

redakcja naukowa

Lech Kurkliński
Błażej Lepczyński

Polityka państwa wobec sektora bankowego w Polsce

*konsekwencje sektorowe
i makroekonomiczne*



WARSZAWSKI
INSTYTUT
BANKOWOŚCI



Polityka państwa
wobec sektora bankowego
w Polsce

*Konsekwencje sektorowe
i makroekonomiczne*

Recenzent

dr hab. Ewa Miklaszewska, prof. UEK

Polityka państwa wobec sektora bankowego w Polsce

Konsekwencje sektorowe i makroekonomiczne

redakcja naukowa

Lech Kurkliński
Błażej Lepczyński



ALTERUM Ośrodek Badań i Analiz Systemu Finansowego

Warszawa 2019

ALTERUM Ośrodek Badań i Analiz Systemu Finansowego,
zakład Fundacji **Warszawski Instytut Bankowości**
ul. Solec 38, lok. 104, 00-394 Warszawa
tel. 22 182 31 70, faks: 22 201 21 13
www.wib.org.pl

Redaktor *Elżbieta Błuszkowska*

© Copyright by Fundacja Warszawski Instytut Bankowości

Publikacja jest chroniona przepisami prawa autorskiego. Rozpowszechnianie w jakikolwiek sposób bez zgody wydawcy jest zabronione i podlega odpowiedzialności karnej.

ISBN 978-83-922099-8-0

Nakład 500 egz.

Projekt okładki © *Piotr Dygas*
Zdjęcie na okładce © *anueing (fotolia.com)*

Skład i druk

1NEW – Piotr Dygas
piotr.dygas@1new.pl
tel. +48 501 012 012

Spis treści

<i>Wstęp</i>	7
<i>Mariusz Zygierewicz</i>	11
Regulacje ostrożnościowe krajowe oraz sposób implementacji przepisów unijnych do polskiego systemu prawnego w zakresie regulacji ostrożnościowych	31
<i>Krzysztof Kalicki</i>	51
Makroekonomiczne i branżowe uwarunkowania szoku regulacyjnego oraz obciążeń daninami publicznymi sektora bankowego	73
<i>Eugeniusz Gostomski, Błażej Lepczyński</i>	95
Zmiany struktury własnościowej sektora bankowego w Polsce	117
<i>Agata Wieczorek, Emilia Klepczarek</i>	147
Konsolidacja sektora bankowego	165
<i>Adam Barembruch, Eugeniusz Gostomski</i>	
Budowa infrastruktury instytucjonalnej i organizacyjnej wspomagającej funkcjonowanie sektora bankowego	
<i>Włodzimierz Szpringer</i>	
Polityka władz polskich wobec innowacji technologicznych w świetle rozwoju sektora bankowego	
<i>Marta Penczar</i>	
Ochrona klientów i dłużników	
<i>Jarosław Wierzbicki</i>	
Inicjatywy wspierania rozwoju gospodarczego (budownictwo mieszkaniowe, ochrona środowiska, rolnictwo, sektor MSP) z wykorzystaniem sektora bankowego	

Wstęp

Rozwój współczesnej polskiej bankowości od początku transformacji silnie związany był z polityką państwa. W pierwszych latach transformacji gospodarczej chodziło przede wszystkim o stworzenie sprawnego, dwuszczeblowego prywatnego sektora bankowego odpowiadającego potrzebom gospodarki rynkowej. Prywatyzując banki, udało się je wzmocnić kapitałowo i unowocześnić obsługę klientów. Dzięki zmianom własnościowym, powstaniu nowych podmiotów i wejściu inwestorów zagranicznych polska bankowość stała się częścią europejskiego sektora bankowego. Okres dominacji banków kontrolowanych przez obcy kapitał skończył się w Polsce wraz z procesem repolonizacji, który jest przez ekspertów oceniany niejednoznacznie. Po wielu latach sytuacja uległa więc zmianie i obecnie kapitał krajowy znów ma większy udział w polskim sektorze bankowym.

Patrząc na rolę państwa w rozwoju systemów bankowych, nie można pominąć globalnego kryzysu finansowego, który doprowadził do silnej ingerencji władz państwowych w działalność sektora bankowego. Kryzys okazał się dla budżetów wielu krajów europejskich bardzo kosztowny, wywołując zahamowanie rozwoju gospodarczego. Istotnie wzrosła po nim ingerencja państwa, a implementacja kolejnych regulacji znacząco absorbuje czas i zasoby banków do dnia dzisiejszego. Mimo że polski sektor bankowy został w bardzo ograniczonym stopniu dotknięty globalnym kryzysem, to nie uniknął fali regulacyjnej. W Polsce, paradoksalnie, w niektórych obszarach przyjmowano nawet rozwiązania bardziej restrykcyjne niż w krajach głęboko dotkniętych kryzysem, blokując rozwój całego sektora bankowego.

Narzucane bankom obowiązki regulacyjne mają w Polsce trzy zasadnicze kierunki. Pierwszy opiera się na paradygmacie, że bezpieczeństwo systemu bankowego można zagwarantować przez wzmacnianie adekwatności kapitałowej, rozwój sieci bezpieczeństwa finansowego oraz tworzenie w jej ramach funduszy pomocowych. Drugi nurt regulacyjny wiąże się z ochroną konsumenta i podnoszeniem transparentności na rynku bankowym. Oprócz regulacji wynikających z implementacji przepisów unijnych, wyniki polskiego sektora bankowego obciążają regulacje *stricte* krajowe, motywowane potrzebami fiskalnymi państwa. Ten ostatni wymiar jest najbardziej krytykowany i przyczynia się do obniżania atrakcyjności inwestycyjnej branży. To wszystko powoduje, że przyszłość polskiej bankowości nie wygląda optymistycznie. W obliczu prawdopodobnego obniżenia tempa wzrostu gospodarczego grozi nam silna polaryzacja sektora oraz jego niska efektywność (powstaną grupy bardzo słabych banków, które najprawdopodobniej znikną z rynku).

Książka przekazywana teraz w Państwa ręce ma przede wszystkim na celu przedstawienie wpływu polityki decydentów na polski sektor bankowy w wymiarze makroekonomicznym i sektorowym.

Koncepcja monografii zakładała pogłębioną analizę dotyczącą sektora bankowego w zakresie:

- regulacji ostrożnościowych i ich implementacji,
- obciążeń daninami publicznymi i konsekwencji makroekonomicznych,
- zmian struktury własnościowej,
- konsolidacji banków,
- budowy infrastruktury instytucjonalnej i organizacyjnej wspomagającej funkcjonowanie systemu finansowego,
- stosunku do innowacji technologicznych, w tym podmiotów typu fintech,
- ochrony klientów i dłużników,
- inicjatyw wspierania rozwoju gospodarczego.

Przeprowadzone przez autorów poszczególnych rozdziałów analizy pozwoliły na sformułowanie wniosków ujętych w następujące punkty.

1. Pokryzysowa skala regulacji silnie obciąża konkurencyjność polskiego sektora bankowego i doprowadzić może do negatywnych konsekwencji makroekonomicznych, mniejszej roli banków w alokacji kapitału i finansowaniu gospodarki. Należy się spodziewać, że problem ten stanie się bardziej widoczny w perspektywie zbliżającego się osłabienia gospodarczego.
2. Polskie regulacje ostrożnościowe charakteryzują się relatywnie wysoką restrykcyjnością na tle innych krajów UE. Widoczne jest to m.in. w obszarze wag ryzyka dla kredytów walutowych i konieczności przestrzegania przez wszystkie banki bufora systemowego.
3. Nagłym problemem jest wyważenie racji między sektorem bankowym i regulatorami w odniesieniu do obciążeń regulacyjnych. Bezpieczeństwa finansowego systemu bankowego nie da się budować wyłącznie na wymogach ostrożnościowych bez zapewnienia bankom środowiska umożliwiającego wypracowywanie satysfakcjonujących stóp zwrotu. W tym kontekście pilnego przemyslenia wymaga zbyt ekspansywna polityka fiskalna wobec sektora bankowego.
4. Wyważenie interesów konieczne jest również w sferze regulacji konsumenckich. Z jednej strony tego typu przepisy unifikują zakres ochrony konsumenta na obszarze Unii Europejskiej, zwiększając w ten sposób szanse na bardziej jednolity rynek bankowych usług detalicznych i przyczyniają się do większej ochrony klienta w kontaktach z bankami oraz innymi instytucjami finansowymi. Z drugiej – generują jednak koszty implementacyjne i nadmiernie biurokratyzują relacje banków z klientami, co ostatecznie obciąża wszystkich uczestników rynku.
5. Polityka państwa znacząco wpłynęła na strukturę własnościową polskiego sektora bankowego. Repolonizacja drugiego pod względem wielkości aktywów Banku Pekao SA doprowadziła do zdecydowanego zmniejszenia roli właścicieli zagranicznych. W praktycznym wymiarze repolonizacja polegała głównie na ponownej nacjonalizacji dużego banku. Istotnie wzrosło więc w polskim sektorze bankowym ryzyko politycznych nacisków, co może prowadzić do decyzji kredytowych motywowanych czynnikami politycznymi, a nie racjonalnością ekonomiczną projektów inwestycyjnych.

6. Opodatkowanie banków tzw. podatkiem bankowym i ograniczenia w zakresie wypłat dywidend mogą prowadzić do niekorzystnych zmian w strukturze rynku pod względem właścicielskim i nasilić procesy konsolidacyjne.
7. W kilkuletniej perspektywie istotnym wyzwaniem dla polskiego sektora bankowego będzie rozwój fintechów, który może nasilić się w wyniku wejścia w życie regulacji ułatwiających rozwój bankowości otwartej, zwłaszcza w obszarze usług płatniczych. To właśnie w tym segmencie banki będą musiały zmierzyć się z silną konkurencją ze strony fintechów i ryzykiem utraty udziałów rynkowych. Polskie banki mają jednak silny atut w kontekście konkurencji ze strony fintechów po otwarciu rynku usług płatniczych. Oferują bowiem klientom relatywnie nowoczesne rozwiązania, co w połączeniu z postrzeganiem banków jako instytucji zaufania publicznego powinno ograniczyć możliwości przejmowania klientów banków przez fintechy.

Monografia niniejsza została przygotowana przez zespół autorski skupiony wokół Ośrodka Badań i Analiz Systemu Finansowego. Wśród autorów znaleźli się pracownicy Szkoły Głównej Handlowej (prof. dr hab. Włodzimierz Szpringer, dr Jarosław Wierzbicki, dr hab. Lech Kurkliński, prof. SGH), Uniwersytetu Gdańskiego (dr Adam Barembruch, dr hab. Eugeniusz Gostomski, prof. UG, dr Błażej Lepczyński, dr Marta Penczar), Uniwersytetu Łódzkiego (dr Emilia Klepczarek, dr Agata Wiczorek), Związku Banków Polskich (dr Mariusz Zygierewicz) i sektora bankowego (dr hab. Krzysztof Kalicki, prof. ALK).

Autorzy składają podziękowania Pani Profesor Ewie Miklaszewskiej za recenzję naukową publikacji, a Pani Elżbiecie Błuszkowskiej za redakcję całości.

Lech Kurkliński, Błażej Lepczyński

Mariusz Zygierewicz

Regulacje ostrożnościowe krajowe oraz sposób implementacji przepisów unijnych do polskiego systemu prawnego w zakresie regulacji ostrożnościowych

1. Wstęp

Po wybuchu ostatniego kryzysu na światowych rynkach finansowych regulacje ostrożnościowe dla banków uległy zasadniczym zmianom w kierunku ich wyraźnego wzmocnienia. Wprowadzono wiele nowych regulacji i zaostrzono dotychczas obowiązujące normy, uznając, że jednym z powodów erupcji kryzysu stały się zbyt liberalne wymogi nadzorcze, których nie dostosowywano na bieżąco do zmieniających się warunków działania banków oraz sposobu prowadzenia biznesu przez największe banki na świecie.

W rezultacie tych działań rozpoczął się zalew banków nowymi wymogami regulacyjnymi, określany niekiedy tsunami regulacyjnym, które doprowadziło do nałożenia na te instytucje wielu nowych procedur, co stało się nowym ograniczeniem dla prowadzenia przez nie biznesu. Te nowe normy zostały określone przede wszystkim przez najważniejszych regulatorów międzynarodowych w celu wprowadzenia zmian zasad działania największych banków, aktywnych w skali międzynarodowej. Rozstrzygnięcia regulacyjne były podejmowane przez Financial Stability Board, który reprezentował grupę 20 najbardziej rozwiniętych krajów świata, oraz Bazylejski Komitet Nadzorców Bankowych.

Rozwiązania następnie były implementowane do lokalnych systemów prawnych. Specyfika podejścia Unii Europejskiej w zakresie tworzenia norm nadzorczych dla banków polega jednak na tym, że światowe standardy – zasadniczo odnoszone do

największych banków międzynarodowych – są w UE wprowadzane i obowiązują praktycznie wszystkie banki utworzone i działające na jej terytorium. Zastosowanie takiego podejścia oznacza faktyczne zaostwienie norm ostrożnościowych, które obowiązują banki w krajach UE, w stosunku do ogólnych standardów określonych przez powyższe gremia. Oczywiście, to zaostwienie warunków dotyczy banków, które prowadzą działalność tylko w skali lokalnej i nie są zaliczane do podmiotów systemowo ważnych. Stosowanie takich samych wymogów ostrożnościowych wobec największych banków międzynarodowych oraz do małych banków lokalnych, także banków spółdzielczych, nie jest jednak podejściem racjonalnym, gdyż nie uwzględnia specyfiki działania różnych typów instytucji i rodzajów ryzyka, które one generują w swojej działalności. Ten brak dostosowania zakresu regulacji do skali działania niejednorodnych banków powoduje, że faktycznie obciążenia regulacyjne małych banków stały się nieporównywalnie wyższe niż rzeczywisty ciężar ponoszony przez banki większe (patrząc w relacji do skali ich działalności). Dotyczy to zwłaszcza obciążeń o naturze sprawozdawczej, stosowania wszelkich limitów o charakterze kwotowym (wyrażonym w EUR), ograniczeń w polityce wynagrodzeń, obowiązków sporządzania planów naprawy, obowiązków w zakresie organizacji audytu. Takie podejście nie tylko utrudnia działanie małych podmiotów finansowych, ale też czyni prawnie niemożliwym wejście na rynek nowych instytucji finansowych. W sumie, zastosowanie w praktyce jednej z fundamentalnych zasad obowiązujących w UE, jaką jest zasada proporcjonalności, ma wyraźnie ograniczony charakter w odniesieniu do norm obowiązujących w działalności bankowej.

Należy też podkreślić, że chociaż regulacje obowiązujące banki mają zasadniczo jednakowy kształt w całej UE, to w praktyce najczęściej stanowią one większy ciężar dla banków pochodzących z naszego regionu Europy, zwłaszcza z Polski. Trzeba pamiętać, że na skutek głównie silnych uwarunkowań historycznych (ale oczywiście także zmaterializowania się innych czynników) rozmiary niedużych banków są nieporównywalnie mniejsze niż banków lokalnych działających w wielu wyżej rozwiniętych krajach UE. To powoduje, że ciężar obciążeń regulacyjnych odnoszony do skali działania banku jest największy w bankach najmniejszych.

Zestaw najważniejszych norm ostrożnościowych dotyczących zasad działania banków został w Unii Europejskiej zawarty w tzw. pakiecie CRD/CRR. Składa się on z dwóch elementów: dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz z nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi¹ (zw. dalej dyrektywą CRD) oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych² (zw. dalej rozporządzeniem CRR). Rozporządzenie CRR jest aktem prawnym, który obowiązuje bezpośrednio w krajach członkowskich Unii Europejskiej. Z tej racji możliwość stosowania odstępstw na poziomie krajowym jest wyraźnie ograniczona,

¹ Dz.Urz. UE nr L 176.

² Ibidem.

choć nie jest ona też całkowicie wykluczona. Jednak przed analizą szczegółowych zapisów, mogących różnicować wielkość wymogów nakładanych na banki w poszczególnych krajach UE, warto zwrócić uwagę na ogólne zapisy rozporządzenia, które mogą wpływać na faktyczny poziom wymogów w różnych krajach.

2. Rozporządzenie CRR

Koncepcja wymogów kapitałowych dla banków oparta jest obecnie na dwóch filarach: obliczaniu współczynnika wypłacalności oraz wskaźnika dźwigni. Podstawowa różnica między obu systemami wyliczeń sprowadza się do tego, że dla celów współczynnika wypłacalności przyjmuje się do wyliczeń kwotę ekspozycji na ryzyko, która jest ważona ryzykiem (art. 92 rozporządzenia CRR), a dla potrzeb wskaźnika dźwigni aktywa księgowe odpowiednio skorygowane o inne ekspozycje (zgodnie z rozporządzeniem wykonawczym Komisji 2016/200³). Oczywiście istnieją także inne istotne różnice: koncepcja współczynnika wypłacalności obejmuje pokrycie kapitałem własnym banku nie tylko ekspozycji z tytułu ryzyka kredytowego, ale także pokrycie ryzyka rynkowego i operacyjnego. To ostatnie nie jest zaś wcale uwzględniane w kalkulacji wskaźnika dźwigni finansowej. Jednak te dwa podejścia do wyliczenia pokrycia wymogów kapitałowych mogą stanowić dobrą podstawę do przedstawienia – oczywiście w dużym uproszczeniu – uzasadnienia, że stosowanie takich samych reguł do banków działających w różnych krajach może rodzić odmienne skutki ekonomiczne. Mianowicie, analiza porównawcza danych dotyczących kształtowania się współczynnika wypłacalności w sektorze bankowym w krajach UE pokazuje, że poziom 17% osiągnięty w 2016 r. przez polskie banki był wyraźnie niższy od średnich danych dla całej UE (18,2%) i niższy niż w większości krajów członkowskich⁴. Równocześnie dane dotyczące wysokości wskaźnika dźwigni liczonego jako relacja kapitałów bankowych do aktywów wskazują, że jego poziom – obliczony dla tego samego roku co współczynnik wypłacalności – był w Polsce (9,6%) znacznie wyższy niż w całej Unii Europejskiej (7,8%). Ten wskaźnik obliczony dla wszystkich krajów Europy Środkowej wraz z krajami bałtyckimi (9%) okazał się też wyraźnie wyższy niż dla wszystkich państw należących do strefy euro (7,6%)⁵. Zakładając, że znaczenie kapitałów dla pokrycia ryzyka operacyjnego było podobne w bankach działających w różnych krajach UE, to powyższe różnice mogą wynikać z dwóch przyczyn: z większego zaangażowania banków z bogatszych krajów UE w instrumenty rynkowe wiążące się z wymogiem na pokrycie tego ryzyka oraz z różnic w sposobie pokrycia ryzyka kredytowego.

