym, czy wręcz polegających na komercjalizacji i prywatyzacji składowych infrastruktury, nastąpiło włączenie aktywów infrastrukturalnych do sfery objętej finansjalizacją²¹.

3. Polityka społeczna państwa i dobrobyt a finansjalizacja

Politykę społeczną państwa można wiązać zarówno z działaniami związanymi z zapewnianiem dostępu do sfery usług społecznych, jak i z działaniami korygującymi różnice majątkowo-dochodowe między obywatelami wynikające z podziału pierwotnego. Jeżeli państwo działa na rzecz zapewnienia grupom słabszym ekonomicz-

¹⁹ J. Preunkert, *Financialization of government debt?...*, *op. cit.*

²⁰ J. Radon, J. Thaler, *Fonds souverains: le retour du capitalism d'Etat?*, „Problèmes Economiques” 2008, nr 2951.

²¹ P. O'Brien, A. Pike, *The financialization and governance of infrastructure*, [w:] R. Martin and J. Pollard, (eds), *Handbook of the Geographies of Money and Finance*, Aldershot, Elgar 2017; C. Lapavistas, I. Mendieta-Muñoz, *Financialization at a watershed in the USA*, *Competition & Change* 2018, Vol. 22(5).

nie dostępu do pewnych dóbr; a w tym w szczególności mieszkań, poprzez stymulowanie czy wręcz wymuszanie akcji kredytowej, to przyczynia się to do wzrostu finansjalizacji.

Cele społeczne państwa to także zabezpieczenie warunków egzystencji ludzi, którzy zakończyli aktywność zawodową. W sytuacji narastającego problemu starzenia się społeczeństw nawet najzamożniejsze państwa mają problem z zapewnianiem, adekwatnego do skali oczekiwań społecznych finansowania wydatków socjalnych, a w tym funduszy emerytalnych. Państwa szukają więc różnych sposobów przynajmniej częściowego uwolnienia się od tzw. sztywnych wydatków budżetowych o charakterze redystrybucyjnym. Jednym ze sposobów na to jest rozwój alternatywnych wobec budżetowych form finansowania świadczeń społecznych, szczególnie zaś funduszy emerytalnych. Te alternatywne rozwiązania opierają się przede wszystkim na instrumentach finansowych i rynku kapitałowym, a w konsekwencji przyczyniają się do rozwoju finansjalizacji²². Nie mniej poważnym wyzwaniem dla polityki społecznej, wobec którego stają współczesne państwa, są rosnące potrzeby i oczekiwania w zakresie ochrony zdrowia. Także i w tym zakresie rozwiązań upatruje się poprzez powiększanie roli prywatnych źródeł finansowania, nawet w krajach gdzie formalnie istnieją systemy ogólnodostępnej publicznej opieki zdrowotnej. Tym samym państwo *de facto* sięga do rozwiązań pogłębiających finansjalizację²³.

Działania państwa z zakresu polityki społecznej w aspekcie dobrobytu prowadzą także do pogłębiania finansowego²⁴. W ostatnich latach dyskusja o dobrobycie nawiązała się w związku z przyszłością gospodarki rynkowej. Szczególnym aspektem tej dyskusji są z jednej strony potrzeby, a z drugiej możliwości swobodnego wyjścia „poza PKB”²⁵. Idea stałego wzrostu gospodarczego, a w konsekwencji wzrostu dobrobytu, szczególnie w wymiarze finansowym czy masowej konsumpcji, kontestowana jest w ujęciu bezpieczeństwa ekologicznego. Na razie niewiele wskazuje na to, by nastąpiło powszechne i skoordynowane w skali świata działanie na rzecz odejścia od preferencji dla zastąpienia koncepcji wzrostu produkcji i konsumpcji na rzecz racjonalizacji działalności gospodarczej i zaspokajania potrzeb z uwzględnieniem wyzwań ekologicznych jako warunku przetrwania cywilizacji (np. według zasady tyle samo, a czasem nawet mniej, tylko czegoś innego lub inaczej pozyskiwanego może oznaczać lepiej).

²² A.D. Dixon, V.-P. Sorsa, *Institutional Change and the Financialisation of Pensions in Europe*, *Competition & Change* 2009, vol. 13, No. 4.

²³ B.M. Hunter, S.F. Murray, *Deconstructing the Financialization of Healthcare*, *Development and Change* 2019, 50(5), 1263–1287. DOI: 10.1111/dech.12517

²⁴ Ph. Golka, *Financialization as Welfare. Social Impact Investing and British Social Policy, 1997–2016*, Springer, 2019.

²⁵ Określenie „poza PKB” zaczerpnięto z tytułu wydanego już także po polsku raportu przygotowanego na potrzeby OECD, którego podtytuł brzmi: „mierzymy to co ma znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego” (J.E. Stiglitz, J.-P. Fitoussi, M. Durand, *Poza PKB. Mierzmy to co ma znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego*, PTE, Warszawa 2019).

Istotną rolę z punktu widzenia dobrobytu według kryterium finansowego odgrywa efekt majątkowy. Wzrost wartości majątku gospodarstw domowych w wyniku hossy na giełdzie i wzrostu wartości aktywów finansowych posiadanych przez gospodarstwa domowe, czy też w wyniku boomu na rynku nieruchomości powinien, zgodnie z koncepcją efektu bogactwa, skutkować wzrostem wydatków konsumpcyjnych. Konsumenty, uważający się za bogatszych, powinni bowiem łatwiej i chętniej podejmować decyzje zwiększające ich spożycie, także w oparciu o środki pożyczkowe na rynku. Wpływ finansjalizacji na efekt majątkowy generuje ryzyko działania o charakterze spekulacyjnym. Działania takie, zwłaszcza na rynku nieruchomości, mogą prowadzić do bardzo szybkiego wzrostu wartości posiadanego przez gospodarstwa domowe majątku, i co za tym idzie, kreować podstawy do wzrostu efektu bogactwa. Równocześnie jednak rośnie ryzyko, z którego znaczna część gospodarstw domowych nie zdaje sobie sprawy (lub je lekceważy), gwałtownego spadku wartości posiadanego majątku przy wystąpieniu zjawisk kryzysowych. Działania związane z efektem majątkowym to część szerszego zjawiska określanego mianem finansjalizacji życia codziennego²⁶.

Analizując związki finansjalizacji i dobrobytu społecznego w kontekście efektu majątkowego, należy także zwrócić uwagę na ryzyko upowszechniania postaw czy zachowań rentierskich. W skali makrospołecznej i makroekonomicznej może to prowadzić do kształtowania gigantycznej piramidy Ponzi, przekraczającej nawet granice państw czy kontynentów²⁷.

Traktując o efekcie majątkowym w kontekście finansjalizacji, warto wspomnieć o procesach określanych mianem demokratyzacji finansów. Jeżeli finansjalizacja, w znaczeniu pogłębiania finansowego, stanowi odzwierciedlenie kolejnej fazy rozwoju kapitalizmu, to jest ona także świadectwem demokratyzacji finansów. Choć demokratyzacja ta ma różne wymiary. Jeden z nich dotyczy angażowania kolejnych grup społecznych w korzystanie z różnorodnych instrumentów finansowych. Nie brak jednak głosów, że taka demokratyzacja ma głównie pozorny charakter i służy przede wszystkim interesom najzamożniejszej części społeczeństwa, a w tym wąskiej grupie podmiotów i ich właścicieli odgrywających kluczową rolę zarówno w sferze finansowej, jak i w sferze produkcji dóbr materialnych i świadczenia innych usług niż finansowe²⁸. Inny przejaw demokratyzacji finansów to nurt finan-

²⁶ N. Van der Zwan, *Making Sense of Financialization*, Socio-Economic Review 2014, 12; G.F. Davis, S. Kim, *Financialization...*, op. cit.

²⁷ J. Froud, C. Haslam, S. Johal and K. Williams, *Financialisation and the coupon pool*, *Gestão & Produção* 2001, vol. 8/3.

²⁸ I. Erturk, J. Froud, S. Johal, A. Leaver and K. Williams, *The Democratization of Finance? Promises, Outcomes and Conditions*, „Review of International Political Economy” 2007, Vol. 14, No. 4. Wspomniany wcześniej projekt kryptowaluty Facebooka (Libra) został scharakteryzowany w tzw. White Paper, jako mający dać nadzieję na: „większy dostęp do lepszych, tańszych i otwartych usług finansowych – nieważne gdzie jesteś, gdzie mieszkasz, co robisz i ile posiadasz” (An Introduction to Libra. White Paper • From the Libra Association Members, 2019, s. 12, https://libra.org/en-US/wp-content/uploads/sites/23/2019/06/LibraWhitePaper_en_US.pdf (dostęp: 15.01.2020)). Dodatkowo podkreślono, że projekt ten jest kierowany w szczególności do około ponad półtora miliarda osób niemających dostępu do tradycyjnej bankowości. Trudno jednak przyjąć, że Facebook nie traktuje

sowania społecznościowego (ang. *crowdfunding*), który rozwija się z wykorzystaniem komunikacji w Internecie, ze szczególnym uwzględnieniem portali społecznościowych. Wreszcie i ten pierwszy i ten drugi łączy się z demokratyzacją rynku i wzrostem konkurencji poprzez powstawanie znacznie bogatszej sieci podmiotów świadczących usługi finansowe, w tym szczególnie tzw. fintechy.

Podsumowanie

Finansjalizacja dotyczy dynamicznych i coraz bardziej złożonych procesów zachodzących w sferze społeczno-ekonomicznej. Procesy te wynikają ze zmian jakie dokonują się w sektorze prywatnym, a równocześnie z działalności państwa, wypełniającego zarówno funkcje własnościowe w podmiotach rynkowych, jak i kluczowe funkcje – ustawodawcze czy regulacyjne organizujące działanie rynku. Złożoność procesów składających się na finansjalizację utrudnia dyskusję o państwie i finansjalizacji w kategoriach związków przyczynowo-skutkowych. Procesy te są bowiem immanentną składową współczesnej gospodarki rynkowej w jej kapitalistycznej formie ustrojowej i w dążeniu do stałego wzrostu dobrobytu, utożsamianego głównie z wymiarem finansowym.

Przedstawione rozważania o relacjach między państwem a finansjalizacją stanowią wstęp do pogłębionych badań, w których powinna być uwzględniona zarówno ewolucja, jak i zmiany współczesnego kapitalizmu w strukturach i instytucjach państwa, a przede wszystkim coraz większa złożoność finansjalizacji, w warunkach internacjonalizacji i globalizacji, a także demokratyzacji finansów. Tak jak wspomniano wcześniej, niektóre elementy finansjalizacji, a zwłaszcza podejmowane próby wykorzystania kryptowalut do podważania pozycji państwa, jako suwerena podkreślającego swoją władzę i pozycję między innymi monopolem emisji pieniądza przez bank centralny, są na takim etapie, że trudno byłoby formułować daleko idące projekcje przyszłości. Wydaje się jednak, że właśnie finansjalizacja powinna stać się jednym z kluczowych elementów dyskusji o współczesnym państwie jako uczestniku i regulatorze systemu społeczno-ekonomicznego. Te nowe studia poświęcone państwu w kontekście finansjalizacji nie powinny opierać się na założeniu egzogeniczności finansjalizacji wobec państwa. Państwo jest *de facto* kluczowym podmiotem uczestniczącym aktywnie w procesach finansjalizacji, a ponadto – z racji swych praw i obowiązków wykorzystuje finansjalizację dla realizacji celów ekonomicznych i społecznych.

projektu Libry jako sposobu ekspansji na nowe wobec dotychczasowych obszarów działalności. Podobnie, demokratyzacja finansów oparta na Librze służy z jednej strony przywiązaniu dotychczasowych klientów-konsumentów, a ponadto pozyskaniu nowych. I to nie tylko nabywających usługi Facebooka, ale także dostarczających, mniej lub bardziej świadomie, rozległego spectrum informacji o sobie, stanowiących samodzielną wartość komercyjną dzięki systemom big data.

Bibliografia

- An Introduction to Libra. White Paper • From the Libra Association Members, 2019, https://libra.org/en-US/wp-content/uploads/sites/23/2019/06/LibraWhitePaper_en_US.pdf (dostęp: 15.01.2020).
- Baldwin J., *In digital we trust: Bitcoin discourse, digital currencies, and decentralized network fetishism*, Palgrave Communications, 2018, vol. 4, 14, <https://www.nature.com/articles/s41599-018-0065-0> (dostęp: 07.01.2020).
- Boyer R., *Is a finance-led growth regime a viable alternative to Fordism? A preliminary analysis*, „Economy and Society” 2000, vol. 29/1.
- Boyer R., *Do Globalization, Deregulation and Financialization Imply a Convergence of Contemporary Capitalisms?*, INCAS DP Series, Discussion Paper Series 2018, 09.
- Davis A., Walsh C., *The role of the state in the financialisation of the UK economy*, „Political Studies” 2016, 64 (3).
- Davis G.F., Kim S., *Financialization of Economy*, „Annual Review of Sociology” 2015, Vol. 41.
- Dixon A.D., Sorsa V.-P., *Institutional Change and the Financialisation of Pensions in Europe*, „Competition & Change” 2009, vol. 13, No. 4.
- Dünhaupt P., *Financialization and the crises of capitalism*, IPE Working Papers 67/2016, Berlin School of Economics and Law, Institute for International Political Economy (IPE).
- Epstein G.A. (red.), *Financialisation and the World Economy*, Edward Elgar Pub, London 2006.
- Erturk I., Froud J., Johal S., Leaver A. and Williams K., *The Democratization of Finance? Promises, Outcomes and Conditions*, „Review of International Political Economy” 2007, Vol. 14, No. 4.
- Ferreira F.P., *Financialization and an era of crisis on capitalism*, Working paper for presentation at the Union for Radical Political Economics (URPE) session on „Financialization, R&D”, Patentes and Development”, ASSA, Chicago, January 2017.
- Financialization of infrastructure – Losing sovereignty on energy and economy*, Observatori del deute en la Globalització, 2016.
- Freeman R.B., *It's financialization!*, „International Labour Review” 2010, vol. 149, No. 2.
- Froud J., Haslam C., Johal S. and Williams K., *Financialisation and the coupon pool*, Gestão & Produção 2001, vol. 8/3.
- Golka Ph., *Financialization as Welfare. Social Impact Investing and British Social Policy, 1997–2016*, Springer, 2019.
- Gumuła W., *Zjawisko finansjalizacji*, Znak, 2015, nr 721.
- Hunter B.M., Murray S.F., *Deconstructing the Financialization of Healthcare*, Development and Change 2019, 50(5), 1263–1287. DOI: 10.1111/dech.12517
- Lapavitsas C., Mendieta-Muñoz I., *Financialization at a watershed in the USA*, Competition & Change 2018, Vol. 22(5).

Long C., *Is Financialization a Double-Edged Sword for Bitcoin and Cryptocurrencies?*, Forbes, July 31, 2018, <https://www.forbes.com/sites/caitlinlong/2018/07/31/is-financialization-a-double-edged-sword-for-bitcoin-and-cryptocurrencies/#444d6cf82a20> (dostęp: 07.01.2020).

Łukmanow A.S., *Lobbism w Rossii: Analiz sovremennoj specyfikiki*, „Sborniki konferencji NIC So-cijosfera” 2013, No. 45.

Mader Ph., Mertens D. & van der Zwan N., *Financialization: An Introduction*, [w:] Ph. Mader, D. Mertens & N. van der Zwan (ed.), *The Routledge International Handbook of Financialization*, Routledge 2019.

Mitrović L.R., *Immanuel Wallerstein's Contribution to Mondology and the Critical Theory of the Global World System Transition*, FACTA UNIVERSITATIS, Series: Philosophy, Sociology and Psychology 2007, Vol. 6, No. 1.

O'Brien P., Pike A., *The financialization and governance of infrastructure*, [w:] R. Martin and J. Pollard (eds), *Handbook of the Geographies of Money and Finance*, Aldershot, Elgar 2017.

Preunkert J., *Financialization of government debt? European government debt management approaches 1980–2007*, *Competition & Change* 2017, Vol. 21(1).

Radon J., Thaler J., *Fonds souverains: le retour du capitalism d'Etat?*, „Problèmes Economiques” 2008, nr 2951.

Ratajczak M., *Finansjalizacja gospodarki: wymiary dyskusji*, „Bezpieczny Bank” 2017, nr 3(68).

Ratajczak M., *Instytucjonalne aspekty nowej transformacji ustrojowej*, [w:] E. Mączyńska (red.), *Ekonomia i polityka: wokół teorii Grzegorza W. Kołodko*, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2019.

Rynek w cuglach (wywiad z E.S. Phelpsem), *Niezbędnik inteligenta*, dodatek tygodnika „Polityka”, 18.10.2008.

Stiglitz J.E., Fitoussi J.-P., Durand M., *Poza PKB. Mierzmy to co ma znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego*, PTE, Warszawa 2019.

Stockhammer E., *Finacialisation and the slowdown of accumulation*, „Cambridge Journal of Economics” 2004, vol. 28/5.

Van der Zwan N., *Making Sense of Financialization*, *Socio-Economic Review* 2014, 12.

Wang Y., *The rise of the 'shareholding state': financialization of economic management in China*, „Socio-Economic Review” 2015, Vol. 13, Issue 3.

Wigan D., *Financialisation and Derivatives: Constructing an Artifice of Indifference*, *Competition & Change* 2009, vol. 13, No. 2.

Agnieszka Ertman^{*}
ORCID: 0000-0001-9083-8007
a.ertman@uwb.edu.pl

Magdalena Kuźma^{**}
ORCID: 0000-0001-8727-6955
m.kuzma@uwb.edu.pl

Źródło pochodzenia kapitału większościowego jako determinanta zróżnicowania mechanizmów nadzoru korporacyjnego w bankach

Streszczenie

Celem artykułu jest ocena wpływu źródła pochodzenia kapitału większościowego w bankach notowanych na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie na sposób funkcjonowania nadzoru korporacyjnego w tychże podmiotach w latach 2014–2018. Głównym źródłem informacji wykorzystanych w badaniu były dane z raportów rocznych i sprawozdań z działalności rady nadzorczej analizowanych banków.

Badanie wykazało, że mechanizmy nadzoru korporacyjnego różniły się w bankach z dominującym udziałem inwestora krajowego i zagranicznego. Różnice dotyczyły stopnia rozproszenia kapitału zakładowego, liczby członków rady nadzorczej i zarządu, w tym cudzoziemców w nich zasiadających, oraz częstotliwości zmian składu tych organów, liczby posiedzeń rady nadzorczej i liczby podejmowanych przez nią uchwał. Ponadto w bankach, w których doszło do zmiany udziałowca większościowego z zagranicznego na krajowego, ujawniły się cechy charakterystyczne dla banków z krajowym kapitałem. Dotyczyło to m.in. większego rozproszenia struktury własności, mniejszego udziału obcokrajowców w organach banku, częstszych zmian składu rady nadzorczej i bardziej intensywnej jej pracy (więcej spotkań i uchwał). W przypadku pozostałych charakterystyk wpływ zmiany struktury własnościowej był niejednoznaczny.

Słowa kluczowe: nadzór korporacyjny, banki, repolonizacja, kapitał większościowy w bankach.

JEL: G34, G21, G32

* Agnieszka Ertman – doktor, Uniwersytet w Białymstoku, Wydział Ekonomii i Zarządzania, Katedra Finansów, Rachunkowości i Informatyki.

** Magdalena Kuźma – magister, Uniwersytet w Białymstoku, Wydział Ekonomii i Zarządzania, Katedra Finansów, Rachunkowości i Informatyki.

The ownership structure as a corporate governance mechanism in Polish banking sector

Abstract

The aim of this article is to assess the influence of the source of majority capital in banks quoted on the Warsaw Stock Exchange on the way corporate governance influenced these entities in the years 2014-2018. Annual reports and reports on supervisory board's activities of analyzed banks were the main sources of this research.

The study showed that corporate governance mechanisms in banks with dominant domestic capital differed from mechanisms in banks with foreign capital. The differences related to the dispersion of the share capital, the number of members in supervisory boards and management boards, including foreigners, and the frequency of changes in these bodies' composition. The number of meetings of the supervisory board and of its resolutions varied as well. Moreover, in banks in which the majority shareholder changed from foreign to domestic, characteristic features of banks with domestic capital were revealed. This concerned, among others, higher dispersion of share capital, lower share of foreigners in banks' authorities, frequent changes in the supervisory board's composition and its more intensive work in terms of meetings and resolutions. In regard to other characteristics, the impact of changes in the ownership structure was ambiguous.

Key words: corporate governance, banking sector, domestication, majority capital in banks.

Wstęp

Przemiany własnościowe są permanentną cechą polskiego sektora bankowego. Od początku okresu transformacji zaszło w bankach wiele zmian własnościowych związanych z prywatyzacją, konsolidacją czy też repolonizacją. Ich efektem jest obecny kształt sektora bankowego z malejącym, ale utrzymującym się wciąż na wysokim poziomie udziałem kapitału zagranicznego w aktywach sektora bankowego, i z rosnącym zaangażowaniem Skarbu Państwa. Zmiany struktury własnościowej wpływają na to, jaki rodzaj podmiotu – krajowy czy zagraniczny – posiada większościowy pakiet akcji, i tym samym sprawuje kontrolę i nadzór nad funkcjonowaniem banku oraz osobami nim zarządzającymi.

Celem artykułu jest ocena wpływu źródła pochodzenia kapitału większościowego w bankach notowanych na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie na sposób funkcjonowania nadzoru korporacyjnego w tychże podmiotach. Autorki koncentrują się głównie na odpowiedzi na pytanie, czy istnieją różnice w mechanizmach nadzoru korporacyjnego w zależności od tego, jaki kapitał, krajowy czy zagraniczny, reprezentuje główny akcjonariusz danego banku.

Niniejsze opracowanie składa się ze wstępu oraz części teoretyczno-empirycznej. W części teoretycznej określono znaczenie struktury własności w problematyce nadzoru korporacyjnego. Następnie przeanalizowano proces przemian struktury własnościowej sektora bankowego w Polsce, akcentując obecność kapitału za-

granicznego w aktywach tego sektora oraz dokonujący się proces repolonizacji. Empiryczna część artykułu dotyczy zbadania implikacji źródła pochodzenia kapitału większościowego na zróżnicowanie mechanizmów nadzoru korporacyjnego w bankach działających w Polsce. Badanie przeprowadzono na grupie 13 banków notowanych na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie w podziale na banki z dominującym udziałem inwestora krajowego oraz banki z większościowym udziałem inwestora zagranicznego. Zwrócono szczególną uwagę na Alior Bank S.A. i Bank Pekao S.A., uczestników procesu repolonizacji, w których w przyjętym okresie badawczym 2014–2018 nastąpiła zmiana dominującego akcjonariusza z inwestora zagranicznego na inwestora krajowego.

1. Problematyka własności w kontekście nadzoru korporacyjnego w bankach

Nadzór korporacyjny w banku określa zasady jego organizowania, funkcjonowania, a także definiuje jego wewnętrzne i zewnętrzne relacje. W instytucjach bankowych nadzór korporacyjny dotyczy fundamentalnych relacji między właścicielami, kadrami zarządzającą, zewnętrznymi organami nadzoru, klientami banku oraz otoczeniem społecznym. Obejmuje on strukturę, w ramach której ustalane są cele tych podmiotów gospodarczych oraz środki realizacji tych celów, a także sposoby monitorowania jego wyników¹. Przedstawia także istotę stosowania dobrych praktyk korporacyjnych i ich wpływ na zarządzanie strategiczne, a także na zarządzanie operacjami bankowymi, szczególnie w zakresie zarządzania ryzykiem i ich zgodności z prawem². Takie rozumienie nadzoru korporacyjnego jest zbieżne z definicją tego pojęcia opracowaną przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, zgodnie z którą obejmuje ono relacje zachodzące pomiędzy kadrami zarządzającą daną jednostką gospodarczą a jej organami nadzorczymi, akcjonariuszami oraz innymi interesariuszami³.

Skuteczny nadzór korporacyjny w instytucjach bankowych zalicza się, obok stabilności makroekonomicznej oraz wysokiej jakości regulacji nadzoru ostrożnościowego, do głównych czynników wpływających na bezpieczeństwo i stabilność całego systemu finansowego⁴. Ze względu na cele makroekonomiczne i społeczne, jakie pełnią te podmioty, mechanizmy nadzoru korporacyjnego⁵ powinny zapewnić

¹ *OECD Principles of Corporate Governance*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paryż 2004, s. 11.

² K. Misiótek, *Determinants of corporate governance in banks*, [w:] P. Urbanek (red.), *Corporate Governance in the Banking Sector*, University of Lodz, Łódź 2012, s. 72.

³ *OECD Principles...*, *op. cit.*, s. 11.

⁴ W.J. Mc Donough, *Issues in Corporate Governance*, „Current Issues in Economics and Finance” 2002, Vol. 8, nr 8, s. 1–4.

⁵ Mechanizmy nadzoru korporacyjnego definiuje się jako instytucje prawno-ekonomiczne, kształtowane pod wpływem procesów politycznych, których tworzenie umożliwia zarządzanie, monitorowanie, kontrolę, nagradzanie oraz dyscyplinowanie zachowań wszystkich interesariuszy banków (a zwłaszcza członków naczelnego kierownictwa tych podmiotów) oraz porządkowanie relacji pomiędzy nimi.

przejrzystość sektora bankowego, zmniejszać ryzyko związane z funkcjonowaniem tych podmiotów gospodarczych i całej gospodarki oraz zrównoważyć interesy szerokiego kręgu interesariuszy⁶ zaangażowanych w działalność banków⁷.

Mechanizmy nadzoru korporacyjnego służą ograniczeniu negatywnych konsekwencji wynikających z istnienia relacji agencji. Jej istotą jest oddzielenie własności i kontroli (sprawowanej przez pryncypała) od funkcji zarządzania (należącej do agenta na mocy uprawnień przyznanych mu przez zwierzchnika)⁸, czego skutkiem jest konflikt interesów pomiędzy nimi wynikający z chęci każdej ze stron do maksymalizacji swoich korzyści⁹. Jednym z mechanizmów nadzoru korporacyjnego jest struktura własności, stanowiąca podstawę analizy systemów nadzoru korporacyjnego i roli innych mechanizmów, zarówno w przedsiębiorstwach, jak i bankach¹⁰. Istnieje kilka rodzajów struktury własności, którymi są¹¹:

- własność rozproszona, w której nie ma właściciela posiadającego co najmniej 20% udziałów;
- własność skoncentrowana, gdy jeden największy akcjonariusz dysponuje 20%–50% udziałów i głosów spółki;
- własność rodzinna, kiedy jedna osoba lub rodzina jest właścicielem większości udziałów i głosów spółki;

Skuteczne mechanizmy nadzoru korporacyjnego gwarantują zrównoważony i trwały wzrost wartości dla akcjonariuszy banków, przy jednoczesnej ochronie interesów pozostałych stron zaangażowanych w ich działalność [Por.: A. Shleifer, R.W. Vishny, *A survey of corporate governance*, „The Journal of Finance” 1997, vol. LII, no. 2, s. 738; Z. Rezaee, T. Fogarty, *Business Sustainability, Corporate Governance, and Organizational Ethics*, John Wiley & Sons Inc., New Jersey 2019, s. 396].

⁶ Na szczególne znaczenie nadzoru korporacyjnego w sektorze bankowym zwraca uwagę Komisja Nadzoru Finansowego, czego wyrazem jest opracowanie dokumentu „Zasady ładu korporacyjnego dla instytucji nadzorowanych”. Zawarte w nim zalecenia służą wzmocnieniu roli nadzoru korporacyjnego w tych podmiotach, co w konsekwencji ma zapewnić prawidłowe funkcjonowanie rynku finansowego oraz stabilność, bezpieczeństwo i przejrzystość tego rynku, przyczynić się do zwiększenia zaufania do rynku finansowego i ochrony jego uczestników, a także zagwarantować przestrzeganie reguł uczciwego obrotu i zapewnić bezpieczeństwo środków pieniężnych ulokowanych przez klientów. [KNF, *Zasady ładu korporacyjnego dla instytucji nadzorowanych*, https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/knf_140904_Zasady_ladu_korporacyjnego_22072014_38575.pdf (dostęp: 15.02.2020)].

⁷ S. Sablik, *Corporate governance w sektorze bankowym*, „Studia Ekonomiczne Akademii Ekonomicznej w Katowicach” 2005, nr 34, s. 179–185.

⁸ W przypadku banków następuje zwiększenie liczby związków agencyjnych oraz przeniesienie ryzyka i prawa do kontroli na większy krąg interesariuszy (M.Ch. Liem, *Corporate Governance in Banking Industry: An Explanatory Study*, „Research Journal of Finance and Accounting” 2016, vol. 7, nr 6, s. 32), gdyż podmioty te w swojej działalności wykorzystują nie tylko kapitały otrzymane od właścicieli, ale przede wszystkim te powierzone przez deponentów oraz wierzycieli [D. Carse, *The importance of corporate governance in banks*, „BIS Review” 2000, nr 24, s. 2].

⁹ M.C. Jensen, W.H. Meckling, *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure*, „Journal of Financial Economics” 1976, vol. 3, nr 4, s. 308.

¹⁰ M. Aluchna, *Mechanizmy corporate governance w spółkach giełdowych*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2007, s. 67–70.

¹¹ S. Rudolf, *Nadzór korporacyjny a struktura własności*, [w:] S. Rudolf (red.), *Strategiczne obszary nadzoru korporacyjnego zewnętrznego i wewnętrznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2002, s. 192.

- własność państwowa, w której władze lokalne lub centralne są właścicielami większości udziałów i głosów spółki.

Struktura własności określa między innymi typ inwestora z punktu widzenia stopnia koncentracji akcji w jego rękach (akcjonariusz większościowy i mniejszościowy) i możliwości sprawowania przez niego kontroli (akcjonariusz kontrolujący i niekontrolujący) oraz tożsamości posiadaczy akcji (inwestor instytucjonalny lub indywidualny, rodzina, państwo itd.). Tym samym struktura własnościowa determinuje siłę i sposób oddziaływania akcjonariuszy na możliwości monitorowania banku i dyscyplinowania jego kierownictwa. Decyduje także o rodzaju i efektywności wykorzystywanych mechanizmów nadzoru korporacyjnego. Stopień koncentracji własności oddziałuje na charakter przyjmowanej przez spółkę perspektywy działania: wybór między maksymalizacją zysku w perspektywie krótkookresowej czy też stabilność w perspektywie długookresowej. Ostatecznie struktura własności wpływa na cele nadzoru korporacyjnego i sposób mierzenia jego efektywności¹².

Zarówno struktura własności o charakterze rozproszonym, jak i skoncentrowanym, wykazuje pewne zalety i wady¹³. Należy zwrócić uwagę, że koncentracja akcji w rękach jednego podmiotu stanowi bodziec do większego zaangażowania w sprawy banku, w tym skuteczniejszego nadzoru nad działalnością kadry zarządzającej i jej dyscyplinowania. Ponadto dominujący akcjonariusze mają uprzywilejowaną pozycję w dostępie do danych na temat funkcjonowania banku i tym samym są zmotywowani do obecności na walnych zgromadzeniach akcjonariuszy i udziału w głosowaniach z uwagi na większą moc decyzyjną. Jednakże akcjonariusze większościowi mogą wykorzystywać swoją pozycję w celu realizacji własnych korzyści, co oddziałuje negatywnie na inwestorów mniejszościowych. Dotyczy to takich kwestii, jak np. wykorzystywanie poufnych informacji w celu realizacji transakcji lub ukrywanie części informacji, dokonywanie emisji akcji uprzywilejowanych w celu zwiększenia posiadanego pakietu akcji, wypłata dywidendy wbrew interesowi banku, manipulowanie kursami akcji, transferowanie zysków za granicę w przypadku dominującego udziału inwestora zagranicznego, wybór swoich przedstawicieli do zarządu lub rady nadzorczej, którzy będą prowadzili politykę sprzyjającą dominującemu akcjonariuszowi. W przypadku występowania struktury rozproszonej wpływ akcjonariuszy na decyzje podejmowane przez bank jest ograniczony, gdyż w sytuacji znacznego oddzielenia własności od zarządzania to kadra menadżerska sprawuje faktyczny nadzór nad bankiem.

Na ryzyko wystąpienia negatywnych konsekwencji, wynikających z nadmiernej koncentracji własności oraz niewłaściwych zachowań inwestorów w polskim sektorze bankowym, zwraca uwagę Komisja Nadzoru Finansowego w dokumencie „Zasady ładu korporacyjnego dla instytucji nadzorowanych”. Przedstawione w nim zalecenia m.in. wskazują, że akcjonariusze nie mogą ingerować w sposób sprawo-

¹² K. Zalega, *Nadzór bankowy i corporate governance a konkurencyjność sektora bankowego*, „Bank i Kredyt” 2003, nr 7, s. 48.

¹³ Por.: E. Klepczarek, *Nadzór korporacyjny a stabilność finansowa banków*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2018, s. 39–43; M. Aluchna, *Mechanizmy...*, op. cit., s. 77.

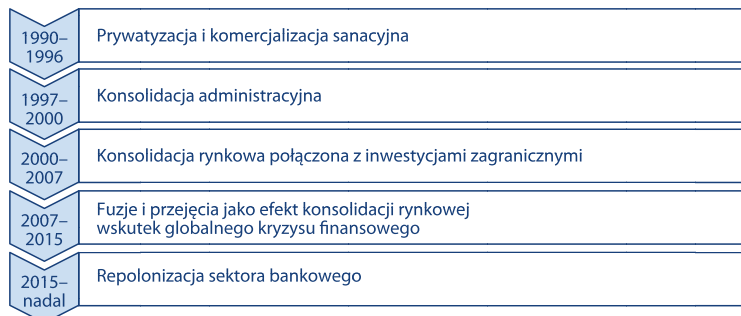
wania zarządu, a ich działalność nie może utrudniać funkcjonowania tych instytucji. Poza tym ograniczają możliwość przyznawania im osobistych uprawnień oraz transferu aktywów do innych podmiotów¹⁴.

W kontekście struktury własności o skoncentrowanym charakterze warto wspomnieć o możliwych dwóch typach inwestorów w zależności od źródła pochodzenia kapitału: inwestorach krajowych oraz zagranicznych, i konsekwencjach z tego wynikających. Ci ostatni mogą wykorzystać swoją dominującą pozycję do wykreowania zjawiska określanego mianem *tunnelling*, czyli transferu zysków do ich spółki matki. W sytuacji konieczności zredukowania dywidend właściciele zagraniczni mogą starać się transferować zyski w postaci rosnących kosztów usług serwisowych świadczonych filii przez spółkę matkę. W przypadku inwestorów zagranicznych, mających dominującą pozycję w bankach działających w Polsce, zidentyfikowano kilka przypadków *tunnelling*, jednakże nie były one celem samym w sobie ich działalności w Polsce¹⁵. Z kolei w przypadku dominującej pozycji inwestorów krajowych w bankach, szczególnie gdy głównym akcjonariuszem jest Skarb Państwa, istnieje ryzyko „upolitycznienia banków”, czyli wykorzystywania przewagi inwestorów krajowych do realizacji decyzji politycznych.

2. Struktura własnościowa sektora bankowego w Polsce i jej przemiany

Przemiany własnościowe w sektorze bankowym rozpoczęły się wraz z zapoczątkowaniem gospodarki rynkowej w Polsce. Sektor bankowy jest bardzo dynamiczny, podlega nieustannym przemianom, dlatego też w blisko 30-letniej historii jego rozwoju w gospodarce rynkowej w Polsce można wyróżnić kilka etapów zmian jego struktury własnościowej, co prezentuje rysunek 1.

Rysunek 1. Etapy zmian struktury własnościowej sektora bankowego w Polsce w latach 1990–2019



Źródło: I. Pyka, J. Cichy, A. Nocoń, A. Pyka, *Repolonizacja banków w Polsce. Przesłanki, założenia i dylematy zmian własnościowych*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2018, s. 12.

¹⁴ KNF, *Zasady ładu korporacyjnego...*, op. cit.

¹⁵ K. Postrach, *Should Polish banks be domesticated?* [w:] P. Urbanek (red.), *Corporate Governance...*, op. cit., s. 128.

Na pierwszych czterech etapach, czyli przez prawie 25 lat, istotną rolę w przemianach własnościowych odgrywał kapitał zagraniczny, uczestnicząc najpierw w procesie prywatyzacji poszczególnych banków, a następnie w konsolidacji rynkowej sektora bankowego. Intensywnemu napływowi kapitału zagranicznego towarzyszyło przekonanie o wysokiej efektywności i pozytywnych skutkach, jakie przyniesie on polskiemu sektorowi bankowemu, przy jednoczesnej obawie o zbyt duże uzależnienie od kapitału zagranicznego w tak ważnym dla gospodarki obszarze, jakim jest sektor bankowy.

Kapitał zagraniczny zasilął sektor bankowy w formie bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Inwestorzy zagraniczni, przejmując banki krajowe, jak również tworząc banki z udziałem kapitału zagranicznego, zmieniali nie tylko strukturę własnościową sektora bankowego w skali makro, ale również strukturę własnościową poszczególnych banków. Banki były poddawane procesowi prywatyzacji w celu ich unowocześnienia, dokapitalizowania, jak również poprawy efektywności zarządzania¹⁶. Pod koniec lat 90. ubiegłego wieku inwestorzy zagraniczni kontrolowali blisko połowę aktywów banków działających w Polsce. W kolejnych latach inwestorzy zagraniczni z roku na rok dysponowali coraz wyższym udziałem w aktywach polskiego sektora bankowego, który w latach 2005–2007 ukształtował się na poziomie około 70%, a w 2008 roku osiągnął rekordowy poziom wynoszący 72,3%¹⁷. W efekcie zaangażowania inwestorów zagranicznych banki działające w Polsce były przede wszystkim spółkami zależnymi, tzw. *subsidiaries*, w ramach zagranicznych grup kapitałowych. Banki należące do kapitału zagranicznego miały skoncentrowaną strukturę własnościową.

Po 2008 roku rola inwestorów zagranicznych polegała na dokonywaniu fuzji i przejęć, jednakże znacząco zmienił się ich charakter. Jak zauważyła A. Wieczorek, o ile przed 2008 rokiem w sektorze bankowym obserwowano przejmowanie przez oddziały zagraniczne filii działających w Polsce (w efekcie czego następowały przede wszystkim zmiany w strukturze akcjonariatu banków z kapitałem zagranicznym), to po wybuchu ostatniego kryzysu finansowego dominowały fuzje i przejęcia między bankami komercyjnymi działającymi w Polsce, których częstotliwość znacznie się nasiliła po 2009 roku¹⁸. Fuzje i przejęcia były efektem konsolidacji rynkowej wskutek globalnego kryzysu finansowego. Doprowadziło to do spadku liczby banków działających w Polsce oraz zmniejszenia się udziału inwestorów zagranicznych w aktywach sektora bankowego.

Po latach kluczowej roli w przemianach własnościowych odgrywanej przez inwestorów zagranicznych, ich miejsce zajął Skarb Państwa jako główny organizator tzw. repolonizacji sektora bankowego. Repolonizacja jest koncepcją wynikającą z przekonania o nadmiernym uzależnieniu sektora bankowego od kapitału zagranicz-

¹⁶ J. Węclawski, *Przekształcenia polskiego systemu bankowego w latach 1989–2014*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia” 2015, vol. 49, nr 1, s. 194.

¹⁷ A. Kotowicz, *Raport o sytuacji banków w 2008 roku*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2009, s. 34.

¹⁸ A. Wieczorek, *Charakterystyka fuzji i przejęć w polskim sektorze bankowym*, „Bank i Kredyt” 2018, vol. 49, nr 2, s. 176.

nego¹⁹. Idea repolonizacji pojawiła się po doświadczeniach ostatniego globalnego kryzysu finansowego, kiedy wystąpiły problemy finansowe inwestorów zagranicznych na ich rodzimych rynkach. Wiele banków będących własnością kapitału zagranicznego ograniczało akcję kredytową w Polsce zgodnie z polityką kredytową całej grupy kapitałowej, co było niekorzystne dla polskiej gospodarki. Powróciła więc kwestia negatywnego wpływu wysokiego udziału kapitału zagranicznego w sektorze bankowym na gospodarke kraju przyjmującego²⁰.

Rysunek 2. Struktura własnościowa sektora bankowego w Polsce w latach 1995–2018 (% udział w aktywach sektora bankowego)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. Kotowicz, *Sytuacja sektora bankowego w 2018 roku*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2019, s. 8; A. Kotowicz, *Raport o sytuacji banków w 2017 roku*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2018, s. 19; A. Kotowicz, *Raport o sytuacji banków w 2012 roku*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2013, s. 22; A. Kotowicz, *Raport o sytuacji banków w 2008 roku*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2009, s. 34; *Sytuacja finansowa banków w 2003 r. Synteza*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2004, s. 34.

Należy zaznaczyć, że repolonizacja nie wyklucza kapitału zagranicznego w strukturze własnościowej banków, ale wyklucza jego dominującą pozycję. Możliwa jest rozproszona struktura własnościowa z udziałem inwestora zagranicznego lub skoncentrowana struktura, ale z dominującą pozycją kapitału krajowego. Repolonizację można zatem rozumieć jako zamianę dominującego udziałowca zagranicznego na inwestora krajowego, co jest związane ze skoncentrowaną strukturą własności opartą na kapitale krajowym²¹.

Początek procesu repolonizacji datuje się na 2014 rok, kiedy PKO BP S.A. przejął Nordea Bank Polska S.A. należący do skandynawskiego inwestora Nordea AB. Fuzja operacyjna obu banków nastąpiła w 2015 roku. Przebieg procesu repolonizacji zaprezentowano na rysunku 3.

¹⁹ I. Pyka, J. Pyka, *Przesłanki i dylematy repolonizacji banków krajowych*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie” 2017, z. 108, nr kol. 1983, s. 350.

²⁰ M. Iwanicz-Drozdowska, W.L. Jaworski, A. Szelągowska, Z. Zawadzka, *Bankowość. Instytucje, operacje, zarządzanie*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2017, s. 51–52.

²¹ K. Postrach, *Should Polish...*, *op. cit.*, s. 127.

Rysunek 3. Proces repolonizacji – oś czasu

Źródło: opracowanie własne na podstawie: I. Pyka, J. Cichy, A. Nocoń, A. Pyka, *Repolonizacja banków...*, *op. cit.*, s. 189–213.

W maju 2015 roku Alior Bank S.A., należący od 2008 roku, tj. od chwili swego powstania, do Grupy Carlo Tassara, został przejęty przez PZU S.A., w którym dominującym akcjonariuszem jest Skarb Państwa. Przejęcie to nie tylko zmieniło strukturę własnościową Alior Banku z dominującego inwestora zagranicznego na krajowego, ale było jednocześnie kamieniem milowym w procesie repolonizacji. W jego wyniku nastąpiło zarówno zwiększenie udziału inwestorów krajowych w aktywach sektora bankowego w Polsce, jak też transakcja ta zintensyfikowała proces repolonizacji. Od 2015 roku PZU S.A. realizuje swoją strategię budowania grupy bankowej o dużej skali i rentowności za pośrednictwem Alior Banku S.A., który to dokonuje fuzji jako bank z polskim kapitałem²². Każda transakcja w sektorze bankowym z udziałem Alior Banku S.A. powoduje, że zmienia się struktura własnościowa całego sektora bankowego w Polsce w kierunku umacniania się kapitału krajowego²³.

Przełomowym momentem w procesie repolonizacji był 2017 rok, w którym PZU S.A. i Polski Fundusz Rozwoju S.A. nabyli Bank Pekao S.A. od włoskiego inwestora UniCredit S.p.A. Rangę tej transakcji i jej wpływ na zmianę struktury własnościowej sektora bankowego w Polsce podkreśla fakt, że Bank Pekao S.A. był drugim pod względem wielkości aktywów bankiem w Polsce. W związku z przejęciem w czerwcu 2017 r. kontroli nad Bankiem Pekao S.A. przez kapitał polski doszło do istotnej zmiany struktury własnościowej nie tylko w banku, ale także w sektorze bankowym. Udział kapitału zagranicznego w aktywach sektora obniżył się znacząco w ciągu jednego roku. Jak wynika z danych Komisji Nadzoru Finansowego, po raz pierwszy od 1998 roku udział inwestorów krajowych w aktywach sektora przewyższył udział inwestorów zagranicznych, i wyniósł 54,5% na koniec 2017 roku²⁴.

²² W drugiej połowie 2015 roku nastąpiła fuzja prawna i operacyjna Alior Banku S.A. i Meritum Banku S.A. W 2016 roku Alior Bank S.A. kontynuował działalność akwizycyjną i przejął podstawową działalność banku BPH S.A.

²³ I. Pyka, J. Cichy, A. Nocoń, A. Pyka, *Repolonizacja banków...*, *op. cit.*, s. 199.

²⁴ A. Kotowicz, *Raport o sytuacji banków w 2017 roku*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2018, s. 20.

Repolonizacja nie miałaby szans powodzenia w oparciu o prywatny kapitał krajowy. Wymaga ona nie tylko wsparcia politycznego, ale także współpracy rządu, NBP oraz KNF w celu zgromadzenia kapitału finansowego, ludzkiego i usprawnienia przejęć czy fuzji bankowych²⁵. Z drugiej jednak strony, istotne zaangażowanie Skarbu Państwa w sektorze bankowym, poprzez dominujący udział właścicielski w największych podmiotach na rynku finansowym, zostało zidentyfikowane przez Komisję Nadzoru Finansowego jako jedno z wielu wyzwań, przed jakimi stoi sektor bankowy w Polsce w nadchodzących latach.²⁶

Tabela 1. Banki notowane na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie w 2018 roku

Banki z dominującym kapitałem polskim		Banki z dominującym kapitałem zagranicznym	
Nazwa banku	Główny akcjonariusz	Nazwa banku	Główny akcjonariusz
PKO BP S.A. (PKO)	Skarb Państwa	Santander Bank Polska S.A. (SPL)	Banco Santander S.A.
Bank Polska Kasa Opieki S.A. (PEO)	PZU S.A.	ING Bank Śląski S.A. (ING)	ING Bank N.V.
Alior Bank S.A. (ALR)	PZU S.A.	mBank S.A. (MBK)	Commerzbank AG
Bank Ochrony Środowiska S.A. (BOŚ)	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW)	Bank Millennium S.A. (MIL)	Banco Comercial Portugues S.A.
Getin Noble Bank S.A. (GNB)	Leszek Czarnecki z podmiotami zależnymi	Bank Handlowy w Warszawie S.A. (BHW)	Citibank Overseas Investment Corporation
Idea Bank S.A.(IDA)	Leszek Czarnecki z podmiotami zależnymi	BNP Paribas Bank Polska S.A. (BNP)	BNP Paribas S.A. z podmiotami zależnymi
Getin Holding S.A. (GTN)	Leszek Czarnecki z podmiotami zależnymi		

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów rocznych badanych banków.