Szczególną uwagę warto zwrócić przy tym na ten drugi aspekt. System wyliczania współczynnika wypłacalności w bankach może być oparty na metodzie standardowej lub metodzie zaawansowanej. Ta pierwsza oparta jest na podziale ekspozycji na różne kategorie i odpowiednie skorygowanie wartości tych ekspozycji przez za-

³ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2016/200 z dnia 15 lutego 2016 r. ustanawiające wykonawcze standardy techniczne w odniesieniu do ujawniania informacji na temat wskaźnika dźwigni instytucji zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 (Dz.Urz. UE nr L 39).

⁴ ECB, Statistical Data Warehouse. Frankfurt.

⁵ IMF, Global report on stability of financial sector, database, Washington DC, October 2018.

stosowanie odpowiednich wag ryzyka. Koncepcja wagi ryzyka uzależniona jest jednak bądź od stałych wskaźników, bądź od wysokości wskaźnika uzależnionego od ratingu nadanego kredytobiorcy przez niezależną, uznaną w UE, agencję ratingową. I właśnie w tym ostatnim przypadku ujawnia się znaczna przewaga krajów wysoko rozwiniętych. Mają one inną strukturę gospodarki, w której znaczenie średnich i dużych przedsiębiorstw, posiadających nadany rating, jest znacznie wyższe niż w Polsce. Ponadto, działanie przedsiębiorstwa w wyżej rozwiniętej gospodarce pozwala kredytobiorcy na uzyskanie lepszego ratingu. Generalna zasada jest bowiem taka, że rating przedsiębiorstwa działającego w danym kraju nie jest wyższy niż rating kraju, w którym ono działa. Jeśli zatem rating Polski nadal jest niższy niż w najwyższej rozwiniętych krajach UE, to rating przedsiębiorstw – uzyskujących takie same wyniki ekonomiczne – jest najczęściej też wyższy w krajach wysoko rozwiniętych niż w Polsce. Dla potrzeb wyliczenia współczynnika wypłacalności ma to kolosalne znaczenie, ponieważ w wyżej rozwiniętych krajach rating pozwala na przypisanie ekspozycjom od przedsiębiorstw części wagi ryzyka w wysokości 50%, podczas gdy w przypadku Polski zasadą jest stosowanie wagi 100%. Przy takiej samej nominalnej ekspozycji banku wobec przedsiębiorstwa oznacza to w tej sytuacji dwukrotnie wyższy wymóg kapitałowy dla banku działającego w Polsce niż dla banku w Niemczech czy we Francji. To musi przekładać się na łączny wymóg kapitałowy wymagany od banków i na różnice między poszczególnymi krajami.

Poza metodą standardową występuje także możliwość stosowania metod zaawansowanych ustalania wymogu kapitałowego. Biorąc pod uwagę, że największe znaczenie dla banków ma wymóg powstający w odniesieniu do ryzyka kredytowego, to w tym miejscu uwaga jest skoncentrowana w tym obszarze, chociaż generalne reguły są podobne również w odniesieniu do ryzyka operacyjnego czy różnych części ryzyka rynkowego. Metoda zaawansowana może być powszechnie stosowana przez banki, które mają najlepiej rozwinięty system zarządzania ryzykiem, stosując bardziej zaawansowane metody jego mierzenia, a zwłaszcza posiadają odpowiednio długie ciągi danych o efektach faktycznej współpracy z kredytobiorcami. Te dane mają bowiem dowieść tezy, że zgodnie z modelem przedstawionym przez bank skala ryzyka ponoszonego w działalności kredytowej nie jest tak duża i może ono zostać pokryte znacznie mniejszym rozmiarem kapitału niż zakłada to metoda standardowa. Stosując metodę zaawansowaną, możliwe też jest uwzględnienie czynników, które nie są ujęte w metodzie standardowej. Takim czynnikiem może stać się zaleta większego zdywersyfikowania portfela kredytowego, gdzie dzięki jego podziałowi na różne ekspozycje łączne ryzyko można uznać za mniejsze, jeśli udowodni się, że materializacja jednego ryzyka nie pociąga za sobą realizacji kolejnego ryzyka lub wręcz wzrost ryzyka z tytułu jednej ekspozycji kredytowej zmniejsza ryzyko innej ekspozycji (np. w sytuacji kredytowania konkurentów na rynku). Bardzo często podkreśla się w tym kontekście zmniejszenie łącznego ryzyka banku w przypadku zdywersyfikowania ryzyka z racji posiadania ekspozycji kredytowych w różnych krajach. Oczywiście, to zmniejszenie faktycznego ryzyka powinno być uzasadnione i ostatecznie musi zostać zaakceptowane przez organ nadzoru bankowego, lecz

faktycznie wprowadzone ograniczenia powodują, że metoda ta jest dostępna tylko dla banków największych, najczęściej działających w skali międzynarodowej. Natomiast mniejsze banki w rzeczywistości są pozbawione możliwości jej stosowania. W efekcie, w Polsce tylko pojedyncze banki ubiegały się i otrzymały zgodę na stosowanie metody zaawansowanej.

Podsumowując przyczyny różnego niezbędnego wymogu kapitałowego w bankach, warto przedstawić wyniki analizy przeprowadzonej przez PwC, która po odpowiednim przeskalowaniu wag ryzyka dla ekspozycji w Polsce i w krajach „starej” Unii Europejskiej stwierdziła, że dla celów porównawczych zamiast na koniec 2015 r. pokazywać współczynnik wypłacalności dla polskiego sektora bankowego w wysokości 15,3%, to należało go podnieść do poziomu 22,6%. Wówczas wskaźnik ten byłby znacząco wyższy niż w krajach „starej” UE (18,3%)⁶.

Wskazać należy również na wnioski płynące z raportu Komitetu Bazylejskiego dotyczące dużego rozrzutu wag ryzyka w bankach posługujących się metodą zaawansowaną, które nie wynikają tylko z różnego poziomu ryzyka czy różnic strukturalnych, ale także innego podejścia do modelowania (zastosowanego konserwatyizmu, wprowadzonych korekt, założeń przyjętych przy szacowaniu odzysków), stosowanych praktyk nadzorczych. Te różnice nie dotyczą tylko ryzyka kredytowego w odniesieniu do dużych przedsiębiorstw, ale także w zakresie ryzyka kredytowego szacowanego dla portfela klientów z sektora MSP oraz kredytów hipotecznych⁷.

Rozporządzenie CRR określa ponadto rodzaje funduszy własnych banku poprzez zdefiniowanie funduszy wchodzących w jego skład: kapitału podstawowego tier I, kapitału dodatkowego tier I oraz kapitału tier II. Poszczególne elementy funduszy nie mogą być oczywiście zastępowane przez inne kategorie funduszy, gdyż moc każdej kategorii kapitału jest odmienna. Największe znaczenie musi mieć kapitał podstawowy tier I, potem kapitał dodatkowy tier I, a na końcu kapitał tier II, który pochodzi głównie z kapitału zwrotnego. Dlatego art. 92 rozporządzenia CRR określa, że współczynnik kapitału podstawowego tier I musi wynosić co najmniej 4,5%, współczynnik kapitału tier I (podstawowego i uzupełniającego) – 6%, a łączny współczynnik wypłacalności – 8%. To pokazuje konieczność dominującego znaczenia kapitału podstawowego tier I w całości funduszy banku. Nie należy jednak lekceważyć znaczenia możliwości uzupełnienia tego kapitału o inne elementy, czyli kapitałem dodatkowym tier I czy kapitałem tier II.

Powyższe zapisy dotyczące konstrukcji funduszy własnych banków obowiązują oczywiście także w Polsce. Problem polega jednak na tym, że w polskim systemie prawnym nie występuje możliwość dokonania emisji instrumentów, które mogłyby być zaliczone do kapitału dodatkowego tier I. Wynika to z zapisów rozporządzenia CRR, które wymagają m.in., aby instrument zaliczany do tego kapitału miał charakter wieczysty, miał niższy stopień uprzywilejowania niż instrumenty zaliczane do tier II, a wypłaty korzyści były wypłacane z zysku. Niestety, zastosowanie w prakty-

⁶ Materiał roboczy przygotowany przez PwC na potrzeby Związku Banków Polskich, Warszawa 2016.

⁷ Regulatory consistency assessment programme (RCAP) – Analysis of risk-weighted assets for credit risk in the banking book, Basel Committee on Banking Supervision, Basel, April 2016.

ce tego prawa wymaga zmiany polskiej ustawy o obligacjach oraz zmian zasad dochodzenia należności. Mimo wieloletnich prób podejmowanych przez sektor bankowy, polski regulator nie zdecydował się na przedstawienie akceptowalnej propozycji zmiany regulacji ustawowych. Tym samym do chwili obecnej instrumenty takie nie mogą być emitowane pod prawem polskim. Teoretycznie polskie banki mogłoby to zrobić, emitując papiery za granicą pod prawem obcym, np. brytyjskim. Prawdopodobieństwo sukcesu takiej emisji byłoby też znaczniejsze, gdyż zagraniczne rynki kapitałowe są znacznie większe niż polski. Jednak i tu pojawia się przeszkoda. Zaliczenie kapitału pozyskanego przez banki w drodze emisji papierów wartościowych do funduszy własnych jest uzależnione od decyzji nadzoru bankowego. Banki, znając dotychczasowe obawy polskiego nadzoru bankowego wobec stosowania instrumentów kapitału dodatkowego tier I, nie decydują się na emisje papierów za granicą, gdyż naraża je to na niemałe koszty emisji instrumentów przy nieznanym prawdopodobieństwie osiągnięcia sukcesu w postaci zwiększenia funduszy własnych. Sama emisja dla potrzeb pozyskania finansowania nie ma racjonalności ekonomicznej, bo koszt takiego finansowania jest bardzo wysoki. Sumując, fakt istnienia regulacyjnej możliwości pozyskania kapitału zaliczanego do kapitału dodatkowego tier I w rozporządzeniu CRR nie oznacza faktycznej możliwości zwiększenia dywersyfikacji źródeł pozyskania kapitału przez banki polskie.

Jak wspomniano, rozporządzenie CRR wprowadza jednolite normy ostrożnościowe dla banków działających w Unii Europejskiej. Jednak w samym tym akcie prawnym zostało pozostawionych kilka obszarów, w których lokalny organ publiczny odpowiedzialny za nadzór nad sektorem bankowym może podjąć decyzję o wprowadzeniu odstępstw od ogólnych reguł. Możliwość stosowania odstępstw była wynikiem braku pełnej zgodności poglądów krajów członkowskich UE podczas uchwalania rozporządzenia CRR. Na podkreślenie zasługuje fakt, że skala możliwych odstępstw również została określona w rozporządzeniu CRR.

Obszarem dopuszczalnych odstępstw, które może mieć duże znaczenie dla łącznych rozmiarów wymogów kapitałowych banków, są wagi ryzyka stosowane w odniesieniu do ekspozycji zabezpieczonych hipoteką. To duże znaczenie tych odstępstw wynika z rozmiarów ekspozycji banków zabezpieczonych hipoteką mieszkalną lub komercyjną w całości portfeli kredytowych banków. Art. 124 ust. 2 rozporządzenia stanowi, że opierając się na właściwych danych organ nadzorczy może ocenić, czy podstawowa waga ryzyka dla takich ekspozycji w wysokości 35% dla kredytów zabezpieczonych nieruchomością mieszkalną i 50% dla kredytów zabezpieczonych nieruchomością komercyjną jest właściwa. Przy tej ocenie należy uwzględnić przypadki strat powstałych w tych ekspozycjach, przyszłe tendencje na rynkach nieruchomości oraz mieć wzgląd na stabilność finansową. Decyzje o podwyższeniu wagi ryzyka do poziomu maksymalnie 150% powinny być przy tym skonsultowane z Europejską Radą Ryzyka Systemowego. Natomiast Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EBA) został zobowiązany do przygotowania projektu regulacyjnych standardów technicznych określających surowsze warunki uzasadniające stosowa-

nie wyższych wag ryzyka oraz surowszych kryteriów oceny wartości bankowo-hipotecznego zabezpieczenia spłaty kredytu.

W zakresie stosowania innych wag ryzyka od ekspozycji kredytowych zabezpieczonych hipoteką ustanowioną na nieruchomości mieszkalnej Polska jest prawdziwym ewenementem. Tylko ona i Litwa wprowadziły odstępstwa od stosowania ogólnych zapisów rozporządzenia CRR. W obu przypadkach rozporządzenia mają zupełnie inny kształt. W Polsce obowiązuje dziś rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 maja 2017 r.⁸, które wprowadziło obowiązek stosowania wagi ryzyka w wysokości 150% w przypadku, gdy wysokość raty kapitałowej lub odsetkowej uzależniona jest od zmian kursu waluty innej niż waluta przychodów osiągniętych przez dłużnika. Obowiązek ten wszedł w życie 2 grudnia 2017 r. (po zastosowaniu obowiązkowego sześciomiesięcznego okresu przejściowego). Ten wymóg ma charakter ekonomicznego zakazu udzielania kredytów hipotecznych osobom prywatnym, jeśli waluta kredytu jest inna niż dochody osiągane przez kredytobiorcę. Problem polega jednak na tym, że wymóg dotyczy nie tylko nowo udzielanych kredytów, ale całego portfela kredytów narosłego przez ponad dziesięć lat. W sumie jest to dodatkowy, bardzo wysoki, wymóg kapitałowy dla grupy banków – konieczność, która często jest jeszcze dublowana przez nałożenie przez polski nadzór dodatkowego wymogu w ramach filara II na banki najsilniej zaangażowane w walutowe kredyty mieszkaniowe. Trzeba również zaznaczyć, że nie ma mocniejszego uzasadnienia dla stosowania tak wysokiej wagi ryzyka. Szkodowość portfela walutowych kredytów mieszkaniowych w Polsce jest jedną z najniższych, lub wręcz najniższą, spośród głównych rodzajów kredytów bankowych, co potwierdzają też analizy NBP. Największym zagrożeniem w obszarze tych kredytów jest możliwość interwencji regulatora (ustawodawcy) w postaci obowiązkowej zmiany waluty kredytu etc. lub pojawienie się niekorzystnych wyroków sądowych dotyczących niezgodności z prawem udzielenia tych kredytów przez bank. Te elementy trudno uznać za wystarczającą podstawę do wprowadzenia tak wysokich wag ryzyka, bo aż prawie pięć razy wyższej od stawki podstawowej. Wdrożenie to było zapewne uzasadnione obawami o stabilność sektora w przyszłości oraz niepewnością odnoszącą się do szkodowości portfela w przyszłości. Jak pokazały ostatnie lata, te potencjalne obawy nie potwierdziły się, a banki nadal doświadczają silnych i negatywnych skutków zwiększenia z tego tytułu wymogów kapitałowych. Tak więc polskie rozwiązanie okazało się wyjątkowo restrykcyjne dla rodzimych banków.

Jak wspomniano, oprócz Polski wyższą stawkę wagi ryzyka dla ekspozycji z tytułu kredytów zabezpieczonych hipoteką na nieruchomości mieszkalnej zastosowała jeszcze tylko Litwa. Jednak wysokość wagi ryzyka i zakres jej stosowania w żadnym przypadku nie jest porównywalny z wymogami polskimi. Władze litewskie wdrożyły bowiem rozwiązanie, w którym wagę ryzyka 35% stosuje się do wartości kredytu do wysokości 66,6% wartości rynkowej nieruchomości stanowiącej zabezpieczenie

⁸ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 maja 2017 r. w sprawie wyższej wagi ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych hipotekami na nieruchomościach (Dz.U. poz. 1068).

spląty kredytu, a w części kredytu odpowiadającej powyżej 66,6% i poniżej 80% wartości rynkowej nieruchomości stosowana jest waga ryzyka w wysokości 50%⁹. Rozporządzenie CRR wprowadza poza tym możliwość zastosowania surowszych kryteriów dla uznania kredytu za ekspozycję w pełni i całkowicie zabezpieczoną hipoteką na nieruchomości mieszkalnej. W tym zakresie polskie władze nadzorcze nie wystąpiły o zaostrenie kryteriów. Zrobiły to jednak nieliczne nadzory bankowe w innych krajach Unii Europejskiej: Bułgaria, Irlandia, Malta, Słowenia i Węgry. W zakresie ekspozycji kredytowych w pełni i całkowicie zabezpieczonych hipoteką na lokalach biurowych lub innych nieruchomościach komercyjnych krajowe władze nadzorcze – analogicznie jak w przypadku ekspozycji zabezpieczonych hipoteką na nieruchomościach mieszkaniowych – mają prawo do podwyższenia wagi ryzyka powyżej standardowej stawki 50%. W tym zakresie polskie władze postanowiły także zastosować wyższą stawkę. Na mocy wspomnianego już wcześniej rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 maja 2017 r. od 2 grudnia 2017 r. obowiązuje stawka w wysokości 100%. Taką samą, wyższą stawkę 100%, w Unii Europejskiej stosuje jeszcze kilka innych krajów: Irlandia, Łotwa, Rumunia, Szwecja i Węgry. Banki w Polsce tym samym muszą mieć większe fundusze własne w celu finansowania kredytów zabezpieczonych na hipotece na nieruchomości komercyjnej.

Należy dodać, że wprowadzenie wyższych wag ryzyka przez polskie władze na wybrane kategorie ekspozycji zabezpieczonych na hipotece miało pociągnąć za sobą także zmiany w zakresie podwyższenia wartości minimalnej straty średniej wartości straty z tytułu niewykonania zobowiązania (LGD) dla ekspozycji detalicznych zabezpieczonych na nieruchomości. Miało to na celu dostosowanie zwiększonych wymogów dla banków stosujących zaawansowane metody obliczania wymogów kapitałowych. Projekt rozporządzenia ministra finansów został przedstawiony do konsultacji w czerwcu 2018 r., ale prace nad nim nie zostały ukończone do końca tegoż roku.

Podobne rozwiązania są niekiedy stosowane i w innych krajach. Na przykład w Belgii istnieje obowiązek dodania 5 pkt. proc. do ekspozycji banków z tytułu kredytów hipotecznych stosujących metodę IRB ustalania wymogu kapitałowego i dodatkowy wrażliwy na ryzyko element przez odniesienie do profilu ryzyka portfela kredytowego (stosowany jako multiplikator wagi ryzyka portfela kredytów hipotecznych zabezpieczonych na nieruchomości mieszkalnej).