Po wielu przemianach własnościowych na koniec 2018 roku ostatecznie w rękach inwestorów krajowych było 53,6% aktywów sektora bankowego, którzy jednocześnie kontrolowali trzynaście banków komercyjnych oraz cały segment banków

²⁵ I. Pyka, J. Pyka, *Przesłanki i dylematy repolonizacji...*, op. cit., s. 352.

²⁶ A. Kotowicz, *Sytuacja sektora bankowego w 2018 roku*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2019, s. 20.

spółdzielczych. Osiem banków komercyjnych znajdowało się pod kontrolą Skarbu Państwa. Z kolei inwestorzy zagraniczni dysponowali dziewiętnastoma bankami komercyjnymi oraz wszystkimi oddziałami instytucji kredytowych. Spośród 32 banków komercyjnych działających w Polsce trzynaście jest notowanych na Giełdzie Papierów Wartościowych (tabela 1). Odpowiadają one za 70,9% aktywów sektora bankowego, zaś ich łączna wartość rynkowa stanowiła 33,0% wartości rynkowej wszystkich spółek krajowych notowanych na GPW na koniec 2018 roku²⁷. Banki te są przedmiotem analizy niniejszego artykułu.

3. Nadzór korporacyjny a typ udziałowca banków notowanych na Giełdzie Papierów w Wartościowych w Warszawie w świetle badań empirycznych w latach 2014–2018

Badanie zostało przeprowadzone na próbie 13 banków notowanych na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie²⁸ w latach 2014–2018. Wybór wskazanego pięcioletniego okresu badawczego był podyktowany faktem, że w tym czasie miały miejsce najważniejsze transakcje rynkowe, które przyniosły zmianę dominującego akcjonariusza z inwestora zagranicznego na inwestora krajowego w dwóch liczących się bankach – Alior Banku S.A. (2015) i Banku Pekao S.A. (2017). Położono szczególny nacisk na analizę tych podmiotów, aby wyodrębnić zmiany i różnice, jakie wystąpiły wskutek zmiany akcjonariusza większościowego. Próba badawcza została podzielona na dwie grupy: banki z dominującym udziałem inwestora krajowego (pierwsza grupa podmiotów) oraz banki z większościowym udziałem inwestora zagranicznego (druga grupa podmiotów) – tabela 2.

Głównym źródłem informacji wykorzystanych w badaniu były dane upublicznione na stronach internetowych badanych podmiotów, a zwłaszcza w raportach rocznych i sprawozdaniach z działalności rady nadzorczej. Analizie zostały poddane takie mechanizmy nadzoru korporacyjnego, jak: struktura własności, walne zgromadzenie akcjonariuszy (WZA), rada nadzorcza (w tym komitety funkcjonujące przy tym organie) oraz zarząd.

Alokację uprawnień własnościowych pomiędzy właścicielami banków obrazuje struktura własności, która przedstawia udział poszczególnych akcjonariuszy w kapitale i kontroli nad tymi podmiotami. Odzwierciedla ona siłę i rodzaj wpływu posiadacza akcji na funkcjonowanie banku (tabela 3).

²⁷ *Ibidem*, s. 9 i 18.

²⁸ Z analizy wyłączono dwa banki zagraniczne (Banco Santander SA, UniCredit SpA) z uwagi na małą porównywalność danych (rozbieżności pomiędzy prawodawstwem kraju macierzystego a regulacjami obowiązującymi na rynku regulowanym w Polsce oraz jednopoziomowy model nadzoru, charakteryzujący się występowaniem w tych podmiotach jednego organu władzy – rady dyrektorów, pełniącej zarówno funkcję nadzorczą jak i zarządzającą).

Tabela 2. Podział próby badawczej z uwagi na rodzaj inwestora dominującego

Rok	Rodzaj inwestora dominującego	
	krajowy	zagraniczny
2014	BOŚ, GTN, GNP, IDA, PKO	ALR, PEO, MIL, BHW, BNP, ING, MBK, SPL
2015	ALR, BOŚ, GTN, GNP, IDA, PKO	PEO, MIL, BHW, BNP, ING, MBK, SPL
2016	ALR, BOŚ, GTN, GNP, IDA, PKO	PEO, MIL, BHW, BNP, ING, MBK, SPL
2017	ALR, PEO, BOŚ, GTN, GNP, IDA, PKO	MIL, BHW, BNP, ING, MBK, SPL
2018	ALR, PEO, BOŚ, GTN, GNP, IDA, PKO	MIL, BHW, BNP, ING, MBK, SPL

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów rocznych badanych banków.

Tabela 3. Struktura własności badanych banków: min-max (średnia arytmetyczna), [odchylenie standardowe]

Charakterystyka rady nadzorczej	Inwestorzy krajowi					Inwestorzy zagraniczni				
	2014 ^a	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018
Liczba akcjonariuszy posiadających co najmniej 5% akcji	1-3 (2,4) [0,9]	1-4 (2,7) [1]	1-3 (2,5) [0,8]	1-3 (2,3) [1]	1-4 (2,7) [1,1]	1-3 (1,9) [0,7]	1-3 (1,9) [0,7]	1-3 (1,9) [0,7]	1-3 (2,0) [0,6]	1-4 (1,8) [1,2]
Stopień rozproszenia kapitału zakładowego (w %) ^b	12-57 (33,7) [16,2]	24-63 (24,4) [15,7]	23-64 (39,5) [15,6]	23-61 (45,3) [15]	23-56 (41,1) [13,3]	19-60 (32,5) [15,9]	5-46 (25,1) [12,7]	5-56 (26,3) [15,9]	5-36 (21,7) [10,2]	7-71 (28,2) [22,2]
Udział akcjonariusza dominującego w kapitale zakładowym (w %)	31-81 (56,4) [17,6]	20-76 (49,1) [20,5]	29-77 (50,1) [18,2]	20-77 (46,1) [19,7]	20-77 (47,7) [20,7]	26-75 (61,5) [17,7]	50-88 (68,2) [13,9]	40-88 (66,8) [16,3]	50-88 (71,2) [12,4]	50-89 (70,9) [12,6]
Udział drugiego akcjonariusza dominującego w kapitale zakładowym (w %)	4-8 (5,9) [1,6]	5-7 (6,2) [0,9]	5-10 (7,7) [1,9]	8-13 (9,8) [1,7]	3-13 (7,1) [3,6]	4-8 (5,8) [1,6]	4-10 (5,7) [1,9]	4-10 (6,2) [2,3]	3-9 (6,2) [2,1]	4-9 (5,8) [2,2]

^a z wyłączeniem BNP z uwagi na brak danych z tego roku; ^b udział akcjonariuszy posiadających mniej niż 5% kapitału zakładowego (*free float*)

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów rocznych badanych banków.

W obu grupach banków liczebność podmiotów posiadających powyżej 5% ogólnej liczby wyemitowanych akcji była zbliżona, przy czym średnia liczba tych akcjonariuszy była wyższa w bankach z większościovym udziałem inwestora krajowego²⁹. Większa liczba inwestorów posiadających co najmniej 5% kapitału zakładowego nie przełożyła się jednak na mniejsze rozproszenie własności w tych podmiotach, o czym świadczył niższy udział akcji znajdujących się we *free float* w latach 2014 i 2016–2018.

Jednocześnie w bankach z dominującym udziałem inwestora zagranicznego występowała większa koncentracja akcji w rękach tego akcjonariusza i wynosiła średnio od 61,5% do 71,2%. Kontrolę nad tymi podmiotami sprawowały zagraniczne instytucje bankowe, tworzące duże grupy kapitałowe działające w skali globalnej: Banco Comercial Portugues (MIL), Citigroup (BHW), UniCredit (PEO – do 2016 r.), BNP Paribas (BNP), ING Groep (ING), Commerzbank (MBK), Banco Santander (SPL).

Udział inwestora polskiego, będącego głównym akcjonariuszem, w kapitale zakładowym wynosił średnio od 46,1% do 56,4%, przy czym zauważalne było większe zróżnicowanie tej grupy pod względem udziału dominującego akcjonariusza. Największa koncentracja akcji w rękach większościovego akcjonariusza występowała w IDA (średnio 77,4% w latach 2014–2018), a najniższa w PEO (20% w latach 2017–2018). Właścicielami akcji banków zaliczanych do tej grupy był Skarb Państwa (bezpośrednio – PKO i pośrednio przez PZU S.A. – ALR od 2015 r. i PEO od 2017 r.), osoba fizyczna (GTN, GNB i IDA) oraz Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (BOŚ).

W bankach ALR i PEO w dwóch pierwszych latach po wykupieniu większościovego pakietu akcji przez polskiego inwestora zwiększyła się liczba podmiotów posiadających co najmniej 5% akcji i jednocześnie zmniejszeniu uległ poziom koncentracji własności w rękach tych akcjonariuszy, a także nastąpił spadek udziału podmiotu dominującego w kapitale zakładowym³⁰. Z jednej strony, większy stopień rozproszenia kapitału w tych podmiotach może skutkować mniejszą aktywnością wśród posiadaczy akcji banków, zwłaszcza w zakresie nadzorowania kadry zarządzającej³¹. Z drugiej, osłabieniu może ulec konflikt agencyjny pomiędzy akcjonariuszami większościovymi i mniejszościovymi, a także zmniejsza się ryzyko promowania przez dominujących inwestorów prywatnych korzyści ze sprawowania kontroli kosztem interesów spółki lub innych interesariuszy³².

²⁹ W latach 2014–2018 tylko w jednym banku z tej grupy (IDA) występował jeden podmiot posiadający więcej niż 5% kapitału zakładowego (z wyłączeniem 2017 r. – dwa banki: IDA i GNB).

³⁰ W ALR od 2017 r. można zauważyć wzrost udziału akcji posiadanych przez PZU S.A. i jednocześnie spadek udziału akcji we *free float*. W przypadku PEO dane dotyczące struktury własności są dostępne za pierwsze dwa lata po zmianie głównego akcjonariusza.

³¹ N. Azoury, A. Azouri, E. Bouri D. Khali, *Ownership concentration, ownership identity, and bank performance*, „Banks and Bank Systems” 2018, vol. 13, no. 1, s. 62.

³² P.K. Ozili, O. Uadiale, *Ownership concentration and bank profitability*, „Future Business Journal” 2017, vol. 3, no. 2, s. 159–162.

Miejszem reprezentacji interesów właścicieli banków jest walne zgromadzenie akcjonariuszy, podczas którego realizują oni przysługujące im uprawnienia korporacyjne. Podczas jego spotkań obecni na nim akcjonariusze mogą decydować (poprzez udział w głosowaniu) o najważniejszych sprawach dotyczących funkcjonowania banku i jego akcjonariuszy, podejmować uchwały zezwalające zarządowi na dokonywanie określonych czynności, wpływać na skład jego organów i wybór zewnętrznego audytora, pełnić funkcje nadzorcze (np. poprzez zatwierdzanie rocznych sprawozdań), wymieniać informację i poglądy z innymi akcjonariuszami lub przedstawicielami organów banku czy też decydować o innych sprawach objętych porządkiem obrad³³.

Tabela 4. Spotkania zwyczajnego walnego zgromadzenia akcjonariuszy w latach 2014–2018

Wyszczególnienie		Inwestorzy krajowi					Inwestorzy zagraniczni				
		2014 ^a	2015 ^b	2016	2017	2018	2014 ^a	2015 ^b	2016	2017	2018
Liczba spotkań	Jedno spotkanie	4	6	6	6	5	7	6	6	6	6
	Dwa spotkania	0	0	0	1	2	0	1	1	0	0
	Brak informacji	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Frekwencja ^c (w %)	Max	55,3	56,3	54,1	54,6	58,4	51,7	73,2	70,3	75,0	76,7
	Min	77,5	77,2	85,5	80,2	81,8	84,7	96,3	90,3	95,9	90,2
	Średnia arytmetyczna	66,9	67,2	69,5	69,8	67,9	76,7	83,1	82,9	85,9	84,8
	Odchylenie standardowe	9,1	10,0	10,8	9,1	7,6	12,0	7,5	6,6	6,8	4,8

^a W 2014 r. informacja nie była udostępniana przez BNP i IDA; ^b w 2015 r. informacja nie była udostępniana przez IDA; ^c jako poziom obecności akcjonariuszy na ZWZA przyjęto najwyższy udział ważnych głosów oddanych na danym ZWZA w ogólnej liczbie głosów.

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji publikowanych na stronach internetowych badanych banków.

Wyniki badań (tabela 4) dotyczące liczby spotkań właścicieli banków w ramach zwyczajnego walnego zgromadzenia akcjonariuszy (ZWZA) w obu grupach badanych podmiotów są zbliżone. W większości badanych banków odbywały się one raz w roku³⁴, co wynika z przepisów kodeksu spółek handlowych (art. 395 § 1 KSH)³⁵.

³³ K. Oplustil, *Instrumenty nadzoru korporacyjnego (corporate governance) w spółce akcyjnej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 521–556.

³⁴ Spotkania zwyczajnego walnego zgromadzenia akcjonariuszy, które odbyły się dwa razy w roku, stanowiły wznowienie ZWZA po przerwie.

³⁵ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, Dz.U. 2000 Nr 94 poz. 1037.

Większe zróżnicowanie pomiędzy badanymi podmiotami można zaobserwować w obszarze frekwencji na ZWZA. W bankach z dominującym udziałem inwestora krajowego średni udział akcjonariuszy w spotkaniach ZWZA był niższy w całym badanym okresie (tj. 66,9%–69,8%) w porównaniu do drugiej grupy podmiotów (tj. 76,7%–85,9%). Potwierdza to większą aktywność inwestorów w sprawowaniu nadzoru w przypadku występowania skoncentrowanej struktury własności.

W przypadku PEO zmiana typu udziałowca dominującego wpłynęła na mniejszą obecność akcjonariuszy na ZWZA. W latach 2014–2016 frekwencja wynosiła 70,3%–73,2%, a w kolejnych dwóch latach spadła do poziomu odpowiednio: 69,9% i 63,0%. Taka zmiana nie wystąpiła w ALR, jednakże udział akcjonariuszy tego banku w ZWZA po przejściu przez PZU S.A. kształtował się poniżej średniej frekwencji obliczonej dla banków z większościowym udziałem inwestora polskiego (tj. od 51,7% w 2014 r. do 61,8% w 2018 r.).

Tabela 5. Spotkania Nadzwyczajnego Walnego Zgromadzenia Akcjonariuszy w latach 2014–2018

Wyszczególnienie		Inwestorzy krajowi					Inwestorzy zagraniczni				
		2014 ^a	2015 ^b	2016	2017	2018	2014 ^a	2015 ^b	2016	2017	2018
Liczba spotkań	Brak spotkań	2	3	2	1	3	5	6	5	5	4
	Jedno spotkanie	2	1	1	4	2	0	0	2	1	1
	Dwa spotkania	0	1	2	1	2	1	1	0	0	0
	Powyżej 2 spotkań	0	1	1	1	0	1	0	0	0	1
	Brak informacji	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Frekwencja ^c (w %)	Max	60,7	54,9	51,9	55,6	43,2	55,5	90,3	85,4	83,6	83,0
	Min	77,3	83,2	84,4	76,1	78,0	79,2	97,6	96,0	83,6	97,2
	Średnia arytmetyczna	69,0	67,8	71,9	64,5	64,1	67,4	94,0	90,7	83,6	92,4
	Odchylenie standardowe	11,7	14,2	12,5	7,6	11,7	10,9	5,2	7,5	–	6,5

^a W 2014 r. informacja nie była udostępniana przez BNP i IDA; ^b w 2015 r. informacja nie była udostępniana przez IDA; ^c jako poziom obecności akcjonariuszy na ZWZA przyjęto najwyższy udział ważnych głosów oddanych na danym ZWZA w ogólnej liczbie głosów.

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji publikowanych na stronach internetowych badanych banków.

Nadzwyczajne walne zgromadzenie akcjonariuszy (NWZA) rzadziej zwoływane było w bankach kontrolowanych przez inwestora zagranicznego (tabela 5), przy czym obecność właścicieli na spotkaniach tego organu była większa (z wyjątkiem roku 2014) i wynosiła średnio 77%–94%. Wyższa frekwencja akcjonariuszy na ZWZA oraz NWZA w tej grupie banków sprawia, że większa część z nich ma możliwość realizacji przysługujących im praw z akcji, a tym samym wpływania na uchwały podejmowane przez ten organ, decydujące o najważniejszych kwestiach związanych z funkcjonowaniem badanych banków.

W podmiotach przejętych przez inwestorów krajowych można zauważyć podobne prawidłowości. W przypadku ALR zmiana typu głównego akcjonariusza wpłynęła na spadek średniego udziału właścicieli w NWZA z 59,6% w 2014 r. (3 spotkania) na 57,6% w latach 2015–2018 (10 spotkań). Z kolei w PEO w latach 2014–2016, w którym dominującym akcjonariuszem był inwestor zagraniczny, nie odbywały się NWZA. Po wykupieniu większościowego pakietu akcji przez PZU S.A. nadzwyczajne spotkanie tego organu zwołane zostało wyłącznie w 2017 r. Frekwencja na nim wyniosła 70,3%, a jej poziom mieścił się w przedziale wyznaczonym przez wartość min (55,6%) i wartość max (76,1%) dla tej grupy podmiotów w badanym roku.

W badanych podmiotach występuje dwupoziomowy model nadzoru, charakteryzujący się rozdzieleniem funkcji kontrolnych polegających na sprawowaniu stałego nadzoru nad działalnością banku (należącej do rady nadzorczej) od władzy zarządczej i wykonawczej (sprawowanej przez członków zarządu)³⁶. Pierwszy z tych organów służy reprezentacji interesów akcjonariuszy³⁷, dlatego prawo do powoływania i odwoływania członków rady nadzorczej przysługuje akcjonariuszom podczas walnego zgromadzenia. Głównym obowiązkiem rady nadzorczej jest monitorowanie w imieniu właścicieli działań podejmowanych przez kadre zarządzającą, w tym zgodności podejmowanych przez nią decyzji z obowiązującymi przepisami prawnymi i realizowaną przez bank strategią³⁸. W związku z tym, członkowie organu nadzorującego powinni odznaczać się wysokimi kwalifikacjami i odpowiednim doświadczeniem, a także rozumieć swoją rolę w sprawowaniu skutecznego nadzoru korporacyjnego, a przez to rozsądnie i rzetelnie oceniać sprawy banku oraz działania zarządu³⁹.

Z danych zawartych w tabeli 6 wynika, że banki z dominującym udziałem inwestora krajowego miały mniej liczną radę nadzorczą w porównaniu z bankami z większościowym udziałem inwestora zagranicznego, przy czym można zauważyć rokroczny wzrost średniej liczebności tego organu w obu grupach podmiotów. W pierwszej

³⁶ H.Y.C. Tan, *The One-Tier and Two-Tier Board Structures and Hybrids in Asia – Convergence and What Really Matters for Corporate Governance*, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2140345, (dostęp: 03.08.2019).

³⁷ P.M. Madhani, *Diverse Roles of Corporate Board: A Review of Various Corporate Governance Theories*, „The IUP Journal of Corporate Governance” 2017, vol. 16, nr 2, s. 8.

³⁸ M. Marcinkowska, *Corporate governance w bankach. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014, s. 188.

³⁹ Basel Committee on Banking Supervision, *Corporate governance principles for banks*, Bank for International Settlements, Basel 2015, s. 13.

Tabela 6. Skład rady nadzorczej badanych banków: średnia arytmetyczna (mediana), [odchylenie standardowe]

Charakterystyka rady nadzorczej ^a	Inwestorzy krajowi					Inwestorzy zagraniczni				
	2014 ^b	2015 ^c	2016	2017	2018	2014 ^b	2015 ^c	2016	2017	2018
Liczba wszystkich członków rady	6,6 (5) [2,2]	6,7 (7) [1,4]	7,0 (7,5) [1,7]	7,8 (8) [1,8]	7,9 (8) [1,3]	9,7 (10) [2,1]	10,1 (10) [1,8]	10,1 (10) [1,8]	10,3 (10,5) [1,9]	10,7 (11,5) [2,0]
Udział niezależnych członków rady (w %)	30,2 (40,0) [28,3]	51,1 (57,1) [15,8]	60,8 (61,3) [23,2]	57,8 (55,6) [18,3]	59,8 (57,1) [19,1]	42,5 (50,0) [19,6]	36,6 (41,7) [19,0]	43,8 (42,9) [12,0]	38,6 (38,1) [14,4]	39,3 (38,1) [14,2]
Udział obcokrajowców w radzie (w %)	0,0 (0,0) [0,0]	4,2 (0) [10,2]	0,0 (0,0) [0,0]	0,0 (0,0) [0,0]	0,0 (0,0) [0,0]	47,2 (50,0) [10,1]	40,4 (45,5) [18,1]	49,0 (50,0) [5,7]	49,7 (50,0) [5,9]	48,9 (50,0) [10,7]
Udział kobiet w radzie (w %)	4,4 (0,0) [9,9]	12,8 (7,1) [15,8]	10,5 (13,4) [8,8]	15,6 (14,3) [9,8]	17,1 (14,3) [10,5]	18,5 (16,7) [9,6]	18,3 (16,7) [8,6]	21,7 (20,0) [7,9]	18,1 (18,3) [8,0]	16,6 (16,7) [7,5]
Udział w kapitale zakładowym członków rady (w %) ^{d e}	6,8 (10) [6,5]	5,7 (5,1) [6,3]	5,2 (4,9) [5,7]	5,1 (4,9) [5,6]	4,8 (4,2) [5,4]	0,1 (0,0) [0,2]	0,1 (0,0) [0,2]	0,1 (0,0) [0,2]	0,0 (0,0) [0,0]	0,0 (0,0) [0,0]
Długość kadencji rady (w latach)	3,2 (3) [1,1]	3,3 (3) [1]	3,3 (3) [1]	3,3 (3) [1]	3,3 (3) [1]	3,3 (3) [0,5]	3,4 (3) [0,8]	3,4 (3) [0,8]	3,5 (3) [0,8]	3,5 (3) [0,8]
Liczba odwołań (rezygnacji) ze składu rady	1 (1) [1]	2 (2,5) [1,3]	3 (1,5) [3,8]	2,6 (1) [3,4]	0,7 (0) [1,0]	1 (1) [1,2]	1,7 (1) [1,8]	1,4 (2) [1,4]	1,5 (1) [0,8]	1 (1) [0,9]
Liczba powołań do składu rady	1 (0) [1,4]	2 (2) [0,6]	2,8 (1,5) [3,5]	3,1 (2) [3]	0,7 (1) [0,8]	1,6 (2) [1,3]	1,5 (1) [1,9]	1,4 (2) [1,4]	1,5 (1) [1,2]	1,3 (1) [1,4]
Stopień zmienności rady (w %) ^f	17,9 (20) [17,8]	37,7 (34,7) [18,4]	41,7 (37,5) [46,5]	40,6 (27,3) [38,6]	11,5 (4,8) [16,4]	16,0 (11,1) [16,4]	15,4 (12,1) [15,0]	14,7 (22,2) [13,9]	14,2 (12,1) [7,8]	11,4 (11,3) [10,4]

^a Siedem pierwszych charakterystyk rady nadzorczej dotyczyło stanu na koniec danego roku; informacje na temat wszystkich wymienionych charakterystyk rady nie były udostępniane; ^b w 2014 r. przez BNP, MIL i IDA; ^c w 2015 r. przez BNP; ^d z uwagi na niewielkie różnice pomiędzy udziałem akcji w posiadaniu członków rady w kapitale zakładowym i ogólnej liczbie głosów, przedstawiono tylko pierwszy z podanych udziałów; ^e IDA nie udostępniał informacji na temat akcji w posiadaniu członków rady – jako jej poziom przyjęto udział akcji w kapitale zakładowym w bezpośrednim posiadaniu głównego akcjonariusza (przewodniczącego rady); ^f stopień zmienności rady obliczony jako iloraz liczby wszystkich członków wchodzących w skład rady w danym roku i średniej liczebności rady (średnia arytmetyczna liczebności rady na początek i koniec okresu).

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów rocznych oraz sprawozdań z działalności rady nadzorczej badanych banków.

grupie banków liczba członków rady nadzorczej zwiększyła się z ok. 7 na 8 członków, a w drugiej z 10 na 11 członków. Mniejsza liczebność tego organu może skutkować m.in. mniejszym zróżnicowaniem wiedzy i doświadczenia jego członków⁴⁰. W takiej sytuacji pojawia się również ryzyko, że rada zostanie podporządkowana kadrze zarządzającej lub dominującemu akcjonariuszowi. W obu grupach badanych banków w radach nadzorczych zasiadali głównie mężczyźni, przy czym ich udział w ogólnej liczbie członków organu nadzorującego był wyższy w latach 2014–2017 w podmiotach z większościowym udziałem inwestora krajowego.

Ze względu na posiadanie większościowego pakietu akcji przez inwestorów zagranicznych w drugiej grupie banków, w skład rady nadzorczej tych podmiotów wchodziłi obcokrajowcy (średnio od 40,4% do 49,7% członków), będący przedstawicielami akcjonariusza większościowego. Statuty banków zaliczanych do tej grupy⁴¹ uwzględniały jednak ograniczenia dotyczące obecności cudzoziemców w składzie tego organu. W trzech bankach (BWH, MIL i ING) co najmniej połowa członków rady nadzorczej, w tym jej przewodniczący, powinna legitymować się obywatelstwem polskim, przy czym jedynie w pierwszym z wymienionych banków niespełnienie tego kryterium skutkuje utratą zdolności do funkcjonowania przez ten organ. W dwóch bankach (BNP i SPL) co najmniej połowa składu rady nadzorczej powinna władać językiem polskim oraz mieć doświadczenie i wiedzę na temat polskiego rynku bankowego, a w SPL dodatkowo mieć stałe miejsce zamieszkania w Polsce. Najwięcej warunków dotyczących obecności obcokrajowców w radzie nadzorczej występuje w MBK, gdzie co najmniej połowa członków tego organu musi mieć obywatelstwo polskie i doświadczenie na rynku bankowym w Polsce oraz władać językiem polskim.

Innym kryterium wskazywanym w statucie badanych banków jest niezależność członków rady nadzorczej. Poziom niezależności organu nadzorującego ma duże znaczenie w ocenie efektywności jego funkcjonowania, czego odzwierciedleniem jest ujęcie kryterium niezależności w standardach mających na celu poprawę nadzoru korporacyjnego⁴². W roku 2014 wyższy udział członków niemających powiązań z danym podmiotem, jego akcjonariuszami i pracownikami wykazywały banki, w których większościowy pakiet akcji miał inwestor zagraniczny. Ich średni udział w ogólnej liczbie członków organu nadzorującego wynosił 42,5%, podczas gdy w pierwszej grupie banków 30,2%.

⁴⁰ S.A. Zahra, J.A. Pearce, *Boards of Directors and Corporate Financial Performance: A Review and Integrative Model*, „Journal of Management” 1989, vol. 15, nr 2, s. 311.

⁴¹ W analizie zapisów statutów banków z dominującym udziałem inwestora zagranicznego odnoszących się do obecności cudzoziemców w składzie rady nadzorczej nie uwzględniano ALR (w roku 2014) i PEO (w latach 2014–2016) z uwagi na brak dostępności treści tego dokumentu korporacyjnego z tych okresów.

⁴² Zalecenia dotyczące obecności niezależnych członków rady nadzorczej zawarte są m.in. w *Dobrych Praktykach Spółek Notowanych na GPW 2016* [https://www.gpw.pl/pub/GPW/files/PDF/Podrecznik_DPSN_2016_9_03_16.pdf (dostęp: 02.08.2019)] czy Zaleceniu Komisji Europejskiej z dnia 15 lutego 2005 r. dotyczące roli dyrektorów niewykonawczych lub będących członkami rady nadzorczej spółek giełdowych i komisji rady (nadzorczej) [Dz.U. UE, 2005/162/WE].

W kolejnych latach można zaobserwować wzrost poziomu niezależności rady nadzorczej w bankach z dominującym udziałem inwestora krajowego (średnio od 51,1% do 60,8% składu rady nadzorczej). Niższy udział niezależnych członków drugiej grupy banków wynikał z faktu powoływania do składu tego organu członków będących przedstawicielami inwestora zagranicznego, którzy pełnili funkcje nadzorcze i zarządcze w podmiotach zależnych od głównego akcjonariusza. Co więcej, w tym obszarze widoczne było znaczące odchylenie standardowe świadczące o dużym rozproszeniu badanej charakterystyki wokół średniej w obu grupach banków, wynoszące średnio od 15,8% do 28,3% członków organu nadzorującego⁴³ w podmiotach z większościowym udziałem inwestora krajowego oraz od 12,0% do 19,6% członków rady nadzorczej⁴⁴ w bankach kontrolowanych przez inwestora zagranicznego.

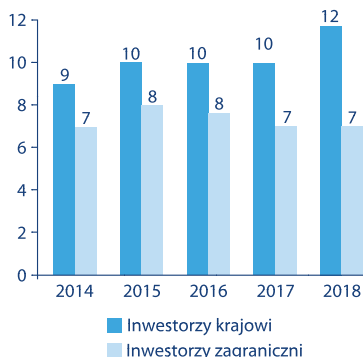
W latach 2014–2017 większą zmiennością składu rady nadzorczej cechowały się banki, w których głównym akcjonariuszem był inwestor krajowy. Potwierdza to zarówno wyższy stopień zmienności rady (od 17,9% do 41,7%), jak i większa liczba powołań i odwołań (rezygnacji) ze składu tego organu. W tej grupie podmiotów występowało również znaczne odchylenie standardowe informujące o dużym rozproszeniu poziomu fluktuacji organu nadzorującego wokół średniej, gdyż w niektórych bankach z tej grupy stopień zmienności rady wynosił średnio ok. 10% (GTN i GNB), a w innym przekraczał 50% (BOŚ). W bankach z większościowym udziałem inwestora zagranicznego następował rokroczny wzrost stabilności składu rady nadzorczej, czego odzwierciedleniem był malejący stopień zmienności tego organu z 16,0% na 14,2%. W ostatnim roku analizy poziom zmienności rady nadzorczej w obu grupach banków był porównywalny. Z jednej strony, zbyt częsta wymiana składu rady nadzorczej może skutkować brakiem możliwości pełnego wdrożenia jego członków w sprawy banku. Z drugiej, zbyt długi okres zasiadania w tym organie grozi większą skłonnością jego członków do realizacji własnych korzyści (kosztem interesów banku). Obie te sytuacje mogą być przyczyną nieefektywnego wypełniania obowiązków przez osoby pełniące funkcje nadzorcze⁴⁵.

Dodatkowo, w bankach z większościowym udziałem inwestorów krajowych członkowie rady nadzorczej byli w posiadaniu większego pakietu akcji w porównaniu z drugą grupą badanych podmiotów. Jednak w tym obszarze wynik był zdeterminowany akcjami w posiadaniu członków organów nadzorczych trzech banków (GTN, GNB i IDA), w których przewodniczącym rady nadzorczej był ten sam dominujący akcjonariusz.

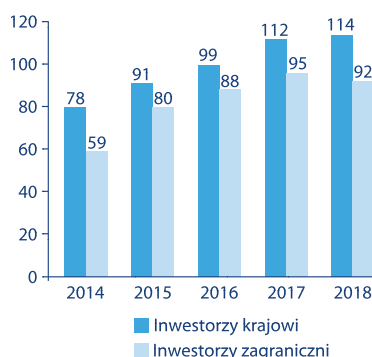
⁴³ Najwyższy udział niezależnych członków rady nadzorczej w badanym okresie z tej grupy banków wykazywał BOŚ (średnio 75,0% członków rady), a najniższy GTN (średnio 21,3% członków rady).

⁴⁴ Najwyższy poziom niezależności organu nadzorującego w badanym okresie z tej grupy banków miał BHW (średnio 55,5% członków rady), a najniższy BNP (średnio 19,5% członków rady).

⁴⁵ M. Marcinkowska, *Corporate governance...*, op. cit., s. 210.

Rysunek 4. Liczba posiedzeń rady nadzorczej w latach 2014–2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z działalności rady nadzorczej publikowanych przez badane banki

Rysunek 5. Liczba uchwał podjętych przez radę nadzorczą w latach 2014–2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z działalności rady nadzorczej publikowanych przez badane banki

Dane zawarte na rysunku ⁴⁴⁶ pokazują, że w całym badanym okresie w bankach z dominującym udziałem inwestora polskiego odbywało się więcej posiedzeń rady nadzorczej (średnio ok. 8–12 posiedzeń) względem podmiotów, w których głównym akcjonariuszem jest inwestor zagraniczny (średnio ok. 7–8 posiedzeń). Taka sama zależność występuje w przypadku liczby uchwał podjętych przez radę nadzorczą w ciągu roku (rysunek ⁵⁴⁷). W pierwszej grupie spółek było to średnio od 82 do 113 uchwał, a w drugiej od 59 do 95 uchwał. Świadczy to o większym zaangażowaniu rady nadzorczej w funkcjonowaniu banków, w których kapitał większościowy pochodzi od akcjonariuszy krajowych, co może przekładać się na bardziej efektywny monitoring kadry zarządzającej z ich strony.

Z danych przedstawionych w tabeli 7 wynika, że wykup większościowego pakietu akcji przez inwestora krajowego w większym stopniu wpłynął na skład rady nadzorczej w ALR. W przypadku tego banku zmianie uległy wszystkie przeanalizowane charakterystyki dotyczące składu tego organu, podczas gdy w PEO cztery z nich pozostały bez zmian. W obu podmiotach nastąpił spadek udziału cudzoziemców zasiadających w radzie nadzorczej, wzrost stopnia zmienności rady oraz zwiększenie liczby posiedzeń organu nadzorującego i liczby podejmowanych przez niego uchwał⁴⁸. Takie kierunki zmian mogły wynikać ze zmiany typu głównego akcjonariusza, gdyż banki z większościowym udziałem inwestora krajowego charakteryzo-

⁴⁶ W analizie nie ujęto liczby posiedzeń rady w BOŚ (za lata 2014–2016) oraz BNP i IDA (za 2014 rok) z uwagi na nieudostępnienie informacji w tym obszarze przez podane banki.

⁴⁷ W analizie nie ujęto liczby uchwał rady w BOŚ i MIL (za lata 2014–2018) oraz BNP i IDA (za 2014 rok) z uwagi na nieudostępnienie informacji w tym obszarze przez podane banki.

⁴⁸ W przypadku ALR, pomimo wyższej średniej arytmetycznej badanej charakterystyki po zmianie w początkowym jej okresie (2015–2017) liczba podjętych uchwał spadła do poziomu 80–83, a wynik w tym obszarze był zdeterminowany wysoką liczbą podjętych uchwał w 2018 r.

wały się niższym udziałem obcokrajowców w radzie nadzorczej, wyższym poziomem fluktuacji tego organu oraz większą liczbą posiedzeń i uchwał tego organu. Dodatkowo w ALR takie zmiany w składzie rady nadzorczej, jak wyższa niezależność jej członków i mniejsza obecność kobiet w jej składzie, cechowały banki zaliczone do pierwszej grupy.

Tabela 7. Zmiana głównego akcjonariusza a skład rady nadzorczej w Alior Banku S.A. i Banku Pekao S.A.

Charakterystyka rady nadzorczej	Alior Bank S.A.			Bank Pekao S.A.		
	Typ zmiany ^a	Przed zmianą min-max (średnia)	Po zmianie min-max (średnia)	Typ zmiany ^b	Przed zmianą min-max (średnia)	Po zmianie min-max (średnia)
Liczba wszystkich członków rady	wzrost	7 (7)	8 (8)	bez zmian	9 (9)	9 (9)
Udział niezależnych członków rady (w %)	wzrost	57,1 (57,1)	50–62,5 (59,4)	bez zmian	55,6 (55,6)	55,6 (55,6)
Udział obcokrajowców w radzie (w %)	spadek	28,6 (28,6)	0–25 (6,3)	spadek	44,4 (44,4)	0,0 (0,0)
Udział kobiet w radzie (w %)	spadek	28,6 (28,6)	12,5–25 (15,6)	bez zmian	33,3 (33,3)	33,3 (33,3)
Udział w kapitale zakładowym członków rady (w %)	spadek	0,4 (0,4)	0–0,4 (0,1)	bez zmian	0,0 (0,0)	0,0 (0,0)
Stopień zmienności składu rady (w %)	wzrost	33,3 (33,3)	20–75 (45,6)	wzrost	0–22,2 (14,8)	0–100,0 (50,0)
Liczba posiedzeń rady	wzrost	5 (5)	10–21 (14,75)	wzrost	8–9 (8,3)	10–12 (11)
Liczba uchwał rady	wzrost	90 (90)	80–119 (91,25)	wzrost	42–83 (60)	107–118 (113)

Typ zmiany określono na podstawie porównania wartości średniej arytmetycznej w okresie przed zmianą inwestora (2014 r.^a; lata 2014–2016^b) i po jego zmianie (lata 2015–2018^a; lata 2017–2018^b).

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów rocznych oraz sprawozdania z działalności rady nadzorczej Alior Banku S.A. oraz Banku Pekao S.A.

Tabela 8. Komitety Rady Nadzorczej w badanych bankach w latach 2014–2018

Nazwa komitetu			Komitet Audytu ^a	Komitet ds. Wynagrodzeń (lub) ds. Wynagrodzeń i Zatrudnienia (lub) Personalny (lub) Zasobów Ludzkich i Wynagrodzeń Banku	Komitet ds. Nominacji	Komitet ds. Nominacji i Wynagrodzeń	Komisja Prezydialna	Komitet ds. Ryzyka	Komitet Strategiczny (lub) (ds. Strategii i Zarządzania)	Komitet ds. Ekologii	Komitet ds. Finansów
Liczba banków, w których funkcjonuje komitet	2014	IK	3	3	0	0	0	0	0	1	0
		IŻ	7	5	0	2	1	3	2	0	1
	2015	IK	5	5	0	1	0	3	0	1	0
		IŻ	7	4	0	3	1	6	2	0	1
	2016	IK	5	5 ^b	0	1	0	4	0	1	0
		IŻ	7	4	0	3	1	7	2	0	1
	2017	IK	7	4	0	3	0	6	0	1	0
		IŻ	6	5	1	1	1	6	2	0	0
2018	IK	7	2	0	5	0	6	0	1	0	
	IŻ	6	4	1	2	1	6	2	0	0	
Liczba członków	min-max	IK	2-7	2-5 ^c			-	3-6	-	3-4	-
		IŻ	3-6	2-6 ^c			4	3-9	6-12	-	3
	średnia arytm.	IK	3,88	3,17 ^c			-	3,69	-	3,4	-
		IŻ	4,64	3,97 ^c			4	4,75	9,5	-	3
Liczba posiedzeń	min-max	IK	4-14	1-16 ^c			-	0-10	-	0-5	-
		IŻ	4-9	1-7 ^c			bd	0-6	0-2	-	bd
	średnia arytm.	IK	9,2	6,33 ^c			-	5,22	-	3,6	-
		IŻ	5,24	4,15 ^c			bd	3,78	1,4	-	bd

^a W badanych bankach stosowane były następujące nazwy tego komitetu: Audytu, ds. Audytu, Audytu Wewnętrznego, Audytu Wewnętrznego Banku, Audytu i Zapewnienia Zgodności; ^b od 2016 r. Komitet ds. Wynagrodzeń w GNB zmienił nazwę na Komitet Personalny, a w 2017 r. na Komitet ds. Personalnych i Nominacji (oba komitety zaliczono do tej grupy); ^c ze względu na zmiany nazwy komitetów w ciągu badanego okresu wartości min-max i średniej arytmetycznej policzono wspólnie dla trzech grup komitetów.

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów rocznych badanych banków.

W strukturach rad nadzorczych badanych banków funkcjonowały wyspecjalizowane komitety, których głównym celem było usprawnienie prac tego organu (tabela 8). Do najczęściej występujących można zaliczyć Komitet Audytu, Komitet ds. Wynagrodzeń (i Nominacji) oraz Komitet ds. Ryzyka. Porównując obie grupy

banków można zauważyć, że w tych trzech typach komitetów bardziej liczne były komitety tworzone przez banki z większościowym udziałem inwestora zagranicznego, co skutkowało większym zróżnicowaniem wiedzy, doświadczenia czy kompetencji wśród ich członków. Potwierdza to średnia liczba osób zasiadających w ich składzie, wynosząca ok. 6, 4 i 5 osób. Posiedzenia tych komitetów odbywały się częściej w bankach kontrolowanych przez inwestorów krajowych. W jednym banku (BOŚ) z tej grupy wyodrębniony został Komitet ds. Ekologii. W dwóch bankach z dominującym udziałem inwestora zagranicznego (BHW, MIL) utworzono Komitet Strategiczny (lub ds. Strategii i Zarządzania), a także Komitet ds. Finansów (PEO – do końca 2016 r.) oraz Komisję Prezydialną (MBK).

W przypadku ALR w 2014 r. funkcjonował Komitet ds. Audytu i Komitet ds. Wynagrodzeń. Po zmianie typu głównego akcjonariusza wyodrębniony został Komitet ds. Ryzyka. W PEO więcej komitetów przy radzie nadzorczej funkcjonowało przed wykupieniem akcji przez PZU S.A.⁴⁹ Jednocześnie w obu bankach nastąpiło zwiększenie liczby posiedzeń tych komitetów, a liczba ich członków pozostała bez zmian.

Drugim organem wyodrębnionym w dwupoziomowym modelu nadzoru korporacyjnego jest zarząd reprezentujący osoby zatrudnione do kierowania bankami. Wyniki badań dotyczące składu tego organu (tabela 9) były zbieżne z wynikami otrzymanymi w obszarze składu rady nadzorczej, przy czym liczebność organu nadzorującego była większa niż kierującego. Zarządy banków z większościowym udziałem inwestora zagranicznego liczyły więcej członków, a w ich skład wchodziło średnio ok. 7–8 osób. W bankach, w których głównym akcjonariuszem był inwestor krajowy, organ zarządzający został utworzony z ok. 6 członków. W tym obszarze nie występowało znaczne odchylenie standardowe, co oznacza, że liczebność zarządu w danej grupie badanych podmiotów była porównywalna. Zdecydowaną większość tego organu w obu grupach banków stanowili mężczyźni.

Udział akcji będących w posiadaniu członków zarządu badanych podmiotów w kapitale zakładowym był niski (średnio od 0% do 1,3%), przy czym odsetek ten był wyższy w pierwszej grupie banków. Określenie stopnia partycypacji menadżerów banków we własności i jej konsekwencji jest istotnym obszarem badań nad nadzorem korporacyjnym. Badania S. Bhagata, B. Boltona dowodzą, że polityka wynagradzania kierownictwa najwyższego szczebla jest mechanizmem, który umożliwia powiązanie wysokości ich płacy z realizacją długoterminowych celów banków oraz ogranicza przyszłe ryzyko banku wynikające z podejmowania przez kadrę zarządzającą zbyt ryzykownych inwestycji⁵⁰.

W całym analizowanym okresie większą zmienność w składzie zarządu wykazywały banki, w których głównym właścicielem był inwestor krajowy. W latach 2014–2016 każdego roku zmieniało się średnio 22,6%–26,9% członków tego organu, a w kolejnych dwóch latach nawet 40%–55%. W tym obszarze widoczne było

⁴⁹ Po zmianie dominującego akcjonariusza w PEO przestał funkcjonować Komitet ds. Finansów.

⁵⁰ S. Bhagat, B. Bolton, *Corporate governance and firm performance: The sequel*, „Journal of Corporate Finance” 2019, vol. 58, s. 142–168.