Inne odstępstwa, możliwe w rozporządzeniu CRR, mają już mniejsze znaczenie i dotyczą głównie rozwiązań przejściowych w zakresie kalkulacji funduszy własnych po wprowadzeniu nowej definicji tych funduszy w rozporządzeniu CRR. Polska stosuje w tym zakresie rozwiązania najbardziej liberalne, jakie są możliwe zgodnie z unijnym rozporządzeniem CRR.

⁹ EBA, Supervisory disclosures Annex 2 – Option and National discretions, Part 11, London 2018.

3. Dyrektywa CRD

Dyrektywa CRD jest drugim dokumentem prawnym konstytuującym zasady funkcjonowania banków w Unii Europejskiej. Ten akt prawny musiał być transponowany do krajowego porządku prawnego krajów członkowskich Unii. Przeważająca część z postanowień dyrektywy musiało być implementowanych bez możliwości stosowania odstępstw, natomiast w innych przypadkach pozostawiono miejsce na zastosowanie narodowych specjalnych zasad.

Jednym z zapisów jednolitych w skali UE jest minimalna wysokość kapitału założycielskiego niezbędnego dla utworzenia i rozpoczęcia działalności przez bank. Zgodnie z art. 12 dyrektywy musi on wynosić co najmniej 5 mln EUR. Określenie takiej samej kwoty minimalnej jest podyktowane istnieniem wspólnego rynku usług finansowych, który przejawia się m.in. tym, że utworzenie i uzyskanie zgody na działanie banku w jednym kraju członkowskim UE daje prawo do prowadzenia działalności w innym kraju członkowskim. Zróznicowanie warunków minimalnych oznaczałoby zatem, że założyciele banku mogliby być zainteresowani powoływaniem banku w tym kraju członkowskim, w którym warunki rozpoczęcia działalności są łatwiejsze, a następnie właściwą działalność prowadzić w innych krajach. Jednak ujednolicenie kwoty kapitału założycielskiego ma również negatywne strony. W krajach biedniejszych wiąże się z większą trudnością w zgromadzeniu nominalnie takiego samego kapitału i w związku z tym stwarza trudniejsze warunki wejścia na rynek finansowy nowych instytucji finansowych. To jeden z powodów (ale i nie jedyny), dlaczego w ostatnich latach nie powstały – poza nielicznymi przypadkami – nowe banki w Polsce.

Ważną częścią dyrektywy CRD jest zdefiniowanie i określenie sposobu ustanawiania wysokości i formy utrzymywania dodatkowych buforów kapitałowych. Generalnie wymienione w niej zostały cztery rodzaje buforów: bufor zabezpieczający, bufor antycykliczny, bufor instytucji o znaczeniu systemowym oraz bufor ryzyka systemowego. Zasady ustanawiania tych buforów różnią się między sobą. Najprostsze zasady dotyczą bufora zabezpieczającego, gdyż dyrektywa wprost określa, że ma on wynosić 2,5% łącznej ekspozycji banku na ryzyko określone zgodnie z rozporządzeniem CRR. Zasady jego ustalania są tym samym identyczne we wszystkich krajach UE. Jedyna różnica mogła sprowadzać się do okresu przejściowego, w którym bufor mógł być wymagany w niższej wysokości. Art. 160 dyrektywy określał, że w latach 2016–2018 bufor mógł być niższy niż wskazany poziom docelowy. W Polsce zastosowano także okres przejściowy, ale był on krótszy niż zapisany w dyrektywie. Ścieżka dochodzenia do poziomu docelowego była więc w Polsce trudniejsza. Obecnie nie ma to już jednak znaczenia, ponieważ od 2019 r. obowiązuje wymóg bufora zabezpieczającego w pełnej wysokości.

Bufor antycykliczny ma zdecydowanie bardziej zindywidualizowany charakter. Jego wprowadzenie i stosowanie jest uzależnione od występowania odpowiednich przyczyn, takich jak wysoka dynamika akcji kredytowej w stosunku do tempa wzrostu PKB, akumulacja ryzyka ogólnosystemowego związanego z okresami nadmiernego wzrostu akcji kredytowej, a także czynniki o charakterze jakościowym. Celem

ustanowienia bufora jest przeciwdziałanie procykliczności w systemie finansowym i zagrożeniom powstającym z tego powodu. Kapitał powinien być gromadzony w okresie wzrostu cyklicznego ryzyka systemowego, tak aby zwiększyć odporność sektora bankowego w okresach stresowych i jednocześnie hamować rozwój akcji kredytowej w okresie dobrej koniunktury.

Zgodnie z aktualnymi danymi Europejskiej Rady Ryzyka Systemowego (ERRS) w 2019 r. bufor antycykliczny wyższy niż 0% jest stosowany w pięciu krajach UE oraz w dwóch krajach europejskich związanych z UE. Najwyższy bufor w wysokości 2% obowiązuje od 2017 r. w Szwecji oraz w Norwegii. Bufor w wysokości 1,25% został wprowadzony w 2017 w Islandii, a pod koniec 2018 i na początku 2019 r. zaczął obowiązywać także na Słowacji i w Republice Czeskiej. W Wielkiej Brytanii ustanowiono bufor w wysokości 1% i obowiązuje on od listopada 2018 r. Najniższy bufor (ale większy od zera) stosuje od końca 2018 r. Litwa (0,5%)¹⁰. Polska nie wprowadziła pozytywnej stawki bufora, ponieważ generalnie poziom rozwoju akcji kredytowej w ostatnich latach w stosunku do tempa wzrostu PKB był silnie ograniczony. Zatem, wskutek czynników makroekonomicznych, polskie rozwiązania nie należą w tym zakresie do najbardziej restrykcyjnych.

Warto także zaznaczyć, że w licznych krajach Unii Europejskiej (a także poza UE) już podjęto decyzję o wprowadzeniu lub podwyższeniu bufora antycyklicznego, lecz będzie ona obowiązywała dopiero w przyszłości. W Bułgarii zdecydowano o ustanowieniu stawki 0,5%, ale od 2020 r. Zgodnie z dotychczasowymi decyzjami w Republice Czeskiej stawka wzrośnie aż do 1,75%; także w Danii będzie stopniowo wprowadzany bufor i od końca września 2019 r. ma on wynosić 1%. Z tą samą datą ma być wprowadzona we Francji stawka 0,25% bufora, a w Islandii – stawka 1,75% od 9 października 2019 r. W Irlandii ma to być stawka w wysokości 1%. Taką samą stawkę ma zastosować Litwa od połowy 2019 r. Luksemburg natomiast określił, że od początku 2020 r. stawką obowiązującą będzie 0,25%. Z kolei Norwegia podwyższyła planowaną stawkę do 2,5%, Słowacja zaś od listopada 2019 r. – do 1,5%. W Szwecji od 19 września 2019 r. będzie obowiązywać stawka 2,5%¹¹. To pokazuje narastanie nierównowagi w Europie i determinację władz regulacyjnych do hamowania rozwoju akcji kredytowej poprzez ustanawianie i podwyższanie bufora antycyklicznego.

Kolejnym buforem kapitałowym jest bufor globalnych instytucji o znaczeniu systemowym. Z powodu rozmiarów polskich banków, bufora tego nie ustanowiono w Polsce wobec żadnej instytucji. Natomiast zidentyfikowano takie instytucje w niektórych krajach UE, np. w Finlandii jest to Nordea, we Francji – 4 banki (BNP Paribas, Societe Generale, Credit Agricole, Grupa BPCE), w Niemczech – Deutsche Bank, we Włoszech – Unicredito, w Holandii – ING Bank, w Hiszpanii – Santander Bank i w Wielkiej Brytanii – 3 banki (HSBC, Barclays, Royal Bank of Scotland).

Dla banków systemowo ważnych w skali lokalnej odpowiednie władze są zobowiązane do ich identyfikacji i ustanawiania bufora innych instytucji o znaczeniu

¹⁰ www.esrb.europa.eu/national_policy/ccb/applicable/html/index.en.

¹¹ www.esrb.europa.eu/national_policy/ccb/all_rates/html/index.en.html [dostęp 5.01.2019].

systemowym. W każdym kraju lista tego rodzaju banków obejmuje zwykle 6–10 banków, przy czym w mniejszych krajach liczba ta jest mniejsza (2–4 banki), a w największych, jak Wielka Brytania, aż 16 banków. Oczywiście, poza wielkością kraju ważna jest także struktura lokalnego sektora bankowego. Specyficzna struktura rynku bankowego w Polsce (relatywnie niski poziom koncentracji aktywów sektora bankowego) spowodowała, że Komisja Nadzoru Finansowego, działając zgodnie ze swoimi wytycznymi, zidentyfikowała w ostatnim badaniu 11 banków jako inne instytucje o znaczeniu systemowym. Lista tych banków oraz wysokość bufora podlega corocznej aktualizacji. Wysokość bufora jest określona indywidualnie i uzależniona od wielkości banku. Na wszystkie zidentyfikowane banki nałożono bufor w granicach 0–1% łącznej ekspozycji na ryzyko¹². Jest to wielkość racjonalna, biorąc w szczególności pod uwagę fakt, że zgodnie z dyrektywą CRD maksymalna wielkość bufora może wynieść 2% łącznej ekspozycji na ryzyko.

Ostatnim rodzajem bufora wymienionym w dyrektywie CRD jest bufor ryzyka systemowego. Bufor ten ma charakter indywidualizowany dla każdego kraju i może dotyczyć całego krajowego sektora bankowego lub jego podzbioru. Cel jego ustanowienia też jest dość ogólny, ponieważ generalnie bufor ma służyć zapobieganiu i ograniczeniu długoterminowych ryzyk systemowych o charakterze niecyklicznym lub ryzyk makroostrożnościowych nieobjętych rozporządzeniem CRR, a dotyczących możliwości powstania zakłócenia w systemie finansowym, które może mieć negatywne skutki dla systemu finansowego i gospodarki realnej w danym kraju członkowskim UE. Zgodnie z dyrektywą CRD bufor ryzyka systemowego może wynosić od 1% do 3%, przy czym możliwe jest stosowanie wyższej stawki (do 5%), ale taka decyzja wymaga przedstawienia uzasadnienia przez kraj członkowski wobec Komisji Europejskiej, ERRS i Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego.

Praktyka stosowania tego bufora jest różna w poszczególnych krajach członkowskich UE. Według danych pochodzących z ERRS z początku 2019 r. wysokość i zakres stosowania tego bufora w Unii Europejskiej przedstawia tabela 1.

Dane z tabeli 1 pokazują, że nie wszystkie kraje wykorzystują w praktyce możliwość nałożenia bufora. Wymóg został nałożony w 13 krajach członkowskich. Dodatkowo, konieczność ta w wielu przypadkach nakładana jest nie na cały sektor bankowy, lecz na podmioty, które mogą spowodować zagrożenie o charakterze systemowym dla sektora finansowego – aż w 8 krajach spośród 13 stosujących bufor ryzyka systemowego przyporządkowany jest on tylko do części banków, zwykle banków systemowo ważnych w danym kraju. Tylko w 5 krajach jest skierowany do wszystkich banków, przy czym dla Rumunii to rozróżnienie jest nieprecyzyjne, ponieważ stawka bufora została uzależniona od poziomu aktywów niepracujących. W rezultacie tylko w 4 krajach (Bułgaria, Estonia, Finlandia, Polska) jest on w pełni stosowany wobec wszystkich banków. Trzeba jednak dodać, że w Estonii i Finlandii stawka bufora wynosi 1% łącznej ekspozycji na ryzyko, podczas gdy w Bułgarii i w Polsce – 3%.

¹² KNF, *Przegląd adekwatności wskaźnika bufora innej instytucji o znaczeniu systemowym*, Warszawa, 8.08.2018.

Tabela 1. **Wysokość i zakres stosowania bufora ryzyka systemowego w krajach Unii Europejskiej**

Kraj	Stawka	Zakres stosowania
Austria	do 2%	13 banków
Bułgaria	3%	wszystkie banki
Chorwacja	2 stawki 1,5% i 3%	stawka zależy od wielkości udziału w rynku
Czechy	stawki od 1% do 3%	5 instytucji o znaczeniu systemowym
Dania	stawki od 1% do 3%	instytucje o znaczeniu systemowym
Estonia	1%	wszystkie banki
Finlandia	1%	wszystkie banki
Węgry	0–2%	instytucje o znaczeniu systemowym
Holandia	3%	3 banki
Polska	3%	Wszystkie banki
Rumunia	0–2%	poziom zależy od udziału NPL i poziomu ich pokrycia odpisami
Słowacja	1–2%	instytucje o znaczeniu systemowym
Szwecja	3%	4 największe grupy bankowe

Źródło: www.esrb.europa.eu/national_policy/systemic/html/index.en.html [dostęp 5.01.2019].

Nie ulega więc wątpliwości, że bufor ryzyka systemowego nałożony na banki w Polsce jest (obok rozwiązania bułgarskiego) najbardziej restrykcyjny w całej Unii Europejskiej. Nie tylko stawka została określona na właściwie najwyższym możliwym poziomie (niewymagającym dodatkowego uzasadnienia), ale też wymóg został nałożony na wszystkie banki, także najmniejsze instytucje bankowe. To wpływa na bardzo silny wzrost łącznego wymogu kapitałowego dla banków, powodując ich konkurencyjność wobec banków zagranicznych, mniejsze możliwości rozwoju akcji kredytowej oraz zdecydowanie wpływa na obniżenie wskaźnika rentowności zaangażowanego kapitału w polskich bankach. Tak wysoki poziom wymagań na tle sytuacji w Unii nie ma uzasadnienia poza wolą utrzymania wymogów wcześniej nałożonych arbitralnie przez Komisję Nadzoru Finansowego (które nie mogły być dalej stosowane po wejściu w życie pakietu regulacyjnego CRD/CRR).

4. Inne rozwiązania nadzorcze nie wynikające wprost z pakietu CRD/CRR

Kończąc dywagacje na temat odstępstw narodowych stosowanych w ramach pakietu CRD/CRR i poziomu obciążeń polskich banków na tle pozostałych krajów Unii Europejskiej warto jeszcze wymienić inne możliwości wzmocnienia lub złagodzenia wymogów kapitałowych lub – szerzej – wymogów prowadzenia działalności bankowej. Rodzaje i skala tych wymogów różnią się między sobą. Możliwe jest jednak wymienienie najczęściej stosowanych praktyk nadzorczych.

Tabela 2. Rozwiązania nadzorcze stosowane przez kraje UE w celu ograniczenia skali akcji kredytowej banków w zakresie kredytów mieszkaniowych

Kraj	Zastosowane rozwiązanie nadzorcze
Czechy	Restrykcyjne monitorowanie udzielania kredytów z DTI wyższym niż 9 (rocznych dochodów netto) oraz DSTI powyżej 45%. Maksymalny poziom LTV w momencie udzielenia 90%.
Dania	W przypadku DTI powyżej 4 oraz LTV powyżej 60% obowiązek stosowania stałej stopy procentowej przez co najmniej 5 lat.
Estonia	Maksymalny LTV 85% (ale 15% nowej produkcji może mieć wyższy poziom LTV), max. okres kredytowania 30 lat (z możliwością odstępstwa dla 15% nowej produkcji), max. DSTI 50% (z możliwością zastosowania odstępstwa dla 15% nowej produkcji).
Finlandia	Max LTV 90% (dla kupującego pierwsze mieszkanie 95%) z możliwością jego obniżenia o 10 pkt. proc. przez nadzór bankowy (aktualnie limit wynosi 85%).
Węgry	Określenie limitu płatności do dochodu (PTI) na poziomie 25–60% przy dochodach poniżej 500 tys. HUF, limit zależy od wielkości dochodu i okresu stosowania stałej stopy procentowej, dla kredytów w EUR limit PTI wynosi 15–30%, a dla innych walut 5–15%.
Islandia	Limit LTV 85% (90% dla zaciągających kredyt pierwszy raz).
Irlandia	LTV limit 80% (90% dla kupujących mieszkanie po raz pierwszy) – z możliwością przekroczenia limitu w 15% nowo udzielonych kredytów, max. LTI wynosi 3,5 dochodu brutto – z możliwością przekroczenia dla 20% nowo udzielonych kredytów dla kupujących mieszkanie pierwszy raz i 10% dla kupujących mieszkanie kolejny raz.
Łotwa	Max LTV 90% (95% dla kredytów z gwarancją państwa).
Litwa	Max. DSTI 40% (może być podniesiony do 60% dla 5% nowych kredytów), max. limit stresowego DSTI 50%, max. LTV 85%, max. okres kredytowania – 30 lat.
Holandia	Max. LTV 100%.
Polska	Bank musi zwracać szczególną uwagę na kredyty z DSTI powyżej 40% lub 50% (w zależności od wielkości dochodu kredytobiorcy), max. LTV 80% lub 90%.
Portugalia	Max. LTV 90% na nieruchomości na własne cele, 80% na inne cele, max. DSTI 50% (ale 20% kredytów może być udzielone klientom z DSTI poniżej 60%, a 5% powyżej 60%), max. okres kredytowania 40 lat.
Rumunia	Max. DSTI 40% (dla kredytów walutowych max. 20%), max. LTV 85% (dla kredytów walutowych 80%, 75% lub 60% w zależności od stopnia zabezpieczenia otwartej pozycji kredytobiorcy).
Słowacja	Max. okres kredytowania dla kredytów zabezpieczonych na nieruchomości mieszkalnej lub niemieszkalnej to 30 lat (możliwość odstępstwa dla 10% akcji kredytowej), LTV w formie rekomendacji.
Słowenia	Rekomendowany najwyższy poziom LTV 80%, rekomendowany najwyższy poziom DSTI między 50% a 67% w zależności od dochodu kredytobiorcy.
Szwecja	LTV nie wyższy niż 85%; ograniczenia w zakresie amortyzacji kredytu: kredyty z LTV powyżej 70% muszą co roku być amortyzowane w wysokości 2% kapitału kredytu zanim LTV nie obniży się do 50%, kredyty z DTI powyżej 4,5 muszą być dodatkowo corocznie spłacane w wysokości co najmniej 1% kapitału kredytu.
Wielka Brytania	Kredyty z DTI wyższym niż 4,5 nie mogą stanowić więcej niż 15% nowo udzielonych kredytów (istnieje wyłączenie dla banków z mniejszym portfelem kredytów hipotecznych).

Źródło: EBA, Supervisory disclosures Annex 2 – Option and National discretions, Part 11, London 2018.