Tabela 9. Skład zarządu badanych banków: średnia arytmetyczna (mediana), [odchylenie standardowe]

Charakterystyka zarządu ^a	Inwestorzy krajowi					Inwestorzy zagraniczni				
	2014 ^b	2015 ^c	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018
Liczba wszystkich członków zarządu	5,8 (5) [1,1]	5,8 (6,5) [1,9]	5,8 (6,5) [1,9]	6,1 (6) [1,7]	6,4 (7,0) [2,1]	7,1 (7) [1,6]	7,9 (7) [2,2]	7,9 (7) [1,9]	8,3 (7) [2,5]	7,7 (7) [1,5]
Udział obcokrajowców w zarządzie (w %)	4 (0,0) [8,9]	4,2 (0,0) [10,2]	0,0 (0,0) [0,0]	0,0 (0,0) [0,0]	0,0 (0,0) [0,0]	29,2 (28,6) [17,4]	36,8 (42,9) [12,2]	32,3 (36,4) [13,9]	29,6 (26,8) [15,2]	29,3 (31,0) [11,8]
Udział kobiet w zarządzie (w %)	12,4 (20,0) [11,4]	25,5 (29,2) [22,4]	28,5 (29,2) [18,6]	26,1 (25,0) [18,4]	12,3 (14,3) [9,4]	17,5 (16,7) [15,2]	15,5 (14,3) [13,4]	13,9 (14,3) [11,9]	20,0 (15,5) [13,4]	19,7 (12,7) [21,6]
Udział w kapitale zakładowym członków zarządu (w %) ^d	0,9 (0,1) [1,8]	1,3 (0,0) [2,8]	1,0 (0,0) [2,3]	0,2 (0,0) [0,4]	0,0 (0,0) [0,0]	0,0 (0,0) [0,0]	0,0 (0,0) [0,0]	0,0 (0,0) [0,0]	0,0 (0,0) [0,0]	0,0 (0,0) [0,0]
Długość kadencji zarządu (w latach)	3 (3) [0]	3 (3) [0]	3 (3) [0]	3 (3) [0]	3 (3) [0]	3,4 (3) [0,8]	3,4 (3) [0,8]	3,4 (3) [0,8]	3,5 (3) [0,8]	3,5 (3) [0,8]
Liczba odwołań (rezygnacji) ze składu zarządu	0,5 (0) [1,0]	1,2 (1) [1,2]	1,3 (1) [1,4]	3,6 (3,0) [2,4]	2,6 (2) [2,3]	0,4 (0) [0,8]	1,3 (1,5) [1,2]	1,3 (1) [1,1]	1,5 (1,0) [1,6]	1,5 (1,5) [1,4]
Liczba powołań do składu zarządu	1,5 (1,5) [1,3]	1,2 (1) [0,8]	1,2 (0) [1,8]	3,6 (3,0) [1,9]	2,9 (1) [3]	0,1 (0) [0,4]	1,3 (1) [1,4]	1,3 (1) [0,8]	1,7 (1,5) [1,6]	0,8 (0,5) [1,0]
Stopień zmienności zarządu (w %)	22,6 (23,8) [22,0]	24,9 (23,1) [16,4]	26,9 (20,0) [30,3]	54,8 (57,1) [29,1]	40,4 (42,9) [36,0]	5,7 (0) [9,9]	17,8 (23,1) [9,4]	15,6 (16,7) [9,6]	19,5 (16,2) [21,3]	10,8 (9,3) [10,8]

^a Cztery pierwsze charakterystyki zarządu dotyczyły stanu na koniec danego roku; informacje na temat wszystkich wymienionych charakterystyk zarządu nie były udostępniane; ^b w 2014 r. przez BNP i IDA; ^c w 2015 r. przez BNP; ^d z uwagi na niewielkie różnice pomiędzy udziałem akcji w posiadaniu członków rady w kapitale zakładowym i ogólnej liczbie głosów, przedstawiono tylko pierwszy z podanych udziałów; ^e stopień zmienności zarządu obliczony jako iloraz liczby wszystkich członków wchodzących w skład zarządu w danym roku i średniej liczebności tego organu (średnia arytmetyczna liczebności zarządu na początek i koniec okresu).

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów rocznych badanych banków.

również duże odchylenie standardowe oznaczające znaczne zróżnicowanie banków pod względem poziomu fluktuacji składu zarządu we wskazanej grupie. W bankach kontrolowanych przez inwestora zagranicznego każdego roku ulegała zmianie kadra menadżerska: nie więcej niż 6% (2014 r.), 20% (w latach 2015–2017) i 11% (w 2018 r.) najwyższej kadry menadżerskiej. Mniejszą zmienność zarządu w tej grupie podmiotów potwierdza dodatkowo dłuższy okres kadencji, na który ten organ jest powoływany.

Tabela 10. Ograniczenia dotyczące obecności cudzoziemców w bankach z dominującym udziałem inwestora zagranicznego

Bank	Co najmniej połowa członków zarządu powinna:				
	legitymować się obywatelstwem polskim	mieć stałe miejsce zamieszkania w Polsce	władac językiem polskim	mieć odpowiednie doświadczenie na rynku polskim	dobrze znać rynek bankowy w Polsce
MIL	x				
BHW	x				
BNP		x		x	x
ING	x				
MBK	x	x	x	x	
SPL		x	x	x	x
Razem	4 banki (67%)	3 banki (50%)	2 banki (33%)	3 banki (50%)	2 banki (33%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie statutów badanych banków.

W skład zarządu banków, w których większościowy pakiet akcji znajdował się w rękach inwestora zagranicznego, wchodziłi cudzoziemcy. Ich średni udział w składzie tego organu był niższy niż w przypadku rady nadzorczej tych podmiotów i wynosił średnio od 29,2% do 36,8% ogólnej liczby członków zarządu. Poziom obecności obcokrajowców w zarządzie, jak w przypadku rady nadzorczej, był uwarunkowany zapisami w statutach badanych podmiotów (tabela 10)⁵¹. W bankach z większościowym udziałem inwestora krajowego udział obcokrajowców w składzie organu zarządzającego był marginalny (wyłącznie w GTB) w latach 2014–2015, a w kolejnych latach cudzoziemcy nie byli członkami najwyższej kadry menadżerskiej tych banków.

⁵¹ W analizie zapisów statutów banków z dominującym udziałem inwestora zagranicznego odnoszących się do obecności cudzoziemców w składzie zarządu nie uwzględniano ALR (w roku 2014) i PEO (w latach 2014–2016) z uwagi na brak dostępności treści tego dokumentu korporacyjnego z tych okresów.

Tabela 11. Zmiana głównego akcjonariusza a skład zarządu w Alior Banku S.A. i Banku Pekao S.A.

Charakterystyka zarządu	Alior Bank S.A.			Bank Pekao S.A.		
	Typ zmiany ^a	Przed zmianą min-max (średnia)	Po zmianie min-max (średnia)	Typ zmiany ^b	Przed zmianą min-max (średnia)	Po zmianie min-max (średnia)
Liczba wszystkich członków zarządu	wzrost	5 (5)	6–8 (7)	wzrost	6–7 (6,7)	7–8 (7,5)
Udział obco-krajowców w zarządzie (w %)	bez zmian	0,0 (0,0)	0,0 (0,0)	spadek	42,9–50 (45,2)	0,0 (0,0)
Udział kobiet w zarządzie (w %)	wzrost	20,0 (20,0)	12,5–57,1 (44,2)	wzrost	0,0 (0,0)	14,3 (14,3)
Udział w kapitale zakładowym członków zarządu (w %)	spadek	0,1 (0,1)	0,0 (0,0)	bez zmian	0,0 (0,0)	0,0 (0,0)
Stopień zmienności składu zarządu (w %)	wzrost	16,7 (16,7)	0–100 (48,6)	wzrost	0–23,1 (7,7)	20–62,5 (41,3)

Typ zmiany określono na podstawie porównania wartości średniej arytmetycznej w okresie przed zmianą inwestora (2014 r.^a; lata 2014–2016^b) i po jego zmianie (lata 2015–2018^a; lata 2017–2018^b).

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów rocznych Alior Banku S.A. oraz Banku Pekao S.A.

W ALR oraz PEO przejęcie większościowego pakietu akcji przez inwestora krajowego wpłynęło na zmianę trzech charakterystyk w obszarze składu zarządu tych podmiotów (tabela 11). Kierunek dwóch z nich jest zgodny z wynikami otrzymanymi w zakresie analizy składu organu zarządzającego w podziale na inwestorów krajowych i zagranicznych. Po wykupieniu akcji tych banków przez PZU S.A. nastąpiło zwiększenie fluktuacji składu zarządu i wzrost udziału kobiet wśród członków najwyższej kadry zarządzającej. Poza tym w PEO w 2017 r. zostali odwołani (lub zrezygnowali) cudzoziemcy. W jednej z badanych charakterystyk nastąpiła odwrotna zmiana w porównaniu do wcześniejszych analiz, gdyż po przejęciu akcji tych banków przez krajowego inwestora nastąpił wzrost liczebności ich zarządu.

Podsumowanie

Przeprowadzone badanie empiryczne dowiodło, że występują różnice w mechanizmach nadzoru korporacyjnego w zależności od tego, jaki kapitał, krajowy czy zagraniczny, reprezentuje główny akcjonariusz danego banku.

W bankach, w których większościowy pakiet akcji znajdował się w posiadaniu inwestorów zagranicznych, występowała większa koncentracja akcji w rękach kontrolującego akcjonariusza. Jednocześnie inwestorzy z tej grupy podmiotów wykazywali większą aktywność w sprawowaniu nadzoru, czego dowodzi ich częstsze uczestnictwo w obradach ZWZA oraz NWZA i udział w głosowaniu. Liczba ich spotkań w ramach NWZA była wyższa w bankach z dominującym udziałem inwestorów krajowych.

Wyniki badań w obszarze funkcjonowania rady nadzorczej wskazują na większy poziom niezależności tego organu w pierwszej grupie badanych podmiotów. Zaznaczyć należy, że niższy udział niezależnych członków rady w bankach z większościowym udziałem inwestora zagranicznego wynikał z powoływania do składu tego organu przedstawicieli głównego akcjonariusza. Skutkowało to wzmocnieniem siły jego wpływu na decyzje podejmowane w tych bankach, a tym samym ryzyko pojawienia się konfliktu agencji w relacji pomiędzy akcjonariuszami większościowymi a mniejszościowymi uległo zwiększeniu.

Warto również zwrócić uwagę na nazbyt wysoką fluktuację składu rady nadzorczej i zarządu banków z dominującym udziałem kapitału krajowego, co skutkuje niższą stabilnością funkcjonowania tych organów i osłabia skuteczność nadzoru korporacyjnego w tych podmiotach. Jednocześnie w tej grupie banków częściej odbywały się posiedzenia członków zarządu i rady nadzorczej, a ich liczebność była niższa. Ponadto organ kontrolny wyodrębniony w ich strukturach podejmował więcej uchwał.

Przeprowadzone badanie dowodzi, że banki z obu analizowanych grup chętnie powoływały komitet ds. audytu, komitet ds. wynagrodzeń i komitet ds. nominacji, przy czym ich liczebność była większa w bankach z dominującym udziałem inwestora zagranicznego. Funkcjonowanie tych komitetów pozwoliło na usprawnienie prac rady nadzorczej w zakresie kontroli wewnętrznej czy kształtowania polityki wynagradzania i zatrudniania kierownictwa najwyższego szczebla, a więc istotnych obszarów z punktu widzenia skuteczności nadzoru korporacyjnego. Zróżnicowanie badanych banków pod względem źródła pochodzenia kapitału większościowego widoczne jest w przypadku komitetu ds. ryzyka, który jest częściej powoływany i bardziej liczebny w instytucjach z dominującym akcjonariuszem zagranicznym. Działalność tego komitetu była szczególnie istotna z punktu widzenia wspomagania procesu zarządzania ryzykiem w bankach, w tym ryzyka operacyjnego, ryzyka płynności, ryzyka stopy procentowej, oceny jakości portfela kredytowego czy adekwatności kapitałowej.

Analiza mechanizmów nadzoru korporacyjnego w bankach, które były uczestnikami procesu repolonizacji w badanym okresie, wykazała, że kierunek zmian niektórych z analizowanych cech mechanizmów nadzoru korporacyjnego był zbieżny z wynikami otrzymanymi w dwóch badanych grupach banków. Zaliczyć można do nich m.in. zwiększenie liczby podmiotów posiadających co najmniej 5% akcji i jednocześnie zmniejszenie poziomu koncentracji własności w rękach tych akcjonariuszy oraz spadek udziału podmiotu dominującego w kapitale zakładowym. Co więcej, w obu podmiotach nastąpiło zmniejszenie udziału cudzoziemców zasiadających w radzie nadzorczej i zarządzie oraz zwiększenie liczby posiedzeń organu nadzorującego i liczby podejmowanych przez niego uchwał. Wzrósł również stopień zmienności składu rady nadzorczej i zarządu. W przypadku pozostałych charakterystyk wpływ zmiany struktury własnościowej był niejednoznaczny.

Wyniki otrzymane z przeprowadzonych analiz potwierdzają, że źródło pochodzenia kapitału większościowego wpływa na zróżnicowanie mechanizmów nadzoru korporacyjnego w badanych bankach. Jednakże zastosowane w badaniu miary nie pozwoliły dokonać oceny znaczenia zróżnicowania poszczególnych mechanizmów nadzoru korporacyjnego w analizowanych bankach. Wyznacza to dalszy kierunek badań zmierzający do przyjęcia określonych miar, które pozwolą ocenić rolę tych mechanizmów w funkcjonowaniu badanych podmiotów.

Bibliografia

Wydawnictwa zwarte

- Aluchna M., *Mechanizmy corporate governance w spółkach giełdowych*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2007.
- Azoury N., Azouri A., Bouri E., Khali D., *Ownership concentration, ownership identity, and bank performance*, „Banks and Bank Systems” 2018, vol. 13, no. 1.
- Basel Committee on Banking Supervision, *Corporate governance principles for banks*, Bank for International Settlements, Basel 2015.
- Bhagat S., Bolton B., *Corporate governance and firm performance: The sequel*, „Journal of Corporate Finance” 2019, vol. 58.
- Carse D., *The importance of corporate governance in banks*, „BIS Review” 2000, nr 24.
- Iwanicz-Drozdowska M., Jaworski W. L., Szelałowska A., Zawadzka Z., *Bankowość. Instytucje, operacje, zarządzanie*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2017.
- Jensen M.C., Meckling W. H., *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure*, „Journal of Financial Economics” 1976, vol. 3, nr 4.
- Klepczarek E., *Nadzór korporacyjny a stabilność finansowa banków*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2018.
- Kotowicz A., *Raport o sytuacji banków w 2008 roku*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2009.

Kotowicz A., *Raport o sytuacji banków w 2012 roku*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2013.

Kotowicz A., *Raport o sytuacji banków w 2017 roku*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2018.

Kotowicz A., *Sytuacja sektora bankowego w 2018 roku*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2019.

Kuźma M., *Zakres realizacji dobrych praktyk nadzoru korporacyjnego przez banki notowane na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie*, [w:] S. Juszczyk, R. Balina, *Wybrane zagadnienia rozwoju sektora bankowego*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2019.

Liem M.Ch., *Corporate Governance in Banking Industry: An Explanatory Study*, „Research Journal of Finance and Accounting” 2016, vol. 7, nr 6.

Madhani P.M., *Diverse Roles of Corporate Board: A Review of Various Corporate Governance Theories*, „The IUP Journal of Corporate Governance” 2017, vol. 16, nr 2.

Marcinkowska M., *Corporate governance w bankach. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014.

Mc Donough W.J., *Issues in Corporate Governance*, „Current Issues in Economics and Finance” 2002, Vol. 8, nr 8.

Misiólek K., *Determinants of corporate governance in banks*, [w:] P. Urbanek (red.), *Corporate Governance in the Banking Sector*, University of Lodz, Łódź 2012.

OECD Principles of Corporate Governance, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paryż 2004.

Ozili P.K., Uadiale O., *Ownership concentration and bank profitability*, „Future Business Journal” 2017, vol. 3, no. 2.

Oplustil K., *Instrumenty nadzoru korporacyjnego (corporate governance) w spółce akcyjnej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010.

Pyka I., Cichy J., Nocoń A., Pyka A., *Repolonizacja banków w Polsce. Przesłanki, założenia i dylematy zmian własnościowych*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2018.

Pyka I., Pyka J., *Przesłanki i dylematy repolonizacji banków krajowych*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie” 2017, z. 108, nr kol. 1983.

Rezaee Z., Fogarty T., *Business Sustainability, Corporate Governance, and Organizational Ethics*, John Wiley & Sons Inc., New Jersey 2019.

Rudolf S., *Nadzór korporacyjny a struktura własności* [w:] S. Rudolf (red.), *Strategiczne obszary nadzoru korporacyjnego zewnętrznego i wewnętrznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2002.

Sablik S., *Corporate governance w sektorze bankowym*, „Studia Ekonomiczne Akademii Ekonomicznej w Katowicach” 2005, nr 34.

Shleifer A., Vishny R.W., *A survey of corporate governance*, „The Journal of Finance” 1997, vol. LII, nr 2.

Sytuacja finansowa banków w 2003 r. Synteza, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2004.

Węclawski J., *Przekształcenia polskiego systemu bankowego w latach 1989–2014*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia” 2015, vol. 49, nr 1.

Wieczorek A., *Charakterystyka fuzji i przejęć w polskim sektorze bankowym*, „Bank i Kredyt” 2018, vol. 49, nr 2,

Zahra S.A., Pearce J.A., *Boards of Directors and Corporate Financial Performance: A Review and Integrative Model*, „Journal of Management” 1989, vol. 15, nr 2.

Zalega K., *Nadzór bankowy i corporate governance a konkurencyjność sektora bankowego*, „Bank i Kredyt” 2003, nr 7.

Dokumenty prawne

Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, Dz.U. 2000 Nr 94 poz. 1037

Zalecenie Komisji Europejskiej z dnia 15 lutego 2005 r. dotyczące roli dyrektorów niewykonawczych lub będących członkami rady nadzorczej spółek giełdowych i komisji rady (nadzorczej), Dz.U. UE, 2005/162/WE

Materiały internetowe

Tan H. Y. C., *The One-Tier and Two-Tier Board Structures and Hybrids in Asia – Convergence and What Really Matters for Corporate Governance*, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2140345 (dostęp: 03.08.2019).

Dobre Praktyki Spółek Notowanych na GPW 2016, https://www.gpw.pl/pub/GPW/files/PDF/Podrecznik_DPSN_2016_9_03_16.pdf (dostęp: 02.08.2019).

KNF, *Zasady ładu korporacyjnego dla instytucji nadzorowanych*, https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/knf_140904_Zasady_ladu_korporacyjnego_22072014_38575.pdf (dostęp: 15.02.2020).

Magdalena Graca*
ORCID: 0000-0002-9892-1072
magdalena.graca@interia.pl

Konsekwencje wprowadzenia podatku od niektórych instytucji finansowych dla polskiego sektora bankowego i budżetu państwa

Streszczenie

Debata o nałożeniu dodatkowych obciążeń fiskalnych po kryzysie finansowym 2007–2009 spowodowała, że w perspektywie kilku lat większość krajów europejskich zdecydowała się nałożyć na banki podatek od transakcji finansowych lub tzw. podatek bankowy, który w zależności od kraju obciążał inny składnik bilansu instytucji bankowej. Większość państw zastosowała opodatkowanie pasywów, w celu stworzenia dodatkowego funduszu stabilizującego na wypadek kryzysu. Po ponad trzech latach funkcjonowania podatku bankowego w Polsce obciążającego aktywa pomniejszone o składniki wymienione w ustawie o miesięcznej stopie 0,0366%, możliwa jest wstępna analiza konsekwencji wprowadzenia podatku bankowego zarówno dla sektora bankowego, jak i budżetu państwa, co jest celem opracowania. Artykuł zawiera ocenę skutków tego obciążenia fiskalnego i propozycję rozwiązań eliminujących negatywne następstwa.

Słowa kluczowe: podatek bankowy, podatek od niektórych instytucji finansowych, obciążenia fiskalne, polski sektor bankowy, polityka fiskalna.

JEL: E6, G21, G38, H2, H6

* Magdalena Graca – laureatka Konkursu BFG w roku 2019 „Na najlepsze prace licencjackie, magisterskie i doktorskie z zakresu systemów gwarantowania depozytów, restrukturyzacji lub uporządkowanej likwidacji instytucji finansowych, infrastruktury regulacyjnej systemu finansowego, problematyki bezpieczeństwa finansowego banków oraz stabilności finansowej” w kategorii prac licencjackich.

The consequences of introducing tax on certain financial institutions for the Polish banking sector and for the state budget

Abstract

The debate regarding imposing additional financial burdens on economic entities after the 2007–2009 financial crisis resulted in the decision to impose additional fiscal burdens on banks in most European countries. A tax on financial transactions was a popular solution and banking tax was also used, charging different components of the banking institution's balance sheet, depending on the country. Most countries introduced taxation on liabilities to create an additional stabilization fund in the event of a crisis. After three years of operation of the banking tax in Poland encumbering assets minus the components listed in the Act, with a monthly rate of 0.0366%, it is possible to analyze the consequences of introducing a banking tax for both the banking sector and the state budget, which is the objective of this article. The paper aims at assessing its impact and proposing solutions eliminating negative consequences.

Key words: banking tax, tax on some financial institutions, fiscal burdens, Polish banking sector, fiscal policy.

Wstęp

Określenie największych instytucji finansowych jako *too big to fail* jest szczególnie adekwatne w okresie pogarszającej się koniunktury. Zależności instytucji publicznych i sektora prywatnego ujawniły się szczególnie w czasie kryzysu 2007–2009, powodując w wielu krajach konieczność interwencji publicznej, co zapobiegło upadłościom i efektowi domina na globalną skalę. Kryzys wskazał też na niedoskonałości w systemach nadzoru. Instytucje odpowiedzialne za stabilność i bezpieczeństwo systemu finansowego musiały więc wyciągnąć wnioski i zaimplementować je w legislatywie. Priorytetowymi celami były: zapewnienie wypłacalności banków i realizacji zobowiązań wobec deponentów, utrzymanie ciągłości finansowania inwestycji z udzielanych kredytów, rozwój sektora oraz zapewnienie wpływów budżetowych od instytucji finansowych. Temu ostatniemu celowi służył wprowadzony w wielu krajach podatek bankowy.

W trakcie trwania prac nad konstrukcją podatku bankowego w Polsce sygnalizowano prawdopodobne konsekwencje wprowadzenia dodatkowego obciążenia. Wymieniano możliwe przerzucenia kosztów podatków na klientów banków oraz zmiany struktury aktywów, aby zmniejszyć podstawy opodatkowania. Nałożenie nowego obciążenia przyniosło zamierzony skutek w postaci wysokich wpływów do budżetu państwa, jednak zrodziło kontrowersje co do zakresu realizacji celów fiskalnych czy wpływu na wzrost gospodarczy kraju. Artykuł ma na celu weryfikację hipotezy o nadmiernym publicznym obciążeniu finansowym banków krajowych, które przyczynia się do pogorszenia możliwości rozwojowych i rentowności całego sektora. W kolejnych jego częściach zostaną przedstawione przesłanki wprowadzenia podatku bankowego, realia, w jakich został on nałożony, oraz strategie mające na celu złagodzenie skutków dodatkowego obciążenia.

1. Przesłanki wprowadzenia podatku bankowego w wybranych krajach europejskich i w Polsce

W porównaniu do większości krajów Unii Europejskiej, Polska wprowadziła podatek od niektórych instytucji finansowych z dużym opóźnieniem. Po prawie 8 latach od upadku banku Lehman Brothers argumenty za wprowadzeniem opłaty antykrzysowej nie znajdowały pokrycia w realiach ponad 2,5% wzrostu gospodarczego. Wśród czynników, które przemówiły za nałożeniem dodatkowego obciążenia na instytucje finansowe, były zmiany nastrojów społecznych. W tym okresie trwała też debata o warunkach działalności instytucji bankowych na polskim rynku, ich niewielkim obciążeniu fiskalnym, nieproporcjonalnym do skali osiągniętych zysków. Te przesłanki wpłynęły na implementację dodatkowego opodatkowania banków w 2016 roku. Powoływano się wówczas na przykłady krajów europejskich, w których danina już funkcjonowała. W 11 z 19 krajów strefy euro zdecydowano się na wprowadzenie podatku bankowego w okresie 2011–2013, w tym w 7 krajach już w 2011 roku, zatem w stosunkowo krótkim okresie od zakończenia kryzysu. Do 2015 roku w 8 na 11 państw podatek obciążał pasywa instytucji, w 6 krajach obowiązywała jednolita stawka dla wszystkich podatników, w 10 z 11 uczestników strefy euro stawka nie przekraczała 0,2%. Podatek w Polsce znacznie różni się pod względem konstrukcji, zwłaszcza w przedmiocie opodatkowania – aktywów banków i wysokiej stopie podatku.

Ustawodawcy krajów europejskich nałożyli obowiązek podatkowy na poszczególne instytucje finansowe w zależności od przyjętych przez siebie założeń. Mógł on więc objąć wszystkie podmioty, które prowadzą transakcje finansowe danego rodzaju, lub tylko banki, lub ograniczyć podmiot opodatkowania wyłącznie do banków dużych¹, ze względu na ich kontrybucję w ryzyku systemowym². Podatek od instytucji bankowych w zależności od potrzeb systemów finansowych może zostać nałożony na różne kategorie finansowe. Oprócz stawek podatku to właśnie przedmiot opodatkowania stanowi kryterium, które wyraźnie wskazuje na różne podejścia poszczególnych krajów do funkcjonowania daniny. Podstawę opodatkowania stanowią zazwyczaj: obrót na operacjach bankowych, wielkość aktywów, po stronie pasywnej: wielkość depozytów, depozyty pomniejszone o kwoty gwarantowane lub inne dające się wyróżnić kategorie finansowe³. Kraje europejskie statystycznie najchętniej obciążają analizowanym podatkiem pasywa (m.in. Austria, Belgia, Cypr, Holandia, Łotwa, Niemcy, Portugalia, Rumunia, Szwecja, Słowacja). Wśród zalet opodatkowania całości pasywów lub aktywów wymienia się przede wszystkim odzwierciedlenie skali działalności instytucji kredytowych, wśród wad natomiast zauważalne są pominięcia względem kondycji finansowej instytucji oraz generowanego ryzyka. Sens wprowadzenia podatku od takich wartości dostrzega się w krajach,

¹ P. Dec, P. Masiukiewicz, *Podatek bankowy*, C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 36.

² S. Juszczak, P. Snarski, *Przegląd potencjalnych podatków i opłat nakładanych na banki w obliczu globalnego kryzysu gospodarczego*, Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, *Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej* nr 93, Warszawa 2011, s. 52.

³ P. Dec, P. Masiukiewicz, *Podatek bankowy...*, *op. cit.*, s. 36.

w których występuje przerost sektora bankowego, ponieważ ogranicza on akcję kredytową, zmniejsza wyniki odsetkowe banków i zwiększa ceny usług bankowych. Podstawę opodatkowania, którą stanowią pasywa bez kapitału własnego oraz depozytów, można uznać za taką, która skutecznie zmniejsza spekulacyjną działalność banków⁴. Z drugiej strony niektóre źródła kapitału są dla instytucji stabilne i nie jest uwzględniona ich kondycja finansowa. Opodatkowanie zobowiązań odzwierciedla zapotrzebowanie na kapitał w przypadku problemów finansowych, jednak negatywnie oddziałuje na ceny finansowania zewnętrznego obciążając np. depozyty objęte gwarancjami. Wymóg kapitałowy natomiast ujawnia kondycję finansową przedsiębiorstwa i generowane przez nie ryzyko, ale nie uwzględnia rentowności i wyników finansowych. Opodatkowanie zysków pomija aspekt ryzyka i stwarza tendencję do celowego zmniejszania zysków, jednak odzwierciedla skalę działalności banku i jego rentowność. Obciążenie może też dotyczyć transakcji i czynności bankowych konkretnego rodzaju⁵.

Elementem najbardziej różnicującym modele podatku bankowego jest stawka podatkowa. Jej wielkość wyrażona albo w procentach, albo w kwocie danej waluty jest zależna od założeń polityki fiskalnej państwa oraz możliwości finansowych podmiotów działających w realiach danej gospodarki. Polski sektor bankowy został objęty podatkiem 0,0036% w skali miesiąca, jednym z najwyższych w Europie. Regulacje prawne dotyczące podatku bankowego przewidują również:

- możliwości zwolnienia z jego odprowadzenia,
- częstotliwość płatności: miesięcznie lub za rok obrotowy,
- czas obowiązywania: na czas określony lub bezterminowo.

Zobowiązanie publicznoprawne trafia – w zależności od państwa – albo bezpośrednio do budżetu państwa, albo do funduszu naprawczego lub gwarancyjnego⁶.

Należy zwrócić uwagę na cel, jaki państwo zamierza realizować za pośrednictwem tego zobowiązania. W przypadku zdecydowanej większości krajów jest nim zwiększenie stabilności finansowej na wypadek wystąpienia przyszłych kryzysów⁷. Świadczy o tym zarówno czas, w jakim wprowadzano dodatkowe obciążenie, wyciągając wnioski z dopiero zakończonego okresu słabszej koniunktury, oraz przeznaczenie środków na specjalne fundusze, których funkcją jest odratowanie podmiotów z problemami finansowymi. Kwota zgromadzona dzięki odprowadzonemu podatkowi może zapobiec niewypłacalności instytucji, a w przypadku bankructwa przedsiębiorstwa przyczynić się do redukcji jego skutków.

Zniechęcanie podmiotów do podejmowania ryzykownych operacji to kolejna intencja wprowadzenia podatku, która ujawniła się podczas załamań gospodarczych

⁴ L. Pawłowicz, *Stanowisko Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową wobec opodatkowania banków w Polsce*, „Bezpieczny Bank” 2015, 61 (4), s. 200–211.

⁵ C.B. Martysz, B. Bartlewski, *Podatek bankowy – koncepcja europejska i studium przypadków wybranych krajów UE*, *Studia BAS* 2018, nr 1 (53), s. 109–111.

⁶ P. Dec, P. Masiukiewicz, *Podatek bankowy...*, *op. cit.*, s. 36.

⁷ S. Juszczak, P. Snarski, *Przegląd potencjalnych...*, *op. cit.*, s. 43.

w XX i XXI wieku⁸. Pierwszą historyczną koncepcją podatku antykrzysowego, który pełniłby tę funkcję odpowiadającą na problem spekulacji papierami wartościowymi, był podatek od transakcji finansowych zaproponowany przez J.M. Keynesa w 1936 roku⁹. Wszelkie późniejsze rozważane i stosowane opłaty, jak również podatek bankowy, miały ograniczać wolumen transakcji, które przyczyniały się do generowania ryzyka systemowego. Podwyższanie stawek podatkowych na sprzedaży bądź zakupie papierów wartościowych zmniejsza osiąganego zyski, a mając na uwadze również ryzyko poniesienia straty, opłata podatku zniechęca do podejmowania takiej aktywności.

Celem wprowadzenia podatku bankowego może być też dążenie do zwiększenia wpływów do budżetu państwa. Pomimo obciążenia działalności instytucji kredytowych podatkiem dochodowym oraz innymi parafiskalnymi opłatami, niejednokrotnie negatywnie oceniano zbyt małą kontrybucję sektora bankowego w budżecie państwa, zwracając między innymi uwagę na wyłączenie usług finansowych z obowiązku naliczania podatku VAT¹⁰. W okresie słabej koniunktury powiększająca się dziura budżetowa jest impulsem do poszukiwania dodatkowych źródeł przychodów dla państwa. Wśród funkcjonujących na rynku podmiotów poszukuje się więc takich, które dysponują odpowiednio dużym potencjałem odprowadzania środków do budżetu. Instytucje finansowe osiągające największe zyski i sumy bilansowe, których działalność wpływa na kondycję finansową społeczeństwa, wydają się najlepszymi podmiotami na nałożenie dodatkowego obciążenia finansowego.

2. Znaczne obciążenia finansowe sektora bankowego

W I półroczu 2018 roku w Polsce podatkiem bankowym zostało objętych 18–22 instytucji, ponieważ ich liczba w poszczególnych miesiącach wahała się na skutek okresowego podlegania zwolnieniu z obowiązku uregulowania zobowiązania. Na koniec czerwca 2018 r. przy sumie aktywów sektora na poziomie 1,8 bln zł podstawa opodatkowania wyniosła 0,862 bln zł. Podatnicy pod względem wartości aktywów stanowili blisko 75% sektora bankowego¹¹. Na przestrzeni kilku ostatnich lat w polskim sektorze bankowym zauważalne jest znaczne zmniejszenie udziału kapitału zagranicznego banków, na które obciążenie fiskalne zostało nałożone. Argument wielokrotnie przytaczany w debacie publicznej, jakoby podatek bankowy miał zwiększyć kontrybucję podmiotów zagranicznych w budżecie państwa,

⁸ P. Krugman, *Taxing the Speculators*, The New York Times, 29 November 2009, <https://www.nytimes.com/2009/11/27/opinion/27krugman.html> (dostęp: 01.10.2019).

⁹ P. Masiukiewicz, *Podatki antykrzysowe*, [w:] *Determinanty rozwoju Polski. Finanse publiczne*, S. Owsiak (red. nauk.), Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2015, s. 207.

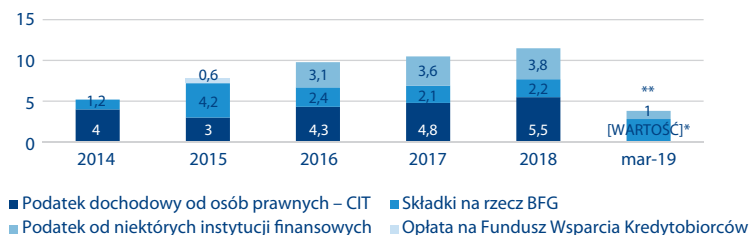
¹⁰ M. Marcinkowska, *Dodatkowe podatki i opłaty od banków – potrzeby praktyki i dylematy teorii finansów*, [w:] *Prace Naukowe UE we Wrocławiu nr 170 Finanse – nowe wyzwania teorii i praktyki. Problemy wiodące*, K. Jajuga (red.), Wrocław 2011, s. 100.

¹¹ Departament Bankowości Komercyjnej i Specjalistycznej, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Syntetyczna informacja na temat wpływu podatku od niektórych instytucji finansowych na sytuację banków komercyjnych*, Warszawa wrzesień 2018, s. 3.

przy takiej tendencji traci sens. Podatnikami przy trendzie repolonizacji sektora bankowego stają się krajowi inwestorzy (w I kwartale 2019 r. ich udział wyniósł 53,5%¹²), którzy ponoszą kolejne obciążenie finansowe związane z ich aktywnością gospodarczą.

Ze względu na kilkumiliardową wartość banków, najważniejszymi dla nich publicznymi obciążeniami finansowymi są: podatek dochodowy od osób prawnych – CIT, składki na rzecz BFG oraz podatek od niektórych instytucji finansowych.

Rysunek 1. Największe obciążenia finansowe sektora bankowego w latach 2014–2019 (mld zł)



* Składki na rzecz Bankowego Funduszu Gwarancyjnego opierają się na uchwale Rady BFG określającej obowiązek wnoszenia wpłat przez banki na cały rok. Jej wartość nie ulegnie zmianie w 2019 r.

** Brak danych dla I kwartału 2019 r. w odniesieniu do podatku CIT.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Komisja Nadzoru Finansowego, *Raport o sytuacji banków dla lat 2014–2018* oraz GUS, *Wyniki finansowe banków dla lat 2014–2018*, Związek Banków Polskich, *Raport o sytuacji ekonomicznej banków*, Banki 2018, 09.2019.

W 2016 roku wpływy do budżetu państwa z tytułu CIT wyniosły 33,825 mld złotych¹³, z czego aż 4,35 mld zł pochodziło z sektora bankowego¹⁴. W dwóch kolejnych latach wartość ta osiągała poziom 4,8 mld zł w 2017 roku oraz 4,7 mld zł w 2018 r. Dochód państwa z tytułu tego podatku jest skorelowany z wielkością udzielonych przez sektor kredytów oraz wyników osiąganych na transakcjach giełdowych, co znów ma związek z koniunkturą kraju zależną od kondycji sektora niefinansowego. Oprócz kosztu samego podatku banki ponoszą również obciążenia związane z administracyjną obsługą jego rozliczenia.

Wysokość składek, które banki objęte systemem gwarantowania depozytów są zobowiązane odprowadzać co kwartał, jest ustalana na podstawie łącznej kwoty określonej przez Radę Funduszu i dzielonej między poszczególne podmioty. Czynniki determinujące wartości składek to wartość środków gwarantowanych na koniec kwartału, którego

¹² Komisja Nadzoru Finansowego, *Sytuacja sektora bankowego w I kwartale 2019 roku*, Warszawa 2019, s. 10.

¹³ Ministerstwo Finansów, *Wpływy budżetowe, dane za 2016 rok*, <https://finanse-arch.mf.gov.pl/documents/766655/5865011/Wp%C5%82ywy+bud%C5%BCetowe+dane+za+2016+rok> (dostęp: 12.12.2019).

¹⁴ P. Barbrich, *Cała prawda o CIT*, Związek Banków Polskich, <https://zbp.pl/wydarzenia/archiwum/komentarze/2017/kwiecien/cala-prawda-o-cit> (dostęp: 09.09.2019).

składka dotyczy, ryzyko generowane przez bank w obszarach płynności i finansowania, kapitału, jakości aktywów, modelu prowadzenia działalności i zarządzania oraz potencjalne straty Funduszu i przynależności banku do systemu ochrony instytucjonalnej (IPS)¹⁵. Rada Bankowego Funduszu Gwarancyjnego określiła kwotę składek na fundusz przymusowej restrukturyzacji banków na rok 2017 w wysokości 1,182 mld złotych, na rok 2018 – 960 mln złotych, natomiast na 2019 r. już 2 mld złotych, co miało związek z problemami finansowymi Getin Noble Banku SA i Idea Banku SA. Analogiczna sytuacja wystąpiła w 2015 r., gdy wpłaty na rzecz Bankowego Funduszu Gwarancyjnego uległy zwiększeniu ze względu na konieczność wypłaty środków gwarantowanych z tytułu depozytów zgromadzonych w SK banku (2 mld zł). Wpłaty na BFG uwzględniają również składki na fundusz gwarantowania depozytów. W latach 2017–2019 wynosiły one kolejno: 915 mln zł, 1 240 mld zł, 791 mln zł¹⁶.

9 października 2015 roku został utworzony Fundusz Wsparcia Kredytobiorców o wartości 600 mln zł, którego celem jest wsparcie finansowe osób znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej spowodowanej zaciągniętym kredytem mieszkaniowym. Składka na Fundusz jest uzależniona od kwoty nieobsługiwanych terminowo kredytów mieszkaniowych (opóźnienie w spłacie kapitału lub odsetek przekracza 90 dni), wchodzących w skład portfela danego banku. W przypadku niewykorzystania środków FWK, podlegają one zwrotowi kredytodawcom, jednak gdy zgromadzona kwota spadnie poniżej 100 mln zł banki muszą je uzupełnić do wysokości nie mniejszej niż 300 mln zł¹⁷. 1 stycznia 2020 r. weszły w życie przepisy ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o wsparciu kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy oraz niektórych innych ustaw [Dz.U. 2019 poz. 1358], która przewiduje m.in. wydłużenie okresu udzielania wsparcia finansowego do 36 miesięcy oraz podwyższenie kwoty będącej wsparciem do 2000 zł miesięcznie¹⁸.

Miesięczna stopa podatku wynosi 0,0366% i dostarcza 300 mln zł do budżetu państwa. Stawka obowiązująca w Polsce jest obecnie najwyższa w Europie, nic więc dziwnego, że podatnicy podatku bankowego zainteresowani osiąganiem możliwie jak najwyższych zysków koncentrują się na ograniczaniu kosztów z tytułu działalności. Ustawa o podatku od niektórych instytucji finansowych przewidziała wyłączenia, które skutecznie umożliwiają realizację tego celu. Inwestycje w obligacje skarbowe zmniejszają podstawę opodatkowania, w konsekwencji generując mniejsze koszty ogólnego zarządu. Odprowadzana kwota podatku jest redukowana, a równocześnie

¹⁵ Bankowy Fundusz Gwarancyjny, <https://www.bfg.pl/skladki/skladki-na-fundusz-gwarancyjny-bankow/> (dostęp: 09.09.2019).

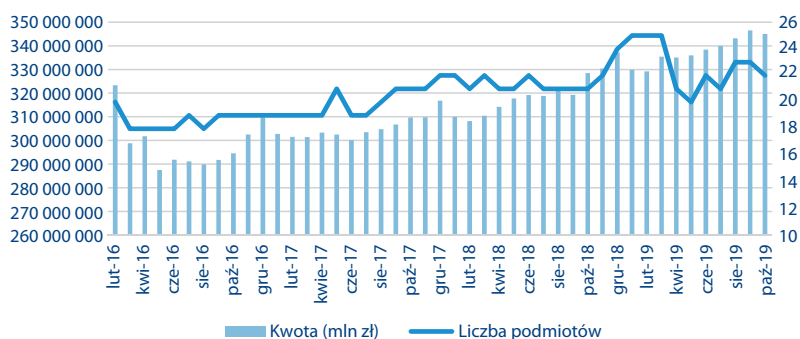
¹⁶ Uchwały Rady Bankowego Funduszu Gwarancyjnego – łączna kwota składek na fundusz przymusowej restrukturyzacji banków oraz łączna kwota składek na fundusz gwarancyjny banków na lata 2017–2019.

¹⁷ KNF, *Syntetyczna informacja na temat wpływu podatku od niektórych instytucji finansowych na sytuację banków komercyjnych*, Warszawa lipiec 2016, s. 3.

¹⁸ Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o wsparciu kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy oraz niektórych innych ustaw [Dz.U. 2019 poz. 1358].

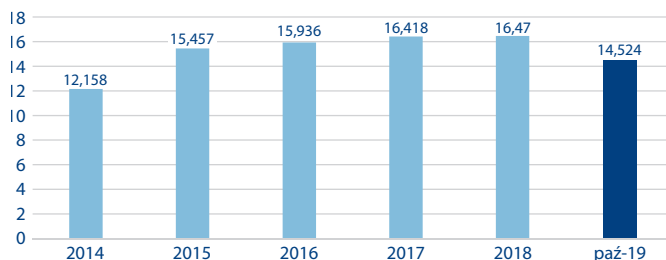
następuje wzrost rezerw płynnościowych. Dodatkowo inwestycje w instrumenty o niższej stopie zwrotu są korzystniejsze niż przeznaczanie środków na bezzwrotną daninę. Z mechanizmu obronnego banków korzystają również finanse publiczne, które dzięki transakcjom na obligacjach i tak otrzymują środki na planowane wydatki. Dlatego też od stycznia 2016 roku zauważalny był wzrost zainteresowania banków dłużnymi papierami wartościowymi, ustawowo zwolnionymi z obowiązku odprowadzenia podatku. Do końca maja 2016 roku banki zwiększyły ich ilość o 33,07%, a więc 54 mld. Był to jednorazowy skok wartości obligacji w aktywach banków, który przyczynił się do zmniejszenia podstawy opodatkowania o 6,43%. Do końca 2017 roku wartość posiadanych obligacji skarbowych wzrosła o 45% w porównaniu do grudnia 2015 roku, czyli o 71 mld zł. Przy przyroście aktywów o 11%, transakcje na obligacjach zmniejszyły podstawę opodatkowania o 3% (26,9 mld zł)¹⁹.

Rysunek 2. Wartość zapłaconego podatku w okresie luty 2016 r. – październik 2019 (mln zł)



Źródło: Ministerstwo Finansów, styczeń 2020.

Rysunek 3. Koszty ogólnego zarządu w latach 2014 – październik 2019 (mld zł)



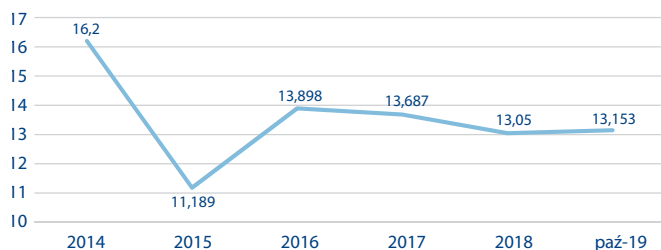
Źródło: opracowanie własne na podstawie: Komisja Nadzoru Finansowego, *Dane miesięczne sektora bankowego – październik 2019 r.*, Warszawa 4 grudnia 2019 r.

¹⁹ Departament Bankowości Komercyjnej i Specjalistycznej, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Syntetyczna informacja na temat wpływu podatku od niektórych instytucji finansowych na sytuację banków komercyjnych*, Warszawa luty 2018, s. 4.

W pierwszych pięciu miesiącach obowiązywania podatku nastąpił wzrost kosztów ogólnego zarządu o 23% w stosunku do analogicznego okresu z roku 2015²⁰. Zauważalne podwyższenie tej kategorii kosztów na przełomie lat 2014 i 2015 tłumaczone jest wpłatami na rzecz BFG. Zapewne analogiczny wzrost będzie zauważalny po opublikowaniu statystyk za rok 2019, gdy incydent wystąpił ponownie. W roku 2016 poziom kosztów ogólnego zarządu osiągnął wyższy poziom 15,9 mld zł z powodu nałożonego podatku bankowego i do roku 2018 nieznacznie się podwyższa.

3. Wpływ podatku bankowego na wyniki i efektywność sektora bankowego

Rysunek 4. Wynik finansowy netto sektora bankowego w latach 2014 – październik 2019 (mld zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Komisja Nadzoru Finansowego, *Dane miesięczne sektora bankowego – październik 2019 r.*, Warszawa 4 grudnia 2019 r.

Mocny spadek wyniku finansowego sektora bankowego w 2015 roku spowodowany był wpłatami na rzecz Bankowego Funduszu Gwarancyjnego oraz pogorszeniem wyniku odsetkowego na skutek redukcji stóp procentowych NBP²¹. Banki przygotowały się na dalsze pogorszenie wyników finansowych w 2016 roku, w stosunku do roku poprzedniego o 9,6%, zaplanowano jednak wzrost wyniku odsetkowego o 8,1% oraz wyniku z tytułu opłat i prowizji o 6,7%. Podmioty planowały więc podnoszenie odsetek, opłat i prowizji, które zagwarantują te wzrosty. W 2017 roku nastroje były bardzo podobne, wynik finansowy miał zaliczyć spadek o 12,3% przy wzroście wyniku odsetkowego o 6,3% i wyniku z tytułu opłat i prowizji o 6,5%. Osiągnięte rezultaty były jednak lepsze od pierwotnych prognoz. W roku 2018 wynik finansowy zauważalnie wzrósł, co było rezultatem znacznie lepszego w stosunku do roku poprzedniego wyniku z tytułu odsetek. Plany zakładały przyrost wyniku odsetkowego o 6,3%, a wyniku z tytułu opłat i prowizji o 2,1%²². Na przełomie

²⁰ Departament Bankowości Komercyjnej i Specjalistycznej oraz Instytucji Płatniczych, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Syntetyczna informacja na temat wpływu podatku od niektórych instytucji finansowych na sytuację banków komercyjnych*, Warszawa lipiec 2016, s. 8.

²¹ Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Raport o sytuacji banków w 2015 r.*, Warszawa 2016, s. 5.

²² Wydział Analiz Sektora Bankowego, Departament Bankowości Komercyjnej i Specjalistycznej oraz Instytucji Płatniczych, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Plany finansowe krajowych banków ko-*

lat 2018 i 2019 r. odnotowano słabsze wyniki finansowe będące w głównej mierze efektem dwukrotnego wzrostu składki na fundusz przymusowej restrukturyzacji banków.