Najczęściej stosowane ograniczenia nadzorcze dotyczą działalności banków w zakresie udzielania kredytów mieszkaniowych. Lista specyficznych rozwiązań została przedstawiona w tabeli 2.

Powyższe zestawienie informacji o krajowych działaniach nadzorczych wskazują na popularność nakładania ograniczeń ilościowych w zakresie udzielania przez banki kredytów zabezpieczonych hipotecznie, głównie kredytów na zakup nieruchomości mieszkalnych. Rozmiary portfeli kredytów hipotecznych w bankach nakazują nadzorowi szczególną ostrożność w zakresie dopuszczania możliwości szybkiego wzrostu jego wolumenu i generowanie potencjalnie wysokiego ryzyka dla banku w przyszłości. Na tle innych krajów rozwiązania obowiązujące obecnie w Polsce należy uznać za umiarkowane. Wcześniejsze postanowienia rekomendacji S KNF, która opisuje te kwestie, została w ostatnich latach złagodzona i to też powoduje, że restrykcyjność zapisów tej rekomendacji jest dość ograniczona. Oczywiście nie można uznać, że nie są one wcale restrykcyjne, ale taką ocenę trzeba skonfrontować z potrzebą prowadzenia racjonalnej polityki kredytowej i zarządzania portfelem kredytowym.

W niektórych krajach podejmowane są także inne działania nadzorcze, które nie muszą wiązać się z udzielaniem kredytów mieszkaniowych lub zarządzaniem tym portfelem. Mogą dotyczyć one np. nałożenia dodatkowych ograniczeń w zakresie tzw. dużych zaangażowań. Przykładowo, we Francji wprowadzono zaostrenie limitów dużych zaangażowań dla wysoce zadłużonych instytucji niefinansowych. Systemowo ważne instytucje nie mogą mieć ekspozycji, która przekracza 5% ich kapitału na instytucje niefinansowe ocenione jako wysoce zadłużone. Na Malcie natomiast wprowadzono rozwiązanie w celu zmniejszenia poziomu kredytów niepracujących poniżej 6%. Bank zostaje wtedy zobligowany do przygotowania planu redukcji kredytów niepracujących (NPL) w okresie najbliższych 5 lat i jeśli pojawią się odchylenia w rzeczywistości od przyjętego planu, to bank jest zobowiązany do utrzymania odpowiednich rezerw. W Rumunii zaś niedozwolone jest udzielenie kredytu konsumenckiego na okres dłuższy niż 5 lat. Szwecja natomiast wprowadziła rozwiązanie, w którym wymagany jest wskaźnik płynności LCR dla innych walut niż lokalna i wówczas wskaźnik ten musi być wyższy niż 100%. Te rozwiązania należą do wyjątkowych i nie są powszechnie stosowane przez dużą liczbę krajów członkowskich UE. W Polsce także nie przyjmuje się takich dodatkowych rozwiązań, normy więc nie są w tym zakresie zaostrome wobec innych krajów członkowskich.

5. Dyrektywa DGS

Oprócz pakietu CRD/CRR drugim dużym pakietem regulacji dla banków, w pewnym sensie także ostrożnościowych, są dwie dyrektywy: dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów¹³ (dyrektywa DGS) oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji

¹³ Dz.Urz. UE nr L 173.

w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych [...] ¹⁴ (dyrektywa BRR). Nakładają one na banki nowe obciążenia i obowiązki, które dotyczą podniesienia bezpieczeństwa działania bankowych instytucji finansowych. Te rozwiązania mogą jednocześnie wykazywać różnice w pewnych obszarach między krajami członkowskimi i w efekcie prowadzić do zróżnicowania warunków działania, różnego poziomu kosztów ponoszonych przez banki.

Dyrektywa DGS nakłada obowiązek stworzenia krajowego systemu gwarantowania depozytów dla deponentów w celu ochrony depozytów na wypadek upadłości banku. Zgodnie z zapisami dyrektywy obowiązkowy system musi chronić depozyt klienta złożony w każdym banku do wysokości równowartości co najmniej 100 000 EUR. Ustanowienie jednego limitu kwotowego dla wszystkich krajów członkowskich było podyktowane istnieniem jednolitego rynku finansowego w UE oraz wolą uniknięcia konkurowania poszczególnych krajów poziomem gwarancji depozytów. Jednak ustanowienie takiej samej kwoty w każdym kraju powoduje, że skala depozytów bankowych objętych gwarancjami jest większa w kraju, który jest biedniejszy i skala depozytów złożonych na kwotę powyżej 100 000 EUR jest zdecydowanie rzadsza. W Polsce gwarancjami objęte jest ok. 95% depozytów, a w krajach wysoko rozwiniętych jest to zdecydowanie mniejszy odsetek. To oznacza, że w sytuacji, gdy poziom docelowego funduszu gromadzonego na wypłaty depozytów gwarantowanych jest odnoszony do kwoty gwarantowanych depozytów, to banki z wyższym pokryciem depozytów gwarancjami systemu muszą płacić relatywnie większe składki na funkcjonowanie systemu niż banki, w których mniejsza część depozytów jest objęta gwarancjami systemu. Innymi słowy, system w Polsce jest stosunkowo bardziej kosztowny dla banków niż w wielu innych, bogatszych krajach członkowskich Unii Europejskiej.

Jednym z kluczowych elementów systemu gwarantowania depozytów jest sposób jego finansowania. Dyrektywa przesądziła, że system musi być finansowany w sposób *ex-ante*, a więc należy najpierw zgromadzić środki w systemie na wypadek nieoczekiwanych wypłat kwot gwarantowanych. Dodatkowo, dyrektywa wskazała minimalny poziom środków, które powinny być zgromadzone w systemie, określając go na 0,8% kwoty gwarantowanych depozytów członków systemu. W Polsce poziom pokrycia depozytów środkami w systemie jest wyższy niż minimalny poziom w dyrektywie. Gdyby przyjęto ten poziom, to w warunkach braku wypłaty środków gwarantowanych i powolnego wzrostu sumy depozytów gwarantowanych, banki w Polsce nie powinny wpłacać opłat do systemu. Jednak polska ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji ¹⁵, która implementowała m.in. dyrektywę DGS określiła znacznie wyższy poziom środków docelowych w BFG na potrzeby gwarantowania depozytów, tj. 2,6% kwoty gwarantowanych depozytów. Tym samym banki w Polsce musiały i muszą wносить składkę, tak jakby w systemie nie było poprzednio zgromadzonych żadnych środków, ponieważ banki miały obowiązek zgromadzić

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Dz.U. z 2017 r. poz. 1937 z późn. zm.

odpowiednik ok. 0,8% kwoty gwarantowanych depozytów. W Polsce ten wyższy poziom docelowy ma być osiągnięty do 2030 r., podczas gdy dyrektywa DGS mówi o terminie 3 lipca 2024 r.

Można oczywiście zrozumieć intencję ustawodawcy, że poziom docelowy zaproponowany przez UE jest niski, niepozwalający na pokrycie faktycznych wypłat środków gwarantowanych, gdyby ogłoszono upadłość średniej wielkości banku. Ustanowienie jednak docelowego poziomu na tak wysokim poziomie w ustawie powoduje, że banki muszą wносить wysokie składki na BFG niemal niezależnie od aktualnej kondycji sektora bankowego. Jedynym elementem elastyczności jest stosunkowo odległy termin osiągnięcia poziomu docelowego. Wysokość obciążeń banków różni zasadniczo polski system gwarantowania depozytów od systemów istniejących w innych państwach. W niektórych krajach (np. we Francji) władze państwowe podejmują decyzję o wystąpieniu do Komisji Europejskiej z wnioskiem o obniżenie minimalnego poziomu docelowego do poziomu 0,5% kwoty gwarantowanych depozytów zamiast realizowania poziomu 0,8% (dyrektywa dopuszcza takie rozwiązanie).

Odrębną kwestią jest zakres podmiotowy stosowania dyrektywy DGS. Dyrektywa mówi o objęciu gwarancją depozytów w instytucji kredytowej w rozumieniu rozporządzenia CRR, a więc przedsiębiorstw, których działalność polega na przyjmowaniu depozytów oraz na udzielaniu kredytów na własny rachunek. W tak szerokiej definicji mieszczą się nie tylko banki, ale także spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe. W Polsce utworzone zostały w BFG dwa oddzielne fundusze: fundusz gwarancyjny banków i fundusz gwarancyjny kas. Środki na nie są gromadzone odrębnie przez oba rodzaje instytucji kredytowych, odrębne są też limity docelowe środków w nich gromadzonych. Zasadnicze znaczenie ma możliwość krzyżowego wykorzystania środków jednego systemu, gdy zabraknie ich w drugim systemie, co w praktyce oznacza, że ze środków funduszu banków finansowane są obowiązkowe wypłaty środków gwarantowanych dla klientów kas. Środki na funduszu kas są niewielkie, a wypłaty dla klientów kas były w ostatnich latach wysokie (kilka miliardów PLN). To powoduje, że w praktyce większość wypłat dla klientów kas musi być finansowana ze środków funduszu wniesionych przez sektor bankowy. W rezultacie BFG podnosi wielkość wpłat banków do funduszu, gdyż po kolejnym uszczupleniu środków zgromadzonych przez banki na rzecz kas lub ich klientów poziom środków w funduszu banków obniża się i oddala się od ambitnego poziomu docelowego. W połączeniu z zasadą „100% gwarancji depozytów dla klientów do wysokości 100 000 EUR”, prowadzi to do moralnego hazardu, gdyż pojawia się możliwość funkcjonowania w sposób ryzykowny, jeśli wiadomo, że kto inny zapłaci na popełniane błędy.

6. Dyrektywa BRR

Drugą dyrektywą, która została implementowana do polskiego porządku prawnego ustawą o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, była dyrektywa BRR. Dyrektywa ta nakłada na banki liczne nowe obowiązki wynikające z konieczności przygotowania ich do procesu uporządkowanej likwidacji. Najważniejsze wyzwania wynikają z konieczności posiadania odpowiednich rozmiarów funduszy własnych oraz zobowiązań kwalifikowanych podlegających umorzeniu lub konwersji. W Polsce próbowano przyjmować ambitny plan nałożenia na banki nowych wymogów w zakresie posiadania odpowiednich zobowiązań kwalifikowanych, ale prace nad zmianą dyrektywy BRR spowodowały, że musiały one zostać zweryfikowane i zatrzymane przynajmniej do momentu uchwalenia zmian w dyrektywie. Dopiero przyszłość pokaże, jak dalece polskie rozwiązanie w tym zakresie będzie różnić się od stosowanego w innych krajach.

Nie ulega wątpliwości, że podobnie jak w przypadku funduszu gwarancyjnego, istotne znaczenie ma finansowanie systemu przez banki. Zgodnie z zapisami ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym docelowy poziom środków na finansowanie przymusowej restrukturyzacji został określony w wyższej wysokości niż zostało to ujęte w dyrektywie BRR. W Polsce poziom docelowy ma wynieść 1,2% kwoty środków gwarantowanych w bankach. Minimalny poziom środków w dyrektywie BRR określono na 1%. W tej części przyjęto analogiczne podejście jak w funduszu gwarancyjnym banków: poziom minimalny musi być osiągnięty do 2024 r., a poziom docelowy do 2030 r. Wybór wyższego poziomu docelowego oznacza silniejsze obciążenia banków na rzecz tego funduszu, wyższe niż w krajach, które nie wprowadziły docelowego poziomu wyższego niż zapisano w dyrektywie BRR. Różnica między minimalnym poziomem zawartym w dyrektywie i w polskiej ustawie nie jest tak duża jak w przypadku funduszu gwarancyjnego, ale dodatkowe wyższe środki muszą być wpłacone przez banki.

Przyjęto też analogiczną zasadę krzyżowego finansowania wypłat między funduszem banków i kas w sytuacji wyczerpania środków w jednym z funduszy. W zakresie funduszu restrukturyzacji finansowanie zadań wobec kas z funduszy banków jest mniejsze, ponieważ większość nadzwyczajnych sytuacji w sektorze SKOK związanych z koniecznością wykorzystania środków zgromadzonych w BFG kończy się ogłoszeniem upadłości i wypłatą kwoty gwarantowanych depozytów, a nie wykorzystaniem środków na potrzeby restrukturyzacji kas. Niemniej poziom docelowy w funduszu restrukturyzacji kas jest bardzo niski, więc w praktyce każde uruchomienie środków z funduszu restrukturyzacji kas będzie oznaczać konieczność wykorzystania także środków zgromadzonych w funduszu restrukturyzacji banków.

7. Podsumowanie

Unia Europejska dąży do stworzenia na swoim terenie jednolitego rynku usług finansowych. Stworzenie jednolitego rynku wymaga redukcji możliwości zastosowania odstępstw narodowych do stosunkowo niewielkich rozmiarów i pozostawienie tylko takich, które nie mogłyby uzyskać konsensusu w trakcie negocjacji rozwiązań unijnych. Poza tym dążenie do minimalizacji skali odstępstw uległo nasileniu po utworzeniu unii bankowej, czyli jednolitego systemu nadzoru nad największymi bankami mającymi siedzibę w tych krajach, które przyjęły EUR, i w innych państwach UE przystępujących dobrowolnie do unii bankowej (choć dotychczas żaden kraj tego nie zrobił). Dlatego też skala możliwych odstępstw w zakresie obowiązujących regulacji ostrożnościowych jest stosunkowo ograniczona.

W Polsce obowiązują jednak rozwiązania regulacyjne, które stanowią odstępstwa od minimalnych standardów unijnych, powodujące, że system regulacji ostrożnościowych nadal może być oceniany jako jeden z najbardziej restrykcyjnych spośród wszystkich krajów unijnych. W tym kontekście należy wymienić nałożenie na wszystkie banki bufora ryzyka systemowego, podwyższenie wagi ryzyka dla kredytów zabezpieczonych na nieruchomościach komercyjnych i maksymalnie wysokich wag ryzyka dla portfela walutowych kredytów mieszkaniowych dla osób prywatnych (istniejących niezależnie od dodatkowego wymogu kapitałowego dla zainteresowanych banków w ramach filara II). Obszary mniejszej restrykcji rozwiązań polskich względem unijnych są natomiast bardzo ograniczone i dotyczą przede wszystkim bardziej obecnie elastycznego podejścia w zakresie stosowania limitów DTI czy DSTI w działalności kredytowej banków.

W obszarze implementacji dyrektywy DGS i dyrektywy BRR bardziej restrykcyjne są zapisy polskiej ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym. Dotyczy to nie tylko kwestii proceduralnych, jak siedmiodniowy termin wypłaty kwoty gwarantowanych depozytów, ale przede wszystkim wielkości docelowych funduszy na potrzeby gwarantowania depozytów i przymusowej restrukturyzacji. Połączenie wyższych wielkości docelowych z brakiem oddzielania funduszy dla banków i dla klientów banków od funduszy zasilanych przez spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe powoduje faktyczne bardzo wysokie obciążenia finansowe banku każdego roku na rzecz Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Dzieje się to w sytuacji, gdy składki wnoszone do BFG nie są kosztem uzyskania przychodów dla celów obliczenia podatku dochodowego. Oznacza to realny koszt banków wyższy o 19%, mimo że składka na BFG jest obowiązkowym kosztem prowadzenia działalności przez banki i żaden bank nie ma wpływu na wielkość płaconej składki. Gdyby dodać jeszcze inne obciążenia fiskalne, które nie zostały ujęte w tym opracowaniu, jak np. podatek bankowy, to mamy do czynienia z bardzo wysokim obciążeniem finansowym, fiskalnym banków, które nie pozwala na osiągnięcie satysfakcjonującego zwrotu z aktywów w działalności bankowej.

Jeśli te nominalnie wyższe wyniki finansowe skonfrontuje się z wyższymi niż wymaganymi w UE wymogami ostrożnościowymi, to w rezultacie osiąga się słabe wyniki w zakresie zwrotu polskich banków z zaangażowanego kapitału. Przy takich

kryteriach regulacyjnych, nawet w okresie dobrej lub bardzo dobrej koniunktury makroekonomicznej, wyniki sektora bankowego mierzone zwrotem z kapitału są co najmniej przeciętne na tle sektorów bankowych innych krajów UE. Nie mogą więc dziwić w tych warunkach trudności sektora bankowego w mobilizowaniu nowego kapitału dla rozwoju działalności, gdzie tylko zatrzymane wypracowane zyski są poważnym źródłem zwiększenia kapitałów banków. Tego rodzaju podejście regulatorów wymaga poważnej refleksji w zakresie oczekiwanych skutków prowadzenia takiej działalności. Można sobie bowiem wyobrazić, że w ocenie polskich regulatorów system bankowy będzie bezpieczny i dobrze przygotowany na ewentualne szoki rynkowe, ale jednocześnie będzie on nieefektywny i nie będzie optymalnie wypełniał roli źródła finansowania gospodarki. W kontekście spodziewanego spowolnienia wzrostu gospodarczego i naturalnego w tym okresie pogorszenia wyników finansowych firm, także banków, taka strategia regulacyjna wymaga głębokiego przemyślenia i wprowadzenia odpowiednich korekt. W przeciwnym wypadku sektor może teoretycznie być dobrze wyposażony w kapitał, bezpieczny, lecz kolejne banki będą stawać przed problemem dalszego funkcjonowania w trudniejszym otoczeniu makroekonomicznym. Restrykcyjne regulacje mogą zatem spowodować akcelerację lub wręcz wywołanie problemów, które nigdy nie powstałyby przy mniej restrykcyjnych regulacjach ostrożnościowych (a także rozwiązaniach fiskalnych). Jest to poważne wyzwanie, aby umieć podjąć odpowiednie korekty jeszcze teraz, kiedy dla wielu regulatorów sytuacja jest pomyślna i nie wymaga wprowadzania zmian.

Bibliografia

- BSBC, Regulatory consistency assessment programme (RCAP) – Analysis of risk-weighted assets for credit risk in the banking book, Basel Committee on Banking Supervision, Basel, April 2016.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi (Dz.Urz. UE nr L 176).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów (Dz.Urz. UE nr L 173).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych [...] (Dz.Urz. UE nr L 173).
- EBA, Supervisory disclosures Annex 2 – Option and National discretions, Part 11, London, 2018.
- ECB, Statistical Data Warehouse, Frankfurt.
- ESRB, National measures of macroprudential interest in the EU/EEA, www.esrb.europa.eu/national_policy/ccb/applicable/html/index.en.html [dostęp 5.01.2019].
- IMF, Global financial stability report, A decade after the Global Financial Crisis: Are we safer?, Washington DC, October 2018.
- IMF, Global report on stability of financial sector, database, Washington DC, October 2018.
- KNF, Przegląd adekwatności wskaźnika bufora innej instytucji o znaczeniu systemowym, Warszawa, 8.08.2018.

Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 maja 2017 r. w sprawie wyższej wagi ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych hipotekami na nieruchomościach (Dz.U. poz. 1068).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych (Dz.Urz. UE nr L 176).

Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2016/200 z dnia 15 lutego 2016 r. ustanawiające wykonawcze standardy techniczne w odniesieniu do ujawniania informacji na temat wskaźnika dźwigni instytucji zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 (Dz.Urz. UE nr L 39).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz.U. z 2018 r. poz. 2187 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz.U. poz. z 2017 r. 1937 z późn. zm.).

Krzysztof Kalicki

Makroekonomiczne i branżowe uwarunkowania szoku regulacyjnego oraz obciążeń daninami publicznymi sektora bankowego¹

Wielki Kryzys, podobnie jak większość innych okresów ciężkiego bezrobocia, jest wynikiem złego zarządzania rządu bardziej niż jakkolwiek wewnętrzną niestabilnością gospodarki opartej na własności prywatnej.
(M. Friedman, *Capitalism and Freedom*)²

1. Geneza i skala obecnego szoku regulacyjnego

Kryzys lat 2007–2009 opisywany jest w literaturze jako kryzys bankowy, ale wiele dowodów wskazuje, że został w przeważającej mierze wywołany przez politykę pieniężną i gospodarczą USA oraz Europy.

Ekspansywna polityka monetarna bazowała na błędnej przesłance wynikającej z koncepcji Johna Taylora, która łączyła zalecany poziom krótkoterminowej stopy procentowej w polityce pieniężnej z naturalną średnią realną stopą procentową, średnią stopą inflacji, celem inflacyjnym banku centralnego oraz luką produkcyjną³. Oprócz trudności z mierzeniem luki produkcyjnej w modelu, brano pod uwagę zmiany cen towarów konsumpcyjnych (bez zmiany cen aktywów finansowych i towarowych), co skłaniało przy niskiej inflacji do bardziej ekspansywnej polityki pieniężnej i utrzymywania polityki niskich stóp procentowych. Drugą referencyjną formułą polityki pieniężnej była Reguła B. McCalluma, która postuluje stały przyrostu podaży pieniądza (*Friedman k-percent rule*)

¹ Część niniejszego opracowania oparta została na publikacji K. Kalicki, *Wpływ regulacji i obciążeń finansowych na sektor bankowy w UE i w Polsce*, w: *System finansowy w multiperspektywie*, red. J. Górka, WN Wydziału Zarządzania UW, Warszawa 2018.

² M. Friedman, *Capitalism and Freedom*, The University of Chicago Press Chicago 1982, 60637, s. 39.

³ J.B. Taylor, *Discretion versus policy rules in practice*, Carnegie-Rochester Conference. Series on Public Policy, Vol. 39, 1993, s. 195–214.

niezależnie od wahań cyklicznych PKB⁴. Przyrost potencjalnego PKB definiowany jako suma docelowej długoterminowej stopy inflacji i średniego długoterminowego przyrostu realnego potencjalnego PKB oznacza odniesienie się do inflacji strumienia dochodu bez uwzględnienia zmian cen aktywów finansowych i realnych.

Tworzenie się baniek spekulacyjnych może być wywoływane zmianami cen aktywów giełdowych jako autonomicznym źródle kreacji i dostosowującej się podaży kredytu, co jest możliwe głównie przy mało restrykcyjnej polityce monetarnej i niskiej inflacji konsumpcyjnej. W okresie 1987–2009 szacuje się, że podaż kredytu – lewarowanego podaży pieniądza – była w USA za wysoka o około 15,7%. FED nie reagował w tym czasie na narastanie baniek spekulacyjnych. Oznacza to, że ani sama stopa inflacji, ani oczekiwania inflacyjne nie są wskaźnikami, które całkowicie odzwierciedlają efekty nadmiernych cen aktywów, a więc reguły polityki pieniężnej oparte jedynie o inflację i lukę popytową (lukę produkcyjną lub lukę bezrobocia) nie gwarantują neutralizacji efektów baniek spekulacyjnych⁵. Nawet ta zweryfikowana *ex post* stopa procentowa z reguły Taylora nie była przez FED przestrzegana w latach 2001–2006⁶. Średnie tempo wzrostu podaży agregatu pieniężnego M2 wynosiło w latach 2001–2007 w USA – 6,16%, a w UE – 10,26%⁷. Szybkie tempo podaży pieniądza przez FED (M0 średnio około 6% rocznie) generowało przez mnożnik – efekt kumulowania się zasobów pieniężnych w portfelach podmiotów gospodarczych i ludności, które to zasoby inwestowane były dalej, ale nie na rynkach towarów konsumpcyjnych, lecz na rynkach nieruchomości, akcji, papierów dłużnych, towarów giełdowych oraz instrumentów pochodnych⁸.

Do tego czynnika doszedł komponent polityczny, który – syntetycznie rzecz ujmując – polegał na tym, że niezadowolenie klasy średniej w wielu krajach rozwiniętych próbowano redukować przez włączenie systemów, które miały zwiększyć jej „zamożność” w wyniku finansowania zakupu domów niskoprocentowanymi kredytami (z domniemaną gwarancją instytucji publicznych w postaci przejmowania ryzyka tego kredytowania), jak np. Fannie Mae i Freddie Mac. Dzięki tym zabiegom udział pożyczek subprime w latach 2000–2006 wzrósł w aktywach banków z 17% do 44%⁹. Joseph Stiglitz podkreślał liczne błędy, twierdząc, że Alan Greenspan jako szef FED zyskał sobie pozycję półboga, ale ci, którzy nią zarządzają otrzymują więcej pochwał, niż im się należy. W efekcie taka polityka doprowadziła do pęknięcia baniek spekulacyjnych na rynkach aktywów finansowych i Greenspan odszedł, pozostawiając Amerykę pogrążoną w długach, zarówno gospodarstw domowych, jak i budżetu, oraz borykającą się z nierównowagą, która już teraz zagraża światowemu

⁴ B. McCallum, *Alternative Monetary Policy Rules: A Comparison with Historical Settings for the United States, the United Kingdom and Japan*, Federal Reserve Bank of Richmond Economic Quarterly, 2000, Vol. 86/1.

⁵ J. Kosaty, *Ceny aktywów w polityce monetarnej Rezerwy Federalnej w latach 1987–2009 w ujęciu modelowym*, Warszawa 2010.

⁶ J. Taylor, „Housing Monetary Policy”, September 2007.

⁷ Obliczenia własne na podstawie danych z Bloomberg.

⁸ Bloomberg, St. Louis FED.

⁹ D.C. Brotherton, S. Handelman, S. Will, *How They Got Away With It: White Collar Criminals and the Financial Meltdown*, Columbia University Press 2012, s. 53–54.

systemowi finansowemu¹⁰. Ceny aktywów finansowych, nieruchomości i towarów giełdowych gwałtownie spadły, powodując niezdolność gospodarstw domowych, ale również przedsiębiorstw, do obsługi swoich zobowiązań w konsekwencji czego nawet wiele wielkich instytucji finansowych stanęło na skraju bankructwa¹¹. Rynki kredytowe i inne finansowe pod wpływem szoku wywołanego kryzysem stały się nie płynne, wywołując chaos gospodarczy, który groził systemowym załamaniem struktur finansowych świata krajów wysoko rozwiniętych.

W konsekwencji kryzysu w latach 2007–2008 banki centralne i budżety państw uruchomiły ogromne i niekonwencjonalne środki finansowe skierowane do banków i firm ubezpieczeniowych w celu ich ratowania oraz restrukturyzacji, absorpcji strat i pozyskania czasu na rozwiązanie problemu. Polityka ratowania sektora finansowego dokonywała się w dużej mierze kosztem podatników, budząc silny protest społeczny. W pierwszej fazie starano się obniżyć realne stopy procentowe za pomocą luzowania ilościowego (Quantitative Easing) – aż do wartości ujemnych – również nominalnie. Kolejnym działaniem było wydłużenie terminów pożyczek dla banków komercyjnych. Dalej kredyty dotychczasowe oparte o rynek pieniężny zostały rozszerzone o kredyty z zabezpieczeniem w postaci papierów komercyjnych. Dodatkowym celem niekonwencjonalnej polityki stało się wspieranie instytucji pozabankowych, skup papierów wartościowych, np. obligacji korporacyjnych, a nawet zabezpieczenie transakcji instrumentami pochodnymi, czego przykładem były transakcje przejęcia ubezpieczyciela AIG lub wsparcia agencji FannieMae FreddieMac przez Rezerwę Federalną (program Term Auction Facility (TAF), program Term Securities Lending Facility (TSLF), QE1;2;3; operacje „Twist” etc.). W strefie euro – poza luzowaniem ilościowym – EBC uruchomił instrumenty finansowania płynnościowego dla banków w postaci LTRO i TLTRO (*Targeted/Long-Term Re-financing Operations* – zwykle do 3 miesięcy oraz od 2015 r. *QE* – rozszerzony skup aktywów – kilka programów). Po kryzysie zadłużeniowym państw PIIGS, EBC oferował pożyczki refinansujące o okresie zapadalności: rocznym – w 2009 r. i trzyletnim (dwukrotnie w 2011 i 2012 r.), które w głównej mierze były wykorzystywane na zakup papierów wartościowych z portfeli banków. W okresie późniejszym EBC zdecydował się wprowadzić TLTRO; miało ono ograniczone przeznaczenie – głównie w celu pobudzenia akcji kredytowej banków komercyjnych.

Natomiast mistrzostwem politycznego PR było przeniesienie odpowiedzialności za niego z władz politycznych na banki – i tę interpretację łatwo przyjęło praktycznie całe społeczeństwo światowe. Odium niezadowolenia przeniesiono na sektor finansowy, co kierownictwa niektórych instytucji ułatwiły swoim postępowaniem zwłaszcza w dziedzinie polityki wynagradzania. Nie ma wątpliwości, że banki lub ubezpieczyciele, a także agencje ratingowe, w okresie finansowej prosperity niewłaściwie zarządzały ryzykiem kredytowym i rynkowym. Zbyt instrumentalne podejście do ryzyka, formalne, a przez to słabe metody analizy i szacowania ryzyka,

¹⁰ Vienna (Reuters) Greenspan, *Bush to blame for U.S. crises: Stiglitz*; J. Stiglitz, Magazine, Capitalist Fools December 9, 2008.

¹¹ N. Roubini, *Ekonomia kryzysu*, Wolters Kluwer Business, Warszawa 2011, s. 99.

czasami zbyt uproszczone, a czasami zbyt skomplikowane jego modele, nadmierny optymizm biznesowy i poddawanie się presji klientów szukających szybkich zysków w spekulacyjnie rosnących cenach nieruchomości i lewarowaniu zadłużenia zakończyły się największym od około osiemdziesięciu lat kryzysem. Oskarżono banki, że pomyliły funkcje biznesowe z zarządzaniem ryzykiem. Wiele instytucji finansowych okazało się tak dużymi i ważnymi systemowo – *to big to fail* – że politycy nie mieli wyboru poza przyjściem im z pomocą. Skala pomocy sektorowi finansowemu przez banki centralne i budżety państw była bezprecedensowa w historii. Zaangażowanie finansów publicznych w zakresie różnych form pomocy osiągnęło, w zależności od źródła, kwoty – w USA między 1,2 a 1,6 biliona USD i w UE – w ciągu 3 lat przeznaczone na kapitały (różne szacunki) od 423 do 598 mld EUR; na środki gwarancyjne od 2050 do 3289 mld EUR oraz na interwencje rynkowe związane z aktywami od 172 do 421 mld EUR i na wsparcie płynnościowe – 197 mld EUR, powiększając drastycznie dług publiczny¹². W praktyce efekt zarażania kryzysem odbił się również stratami na innych kontynentach.

Reakcja polityczna na ten stan rzeczy była zdecydowana. W prasie postulowano, żeby bankierzy wyskakiwali przez okna swoich banków („Jump”), aby banki były finansowym sługą, a nawet pojawiły się populistyczne hasła, że długi są fikcją i trzeba je skasować, bo to banki odpowiadają za dług. Politycy natomiast uznali, że bankom należy nałożyć kamizelki bezpieczeństwa, gdyż depozyty muszą być bezpieczne, a podatnik już nigdy nie powinien ratować upadających podmiotów. Trzeba więc bankom odebrać marchewkę i uruchomić kij regulacyjny i nowymi regulacjami zabezpieczyć instytucje przed ryzykiem systemowym oraz specyficznym. Biorąc pod uwagę zglobalizowanie rynków, uznano politycznie, że wymaga to zunifikowania przepisów prawa w skali globalnej. Biurokratyczną odpowiedź na kryzys nazywano regulacyjnym tsunami, co przedstawia wykres 1.

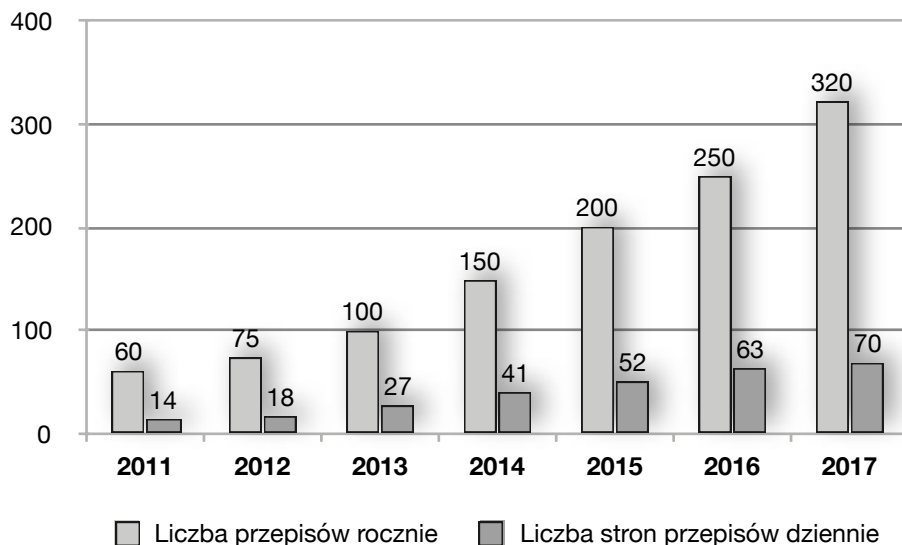
Założonymi celami w tej regulacji była poprawa bezpieczeństwa banków, standardów zarządzania i kontroli, ochrona klientów i inwestorów, transparentność transakcji i biznesu, wzrost bezpieczeństwa systemów oraz infrastruktury bankowej. Rozczarowanie częściową zawadnością rozwiązań Bazylei 1 i 2, a zarazem presja polityczna uruchomiły liczne nowe regulacje globalne, regionalne i krajowe. Należy to powtórzyć, że ich siła miała być taka, „aby nigdy już podatnik nie dopłacał do instytucji finansowej”.

Liczba przepisów jest trudna do ogarnięcia w skali światowej, ale kilka przykładów zilustruje skalę wyzwań. W USA: Dodd-Frank Act obejmuje około 2300 stron, a partia Demokratyczna została nazwana przez Donalda Trumpa legislacyjną Godzillą. W odniesieniu do Europy CRD IV i CRR mają łącznie stron 480, do tego dochodzi Rozporządzenie Wykonawcze KE nr 680/2014 (1861 stron – sic!) ustanawiające standardy techniczne zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013. Innym przykładem jest rozporządzenie EMIR 648/2012

¹² P. Kielch, *Pomoc publiczna dla banków w strefie euro*, UWM, Olsztyn 2015/2016, s. 18; zob. też: State aid approved (2008-oct2011 and state aid used (2008–2010) in the context of the financial and economic crisis to the financial sector (2008–2010), in bilion Euro, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/expenditure.html#5 [dostęp: 30.10.2018].

(59 stron) dotyczące około 330 giełd oraz informacji na temat 35 mln instrumentów finansowych. Takich przykładów można przytoczyć jeszcze wiele.

Wykres 1. Skala regulacji dotyczących sektora bankowego w latach 2011–2017



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BCC Research i Deutsche Bank Research, 2017.

Regulacje finansowe międzynarodowe, ale także krajowe, rozwijają się w kilku kierunkach¹³:

- bezpieczeństwo banków i poprawa zarządzania – kapitał, płynność, dźwignia finansowa, ostrożność,
- zarządzanie i kontrola,
- ochrona inwestorów/deponentów, konsumentów,
- i transparentcja transakcji instrumentami finansowymi z klientami,
- infrastruktura oraz transparentcja produktów bankowych,
- kontrola przepływów finansowych i ich raportowania.

Od blisko 10 lat zarządcy banków większość swojego czasu poświęcają zagadnieniom regulacji i ich implementacji. Jak ocenia Martin Wheatley, były szef brytyjskiego nadzoru FCA, „prezesi zarządów banków około 70% swojego czasu poświęcają wdrażaniu przepisów”, lecz to musi iść dalej w kierunku poprawy kultury organizacji¹⁴. Wraz z innymi uregulowaniami skala nowo kreowanych przepisów jest historycznie wyjątkowa. Pierwszy dokument Bazylei 1 w 1988 r. obejmował 30 stron, natomiast ostatni projekt dotyczący CRD IV to dokument ponad 20 razy większy. Pojawić się może pytanie, kto tak naprawdę zarządza biznesem bankowym

¹³ J. Van Cornillie, *Die Bankenunion leidet an dem selben Virus wie die Eurozone*, „IPG International Politik und Gesellschaft”, 24.07.2017.

¹⁴ J. Treanor, Martin Wheatley, *I had unfinished business at FCA*, The Guardian, 22 Jul. 2015.

– regulatorzy, czy kierownictwo banków? W sposób naturalny wywołuje to sprzeciw instytucji regulowanych.

Ostatni kryzys pokazał, jak bardzo potrzebne są zasadnicze zmiany regulacyjne. Trzeba się bowiem zgodzić z Karlem Schillerem, Ministrem Finansów RFN (1966–1972), że wprowadzić stabilność nie jest wszystkim, ale bez stabilności wszystko jest niczym¹⁵. Pytanie, jakie się jednak nasuwa, wiąże się z tym, czy przyjęta droga, przede wszystkim wyznaczana pod presją polityczną, jest właściwa i optymalnie realizowana. Rezerwę do wszelkich regulacji prezentował Mervyn King, gubernator Banku Anglii, uważając, że regulacje poszły za daleko – myślę, że to jest bardzo ważne, aby ludzie nie oczekiwali od regulacji zbyt wiele¹⁶.