Do 2018 r. odnotowano powiększanie kapitałów własnych na skutek dostosowań do wymogów regulacyjnych. Na banki posiadające spory udział kredytów walutowych nałożono dodatkowe bufory kapitałowe, ograniczono wypłaty dywidend i podniesiono wagi ryzyka na hipoteki walutowe. Wymogi dywidendowe banków również uległy podwyższeniu, co znajduje swoje odzwierciedlenie w zgromadzonym kapitale. Wzrost kapitałów własnych i mniejsze zyski to nieuchronny spadek wskaźnika zwrotu z kapitału własnego ROE. Najpierw nastąpiło obniżenie z poziomu 9,9% w 2014 r. do 6,8% w roku kolejnym, później oscylowanie w okolicach wartości 7%, aby ostatecznie osiągnąć 6,39% w I kwartale 2019 r.²³ Wartość wskaźnika nie zachęca inwestorów do lokowania środków w polski sektor bankowy, a instytucje bankowe mają ograniczone możliwości powiększenia kapitałów własnych.

W 2015 roku Komisja Nadzoru Finansowego zaliczyła wprowadzenie podatku bankowego do czynników kluczowych dla wyników finansowych banków i ich rentowności. Wskazywano, że obciążenie obniży wyniki finansowe o około 4 mld zł i pogorszy rentowność szczególnie tych podmiotów, których ROA jest w granicach 0,44% lub niższym, skupiających około 20% aktywów sektora. W 2014 roku wskaźnik rentowności aktywów wynosił 1,1%, w kolejnych latach analizowanego okresu utrzymywał wartości bliskie 0,8%²⁴, a z początkiem roku 2019 osiągał już tylko 0,68%. Po prawie 4 latach funkcjonowania podatku bankowego można stwierdzić, że ówczesnie dostrzegane zagrożenie realizuje się obecnie dowodząc, że polski sektor bankowy nie wykazuje się zadowalającą zyskownością.

Rysunek 5. WIG-banki dla okresu styczeń 2015 r. – październik 2019 r.



Źródło: Stooq, Dane historyczne WIG-BANKI.

mercyjnych na 2016 r., *Plany finansowe krajowych banków komercyjnych na 2017 r. oraz Plany finansowe krajowych banków komercyjnych na 2018 r.*, Warszawa 2016–2018.

²³ Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Sytuacja sektora bankowego w I kwartale 2019 roku*, Warszawa 2019, s. 9.

²⁴ Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Raport o sytuacji banków dla lat 2014–2018*.

Spadek notowań jest zauważalny w okresie od października 2015 roku do grudnia 2016 roku. Przyczyną zaistniałej sytuacji były obawy inwestorów dotyczących wprowadzenia podatku bankowego oraz ustawy rozwiązującej problem kredytów walutowych dla gospodarstw domowych²⁵. Dopiero początek 2017 roku można uznać za okres wzrostu wartości akcji sektora bankowego. Notowanie z 26 stycznia 2018 roku osiągnęło wartość 9038,54 pkt, jednak wartość ta nie jest większa od historycznego rekordu z lipca 2007 roku (9075,46 pkt). Od tego też dnia utrzymuje się trend spadkowy wartości indeksu, co potwierdza niską atrakcyjność sektora (powiązaną z osiąganymi wynikami) wśród inwestorów.

W raporcie opublikowanym przez CBOS znalazły się badania opinii publicznej z okresu prac nad dodatkowym obciążeniem nałożonym na banki, w którym aż 77% respondentów uważało, że wprowadzenie podatku od niektórych instytucji finansowych spowoduje przetransferowanie dodatkowych kosztów na klientów poprzez wzrost cen produktów i usług²⁶. Zagrożenie podniesieniem odsetek, opłat i prowizji było już wtedy dostrzegalne, jednak ustawodawcy odpierali zarzuty uzasadnieniem, że podatek bankowy należy do grupy podatków majątkowych, bezpośrednich. Ponieważ kwota zobowiązania nie jest ujęta w cenie towaru lub usługi, przesunięcie podatku na klientów miało nie mieć miejsca. Mimo to wynik z działalności bankowej wzrósł z 57,115 mld zł w 2015 roku do 64,571 mld zł na koniec roku 2018 (59,687 mld zł w październiku 2019 r.), co jest efektem zwiększania przede wszystkim wyniku z tytułu odsetek.

Dodatkowo argumentowano, że w przypadku rynku o wysokim stopniu konkurencji podmioty nie będą decydować się na podwyższanie opłat narażając się na spadek atrakcyjności²⁷. W celu zapobieżenia wystąpieniu takiej sytuacji w ustawie uwzględniono nawet zapis zabraniający przeniesienia kosztów wynikających z podatku na klientów. Nie przewidziano jednak sytuacji, w której wiele podmiotów zastosuje mechanizm podwyżki marż jeszcze przed wprowadzeniem podatku. Podmioty, chcąc polepszyć swoją przyszłą indywidualną sytuację finansową, zachowały się bardzo podobnie.

Jednym z przykładów takiego działania jest wzrost marż kredytu hipotecznego w sektorze w ciągu 3 miesięcy (grudzień 2015 r. – luty 2016 r.) o 0,3 p.p. Od początku tego okresu do marca 2016 r. nastąpił nieznaczny spadek drugiego składnika oprocentowania kredytów – WIBOR z poziomu 1,72% do 1,67%, zatem 6-krotnie większa zmiana marż znacznie oddziaływała na konsumentów. Niespełna 4 lata później utrzymuje się on na poziomie ponad 2%, średnie oprocentowanie waha się między 3,7% a 3,8%. Na początku okresu funkcjonowania podatku bankowego, czyli pod koniec pierwszego kwartału 2016 roku, średnie oprocentowanie kredytu hipotecznego wyniosło 3,74%, co mogło przyczynić się do spadku o 8,15% liczby nowo podpisanych

²⁵ *Ibidem*, s. 16.

²⁶ Centrum Badań Opinii Społecznej, *Opinia publiczna o nowych rozwiązaniach z zakresu polityki społeczno-gospodarczej*, Warszawa marzec 2016, s. 7.

²⁷ Druk nr 75 Poselski projekt ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych, Warszawa 3 grudnia 2015.

umów kredytowych i o 10,85% ich wartości w porównaniu do czwartego kwartału 2015 roku²⁸. Odnosząc do siebie jednak trzy kwartały z lat 2016 i 2019 można zaobserwować wzrost liczby nowo zawartych kredytów mieszkaniowych o 24% i wzrost ich wartości o 58%. Tempo przyrostu liczby kredytów jest też mniejsze niż przyrost średniej kwoty kredytu, zatem maleje popyt na kredyty mieszkaniowe, które stanowią blisko 40% wartości kredytów udzielonych przez banki.

Rysunek 6. Średnia marża kredytu hipotecznego w okresie styczeń 2015 r. – wrzesień 2019 r. (w %)



Źródło: Związek Banków Polskich, Raport AMRON-SARFiN. *Ogólnopolski raport o kredytach mieszkaniowych i cenach transakcyjnych nieruchomości* nr 3/2016, 3/2017, 3/2018, 3/2019, listopad 2016 – listopad 2019.

Dodatkowo wyniki analizy średniego oprocentowania depozytów terminowych i bieżących dla gospodarstw domowych oraz przedsiębiorstw niefinansowych dowodzą, że w środowisku niskich stóp procentowych banki obniżyły oprocentowanie prawie dwukrotnie w ciągu 5 lat. Odsetki wypłacane deponentom spadały, redukując koszty z tytułu odsetek. Podniesienie marż kredytów, które w znacznej mierze utrzymywały przychody odsetkowe na poziomie przewyższającym koszty odsetkowe (minimalizowane, dzięki obniżaniu średniego oprocentowania), utrzymywało wynik odsetkowy. Obecnie środki mogące zniwelować negatywne skutki podatku od niektórych instytucji dla wyniku finansowego sektora bankowego są na skraju wyczerpania.

Analiza danych za okres sprzed wprowadzenia podatku od niektórych instytucji finansowych do czerwca 2019 r. pod kątem wielkości opłat i prowizji w polskim sektorze bankowym wskazała na nieliczne kategorie, w których zauważalna była tendencja wzrostu. W głównej mierze są one powiązane z opłatami wymagającymi prowadzenia rachunku z koniecznością interakcji bezpośredniej z klientem oraz wpłat gotówkowych. Właśnie średnia opłata za wpłaty gotówkowe pozostaje na najwyższym poziomie spośród badanych usług płatniczych²⁹. Założenia polityki banków zawierają zachęcanie klientów do korzystania ze zdalnych kanałów obsługi

²⁸ Związek Banków Polskich, *Raport AMRON-SARFiN. Ogólnopolski raport o kredytach mieszkaniowych i cenach transakcyjnych nieruchomości* 3/2016, listopad 2016, s. 5.

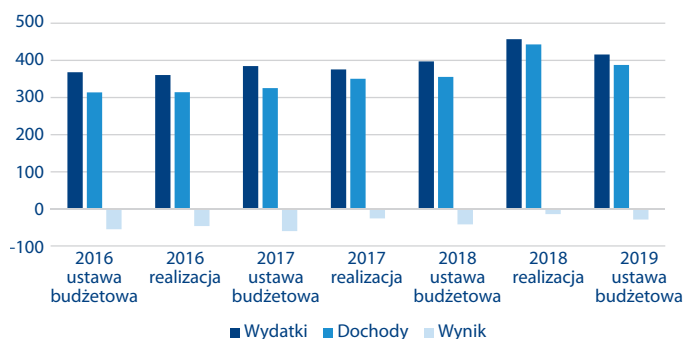
²⁹ Narodowy Bank Polski, *Porównanie wysokości prowizji i opłat związanych z rozliczeniami pieniężnymi w złotych w polskim sektorze bankowym w obszarze klientów indywidualnych (wg danych na 30 czerwca 2019 r.)*, wrzesień 2019, s. 23.

i bezgotówkowych form płatności, co w znacznej mierze ogranicza koszty. Naturalne jest więc podwyższanie opłat usług płatniczych, które dla banku wiążą się z wyższymi kosztami, a obniżanie opłat dla usług, które generują oszczędności. Postępująca cyfryzacja w sektorze bankowym sprzyja ograniczeniu kosztochłonności.

Banki na początku okresu obowiązywania podatku bankowego wskazywały na zmianę sposobu zarządzania bilansem poprzez ograniczenie transakcji międzybankowych, repo i reverse repo, obniżając podstawę opodatkowania. Wskazano również na zmniejszanie liczby placówek³⁰ – w ciągu 5 lat ich liczebność spadła z 15 305 do 12 986 jednostek, przy czym tylko na przełomie lat 2016 i 2017 zlikwidowano 1083 placówki³¹.

4. Wpływ podatku bankowego na budżet państwa

Rysunek 7. Wydatki, dochody i wynik finansowy budżetu państwa w latach 2016–2019 (mld zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie ustaw budżetowych z lat 2016–2019 oraz NIK, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w latach 2016–2018*.

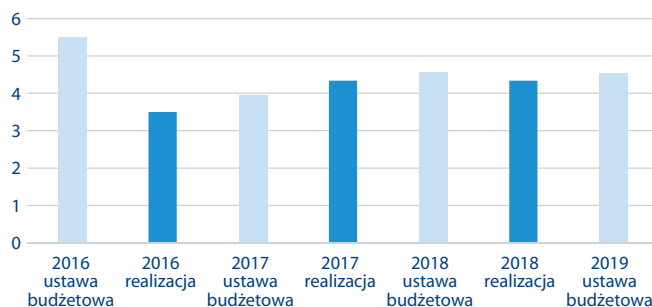
Z 3,5 mld zł, które wpłynęły do budżetu z tytułu podatku bankowego w 2016 r., aż 3,1 mld zł pochodziło od banków; dla roku 2017 było to 82,9% z 4,34 mld zł ogółu wpływów, a w 2018 r. – 83,5% wpływów o tej samej wartości co w roku poprzednim. Podatek bankowy stanowił około 1% dochodów państwa, a pozyskane z jego tytułu środki mogły być przeznaczane na realizację programów socjalnych, zgodnie z intencją ustawodawców. Znaczne kwoty, które banki odprowadzają do budżetu państwa, zapewniają bezpieczeństwo w zakresie planowania dochodów i wydatków przez rządzących na kolejne lata. W połączeniu z planami programów socjalnych i koniecznością ich sfinansowania oraz opinią publiczną domagającą się większej kontrybucji finansowej w interesach państwa, wybór intuicyjnie nasuwa

³⁰ Departament Bankowości Komercyjnej i Specjalistycznej oraz Instytucji Płatniczych, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Syntetyczna informacja...*, op. cit., s. 8.

³¹ Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Raport o sytuacji banków w 2018 r.*, Warszawa 2019, s. 8.

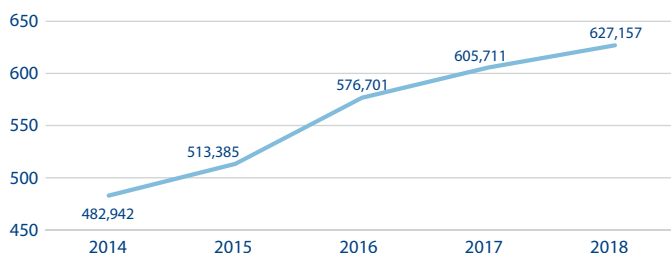
sektor bankowy o miliardowych zyskach, który z dodatkowymi obciążeniami sięgającymi kilku miliardów złotych bez większego problemu powinien sobie poradzić. W efekcie budżet państwa uzyskał gwarantowane 3–4 mld zł rocznie. Należy jednak zadać pytanie, w jakiej perspektywie dochody tej wielkości będą uzyskiwane, gdyż podmioty funkcjonujące w sektorze już w czasach sprzyjającej koniunktury mają problemy z zapewnieniem zyskowności wniesionych doń kapitałów.

Rysunek 8. Dochody budżetu państwa z tytułu podatku od niektórych instytucji finansowych w latach 2016–2019 (mld zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie ustaw budżetowych dla lat 2016–2019 oraz NIK, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2016–2018*.

Rysunek 9. Obligacje rynkowe w latach 2014–2018 (mld zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie NIK, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej dla lat 2016–2018*.

Na przełomie lat 2015 i 2016 zauważalny był dynamiczny przyrost obligacji skarbowych. W 2018 r. państwowe dłużne papiery wartościowe (bony i obligacje skarbowe) w portfelu polskiego sektora bankowego sięgały 16% wartości aktywów, czyli 298,096 mln zł, co jest efektem zwolnienia instrumentów z obowiązku podatkowego. Portfel papierów wartościowych banków w latach 2014–2018 zawierał odpowiednio: 54,6%, 56,5%, 62,5%, 61,2% i 69,3% obligacji i bonów skarbowych³².

³² Warszawski Instytut Bankowości na zlecenie: Związek Banków Polskich, *Raport o sytuacji ekonomicznej banków*, 2019.

Z perspektywy rządzących natomiast blisko 50% obligacji wyemitowanych przez państwo i przeznaczonych do obrotu znajduje się w rękach banków. Wzrost tej pozycji w strukturze aktywów sektora bankowego oraz emisji bez wątpienia zawdzięczany jest nałożeniu podatku bankowego, a powstała przy tym zależność państwa od sektora bankowego (i odwrotnie) w sposób tak bezpośredni stanowi ryzyko dla stabilności systemu finansowego w okolicznościach zmieniającej się koniunktury.

Podsumowanie

Źródłem wprowadzenia podatku bankowego był argument za większym uczestnictwem sektora bankowego w dochodach budżetu państwa. Początkowo nałożenie dodatkowego podatku spełniło swoją funkcję fiskalną. Od 2016 roku budżet państwa zasila rocznie ponad 1%, czyli kilka dodatkowych miliardów złotych. Stworzone więc zostały warunki do sfinansowania znacznych wydatków ponoszonych w związku z nowymi programami społecznymi. Dostrzeżono też nagły skok w kupowanych przez sektor bankowy obligacjach skarbowych, które również dostarczały państwu kapitału na planowane w kolejnych latach działania. Należy zwrócić uwagę, że jeśli podatek jest przeznaczany głównie na projekty socjalne, to jego zniesienie będzie mocno utrudnione, szczególnie w perspektywie krótkoterminowej, wpływy bowiem zależą od kondycji podatników, a ta zmienia się w czasie.

Przełom lat 2015 i 2016 rozpoczął dla sektora bankowego okres wymagający poszukiwania rozwiązań chroniących zdolność do generowania zysków. W pierwszym roku banki zdecydowały się na zwiększanie poziomu aktywów poprzez skup obligacji skarbowych, zwolnionych z obowiązku odprowadzania od nich podatku. Zwerifikowano też pozycje w rachunku zysków i strat, oferując niższe oprocentowanie od depozytów i ponosząc niektóre koszty odsetkowe oraz zachęcając klientów do korzystania z usług bardziej oszczędnych. Aby podnieść przychody odsetkowe, podniesiono marże podwyższając oprocentowanie niektórych kredytów. W efekcie wynik odsetkowy w okresie obowiązywania podatku od niektórych instytucji finansowych rośnie, jednak w niewystarczającym stopniu, aby utrzymać zyski na zadowalającym poziomie. W gospodarce, w której PKB rośnie o 4% rok do roku, sektor bankowy osiąga bardzo niskie wartości wskaźników rentowności ROE i ROA, gdyż od 4 lat jest znacząco obciążany opłatami publicznymi z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych oraz wpłat na Bankowy Fundusz Gwarancyjny. Przy ograniczonych zyskach wymagania dotyczące wysokości kapitałów własnych także stanowią coraz trudniejsze wyzwanie w zarządzaniu finansami instytucji. Wypracowywanie zbyt niskich zysków w porównaniu z kosztem pozyskania kapitału i wykazywanie się niższymi wskaźnikami skutecznie zniechęca inwestorów do przekazywania środków na polski sektor bankowy. Zainteresowanie zagranicznych inwestorów, których kapitały mogłyby przyspieszyć rozwój banków, maleje na skutek przeciążenia sektora opłatami publicznymi, co potwierdzają notowania giełdowe.

Sytuacja polityczna w Wielkiej Brytanii, która praktycznie przesądza o wyjściu kraju z Unii Europejskiej, z pewnością odbije się na europejskim rynku finansowym. Dodatkowe problemy może spowodować nadchodzące spowolnienie gospodarcze. Zagrożenia te motywują do szukania rozwiązań, nieraz przyczyniając się do zwiększenia ryzyka w całym sektorze finansowym. Jeszcze inną obawę stanowi dynamicznie rozwijający się sektor FinTech, którego przewagą jest innowacyjność i brak restrykcyjnych obciążeń regulacyjnych. Atrakcyjne dla coraz większej liczby klientów produkty i usługi oraz szerokie możliwości rozwoju działalności są konkurencją dla tradycyjnej bankowości borykającej się z kolejnymi problemami.

Z przeprowadzonej analizy płynie rekomendacja obniżenia stopy podatku bankowego funkcjonującego w Polsce – najwyższego w Europie. Kraje, które zdecydowały się wprowadzić opłatę w podobnej wysokości, w ciągu kilku lat zaczęły ją obniżyć do średniego europejskiego poziomu. Ostatnio podobne modyfikacje pojawiły się na Węgrzech, gdzie obowiązywał podatek bankowy o konstrukcji zbliżonej do modelu polskiego. Można też rozważyć inne przeznaczenie środków pochodzących z odprowadzonego podatku – zamiast na cele fiskalne, można przeznaczyć je na zwiększenie funduszy zabezpieczających klientów sektora bankowego na wypadek problemów finansowych. Wsparcie to mogłoby się przejawiać również przez bezpośrednie przekazywanie środków, bądź zwiększeniu pomocy klientom instytucji finansowych (pomoc prawna, arbitraż, rozbudowanie aparatu Rzecznika Finansowego). Należy również rozważyć alternatywną konstrukcję podatku, aby nie powodować ograniczenia akcji kredytowej. Warto wziąć też pod uwagę zastąpienie podatku bankowego podwyższeniem stopy podatku dochodowego CIT, co wpłynęłoby na obciążenie wyników finansowych, jednak nie ograniczając akcji kredytowej i działalności bankowej.

Bibliografia

Bankowy Fundusz Gwarancyjny, <https://www.bfg.pl/skladki/skladki-na-fundusz-gwarancyjny-bankow/> (dostęp: 09.10.2019).

Barbrich P., *Cała prawda o CIT*, Związek Banków Polskich, <https://zbp.pl/wydarzenia/archiwum/komentarze/2017/kwiecien/cala-prawda-o-cit> (dostęp: 09.10.2019).

Centrum Badań Opinii Społecznej, *Opinia publiczna o nowych rozwiązaniach z zakresu polityki społeczno-gospodarczej*, Warszawa marzec 2016.

Dec P., Masiukiewicz P., *Podatek bankowy*, C. H. Beck, Warszawa 2013.

Departament Bankowości Komercyjnej i Specjalistycznej oraz Instytucji Płatniczych, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Syntetyczna informacja na temat wpływu podatku od niektórych instytucji finansowych na sytuację banków komercyjnych*, Warszawa lipiec 2016 – wrzesień 2018.

Druk nr 75 *Poselski projekt ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych*, Warszawa 3 grudnia 2015.

Główny Urząd Statystyczny, *Wyniki finansowe banków dla lat 2014–2018*.

Juszczyk S., Snarski P., *Przegląd potencjalnych podatków i opłat nakładanych na banki w obliczu globalnego kryzysu gospodarczego*, Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, *Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej* nr 93, Warszawa 2011.

Komisja Nadzoru Finansowego, *Dane miesięczne sektora bankowego – październik 2019 r.*, Warszawa 4 grudnia 2019 r.

Komisja Nadzoru Finansowego, *Raport o sytuacji banków dla lat 2014–2018*.

Komisja Nadzoru Finansowego, *Sytuacja sektora bankowego w I kwartale 2019 roku*, Warszawa 2019.

Krugman P., *Taxing the Speculators*, The New York Times, 29 November 2009, <https://www.nytimes.com/2009/11/27/opinion/27krugman.html> (dostęp: 01.10.2019).

Marcinkowska M., *Dodatkowe podatki i opłaty od banków – potrzeby praktyki i dylematy teorii finansów*, [w:] *Prace Naukowe UE we Wrocławiu nr 170 Finanse – nowe wyzwania teorii i praktyki. Problemy wiodące*, K. Jajuga (red.), Wrocław 2011.

Martysz C.B., Bartlewski B., *Podatek bankowy – koncepcja europejska i studium przypadków wybranych krajów UE*, *Studia BAS* nr 1 (53), 2018.

Masiukiewicz P., *Podatki antykryzysowe*, [w:] *Determinanty rozwoju Polski. Finanse publiczne*, S. Owsiak (red. nauk.), Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2015.

Ministerstwo Finansów, *Wpływy budżetowe, dane za 2016 rok*, <https://finanse-arch.mf.gov.pl/documents/766655/5865011/Wp%C5%82ywy+bud%C5%BCetowe+dane+za+2016+rok> (dostęp: 12.12.2019).

Narodowy Bank Polski, *Porównanie wysokości prowizji i opłat związanych z rozliczeniami pieniężnymi w złotych w polskim sektorze bankowym w obszarze klientów indywidualnych (wg danych na 30 czerwca 2019 r.)*, wrzesień 2019.

Najwyższa Izba Kontroli, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w latach 2016–2018*.

Pawłowicz L., *Stanowisko Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową wobec opodatkowania banków w Polsce*, „Bezpieczny Bank”, Warszawa 2015.

Uchwały Rady Bankowego Funduszu Gwarancyjnego – łączna kwota składek na fundusz przymusowej restrukturyzacji banków oraz łączna kwota składek na fundusz gwarancyjny banków na lata 2017–2019.

Ustawy budżetowe na lata 2016–2019.

www.stooq.pl.

Wydział Analiz Sektora Bankowego, Departament Bankowości Komercyjnej i Specjalistycznej oraz Instytucji Płatniczych, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Plany finansowe krajowych banków komercyjnych na lata 2016–2018*.

Związek Banków Polskich, *Raport AMRON-SARFiN. Ogólnopolski raport o kredytach mieszkaniowych i cenach transakcyjnych nieruchomości nr 3/2016, 3/2017, 3/2018, 3/2019*, listopad 2016–listopad 2019.

Związek Banków Polskich, *Raport o sytuacji ekonomicznej banków, Banki 2018*, 09.2019.

Marcin Borsuk*

ORCID: 0000-0002-7687-0948

marcinborsuk@hotmail.com

Jakub Markiewicz**

ORCID: 0000-0003-3752-4943

jakub.markiewicz@onet.pl

Specyficzne czynniki ryzyka kredytowego w bankach spółdzielczych i komercyjnych

Streszczenie

Ryzyko kredytowe jest nieodłącznym elementem działalności bankowej i jest wielorako warunkowane. Czynniki ryzyka kredytowego w bankach komercyjnych i spółdzielczych są w zasadzie podobne, choć ich znaczenie nie jest tożsame. Jedną z ważniejszych różnic jest zdolność do mobilizacji kapitału własnego (udziałowego czy akcyjnego), a także nietożsama siła wpływu właścicieli akcjonariuszy na planowane wyniki działalności. Także inna jest sytuacja dotycząca ewentualnej restrukturyzacji organizacyjnej w obu sektorach czy sposobu wzmocnienia pozycji rynkowej.

Wszystko to sprawia, że czynniki endogeniczne w większym stopniu wpływają na ryzyko kredytowe w sektorze spółdzielczym. Natomiast oddziaływanie czynników egzogenicznych ma istotny wpływ na ryzyko kredytowe zarówno banków komercyjnych, jak i spółdzielczych. Przy czym banki spółdzielcze charakteryzują się mniejszą wrażliwością na cykl koniunkturalny. Jednak koncepcja zbiorowej odpowiedzialności grupy w ramach spółdzielczych systemów ochrony (ang. *IPS*) wymaga restrykcyjnego podejścia do naruszania zarówno dyscypliny regulacyjnej, jak i rynkowej, aby w zarodku likwidować pokusę nadużycia jednych członków grupy kosztem innych.

Przeprowadzone modelowe analizy empiryczne powinny być kontynuowane z wykorzystaniem serii czasowych danych panelowych oraz aktualizacją założeń, co pozwoliłoby uwiarygodnić stwierdzone różnice pomiędzy bankami spółdzielczymi i komercyjnymi.

Słowa kluczowe: ryzyko kredytowe, banki komercyjne, banki spółdzielcze, regulacje bankowe.

JEL: G21, C5

* Marcin Borsuk – Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy. Autor zawodowo związany jest z Narodowym Bankiem Polskim. Artykuł wyraża wyłącznie opinie autorów.

** Jakub Markiewicz – Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu. Autor ma kilkunastoletnie doświadczenie w sektorze bankowym, w szczególności w sektorze spółdzielczym.

Specific credit risk determinants in cooperative and commercial banks

Abstract

Credit risk is an inherent part of the functioning of banks and is multi-conditional. Credit risk factors in commercial banks and cooperative banks are in principle similar, though their significance is not identical. One of the most important differences is the ability to mobilize equity (equity or share capital), as well as nonidentical strength of the influence of shareholder owners on planned results of operations. The situation regarding organizational restructuring in both sectors or the way of strengthening the market position is also different.

All this results in endogenous factors having greater impact on credit risk in the cooperative sector. However, the influence of exogenous factors has a significant impact on credit risk of both commercial and cooperative banks, although cooperative banks are less sensitive to the business cycle. Still, the concept of collective responsibility of the group under cooperative protection systems (IPS – institutional protection scheme) requires a restrictive approach to violating both regulatory and market discipline in order to nip in the bud the temptation to abuse one of the group's members at the expense of others.

The conducted model empirical analyses should be continued using time series of panel data and updating the assumptions, which would make it possible to authenticate the differences found between cooperative and commercial banks.

Key words: credit risk, commercial banks, cooperative banks, banking regulations.

Wstęp

Ryzyko bankowe można rozpatrywać w ujęciu szerszym lub węższym. W ujęciu szerszym ryzyko bankowe oznacza możliwość powstania zysków albo strat na działalności bankowej ze względu na niepewność rzeczywistego przebiegu procesów lub zjawisk w stosunku do przewidywań *ex ante*¹. Natomiast w ujęciu węższym ryzyko bankowe określa się jako zagrożenie nieosiągnięcia założonych celów, co może skutkować stratą będącą utratą zaplanowanych korzyści ekonomicznych².

W nawiązaniu do definicji ryzyka bankowego w węższym znaczeniu, odpowiednie ryzyko kredytowe³ można w określić jako możliwość – czy też prawdopodobieństwo – niewykonania zobowiązania przez kredytobiorcę w spłacie całości lub w części kredytu, w ustalonych w umowie warunkach. W szerokim ujęciu ryzyko kredytowe obejmuje nie tylko kredyty i pożyczki, ale także inne zobowiązania, jak np. papiery wartościowe, gwarancje bankowe czy akredytywy.

¹ Z. Fedorowicz, *Ryzyko bankowe*, Wydawnictwo Prywatnej Wyższej Szkoły Businessu i Administracji, Warszawa 1996, s. 6–7.

² T. Orzeszko, *Rezerwy na straty kredytowe w bankach – istota i zasady funkcjonowania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2013, s. 64.

³ *Słownik Wyrazów Obcych*, Polskie Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1993.

Artykuł poświęcono identyfikacji specyficznych czynników ryzyka kredytowego w działalności banków spółdzielczych na tle banków komercyjnych, w podziale na czynniki endogeniczne i egzogeniczne. Jednak głównym celem opracowania jest ocena wpływu tych czynników na ryzyko kredytowe banków spółdzielczych. Nowatorski charakter badania wynika z zastosowania modelu strat kredytowych pozwalającego porównać determinanty ryzyka kredytowego w bankach komercyjnych i bankach spółdzielczych oraz skwantyfikować ich wpływ. Ponadto oszacowano wrażliwość obu sektorów na nagłą i niekorzystną zmianę w otoczeniu działalności banków. Uzyskane wyniki obok wartości poznawczych mają znaczenie praktyczne, zwłaszcza dla instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego. Warto zaakcentowania jest także oszacowanie zróżnicowanego wpływu czynników makroekonomicznych na sektor banków komercyjnych i spółdzielczych.

1. Endogeniczne czynniki ryzyka kredytowego

Zgodnie z art. 70 ust. 1 ustawy Prawo Bankowe bank uzależnia przyznanie kredytu od zdolności kredytowej kredytobiorcy rozumianej jako zdolność do spłaty zaciągniętego kredytu wraz z odsetkami w terminach określonych w umowie⁴. Sens tego przepisu zawiera się w ograniczaniu ryzyka kredytowego związanego z daną transakcją.

Pojęcie zdolności kredytowej obejmuje zdolność do realizacji zobowiązania – nazywaną też wiarygodnością ekonomiczną⁵ – pod względem formalnoprawnym i merytorycznym. Zdolność kredytowa pod względem formalnoprawnym oznacza zdolność podmiotu do podejmowania czynności prawnych, w tym zawierania transakcji z bankiem poprzez zawarcie umów. Natomiast wiarygodność ekonomiczna obejmuje dwa aspekty: personalny/instytucjonalny i ekonomiczny⁶. Przy czym właśnie te aspekty stanowią główne źródła ryzyka kredytowego.

W procesie oceny zdolności kredytowej szacuje się m.in. poziom ryzyka kredytowego i warunki jego ograniczania, obejmujące zarówno wolumen kredytu i warunki jego spłaty oraz określa niezbędne zabezpieczenia. Ocena zdolności i określenie warunków umowy nie muszą, i zwykle nie są, tożsame w różnych bankach. A wynika to m.in. od stosowanych procedur i metod analizy zdolności kredytowej dostosowanych do profilu klienta i akceptowanego poziomu ryzyka. Przy czym ograniczeniem swobody oceny zdolności kredytowej są m.in. przepisy Rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków, w którym dla klientów instytucjonalnych nakazuje się stosowanie mierników ilościowych (np. wskaźniki rentowności, płynności, sprawności działa-

⁴ Art. 70 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Prawo Bankowe, Dz.U. 1997 nr 40 poz. 939 z późn. zm.

⁵ M.S. Wiatr, R. Jagiełło, *Ryzyko kredytowe*, [w:] *Współczesna bankowość. Teoria i praktyka*, tom 1, M. Zaleska (red.), Wydawnictwo Difin, Warszawa 2007, s. 308.

⁶ J. Grzywacz, *Podstawy bankowości. System bankowy. Kredyty i rozliczenia. Ryzyko i ocena banku. Marketing*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2006, s. 159.

nia czy zadłużenia). Natomiast w aspekcie jakościowym dotyczy to między innymi ogólnych zaleceń oceny jakości zarządzania, uzależnienia od rynku czy innych podmiotów powiązanych kapitałowo lub organizacyjnie⁷.

Także rekomendacje T i S KNF zawierają ogólne wytyczne oceny zdolności kredytowej detalicznych ekspozycji kredytowych i zabezpieczonych hipotecznie. Rekomendacje stanowią zbiór dobrych praktyk i odnoszą się zarówno do banków komercyjnych jak i banków spółdzielczych⁸. Nie mają one jednak charakteru bezwzględnie wiążącego dla banków, dlatego są w różnym stopniu uwzględniane w procedurach wewnętrznych poszczególnych instytucji kredytowych. Szczególnie gdy stosowane metody nie opierają się na rozległej bazie danych dla danego segmentu rynku. A to sprawia przyjmowanie różnych parametrów ryzyka, będącego w istotnym stopniu funkcją subiektywnej interpretacji sytuacji kredytobiorcy przez pracowników dokonujących oceny zdolności kredytowej, zwłaszcza w odniesieniu do wiarygodności ekonomicznej. Warto dodać, że zmienność regulacji, szczególnie po doświadczeniach globalnego kryzysu finansowego, stanowi samoistny czynnik różnicowania procedur kredytowych zarówno w bankach komercyjnych, jak i spółdzielczych⁹. Przy czym niestabilność regulacji jest bardziej uciążliwa dla banków spółdzielczych, które nie dysponują odpowiednio liczną i wyspecjalizowaną kadrą dla sprawnego wdrażania do praktyki nowych wymogów czy standardów¹⁰. Jest to jednocześnie czynnik ryzyka z punktu widzenia kryterium zgodności (ang. *compliance*).

Problem związany z procedurami wewnętrznymi w zakresie oceny zdolności kredytowej w większym stopniu dotyczy banków spółdzielczych niż banków komercyjnych. Jednym elementem wspólnym dla wszystkich banków, mogącym generować wzrost ryzyka kredytowego, jest jakość kadry zaangażowanej w proces kredytowy. Podwyższone ryzyko występuje, jeżeli osoby zaangażowane w proces kredytowy stosują procedury wewnętrzne banku w sposób nieodpowiedni. Poza uwarunkowaniami normatywnymi i instytucjonalnymi istotne problemy w ocenie zdolności kredytowej (z wyjątkiem metod scoringowych) klientów wywołują kompetencje kadr zaangażowanych do tej działalności. W tym aspekcie do najczęściej popełnianych błędów zalicza się¹¹:

- nieodpowiedni monitoring i nadzór nad klientami, którzy od dłuższego okresu są klientami banku,
- przyjmowanie od kredytobiorców ustnych informacji zamiast opierania oceny na udokumentowanych i wiarygodnych danych finansowych,

⁷ Załącznik nr 1, pkt. 1 do *Rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków*, tekst jednolity z dnia 19 marca 2019 r., Dz.U. 2019, poz. 520.

⁸ Z zachowaniem zasady proporcjonalności.

⁹ M. Borsuk, *Wpływ Bazylei III na pozycję kapitałową polskich banków*, Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, nr 8/2015; J. Koleśnik, *Adekwatność kapitałowa banków. Standardy regulacyjne*, Difin, Warszawa 2014.

¹⁰ M. Wysocki, *Polityka kredytowa banku komercyjnego*, Wydawnictwo Twigger, Warszawa 1999, s. 131.

¹¹ *Zarządzanie ryzykiem bankowym*, M. Iwanicz-Drozdowska (red.), Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2017, s. 124.

- niedocenywanie lub lekceważenie symptomów czy informacji o problemach kredytobiorcy oraz przyjmowanie optymistycznych założeń co do ich przewyżczenia, w tym odwoływanie się do doświadczeń z przeszłości bez uwzględnienia zmiany warunków prowadzenia biznesu,
- niewłaściwe uwzględnianie symptomów czy sygnałów ostrzegawczych dotyczących danego typu działalności w skali lokalnej, regionalnej, branżowej itp.

Ewentualne ograniczanie ryzyka wystąpienia tego typu błędów uwarunkowane jest z jednej strony dostępnością odpowiednich źródeł informacji bądź specjalistycznych analiz, a z drugiej – kształtowaniem pożądanej struktury kompetencji pracowników w procesach aktualizacji wiedzy i umiejętności oraz kształtowaniem postaw uwzględniających specjalistyczne kodeksy czy tzw. dobre praktyki (np. kodeks etyki bankowej).

Dla znacznej części banków spółdzielczych typowy jest lokalny charakter działalności, choć nie brakuje przykładów ogólnokrajowej, ponadwojewódzkiej czy wielkomiejskiej, bądź aglomeracyjnej sieci placówek, w zgodzie z wymogami prawnymi. W pierwszym segmencie bardziej prawdopodobna jest pewna specjalizacja związana ze strukturą gospodarczą terenu działania (np. hodowla bydła, rolnictwo, rybołówstwo, sadownictwo, usługi turystyczne). W drugim – znacznie częściej typowy jest uniwersalny charakter działalności, zresztą nietypowy dla tradycyjnej bankowości spółdzielczej. Sytuacja ta, wraz z uniwersalizacją przepisów dotyczących działalności banków, sprawia, że stereotyp lokalności działania i bliskich relacji interesariuszy spółdzielczych jest znacząco nieadekwatny do realiów.

W tych warunkach trudno niekiedy o zdobywanie specjalistycznej wiedzy przez pracowników banków spółdzielczych w oparciu o doświadczenia działalności, tym bardziej w warunkach dynamicznych zmian otoczenia i warunków rynkowych. Natomiast specyfika działalności banków komercyjnych, szczególnie tych zaliczanych do czołówki krajowej (T-5; T-10; T-15) stwarza warunki do obudowywania licznych przypadków procedurami i parametryzacji ryzyka (np. *credit scoring* czy *credit rating*). Jednak sytuacja znacząco ulega zmianie przy możliwości korzystania ze specjalistycznych raportów czy informacji dostępnych odpłatnie (np. w Biurze Informacji Kredytowej), czy współpracy w ramach zrzeczeń banków spółdzielczych. Podobne problemy i wyzwania, a także możliwości racjonalizacji działalności, dotyczą zabezpieczeń kredytów w umowach kredytowych¹².

Traktując o specyficznych czynnikach ryzyka kredytowego nie sposób pominąć różnic wynikających z nietożsamyh aksjologii działania banków spółdzielczych i komercyjnych¹³, przyjmowanych misji i strategii działania oraz postaw właścicieli (udziałowców i akcjonariuszy)¹⁴. Dodać jednak należy, że zarówno w segmencie

¹² I. Heropolitańska, *Zabezpieczenie wiarytelności banku*, Wydawnictwo Twigger, Warszawa 1999, s. 14.

¹³ E. Clark & D.S. Mare, N. Radić, *Cooperative banks: What do we know about competition and risk preferences?*, *Journal of International Financial Markets, Institutions and Money* 2018, vol. 52(C), s. 90–101.

¹⁴ L. Kurkliński, E. Miklaszewska, *Modele bankowości spółdzielczej na rynku europejskim i ich ewolucja w okresie pokryzysowym*, ALTERUM oraz Warszawski Instytut Bankowości, Warszawa 2017.

spółdzielczym jak i komercyjnym sektora bankowego w Polsce występują w tym zakresie istotne różnicowania. Nie można także pomijać problemów spójności deklaracji ideowych i praktyki działalności, zwłaszcza w sektorze spółdzielczym¹⁵, a w końcu także problemów jakości nadzoru właścicielskiego¹⁶.

Gwałtownie rosnąca złożoność działalności bankowej, zwłaszcza w aspekcie regulacyjnym i ostrożnościowym, a także produktowym czy fiskalnym, powoduje, że coraz trudniej o angażowanie kompetentnych osób do wypełniania funkcji właścicielsko-nadzorczych, zwłaszcza w spółdzielczych instytucjach kredytowych, podlegających uniwersalnym przepisom i rekomendacjom, przy bardzo ograniczonym stosowaniu zasady proporcjonalności. Brak w radach nadzorczych banków spółdzielczych osób o kompetencjach, jakie w bankach komercyjnych mają przedstawiciele tzw. inwestorów strategicznych (zwłaszcza innych banków czy instytucji finansowych), stanowi autonomiczny czynnik ryzyka bankowego, który może konkretyzować się w prowadzonej polityce kredytowej i ryzyku portfela kredytowego¹⁷.

2. Egzogeniczne czynniki ryzyka kredytowego

Bardzo istotną grupą czynników wpływających na poziom ryzyka kredytowego banków są czynniki egzogeniczne, zwłaszcza zaś te o charakterze makroekonomicznym. Kategorie makroekonomiczne, jak bezrobocie, inflacja, stopy procentowe czy wzrost gospodarczy, znacząco wpływają na ryzyko kredytowe, zarówno klienta indywidualnego, jak i instytucjonalnego. W przypadku klienta indywidualnego najważniejszą informacją w badaniu zdolności kredytowej jest różnica dochodów i wydatków z uwzględnieniem projekcji warunków spłaty kredytu¹⁸. W odniesieniu do klienta instytucjonalnego istota problemu jest podobna, choć zamiast dochodu i wydatków rozpatrywać trzeba przychody i koszty z uwzględnieniem przepływów finansowych, co znacząco komplikuje analizy i oceny.

W ujęciu modelowym zdolność kredytową klienta indywidualnego można przedstawić równaniem:

¹⁵ C. Cuevas, J. Buchenau, *Financial cooperatives – issues in regulation, supervision and institutional strengthening*, World Bank, October 2018; H. Groeneveld, *Governance of European cooperative banks: overview, issues and recommendations*, TIAS School for Business and Society Working Papers, September 2015.

¹⁶ R. Coelho, J. A. Mazzillo, J.P. Svoronos, T. Yu, *Regulation and supervision of financial cooperatives*, FSI Insights on policy implementation, BIS, No. 15, 2019.

¹⁷ Przypadki problemów finansowych, a nawet niewypłacalności w polskich bankach spółdzielczych czy SKOK-ach – w ostatniej dekadzie – mogą stanowić egzemplifikację tego typu zjawisk. Por. <https://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/1435360,sprawa-sk-bank-w-wolominie-afeta-finansowa.html>

¹⁸ M. Borsuk, *Wpływ czynników makroekonomicznych na poziom kosztów ryzyka kredytowego banków*, Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów 2017, nr 153, s. 49–62.

$$ZK = (DP + DD) - KU - KS - IZ - RDK - RWK,$$

gdzie:

ZK – zdolność kredytowa,

DP – dochód podstawowy,

DD – dochód dodatkowy,

KU – koszty utrzymania,

KS – koszty stałe,

IZ – inne zobowiązania,

RDK – raty dotychczasowych kredytów/pożyczek,

RWK – rata wnioskowanego kredytu.

W określonych warunkach dla klienta indywidualnego ograniczanie kosztów jest trudniejsze niż pozyskanie dodatkowego źródła dochodów. Zatem to kategoria dochodu w istotny sposób decyduje o zdolności kredytowej klienta indywidualnego, a w szczególności wysokość i stabilność tego dochodu, które mają stanowić źródło spłaty zaciągniętego kredytu¹⁹.

Dla klientów indywidualnych wzrost dochodów jest możliwy m.in. dzięki wzrostowi wynagrodzenia w dotychczasowym miejscu pracy, zmianie pracy na korzystniejszą lub pozyskaniu dodatkowego dochodu. Sytuację komplikuje brak mobilności pracowników, a przede wszystkim sytuacja na krajowym i zagranicznych rynkach pracy, ze szczególnym uwzględnieniem stabilności zatrudnienia. Jednocześnie z dochodowością gospodarstw domowych skorelowany jest popyt na kredyty konsumpcyjne i mieszkaniowe/hipoteczne. Odrębną kwestią jest skłonność do oszczędzania ludności i podmiotów gospodarczych oraz klimat dla inwestycji.

Problem zdolności kredytowej i ryzyka kredytowego związanego z działalnością podmiotów gospodarczych jest silniej uzależniony od czynników makroekonomicznych oraz jakości kompetencji ich decydentów w zakresie przedsiębiorczości.

Warunki makroekonomiczne i faza cyklu koniunkturalnego wpływa na restrykcyjność lub poluzowanie polityki kredytowej, co sprowadza się najczęściej do²⁰: obniżania wymogów w zakresie analizy kredytowej, wydłużeniu okresu kredytowania w celu zmniejszenia wysokości rat, zwiększaniu zadłużenia w stosunku do wartości zabezpieczenia (LtV). Do powodów rozluźniania warunków kredytowania zaliczyć można także występowanie presji konkurencyjnej ze strony innych banków i instytucji finansowych²¹ oraz nadmierny optymizm banków co do koniunktury gospodarczej²². Wszystko to nosi w sobie prawdopodobieństwo zmiany poziomu ryzyka kredytowego, i to zarówno w bankach komercyjnych, jak i spółdzielczych (np. kredyty walutowe lub denominowane w walutach, wysokokwotowe kredyty konsumpcyjne, inicjowanie kredytowania przedsiębiorstw przez banki spółdzielcze)²³.

¹⁹ Zarządzanie ryzykiem bankowym, M. Iwanicz-Drozdowska (red.), *op. cit.*, s. 138.

²⁰ *Ibidem*, s. 139–140.

²¹ *Ibidem*, s. 140.

²² G. Jiménez, J. Saurina, *Credit Cycles, Credit Risk, and Prudential Regulation*, International Journal of Central Banking, vol. 2(2), May 2006.

²³ *Informacja w zakresie skutków projektu ustawy o sposobach przywrócenia równości stron niektórych umów kredytu i umów pożyczki. Wpływ na instytucje kredytowe*, UKNF, Warszawa 2016; *Wyniki ba-*

Dodatkowym czynnikiem liberalizacji polityki kredytowej banków jest presja właścicieli domagających się atrakcyjnego zwrotu z zainwestowanego kapitału w warunkach polepszających się parametrów makroekonomicznych albo – co szczególnie niebezpieczne – korzystnych warunków kredytowania, bez należytego uwzględniania kosztów pozyskania finansowania i kosztów działalności banku.