2. Skutki regulacji dla sektora bankowego

Regulacje, z pewnością, posiadają swój awers i rewers. Z jednej strony powinny poprawiać bezpieczeństwo funkcjonowania banku, jego płynność, wymuszać lepsze zarządzanie ryzykiem kredytowym, rynkowym, operacyjnym i płynnością, zwiększając przejrzystość funkcjonowania i kierowania dla rynku. Jednak z drugiej – działania te wymagają więcej kapitału. Wzrost bezpieczeństwa całego sektora oznacza większe obciążenia daninami publicznymi i w ślad za tym często wyższe koszty pozyskania kapitału, implikując spadek współczynników efektywności – ROA, ROE. Mniejszy *ceteris paribus* zysk musi oznaczać wolniejszy przyrost funduszy z własnej nadwyżki, co w długim okresie prowadzi do ograniczenia wzrostu finansowania kredytem rozwoju gospodarczego. Skutki tego procesu uwidoczniły się nie tylko w USA i UE, ale i wielu innych krajach¹⁷.

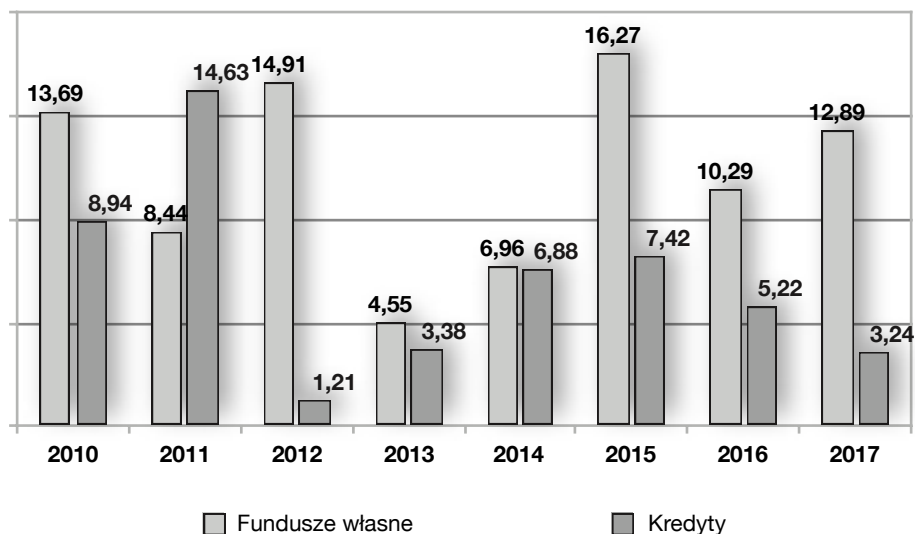
W Polsce, w minionych latach wymagania KNF i władz państwowych nakładały na banki ciężary większe niż ponoszono w krajach Europy Zachodniej, obniżając w ten sposób rentowność sektora bankowego i tworząc bariery dla rozwoju biznesu. Obserwuje się też negatywne zjawisko tzw. „domiaru regulacyjnego”. Zróżnicowane adresowanie nowych przepisów dodatkowo wywołuje zjawisko arbitrażu regulacyjnego (zarówno w przekroju między krajami, jak i podziału na instytucje bankowe i niebankowe). W odpowiedzi na zaistniały galimatias oraz jako rodzaj dalszej repliki na kryzys pojawiło się więc kolejne zwiększenie szczegółowości regulacji. W przypadku Polski można prześledzić na wykresie 2, jak zmieniały się wymagania kapitałowe w stosunku do wzrostu kredytów oraz stopa zwrotu z kapitałów.

¹⁵ K. Schiller, *Stabilitaet ist nich alles, aber ohne Stabilitaet ist alles nichts*, w: Zeit online, „Lust auf Inspiration?”, nr 41, 5, Oktober 1979.

¹⁶ M. King, *Post-Crisis Regulation Has Gone TOO FAR*, Bloomberg Markets, 21.03.2016.

¹⁷ S.H. Hanke, *Fed Toys with Ratcheting Up the Credit Crunch*, 30.11. 2012, <https://www.cato.org/blog/fed-toys-ratcheting-credit-crunch> [dostęp: 15.12.2018].

Wykres 2. Dynamika r/r funduszy własnych banków i kredytów w Polsce (2010–2017) w proc.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie statystyk NBP i KNF.

Porównując kapitały CT1 w naszym kraju i w bankach Europy Zachodniej, wyraźnie widać, że obciążenia wymogami kapitałowymi w Polsce są znacznie silniejsze niż na Zachodzie (m.in. ze względu na wyższe wagi ryzyka dla poszczególnych kategorii aktywów). W Europie Zachodniej następuje wygaszający wzrost współczynnika CT1 banków z poziomu 11,4% w 2010 do 15,6% w 2017 r.), natomiast w Polsce na koniec 2017 r. – CT1 osiągnął 17,23%¹⁸, a łączny wskaźnik kapitałowy przekroczył 19% (TCR).

Omawiane wymogi regulacyjne i ich implementacja wywierają poważny wpływ na wzrost kosztów działania sektora bankowego. Analiza wskaźnika C/I (kosztów/przychodów) wskazuje, że bardzo on wzrósł w obserwowanym okresie. W 2010 r. miernik ten w 20 największych bankach europejskich ledwo przekraczał 56,5%, a obecnie jest bliski 70% (Wielka Brytania – 86%, Włochy – 78%, Niemcy – 74%, Francja – 68%)¹⁹. W przypadku Polski rośnie wolniej, lecz systematycznie i w III kwartale 2018 r. wyniósł 56,4%, wobec 50,4% – w 2014r.²⁰

Dodatkowo, wiele banków USA i UE poniosło narzucone przez nadzorców gigantyczne kary, co oczywiście w sensie deliktowym ma uzasadnienie, ale skala obciążeń zdecydowanie wpłynęła na pogorszenie sytuacji sektora. Kwota kar zbliża się do 300 mld USD, gdzie Bank of America zapłacił 80 mld USD, JP Morgan – 38 mld USD, Lloyds – 21 mld USD, a wiele innych banków – od kilku do kilku-

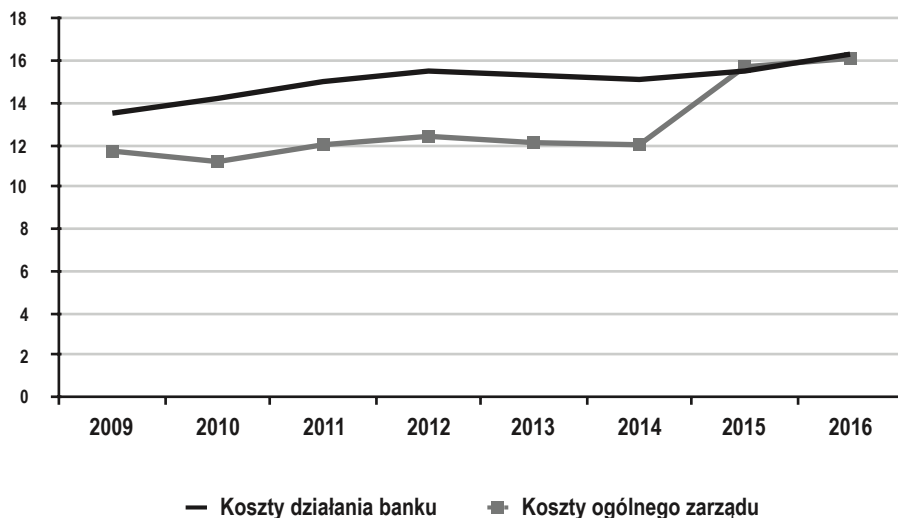
¹⁸ Dane UKNF za 2017 rok.

¹⁹ Moody's 2017, s. 5.

²⁰ Dane KNF, Dane strukturalne, 20.08.2018.

nastu mld USD. Celem tych kar w USA jest finansowanie ulgi dla konsumentów – 44,5 mld USD, oraz takich instytucji jak Fannie & Freddi – 39 mld USD²¹.

Wykres 3. **Koszty działania banku i ogólnego zarządu polskich banków w latach 2009–2017 w mld PLN**



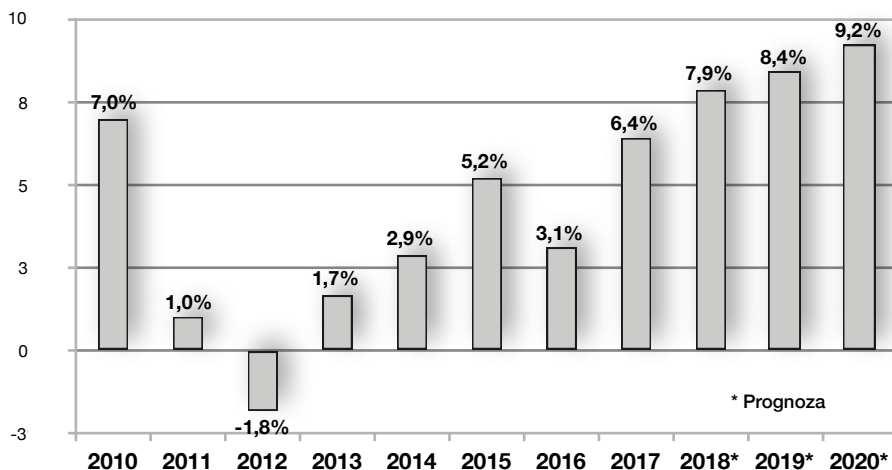
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: KNF, Dane strukturalne, 20.08.2018.

Wykres 3 przedstawia dynamikę kosztów działania polskich banków i ogólnego zarządu. Jak wynika z danych, ta druga kategoria (w tym podatki, obciążenia na BFG, inne koszty regulacyjne) – zrównały się z ogólnymi kosztami działania banków. Banki w Polsce w szczególności zostały obciążone nie tylko kosztami wynikającymi z ogólnych, pokrywających regulacji, ale również obłożono je daninami publicznymi o charakterze politycznym. Dotyczy to przede wszystkim podatku bankowego, z którym wiążą się liczne paradoksy, ponieważ jest on naliczany od rezerwy tworzonej na samego siebie. Podobnie wygląda sytuacja z podatkiem dochodowym wyliczanym od kosztu wpłat na BFG oraz od wspomnianego już podatku bankowego (nawet podwójne dublowanie się podatku – sic!). Te kuriozalne rozwiązania zastosowane tylko do branży finansowej nic nie mają wspólnego z przejrzystymi zasadami działalności gospodarczej, częściowo nawet pozbawiając banki możliwości budowania kapitałów własnych i rozwoju biznesu.

Także po trzech kwartałach 2018 r. koszty ogólnego zarządu były nadal zbliżone do kosztów działania banków²². Jest oczywiste, że ten stan rzeczy powoduje w Polsce systematyczną tendencję do spadku zwrotu na kapitale – w przeciwieństwie do konkurencji z UE, gdzie po kryzysie zwrot na kapitale systematycznie rośnie (zob. wykres 4).

²¹ L. Grodziński, *Rynki finansowe to my*, „Gazeta Bankowa” 2014, nr 10.

²² Dane KNF, 2018.

Wykres 4. Zwrot na kapitale w bankach UE, 2010–2020²³

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Banks European Banks Valuation, 2018.

W przypadku banków Europy Zachodniej – po wyraźnym spadku ROE w latach 2011–2016 – nastąpiła od 2017 r. poprawa tego wskaźnika²⁴. W Polsce wskaźnik ten spadł w 2017 r. do 7,28% (zob. wykres 5). W podobnej skali zmniejsza się zwrot na aktywach (ROA) – między rokiem 2014 i 2018 zmniejszył się z 1,18% do 0,78²⁵.

Efektom kolejnej, przygotowywanej fali regulacji będzie ponowny wzrost kosztów kapitału. Europie grozi konieczność skompensowania lub nastąpi spadek CT1 o 250 bps – punktów bazowych (100 bps na ryzyko kredytowe, 80 bps na ryzyko operacyjne, 20 bps na ryzyko rynkowe, 10 bps na dodatkowe wymogi kapitałowe i 40 bps na skutki związane z wprowadzeniem nowego standardu sprawozdawczego IFRS-9), a wymóg wobec kapitałów ważonych ryzykiem RWA wzrośnie o 20%. W przypadku niektórych banków europejskich ta ostatnia wycena może nawet skoczyć do 50%. W Japonii szacowany wzrost RWA wyniesie tylko 10%, lecz dla akcji w holdingach wzrośnie do 250% ze 120–160%. Tylko w odniesieniu do banków z USA nie będzie większych zmian. Przewidywany popyt na nowy kapitał jest równoważnością trzyletnich zysków banków. Ta sytuacja osłabia stabilność finansową systemu i wywołuje brak perspektyw wzrostu finansowania kredytem. Mało kto uświadamia sobie, że obok wpływu na kapitał, taka polityka ma swoje implikacje podatkowe dla sektora bankowego, chociaż deklaracje polityczne podkreślały stabilizację obciążeń w tym zakresie. Jak widać, inwestorzy w to nie wierzą i akcje banków w Europie są handlowane na giełdach przy średnich 0,82 do 1,06 – P/B; 9,6 – 14,9 P/E oraz ROE 7,% – 8,6% (przy dalszych pesymistycznych prognozach)²⁶.

²³ Prognoza obejmuje lata 2018–2020.

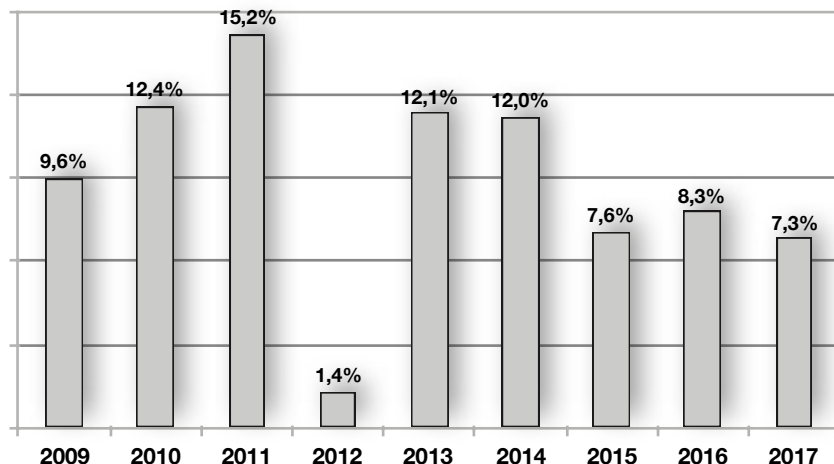
²⁴ DB Research, Banks European Banks Valuation Weekly, Sector aggregate valuation, 9.07.2018.

²⁵ KNF, *Raport o sytuacji banków w 2017 r.*, UKNF, Warszawa 2018, s. 37.

²⁶ D. Lock, K. Lakhani, R. Singhai, Industry, *Global Banks Valuation Weekly*, Deutsche Bank Research, 18.12.2018 – porównaj.

Należy przy tym przypomnieć, że historycznie od 1980 r. ROE w sektorze bankowym kształtowało się między 10 a 15%²⁷. Dzieje się tak mimo deklaracji stabilności regulacyjnej i priorytetu dla wzrostu ze strony Komisji Europejskiej: „Chcemy być bardziej proporcjonalni [chodzi o stosowanie legislacyjnej zasady proporcjonalności – K.K.] – bardziej ambitni w redukowaniu sprawozdawczości i innych obligatoryjnych wymogów”²⁸.

Wykres 5. Zwrot z kapitału w polskim sektorze bankowym 2009–2017



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KNF.

Na rynkach kapitałowych najlepiej kształtuje się sytuacja banków w Ameryce Łacińskiej, najbardziej opóźnionej we wdrażaniu globalnych regulacji, podobnie jak i mniej rozwinięta część Azji. W krajach wysoko rozwiniętych, które w większości wprowadzają globalne regulacje Komitetu Bazylejskiego, wyniki banków są znacząco gorsze, czego nie da się wytłumaczyć tylko koniunkturą gospodarczą.

Kardynalnym problemem jest zachowanie równowagi między regulacjami a celami, dla których zostały one stworzone i o których, *notabene*, stanowi właśnie zasada proporcjonalności²⁹. Ilość dyrektyw i regulacji oraz ich akronimów niewiele mówi większości społeczeństwa, a nawet samym osobom pracującym w sektorze finansowym. Jeżeli można nawet uznać, że regulacje takie jak: Bazylea 1, 2, 3, Dodd-Frank Act, Volker Rule, CRD IV, EMIR, MIFID, MAD/MAR, BRRD, TLAC, SFRT, FATCA, Common Reporting Standard, PSD II, PAD, CSD, SEPA, AML, CDD, DCR, CPSD, MCD, UCIT I; II, AIFMD, PRIIP, IDD, a także nowe, jak FTT, Bazylea 4/

²⁷ Doświadczenie własne autora.

²⁸ J. Hill, *Speech given by Commissioner Jonathan Hill at the European Central Bank Forum on Banking Supervision*, 4.11.2015, https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9tvgaicovz8izf_j9vvij5epmj1ey0/vjyqduexpsox7?ctx=vjn54o3z0czy&v=1&tab=1&start_tab=5 [dostęp: 15.12.2018].

²⁹ S. Kasiewicz, L. Kurkliński, W. Szpringer, *Zasada proporcjonalności. Przełom w ocenie regulacji*, ALTERUM, Warszawa 2014.

CRD V, MREL mają stanowić pełnowartościową monetę, to jednak sposób podejścia różnych krajowych regulatorów (lokalne przepisy, derogacje) tę wartość może bardzo zafałszowywać. W skali światowej szybkość wdrażania i odmienne interpretacje prawa powodują, że potrzeby kapitałowe są odmiennie zdefiniowane i wpływają na zaburzenia konkurencyjności w sektorze bankowym. Nadmierna szczegółowość wraz z kosztami regulacji stawiają pod znakiem zapytania problem proporcjonalności *sensu stricto* (przewaga kosztów i obciążeń nad efektami). Dodatkowo, część krajów, oprócz międzynarodowych regulacji, wdraża bardzo specyficzne własne przepisy, które wywołują dalszy wzrost kosztów. Polska jest tego dobrym przykładem.

3. Polskie uwarunkowania

Szczególnie problematyczny dla sektora bankowego w Polsce jest „podatek bankowy”, który na dużą skalę pozbawia banki dochodów, a do tego nie stanowi kosztu uzyskania przychodów, bo banki od tego obciążenia płacą dodatkowo 19% podatku dochodowego CIT³⁰. Jego wielkość zależy od aktywów pomniejszonych o 4 mld PLN (ochrona małych banków), fundusze własne, obligacje skarbowe, aktywa nabyte od NBP na zabezpieczenie kredytów, do których stosuje się stawkę 0,0366% miesięcznie – co w przeliczeniu daje ok. 0,5% obciążenia w skali roku. Od lutego 2016 do czerwca 2018 r. banki zapłaciły 8,7 mld PLN, co negatywnie wpłynęło na możliwość budowania funduszy własnych i zdolności banków do kreowania kredytu, a także dramatycznie obniżyło stopę zwrotu z aktywów i kapitału. Obecnie w strukturze kosztów banków obciążenia podatkiem bankowym, wraz z wpłatami na BFG oraz innymi daninami publicznymi, sięgają 27%, a w ujęciu efektywnym przekraczają w wielu przypadkach 55%³¹. Poza utratą dochodowości, skutkiem tego podatku jest wzrost marż kredytowych o około 0,5%, czyli pogarsza on zarówno warunki kredytowe dla polskich przedsiębiorstw, jak i gospodarstw domowych. Ponadto wzmacnia presję na obniżanie poziomu płaconych odsetek dla oszczędzających i czyni polski sektor bankowy mniej konkurencyjnym w stosunku do banków zagranicznych, które takich utrudnień nie notują. Dane na wykresie 6 wskazują zaburzoną obciążeniami publicznymi strukturę kosztów sektora bankowego w Polsce.

Wykres 6 wskazuje, że około 60% kosztów stanowią wydatki na prowadzenie działalności bankowej oraz 13% na IT, służące w dużej mierze wdrożeniom regulacyjnym. Natomiast obciążenia publiczne sięgają około 27%. Warto w tym momencie skonfrontować ten stan z sytuacją w Europie Zachodniej (zob. wykres 7). Nie ma wątpliwości, że skala opodatkowania banków UE jest efektywnie o połowę niższa niż w Polsce.

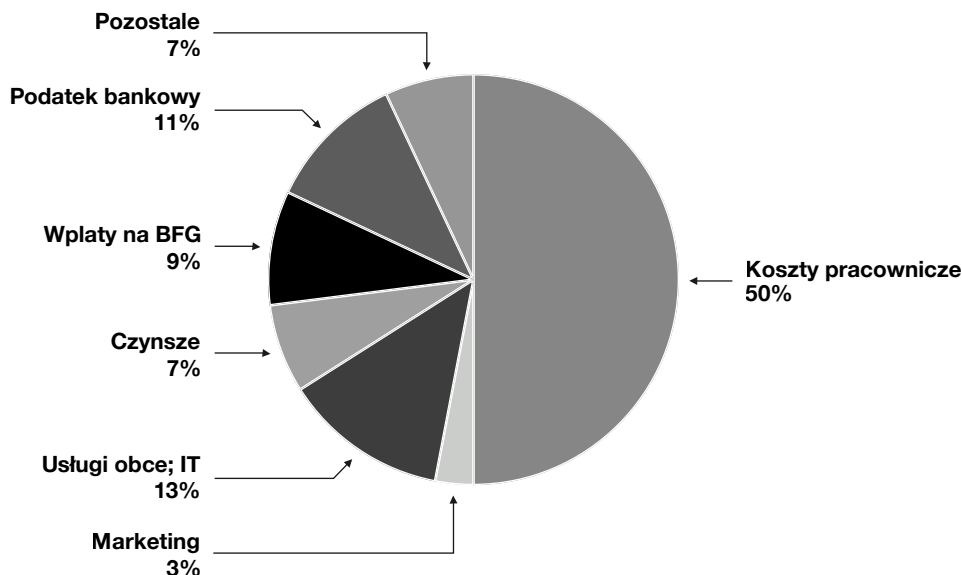
Problemem są również obciążenia związane z BFG (2,3 mld PLN), w dużym stopniu spowodowane koniecznością ponoszenia kosztów gwarantowania depozytów w SKOK-ach. Te obciążenia nie są do tego generalnie kosztami uzyskania przychodów i nalicza się od nich 19% podatku CIT. W tej sytuacji podatek docho-

³⁰ Ustawa o podatku od niektórych instytucji finansowych, która weszła w życie 1 lutego 2016 roku.

³¹ Analiza własna na podstawie informacji zawartych w: *Syntetyczna informacja na temat wpływu podatku od niektórych instytucji finansowych na sytuację banków komercyjnych*, czerwiec 2018, KNF, Warszawa, wrzesień 2018.

dowy liczony od tak definiowanej podstawy osiągnął 4,748 mln PLN, co stanowiło 18% wszystkich podatków dochodowych w Polsce (w 2015 r. niemal 1/2 tej kwoty). Efektywne opodatkowanie banków z tego tytułu wyniosło ponad 25%, przy nominalnej stawce CIT 19%, a z podatkiem bankowym – 38%. Tymczasem całkowite obciążenie podatkami w Europie Zachodniej w 2018 r. wynosiło około 26%.

Wykres 6. **Struktura kosztów polskiego sektora bankowego (kwartały I–II 2018)**



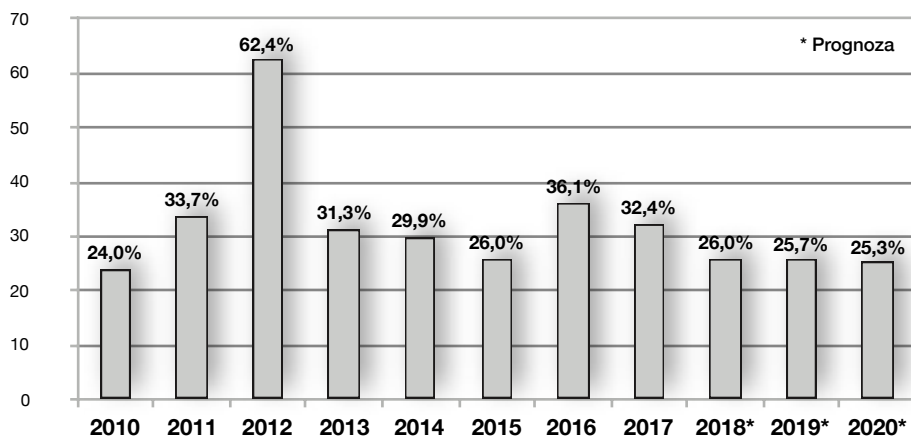
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Syntetyczna informacja na temat wpływu...*³².

Traktowanie banków jako źródła zaspokajającego oczekiwania polityczne różnych grup wyborczych stanowi koszty dla sektora, a także wielkie potencjalne ryzyko dla stabilności instytucji bankowych – w szczególności najsłabszych ogniw, jak pokazała sytuacja kryzysowa na tle afery z przewodniczącym KNF, oraz zawirowania wokół banków spółdzielczych. Kolejnym ujawniającym się problemem są wahania kursów walutowych. W 2016 r. zaadresowano go ponownie do banków, chociaż zgodnie z prawem i z zasadami prowadzenia biznesu nie ma wątpliwości co do odpowiedzialności podmiotów bankowych za ryzyko kredytowe klientów, ale już nie za ich ryzyko rynkowe. Pojawiły się oczekiwania, podsycane czynnikami politycznymi (podobnie jak w krajach Zachodu), że za zmiany kursu walutowego w kredytach hipotecznych odpowiadać powinny banki. Mimo to, pod presją tej wątpliwej krytyki, banki wyszły naprzeciw klientom i rozwinęły program pomocowy zwany „sześciopakiem” o koszcie przekraczającym 1 mld PLN. Dodatkowo, ustawa dotycząca wsparcia najsłabszych kredytobiorców nałożyła na banki konieczność wyasygnowania kwoty 600 mln PLN. Kolejne obciążenie pojawiło się w związku

³² Syntetyczna informacja na temat wpływu podatku od niektórych instytucji finansowych na sytuację banków komercyjnych – VI 2018, UKNF, Warszawa, wrzesień 2018.

z wprowadzoną płatnością rozdzieloną, która narzuciła bankom niepobieranie opłat za korzystanie klientów z takich rachunków, mimo wątpliwości konstytucjonali-
stów. Oczywiście ich prowadzenie wymaga ponoszenia kosztów, ich implementacji
oraz bieżącego nimi zarządzania.

Wykres 7. Efektywne obciążenie podatkowe banków UE³³ w proc.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Banks European Banks Valuation, 2018.

Traktowanie banków jako źródła zaspokajającego oczekiwania polityczne różnych grup wyborczych stanowi koszty dla sektora, a także wielkie potencjalne ryzyko dla stabilności instytucji bankowych – w szczególności najsłabszych ogniw, jak pokazała sytuacja kryzysowa na tle afery z przewodniczącym KNF, oraz zawirowania wokół banków spółdzielczych. Kolejnym ujawniającym się problemem są wahania kursów walutowych. W 2016 r. zaadresowano go ponownie do banków, chociaż zgodnie z prawem i z zasadami prowadzenia biznesu nie ma wątpliwości co do odpowiedzialności podmiotów bankowych za ryzyko kredytowe klientów, ale już nie za ich ryzyko rynkowe. Pojawiły się oczekiwania, podsycane czynnikami politycznymi (podobnie jak w krajach Zachodu), że za zmiany kursu walutowego w kredytach hipotecznych odpowiadać powinny banki. Mimo to, pod presją tej wątpliwej krytyki, banki wyszły naprzeciw klientom i rozwinęły program pomocowy zwany „sześciopakiem” o koszcie przekraczającym 1 mld PLN. Dodatkowo, ustawa dotycząca wsparcia najsłabszych kredytobiorców nałożyła na banki konieczność wyasygnowania kwoty 600 mln PLN. Kolejne obciążenie pojawiło się w związku z wprowadzoną płatnością rozdzieloną, która narzuciła bankom niepobieranie opłat za korzystanie klientów z takich rachunków, mimo wątpliwości konstytucjonali-
stów. Oczywiście ich prowadzenie wymaga ponoszenia kosztów, ich implementacji oraz bieżącego nimi zarządzania.

³³ Prognozę stanowią dane za 2018–2020.

Presja polityczna na banki, odnosząca się do kredytów hipotecznych denominowanych lub indeksowanych w walutach, tworzy realne niebezpieczeństwo obciążenia banków subwencjami dla tej grupy klientów w kwocie nawet kilkunastu mld PLN, a nawet grozi destabilizacją sektora. W tej sytuacji część inwestorów zagranicznych podejmuje decyzję o wycofywaniu się z tak regulowanego w Polsce sektora.

Brak dogłębnych analiz skutków regulacji wywołuje wiele zwrotnych, negatywnych efektów w postaci fałszywej alokacji aktywów banków. Skutkiem podatku bankowego w Polsce jest przewaga obligacji skarbu państwa w portfelach banków i spowolnienie kredytowania gospodarki. Ogólny wzrost aktywów w 2017 r. wyniósł 4,4%, ale już podstawy do opodatkowania tylko 2,8%. Świadczy to o niekorzystnej dla gospodarki alokacji funduszy – przyrosty obligacji skarbowych +6% oraz wzrost funduszy własnych o 12% (obniżających podstawę opodatkowania).

Warto podkreślić, że taka autorytarna polityka wobec banków nie ma miejsca w większości krajów Europy Środkowej (z wyjątkiem Węgier). Polskie banki mają marżę bankową średnio większą niż inne kraje, ale wysokie koszty do przychodów powodują, że stopa zwrotu na kapitale była najniższa w regionie. Z pozoru, w poszczególnych państwach członkowskich UE obowiązują zunifikowane przepisy, przede wszystkim Dyrektywa CRD IV i Rozporządzenie CRR wyznaczające te same wymogi dotyczące współczynników kapitałowych. Kwestia jednak wiąże się z tym, że w różnych krajach odmiennie definiuje się licznik i mianownik (zaliczanie różnych składników do funduszy własnych lub zróżnicowanie wag ryzyka aktywów). Dobrym porównaniem jest różnica w średniej wartości wskaźników CET1 oraz TCR dla Polski i tzw. starej Unii, wynosząca nawet 6–7 punktów procentowych. Obciążenie zatem polskich banków kosztami kapitałów jest o tyle wyższe.

Niestety problemem tkwi w tym, że „przemysł regulacyjny” rozwija się i dalej wytwarza przepisy. Kolejną odpowiedzią regulatorów na ostatni kryzys stał się pakiet regulacyjny (następca Bazylei 3), znany jako Bazylea 3.5 oraz zapowiedź Bazylei 4.

4. Skutki makroekonomiczne nadmiernych regulacji

Sytuacja na rynkach finansowych jest bardzo złożona, będąc konsekwencją działania wielu czynników. Już na samym początku pojawienia się Bazylei 3 wskazywano, że skutkiem wprowadzenia tego pakietu może być poważne osłabienie podaży pieniądza i kredytu, co implikuje osłabienie tempa wzrostu gospodarczego, a w niektórych krajach wręcz recesję i wzrost bezrobocia. Z pewnością nie ujawniły się jeszcze wszystkie negatywne efekty regulacji ze względu na poprawę koniunktury w UE – po wielu latach recesji lub stagnacji. Do 2020 r. oczekuje się jednak ubytku PKB w USA, EU, Japonii między (w punktach procentowych) -0,3% a 0,4%, a zatrudnienia od -0,1% do -0,3%³⁴.

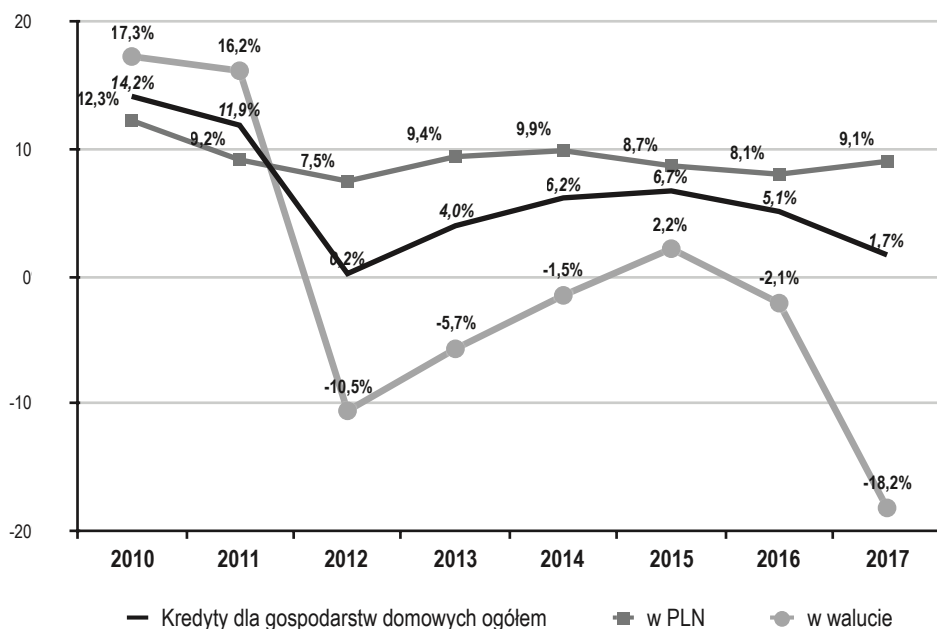
³⁴ IIF staff estimates; zob. też: P. Angelini, L. Clerc, C. Curdia, L. Gambacorta, A. Gerali, A. Locarno, R. Motto, W. Roeger, S. Van den Heuvel, J. Vlcek, Basel III; *Long-term impact on economic performance and fluctuations*, BIS Working Papers, nr 338, BIS, Bazylea, luty 2011.

Warto za Cycleronem przypomnieć, że inspirowane polityką psucie prawa i jego naginanie zaczyna się na górze. Najważniejsze jednak, jak mocno skutki tego działania odczuwa gospodarka. Warto zatem prześledzić sytuację, korzystając z kilku wykresów.

Efektom regulacji w sektorze bankowym było powszechne stosowanie polityki „deriskingu” i „deleveragingu” (zmniejszanie aktywów ważonych ryzykiem), co w UE spowodowało, że dynamika aktywów i kredytu banków zbliżyła się do stagnacji, a po 2015 r. oscyluje wokół 1,5% nominalnie. W 2017 r. wręcz obniżyła się suma bilansowa 20 największych banków UE o kolejne 4%³⁵. Trzeba dodać, że w tym samym czasie nastąpiły znaczące wzrosty dynamiki sektora *shadow banking* – instytucji konkurujących głównie dzięki arbitrażowi regulacyjnemu – w postaci różnego rodzaju funduszy pożyczkowych – przejmujących rolę banków, lecz bez tych samych wymogów ostrożnościowych. Arbitraż regulacyjny jest źródłem asymetrii w konkurencji, choć może prowadzić do większego kryzysu na skutek zarażania niewypłacalnością klientów wobec niebankowych instytucji pożyczkowych i przenoszeniem się skutków na sektor bankowy.

W przypadku krajów Zachodu ubytek finansowania bankowego był skompensowany środkami pochodzącymi z rynku kapitałowego i wspomnianego *shadow bankingu*. W sytuacji Polski dynamika kredytów, zarówno dla gospodarstw domowych, jak i przedsiębiorstw, również w tym okresie bardzo malała, ale nie kompensowały ich wspomniane inne segmenty rynku finansowego (por. wykres 8 i wykres 9).

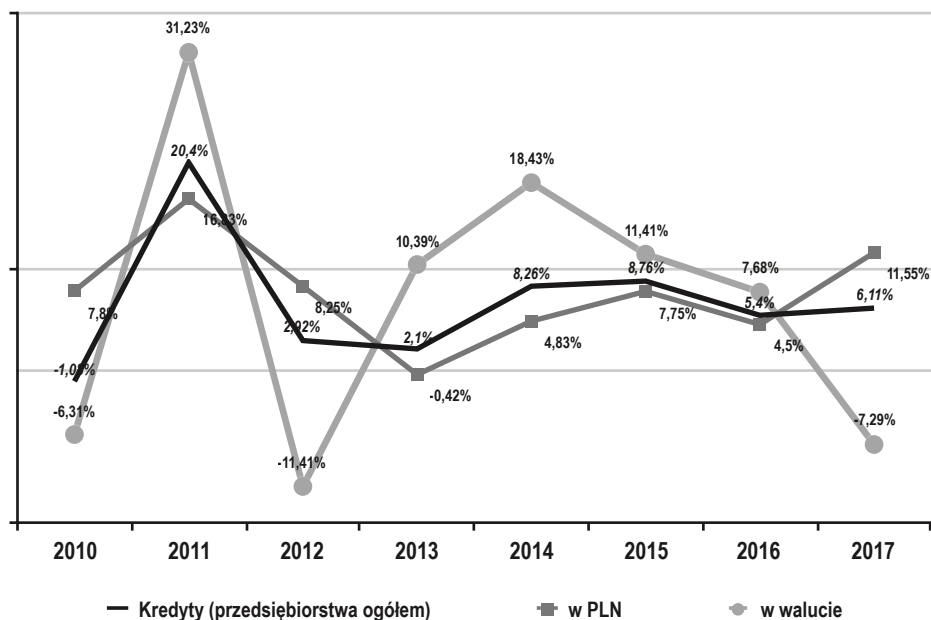
Wykres 8. Dynamika kredytu dla gospodarstw domowych w Polsce 2009–2017 w proc.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KNF i NBP.