Wzrost popytu na kredyt bankowy spowodowany bywa także wzrostem zdolności kredytowej klientów wywołanym np. niskim poziomem stóp procentowych²⁴. W sytuacji gdy banki zbyt łagodnie podchodzą do szacowania buforu dochodowego klientów, wzrasta ryzyko pogorszenia się jakości portfela kredytowego.

W literaturze przedmiotu, zwłaszcza zagranicznej, publikuje się wiele badań empirycznych dotyczących wpływu czynników makroekonomicznych na ryzyko kredytowe banków. Bostjan²⁵ szacuje wpływ otoczenia gospodarczego (zatrudnienie i bezrobocie), długoterminowych stóp procentowych oraz wartości indeksu giełdowego na ryzyko kredytowe w słoweńskim sektorze bankowym. Kattai²⁶ oraz Fainstein i Novikov²⁷ dochodzą do podobnych wniosków w badaniu dla trzech systemów bankowych państw bałtyckich (Estonia, Łotwa i Litwa). Ich wyniki pokazują znaczenie wzrostu gospodarczego i stóp procentowych dla dobrej kondycji systemu bankowego. Salas i Saurina²⁸, a także Jakubik²⁹, w badaniach odpowiednio dla hiszpańskiego i czeskiego sektora bankowego również wskazują na wzrost PKB i stóp procentowych jako głównych czynników makroekonomicznych ryzyka kredytowego. Nkusu³⁰ analizując 26 gospodarek rozwiniętych, potwierdza wpływ niekorzystnego rozwoju sytuacji makroekonomicznej na wskaźniki kredytów niepracujących. Asghar i Kevin³¹ stosując model logitowy dla danych australijskich i amerykańskich stwierdzili, że poziom aktywności gospodarczej, stopy procentowe i całkowite za-

дания портфеля кредитов жилищных и потребительных хозяйств домашних вельдуг стану на коние 2018 року. Aneks do „Raportu o sytuacji banków w 2018”, UKNF, Warszawa czerwiec 2019 r.; Informacja o sytuacji banków spółdzielczych i zrzeszających w 2018 r., UKNF, Warszawa maj 2019 r.

- ²⁴ Rynkowe stopy procentowe w Polsce są na najniższym poziomie od początku transformacji systemowej po 1989 r.
- ²⁵ A. Bostjan, *An Empirical Analysis of Credit Risk Factors of the Slovenian Banking System*, Managing Global Transitions, University of Primorska, Faculty of Management Koper, 6(3), s. 317–334.
- ²⁶ R. Kattai, *Credit risk model for the Estonian banking sector*, Bank of Estonia Working Papers wp 2010-01, Bank of Estonia, revised 04 Feb 2010.
- ²⁷ G. Fainstein, I. Novikov, *The Comparative Analysis of Credit Risk Determinants In the Banking Sector of the Baltic States*, Review of Economics & Finance, Better Advances Press, Canada 2011, vol. 1, p. 20–45, June.
- ²⁸ V. Salas, J. Saurina, *Credit Risk in Two Institutional Regimes: Spanish Commercial and Savings Banks*, Journal of Financial Services Research, Springer, Western Finance Association, vol. 22(3), p. 203–224, December 2002.
- ²⁹ P. Jakubik, *Macroeconomic Environment and Credit Risk* (in English), Czech Journal of Economics and Finance (Finance a uver), Charles University Prague, Faculty of Social Sciences, vol. 57(1–2), p. 60–78, March 2007.
- ³⁰ M. Nkusu, *Nonperforming Loans and Macrofinancial Vulnerabilities in Advanced Economies*, IMF Working Papers 11/161, International Monetary Fund, 2011.
- ³¹ A. Asghar, D. Kevin, *Macroeconomic determinants of credit risk: Recent evidence from a cross country study*, International Review of Financial Analysis, Elsevier, vol. 19(3), p. 165–171, June 2010.

dłużenie to kluczowe zmienne objaśniające ryzyko kredytowe banków. Castro³² zaobserwował na próbie krajów PIIGS (Portugalia, Irlandia, Włochy, Grecja i Hiszpania), że wzrost PKB i wskaźniki cen akcji były negatywnie powiązane z ryzykiem kredytowym, podczas gdy stopa bezrobocia, stopa procentowa, realny kurs walutowy i wzrost akcji kredytowej były powiązane pozytywnie.

Warto zwrócić uwagę, że na kształtowanie strat w sektorze bankowym wpływ mają także czynniki o charakterze pozaekonomicznym, w tym stosowane przez banki zasady rachunkowości. W polskim sektorze bankowym istnieją dwa podejścia: większość banków komercyjnych (ponad 90% aktywów sektora bankowego) stosuje Międzynarodowe Standardy Sprawozdawczości Finansowej (MSSF)³³, natomiast tzw. krajowe standardy rachunkowości (PSR) stosują wszystkie banki spółdzielcze³⁴. Wejście w życie, od 2018 r., nowego standardu rachunkowości MSSF 9 istotnie zmieniło filozofię tworzenia odpisów kredytowych, gdyż standard ten zastąpił model utraty wartości bazujący na stracie poniesionej modelem opartym na podejściu zorientowanym na przyszłość (ang. *forward-looking approach*), w którym istotną rolę odgrywają prognozy dotyczące wskaźników makroekonomicznych³⁵. Oznacza to, że odpisy w bankach stosujących MSSF 9 tworzone są wcześniej – jeszcze przed materializacją ryzyka kredytowego, w odróżnieniu od poprzedniego standardu MSR 39³⁶, jak również zasad określonych w krajowych standardach rachunkowości. W praktyce może to prowadzić do dywergencji momentu rozpoznawania strat kredytowych w sektorze banków komercyjnych i spółdzielczych, zwłaszcza w okresach zmiany cyklu koniunkturalnego.

3. Modelowa analiza wpływu czynników makroekonomicznych – na ryzyko kredytowe banków

Spełnienie niekorzystnego scenariusza makroekonomicznego prowadzi generalnie do ograniczenia zdolności klientów sektora bankowego – zarówno przedsiębiorstw jak i gospodarstw domowych – do spłaty zaciągniętych zobowiązań, a nawet do wzrostu kredytów z utratą wartości w bilansach banków. Przy odpowiednio dużej skali wystąpienia tego zjawiska przekłada się to na zyskowność banków, a w części instytucji do powstania strat i konieczności ich sfinansowania, w tym kapitałami własnymi. W konsekwencji ze względu na regulacje ostrożnościowe, zwłaszcza

³² V. Castro, *Macroeconomic Determinants of the Credit Risk in the Banking System: The Case of the GIPSI*, GEMF Working Papers 2013-12, GEMF, Faculty of Economics, University of Coimbra, 2013.

³³ KE wprowadziła MSSF 9 rozporządzeniem 2016/2067 z dnia 22 listopada 2016 r. zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 1126/2008 przyjmujące określone międzynarodowe standardy rachunkowości zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1606/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do Międzynarodowego Standardu Sprawozdawczości Finansowej 9.

³⁴ *Raport o stabilności systemu finansowego*, NBP, czerwiec 2018 r.

³⁵ A. Durović, *Macroeconomic Approach to Point in Time Probability of Default Modeling – IFRS 9 Challenges*, *Journal of Central Banking Theory and Practice*, 2019, 1, s. 209–223.

³⁶ M. Fatouh, R. Bock and J. Ouenniche, *Impact of IFRS 9 on the cost of funding of banks in Europe*, Staff Working Paper No. 851, January 2020.

w bankach o relatywnie niskich kapitałach i braku możliwości ich uzupełnienia, w krótkim okresie, rzutować będzie na ograniczanie akcji kredytowej z negatywnymi skutkami dla gospodarki.

Kierując się wynikami innych badań na temat wpływu czynników makroekonomicznych na kształtowanie się strat kredytowych w sektorze bankowym, przeprowadzono analizy na temat tego, jak negatywny scenariusz makroekonomiczny przełożyłby się na poziom wskaźnika kredytów zagrożonych w bankach komercyjnych oraz bankach spółdzielczych w Polsce. Do tego celu wykorzystano projekcję bazową, stanowiącą najbardziej prawdopodobną ścieżkę kształtowania się zmiennych makroekonomicznych w okresie 2019Q2 i 2021Q4. Informacje empiryczne dla projekcji bazowej pochodzą z *Raportu o inflacji* NBP³⁷. Natomiast projekcja szokowa zakłada niekorzystny rozwój sytuacji makroekonomicznej, a dane pozyskano z *Raportu o stabilności systemu finansowego*³⁸. Zastosowane podejście analityczne ma na celu odpowiedzieć na pytania, jakie czynniki makroekonomiczne w największym stopniu determinują straty kredytowe w badanych bankach oraz czy ich kompozycja jest jednakowa w bankach komercyjnych i bankach spółdzielczych. Wreszcie, jak wrażliwe są oba sektory na znaczące pogorszenie się zewnętrznych warunków ich funkcjonowania.

W analizie posłużono się zagregowanymi danymi o bankach jak i wartościami makroekonomicznymi. Wskaźnik kredytów zagrożonych dla sektora niefinansowego (NPL)³⁹ posłużył jako zmienna objaśniana, a jego formuła obejmuje iloraz wartości kredytów zagrożonych i wartości portfela kredytów sektora niefinansowego. Przy czym odpowiednie wartości wskaźnika obliczono odrębnie dla sektora banków komercyjnych i spółdzielczych. Dobór zmiennych makroekonomicznych jako zmiennych objaśniających nastąpił z uwzględnieniem podobnych badań charakteryzowanych we wcześniejszym fragmencie. W pracach analitycznych wykorzystano miary statystyki opisowej, wskaźniki korelacji, a także wskaźniki istotności oraz miary dopasowania (tab. 3). Wyboru wskaźników makroekonomicznych dokonano spośród ponad 30 wskaźników makroekonomicznych, dla których NBP opracowuje prognozę i publikuje w *Raporcie o inflacji*. Finalny model zawiera cztery zmienne makroekonomiczne: realna dynamika produktu krajowego brutto, dynamika zatrudnienia, dynamika dochodów do dyspozycji oraz stopy procentowe na rynku międzybankowym. Dodatkowo, ze względu na wysoką persystencję wskaźnika NPL w badanym okresie, w modelu uwzględniono również parametr autoregresyjny. Biorąc pod uwagę fakt, że straty kredytowe występują w reakcji na pogorszenie się koniunktury gospodarczej z opóźnieniem, zmienne objaśniające opóźniono w modelu o dwa kwartały⁴⁰. W celu poprawy własności modelu (m.in. wyeliminowa-

³⁷ *Raport o inflacji*, NBP, lipiec 2019.

³⁸ *Raport o stabilności systemu finansowego*, NBP, czerwiec 2019 r.

³⁹ Danych raportowanych na potrzebę sprawozdawczości finansowej.

⁴⁰ Zakłada się, że istnieje pewne opóźnienie wpływu czynników makroekonomicznych na sytuację dochodową klienta banku, a następnie występuje opóźnienie w rozpoznaniu straty przez bank, jeżeli klient przestanie spłacać swoje zobowiązanie.

nia autokorelacji⁴¹) wprowadzono również zmienne zero-jedynkowe w okresach występowania zdarzeń o charakterze jednorazowym (np. zmiany w standardach sprawozdawczości finansowej, globalny kryzys finansowy oraz upadek Banku Spółdzielczego w Wołominie)⁴².

Kształtowanie się kredytów zagrożonych objaśnione jest więc ogólną sytuacją gospodarczą, wskaźnikami rynku pracy, sytuacją gospodarstw domowych, kosztem kapitału wyznaczanym na rynku finansowym oraz stratami w poprzednich okresach. Ze względu na to, że celem analizy jest projekcja wskaźnika kredytów zagrożonych w różnych scenariuszach, model nie zawiera zmiennych objaśniających o charakterze ściśle bankowym. Uwzględnianie zmiennych bankowych prawdopodobnie poprawiłoby parametry modelu, ale jednocześnie wymagałoby samodzielnego prognozowania ich wartości na podstawie arbitralnych założeń dla horyzontu prognozy.

W pracach modelowych przyjęto, że poprawa sytuacji gospodarczej, rosnąca dynamika zatrudnienia i dochodów poprawiają zdolność klientów banków do zaspokajania zobowiązań, co powinno wpływać na spadek kredytów zagrożonych. Odwrotnie natomiast oddziałuje wzrost stóp procentowych, który zwiększa koszt obsługi zadłużenia, a w przypadku niskiego bufora dochodowego może prowadzić do wzrostu wskaźnika NPL.

Do analizy siły wpływu czynników makroekonomicznych na ryzyko kredytowe wykorzystano model liniowy oszacowany metodą najmniejszych kwadratów (MNK). Tym samym przyjęto klasyczne założenia dotyczące stosowalności MNK do szacowania wektora parametrów zmiennych w modelu⁴³.

Szeregi czasowe służące do obliczenia wykorzystywanych wskaźników pochodzą z bazy danych NBP z okresu 2003Q2–2019Q2. Stosunkowo długi zakres czasowy analizy pozwala uwzględnić cały cykl gospodarczy i finansowy⁴⁴. Kluczowe statystyki opisowe oraz współczynniki korelacji Pearsona dla zmiennych modelu zamieszczono w tabelach 1 i 2. Natomiast wyniki szacunków dla parametrów modelu znajdują się w tabeli 3. Kształtowanie się wartości wskaźnika NPL dla banków komercyjnych oraz spółdzielczych w okresie 2003Q2–2019Q2 wraz z prognozą dla okresu 2019Q2–2021Q4 przedstawiono na rysunku 1.

⁴¹ J.M. Wooldridge, *Introductory Econometrics: A Modern Approach*, Cengage Learning, 2012.

⁴² Zmienne te przyjmowały wartość 1 dla okresów, w których nastąpiła zmiana standardów sprawozdawczości finansowej, wystąpił globalny kryzys finansowy oraz doszło do upadku Banku Spółdzielczego w Wołominie. W pozostałych okresach zmienne te przyjmowały wartość 0.

⁴³ J.M. Wooldridge, *Introductory Econometrics...*, op. cit.

⁴⁴ M. Pipień, P. Wdowiński, J. Kaszowska, *Identyfikacja cech cyklu finansowego i analiza jego synchronizacji z cyklem koniunkturalnym*, NBP, Materiały i Studia 2018, nr 332.

Tabela 1. Statystyki opisowe dla zmiennych w modelu

	NPL_BK	NPL_BS	DOCHÓD	ZATRUDNIENIE	PKB	WIBOR
Średnia	9,14	4,31	2,98	1,36	4,07	3,70
Mediana	8,26	4,47	3,22	1,21	4,05	4,10
Maksimum	21,76	7,19	6,72	4,45	7,65	6,73
Minimum	4,41	2,62	-2,10	-0,69	0,12	1,67
Odch. Stand.	3,87	1,10	2,25	1,30	1,65	1,60
Liczba obserwacji	65,00	65,00	65,00	65,00	65,00	65,00

Uwagi: NPL_BK – wskaźnik kredytów zagrożonych dla banków komercyjnych, NPL_BS – wskaźnik kredytów zagrożonych dla banków spółdzielczych, DOCHÓD – roczna dynamika realnego dochodu do dyspozycji, ZATRUDNIENIE – roczna dynamika wskaźnika zatrudnienia, PKB – realna dynamika PKB, WIBOR – średniokwartalna stopa WIBOR.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych NBP.

Tabela 2. Macierz korelacji dla zmiennych modelu

	NPL_BK	NPL_BS	PKB	ZATRUDNIENIE	DOCHÓD	WIBOR
NPL_BK	1,00	0,72	-0,01	-0,23	-0,54	0,40
NPL_BS	0,71	1,00	0,12	-0,25	-0,22	-0,16
PKB	-0,01	0,19	1,00	0,50	0,39	0,03
ZATRUDNIENIE	-0,23	-0,25	0,50	1,00	0,21	0,37
DOCHÓD	-0,54	-0,22	0,39	0,21	1,00	-0,41
WIBOR	0,40	-0,17	0,03	0,37	-0,41	1,00

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych NBP.

Na podstawie przeprowadzonego testu ADF odrzucono hipotezę zerową zakładającą niestacjonarność badanych zmiennych⁴⁵. Hipoteza o nieistotności została odrzucona na podstawie wartości testu F Fishera-Snedecora. Odrzucenie hipotezy jest równoznaczne z tym, że co najmniej jeden współczynnik w modelu regresji jest różny od zera, tzn. istnieje liniowy związek funkcyjny między zmienną zależną a zmiennymi niezależnymi. Dodatkowo posłużono się wynikami analizy ACF/PACF.

⁴⁵ Modelowanie za pomocą MNK wymaga, aby zmienne były stacjonarne, gdyż brak stacjonarności może dawać obiecujące wyniki, nawet jeśli regresja w sensie przyczynowo-skutkowym nie będzie miała sensu. M. Osińska, *Ekonometria finansowa*, PWE, Warszawa 2006.

Analiza wykresu funkcji autokorelacji i autokorelacji cząstkowej wykazała, że przy zadanej specyfikacji współczynniki autokorelacji reszt nie różnią się istotnie od zera, a więc mają własności białego szumu⁴⁶.

Tabela 3. Wyniki modelu regresji liniowej

	Banki komercyjne (BK)		Banki spółdzielcze (BS)	
	Parametr β	SE	Parametr β	SE
C	0,6891***	0,254875	0,5934***	0,102939
NPL_BK(-1)	0,8877***	0,020505	0,9323***	0,017299
PKB(-2)	-0,1007**	0,043544	-0,0092	0,012756
DOCHÓD(-2)	-0,0558*	0,032875	-0,0224**	0,009725
ZATRUDNIENIE(-2)	-0,1671***	0,061457	-0,0340**	0,01644
WIBOR(-2)	0,1508***	0,045619	-0,0434***	0,011857
R ²	0,9891		0,9881	
Prawdop.(F-stat.)	0		0	
Liczba obserwacji	65		65	

Uwaga: Do estymacji użyto metodę MNK i błędów standardowych uwzględniających heteroskedastyczność; gwiazdkami oznaczono wskaźniki istotności parametrów: * - 1%, ** - 5%, *** - 10%. Tabela nie zawiera parametrów dla zmiennych zero-jedynkowych.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych NBP.

Przede wszystkim uwagę zwracają bardzo wysokie wartości klasycznego współczynnika determinacji – R² dla oszacowanych modeli⁴⁷. Testy stabilności modelu (testy odporności na błędy) pokazały, że przy eliminacji z modelu opóźnionej zmiennej zależnej R² spada do poziomu około 0,4, co nadal jest wynikiem zadowalającym⁴⁸. Niemal wszystkie parametry przy zmiennych niezależnych są istotne statystycznie na poziomie istotności 10%, z czego większość nawet na poziomie 1%.

Dla obu analizowanych modeli (banki komercyjne i spółdzielcze) wartość parametru przy czynniku autoregresyjnym jest bliska 0,9. Może to oznaczać, że poziom kredytów zagrożonych w poprzednich okresach w istotny sposób determinuje poziom w okresie bieżącym, co jest w zasadzie typowe dla analizy danych bilansowych w kolejnych okresach sprawozdawczych.

⁴⁶ Wyniki testu ADF i analizy ACF/PACF udostępniamy na prośbę.

⁴⁷ Jest to jednak rzecz typowa w sytuacji uwzględnienia w modelu – jako zmiennej objaśniającej – opóźnionej zmiennej zależnej, dlatego też nie należy przykładać dużej wagi do interpretacji tego wskaźnika.

⁴⁸ M. Bazyl, M. Książek, M. Owczarczuk, A. Szulc, A. Wiśniowski, B. Witkowski, *Mikroekonometria: Modele i metody analizy danych indywidualnych*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska SA, Warszawa 2012.

W modelu dla banków komercyjnych wszystkie zmienne są istotne statystycznie na poziomie 1% oraz mają znaki zgodne z logiką przyczynowo-skutkową. Na przykład wzrost PKB powoduje spadek kredytów zagrożonych. Natomiast negatywną zależność między dynamiką zatrudnienia a wskaźnikiem NPL można tłumaczyć tym, że wzrost wskaźnika zatrudnienia zazwyczaj obrazuje dobrą sytuację przedsiębiorstw oraz przekłada się pozytywnie na rynek pracy. W takich warunkach rzadziej dochodzi do niewypłacalności przedsiębiorstw oraz trwałej utraty pracy przez członków gospodarstwa domowego, co oddziałuje korzystnie na jakość portfela kredytów. W podobny sposób na jakość kredytów wpływa wzrost dochodu. Negatywna wartość parametru przy tej zmiennej świadczy, że wzrost dochodu gospodarstw domowych prowadzi do obniżania wartości wskaźnika kredytów zagrożonych, głównie dzięki buforom dochodowym. Zgodnie z oczekiwaniami istotną zmienną okazały się stopy procentowe (WIBOR). Wyniki dokumentują, że wraz ze wzrostem stóp procentowych dochodzi do wyższych strat kredytowych w bankach z racji wzrostu rat kredytowych, które najczęściej indeksowane są do stóp rynkowych.

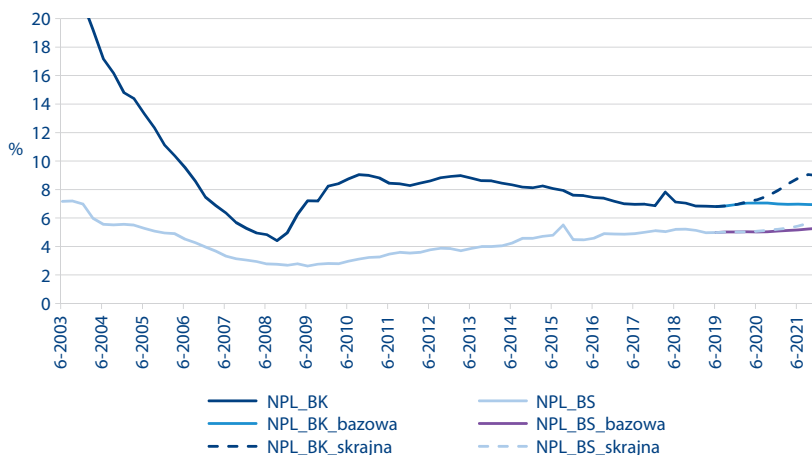
Wyniki dla banków spółdzielczych są podobne, chociaż siła oddziaływania zmiennych makroekonomicznych na wskaźnik NPL jest mniejsza niż w przypadku banków komercyjnych. Zauważalne jest również, że zmienną nieistotną okazał się opóźniony o dwa kwartały wskaźnik PKB, co można interpretować w ten sposób, że z perspektywy ryzyka kredytowego banki spółdzielcze są mniej narażone na zmiany koniunktury niż banki komercyjne. Po części może to wynikać z różnic między strukturą kredytów w obu typach banków. Portfele kredytowe banków spółdzielczych zawierają zwykle wysoki udział kredytów dla rolników i jednostek samorządu terytorialnego JST, którzy tradycyjnie są klientami bezpiecznymi dla banków. Z drugiej strony banki komercyjne w o wiele większym stopniu finansują duże przedsiębiorstwa oraz konsumpcję gospodarstw domowych. Oba te segmenty rynku wiążą się z większym ryzykiem oraz większą wrażliwością na sytuację panującą w gospodarce.

Przeprowadzona symulacja pokazuje, że w scenariuszu bazowym doszłoby do nieznaczego wzrostu strat kredytowych mierzonych wskaźnikiem NPL, zarówno w bankach komercyjnych, jak i spółdzielczych. Skala wzrostu byłaby jednak wyższa w przypadku banków spółdzielczych, co w dużej mierze wynika z oddziaływania czynnika autoregresyjnego, który ekstrapoluje trend wzrostowy zaobserwowany w ostatnich latach w tym sektorze. W przypadku zmaterializowania się scenariusza pesymistycznego poziom strat kredytowych wzrosłby o wiele bardziej w bankach komercyjnych z racji ich ogólnej większej wrażliwości na czynniki makroekonomiczne (patrz tab. 3).

Maksymalne wartości wskaźników zagrożonych, jakie oszacowano dla banków komercyjnych, są niższe niż te notowane w czasie kryzysu gospodarczego w latach 2001–2003. Wówczas wskaźnik NPL osiągnął maksymalnie poziom 7,6%, podczas gdy w pesymistycznym scenariuszu wyniósłby on pod koniec pierwszej połowy 2020 r. około 7,0%. Wskazuje to, podobnie jak i w przeprowadzanych cyklicznie stress-testach, że odporność banków komercyjnych na ewentualne zaburzenia makroekonomiczne jest stosunkowo wysoka. Gorzej sytuacja przedstawia się dla sek-

tora bankowości spółdzielczej, w którym występuje wzrostowy trend wskaźnika NPL. Z drugiej strony sektor ten wykazuje niższą wrażliwość na zmiany sytuacji gospodarczej. Niestety, sukcesywne obniżanie rentowności banków spółdzielczych wraz z wysokimi kosztami regulacyjnymi nie stwarza przesłanek dla optymistycznych wizji na najbliższą przyszłość. Co w części sektora spółdzielczego może oznaczać poważniejsze perturbacje z utrzymaniem stabilności finansowej.

Rysunek 1. Kształtowanie się wskaźników NPL dla banków komercyjnych i spółdzielczych oraz ich prognoza w scenariuszu bazowym i skrajnym



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych NBP.

Podsumowanie

Ryzyko kredytowe jest nieodłącznym elementem działalności bankowej i jest wielorako warunkowane. Niektóre czynniki czy uwarunkowania ryzyka mają charakter endogeniczny i poddają się lub mogą być przedmiotem zarządzania, w tym celowego modelowania, a zwłaszcza przyjęcia dopuszczalnego „apetytu” na ryzyko.

Zbiory czynników ryzyka kredytowego w bankach komercyjnych i spółdzielczych są w zasadzie podobne, choć ich znaczenie nie jest tożsame, zwłaszcza w danym kontekście systemowym. Jedną z ważniejszych różnic jest zdolność do mobilizacji kapitału własnego (udziałowego czy akcyjnego), a także nietożsama siła wpływu akcjonariuszy na planowane wyniki działalności, w szczególności zwrot z zainwestowanego kapitału czy podział nadwyżki bilansowej.

W warunkach malejącej rentowności banków spółdzielczych, przy stosunkowo wysokich kosztach funkcjonowania, problemami z odpowiednią implementacją przepisów zewnętrznych czy rekomendacji, a także kwestie kompetencji kadry i efektywności szkoleń powodują, że banki te endogenicznie generują ryzyko kre-

dytowe w swojej działalności. Rodzi to dylemat zarówno restrukturyzacji organizacyjnej spółdzielczego sektora bankowego, jak i specjalizacji działalności kredytowej w strukturach zrzeszeniowych, z wykorzystaniem potencjału informacyjnego instytucji okołobankowych, umożliwiających m.in. ograniczanie asymetrii informacji. Rodzi także wyzwania poprawy i zacieśnienia relacji banku spółdzielczego z interesariuszami jako czynnika przewagi konkurencyjnej nad bankami komercyjnymi.

Odpowiednie rozstrzygnięcia powyższych dylematów mogą zwiększyć udział banków spółdzielczych w zaspokajaniu potrzeb interesariuszy na usługi finansowe na warunkach nie gorszych niż w bankach komercyjnych i to przy zachowaniu części nadwyżki bilansowej (także w postaci podatku) w środowisku działania banku spółdzielczego.

Praktyka bankowa wskazuje, w bankach spółdzielczych występuje problem prawidłowej oceny adekwatności przyjmowanych przez nie zabezpieczeń. Banki te powinny poprawić procedury oceny wartości i pewności przyjmowanych zabezpieczeń. Służyć temu powinno podnoszenie kompetencji pracowników, współpraca między różnymi komórkami, a także z bankami wyższego szczebla, oraz nabywanie informacji i baz danych z instytucji okołobankowych.

Oddziaływanie czynników egzogenicznych ma istotny wpływ na ryzyko kredytowe zarówno banków komercyjnych jak i spółdzielczych. Banki spółdzielcze charakteryzują się jednak nieco mniejszą wrażliwością na cykl koniunkturalny, co może wynikać ze specyfiki ich funkcjonowania, w tym większego konserwatyizmu bankowego. Jednak koncepcja zbiorowej odpowiedzialności grupy w ramach spółdzielczych systemów ochrony (ang. *IPS*) wymaga restrykcyjnego podejścia do naruszania dyscypliny regulacyjnej, jak i rynkowej, aby w zarodku likwidować pokusę nadużycia wykorzystywaną przez jednych członków grupy kosztem innych.

Przedstawione w tym artykule modelowe analizy empiryczne powinny być kontynuowane z wykorzystaniem serii czasowych danych panelowych oraz aktualizacją założeń modelowych odzwierciedlających systemowy kontekst makroekonomiczny, co pozwoliłoby uwiarygodnić stwierdzone różnice pomiędzy bankami spółdzielczymi i komercyjnymi.

Biibliografia

Asghar A., Kevin D., *Macroeconomic determinants of credit risk: Recent evidence from a cross country study*, International Review of Financial Analysis, Elsevier 2010, vol. 19(3).

Bazyl M., Książek M., Owczarczuk M., Szulc A., Wiśniowski A., Witkowski B., *Mikroekonometria: Modele i metody analizy danych indywidualnych*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska SA, Warszawa 2012.

Borsuk M., *Wpływ Bazylei III na pozycję kapitałową polskich banków*, Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, nr 8/2015.

Borsuk M., *Wpływ czynników makroekonomicznych na poziom kosztów ryzyka kredytowego banków*, Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów 2017, nr 153.

Bostjan A., *An Empirical Analysis of Credit Risk Factors of the Slovenian Banking System*, Managing Global Transitions, University of Primorska, Faculty of Management Koper, 2008, vol. 6(3).

Castro V., *Macroeconomic Determinants of the Credit Risk in the Banking System: The Case of the GIPSI*, GEMF Working Papers 2013-12, GEMF, Faculty of Economics, University of Coimbra, 2013.

Clark E., Mare D.S., Radić N., *Cooperative banks: What do we know about competition and risk preferences?*, Journal of International Financial Markets, Institutions and Money 2018, vol. 52(C).

Coelho R., Mazzillo J.A., Svoronos J.P., Yu T., *Regulation and supervision of financial cooperatives*, FSI Insights on policy implementation, BIS 2019, No. 15.

Cuevas C., Buchenau J., *Financial cooperatives – issues in regulation, supervision and institutional strengthening*, World Bank, October 2018.

Durović A., *Macroeconomic Approach to Point in Time Probability of Default Modeling – IFRS 9 Challenges*, Journal of Central Banking Theory and Practice 2019, 1.

Fainstein G. & Novikov I., 2011, *The Comparative Analysis of Credit Risk Determinants In the Banking Sector of the Baltic States*, Review of Economics & Finance, Better Advances Press, Canada 2011, vol. 1.

Fatouh M., Bock R. and Ouenniche J., *Impact of IFRS 9 on the cost of funding of banks in Europe*, Staff Working Paper No. 851, January 2020.

Fedorowicz Z., *Ryzyko bankowe*, Wydawnictwo Prywatnej Wyższej Szkoły Businessu i Administracji, Warszawa 1996.

Groeneveld H., *Governance of European cooperative banks: overview, issues and recommendations*, TIAS School for Business and Society Working Papers, September 2015.

Grzywacz J., *Podstawy bankowości. System bankowy. Kredyty i rozliczenia. Ryzyko i ocena banku. Marketing*, Difin, Warszawa 2006.

Heropolitańska I., *Zabezpieczenie wiarytelności banku*, Wydawnictwo Twigger, Warszawa 1999.

Informacja o sytuacji banków spółdzielczych i zrzeszających w 2018 r., UKNF, Warszawa maj 2019 r.

Informacja w zakresie skutków projektu ustawy o sposobach przywrócenia równości stron niektórych umów kredytu i umów pożyczki. Wpływ na instytucje kredytowe, UKNF, Warszawa 2016.

Iwanicz-Drozdowska M. (red. nauk.), *Zarządzanie ryzykiem bankowym*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2017.

Jakubik P., *Macroeconomic Environment and Credit Risk* (in English), Czech Journal of Economics and Finance (Finance a uver), Charles University Prague, Faculty of Social Sciences 2007, vol. 57(1–2).

Jaworski W.L., Krzyżkiewicz Z., Kosiński B., *Banki, Rynek, operacje, polityka*, Poltext, Warszawa 1994.

Jiménez G., Saurina J., *Credit Cycles, Credit Risk, and Prudential Regulation*, International Journal of Central Banking, vol. 2(2), maj 2006.

Kattai R., *Credit risk model for the Estonian banking sector*, Bank of Estonia Working Papers wp2010-01, Bank of Estonia, revised 04 Feb 2010.

Kijek A., *Modelowanie ryzyka portfela kredytowego banków w ujęciu branżowym*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2008.

Koleśnik J., *Adekwatność kapitałowa banków. Standardy regulacyjne*, Difin, Warszawa 2014.

Kurkliński L., Miklaszewska E., *Modele bankowości spółdzielczej na rynku europejskim i ich ewolucja w okresie pokryzysowym*, ALTERUM oraz Warszawski Instytut Bankowości, Warszawa 2017.

Nkusu M., *Nonperforming Loans and Macrofinancial Vulnerabilities in Advanced Economies*, IMF Working Papers 11/161, International Monetary Fund, 2011.

Orzeszko T., *Rezerwy na straty kredytowe w bankach – istota i zasady funkcjonowania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2013.

Osińska M., *Ekonometria finansowa*, PWE, Warszawa 2006.

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

Raport o inflacji, NBP, lipiec 2019.

Raport o stabilności systemu finansowego, NBP, czerwiec 2018 r.

Raport o stabilności systemu finansowego, NBP, czerwiec 2019 r.

Rozwój systemu finansowego w Polsce w 2018 r., NBP, 2019.

Salas V., Saurina J., *Credit Risk in Two Institutional Regimes: Spanish Commercial and Savings Banks*, Journal of Financial Services Research, Springer, Western Finance Association 2002, vol. 22(3).

Słownik Wyrazów Obcych, Polskie Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1993.

Sytuacja na rynku kredytowym, wyniki ankiety do przewodniczących komitetów kredytowych II kwartał 2019 r., NBP, kwiecień 2019 r.

Wiatr M.S., Jagiełło R., *Ryzyko kredytowe*, [w:] *Współczesna bankowość. Teoria i praktyka*, tom 1, M. Zaleska (red.), Warszawa 2007.

Wooldridge J.M., *Introductory Econometrics: A Modern Approach*, Cengage Learning, 2012.

Wyniki badania portfela kredytów mieszkaniowych i konsumpcyjnych gospodarstw domowych według stanu na koniec 2018 roku. Aneks do Raportu o sytuacji banków w 2018, UKNF, Warszawa 2019.

Wysocki M., *Polityka kredytowa banku komercyjnego*, Wydawnictwo Twigger, Warszawa 1999.

Dokumenty prawne

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku Prawo Bankowe, Dz.U. 1997 nr 40 poz. 939 z późn. zm.

Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków, tekst jednolity z dnia 19 marca 2019 r., Dz.U. 2019, poz. 520.

Miscellanea

Ewa Kulińska-Sadłocha*

ORCID: 0000-0002-8183-6111

ewa.kulinska68@gmail.com

Kluczowe problemy sektora finansowego w debatach na X Kongresie Ekonomistów Polskich

WSTĘP

W dniach 28–29 listopada 2019 r. odbył się w Warszawie organizowany przez Polskie Towarzystwo Ekonomiczne X Kongres Ekonomistów Polskich pod hasłem *Ekonomiści dla rozwoju*. Kongresy Ekonomistów Polskich organizowane są co kilka lat, a ich tematyka dotyczy fundamentalnych problemów polskiej gospodarki i nauk ekonomicznych¹. W X Kongresie brało udział około 400 przedstawicieli środowiska naukowego, polityki, jak i praktyki gospodarczej, w tym szefowie największych organizacji gospodarczych. Uczestnicy Kongresu obradowali w dwóch sesjach plenarnych (*Fundamentalne problemy w teorii i w praktyce gospodarczej* oraz *Fundamentalne problemy ekonomiczne – sektor finansowy*), a także w dwunastu panelach dyskusyjnych w ramach czterech sesji tematycznych (*Jednorodność czy pluralizm?, Sfera realna gospodarki, Sfera regulacji gospodarki, Kultura i edukacja ekonomiczna*). Problematyce sektora finansowego poświęcona została jedna z sesji plenarnych oraz panel dyskusyjny w ramach sesji tematycznej: *Sfera regulacji gospodarki*.

* Ewa Kulińska-Sadłocha – Polskie Towarzystwo Ekonomiczne.

¹ Kongresy Ekonomistów Polskich odbywały się kolejno w latach: 1950, 1956, 1971, 1981, 1987, 1993, 2001, 2007, 2013. Tradycja kongresów sięga 1887 roku, kiedy to polscy ekonomiści i prawnicy z trzech zaborów zorganizowali w Krakowie Pierwszy Zjazd Ekonomistów i Prawników. Wzięło w nim udział ok. 200 osób, a referaty przygotowali m.in. Witold Skarżyński – *O konieczności i możliwości gruntownej reformy kredytu ziemskiego* i Antoni Donimirski – *O kolonizacji wewnętrznej*. <https://kongresekonomistow.pl/#1#features-2>

1. Panel dyskusyjny: *Ekonomiczna analiza prawa* – *sektor finansowy*

W ostatnich latach – jako pokłosie globalnego kryzysu finansowego – znacznie zwiększyła się liczba regulacji działalności instytucji finansowych, a przy tym wzrósł stopień ich skomplikowania. We wprowadzeniu do dyskusji podkreślono, że zakres regulacji podlega cykliczności: ich liczba i rygoryzm wzrasta w sytuacji kryzysowej, a w okresie dobrej koniunktury następuje zwykle deregulacja. Twierdzono, że aktualnie występuje etap przeregulowania sektora finansowego, a w szczególności banków. I chociaż regulacje koncentrują się na ograniczaniu ryzyka oraz zapewnieniu większej ochrony klientów instytucji finansowych, to nie gwarantują one stabilności i bezpieczeństwa na rynkach finansowych. Nadto wskazywano, że liczba, zakres merytoryczny i skomplikowanie regulacji mają wpływ na koszty funkcjonowania oraz swobodę działania instytucji finansowych.

Uczestnicy panelu² ustosunkowali się do aktualnej sytuacji i problemów dotyczących sektora finansowego, zawartych w pytaniach:

1. Co oznacza optymalny poziom regulowania sektora finansowego z punktu widzenia jego bezpieczeństwa oraz konsekwencji ekonomicznych oraz, jakie kryteria powinny być uwzględnione w procesie tworzenia i stosowania odpowiednich przepisów czy norm?
2. Czy instytucje sieci bezpieczeństwa, w tym banki centralne, powinny skupiać swoją działalność przede wszystkim na zapewnieniu stabilności finansowej, czy powinna nastąpić formalna zmiana przepisów umożliwiająca bezpośrednie wspieranie wzrostu gospodarczego oraz celów społecznych, kosztem utraty niezależności tych instytucji?
3. Czy dotychczasowe regulacje ostrożnościowe są wystarczające, czy ich liczba, stopień skomplikowania i adekwatność do współczesnych i przyszłych uwarunkowań ekonomicznych i społecznych w kontekście rewolucji technologicznej są właściwe?
4. Jaki powinien być stopień ochrony klienta instytucji finansowych, a w jakim stopniu powinien on partycypować w ryzyku, przy uwzględnieniu wyzwań związanych z edukacją finansową i świadomością konsumenta?

2. Optymalny poziom regulowania rynków finansowych

Optymalny poziom regulowania sektora finansowego z punktu widzenia jego stabilności oraz konsekwencji ekonomicznych – zdaniem panelistów – jest niemożliwy do ustalenia, przynajmniej *ex ante*. Wynika to między innymi z różnych oczekiwań triady interesariuszy: klient – instytucje sektora finansowego – regulator. Z jednej strony

² Panel dyskusyjny prowadzili: prof. Stanisław Kasiewicz oraz prof. Małgorzata Zaleska. Panelistami byli: prof. Jan Bednarczyk, prof. Ireneusz Dąbrowski, prof. Paweł Marszałek, prof. Marek Szczepański, prof. Jan Krzysztof Solarz.

oczekuje się zapewnienia bezpieczeństwa klientów i stabilności systemu finansowego, z drugiej zaś występuje dążenie instytucji finansowych do ciągłego podnoszenia, a przynajmniej utrzymywania poziomu rentowności. Zatem inny poziom regulowania rynku finansowego będzie uznawany za optymalny przez klientów, inny przez instytucje finansowe, a jeszcze inny przez regulatora. Dlatego charakter regulacji jest w zasadzie kompromisem wynikającym z siły przetargowej zaangażowanych stron. Sformułowano tezę, że regulacje są konieczne w sytuacji, kiedy mogą doprowadzić do takiego zachowania podmiotów czy charakteru transakcji na rynku, które zwiększałyby dobrobyt zarówno instytucji finansowych, jak i klientów.

Do kryteriów, które powinny towarzyszyć procesowi tworzenia i stosowania prawa, paneliści zaliczyli:

- elastyczność regulacji umożliwiającą jej dostosowanie do aktualnych uwarunkowań, tzn. stworzenie ogólnych zasad, w ramach których regulacje byłyby dostosowywane do konkretnych wyzwań i potrzeb rynku bez burzenia dotychczasowego porządku,
- uwzględnianie w regulacjach interesu klienta, przy czym to kryterium wskazano jako podstawowe dla regulatora,
- powszechność obowiązywania i stosowania regulacji bez względu na rodzaj instytucji – to kryterium wymaga odpowiedniego stopnia ogólności, a jednocześnie równego traktowania instytucji i wyeliminowania arbitrażu regulacyjnego czy uprzywilejowanej pozycji konkurencyjnej.

W trakcie dyskusji zwrócono uwagę na konieczność rozdzielenia roli państwa jako regulatora i nadzorcy oraz roli państwa jako właściciela czy współwłaściciela instytucji finansowej. Akcentowano zapewnienie neutralności i obiektywności przy tworzeniu regulacji oraz wyeliminowanie preferencji dla instytucji finansowych, kapitałowo lub organizacyjnie powiązanych z organami państwa. Przy tym wskazywano na problemy proceduralne w przypadku regulacji, które są traktowane jak inicjatywy obywatelskie czy sejmowe, a w istocie są regulacjami rządowymi.

Małej skuteczności regulacji upatruje się w braku systematycznej i rzetelnej oceny ich skutków. Jest to obecnie najsłabszy element procesu regulacyjnego, tym bardziej, że często realizowany jest przez podmioty opracowujące regulacje. Wskazano również potrzebę powołania niezależnej instytucji oceniającej skutki wprowadzanych regulacji, bądź też wzmocnienie pozycji i niezależności Biura Analiz Sejmowych w tym zakresie. Zwrócono także uwagę na konieczność wzmocnienia tych departamentów w ministerstwach, które zajmują się regulacjami.

3. Rola banku centralnego

Na początku dyskusji zaproponowano odejście od stosowanej przez niektóre banki centralne polityki sztywnego ustalania celu inflacyjnego. Podkreślano, że banki centralne realizują strategię bezpośredniego celu inflacyjnego od trzydziestu lat. Przy

czym Europejski Bank Centralny realizuje ją wręcz w sposób ortodoksyjny, mimo że formalnie tego nie deklaruje. Następstwem takiej polityki jest ciągle zmaganie się ze skutkami kryzysu z 2007 roku i nierzadko wprowadzanie różnych nierynkowych mechanizmów regulacji gospodarki, np. takich jak *quantitative easing*³. Ostatnie doświadczenia pokazują, że wpompowywanie do gospodarki dużej ilości pustego pieniądza powoduje, że gospodarka funkcjonuje w warunkach większej niepewności. Ponadto sumy bilansowe banków centralnych uległy zwielokrotnieniu, np. suma bilansowa Systemu Rezerw Federalnych przed kryzysem była znacznie poniżej biliona dolarów, a obecnie powyżej 4 bilionów dolarów. Wskazano na kraje takie jak Chiny i Indie, które nie realizowały sztywnej polityki celu inflacyjnego po 2007 roku i nie zanotowały spadku tempa wzrostu gospodarczego. Zwolennicy odejścia od takiej polityki podkreślali, że jej realizacja, niezależnie od fazy cyklu koniunkturalnego, jest istotnym hamulcem wzrostu gospodarczego

Zgłoszono propozycję wzorowania rozwiązań na Systemie Rezerwy Federalnej, która realizuje zarówno cel wzrostu gospodarczego jak i inflacyjny, albo wzorem Indii czy Chin traktować wzrost gospodarczy jako zasadniczy cel, a cel inflacyjny traktować jako cel uzupełniający. Przy czym absolutnie niezbędna będzie zmiana ustawowa, a także polityki banku centralnego.

Jednak zdecydowana większość dyskutantów była zdania, że banki centralne nie powinny być bezpośrednio odpowiedzialne za wspieranie wzrostu gospodarczego oraz nie powinny być nakładane na nie nowe zadania. Bowiem liczba zadań banków centralnych znacznie już wzrosła w następstwie globalnego kryzysu finansowego, głównie w zakresie nadzoru makroostrożnościowego. Obecnie banki centralne realizują cel utrzymania stabilności systemu finansowego, prowadzą politykę pieniężną, w określonych sytuacjach również politykę kursową. Dlatego dodanie kolejnego celu – bezpośrednio związanego ze wzrostem gospodarczym – byłoby nadmiernym obciążeniem. Ponadto problemem byłoby ograniczone instrumentarium banku centralnego dla realizacji takiego celu. Wątpliwe jest również powiązanie sztywnej polityki celu inflacyjnego ze spadkiem tempa wzrostu gospodarczego. W zasadzie trudno określić, na ile utrzymanie tempa wzrostu gospodarczego, np. w Chinach i Indiach, to rezultat celu inflacyjnego, a na ile systemu kursowego czy stosowanych rozwiązań dotyczących przepływów kapitałowych. Zwrócono też uwagę, że realizacja przez FED – obok celu inflacyjnego – celu wzrostu gospodarczego nie zawsze przynosi dobre efekty. Prowadzona przez FED polityka taniego pieniądza i bardzo niskich stóp procentowych, czyli łatwej dostępności pieniądza, przyczyniła się do poszukiwania przez instytucje finansowe bardziej dochodowych i jednocześnie bardziej ryzykownych transakcji.

Podkreślono, że prowadzona przez Europejski Bank Centralny ekspansywna polityka pieniężna, m.in.: skupowanie papierów dłużnych państw strefy Euro (także

³ Quantitative Easing (luzowanie ilościowe) – zwiększanie podaży pieniądza w obiegu, znane również jako zakupy aktywów na dużą skalę, to polityka pieniężna, w ramach której bank centralny kupuje określone kwoty obligacji skarbowych lub innych aktywów finansowych w celu wprowadzenia płynności bezpośrednio do gospodarki.

o niskim ratingu), stanowi zagrożenie dla systemu finansowego. Ujemne stopy procentowe oraz brak lub bardzo niskie oprocentowanie lokat mają negatywny wpływ na oszczędności, a także systemy emerytalne.

4. Oczekiwania wobec zmian regulacji ostrożnościowych

Podnoszono, że regulacje ostrożnościowe muszą przede wszystkim nadążać za szybko rozwijającym się rynkiem finansowym. Wskazano na nowe obszary, które powinny być uregulowane. Dużym wyzwaniem jest regulowanie nowoczesnych instrumentów i technologii kreowanych w procesie rewolucji cyfrowej. Poruszono w tym kontekście kwestie regulowania działalności *FinTech-ów* oraz stosowania narzędzia, jakim jest piaskownica regulacyjna⁴. Dzięki piaskownicom regulacyjnym zmienia się rynek finansowy, a rozwój *FinTech-ów* powoduje równoległy rozwój *RegTechu*, a także *SupervisionTechu*, czyli nadzoru za pomocą technologii. Akcentowano, że w wielu krajach jest to powszechnie wykorzystywane narzędzie, zaś w Polsce wdrażanie tego narzędzia nie nadąża za rozwojem rynku, a nawet wyrażono obawę, czy w ogóle będzie funkcjonowało.

Innym obszarem, który wymaga regulacji, są bazy danych, którymi dysponują instytucje finansowe. W zasadzie klient schodzi na dalszy plan, a ochrona danych i odpowiednie ich wykorzystanie rodzi wiele problemów. W szczególności chodzi o rozmytą granicę pomiędzy informacją o charakterze publicznym i prywatnym.

Nierozwiązanym problemem pozostaje także regulowanie i nadzorowanie działalności konglomeratów finansowych, głównie o zasięgu globalnym. Chodzi zwłaszcza o aspekty fiskalne czy ochrony danych o klientach. Wskazano na relatywną słabość organów poszczególnych krajów w stosunku do wielonarodowych podmiotów o rozbudowanych strukturach organizacyjnych i dużej sile finansowej. Podkreślano konieczność regulowania ich działalności przez instytucje międzynarodowe działające w skali globalnej (np. wyspecjalizowane agendy ONZ). Taki model regulacji globalnej redukowalby możliwości arbitrażu prawnego.

Pojawił się również głos, że największym wezwaniem regulacji rynku finansowego będzie równość międzypokoleniowa w znaczeniu zapewnienia kolejnemu pokoleniu warunków życia co najmniej na poziomie obecnego pokolenia. W przeciwnym bowiem razie obniżony poziom życia przyszłego pokolenia i związane z tym niezadowolone może spowodować poważne perturbacje, a nawet załamanie systemu.

Między dyskutantami nie było zgodności co do potrzeby regulowania rynku kryptowalut. Zwolennicy regulacji uważali, że na rynku kryptowalut obowiązuje mniej zasad niż w grach hazardowych, i regulacja jest konieczna. Tym bardziej, że rynek ten ciągle się rozwija, pojawia się wiele regionalnych kryptowalut, a klienci coraz

⁴ Piaskownica regulacyjna – specjalnie wydzielone środowisko prawne, w którym wybrane podmioty rynku finansowego mogą testować innowacyjne rozwiązania, jeszcze zanim formalnie spełnią wszystkie wymogi w procesie licencyjnym lub zrobią to w ograniczonym zakresie.

częściej tracą na nim oszczędności, nawet w skali zagrażającej ich egzystencji. Podstawowym argumentem dyskutantów niewidzących potrzeby regulacji tego obszaru była relatywnie niewielka wartość kryptowalut (200 mld USD) w porównaniu do aktywów instytucji finansowych. Ich zdaniem należy ten rynek traktować jako pewne zjawisko finansowe, z którym trzeba się zaznajomić i przyzwyczać do jego istnienia.

Postulowano odejście od stosowania w regulacjach zasady *one size fits all*. Dla banków spółdzielczych, które dysponują niewielkimi kapitałami własnymi, ale na ogół są ostrożniejsze w zarządzaniu ryzykiem, tworzenie wymaganych obecnie buforów kapitałowych powoduje pogorszenie ich konkurencyjności na rynku. Taka polityka regulacyjna jest niewłaściwa i niezbędne jest uwzględnianie zasady proporcjonalności. Przy czym regulacje powinny być nie tylko bardziej dostosowane do wielkości i charakteru instytucji finansowej, ale również skutecznie egzekwowane. W tym także w przypadku kar dla osób odpowiedzialnych za afery finansowe wymierzanych w odpowiednio krótkim czasie.

5. Ochrona klienta instytucji finansowych

Odnosząc się do ochrony klienta instytucji finansowych i jego partycypowania w materializacji ryzyka, zwrócono uwagę, że ochrona musi być realna, a klient musi mieć możliwość poznania i zrozumienia ryzyka finansowego danych operacji finansowych. Dotyczy to w szczególności dostępu do rzetelnej informacji o oferowanych mu produktach, w tym o całkowitym koszcie korzystania z produktu czy usługi oraz ryzyku, jakie poniesie. Uznano bowiem, że nadal istnieje asymetria informacji między pracownikami instytucji finansowych a klientami. Dużym problemem są ukryte koszty, z których klient nie zdaje sobie sprawy, a zwłaszcza poziom ukrytych kosztów dla produktów emerytalnych, których celem jest gromadzenie dodatkowego kapitału na okres po zakończeniu aktywności zawodowej. Dlatego klient musi uzyskiwać pełną informację o usłudze lub produkcie w sposób dostosowany do jego poziomu wiedzy, adekwatny do potrzeb, a także o uzasadnionym ryzyku. Jednak przepisy nie mogą pozbawiać klienta – który świadomie podejmuje określone ryzyko w oczekiwaniu wyższej stopy zwrotu – możliwości wyboru.

Dyskutanci byli zgodni, że nawet najlepsze regulacje nie są w stanie zapewnić stabilności sektora finansowego i bezpieczeństwa klientom. Potrzebna jest jeszcze odpowiednia świadomość finansowa klientów, a także etyka i odpowiedzialność w działalności instytucji finansowych. Zwrócono uwagę na poziom edukacji finansowej w Polsce, który – jak wynika z przeprowadzanych badań – jest znacznie niższy niż w wielu krajach zachodnich. Stwierdzono, że edukacja finansowa powinna być prowadzona od szkoły podstawowej, poprzez szkołę średnią i na wszystkich kierunkach studiów – w sposób rzetelny, przystępny i atrakcyjny dla uczących się. Podkreślono rolę telewizji publicznej w tym zakresie, odwołując się do przykładów niemieckich.

W nawiązaniu do doświadczeń z przeszłości zaproponowano, żeby bank był wyłącznie instytucją depozytowo-kredytową, a wszelka działalność w zakresie oferowania przez banki innych ryzykownych instrumentów była z banków wyprowadzona. I choć instytucje oferujące ryzykowne instrumenty są potrzebne na rynku, to nie powinny nimi być banki.

6. Sesja plenarna: *Fundamentalne problemy ekonomiczne – sektor finansowy*⁵

Aktualne problemy sektora bankowego w Polsce na tle okresu potransformacyjnego w perspektywie wyzwań regulacyjnych i technologicznych scharakteryzował prezes Związku Banków Polskich – Krzysztof Pietraszkiewicz. Podkreślił, że chociaż w ostatnich latach polski sektor bankowy odegrał ogromną rolę w komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstw, uczestniczył w realizacji najważniejszych programów społeczno-gospodarczych, a przy tym dokonał ogromnego postępu w tych procesach, to od kilku kwartałów sukcesywnie traci zdolność do finansowania rozwoju polskiej gospodarki, a ponadto stopniowo ograniczana jest jego zdolność do autosanacji. Jego zdaniem, bez zmiany polityki finansowej, polityki regulacyjnej, fiskalnej wobec polskiego sektora bankowego, udział banków w przeciwdziałaniu spowolnieniu albo recesji jest problematyczny. Sektor bankowy jest sektorem restrykcyjnie regulowanym i tylko w sytuacji, kiedy będzie dobrze regulowany czy nadzorowany, będzie właściwie funkcjonował. Dodał, że w 2018 roku polski sektor bankowy odprowadził do budżetu państwa – w formie podatków – aż 9 mld PLN, z czego 5,1 mld PLN jako podatek dochodowy, a prawie 4 mld PLN jako dodatkowy podatek bankowy. Problemem jest to, że podatek bankowy w Polsce – wzorem innych krajów – nie zasila funduszy Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (BFG) i nie jest przeznaczany na ochronę stabilności i odporności systemu na wypadek kryzysu. Ta sytuacja wymaga pilnej zmiany.

Przez ostatnie 27 lat dynamika wzrostu aktywów sektora bankowego była nieco wyższa od PKB. W ostatnich dwóch latach nastąpiło spowolnienie tempa rozwoju sektora bankowego. Do tego zmieniła się również struktura finansowania aktywów z przyrostu depozytów. Wcześniej ok. 70% przyrostu depozytów było przeznaczanych na akcję kredytową, a w ostatnich trzech latach ponad 50% tego przyrostu jest lokowanych w papierach wartościowych.

Banki obecnie znajdują się pod presją zewnętrznych obciążeń finansowych, które stanowią ponad 2/3 kosztów ogólnego zarządu. A to oznacza spadek nakładów na innowacyjność, na pozyskiwanie i kształcenie kadr, a skutkuje spadkiem konkurencyjności banków. Efektywne opodatkowanie banków w Polsce – według opraco-

⁵ Sesję plenarną prowadziła prof. Elżbieta Mączyńska. Panelistami byli: dr Krzysztof Pietraszkiewicz prezes Związku Banków Polskich (*Banki wobec regulacyjnych i technologicznych wyzwań*); prof. Andrzej Stawiński (*Ustabilizowanie i otwarcie polskiej gospodarki: spojrzenie z banku centralnego*); prof. Jan Toporowski (*Kaleckian Policies for Debt Sustainability in a World of Economic Disequilibrium*).

wania J.P. Morgan z 2018 roku – należy do najwyższych na świecie (w przypadku 10 największych banków w Polsce wynosi on od 34% do 44%). Jest ono spowodowane nie tylko podatkiem CIT i podatkiem bankowym, ale także wpłatami na odpowiednie fundusze BFG przeznaczonymi w znacznej części na ratowanie SKOK-ów. Co gorsza, wszystkie te obciążenia nie są uznawane za koszt uzyskania przychodów. Według prezesa K. Pietraszkiewicza są to rozwiązania niebezpieczne i nie powinny być kontynuowane.

Wiele obaw w sektorze dotyczy stosowania mechanizmów restrukturyzacyjnych. Przy dużym skomplikowaniu przepisów prawnych oraz operatywności sądów powszechnych, przeprowadzenie procedury uporządkowanej likwidacji niewypłacalnego podmiotu (ang. *resolution*) obarczone jest bardzo wysokim ryzykiem prawnym, które koniecznie należy ograniczać; zarówno w interesie ogniw sieci bezpieczeństwa, jak i klientów banków, zwłaszcza tych, którzy ponoszą koszty w tym procesie. W kontekście przepisów prawnych problemem jest również osłabienie pozycji wierzycieli, które dotyczy nie tylko banków, ale wszystkich podmiotów w gospodarce. Ponadto wyzwaniem dla sektora bankowego jest:

- niska jakość portfela kredytowego (polski sektor bankowy znajduje się w grupie siedmiu krajów UE o najgorszej jakości portfela; przy czym największy poziom kredytów nieregularnych dotyczy grupy MSP),
- długoterminowe refinansowanie działalności banków wymagające między innymi stworzenia rynku listów zastawnych dla kredytów zabezpieczonych hipotekami,
- MREL⁶ stanowiący wymóg emisji i uplasowania na rynku przez banki – w ciągu kilku najbliższych lat – papierów wartościowych o wartości ponad 50 mld PLN,
- wzorem wielu innych krajów stworzenie firm *asset management* do obrotu kredytami, pracującymi aktywami,
- dobre unormowanie nowo wprowadzanych produktów bankowych, jak: kredyty mieszkaniowe o stałej czy stałozmiennej stopie procentowej oraz koncepcji „klucz za dług”.

Bankowość w społecznej gospodarce rynkowej jest silnie związana z działaniem, z funkcjonowaniem państwa. Banki wykorzystują najnowsze technologie, przetwarzają wielkie zbiory informacji do zarządzania ryzykiem, mogą finansować automatyzację i robotyzację polskiej gospodarki – wprowadzać przedsiębiorstwa i wspierać ich wchodzenie w gospodarkę 4.0 i stosowanie technologii 5G, czy zapewniać bezpieczeństwo w cyberprzestrzeni. Obecnie przygotowują się do uczestnictwa w rozwoju zielonej gospodarki, dekarbonizacji gospodarki, a także realizacji projektów z zakresu ekonomii kreatywnej i ekonomii społecznej. Jednak bez zmiany polityki państwa wobec polskiego sektora bankowego realizacja wielu zadań będzie utrudniona, niełatwo będzie również bankom skutecznie przeciwdziałać spowolnieniu gospodarczemu.

⁶ Minimum Requirement for own funds and Eligible Liabilities (MREL) – to nowy minimalny wymóg, jaki musi spełnić bank. Obejmuje on fundusze własne i zobowiązania kwalifikowane, które w sytuacji uporządkowanej likwidacji banku (*resolution*) mają być przeznaczone na pokrycie strat.

Kolejny referent – prof. Andrzej Sławiński – w swym wystąpieniu skupił się na czynnikach sukcesu transformacji gospodarczej w Polsce. Do tego sukcesu przyczyniło się wiele czynników, a wśród najważniejszych:

- sposób prowadzenia prywatyzacji, który chronił ją przed oddziaływaniem polityki i uniemożliwił powstanie grupy oligarchów (charakterystycznej dla Ukrainy czy Rosji),
- skala i zakres liberalizacji gospodarki, która sprzyjała tworzeniu przedsiębiorstw przez wszystkie grupy społeczne,
- możliwość włączenia polskiej gospodarki do europejskich sieci produkcyjnych, dzięki którym szybko zmniejszyła się luka technologiczna i menadżerska w stosunku do krajów rozwiniętych.

Dzięki skutecznej dezinflacji w latach 90. XX wieku Narodowy Bank Polski zyskał wiarygodność, co później zdecydowanie ułatwiło stabilizowanie inflacji wokół przyjętego celu 2,5%. Sprzyjał temu również spadek inflacji w skali globalnej, będący rezultatem wejścia Chin i Indii na międzynarodowe rynki. Stabilizowaniu polskiej gospodarki pomogło również włączenie jej do globalnych sieci produkcyjnych. Szybkie unowocześnienie produkcji i wzrost potencjału eksportowego znacznie ułatwił napływ kapitału i technologii z zagranicy. Prof. Sławiński podkreślił, że jeszcze 20 lat temu problemem w Polsce był duży deficyt handlowy, a obecnie bilans handlowy jest zrównoważony lub wykazuje nadwyżkę.

W dalszej części uwaga została skupiona na polityce makroostrożnościowej. W Polsce – podobnie jak w innych krajach – przyczyną boomu na rynku hipotecznym były kredyty walutowe, głównie frankowe. Zahamowanie boomu poprzez podniesienie stóp procentowych przez Radę Polityki Pieniężnej z uwagi na obcą walutę kredytów nie przyniosłoby efektów. Złagodzenie problemu nastąpiło wraz z wprowadzeniem przez Komisję Nadzoru Finansowego Rekomendacji S ustanawiającej dość restrykcyjne wymogi dla wskaźników, zwłaszcza wobec kredytobiorców walutowych. Zastosowanie tej regulacji stało się początkiem stosowania w Polsce polityki makroostrożnościowej. Zdaniem prof. Sławińskiego to skuteczność i dobra reputacja nadzoru bankowego – w zasadzie od początku jego istnienia – sprawiła, że w czasie ostatniego globalnego kryzysu polskie banki nie poniosły strat, a zatem nie było potrzeby ich finansowania z pieniędzy podatników.

Kolejnym poruszonym problemem było wejście Polski do strefy euro. Wybór momentu wejścia do strefy euro nie jest łatwy z uwagi na to, że stosowanie kursu zmiennego przynosiło Polsce korzyści, m.in. w stabilizowaniu realnego efektywnego kursu walutowego sprzyjającego zachowaniu konkurencyjności kosztowej. Jednak wraz z odkładaniem czasu wejścia do strefy euro korzyści te maleją z uwagi na malejący wpływ kursu walutowego na gospodarkę. Znajduje to potwierdzenie w sytuacji gospodarek Czech i Słowacji. Prof. Sławiński stwierdził, że odkładanie wejścia do strefy euro lub choćby do ERM2 wiąże się z ryzykiem pozostania poza procesami dalszego integrowania się Europy.

Kończąc wypowiedź prof. Sławiński zwrócił uwagę na konieczność unowocześnienia i poprawy konkurencyjności polskiej gospodarki. Wskazał na gospodarki takich krajów, jak: Izrael, Taiwan, Irlandia, Szwecja, Finlandia, Dania, których rozwiązania w tym zakresie warto przeanalizować. Proinnovazione polityka wymaga powstania instytucji i ich współpracy z wieloma podmiotami w celu tworzenia i komercjalizacji wynalazków. Ważne jest, aby publiczne instytucje zajmujące się promocją innowacji były nie tylko kompetentne, ale i niezależne.

Prof. Jan Toporowski w swym referacie skupił się na problemie zadłużenia międzynarodowego oraz kształtowaniu krajowych polityk wobec zadłużenia w celu zapobieżenia kryzysom finansowym. Jego zdaniem, mimo że Polska nie została bezpośrednio dotknięta ostatnim kryzysem, to będąc ogniwem międzynarodowego systemu finansowego, nie może lekceważyć problemu zadłużenia międzynarodowego. Jego najsłabszym ogniwem są kraje rozwijające się, kraje najbiedniejsze na świecie. I chociaż na końcu lat 90. XX wieku – w ramach międzynarodowej inicjatywy *Highly Indebted Poor Countries Initiative* – wielu krajom umorzono zadłużenie, to późniejsze zadłużanie się rządów, a także sektora prywatnego (zaciąganie kredytów i pożyczek w obcej walucie) doprowadziło do dużego wzrostu długów i trudności gospodarczych. Zgodnie z obliczeniami Międzynarodowego Funduszu Walutowego aż 40% krajów afrykańskich jest zagrożone kryzysem zadłużenia, co oznacza problem związany z ich obligacjami zagranicznymi. Do trudnej sytuacji zadłużonych krajów przyczyniają się niskie czy spadające ceny eksportowanych surowców. Są one przyczyną zmniejszania się dochodów budżetowych z podatków, jak i ograniczania bezpośrednich inwestycji zagranicznych w tych krajach. Ponadto zadłużenie w walutach obcych rodzi – oprócz ryzyka wzrostu oprocentowania – ryzyko zmiany kursu walutowego, co powoduje nierzadko znaczny wzrost kosztów obsługi długu. Zdaniem prof. Toporowskiego, rozwiązaniu problemu zadłużenia międzynarodowego zagrażają populistyczne naciski zarówno w Europie, jak i w Ameryce Północnej na ograniczenie oficjalnej pomocy na rzecz rozwoju krajów najbiedniejszych. Zaś samo umorzenie długów nie jest właściwym sposobem, gdyż nie zwiększa płynności finansowej kraju.

Pogarszająca się sytuacja w zakresie zadłużenia krajów najbiedniejszych wymaga eliminacji zakłóceń równowagi makroekonomicznej, jak i ram makroekonomicznych dla stabilizowania zadłużenia. Stosowana obecnie przez międzynarodowe instytucje, m.in. MFW, polityka eliminowania nierównowagi makroekonomicznej, czyli deficytów budżetowych czy handlowych jest – zdaniem prof. Toporowskiego – receptą przedkeynesowską, nie zapewnia płynności na międzynarodowych rynkach finansowych, a wręcz może doprowadzić do kryzysu. Konieczna zatem staje zmiana tej polityki. Chodzi o to, aby umożliwiono pozyskanie przez kraje znajdujące się w najtrudniejszej sytuacji dodatkowego finansowania (płynności), nie zaś umorzenia długu. Wymaga to współpracy rządów, a także podjęcia wielu działań nie tylko w krajach rozwijających się, ale także w krajach europejskich i w Ameryce Północnej. Rządy przede wszystkim:

- powinny starać się utrzymać obecny poziom wydatków w swoich gospodarkach, aby zapobiec deflacji,
- likwidować nierównowagę poprzez podatki od bogactwa/majątku i konsumpcji luksusowej, które nie ograniczają wydatków inwestycyjnych (teoria opodatkowania Kaleckiego),
- powinny finansować swoje deficyty budżetowe na krajowych rynkach finansowych, emitując instrumenty dłużne o najdłuższym możliwym terminie wykupu.

Ponadto rządy krajów rozwiniętych, krajów bogatych powinny udzielać pomocy krajom najbiedniejszym, krajom rozwijającym się w postaci środków finansowych. Chodzi o zapewnienie finansowej pomocy wspólnie z bankami rozwoju, międzynarodowymi instytucjami finansowymi czy podmiotami prywatnymi w celu wsparcia finansów tych krajów, uniknięcia skutków deflacji. Zdaniem prof. Toporowskiego koniecznym, a zarazem dużym wyzwaniem jest zapewnienie mechanizmu umożliwiającego krajom zadłużonym przekształcenie długu w walutach obcych w dług w walucie krajowej.

Opinie ekspertów Europejskiego Kongresu Finansowego w konsultacjach Komisji Europejskiej dotyczących wdrożenia Basel III¹

Wstęp

Prezentowane opracowanie obejmuje wybrane fragmenty opinii polskich ekspertów Europejskiego Kongresu Finansowego (EKF/EFC)² w kwestii „PUBLIC CONSULTATION DOCUMENT IMPLEMENTING THE FINAL BASEL III REFORMS IN THE EU” prowadzonych przez EUROPEAN COMMISSION Directorate-General for Financial Stability, Financial Services and Capital Markets Union³.

Publikacja fragmentów opinii EKF na łamach „Bezpiecznego Banku” wynika m.in. z następujących powodów. Po pierwsze, zgodnie z deklaracją Komisji Europejskiej, odpowiedzi na pytania konsultacyjne będą ważną przesłanką w przygotowaniu dokumentu końcowego, mającego kluczowe znaczenie dla funkcjonowania rynku finansowego. Po drugie, popularyzacja zagadnień stanowiących przedmiot konsultacji, w tym stanowisko polskich ekspertów, może być asumptem dla pogłębienia wiedzy o przygotowywanych regulacjach, których złożoność znacząco odbiega od dominującego nurtu badań polskich akademików i ich publikacji. Pośrednio dawałoby to szansę na zmniejszenie luki między dynamicznie zmieniającymi się regulacjami i wymogami ostrożnościowymi a tradycyjnym ujęciem bankowości, umożli-

¹ Są to wybrane przez redakcję fragmenty tekstu przesłanego przez Europejski Kongres Finansowy do Komisji Europejskiej.

² Europejski Kongres Finansowy (EKF/EFC) to niezależny think tank zajmujący się tematyką gospodarczo-finansową, mający już 10-letnią tradycję aktywności. Działania EKF koncentrują się m.in. na opracowywaniu stanowisk polskich ekspertów wywodzących się zarówno ze środowiska naukowego, jak i praktyki w kwestiach poddawanych konsultacjom międzynarodowym, w szczególności przez Komisję Europejską i jej agendy, Europejski Bank Centralny, Europejski Urząd Nadzoru Bankowego. Dorobek EKF obejmuje przygotowanie 83 rekomendacji, 43 stanowisk w konsultacjach międzynarodowych, ponad 350 debat tematycznych, 28 publikacji, prowadzenie Akademii EKF dedykowanej studentom i młodym absolwentom, inspirowanej do rozwoju indywidualnych kompetencji uczestników z pomocą praktyków z wiodących podmiotów w kraju, jak i zagranicznych.

³ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/2019-basel-3-consultation-document_en.pdf

liwiłoby także lepszą komunikację między „teoretykami” a praktykami. Nie bez znaczenia jest także uświadomienie złożoności tych regulacji przez decydentów i polityków. Po trzecie wreszcie, uświadomienie nowych obszarów regulacji i norm ostrożnościowych może przyczynić się do formułowania programów i projektów badawczych, w tym tych dedykowanych ocenie wprowadzanych rozwiązań.

Dla celów zilustrowania zakresu oczekiwań Komisji Europejskiej w prowadzonych konsultacjach treść opinii polskich ekspertów poprzedzamy zamieszczeniem pytań, jakie były zawarte w dokumencie konsultacyjnym w stylizacji językowej oddającej ich meritum, a nie formę (zrezygnowano z form osobowych typu: „Czy ty?”, „Co Twoim zdaniem ...? Jakie argumenty masz za ...? itp.).

1. Ogólna charakterystyka metodyki opracowania stanowiska EKF w kwestii BASEL III

Opracowanie stanowiska ekspertów przebiegało w trzech etapach. W pierwszym etapie zaproszono do udziału w opracowaniu stanowiska polskich ekspertów EKF. W konsultacjach wzięło udział 5 specjalistów z banków, 3 specjalistów z renomowanych firm doradczych, 2 przedstawiciele instytucji regulacyjnych oraz 3 naukowców, którym przesłano wybrane fragmenty dokumentu konsultacyjnego Komisji Europejskiej oraz pytania konsultacyjne. Ekspertom zagwarantowana została anonimowość. W drugim etapie przesłano respondentom uczestniczącym w I etapie materiał roboczy zawierający zestawienie oryginalnych odpowiedzi, z zachowaniem anonimowości respondentów. Respondenci mogli zaproponować modyfikacje, w tym dodać nowe propozycje, a także zaznaczyć te opinie, z którymi się nie zgadzają i które nie powinny znaleźć się w wersji końcowej. W trzecim etapie wszystkim 15 respondentom uczestniczącym w II etapie przesłano syntezę odpowiedzi, z prośbą o ustosunkowanie się do niej. Po uwzględnieniu zgłoszonych uwag przygotowano ostateczną wersję przesłaną do Komisji Europejskiej.

2. Odpowiedzi Europejskiego Kongresu Finansowego na pytania dokumentu konsultacyjnego Komisji Europejskiej

Pytanie 1.

Jaka jest Twoja opinia na temat kosztów i korzyści z tytułu ECRA (External Credit Risk Assessment Approach) przedstawionych w konsultowanej wersji standardów BASEL III i SCRA (Standardised Credit Risk Assessment Approach)? W szczególności, w jaki sposób te dwa podejścia uwzględniają wrażliwość na ryzyko, poprzez wpływ na aktywa ważone ryzykiem (*risk weighted assets – RWA*) i obciążenia operacyjne? Proszę podać względne koszty i korzyści dwóch podejść w przypadku ekspozycji wobec: i) instytucji, ii) obligacji zabezpieczonych (*covered bonds*) i iii) przedsiębiorstw.

Porównanie obu podejść wskazuje na prawdopodobieństwo wystąpienia różnic w ocenie ryzyka kredytowego. Banki prowadzące konserwatywną politykę kredytową i korzystające z zewnętrznych ratingów będą szacowały RWA na wyższym poziomie, niż pozostałe banki, zwłaszcza w przypadku kredytowania przedsiębiorstw. Natomiast w przypadku ekspozycji zarówno wobec instytucji, jak i *covered bonds*, proces oceny ryzyka będzie o wiele bardziej skomplikowany, wobec czego zewnętrzny rating wspomagać będzie ocenę ryzyka. Jednakże, aby zapewnić niezbedną porównywalność oceny banku i agencji zewnętrznej, a także, aby uwzględnić odpowiedzialność każdego z podmiotów nadających oceny ratingowe, potrzebne byłoby opracowanie odpowiednich wytycznych przez European Banking Authority (EBA).

W przypadku wykorzystywania ratingów zewnętrznych do szacowania ryzyka kredytowego w ujęciu ostrożnościowym, w tym zdolności kredytowej (art. 77 par. 2 Capital Requirement Directive – CRD), ratingi mniejszych przedsiębiorstw powinny zakładać wyższy poziom ryzyka niż wynikałoby to bezpośrednio z przeprowadzonej analizy. Od wymogu tego można by odstąpić w przypadku agencji ratingowych o dużym doświadczeniu, dokumentowanym nie tylko okresem działalności, ale przede wszystkim liczbą nadanych ratingów, wielkością ocenianych podmiotów, zwłaszcza tych mniejszych.

Ponadto, wskazane byłoby rozważenie celowości monitorowania (ale nie weryfikowania) ratingów nadawanych przez agencje, szczególnie w przypadkach występowania rozbieżności ich ocen i praktyki. Byłoby to korzystne nawet dla samych agencji ratingowych, ponieważ default kredytobiorcy o wysokim ratingu nie musi być pochodną wysokiego ratingu nadanego przez tę agencję.

Pytanie 2.

Czy konieczne są uściślenia lub wyjaśnienia dotyczące preferowanego podejścia, a jeśli tak, jakie byłoby ich uzasadnienie ostrożnościowe?

Nie ulega wątpliwości, że możliwość korzystania z zewnętrznych ratingów jest atrakcyjna dla banków. Trzeba jednak wziąć pod uwagę kilka istotnych elementów.

- Bank, który ocenia ryzyko kredytowe na podstawie oceny nadanej przez podmiot zewnętrzny, nie jest w tej ocenie niezależny i nawet wymóg art. 77 par. 2 CRD tego nie zmieni. Ocena ratingowa nie jest oceną ryzyka kredytowego, ale – siłą rzeczy – bank zwykle będzie się sugerował nadanym ratingiem, zwłaszcza w przypadku ocen nadawanych przez prestiżowe agencje ratingowe. Trzeba dużej determinacji po stronie banku, by podmiotowi o wysokim ratingu zaproponować gorsze warunki, czy wręcz odmówić udzielenia kredytu. Taka odmowa byłaby odbierana jako podważenie oceny tego klienta przez renomowany podmiot zewnętrzny. Jednak w końcu to bank ponosi pełną odpowiedzialność za dokonaną przez siebie ocenę ryzyka kredytowego, nawet, jeśli w rzeczywistości w pewnym stopniu za część tej oceny odpowiada podmiot zewnętrzny.

- Gdyby bank miał ponosić pełną odpowiedzialność za decyzję kredytową, nie tylko w sensie prawnym, lecz i faktycznym, musiałby starannie weryfikować poprawność nadanego ratingu. Jednak w takim przypadku ów bank mógłby się obyć bez ratingu.
- Pozytywną stroną korzystania z zewnętrznych ratingów jest standaryzacja ocen nadawanych temu samemu podmiotowi przez różne banki. Nierzadko zdarza się, że ocena ryzyka kredytowego dla tego samego podmiotu nie jest jednakowa w różnych bankach. Niekiedy są to nawet duże różnice. Z drugiej jednak strony, zarządzanie ryzykiem kredytowym jest do pewnego stopnia sztuką, którą jedne banki posługują się lepiej niż inne, a w konsekwencji podejmują bardziej ryzykowne decyzje kredytowe.
- Dopuszczenie zewnętrznych ratingów sprawiło, że (zwłaszcza w Europie) powstają nowe agencje ratingowe. Ich klientami są mniejsze podmioty, a jakość ocen, chociażby ze względu na mniejsze doświadczenie, odbiega od jakości ratingów nadawanych przez największe i prestiżowe agencje. Dlatego korzystanie z zewnętrznych ratingów tych pierwszych do oceny ryzyka kredytowego mniejszych podmiotów może generować większe ryzyko niż w przypadku dużych klientów ocenianych przez te drugie agencje.

Pytanie 5.

Czy wymagania *due diligence* (zachowania należytej staranności) powinny być zróżnicowane między ekspozycjami, którym nadano rating, a ekspozycjami bez ratingu traktowanymi zgodnie ze standardowym podejściem do oceny ryzyka kredytowego (Standardised Credit Risk Assessment Approach – SCRA). A jeśli tak, to dlaczego?

Wymagania *due diligence* w obu przypadkach powinny być różne. W przypadku ekspozycji, którym nie nadano ratingu, proces *due diligence* powinien koncentrować się na poprawności procesu nadawania oceny przez bank. W przypadku ekspozycji, którym nadano rating, proces *due diligence* powinien przede wszystkim dotyczyć tego, do jakiego stopnia bank kieruje się zewnętrznym ratingiem, a w jakim stopniu jego ocena jest niezależna od tego ratingu.

Pytanie 7.

Czy ilościowe i jakościowe kryteria klasyfikacji kontrahentów na klasy stopnie (Grades) są wystarczająco jasne, czy też wymagają dodatkowych specyfikacji, aby zapewnić zharmonizowane stosowanie tych kryteriów w całej Unii?

Wprowadzenie indywidualnej oceny ilościowej i jakościowej kontrahentów będących instytucjami to krok w dobrym kierunku, gdyż obecne zasady przypisywania wag ryzyka (w ramach metody standardowej) dla instytucji nieposiadających ratingów – przewidziane w Rozporządzeniu w sprawie wymogów kapitałowych (Capital Requirement Regulation – CRR) – biorą przede wszystkim pod uwagę ocenę kredytową kraju siedziby kontrahenta (w konsekwencji kontrahent z kraju o wy-

sokiej ocenie jakości kredytowej, mimo własnej złej sytuacji finansowej, mógł mieć przypisywaną niską wagę ryzyka, np. 20% czy 50%). Z drugiej strony, w związku z tym, że większość instytucji ma ocenę zewnętrzną co najmniej jednej ECAI (External Credit Assessment Institutions), można przypuszczać, że stosowanie podejścia SCRA może być ograniczone.

Zaproponowane przez Komitet Bazylejski kryteria ilościowe są zdefiniowane w jasny sposób, natomiast ich praktyczne zastosowanie może być utrudnione. Szczególnie w stosunku do relatywnie małych instytucji, które nie mają ratingu zewnętrznego i od których zajdzie konieczność pozyskiwania odpowiednich informacji lub danych, na każdą z dat raportowych, o obowiązujących ich minimalnych wymogach kapitałowych i buforach, a przynajmniej potwierdzania braku zmian wobec poprzednich okresów. Takie działania będzie konieczne, aby uniknąć klasyfikacji tych podmiotów do Klasy/Grade B lub Klasy/Grade C.

Kryteria jakościowe pozostawiają natomiast instytucjom wyznaczającym wagi ryzyka dla aktywów (RWA) z tytułu ryzyka kredytowego dużą swobodę interpretacyjną, co może powodować, że do ich stosowania będą wykorzystywane obowiązujące obecnie w bankach lub innych instytucjach finansowych zasady oceny ryzyka kredytowego kontrahentów. Przy tak generalnych zasadach oceny jakościowej ich interpretacja może być znacząco różna. Jeżeli jednak odpowiednia reakcja właściwych organów wymusi na instytucjach wyznaczających RWA z tytułu ryzyka kredytowego odpowiednie zmiany w obecnie stosowanym podejściu do zarządzania ryzykiem, to dalsze doprecyzowanie tych kryteriów może nie być konieczne. Kwestia ta powinna być wyjaśniona.

Aby można dokonać właściwej oceny, należałoby wyjaśnić kilka spraw, które mogą budzić wątpliwości. A mianowicie:

- nie jest całkiem jasne, czy sformułowanie *minimum regulatory requirements* obejmuje takie wymogi, jak wskaźnik dźwigni, całkowita zdolność pokrywania strat (*total loss absorbing capacity* – TLAC), minimalne wymagania dla funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowanych (*minimum requirement for own funds and eligible liabilities* – MREL);
- kryteria jakościowe nie są jednoznaczne i dają dużą dowolność interpretacji; istnieje ryzyko, że ocena ich spełnienia będzie zależała od oceniającego, a to wpłynie na adekwatność porównań, np. „[...] *adequate capacity to meet their financial commitments (including repayments of principal and interest) in a timely manner*”, może być różnorodnie interpretowane, co może być asumptem do ograniczenia wpływu kryteriów jakościowych na ocenę kontrahenta;
- w opisie „Grade A” nie wiadomo, jakich wymogów dotyczy stwierdzenie *unless they are not made public* i nawet, jeżeli można rozstrzygać to na podstawie kontekstu, to warto wskazać, że wyjaśnienie ilościowych zasad przyporządkowania ekspozycji do „poziomu A” jest dość zawile (znacznie jaśniej „Grade A” zdefiniowano w paragrafach 21–22 oryginalnego dokumentu Bazylejskiego Komitetu ds. Nadzoru Bankowego (BCBS));

- w opisie „Grade A” występuje sformułowanie *attracting the lowest RW* – jeśli definicje z dokumentu konsultacyjnego miałyby zostać umieszczone w aktach unijnych, lepiej byłoby określić konkretną RW wartościowo, wskazując konsekwentnie stosowne RWs, także przy „Grade B” i „Grade C”;
- nie wiadomo, dlaczego ocena nie bierze pod uwagę wpływu spełnienia norm nadzorczych dotyczących płynności, zwłaszcza, że jako kryterium jakościowe wskazano zdolność instytucji do wypełnienia swoich zobowiązań (wraz z należnymi odsetkami).

Pytanie 8.

Czy celowe jest uzupełniające wyjaśnienie, że przy klasyfikowaniu do klas/grades należy uwzględnić również minimalne wymogi kapitałowe i buforowe poza minimum bazylejskimi (np. wyższe wymogi filaru 1 zgodnie z art. 458 CRR lub bufor systemowe zgodnie z art. 133), w stosownych przypadkach w jurysdykcji instytucji kontrahenta?

Jeśli założymy racjonalność wymogów stawianych przez regulatora i nadzorcę, musimy uznać, że instytucja, która ich nie spełnia, generuje podwyższone ryzyko, które musi być uwzględnione, gdy klasyfikuje się ją do odpowiedniej klasy/grade. Należy przy tym wskazać na konieczność spełnienia wszystkich wymogów i buforów kapitałowych nałożonych na te instytucje zgodnie z zasadami stosowanymi w ich kraju macierzystym. To właśnie stopień ich spełnienia pozwala uwzględnić specyficzne warunki kraju macierzystego, które mają wpływ na ryzyko ponoszone przez taki podmiot, a tym samym ekspozycję na ryzyko wobec niego. Takie podejście zmniejsza również ryzyko wystąpienia arbitrażu regulacyjnego. Istotne jest również przyjęte w paragrafie 24 Basel III podejście do indywidualnych decyzji nadzorczych (Pillar 2), które wymaga uwzględnienia także wymogów indywidualnych lub obniżenia maksymalnej oceny do „Grade B” – w przypadku braku informacji na ich temat.

Pytanie 11.

Jaka jest opinia na temat rozszerzenia zakresu preferencyjnego traktowania krótkoterminowych ekspozycji międzybankowych na podstawie Basel III z trzech do sześciu miesięcy, w przypadku ekspozycji (wobec instytucji) powstałych w wyniku przepływu towarów przez granice państw? W jakim stopniu zmiana definicji zmieniłaby liczbę ekspozycji korzystających z preferencyjnego traktowania?

Propozycja ta zasługuje na uwagę. Czas potrzebny na zamknięcie rozliczeń handlowych wydłuża się i uwzględnienie tego faktu poprzez zastosowanie preferencyjnego traktowania rozliczeń międzybankowych związanych z transgranicznym ruchem towarów przez okres wydłużony do sześciu miesięcy wydaje się celowe, choć dalsze wydłużanie tego okresu byłoby zbyt daleko idące.

Zdaniem ekspertów, zdecydowaną większość tych ekspozycji stanowią ekspozycje z pierwotnym terminem zapadalności powyżej 6 miesięcy. Rozszerzenie zakresu pre-

ferencyjnego traktowania tych ekspozycji z trzech do sześciu miesięcy, spowoduje marginalne zwiększenie liczby ekspozycji podlegających preferencyjnemu traktowaniu, choć nie można wykluczyć, że w niektórych instytucjach zmiana ta będzie istotna.

Ponadto, wydłużenie okresu preferencyjnego traktowania krótkoterminowych ekspozycji międzybankowych do 6 miesięcy powinno sprzyjać procesowi odbudowy współpracy pomiędzy bankami i przywracaniu zaufania między nimi.

Pytanie 15.

Jakie inne aspekty, o ile w ogóle, należy wziąć pod uwagę w kontekście zmiany standardowego traktowania ekspozycji korporacyjnych?

W przypadku ekspozycji wobec MSP/SME posługiwanie się wskaźnikami bezwzględными (np. wartość obrotu, liczba zatrudnionych) i – w konsekwencji – przypisywanie wagi ryzyka ekspozycji, może być niewłaściwe, gdyż nie uwzględnia np. charakterystyki kraju, wielkości i struktury gospodarki według różnych kryteriów. Dla przykładu, ekspozycjom wobec SME nie przekraczającym 2,5 miliona euro przypisuje się wagę ryzyka pomniejszoną o 23,81%. Parametr ten odpowiada zwolnieniu tych ekspozycji z bufora naprawczego. Jednak, o ile przedsiębiorstwo w gospodarce Niemiec byłoby małe, to z zachowaniem proporcji, w Polsce średnie, a w mniejszym kraju – jak Łotwa czy Estonia – relatywnie duże w skali jego gospodarki. Dlatego nie wydaje się właściwe, by podejście do ekspozycji wobec SME powinno zależeć jedynie od bezwzględnej wartości danej ekspozycji. Dlatego bezwzględne wartości parametrów ani nie odzwierciedlają właściwie specyfiki kredytowanych przedsiębiorstw, ani związanego z nimi ryzyka kredytowego. Dlatego pożądane jest, aby przyjęte rozwiązanie zawierało wystandaryzowane parametry w relacji do właściwej wartości syntetycznej (np. do PKB).

Uzależnienie przypisania preferencyjnej wagi ryzyka na poziomie 65% dla ekspozycji wobec kontrahentów określanych jako *investment grade* powinno być zweryfikowane z uwzględnieniem różnorodności rynków finansowych w krajach członkowskich UE. W Polsce ze względów obiektywnych mamy znacznie mniej podmiotów posiadających rating uznanych agencji – jak również podmiotów notowanych na giełdzie – w porównaniu do krajów Europy Zachodniej. Dlatego uzależnienie kwalifikowania kontrahenta do *investment grade* jedynie od posiadanego ratingu lub notowania na giełdzie, może zawyżać wagę ryzyka dla podmiotów działających w Polsce.

Pytanie 26.

Czy uprawnienia dyskrecjonalne dotyczące „krajowych programów legislacyjnych” przewidziane w standardach BASEL III powinny zostać wdrożone w UE?

Rozwiązanie powinno być implementowane w Unii Europejskiej.

Pytanie 27.

Czy konieczne są dodatkowe zabezpieczenia w celu zagwarantowania, że preferencyjne RW obejmą tylko ekspozycje w ramach programów ustawowych, które skutecznie zmniejszą ryzyko? Na przykład, czy preferencyjne RW dla ekspozycji podlegających krajowym programom ustawodawczym powinny być uzależnione od przedstawienia dowodów na ich mniejsze ryzyko.

Dodatkowe zabezpieczenie jest potrzebne. Definicja *national legislative programme* nie daje gwarancji, że dany program będzie efektywnie ograniczał ryzyko ekspozycji. W tych warunkach zmniejszenie wagi ryzyka dla takiego programu – w odróżnieniu od innych ekspozycji nie objętych takim programem – nie byłoby zasadne.

Pytanie 28.

Jak należy zdefiniować *national legislative programmes* (krajowe programy legislacyjne) w kontekście Unii Europejskiej? W szczególności, czy konieczne są ulepszenia lub wyjaśnienia dotyczące aktualnej definicji, a jeśli tak, jakie jest tego uzasadnienie ostrożnościowe?

Istotą *national legislative programme* jest skuteczne ograniczenie ryzyka ekspozycji. Aktualnie trudno by było sformułować uniwersalną definicję, która byłaby równie skuteczna w każdym kraju członkowskim. Można np. wprowadzić obowiązek przesyłania narodowych definicji do EBA, która – w razie potrzeby – zgłaszałaby do nich uwagi, a następnie, po wprowadzeniu korekt, akceptowała je i publikowała na swojej stronie internetowej. Byłoby to podejście analogiczne do stosowanego w przypadku instrumentów kapitałowych.

Pytanie 29.

Jakie są wady i zalety wprowadzenia podkategorii aktywów podmiotów zajmujących się regulacyjnymi ekspozycjami detalicznymi oraz sprecyzowaniem sposobu traktowania innych ekspozycji detalicznych. W szczególności, w jaki sposób podejście przedstawione w standardach BASEL III różni się od przedstawionego podejścia pod względem wrażliwości na ryzyko, wpływu na aktywa ważone ryzykiem i obciążenia operacyjne?

Proponowane podejście dzieli ekspozycje detaliczne na trzy kategorie zróżnicowane pod względem ryzyka, i przypisania im trzech różnych wag ryzyka. Niższa waga ryzyka dla ekspozycji wobec partnera transakcji rozliczającego ją w krótkim okresie, a podwyższona dla pozostałych transakcji, jest zasadna. Zresztą można spodziewać się, że tych drugich nie będzie wiele. Efektem proponowanej zmiany powinno być lepsze dopasowanie wymogów kapitałowych do ryzyka poszczególnych kategorii ekspozycji, z korzyścią dla banków.

Pytanie 34.

Jakie są względne koszty i korzyści podejścia LS (*loan splitting*) oraz podejścia WL (*whole loan*) wynikające z finalnej wersji standardów BASEL III? W szczególności, w jaki sposób oba podejścia można porównać pod względem wrażliwości na ryzyko, wpływu na RWA i obciążenia operacyjnego?

Oba podejścia pozwalają na podział portfela na klasy ryzyka, choć według różnych kryteriów. Oba podejścia są też dość proste do wdrożenia. Różnica wymogów kapitałowych wynikających z podejścia WL i LS zmienia się w funkcji LtV (*loan to value*), ale nie jest zbyt duża. Niemniej jednak podejście WL, które uzależnia wagę ryzyka danej ekspozycji od poziomu LtV dla tej ekspozycji, jest podejściem bardziej wrażliwym na ryzyko i metodologicznie poprawniejszym. Jeśli ekspozycja jest zabezpieczona w większym stopniu na nieruchomości, wówczas uzasadnione jest przypisanie niższej wagi ryzyka dla całej ekspozycji. Wdrożenie tego podejścia nie powinno wiązać się z istotnymi ograniczeniami operacyjnymi po stronie banków (wskaźnik LtV jest monitorowany), będzie jednak wymagać zmian w systemach informatycznych.

Nie wydaje się, by swoboda wyboru metody przez banki była właściwym rozwiązaniem. Pomimo podobieństwa, metody te różnią się. Mogłoby to prowadzić do arbitrażu regulacyjnego oraz utrudnić porównywalność wyników pomiędzy różnymi bankami. Nie można zatem pozwolić na pozostawienie wyboru metody poszczególnym bankom, a uzależnić taki wybór od decyzji krajowego regulatora. Zważywszy jednak na trend rozwijania transgranicznej bankowości hipotecznej, nie należy wprowadzać rozwiązania, które prowadziłyby do arbitrażu regulacyjnego pomiędzy krajowymi jurysdykcjami. Pojawiłoby się natychmiast pytanie: jeśli bank pochodzi z kraju, który stosuje jedno podejście, a udziela kredytu w innym, w którym obowiązuje drugie podejście, to które z nich powinien zastosować w kraju goszczącym?

Pytanie 35.

Czy konieczne są uściślenia lub wyjaśnienia dotyczące wyboru preferowanego podejścia LS lub WL? Jeśli tak, jakie byłyby ich uzasadnienie ostrożnościowe?

Podejście LS jest bardzo atrakcyjne od strony zarządzania ryzykiem. Przyjmuje się w nim, że wyłącznie kredyt do kwoty stanowiącej 55% wartości nieruchomości jest kredytem zabezpieczonym hipoteką, gdzie zastosowanie ma waga ryzyka 20%, a nadwyżka jest kredytem niezabezpieczonym z wagą ryzyka właściwą dla kredytobiorcy (zwykle 100%). Z kolei przy podejściu WL waga ryzyka rośnie stopniowo wraz ze wzrostem wartości LtV. Pomimo tego, że końcowe wartości wymogów kapitałowych mogą być zbliżone w obu metodach, to podejście LS może być odbierane zarówno przez bankowców, jak i klientów jako metoda, która znacznie mocniej:

- preferuje kredyty mieszkaniowe z dużym wkładem własnym,
- zniechęca do zaciągania kredytu w maksymalnej wysokości wynikającej z oszacowania zdolności kredytowej,
- zniechęca do zaciągania kredytów na inne cele pod pozorem kredytu na cele mieszkaniowe.

Z ostrożnościowego punktu widzenia podejście WL jest znacznie bezpieczniejsze niż podejście LS. W podejściu WL ekspozycja składa się z dwóch części o różnych ekspozycjach na ryzyko (co potwierdzają różne wagi ryzyka), ale stanowią one jedną ekspozycję. Gdyby klient przestał spłacać taki kredyt, na nic nie zdałby się formalny podział. Klient nie spłacałby (w odpowiednich proporcjach) ani części zabezpieczonej o niskiej wadze ryzyka, ani części niezabezpieczonej o wysokiej wadze ryzyka. Zatem w ostatecznym wymiarze podział ten nie ma praktycznie znaczenia. Niemniej jednak podejście WL jest o wiele bardziej przejrzyste, a w dodatku, powinno być również prostsze, uwzględniając bankowe systemy IT.

Pytanie 36.

Co z perspektywy ryzyka uzasadniłoby wdrożenie podejść LS i WL równoległe? Jeżeli oba podejścia miałyby zostać wdrożone, a ich stosowanie zależałoby od wyboru banku, w jaki sposób zapewniono by porównywalność między instytucjami i, jak można by uniknąć arbitrażu regulacyjnego, a także nadmiernej złożoności procesów?

Dopuszczenie obu podejść byłoby nieracjonalne. Po pierwsze, podejście LS wiąże się z mniejszym obciążeniem kapitałowym. Można zatem założyć, że banki i tak wybierałyby to podejście, co nie stwarzałoby warunków do arbitrażu. Gdyby jednak wprowadzić wymóg udzielania określonego odsetka kredytów w formule WL, kredyty te byłyby droższe, choćby ze względu na wyższe wymogi kapitałowe. Tym samym byłyby mniej atrakcyjne dla klientów. Dlatego dopuszczenie obu rozwiązań wydaje się rozwiązaniem pozornym, które wskazywałoby, że w ofercie banków znajdują się również kredyty zgodne ze standardem bazylejskim, tyle tylko, że klienci nie byłiby nimi zainteresowani.

Pytanie 37.

Czy ocena warunku „silnej dodatniej korelacji” (*strong positive correlation*) na podstawie portfela jest bardziej odpowiednia niż ocena oparta na indywidualnej ekspozycji na *real estate* (RE), a jeśli tak, to dlaczego?

Nieruchomości generujące dochód (Income Producing Real Estate – IPRE) stanowią szczególny rodzaj ekspozycji. Środki przeznaczone na spłatę zadłużenia są generowane przez same nieruchomości, a nie zarabiane przez właścicieli. To, czy kredytowana nieruchomość będzie w stanie generować niezbędny dochód, zależy od sytuacji na rynku, od jakości nieruchomości, jej położenia, mody, itp. O ile sytuacja na rynku najmu jest taka sama dla dużej grupy nieruchomości – co pozwala stosować podejście portfelowe – to parametry nieruchomości, podejście właściciela do wynajmu i wiele innych indywidualnych czynników, mogą się zmieniać w zależności od nieruchomości. To zaś utrudniałoby, o ile nie wykluczało kompletnie, podejście portfelowe. Wszystko to sprawia, że IPRE jest produktem o wyższym ryzyku, które mogłaby zniwelować jedynie odpowiednio dobra sytuacja finansowa kredytobiorcy.

Pytanie 38.

Gdyby wprowadzono ocenę opartą na portfelu, czy powinno to być jedyne podejście stosowane w UE, czy też powinno być alternatywnym podejściem dopuszczanym według uznania krajowego nadzorcy w poszczególnych przypadkach?

IPRE stanowią segment rynku kredytów hipotecznych obciążony większym ryzykiem. Dodatkowo, odpowiedź na pytanie 37 wskazuje, że podejście portfelowe nie powinno być w tym przypadku stosowane. Z drugiej strony, podejście portfelowe jest bardziej atrakcyjne dla banków, ponieważ nie wymaga indywidualnych analiz i jest mniej kosztowne. Z tego powodu, gdyby dopuszczono alternatywne stosowanie obu metod, to banki i tak zabiegałyby o podejście portfelowe. Trudno natomiast określić kryteria, jakimi miałyby się kierować nadzorcy udzielający zgody aplikującemu bankowi. Być może dałoby się określić parametry charakteryzujące ekspozycje IPRE, w przypadku których możliwe jest stosowanie podejścia portfelowego, ale to wymagałoby dwóch metodologii i mogło w efekcie prowadzić do wyższych kosztów.

Pytanie 39.

Jakie są wady i zalety preferencyjnego traktowania niektórych nieruchomości w budowie zgodnie z normami BASEL III?

Preferencyjne podejście do traktowania nieruchomości w budowie jako zabezpieczenia kredytów finansujących ich budowę jest uzasadnione. Jednak bardzo ważny jest tu warunek, aby nieruchomość była zamieszkiwana przez kredytobiorcę. Doświadczenie potwierdza, że problemy ze spłatą zaczynają się pojawiać dopiero w kilka lat po zakończeniu budowy i zasiedleniu obiektu, a więc wtedy, gdy mamy do czynienia z sytuacją analogiczną do zakupu gotowego mieszkania, a transakcja finansowana jest kredytem. Dlatego preferencyjne traktowanie byłoby w tym przypadku uzasadnione

Pytanie 40.

Czy przedział od jednego do czterech mieszkań w budynku jest odpowiedni, a jeśli nie, jaką inną wartość graniczną należy uznać za odpowiednią?

Jak się wydaje, ograniczenie preferencyjnego traktowania dla budynków do czterech samodzielnych mieszkań ma na celu niedopuszczenie do budowania w ten sposób większej liczby mieszkań na wynajem za kredyt obciążony niższym narzutem kapitałowym. Ustalenie granicy na poziomie czterech mieszkań pozwala zaspokoić oczekiwania nawet dużej rodziny. Z drugiej jednak strony nie jest to taka liczba mieszkań, by można było mówić o jakiegokolwiek działalności gospodarczej. Trzeba też dodać, że osoba (osoby) zaciągająca kredyt musi mieć zdolność kredytową, która pozwala spłacać zaciągnięty kredyt z własnych środków, a nie generowanych przez wynajęte nieruchomości, jak ma to miejsce w przypadku IPRE.

Pytanie 41.

Jakie są wady i zalety kryteriów wyceny przewidzianych w standardach BASEL III? W szczególności, jak to podejście wypada na tle obecnych podejść wynikających z CRR, tj. MV (*mortgage value*) i MLV (*mortgage lending value*) pod względem prostoty, porównywalności, wrażliwości na ryzyko, wpływu na aktywa ważone ryzykiem i obciążenia operacyjne?

CRR dopuszcza dwie wyceny: MV, która jest aktualną wyceną rynkową, oraz MLV, o której wiadomo, że jest to bardziej ostrożna wycena stosowana w niektórych krajach, między innymi w Polsce. MLV w praktyce odpowiada podejściu Basel III. Procedura MLV jest bardziej złożona niż procedura MV, choć uwzględniając wymagania dotyczące wyznaczania MV oraz weryfikacji MV przez bank, można przyjąć, że nakład i złożoność pracy dla obu podejść są podobne.

Pytanie 42.

Czy konieczne są dodatkowe specyfikacje wyjaśniające, w jaki sposób stosowane obecnie metody MV lub MLV powinny zostać zmodyfikowane, aby spełniły kryteriów wyceny przewidzianych w standardach BASEL III? Czy konieczne są dodatkowe wyjaśnienia, aby zapewnić spójne stosowanie kryteriów wyceny w całej Unii?

Metoda MLV, stosowana w Polsce przez banki hipoteczne, sprowadza się do uwzględnienia w wycenie cyklu zmian cen nieruchomości. Projekcje zmian opracowuje się na podstawie danych historycznych. Za punkt wyjścia przyjmuje się MV i koryguje ją w zależności od fazy cyklu zmiany cen, w którym wyznaczona została MV. Celem tego zabiegu jest zmniejszenie MV do poziomu, jaki wartość ta miałaby w najniższym punkcie cyklu. Dzięki temu MLV będzie zwykle niższa niż MV, ale nie będzie wyższa.

Dokładne określenie w projektowanych przepisach zasad wyceny nieruchomości stanowiących zabezpieczenie jest niezbędne. Odpowiednia jakość przepisów w tym zakresie jest konieczna w celu zachowania odpowiedniego poziomu spójności pomiędzy krajami członkowskimi.

Pytanie 43.

Jakie inne działania można podjąć, aby zapewnić trwałość wartości zabezpieczenia w nieruchomości odnawialnej przez cały okres kredytowania?

W polskim podejściu stosowane są bufory bezpieczeństwa, dodatkowo obniżające MLV w stosunku do MV. Oczywiście, nie ma przeszkód, by w razie istotnych zmian na rynku nieruchomości, nie tylko obniżki cen, ale i ich wzrostu, ponownie wyznaczyć MLV.

Pytania 45–47

45. Jakie wady i zalety ma ograniczanie wartości nieruchomości w momencie udzielenia pożyczki? W szczególności, jak podejście przedstawione w ostatecznej wersji standardów BASEL III wypada na tle obecnego podejścia wynikającego z CRR pod względem możliwych skutków cykliczności dla RW, wrażliwości na ryzyko, wpływu na RWA (*Risk-weighted assets*) i obciążenia operacyjnego?

46. Jakie inne środki lub zabezpieczenia można zastosować w celu zapobieżenia możliwym cyklicznym skutkom ponownej wyceny nieruchomości?

47. Jakie inne aspekty należy wziąć pod uwagę w kontekście zmiany wymogu ponownej wyceny nieruchomości jako zabezpieczenia?

Odpowiedzi na te pytania w znacznym stopniu nawiązują do odpowiedzi na pytania 42 i 43. Należy jednak zwrócić uwagę na następujące kwestie. Jeśli wycena nieruchomości nastąpiła w szczytowym momencie cyklu, to w każdym innym momencie cyklu ta wycena będzie niższa. To dowodzi, że przyjmowanie ograniczenia wartości nieruchomości w chwili udzielenia kredytu nie jest racjonalne z punktu widzenia zabezpieczenia kredytu. Lepszym rozwiązaniem jest posługiwanie się MLV.

Artykuł 208 CRR wymaga monitorowania zmian, a w razie potrzeby uaktualnienia wyceny nieruchomości. Wskazane wyżej podejście uwzględniające cykliczną zmianę wartości nieruchomości pozwala uniknąć większości problemów. Monitorowanie polegałoby wtedy na sprawdzaniu, czy w fazie spadku wartość nieruchomości nie obniży się poniżej oszacowanego MLV. Dopiero, gdyby z monitoringu wynikało, że tak się może stać, konieczna byłaby ponowna wycena.

Oprócz cyklicznych zmian cen nieruchomości możliwe są trwałe tendencje, które powinny być brane pod uwagę. Taką zmianą może być trwały wzrost cen. Dlatego górne ograniczanie wartości nieruchomości kwotą określoną w momencie udzielenia kredytu wiąże się z dużym ryzykiem niedoszacowania wartości zabezpieczenia. Kredyty hipoteczne są standardowo udzielane na długi okres, w którym wyceny nieruchomości mogą ulegać wzrostowi o trwałym charakterze. W takiej sytuacji brak możliwości przeszacowania wartości zabezpieczenia ogranicza wrażliwość stosowanego modelu na faktycznie ponoszone ryzyko i może niesłusznie ograniczać możliwości finansowania gospodarki.

Monitorowanie powinno, w jak największym stopniu, wykorzystywać metody statystyczne. Dlatego wskazane byłyby dwa uzupełnienia w nowej wersji CRR. Po pierwsze, w niektórych krajach rzeczoznawcy majątkowi mają bardzo duże uprawnienia, które wykorzystują, aby każda czynność dotycząca wyceny czy weryfikacji wartości mogła być wykonywana wyłącznie przez licencjonowanego rzeczoznawcę, co w praktyce wyklucza posługiwanie się metodami statystycznymi. Dlatego tekst obecnego art. 208 powinien wymagać stosowania metod statystycznych, a nie jedynie dopuszczać takie rozwiązanie.

Punktem odniesienia powinien być parametr względny LTV, a nie bezwzględna wartość nieruchomości. W miarę zmniejszania się ekspozycji, zmienność LTV spowodowana ewentualnym spadkiem MLV byłaby coraz mniejsza.

Pytanie 48.

Jakie są wady i zalety zastąpienia dotychczasowego traktowania „finansowania nieruchomości spekulacyjnych” ekspozycjami na ADC (*land acquisition development and construction*) zgodnie ze standardami BASEL III?

Podejście Basel III jest zawężające w stosunku do obecnego podejścia CRR. CRR słusznie traktuje wszystkie spekulacyjne transakcje nieruchomościami w jednolity sposób. Kupno gotowych nieruchomości w celu ich dalszej odsprzedaży jest zawsze obarczone ryzykiem pozostania z niechcianą nieruchomością, jeśli kontrahent wycofa się niespodziewanie. Ryzyko takie nie wystąpiłoby jedynie w przypadku zawarcia oddzielnego kontraktu, który dawałby gwarancje kupna nieruchomości przez kontrahenta. Jednak taka operacja miałaby raczej charakter techniczny i nie powinna być tu rozważana.

Pytanie 49.

Czy konieczne są dalsze udoskonalenia lub wyjaśnienia dotyczące zakresu lub definicji ekspozycji na ADC, a jeśli tak, to jakie? Jakie byłoby ich uzasadnienie ostrożnościowe?

Dalsze udoskonalenia lub wyjaśnienia dotyczące zakresu definicji ekspozycji na ADC nie wydają się niezbędne. Definicja w CRR jest wystarczająca.

Pytanie 50.

Czy w odniesieniu do warunku zastosowania preferencyjnej wagi ryzyka 100% do niektórych ekspozycji ADC, uważasz, że konieczna jest dalsza specyfikacja, aby zapewnić zharmonizowane stosowanie tego warunku w całej Unii, na przykład poprzez zdefiniowanie lub kwantyfikację któregokolwiek z terminów wymienionych powyżej?

Zgodnie z przypisem nr 52 w dokumencie „Basel III: Finalising post-crisis reforms” krajowe organy nadzoru są zobowiązane do wydania wytycznych w tym temacie, które będą stosowane w danych jurysdykcjach. Z drugiej strony rynki poszczególnych krajów członkowskich mają nadal lokalny charakter, przez co zdecydowanie różnią się od siebie. Dalsze uszczegółowienie mające na celu harmonizację w całej Unii Europejskiej warunków stosowania preferencyjnej wagi ryzyka dla ekspozycji ADC byłoby więc potrzebne. Niejednoznaczność pojęć *significant portion of total contracts*, *substantial equity at risk* and *substantial cash deposits* stwarza pole do nadużyć i spekulacji, a pozostawienie kwestii definicyjnych krajowym organom regulacyjnym może zwiększyć ryzyko arbitrażu regulacyjnego.

Pytanie 51.

Jakie są wady i zalety wprowadzenia mnożnika RW?

Walutowe kredyty hipoteczne dla osób fizycznych, czyli dla nieprofesjonalistów, którzy nie są w stanie zabezpieczyć się przed ryzykiem walutowym, są produktem zagrażającym bezpieczeństwu kredytobiorców, jak i stabilności banków, a w szczególnych sytuacjach krajowego systemu finansowego. Historia kryzysu w Szwecji i we Włoszech z lat 90. dobitnie pokazuje, jak wielkie mogą być jego skutki – zasięg i skala strat.

Sprawę kredytów walutowych należy rozpatrywać w dwóch kategoriach: kredytów nowych (*flow*) oraz już udzielonych (*stock*). O ile ta pierwsza kategoria obecnie zanikła i tylko sporadycznie występuje w krajach członkowskich, o tyle druga jest wciąż obecna i będzie spłacana nawet przez następne 15 lat. W tym czasie mogą wystąpić bardzo duże i niekorzystne zmiany kursów walutowych, przed którymi kredytobiorcy nie są zabezpieczeni. Zmiany stopy procentowej waluty kredytu mogą być również niekorzystne, a w dodatku utrudniać krajowym władzom monetarnym prowadzenie własnej polityki monetarnej.

Dotychczasowe doświadczenia dostarczyły wielu argumentów, by nie dopuszczać do powrotu kredytów walutowych. Przyszłe mogące się zmaterializować ryzyko walutowe obligowałoby do likwidacji istniejącego portfela. Istotną pomocą jest Rekomendacja 1/2011 ESRB. Gdyby jednak stopy procentowe zaczęły rosnąć, gdyby ponownie pojawił się duży dysparytet stóp procentowych, apetyt banków na powrót kredytów walutowych mógłby znowu ożyć. Dlatego potrzebne są działania regulacyjne i nadzorcze, które zabezpieczyłyby system bankowy i jego klientów przed kredytami walutowymi. Niewątpliwie zastosowanie mnożnika dla RW byłoby pożądanym działaniem, ponieważ znacznie zwiększałoby koszt kapitałowy tych kredytów. Miałoby dwojakie działanie: po pierwsze wpływałoby na obecny portfel kredytów walutowych i zwiększało prawdopodobieństwo powrotu do waluty krajowej, a po drugie – bardziej prawdopodobne – zniechęcało do sprzedawania nowych kredytów walutowych.

Wydaje się, że podwyższona waga ryzyka powinna być zastosowana również w innych sytuacjach, w których klientowi oferowany jest produkt obciążony istotnym ryzykiem rynkowym mającym wpływ na zdolność klienta do spłaty zadłużenia.

Pytania 52 i 53

52. Jakie inne środki można podjąć, aby zaradzić ryzyku związanemu z niedopasowaniem walut? Czy ograniczenie tego środka do ekspozycji dotyczących nieruchomości mieszkalnych i handlowych do osób fizycznych byłoby odpowiednie, aby przeciwdziałać takim zagrożeniom w UE?

53. Jakie inne aspekty należy rozważyć w kontekście przeglądu traktowania ekspozycji z niedopasowaniem walutowym w ramach SA-CR (Standardised Approach to Credit Risk)?

Można wskazać wiele instrumentów, które mogłyby służyć ograniczeniu ryzyka związanego z kredytowaniem walutowym, a nawet pełnej jego likwidacji.

W przypadku portfela udzielonych już kredytów walutowych należałoby oprócz restrykcji kapitałowych wprowadzić obowiązek przeprowadzania stress testów, które przewidywałyby deprecjację waluty krajowej o 30% oraz wzrost stóp procentowych o 300 bp ponad poziom stóp krajowych. W stosunku do pojedynczych kredytobiorców walutowych należałoby wprowadzić wymóg corocznego informowania banku o wysokości dochodów i szacowania na tej podstawie jego aktualnej zdolności kredytowej. Byłby to dodatkowy czynnik opisujący ryzyko portfela kredytów walutowych. Wyniki obu testów powinny być uwzględniane w corocznej ocenie SREP (Supervisory Review and Evaluation Process)⁴.

Władze nadzorcze powinny uwzględniać zarządzanie segmentem kredytów walutowych (już udzielonych i nowo udzielanych) przy ocenie władz banku, tzn. czy są one w stanie skutecznie i bezpiecznie zarządzać bankiem (*fit and proper test*). Kredyty walutowe mogą być finansowo korzystne dla banku i dlatego akcjonariusze banku mogą wywierać nacisk na jego władze, by nie ograniczały tego segmentu działalności. Taka sama ocena (*fit and proper test*) powinna zatem dotyczyć głównych akcjonariuszy banku. Działania te miałyby na celu urealnienie oceny ryzyka walutowego w portfelu kredytów już udzielonych. Ubocznym skutkiem mogłoby być zachęcanie banków, by wraz z kredytobiorcami dążyły do zmiany waluty kredytu na krajową.

Pytanie 62.

Jakie wady i zalety są związane z ograniczeniem zakresu modelowania wewnętrznego? W szczególności, w jaki sposób reforma wpłynie na solidność i poziomy aktywów ważonych ryzykiem dla portfeli, których dotyczy problem?

Stosowanie modeli wewnętrznych zawsze stwarza możliwość do obniżenia wymogów kapitałowych i podwyższenia wskaźników rentowności. W konsekwencji wskaźniki rentowności podmiotów stosujących modele wewnętrzne i modele nadzorcze mogą być nieporównywalne. Wprowadzenie nowych zasad z pewnością zapewni lepszą ogólną porównywalność wyników publikowanych przez instytucje kredytowe, ale ograniczenie zakresu stosowania *internal modeling* może sprawić, że instytucje kredytowe charakteryzujące się prostszymi modelami biznesowymi mogą stać się bardziej konkurencyjne, a instytucje o bardziej „wyrafinowanym” portfolio będą musiały się przeprofilować lub skorygować wspomniane modele.

Niewielka skala takich transakcji, a nade wszystko niewielka skala niewywiązania się z zobowiązań w tej grupie powoduje trudności w rzetelnym modelowaniu ryzyka. Ryzyko modelu jest w tym przypadku na tyle duże, że zasadne jest ograniczenie możliwości stosowania AIRBA. Nadzorca ma większe możliwości modelowania (kalibracji modelu), dzięki dostępowi do znacznie szerszej bazy danych, toteż przyjęcie metody podstawowej opartej na ratingach wewnętrznych (Foundation Internal

⁴ Będącym polskim odpowiednikiem metodyki BION (badania i oceny nadzorczej).

Ratings Based Approach – FIRBA) lub SCRA będzie podejściem bardziej ostrożnym (w przypadku FIRBA istotnie obniży ryzyko modelu).

Co do zasady należy zgodzić się z ograniczeniem stosowania metody wewnętrznych ratingów do portfeli o znacznej liczebności, gdzie rzetelne oszacowanie parametrów ryzyka jest możliwe. Wydaje się, że takie arbitralne ograniczenie w postaci progno bezwzględnej jest co prawda jednoznaczne, ale i tak w warunkach poszczególnych, mniejszych gospodarek lub mniejszych banków nie ma znaczenia i nadzorca w ramach indywidualnej oceny wniosku IRB będzie, lub przynajmniej powinien, badać adekwatność danych portfeli do bycia włączonymi w zakres stosowanie metody A-IRB (Advanced – Internal Rating Based Approach).

Stosowane modele *low default* są z definicji obarczone znaczącym ryzykiem niepoprawnych estymacji poziomu ryzyka. Nowe rozwiązanie ogranicza stosowanie modeli LGD (*loss given default*) i EAD (*exposure at default*) do tego typu portfeli. W związku z tym zostaje ujednocnione podejście do LGD i EAD na poziomie wszystkich krajów UE.

Modele LGD i EAD zostaną więc wyłączone z kalkulacji wymogów kapitałowych, ale nie oznacza to rezygnacji z ich stosowania do innych celów, jak: kapitał ekonomiczny, realizacja polityki cenowej.

Pytanie 87.

Opinia na temat traktowania ekspozycji na dług państwowy zaproponowany w skonsolidowanych ramach BCBS, o których mowa powyżej. W jaki sposób zwolnienie z usunięcia IRBA i z dolnej granicy wkładu (*input floors*) z jednej strony, i wdrożenie pozostałych reform IRBA z drugiej strony, wpłynęłoby na solidność i poziomy aktywów ważonych ryzykiem w stosunku do długu państwowego traktowanego zgodnie z IRBA?

Z uwagi na trudności w modelowaniu ryzyka związanego z ekspozycjami skarbowymi (w szczególności spowodowane rzadkimi zdarzeniami *default*), ryzyko modelu jest bardzo wysokie, toteż zasadne jest przyjęcie dość konserwatywnego podejścia (co najmniej pozostawienia *input floor*). Ponadto przyjęcie bardzo niskich wag ryzyka konsekwentnie zachęca banki do utrzymywania w portfelach obligacji skarbowych. W kontekście problemu określonego mianem diabelskiej pętli (*diabolic loop between the credit risk of sovereigns and that of banks*) nie warto dawać bankom większych zachęt do utrzymywania wyższych ekspozycji na dług państwowy.

Pytanie 88.

Jakie są wady i zalety proponowanego podejścia PSE (*public sector entities*) i podejścia RGLA (*regional governments and local authorities*), wynikających ze zmian mających zastosowanie do ekspozycji wobec rządów centralnych i ekspozycji wobec instytucji w porównaniu do obecnych ram?

Podejścia PSE i RGLA wynikające ze zmian mających zastosowanie do ekspozycji wobec rządów centralnych i ekspozycji wobec instytucji nie jest dobrym rozwiązaniem. Po pierwsze, na skutek dopuszczenia dwójakiego rodzaju podejścia do PSA i RGLA, RWA tej samej ekspozycji może być inne, co prowadziłoby do arbitrażu. Po drugie, doświadczenie ostatniego dziesięciolecia pokazuje, że ekspozycje wobec władz lokalnych mogą być obciążone zdecydowanie większym ryzykiem niż ekspozycje wobec rządów centralnych.

Pytanie 106.

Czy konieczne są dalsze udoskonalenia lub wyjaśnienia w tym kontekście, aby zapewnić spójność w całej Unii?

W przypadku niepełnego zabezpieczenia gwarancją pokrywającą wartość ekspozycji niezbędne byłoby doprecyzowanie, jak wyliczać kwoty oczekiwanych strat i jaką kwotę odpisu używać na potrzeby wyliczenia IRB *shortfall* (*EL – SCRA*).

Pytanie 115.

Jako alternatywa dla wdrożenia minimalnych limitów redukcji wartości w transakcjach finansowanych z użyciem papierów wartościowych, objętych normami ostrożnościowymi przewidzianymi w standardach BASEL III, mogłyby zostać wdrożone odpowiednie pułapy w drodze regulacji rynku. Jak można porównać dwie alternatywne opcje pod względem osiągnięcia celów ostrożnościowych? Czy jedna z dwóch opcji wpłynie bardziej znacząco na rynek transakcji finansowanych z użyciem papierów wartościowych?

Przyjęcie minimalnych redukcji wartości – jak każda arbitralna metoda – pomija rolę jakościowych elementów oceny. Wydaje się, że w tym przypadku propozycja Financial Stability Board (FSB) odnosząca się do SFTs (*securities financing transactions*) jest bardziej rynkowo racjonalna i służyć będzie rozwojowi rynku papierów wartościowych.

Pytanie 123.

W jaki sposób korzystanie ze swobody uznania wpłynęłoby na związek pomiędzy zachętami kapitałowymi a zarządzaniem ryzykiem operacyjnym?

Nowe podejście do banków, których BI (Business Indicator) przekracza 1 miliard euro kryje w sobie pewne niebezpieczeństwa. Po pierwsze, od decyzji nadzorczy zależy, czy narzut kapitałowy na pokrycie ryzyka operacyjnego będzie dodatkowo zwiększony na podstawie historii strat, czy też nie. Dla przykładu, dwa podobne do siebie banki znajdujące się w dwóch różnych jurysdykcjach, z których jeden – lepiej zarządzany – będzie miał ILM (Internal Loss Multiplier) > 1, a drugi – w innej jurysdykcji zarządzany gorzej, z większymi stratami z tytułu ryzyka operacyjnego – będzie miał narzut kapitałowy mniejszy, ponieważ jego krajowe władze nadzorcze przyjęły ILM=1.

Po drugie, trudno się zgodzić z założeniem, że jeśli instytucja doświadczała dużych strat w przeszłości, będzie też doświadczała takich strat w przyszłości. To założenie wyklucza takie scenariusze, w których instytucja pracuje nad poprawą swojej sytuacji. A wtedy konstrukcja ILM może działać na banki demobilizująco. Na przykład bank, w którym straty z tytułu ryzyka operacyjnego przez 10 lat systematycznie wzrastały, a po tych latach postanowił podjąć działania mające na celu zmniejszenie tych strat, to w jedenastym roku poprawa, jaka nastąpiła, była niewielka. W efekcie ILM – pomimo dużych wysiłków banku – nie tylko nie zmniejszył się, ale nawet zwiększył. Taka sytuacja może wystąpić w następnych latach. Z perspektywy banku będzie to jednak słabo opłacalny proces, ponieważ zaangażuje znaczne środki w poprawę sytuacji, odnotuje zmniejszenie strat, a narzut kapitałowy będzie wzrastał. Efekt ten będzie silnie demotywiący.

Pytanie 124.

Czy konieczne jest złagodzenie podejścia do zjawiska nagłych spadków (*cliff effect*), które mogą wynikać z wprowadzenia specyficznego ILM dla danej instytucji? Jeśli tak, to jakie środki należy wziąć pod uwagę, jak długo powinny one obowiązywać i jakie byłoby uzasadnienie ostrożnościowe dla ich wdrożenia?

Z treści standardu wynika, że ILM dotyczyć ma całego BIC (Business Indicator Component). W ten sposób, w przypadku banku, w którym BI jest bliski 1 miliarda euro, niewielki jego wzrost spowodowałby znaczący wzrost BIC. Celowe byłoby zharmonizowanie wymogów w taki sposób, by ILM powiększał tylko tę część BIC, dla której $BI \Rightarrow 1$ miliard euro.

Ponadto, nie negując celowości karania za złe zarządzanie ryzykiem operacyjnym, powinno się odpowiednio skalibrować ten element. 10 lat, to bardzo długi okres, w którym w banku mogły zaistnieć kolejne zmiany na najwyższych stanowiskach. W proponowanym rozwiązaniu bank, pomimo starań obecnych władz, będzie ponosił koszty z powodu zaniedbań poprzednich władz. Należałoby przede wszystkim zastanowić się nad celowością uwzględniania strat z tak długiego okresu. Z takich m.in. względów okres 5 lat byłby lepszym rozwiązaniem.

Pytanie 125.

W jaki sposób poziom strat, który jest podwyższony dla niektórych instytucji, może wpłynąć na solidność i wrażliwość na ryzyko norm ryzyka operacyjnego, zmienność ILM, jego porównywalność między różnymi instytucjami oraz zachętę do ostrożnego zarządzania małymi i średnimi stratami?

Minimalny kapitał ryzyka operacyjnego (*operational risk capital* – ORC) zdefiniowany jest przy milczącym założeniu, że ILM nie może być mniejsze niż 1. Wtedy bowiem wyrażenie wyznaczające ORC dla koszyków 2 i 3 staje się tożsame z wyrażeniem dla koszyka 1. Jednakże, jeśli Loss Component (LC) będzie mniejszy niż BIC, ILM zmniejsz-

szy się poniżej jedynki. Dla przykładu, jeśli $LC/BIC = 0,9$, ILC będzie równe $0,97$; jeśli zmaleje do $0,75$, ILM będzie równe $0,92$. Dla $LC = 0$, ILM byłoby równe $0,54$. Jest to jednak przypadek skrajny. Teoretycznie mógłby się on pojawić w dwóch przypadkach: w sytuacji, kiedy bank zredukuje wszystkie straty z tytułu ryzyka operacyjnego do zera, co jest raczej nieprawdopodobne, albo kiedy wszystkie straty będą mniejsze od wartości progowej. Dlatego ustalenie progu na właściwym poziomie jest ważne, zwłaszcza jeśli BIC jest niewiele większe niż 1 miliard euro. Przebieg funkcji wyznaczającej ILM wymagałby szczegółowej analizy. Dla przykładu: w przypadku banku z koszyka 2, BI wynosi 1,1 miliarda, BIC wynosi 135 milionów, co oznacza, że dla średniej rocznych strat w wysokości 9 milionów euro LC/BIC , ILM równa się jeden. Jeśli straty te będą mniejsze, w miarę ich zmniejszania się ILM będzie przyjmował coraz mniejsze wartości. Tymczasem dla nieco mniejszego banku, z koszyka 1, dla którego BI jest nie większe niż 1 miliard euro, ILM będzie zawsze równe 1. W ten sposób wymóg z tytułu ryzyka operacyjnego dla banku z koszyka 2 może być mniejszy niż dla banku mniejszego, zaliczanego do koszyka 1.

Pytanie 126.

Jakie warunki i kryteria należy wprowadzić – przy założeniu zachowania swobody uznania – aby zapewnić równe szanse w stosowaniu przez organy nadzoru?

Należałoby wprowadzić dwa ograniczenia. Po pierwsze, do wyrażenia opisującego ILM należy dodać warunek, że $ILC \geq 1$. Po drugie, podniesienie progów miałoby na celu ograniczanie źródeł ryzyka powodujących najwyższe straty jednostkowe. W sytuacji, gdy łączna strata generowana przez bank jest duża, ale składają się na nią niemal wyłącznie bardzo liczne pozycje o wartości podprogowej, nadzorca powinien zachować dużą ostrożność wyrażając zgodę, by dany bank podniósł limit do 100 000 euro. Taka operacja bowiem w wielu przypadkach, zwłaszcza mniejszych banków, wyłącza część strat z rachunku LC . Dlatego wskazane by było nałożenie dodatkowego warunku, np. aby po podniesieniu limitu, LC nie było mniejsze niż na przykład 80% wszystkich strat.

Możliwe jest też opracowanie przez EBA wytycznych kierowanych do lokalnych nadzorów określających warunki i kryteria jakościowe, zaś wyznaczanie parametrów ilościowych powinno być kalibrowane do warunków lokalnych i akceptowane przez lokalne nadzory. Na przykład w Polsce funkcjonuje baza danych o stratach, w której próg jest na poziomie 5 tysięcy euro.

Wyrażenie zgody przez nadzorcę na stosowanie przez instytucje należące do koszyka 2 i 3 progu 100 000 euro powinno być warunkowane istnieniem jednolitych i precyzyjnych wytycznych, dzięki którym:

- powiązane straty operacyjne są właściwie i w ten sam sposób agregowane przez wszystkie instytucje i właściwie przypisane do lat,
- w każdej z kategorii ryzyka operacyjnego będą się znajdowały reprezentatywne straty operacyjne dla danej instytucji.

Pytanie 128.

W jaki sposób swoboda uznania może wpłynąć na ogólny poziom funduszy własnych z tytułu ryzyka operacyjnego instytucji z grupy 1 i porównywalność w ramach tej grupy?

Jeśli straty w banku są na tyle wysokie, że LC przewyższa BIC, wymóg kapitałowy dla takiego banku będzie wyższy, a czułość metody wzrośnie, ponieważ wymagany kapitał będzie zależał nie tylko od wielkości banku, ale i od wysokości strat. Z kolei, w sytuacji przeciwnej – jeśli BIC jest mniejszy niż LC – ILM będzie mniejszy od 1, zastosowanie przez nadzorcę tej opcji spowoduje zmniejszenie ILM poniżej 1 i obniżenie wymogu kapitałowego.

Pytanie 129.

Jakie warunki i kryteria – przy założeniu zachowania swobody uznania – należy wprowadzić, aby zapewnić równe szanse w stosowaniu przez organy nadzoru?

Intencją autorów nowego podejścia było zwiększenie wymogu kapitałowego dla banków dużych (koszyk 2 i 3), dla których ILM miałyby być nie mniejsze niż dla koszyka 1. Możliwe są jednak takie sytuacje, w których – w zależności od rozkładu i wielkości strat – parametr ILM może zmniejszać wymóg kapitałowy. Dlatego, aby utrzymać spójność podejścia niezależnie od wielkości banku, należy przyjąć jedno z dwóch rozwiązań:

- dla koszyka 1 ILM jest stałe i wynosi 1, a dla koszyka 2 i 3 ILM jest nie mniejsze niż 1, albo
- dla koszyka 1 ILM jest zmienne i zależy od wielkości i rozkładu strat, a wtedy dla koszyka 2 i 3 ILM może przybierać dowolną wartość.

Ponadto, konieczne jest ostrożne ustalanie zasad zaliczania strat do rachunku LC, by obejmowały one zdecydowaną większość strat, nie mniej niż pewną część portfela. Proponowana wartość to minimum 80%.

Pytanie 130.

Czy założenie zachowania swobody uznania może pomóc w płynnym przechodzeniu instytucji z grupy 1 do grupy 2?

Przejęcie z koszyka 1 do 2 i z 2 do 3 jest jakościowo takie samo, wobec czego zastosowanie tej opcji będzie miało pozytywny wpływ na ciągłość przejścia z koszyka 1 do 2.

Pytanie 131.

W jakich okolicznościach uznaniowość decyzji organów nadzorczych co do żądań korzystania z danych dotyczących strat w okresie krótszym niż 5 lat (gdy ILM > 1) byłaby uzasadniona?

Co do zasady nie powinno się akceptować krótszego recordu historii strat, zwłaszcza jeśli podstawą miałyby być decyzja arbitralna. Podstawowy powód, to fakt, że przyjęcie krótszej niż 5 lat historii strat może prowadzić do zniekształcenia wyników ze względu na ograniczoną reprezentatywność próby. Gdyby, jako podstawowy, miał być utrzymany dziesięcioletni okres strat, skrócenie jego danych do 5 lat byłoby uzasadnione w przypadku, gdy:

- działalność zaniechana była przyczyną znaczących strat w okresie powyżej 5 lat,
- w przypadku fuzji, kiedy historyczne straty połączonych podmiotów nie są relewantne do obecnego profilu działalności,
- ograniczenie skali działalności (np. w wyniku decyzji finansowych, zmian regulacyjnych lub systemowego pogorszenia sytuacji makroekonomicznej kraju, kiedy ponoszone historyczne straty nie są adekwatne do osiągniętych wyników w warunkach bieżących),
- znaczących zmian kursów EUR, które istotnie wpływają na poziom historycznych strat uwzględnianych w obliczeniach ILM,
- instytucja będzie uwzględniała dane z 5 lat, dobrej jakości i co rok będzie powiększała okres o kolejny rok danych aż do osiągnięcia 10 lat,
- instytucja ma wdrożone procedury walidacji, które działają poprawnie i skutecznie,
- instytucja poddaje swoje procesy i systemy oceny ryzyka regularnym przeglądom przeprowadzanym przez audytorów wewnętrznych lub zewnętrznych.

Niemniej jednak zdarzają się wyjątkowe sytuacje, w których pojawia się dylemat: czy rzeczywiste ryzyko operacyjne jest lepiej odzwierciedlane przez odpowiednio długie szeregi czasowe danych, ale odnoszące się do innej – niż obecna – sytuacji, czy może szeregi krótsze niż pięć lat, ale odzwierciedlające typowość lub trendy zmian. W takich przypadkach nadzór powinien mieć możliwość przejściowego skrócenia okresu historii strat, z uwagi na możliwość lepszego odzwierciedlenia aktualnego poziomu ryzyka operacyjnego w danej instytucji. Dla przykładu:

- instytucja po wydzieleniu zorganizowanej części działalności (*demerger*) – uwzględnianie danych dla aktywów, które zostały wydzielone, spowoduje zniekształcenie obrazu ryzyka operacyjnego instytucji powstałej po wydzieleniu i często zmianie profilu działalności (np. z banku uniwersalnego w podmiot, który zajmuje się wyłącznie obsługą jednego segmentu rynku, bądź z banku uniwersalnego w podmiot, który zaprzestał prowadzenia bieżącej działalności bankowej i zajmuje się wyłącznie administrowaniem wybranymi historycznymi portfelami kredytowymi);

- instytucja powstała w wyniku fuzji – zgodnie z OPE 25.34⁵: zakres strat oraz identyfikacja Business Indicator (BI) wykorzystywanych do kalkulacji wymogu kapitałowego z tytułu ryzyka operacyjnego musi uwzględniać przejętą działalność (instytucję) przez okres poprzedzający fuzję, który jest niezbędny do kalkulacji wymogu metodą standardową (10 lat dla kwoty strat, 3 lata dla BI). Z uwagi na tajemnicę przedsiębiorstwa, instytucja przejmująca może nie dysponować takimi danymi w tak długim horyzoncie czasowym (w zakresie aktywów przejmowanych), natomiast kalkulacja wymogu z tytułu ryzyka operacyjnego z uwzględnieniem danych instytucji przed przejściem, mogłaby istotnie zmniejszać poziom ryzyka operacyjnego i wymogu z tego tytułu;
- instytucja prowadzi działalność operacyjną przez mniej niż 5 lat, natomiast organ nadzoru uznaje, że jej straty operacyjne są zbieżne z ekspozycją instytucji na ryzyko operacyjne;
- w przypadku nowych instytucji nie mających długoterminowej historii strat powinna być możliwość przejściowego korzystania z krótszej niż 5 lat historii strat, pod warunkiem sukcesywnego jej uzupełniania.

Pytanie 132.

Jakie powinny być parametry umożliwiające zgłoszenie żądania usunięcia historycznych danych o stratach dla bieżących wierzytelności lub zbywanej działalności?

Propozycja 5% średniorocznej straty nie jest właściwa. W ten sposób wysokie, ale nietypowe straty, mogą łatwo zniknąć z historii strat. Warto byłoby rozważyć możliwość usuwania nietypowych strat po trzyletnim okresie retencji pod warunkiem, że suma proponowanych do usunięcia strat jest nie większa niż 5% portfela zaliczanego do LC, a nietypowa przyczyna takiej straty nie wystąpiła w tym okresie po raz kolejny.

Pytanie 133.

Jaki powinien być minimalny okres przechowywania dokumentów dotyczących strat, które zostaną wykluczone ze zbioru danych o stratach? Jaki byłby właściwy początek tego okresu?

Okres przechowywania dokumentów dotyczących strat powinien być tożsamy z okresem gromadzenia danych o stratach, czyli 5 lat, z tym, że dla mniejszych banków i małych rynków w fazie rozwoju można byłoby ograniczyć ten okres do 3 lat. Ze zbioru powinny być wyłączone straty nie przekraczające np. 1 tys. euro i nie mające wpływu na wynik finansowy banku. W przypadku strat mających wpływ na

⁵ POE – Calculation of RWA for operational risk; 25 – standardised approach; 34 – zakres strat i wskaźników działalności wykorzystywanych do szacowania wymagań kapitałowych z tytułu ryzyka operacyjnego musi uwzględniać przejęte i przyłączone podmioty w okresie poprzedzającym konsolidację (A&M), które są istotne dla szacunków w modelu standardowym (10 lat dla strat i 3 lata dla wskaźników działalności).

wynik finansowy powinny być one uwzględniane w całości. Początek okresu powinien być powiązany z datą ich księgowania. Powinny być rejestrowane wszystkie straty istotne, np. od 10 tys. euro, i straty dotkliwe dla banku, np. od 100 tys. euro.

Pytanie 144.

Jakie elementy zmienionego SA-OR mogą być szczególnie trudne do wdrożenia? Proszę opracować i uszeregować odpowiedzi od najbardziej do najmniej wymagającej wersji.

1. Określenie dnia, na jaki należy stosować kurs EUR do przeliczania strat operacyjnych i komponentów wskaźnika biznesowego. Jeśli wymóg SMA (Standardized Measurement Approach) jest wyliczany w walucie EUR, jaki kurs EUR należy uwzględnić do raportowania wymogu w walucie krajowej (FINREP)?
2. Jaka będzie częstotliwość kalkulacji wymogu SMA?
3. Czy na poziomie skonsolidowanym wymóg SMA powinien być liczony jako suma wymogów SMA poszczególnych podmiotów wchodzących w skład grupy kapitałowej, czy też wymóg SMA powinien być wyliczony na podstawie skonsolidowanego rachunku wyniku i bilansu banku oraz strat grupy kapitałowej?

Pytanie 179.

Czy koszty i korzyści wynikające z zastosowania rachunku Output Floor (OF) powinny być określane na wszystkich poziomach integracji grupy bankowej (tj. indywidualnej, subskonsolidowanej i skonsolidowanej)? Czy wyłącznie na najwyższym poziomie konsolidacji w UE. W jaki sposób oba podejścia odzwierciedlają porównywalność, złożoność i obciążenie operacyjne pod względem wpływu na RWA?

Rachunek OF powinien być prowadzony na każdym poziomie konsolidacji. Ma on istotne znaczenie dla rachunku RWA i wymaganego poziomu funduszy własnych. Wielkości te z kolei mają wpływ na wiele parametrów opisujących ryzyko związane z działalnością banku i stopień jego odporności na to ryzyko. Są to więc parametry o kluczowym znaczeniu dla oceny bezpieczeństwa banku oraz – w przypadku banków o znaczeniu systemowym – dla oceny stabilności systemu finansowego kraju.

Ryzyko związane z działalnością banku nie zależy od opisujących je regulacji. Bez względu na sposób wyznaczania, kwota kapitału niezbędnego do równoważenia ryzyka generowanego przez aktywa banku będzie tylko zdefiniowaną przez regulatora miarą tego ryzyka. Zmiana regulacji nie wpłynie na faktyczny poziom ryzyka, tylko na poziom kapitału, jakim to ryzyko można równoważyć. Dlatego dyskusję na temat OF należy rozumieć jako rozważania na temat minimalnej ilości kapitału, którego wymaga bezpieczeństwo danego banku. Jeśli więc OF ustalony będzie na niższym poziomie, bank będzie mniej bezpieczny, jeśli na wyższym – bank będzie bardziej bezpieczny.

Jak zatem rozumieć w tym przypadku rozważania na temat poziomu konsolidacji? Czy możliwe jest wprowadzenie wymogu podnoszącego poziom wymaganego kapitału na poziomie skonsolidowanym, przy zachowaniu dotychczasowego, mniej wymagającego podejścia na poziomie subskonsolidowanym albo jednostkowym? Nie ma jednoznacznej odpowiedzi. Zapewne tak, jeśli podmioty zależne są małe, nieskomplikowane i nie są istotne ani w skali grupy, ani w skali systemu finansowego swego kraju. Na pewno nie, jeśli grupa prowadzi działalność transgraniczną, a wchodzące w jej skład podmioty zależne znajdują się w innych krajach, mają w nich znaczenie systemowe albo są spółkami publicznymi. W tym ostatnim przypadku zasady dotyczące spółek publicznych, prawa akcjonariuszy, muszą mieć jeszcze wyższą rangę niż same zasady ostrożnościowe.

Dlatego w przypadku spółek publicznych OF musi być wprowadzony również na poziomie podmiotów zależnych. Jeśli mają one w swoich krajach znaczenie systemowe – miara ryzyka i wymóg kapitałowy muszą być jednakowe zarówno na szczeblu grupy, jak i zależnych banków systemowych. Nawet gdy dany bank zależny nie znaczy wiele w skali grupy, ale w swoim kraju ma znaczenie systemowe. Za jego bezpieczeństwo odpowiadają władze krajowe i one muszą mieć zawsze prawo ostatecznej decyzji dotyczącej bezpieczeństwa banku, bo to one, wraz z instytucjami krajowej sieci bezpieczeństwa, ponoszą odpowiedzialność. Wyjątkiem mogłyby być grupy w całości nadzorowane przez SSM (Single Supervisory Mechanism), objęte unijnym systemem gwarantowania depozytów i mechanizmem *resolution*. Zasada ta powinna obowiązywać bez względu na koszty stosowania OF na każdym poziomie, a nie tylko skonsolidowanym.

Należy też zwrócić uwagę na ryzyko wystąpienia arbitrażu regulacyjnego w grupie transgranicznej, w której część banków stosuje metody zaawansowane, a pozostałe – metodę standardową. W takim przypadku grupa mogłaby kredytować dobrych klientów za pośrednictwem banków stosujących metody zaawansowane, a słabych – za pośrednictwem pozostałych. Skutkiem takiego podziału byłoby generowanie nadmiernego ryzyka w niektórych krajach, ale na poziomie skonsolidowanym odnotowano by zmniejszenie wymogu kapitałowego, mimo że sumaryczne ryzyko w całej grupie pozostałoby nie zmienione.

Pytanie 188.

Czy EBA – po pełnym wdrożeniu EUCLID – na podstawie zebranych danych nadzorczych ze wszystkich instytucji mających siedzibę w Unii, centralnie powinna ujawniać informacje wszystkich tych instytucji, które podlegają wymogom ujawniania zgodnie z CRR/D, tym samym zwalniając instytucje z obowiązkowych ujawnień?

Czym innym jest scentralizowana publikacja danych, a czym innym scentralizowane ich generowanie. Podstawą porównywalności danych jest ich harmonizacja. Dlatego niezbędne jest opracowanie definicji wszystkich ujawnianych pozycji, wykorzystując dane sprawozdawcze (CREP, FINREP) oraz – tam, gdzie to potrzebne –

dane pozasprawozdawcze. Taka standaryzacja da gwarancję porównywalności. Ale ujawniane dane muszą być wyliczane i publikowane przez banki.

Ujawnienia to informacje, które pozwalają podmiotom działającym na rynku dokonanie oceny sytuacji finansowej banku oraz generowanego przezeń ryzyka. Ten zestaw informacji, będący przetworzonym przez bank zbiorem jego danych, stanowi informację, która – poprzez fakt upubliczniania tych danych – powinna skłonić władze banku do jak najlepszego zarządzania nim. A skoro są to informacje dotyczące banku, powinny być w pierwszym rzędzie publikowane na jego stronie internetowej.

Wbrew sugestii znajdującej się w pytaniu, przeniesienie całego procesu na poziom EBA nie niesie ze sobą żadnej wartości dodanej ani dla banków, ani dla uczestników rynku. Przy założeniu automatyzacji procesu na poziomie banku trudno jest mówić o uwolnieniu banków od obowiązkowych ujawnień. Natomiast publikacje będą następowały z opóźnieniem, na czym jedynie straci rynek.

Bank powinien wyjaśniać i udzielać komentarzy rynkowi na temat swojej działalności. Tymczasem proponowane rozwiązanie zwalnia komercyjne instytucje bankowe z formalnej odpowiedzialności za przekazywane rynkowi informacje i ich jakość. Banki nie będą i nie mogą ponosić odpowiedzialności za publikowane dane, skoro nie one je wygenerowały. Odpowiedzialność ta spadałaby na EBA, choć, z kolei, nie odpowiadałaby ona za dane źródłowe. Dlatego propozycja znajdująca się w dokumencie konsultacyjnym kryje w sobie poważne ryzyko dla EBA zarówno reputacyjne, jak i prawne.

Dane objęte ujawnieniami mogą mieć istotny wpływ na rynek. Jeśli pewne dane będą błędne, mogą prowadzić do błędnych decyzji po stronie uczestników rynku. A w razie przyjęcia propozycji z dokumentu konsultacyjnego, możliwych źródeł błędów będzie wiele. Odpowiedzialność za ten stan spadnie na EBA, ponieważ to EBA będzie źródłem publikowanych danych. Bank będzie odpowiadał za dane przesłane do nadzoru, nadzór za dane przesłane do EBA. Dane te będą często poprawiane w wyniku procesu szczegółowych kontroli. Może to prowadzić do nowych błędów.

Z kolei jednak należy zdecydowanie poprzeć publikowanie ujawnień wszystkich banków w jednym miejscu. Ta propozycja jest łatwa do wykonania. Naturalnym miejscem publikacji byłaby strona internetowa EBA. Banki byłyby zobowiązane do przekazania (zapewne za pośrednictwem nadzorów) własnych ujawnień, już opublikowanych na swoich stronach, a EBA replikowałaby je na dedykowanej ujawnieniom stronie.

Pytanie 189.

W sytuacji popierania scentralizowanego publikowania przez EBA ujawnień (*disc-laimer*):

- i) czy interesariusze (inwestorzy itp.) skorzystaliby na dostępie do informacji wszystkich instytucji w jednym miejscu internetowym?
- ii) czy polityka jednego miejsca powinna mieć zastosowanie do wszystkich rodzajów instytucji: małych niezłożonych, dużych i innych instytucji?
- iii) w jaki sposób odpowiedzialność za ujawnione informacje powinna być dzielona między instytucje, właściwe organy i EBA?

Scentralizowane publikowanie przez EBA nadesłanych przez banki ujawnień zasługuje na poparcie.

- i) Jednolita lokalizacja ujawnień zapewni większą transparentność i porównywalność danych.
- ii) Wszystkie instytucje powinny ujawniać dane w jednym miejscu, aczkolwiek, zgodnie z zasadą proporcjonalności – małe i niezłożone instytucje powinny mieć ograniczony zakres raportowania.
- iii) Proces powinien przebiegać następująco:
 1. Banki na podstawie sprawozdawczości obowiązkowej powinny wygenerować wymagany przepisami zakres ujawnień możliwy do opracowania na bazie sprawozdawczości finansowej (FINREP) i sprawozdania adekwatności kapitałowej (COREP)⁶.
 2. EBA powinna opracować szablony do wypełnienia w zakresie ujawnień opisowo-jakościowych oraz wykraczających poza zakres dostępny w ramach sprawozdawczości FINREP i COREP.
 3. Instytucje powinny wypełniać takie szablony i zapewniać ich zgodność ze stanem faktycznym oraz danymi ujawnianymi w sprawozdaniach finansowych i wraz z tabelami opracowanymi na podstawie danych sprawozdawczych publikować je na swoich stronach internetowych oraz (za pośrednictwem nadzoru) przestać do EBA.
 4. EBA powinna publikować szablony ujawnień jakościowych wspólnie z tabelami opracowanymi na bazie FINREP i COREP.

Pytanie 190.

Jakie są powody niepopierania scentralizowanego publikowania przez EBA ujawnień?

Powody, dla których ujawniane dane nie mogą być generowane przez EBA.

- i) Propozycja generacji danych przez EBA nie zawiera żadnej wartości dodanej dla rynku, a nawet wprost przeciwnie.

⁶ COREP – wspólne raportowanie (ang. Common Reporting) to wprowadzony przez Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego standard sprawozdawczości dla banków obowiązujący po wdrożeniu postanowień Nowej Umowy Kapitałowej (NUK). Sprawozdanie zbudowane jest według języka XBRL (ang. eXtensible Business Reporting Language).

- ii) Trudno sobie wyobrazić prowadzenie takich obliczeń dla wszystkich, nawet małych banków. Jednakże nie są one wyłączone z procesu ujawnień. Zatem duże banki byłyby z tego procesu zwolnione, a małe musiałyby wykonać całą pracę samodzielnie. Byłoby to szczególne zastosowanie zasady proporcjonalności.
- iii) Banki i nadzory byłyby zwolnione z odpowiedzialności za jakość danych. Ujawniane pozycje byłyby wyliczane i publikowane przez EBA. Nawet, gdyby w jakimś punkcie tego procesu pojawił się błąd, trudno sobie wyobrazić publiczne poszukiwanie jego źródła i instytucji odpowiedzialnej, zwłaszcza, że podpisywać się pod tymi danymi miałyby EBA.
- iv) EBA musiałaby zostać zasilona dużą liczbą nowych pracowników, co oznaczałoby dodatkowe koszty, które w ostatecznym rozrachunku i tak obciążłyby banki.

Pytanie 191.

Jakie dodatkowe środki można podjąć w celu włączenia ryzyka ESG (*environmental, social and corporate governance*) do regulacji ostrożnościowej, nie zastępując bieżących prac podanych powyżej?

Na tym etapie trudno jest proponować kolejne, możliwe do zastosowania środki. Trzy proponowane działania wymienione w dokumencie konsultacyjnym powinny być wystarczające w początkowym okresie. Dopiero w sytuacji, kiedy okazałyby się nieskuteczne, należałoby sięgnąć do kolejnych, projektowanych z wykorzystaniem zebranych uprzednio doświadczeń.

W sytuacji, kiedy miękkie działania, w rodzaju rekomendacji, nie przynoszą oczekiwanego efektu, tzn. nie zapewniają skuteczności ESG, konieczne będzie sięgnięcie do środków twardszych, na przykład do wprowadzenia, w dowolnej postaci (powiększenia RWA, dodatkowego narzutu kapitałowego, specjalnej rezerwy), obciążenia kapitałowego proporcjonalnego do ekspozycji ESG.

Dla zapewnienia skuteczności, ważne jest, by dana miara obowiązywała wszystkie banki. Inwestorzy chcący obejść przepisy mogliby sięgać po kredyty w bankach / krajach, które nie przestrzegają zaleceń regulatorów. Dla tych banków byłoby to doskonałe źródło zarobku.

Pytanie 192.

Jakie byłyby zalety i wady włączenia wymogu, aby właściwe organy przeprowadzały odpowiednią ocenę przynajmniej niektórych osób pełniących kluczowe funkcje wynikające z CRD?

Wymóg oceny i zatwierdzenia przez władze nadzorcze pewnych kluczowych funkcji w banku ma pozytywny wpływ na jakość zarządzania bankiem. Oczywiście, nawet najlepsze standardy międzynarodowe czy wytyczne EBA nie zagwarantują, że w każdym kraju podejście władz nadzorczych będzie w pełni zgodne z tymi dokumentami i dostatecznie konserwatywne. Niemniej jednak już fakt, że niezbędne

jest uzyskanie zgody nadzoru wpływa pozytywnie na jakość kandydatów, a proces oceny – w razie potrzeby – daje nadzorowi możliwość nieudzielenia zgody. Ważne jest jednak zachowanie porównywalnych warunków w całej Unii Europejskiej.

Rozszerzenie tego wymogu na niektórych *key function holders* budzi kontrowersje, a jednym z podnoszonych argumentów jest zasada proporcjonalności – rozumiana jako ograniczenie wymogów dla mniejszych banków. Prawdą jest, że w tych bankach lista kluczowych stanowisk jest wyraźnie krótsza niż w dużych. Ale jednocześnie to mniejsze banki mają częściej problemy z obsadą kluczowych stanowisk przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach.

Pytanie 193.

Czy użyteczne byłoby zidentyfikowanie osób pełniących kluczowe stanowiska/funkcje w sposób opisowy i / lub określenie pewnych ról jako należących domyślnie do zbioru osób pełniących funkcje kluczowe? Proszę wziąć pod uwagę praktyczne implikacje każdej opcji oraz potrzebę jasności i konsekwentnego stosowania przez instytucje i właściwe organy?

Identyfikacja musiałaby być wyłącznie opisowa. Inaczej wprowadzałyby sztywną strukturę zarządu.

Pytanie 194.

Gdyby w CRD określono stanowiska/funkcje, które z racji charakteru obowiązków byłyby uważane za pełnione przez osoby sprawujące kluczowe funkcje w banku, jakie powinny znaleźć się na tej liście?

W rozważanym kontekście najważniejsze funkcje w zarządzie to prezes i członek zarządu odpowiadający za zarządzanie ryzykiem. Należy przy tym rozważyć, czy obie funkcje powinny podlegać zatwierdzeniu przez nadzór niezależnie od wielkości banku. W małych bankach wystarczające byłoby zatwierdzenie przez nadzór wyłącznie prezesa.

Pytanie 195.

Czy zakres stanowisk sprawujących kluczowe funkcje podlegających odpowiedniej i właściwej ocenie powinien być ograniczony do osób zajmujących te stanowiska na poziomie grupy, czy też powinien obejmować osoby pełniące kluczowe funkcje na poziomie każdej instytucji?

Wymóg ten powinien dotyczyć każdego banku, a jedynym parametrem decydującym o zakresie tego zatwierdzenia powinna być wielkość banku. Banki zależne są na ogół spółkami publicznymi, a to nakłada na nie szczególne obowiązki. Dotyczą one również jakości zarządzania.

Wyłączenie banków zależnych spod tego reżimu mogłoby w niektórych przypadkach prowadzić do obsadzania przez bank dominujący najważniejszych stanowisk w banku zależnym przez swoich pracowników, którzy bez tego wyłączenia nie dostaliby zgody na pełnienie swych funkcji. Mogłoby wręcz dojść do sytuacji, gdy osoby pełniące kluczowe funkcje w małym lokalnym banku musiałyby spełnić wyższe wymogi niż w banku dużym, ale będącym jednostką zależną od innej instytucji.

Należałoby też przywołać Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 604/2014 w odniesieniu do kryteriów jakościowych i właściwych kryteriów ilościowych ustalania kategorii pracowników, których działalność zawodowa ma istotny wpływ na profil ryzyka instytucji. Trudno zakładać, że te kryteria mogłyby nie obowiązywać w bankach zależnych, zwłaszcza dużych, notowanych na giełdzie czy systemowych. Taka sytuacja mogłaby rodzić wiele czynników ryzyka, poczynając od ryzyka systemowego.

Pytanie 196.

Czy osoby pełniące kluczowe funkcje powinny podlegać odpowiednim ocenom przeprowadzanym przez właściwe organy nadzoru? Według jakich kryteriów można przeprowadzić taką ocenę?

Co najmniej dwa kryteria: odpowiednia wiedza i udokumentowane, dostatecznie długie (co najmniej dwa lata) doświadczenie w pełnieniu kierowniczych funkcji w bankach.

Pytanie 197.

Jakie są wady i zalety sytuacji, w której uprawnione organy nadzoru przeprowadzają, odpowiednio, zatwierdzenie *ex-post* lub *ex-ante* spełnienie wymagań przez członków organu zarządzającego banku?

Zatwierdzenie *ex-ante* i *ex-post* są podobne. W obu wariantach pełnienie pewnych kluczowych funkcji w banku wymaga akceptacji nadzoru. Kryteria oceny w obu przypadkach powinny być podobne. Powinny obejmować formalną ocenę wiedzy i doświadczenia, autoprezentację (rozmowę oceniającą z nadzorcami). Jednak nieetyczne zachowanie lub konflikt z prawem powinny dyskwalifikować kandydata. Tym, co istotnie różni oba te podejścia, jest moment oceny w stosunku do podjęcia obowiązków i wynikające stąd zagrożenia. Różnice te mogą mieć wpływ na skuteczność procesu zatwierdzania.

Jeśli stosowane jest podejście *ex-post*, osoba obejmująca funkcję w pewnym momencie zostaje poddana ocenie. Do tego czasu formalnie pełni swoją funkcję, ale bez zatwierdzenia. Należy rozumieć, że pomimo to ma wszelkie uprawnienia należne danej funkcji. Tymczasem, z wielu powodów, również pozamerytorycznych, proces zatwierdzania może się toczyć powoli. W razie nieudzielenia przez nadzór zgody, cały proces zaczyna się od początku, a moment objęcia funkcji przez osobę

zatwierdzoną przez nadzór ulega dalszemu przesunięciu. W szczególnym przypadku może on trwać długo. Tymczasem, w okresie przejściowym przed weryfikacją członka zarządu przez nadzorcę, osoba nieodpowiednia do zarządzania bankiem mogłaby podejmować decyzje szkodliwe dla banku.

Przy podejściu *ex-ante*, do czasu uzyskania zgody nadzoru dana osoba nie pełni swej funkcji. Oczywiście, zarząd nie może działać bez tej funkcji, więc ktoś ją pełni w zastępstwie, ale jest to sytuacja ułomna i bank musi jak najszybciej doprowadzić do uregulowania sytuacji i uzyskania przez tę osobę zgody nadzoru. Dlatego cały proces przebiega znacznie szybciej.

Jeśli jednym z kryteriów jest staż na stanowiskach kierowniczych, to przy podejściu *ex-post* należałoby rozstrzygnąć, czy okres pełnienia funkcji kierowniczej w danej instytucji między powołaniem a zatwierdzeniem ma być brany pod uwagę. Przy podejściu *ex-ante* kandydat musi się wykazać odpowiednim stażem jeszcze przed objęciem funkcji. W przypadku oceny *ex-post* można oczywiście wymagać takiego samego stażu przed objęciem funkcji, ale z drugiej strony pojawia się pytanie o przyczyny nieuwzględniania tego dodatkowego stażu. Możliwe byłoby zatem odwołanie zatwierdzenia kandydata.

Ta dychotomia nie jest dobrym rozwiązaniem i na rynku unijnym może prowadzić do arbitrażu regulacyjnego. Dlatego ważne jest uspoźnienie praktyk na poziomie wszystkich państw członkowskich.

Należy zauważyć, że w podejściu *ex-ante* kryje się pierwiastek prewencji, co w większym stopniu zapewnia rękojmię bezpiecznego zarządzania instytucjami i docelowo ma przełożenie na poziom podejmowanego ryzyka przez instytucję, a w rezultacie ryzyka systemowego sektora. Niezależnie od oceny *ex-ante*, instytucje powinny przeprowadzać okresową ocenę *ex-post* (z częstotliwością roczną) w celu zapewnienia ciągłego spełnienia przez członków organu zarządzającego wymogu odpowiedzialności. Taka ocena powinna też mieć miejsce w razie wystąpienia negatywnych przesłanek dotyczących osoby pełniącej daną funkcję, które dyskwalifikują ją do pełnienia powierzonego stanowiska. Ma to istotne znaczenie w związku z nowymi wyzwaniami w sektorze bankowym, potrzebą stałego rozszerzania kompetencji i zapewniania zrozumienia na poziomie zarządów nowych zjawisk i zagadnień, jak np. zastosowanie modeli *machine learning* i *artificial intelligence* w ramach zarządzania ryzykiem kredytowym w bankach. Ocena ta powinna być częścią przeglądu SREP, a nawet uwzględniania przez radę nadzorczą przy podejmowaniu decyzji o absolutorium dla członków zarządu.

Pytanie 200.

Jakie konkretne stanowiska w zarządzie i/lub kierownictwie wyższego szczebla powinny zostać uwzględnione w ramach oceny *ex-ante*, biorąc pod uwagę obowiązki na tych stanowiskach i związane z nimi ryzyko?

W polskich regulacjach zatwierdzeniu podlegają: prezes zarządu i członek zarządu odpowiadający za zarządzanie ryzykiem. Obydwie te funkcje są zatwierdzane w ujęciu *ex-ante*. W działającym banku do czasu zatwierdzenia przez nadzór kandydata, dana funkcja sprawowana jest przez innego członka zarządu. Rada nadzorcza przedstawia z wyprzedzeniem swojego kandydata, co skraca okres między formalnym wystąpieniem o zatwierdzenie a samym zatwierdzeniem. W przypadku banku nowo powstającego nadzór jest z wyprzedzeniem informowany o kandydatach.

Pytanie 201.

Biorąc pod uwagę scenariusz, w którym właściwe organy powinny przynajmniej *ex-ante* przeprowadzić odpowiednie i prawidłowe oceny, jakie byłyby koszty i korzyści ustanowienia terminu oceny proponowanych członków zarządu ustalonego w CRD? Jaki byłby rozsądny okres oceny?

Pytanie o koszty i korzyści w kontekście zagwarantowania wysokiej jakości osób pełniących najważniejsze funkcje w banku kryje w sobie wewnętrzną sprzeczność. W skrajnym przypadku mogłoby prowadzić do konkluzji, że należy wybrać podejście gorsze, ponieważ wiąże się z mniejszymi kosztami. Należy zatem kierować się wartością dodaną, jaką niesie ze sobą ocena *fit and proper*, a nie jej kosztami.

Podejście *ex-ante* kryje w sobie ryzyko okresowego funkcjonowania banku bez pełnej obsady statutowych organów. Jednak w dłuższej perspektywie podejście to powinno prowadzić do odpowiedzialnego wyłaniania kandydatów do pełnienia tych funkcji przez radę nadzorczą. Świadomość, że niewłaściwy kandydat nie otrzyma zgody nadzoru, będzie skłaniała członków rady do odpowiedzialnego proponowania kandydata, po uprzednim sprawdzeniu, czy nawet wstępnym wyjaśnieniu z nadzorem, czy kandydat w należytych stopniu spełnia wymagania. Daje to szansę na skrócenie procedury.

Z kolei przy podejściu *ex-post* nadzorca, który ma istotne zastrzeżenia do urzędującego już – choć jeszcze nie zaakceptowanego przez nadzór członka zarządu – będzie miał zawsze dylemat: czy pomimo zastrzeżeń zgodzić się na osobę sprawującą już swoją funkcję, czy odmówić zgody. Oznaczać to będzie konieczność poszukiwania przez radę nadzorczą kolejnego kandydata, powołanie go, a następnie oczekiwanie na decyzję nadzoru. Nawet jeśli kolejny kandydat, spełniając wszystkie wymagania, będzie lepszy, następną zmianą wpływałaby negatywnie na funkcjonowanie banku. I dlatego istnieje duże ryzyko, że nadzorca zaakceptuje pierwszego kandydata, nawet kosztem jakości zarządzania.

Trudno wskazać optymalny horyzont czasowy dla procesu zatwierdzania. Inna sytuacja będzie w przypadku kandydata, który już pełni albo pełnił taką samą funkcję – nadzór będzie dysponował wiedzą na jego temat i proces szybko się zakończy. A inna sytuacja, jeśli kandydat po raz pierwszy ma objąć taką funkcję w banku. Wówczas proces wydawania zgody będzie trwał dłużej. Może się też zdarzyć, że nie da się szybko dojść do wydania decyzji/przyjęcia uchwały (np. z takich powodów, jak braki w dokumentacji we wniosku, problemy z dostępem do baz danych). Decyzja należy do nadzorca, a dokładniej osób, które zajmują się procesem wydawania zgód. Najważniejsze w całym procesie jest zapewnienie bezpiecznego i stabilnego zarządzania bankiem, a niewłaściwie prowadzony proces zatwierdzania lub odrzucenia kandydata do pełnienia wybranych funkcji może temu zagrażać.

Niemniej jednak proces zatwierdzania kandydata powinien trwać do trzech miesięcy, a w wyjątkowych, szczególnie trudnych wypadkach wymagających wykonania wielu dodatkowych analiz lub działań, maksymalny dopuszczalny czas nie mógłby przekroczyć sześciu miesięcy. Z drugiej strony, w przypadku osób, które już co najmniej raz otrzymały zgodę nadzoru i od tej pory nie zgłoszono wobec nich żadnych zastrzeżeń, nadzór powinien podejmować decyzje w terminie jednego miesiąca.

Pytanie 203.

Jeżeli uprawnione organy (nadzoru) miałyby ustalony termin na zatwierdzenie proponowanych nowych członków zarządu banku celowe jest wydanie formalnej decyzji w przypadkach, w których właściwy organ zdecyduje się zatwierdzić kandydata? Czy zamiast tego można zastosować „milczącą zgodę” (tj. jeżeli w terminie nie wydano żadnej decyzji, instytucja może uznać kandydata za zatwierdzonego)?

Podejście „milczącej zgody” nie jest właściwe w sytuacji, gdy celem procesu zatwierdzania jest zapewnienie stabilnego i bezpiecznego zarządzania bankiem. Racjonalne podejście każe zakładać, że celem obu stron jest jak najszybsze zakończenie procesu zatwierdzania. A takie założenie wyklucza grę na zwłokę jednej ze stron. Dlatego „milcząca zgoda” byłaby podejściem sprzecznym z zasadniczym celem procesu zatwierdzania, który w każdym przypadku powinien się zakończyć pozytywną lub negatywną decyzją nadzoru.

Pytanie 204.

Czy zakres i format odpowiednich i właściwych ocen należy dostosować, aby zachować zasadę proporcjonalności, w tym w odniesieniu do wszelkich nowych przepisów, takich jak omówione w sekcjach 9.2.1.1. i 9.2.1.2. BASEL III, szczególnie w zakresie terminu zatwierdzania członków zarządu przez uprawnione organy?

Zasada proporcjonalności powinna obowiązywać również w procesie oceny członków zarządu, nawet jeśli nie według prostej zasady wielkości banku, to na pewno według złożoności usług i procesów w danej instytucji. Inaczej powinni być oceniani

członkowie zarządów banków prowadzących prostą działalność kredytowo-depozytową ukierunkowaną na klientów indywidualnych, a inaczej banków aktywnych w zakresie obsługi klientów korporacyjnych, na rynkach transakcji skarbowych czy prowadzących działalność inwestycyjną. Z punktu widzenia banku – co do terminu zatwierdzenia – nie ma silnego uzasadnienia dla jego zróżnicowania w zależności od wielkości banku. Takie uzasadnienie występuje jednak z punktu widzenia instytucji nadzorczych, które z założenia powinny skupiać się na ryzyku systemowym czy sektorowym. Dlatego uzasadniony jest priorytet dla analiz i ocen kandydatów z instytucji TBTF czy TITF.

Pytanie 206.

Jakie specyficzne ryzyko związane jest ze stosowaniem zasady proporcjonalności w stosowaniu nowych przepisów, jak te omówione w sekcjach 9.2.1.1. i 9.2.1.2. – co do terminu zatwierdzania członków zarządu i osoby pełniące kluczowe funkcje przez właściwe organy?

Zasada proporcjonalności nie powinna mieć zastosowania do czasu przeznaczanego na wydanie decyzji w sprawie odpowiedniości kandydata. Można oczekiwać, że każdy wniosek będzie rozpatrywany bez zbędnej zwłoki. A jeśli, jak już to raz było powiedziane, założymy racjonalne i uczciwe podejście nadzoru do kandydata, należy przyjąć, że powodem wydłużenia czasu rozpatrywania wniosku będą albo formalne problemy związane z wnioskiem, albo problemy związane z kandydatem. Decyzja, by w takim przypadku skrócić czas, pozostawałaby w sprzeczności z celem takiej oceny.

O proporcjonalności można za to mówić, odnosząc się do wymagań stawianych kandydatowi i dokumentacji, jaką ma złożyć w nadzorze. Im mniejszy i mniej skomplikowany bank, im prostsze zadania, tym mniejsze będą wymagania czy oczekiwania wobec kandydata. A to z kolei przełoży się na krótszy czas rozpatrywania wniosku.

Pytanie 207.

Jakie byłyby zalety i wady opracowania systemu odpowiedzialności, zgodnie z którym organ zarządzający każdej instytucji musiałyby opracować szczegółowy zakres obowiązków każdego z jego członków, wyraźnie określając działania, za które są oni odpowiedzialni, z wyłączeniem odpowiedzialności związanej z ich członkostwem w wyspecjalizowanych komitetach (np. komitecie ds. ryzyka, komitecie ds. wynagrodzeń)?

Zdefiniowanie obszarów, za które odpowiadają poszczególni członkowie zarządu, byłoby zbyt daleko idącą ingerencją w strukturę zarządu i w zarządzanie bankiem. Nie ulega wątpliwości, że pewne obszary, jak zarządzanie ryzykiem, sprzedaż czy IT stanowią autonomiczne obszary i dają się jednoznacznie przypisać konkretnym osobom. Ale bank może mieć własną wizję podziału odpowiedzialności w obrębie zarządu i nie można go w tym ograniczać.

Można natomiast, a nawet należy, podejść do tego problemu w inny sposób. Należałoby wyróżnić w banku pewne obszary jego działalności i każdemu z tych obszarów przypisać jednoznacznie konkretnych członków zarządu, odpowiedzialnych za nadzór na nimi, ale tak, by nie narzucać bankowi struktury zarządu. W mniejszych bankach, w których zarządy są nieliczne, jeden członek zarządu odpowiadałby za nadzór nawet nad kilkoma obszarami. W dużym banku każdy odpowiadałby za jeden obszar. W banku mogłoby być więcej członków zarządu niż obszarów do nadzorowania. Bank może dostrzegać potrzebę wzmocnienia nadzoru nad określonymi obszarami, bank może też uznać potrzebę powołania członka lub członków zarządu, których zakres odpowiedzialności obejmowałby pewne nietypowe obszary. Na dodatek takie podejście nie byłoby zbyt dużą ingerencją w zarządzanie bankiem.

Pytanie 208.

Jaki wpływ na wspólne funkcjonowanie zarządu może mieć wprowadzenie systemu, w którym każda osoba ma określony zestaw obowiązków?

Przypisanie poszczególnym członkom zarządu odpowiedzialności za konkretne obszary banku nie zwalnia żadnego z nich z odpowiedzialności za bank, ponieważ indywidualna odpowiedzialność za pewien obszar banku nie wyklucza kolektywnej odpowiedzialności za całą instytucję. Pod tym względem zarząd banku nie różni się od innych ciał kolegialnych. Kolegialna odpowiedzialność rady nadzorczej, w tym i członków powołanych przez radę komitetów, nie kłóci się z możliwością dokonywania ocen każdego z jej członków indywidualnie zarówno przez nadzór, jak i przez właścicieli banku. Nie jest potrzebne formalne przypisywanie każdemu członkowi rady indywidualnych obowiązków, tak jak to się dzieje w przypadku członków zarządu banku. Wystarczające są dobre zapisy statutu banku oraz zestaw wewnętrznych regulaminów prac rady.

Pytanie 209.

Jakie byłyby zalety i wady przygotowania podobnego systemu ponoszenia odpowiedzialności dla osób pełniących kluczowe funkcje (np. informacje na temat osób pełniących kluczowe funkcje, ich obowiązków, szczegółów zarządzania i struktury firmy)?

Byłaby to zbyt daleko idąca ingerencja. Zamiast niej wystarczyłoby zdefiniować pewną liczbę kluczowych funkcji, którym bank powinien przypisać odpowiednie osoby. Każda taka funkcja powinna być obsadzona przez osobę z odpowiednimi kompetencjami. Nie mogłoby to jednak wpływać na powoływanie przez bank osób na inne niż zapisane w regulacjach osoby.

Pytanie 211.

Czy kultura korporacyjna mogłaby i powinna być brana pod uwagę w ramach odpowiedniej i właściwej oceny kandydatów do obsady stanowisk?

Ten element może zaburzać ocenę kandydata. Kultura korporacyjna jest związana z instytucją i bardzo stabilna. Jest to ważna cecha każdej instytucji, która kształtuje jej indywidualny charakter. Należy przy tym pamiętać, że kultura korporacyjna może być zarówno użytecznym narzędziem wspierającym działania zarządu, jak i przeszkodą dla zarządu, który chciałby eliminować niepożądane zwyczaje zakorzenione w tej kulturze. W razie włączenia obszaru kultury korporacyjnej do procesu oceny *fit and proper*, należałoby brać pod uwagę oba wymienione powyżej aspekty. Bez względu na to, jaka sytuacja ma miejsce w banku, jest to jedno z kluczowych zagadnień i powinno być brane pod uwagę i szczegółowo analizowane w procesie oceny.

Pytanie 212.

Jakie byłyby spodziewane korzyści i/lub trudności – także zdolność do tworzenia i promowania pożądanej kultury organizacji – w ramach *fit and proper* oceny członków organu zarządzającego?

Zdolność do kształtowania i promowania pożądanej kultury organizacji może w szczególnych przypadkach być pomocna, a nawet potrzebna, ale wyłącznie jako dodatkowe zindywidualizowane oczekiwanie pod adresem kandydata. W żadnym razie nie może to być traktowane jako jedna z wielu umiejętności ze sfery zarządczej. Włączenie korygowania kultury korporacyjnej do zbioru typowych działań zarządczych – gdy bank nie potrzebuje zmiany kultury organizacji – może jedynie zaszkodzić instytucji.

Recenzje

Beata Świecka*

ORCID 0000-0002-9216-1914

beata.swiecka@wzieu.pl

Recenzja książki Moniki Klimontowicz pt. *Innowacyjność banków komercyjnych w Polsce* – *ujęcie modelowe*, Katowice 2019

Problematyka innowacyjności banków, w świetle współczesnych trendów w gospodarce oraz stosunkowo skromnego dorobku teorii ekonomii i finansów w Polsce, a także braku szerszych badań i analiz tego zjawiska, jest bardzo interesującym polem badawczym. To wstępne stwierdzenie, jakkolwiek dość ogólne, odzwierciedla intensywność potrzeb w zakresie badań naukowych o teoriopoznawczym oraz aplikacyjnym charakterze. W świetle tych uwag można z całą odpowiedzialnością stwierdzić, że w recenzowanej pracy podjęto temat o odpowiedniej randze naukowej, mający istotne znaczenie naukowe i aplikacyjne.

Zawartość pozycji książkowej dowodzi dobrego opanowania tematu, czego potwierdzeniem jest bardzo dobry jakościowo materiał merytoryczny (232 strony) oparty na licznych pozycjach literatury (obejmuje 35 stron). Całość jest spójna, zgodna z regułami metodologicznymi przyjętymi w naukach ekonomicznych (w tym w dziedzinie nauk społecznych, w dyscyplinie ekonomia i finanse). Struktura pracy jest podporządkowana przyjętym celom i hipotezom badawczym. Punktem wyjścia do prowadzonych rozważań były jej cele. Na potrzeby pracy Autorka przyjęła cel teoretyczno-poznawczy, którym jest „opracowanie założeń modelu innowacyjności

* Beata Świecka – dr hab., prof. US, Uniwersytet Szczeciński, Wydział Ekonomii, Finansów i Zarządzania, Instytut Ekonomii i Finansów.

banków mierzącego zależności przyczynowo-skutkowe między wielowymiarowymi kategoriami pojęciowymi (konstruktami): potencjałem innowacyjnym banków i innowacyjnością banków, a ich pozycją konkurencyjną i uwzględniającego wpływ otoczenia konkurencyjnego na te zależności”. Realizacja powyższego celu wymagała przyjęcia poniższych celów szczegółowych:

- CS 1. Zdefiniowanie pojęć „potencjał innowacyjny banków” i „innowacyjność banków”.
- CS 2. Stworzenie koncepcji modelu innowacyjności banków.
- CS 3. Operacjonalizacja modelu innowacyjności banków.
- CS 4. Pomiar poszczególnych wymiarów potencjału innowacyjnego i innowacyjności banków oraz ocena ich rzetelności i trafności.
- CS 5. Weryfikacja zależności między potencjałem innowacyjnym banków, ich innowacyjnością oraz pozycją konkurencyjną.
- CS 6. Ustalenie wpływu otoczenia konkurencyjnego na siłę oddziaływania potencjału innowacyjnego na innowacyjność banków oraz na siłę oddziaływania innowacyjności banków na ich pozycję konkurencyjną.

Publikacja jest niewątpliwie bardzo rozbudowana (choć nie przegadana), na co wskazuje liczba celów, hipotez i zagadnień oraz kategorii ekonomicznych i finansowych poruszanych w obszarze innowacyjności banków. Autorka z dużą dozą szczegółowości prezentuje cele, które nadają kierunek pracy. Jako punkt wyjścia przyjmuje hipotezę główną, która zakłada, że istnieje zależność pomiędzy innowacyjnością banków, będącą rezultatem wykorzystywania ich potencjału innowacyjnego, a ich pozycją konkurencyjną na rynku. Uzupełnieniem hipotezy głównej są hipotezy cząstkowe:

- „H1: Potencjał innowacyjny banków ma bezpośredni pozytywny wpływ nie tylko na ich innowacyjność, ale na ich pozycję konkurencyjną na rynku.
- H2: Innowacyjność banków wpływa na ich pozycję konkurencyjną silniej niż potencjał innowacyjny banków.
- H3: Wymiary innowacyjności banków w różnym stopniu wpływają na ich pozycję konkurencyjną.
- H4: Otoczenie rynkowe zmienia siłę oddziaływania potencjału innowacyjnego banków na ich innowacyjność oraz siłę oddziaływania innowacyjności banków na ich pozycję konkurencyjną na rynku”.

Praca składa się z pięciu rozdziałów. Mają one charakter teoretyczno-koncepcyjny oraz empiryczno-analityczny. W rozdziale pierwszym Autorka dokonała systematyzacji aparatu pojęciowego z zakresu innowacyjności banków, w tym krytycznej weryfikacji pojęć związanych z innowacyjnością oraz metod i narzędzi ich pomiaru. Wartością dodaną pracy jest zestawienie kryteriów pomiaru i oceny innowacyjności, ukazanie przykładowych mierników pozwalających zbadać analizowane zjawisko, a także przedstawienie własnych propozycji pojęć: „potencjał innowacyjny banków” oraz „innowacyjność banków”, które wykorzystywane są w dalszej części opracowania, zwłaszcza przy określeniu zmiennych tworzących model innowacyjności banku. Autorka przedstawiła również wymiary innowacyjności w świetle li-

teratury światowej, klasyfikację innowacji oraz główne trendy badawcze dotyczące innowacji i innowacyjności. Lektura rozdziału pierwszego powoduje czasami pewien przesył, w dobrym znaczeniu tego słowa, który jest wynikiem wielu zagadnień poruszanych w jednym punkcie i to zagadnień kluczowych do analizy w dalszej części książki.

Rozdział drugi został poświęcony czynnikom determinującym innowacyjność współczesnych banków, w tym czynnikom egzogenicznym, oraz endogenicznym: materialnym i niematerialnym. W analizie literatury przedmiotu w zewnętrznych źródłach innowacyjności banków Autorka dokonała prezentacji konkurencyjności na rynku usług bankowych w odniesieniu do innowacyjności, a także wpływu regulacji na innowacyjność banków. Przedstawiła nowe technologie jako stymulanty innowacyjności banków oraz potrzeby i oczekiwania klientów w kontekście innowacyjnej działalności banków. Na uwagę zasługują dwa opisane pojęcia: pozycja konkurencyjna banków oraz otoczenie konkurencyjne banków, które mają duże znaczenie w dalszej części opracowania, w prezentacji modelu innowacyjności banków komercyjnych. Należy nadmienić, że teoretyczny charakter tego rozdziału został nieco rozproszony poprzez wyniki badań wtórnych, które niewątpliwie pozwalają zobrazować znaczenie analizowanej determinanty, zaś z drugiej strony zakłócają teoretyczny charakter rozdziału.

Przegląd badań empirycznych dotyczących innowacji na rynku usług bankowych prezentowany w rozdziale pierwszym stanowi punkt wyjściowy do rozdziału trzeciego, wprowadzającego w obszar badań pierwotnych. W rozdziale tym przedstawiono cele i hipotezy pracy oraz kategorie pojęciowe tworzące model innowacyjności banków. Rozważania podjęte w rozdziale trzecim odnoszą się do autorskiego modelu innowacyjności banków, w tym teoretycznych założeń budowy modelu oraz procedury badawczej, narzędzi badań oraz metod badawczych. Wśród zmiennych tworzących model dokonano charakterystyki potencjału innowacyjnego banków jako zmiennej niezależnej, pozycji konkurencyjnej banków jako zmiennej zależnej oraz innowacyjności banków jako zmiennej mediującej oraz otoczenia konkurencyjnego banków jako zmiennej moderującej. Zmienne te są szeroko zaprezentowane w poprzednich rozdziałach: potencjał innowacyjny banków i innowacyjność banków w rozdziale pierwszym oraz pozycja konkurencyjna i otoczenie konkurencyjne banków w rozdziale drugim. Na tym etapie widoczna jest konsekwencja działań Autorki, precyzja w doborze zmiennych, a także metodyczność w prezentacji koncepcji modelu innowacyjności banku. W rozdziale tym dokonano charakterystyki próby badawczej, z której wynika, że badania zostały przeprowadzone wśród 16 banków komercyjnych (na 61 działających w Polsce w 2017 roku), co stanowiło 22%. Należy jednak nadmienić, że łączny udział aktywów badanych banków w aktywach sektora bankowego ogółem wynosił 77%, co znacznie wzmacnia decyzje o doborze banków do badania.

Atutem pracy są badania własne Autorki z wykorzystaniem kwestionariusza ankiety przeprowadzone wśród banków komercyjnych działających w Polsce zaprezentowane w rozdziale czwartym. Są to pionierskie badania ukazujące determinanty

innowacyjności banków komercyjnych w Polsce. W rozdziale tym Autorka dokonała weryfikacji czynników wpływających na innowacyjność banków. Uczyniła to z powodzeniem. Ostatni rozdział poświęcony został weryfikacji wcześniej założonych hipotez, ukazując przy tym ocenę wpływu potencjału innowacyjnego na innowacyjność i pozycję konkurencyjną banków, a także ocenę wpływu wymiarów innowacyjności banków na ich pozycję konkurencyjną. Nie bez znaczenia jest również ukazanie znaczenia otoczenia rynkowego w oddziaływaniu na potencjał innowacyjny i innowacyjność banków. W rozdziale tym Autorka dokonała oceny jakości zmiennych wykorzystywanych w modelu innowacyjności banków, wzmacniając szanse na rzetelny i trafny pomiar. Wykorzystano przy tym współczynniki korelacji Spearmana. Ostateczna weryfikacja istotności zmiennych została prowadzona podczas modelowania ścieżkowego. Do oceny modelu wybrano model PLS z wagami refleksyjnymi dla ukrytych zmiennych zależnych składających się na takie wymiary, jak: innowacyjność produktowa, procesowa, rynkowa, organizacyjna, a także pozycja konkurencyjna banku, kultura organizacyjna, zarządzanie wiedzą o klientach oraz charakterystyka banku.

Mając na względzie dynamikę zmian, jaka ma miejsce na rynku usług bankowych, istnieje konieczność poszukiwania rozwiązań pozwalających na wykorzystanie posiadanego potencjału innowacyjnego w celu zwiększenia pozycji konkurencyjnej na rynku. Książka Moniki Klimontowicz w sposób bezpośredni wpisuje się w trend poszukiwań rozwiązań istotnych z punktu widzenia poszczególnych banków, jak i całego systemu finansowego. Pozycja ta wypełnia lukę w krajowym piśmiennictwie z tego zakresu. Pozwala na dokonanie kolejnego kroku, zarówno w świecie nauki, jak również w działalności instytucji bankowych.

Uznaję, że książka Pani dr Moniki Klimontowicz pt. *Innowacyjność banków komercyjnych w Polsce – ujęcie modelowe* ma charakter twórczy. Niniejsza publikacja to bardzo rzetelne opracowanie naukowe na jeden z ważnych tematów ekonomicznych i finansowych. Widoczny duży nakład pracy, głębokie przemyślenia Autorki, a także przeprowadzona analiza tekstów źródłowych i wyciągnięte wnioski, dają bogate źródło wiedzy na temat innowacyjności banków i świadczą o bardzo dobrym opanowaniu tematyki, stanowiąc wkład w rozwój nauki w dziedzinie nauk społecznych, w dyscyplinie ekonomia i finanse. Z uwagi na podjęty temat, jakość opracowania oraz zaproponowane treści poznawcze służące poszerzeniu wiedzy teoretycznej, przedłożoną do recenzji książkę oceniam bardzo wysoko.