³⁵ Deutsche Bank Research, „European Banks March” 2018, nr 19.

Wykres 9. Dynamika kredytów dla przedsiębiorstw w Polsce 2009–2017 w proc.



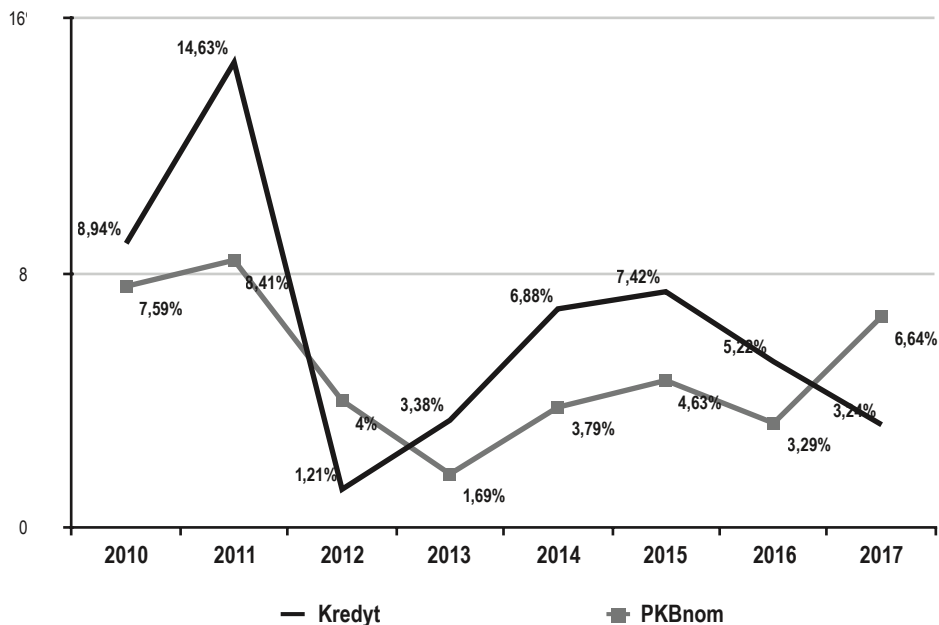
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KNF i NBP.

W 2018 r. przyspieszył nieco wzrost kredytu dla sektora niefinansowego, ale nadal jest on bardzo skromny na tle ogólnego, silnego wzrostu gospodarczego.

Planowane od 2016 r. i częściowo wdrażane zmiany w ramach Bazylei 3.5 oraz ciągle dyskutowanej Bazylei 4 spowodują kolejne zmiany w funduszach własnych banków. Deklarowanym celem jest wyeliminowanie dowolności i ujednolicenie kryteriów wyceny ryzyka i kapitałów. Planowane na lata 2018–2020 zmiany standardowych wag ryzyka, standardowych modeli ryzyka operacyjnego, kredytowego dla dużych korporacji i instytucji finansowych i CVA wywołują duże niezadowolenie banków z Europy. Proponuje się zmianę wartości aktywów ważonych ryzykiem (RWA) między 18 a 30 proc., co przełoży się na potrzebę wzrostu kapitału między 210 a 410 mld EUR tylko dla banków europejskich. Dzieje się to w warunkach, kiedy banki mają trudność osiągać 8% zwrot na kapitale, a powinny co najmniej 10% dla zapewnienia rozwoju tego sektora. Tymczasem marża kredytowa, skorygowana o ryzyko w UE, spadła z ponad 3% w 1987 do około 2,25% w 2017 r.

W Polsce silne ukierunkowanie polityki gospodarczej na obciążanie sektora bankowego nadmiernymi daninami i wymogami kapitałowymi ma charakter obosieczny. Z jednej strony niewątpliwie wzrosło bezpieczeństwo, ale pokrywanie z przychodów banków kosztów publicznych zasadniczo zwiększyło marżę. Dane przedstawione na wykresie 9 wskazują na szybszą dynamikę nominalnego PKB po 2016 r. w stosunku do dynamiki kredytów dla sektora niefinansowego.

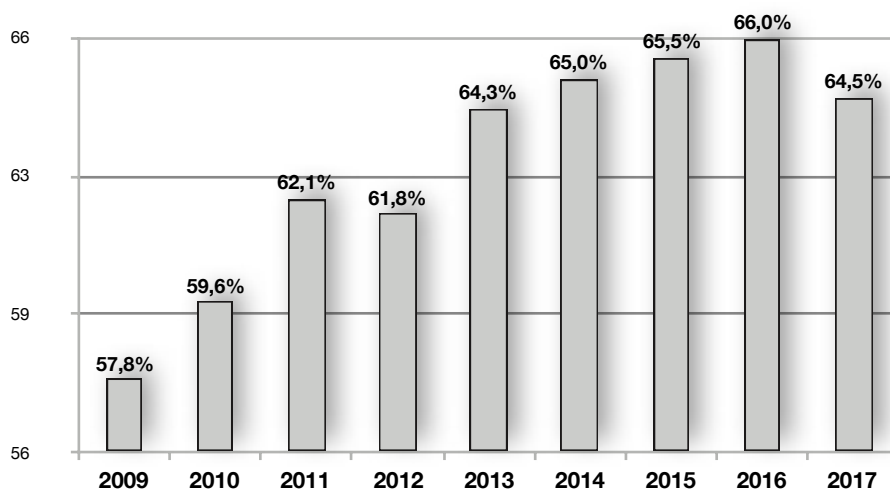
Wykres 10. **Dynamika kredytów dla sektora niefinansowego i nominalnego PKB w latach 2010–2017 w proc.**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych NBP, KNF i GUS.

Spowolnienie finansowania w stosunku do nominalnego PKB można także prześledzić na wykresie 11.

Wykres 11. **Relacja kredytów donominalnego PKB 2009–2017 w proc.**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych NBP, KNF i GUS.

W Polsce zaznacza się z jednej strony niepokojąca tendencja do spadku kredytu do PKB po 2016 r., a z drugiej – narastanie w gospodarce zatorów płatniczych. Wywołany, zapewne wzrostem podatków, wzrost marż kredytowych podwyższa ekonomiczne kryterium finansowania kredytem, tak jak i niskie stopy oprocentowania depozytów obniżają skłonność do oszczędzania, co w dłuższym czasie będzie szkodzić rozwojowi. Zmiany regulacyjne (przynajmniej niektóre) w dużym stopniu przyczyniają się do tych niekorzystnych dla rozwoju Polski tendencji.

5. Podsumowanie

Społeczeństwa łatwo przyjęły wytłumaczenie, że вина za kryzys 2007–2008 leży wyłącznie po stronie sektora bankowego – głównie w USA i UE. Lecz analiza dokumentów i materiałów wskazuje, że pierwotnym źródłem była jednak polityka dochodowa i podatkowa, a szczególnie polityka banków centralnych FED i EBC. Bez nadmiernej podaży pieniądza centralnego banki spekulacyjne nie mogłyby osiągnąć takiego rozmiaru, a ich pęknięcia nie spowodowałyby tak dewastujących skutków. Reakcja polityczna na kryzys okazała się głównie biurokratyczna – w postaci tsunami regulacyjnego. Skala regulacji, ich konsekwencji kapitałowych i kosztów wywołuje wiele dyskusji. Rosną głosy protestu przeciwko temu trendowi. Jacques de Larosiere³⁶, Mervyn King³⁷, D. Rowe³⁸ czy Steve H. Hanke ostro oponują przeciw nadmiarowi regulacji w sektorze bankowym, wskazując, że prowadzi to do ograniczenia funkcji pośrednika kredytowego przez banki, a stosowanie tych samych regulacji dla wszystkich rodzajów banków nie wydaje się być racjonalne, ponieważ nie buduje właściwej kultury instytucjonalnej. Wiele regulacji wprowadziło nowe daniny i obciążenia banków, wymogi zaś informacyjne i technologiczne pogarszają konkurencyjność sektora bankowego i zagrażają – szczególnie w takim kraju jak Polska – osłabieniem finansowania wzrostu gospodarczego. Słabe wskaźniki rynkowe nie skłaniają inwestorów do nabywania akcji banków. Ostrzeżenia w tej kwestii kierują zarówno politycy z Europy, jak i USA, dostrzegając zagrożenie wchodzenia w kleszcze kolejnego *credit crunch*.

Tam, gdzie normy nie wynikają z rozwiązań rynkowych, lecz są decyzjami biurokratycznymi trudno określić niezbędną skalę bezpieczeństwa kapitałowego. Naukowcy w tej kwestii mają poglądy rozbieżne, np. prof. David Miles z Banku Anglii uważa, że obecny poziom TCR jest za mały, ponieważ kapitały banków powinny wynosić od 16% do 20%. Natomiast innego zdania jest prof. Tim Congdon, który z kolei przyjmuje, że 7% CAD już oznacza przeregulowanie sektora bankowego. Dlatego dyskusja i badania nad tym zagadnieniem są konieczne, by sformułować właściwe wnioski i wysunąć właściwe propozycje do polityków gospodarczych oraz do regulatorów.

³⁶ Przewodniczyli oni grupie ekspertów w UE, którzy zajmowali się sprawami nadzoru finansowego.

³⁷ <https://www.ft.com/content/e40af84c-e081-11e5-8d9b-e88a2a889797>,

<https://www.endofbanking.org/2016/04/12/the-end-of-alchemy-by-mervyn-king-a-critical-book-review-1-18117154> [dostęp: 28.12.2018].

³⁸ D. Rowe, *Forgotten Pillars*, „Risk Analysis”, 10.01.2013, s. 94.

Bibliografia

- Angelini P., Clerc L., Curdia C., Gambacorta L., Gerali A., Locarno A., Motto R., Roeger W., Van den Heuvel S., Vilek J., *Basel III; Long-term impact on economic performance and fluctuations*, BIS Working Papers, nr 338, BIS, Bazylea 2011, Feb.
- Bloomberg: St. Louis FED.
- Brotherton D.C., Handelman S., Will S., *How They Got Away With It: White Collar Criminals and the Financial Meltdown*, Columbia University Press 2012.
- McCallum B., *Alternative Monetary Policy Rules: A Comparison with Historical Settings for the United States, the United Kingdom and Japan*, Federal Reserve Bank of Richmond Economic Quarterly, Vol 86/1, 2000.
- Van Cornillie J., *Die Bankenunion leidet an dem selben Virus wie die Eurozone*, „International Politik und Gesellschaft“, 24.07.2017.
- Deutsche bank Research*, „European Banks March“ 2018, nr 19.
- Friedman M., *Capitalism and Freedom*, The University of Chicago Press, Chicago 1982.
- Hanke S.H., *Fed Toys with Ratcheting Up the Credit Crunch*, 30.11.2012, <https://www.cato.org/blog/fed-toys-ratcheting-credit-crunch> [dostęp: 15.12.2018].
- Hill J., *Speech given by Commissioner Jonathan Hill at the European Central Bank Forum on Banking Supervision*, 4.11.2015, https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9tvhajcovz8izf_j9vvij5epmj1ey0/vjyqduepsox7?ctx=vjn54o3z0czy&v=1&tab=1&start_tab1=5 [dostęp: 15.12.2018].
- Kalicki K., *Wpływ regulacji i obciążeń finansowych na sektor bankowy w UE i w Polsce*, w: *System finansowy w multiperspektywie*, red. J. Górka, WN Wydziału Zarządzania UW, Warszawa 2018.
- Kasiewicz S., Kurkliński L., Szpringer W., *Zasada proporcjonalności. Przełom w ocenie regulacji*, ALTERUM, Warszawa 2014.
- Kielch P., *Pomoc publiczna dla banków w strefie euro*, UWM, Olsztyn 2015/2016.
- King M., *Post-Crisis Regulation Has Gone TOO FAR*, „Bloomberg Markets”, 21.03.2016.
- KNF, *Raport o sytuacji banków w 2017 r.*, UKNF, Warszawa 2018.
- Kosaty J., *Ceny aktywów w polityce monetarnej Rezerwy Federalnej w latach 1987–2009 w ujęciu modelowym*, Warszawa 2010.
- Lock D., Lakhani K., Singhai R., *Industry, Global Banks Valuation Weekly*, „Deutsche Bank Research”, 18.12.2018.
- Roubini N., *Ekonomia kryzysu*, Wolters Kluwer Business, Warszawa 2011.
- Rowe D., *Forgotten Pillars*, „Risk Analysis”, 10.01.2013.
- Schiller K., *Stabilität ist nicht alles, aber ohne Stabilität ist alles nichts*, „Zeit online, Lust auf Inspiration?” 1979, nr 41, 5 Oktober.
- State aid approved (2008-oct2011 and state aid used (2008–2010) in the context of the financial and economic crisis to the financial sector (2008–2010)*, in *bilion Euro*, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/expenditure.html#5 [dostęp: 30.09.2018].
- Taylor J.B., *Discretion versus policy rules in practice*, Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, 1993, vol. 39, s. 195–214.
- Taylor J.B., „Housing Monetary Policy”, September 2007.
- Treanor J., Wheatley M., *I had unfinished business at FCA*, „The Guardian”, 22 Jul 2015.
- Vienna (Reuters) Greenspan, *Bush to blame for U.S. Crises: Stiglitz*, J. Stiglitz, Magazine, Capitalist Fools, December 9, 2008.

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/expenditure.html#5 [dostęp: 30.10.2018].

<https://www.ft.com/content/e40af84c-e081-11e5-8d9b-e88a2a889797> [dostęp: 28.12.2018], <https://www.endofbanking.org/2016/04/12/the-end-of-alchemy-by-mervyn-king-a-critical-book-review-1-18117154/> [dostęp: 28.12.2018].

Eugeniusz Gostomski
Błażej Lepczyński

Zmiany struktury własnościowej sektora bankowego w Polsce

1. Wprowadzenie

Struktura własności sektora bankowego w Polsce podlega zmianom. W początkowych latach transformacji, w warunkach niedostatecznej podaży kapitału krajowego i niechęci inwestorów zagranicznych do obejmowania w polskich państwowych bankach udziałów mniejszościowych, dużą rolę odegrała prywatyzacja sektora bankowego w oparciu o strategicznych inwestorów zagranicznych. Doprowadziło to do długoletniej dominacji banków zagranicznych w polskiej bankowości. Sytuacja uległa zmianie w ostatnich dwóch latach, kiedy pod wpływem decyzji politycznych ponownie pod kontrolą kapitału krajowego znalazł się drugi co do wielkości aktywów bank w Polsce – Pekao SA. Największe kontrowersje w tym przypadku wzbudziło nie samo zaangażowanie kapitału krajowego, ale fakt, że jest to kapitał, na który wpływ mają politycy.

Celem niniejszej analizy jest przedstawienie i ocena przekształceń własnościowych w polskim sektorze bankowym od drugiej połowy lat 80. XX wieku po dzień dzisiejszy oraz wskazanie przyszłych kierunków rozwoju tego sektora pod względem struktury własności. W ramach opracowania dokonaliśmy charakterystyki i oceny najważniejszych etapów zmian własnościowych w polskim sektorze bankowym. Pierwszy z nich obejmował lata 90. ubiegłego wieku, kiedy głównym motywem rozwoju sektora było powołanie dwustopniowego systemu bankowego oraz wyznaczenie ram prawnych jego funkcjonowania. Był to też okres tworzenia się prywatnego sektora banków komercyjnych, czemu sprzyjała stosunkowo liberalna polityka licencyjna. Drugi etap zmian własnościowych w polskim sektorze bankowym związany był z jego prywatyzacją z udziałem kapitału zagranicznego. Ostatni – to ponowny wzrost znaczenia kapitału polskiego i państwowego w strukturze własności banków.

2. Początki rozwoju bankowości komercyjnej i ramy prawne dualnego systemu bankowego w Polsce

Polski sektor bankowy, podobnie jak inne sektory bankowe krajów Europy Środkowo-Wschodniej, przechodził w ostatnim trzystoletniu głęboką transformację systemową. W punkcie wyjścia opierał się na charakterystycznym dla krajów postkomunistycznych modelu monobanku, czyli braku dwustopniowego systemu bankowego oraz na własności państwowej.

Do najważniejszych elementów w pierwszej fazie rozwoju polskiej bankowości należy zaliczyć:

- utworzenie ram prawnych funkcjonowania systemu,
- wyodrębnienie dwustopniowego (dualnego systemu bankowego),
- określenie zasad prowadzenia polityki licencyjnej umożliwiającej powstawanie banków prywatnych.

Proces zmian systemowych w polskim systemie bankowym rozpoczął się w 1986 r., a więc trzy lata przed zapoczątkowaniem w naszym kraju transformacji politycznej i gospodarczej. Wtedy w Polsce, nie licząc niemających większego znaczenia banków spółdzielczych, istniały tylko cztery, należące do państwa, banki: Narodowy Bank Polski, Bank Gospodarki Żywnościowej, Bank Handlowy w Warszawie SA i Bank Polska Kasa Opieki SA.

Prawo bankowe z dnia 26 lutego 1982 r. wprawdzie umożliwiało tworzenie nowych banków także z udziałem kapitału zagranicznego, lecz w praktyce w pierwszej połowie lat 80. nie powstał żaden nowy bank. Dopiero w 1986 r. utworzono Bank Rozwoju Eksportu, którego udziałowcami były następujące podmioty: Ministerstwo Handlu Zagranicznego (41%), Ministerstwo Finansów (10%), NBP (10%) oraz Bank Handlowy w Warszawie SA, Bank PKO SA i Bank Gospodarki Żywnościowej posiadający łącznie 10% akcji³⁹. Pozostałą część akcji objęto ofertą publiczną, która była skierowana do central handlu zagranicznego, przedsiębiorstw państwowych, firm z sektora usług i spółdzielni⁴⁰. W 1988 r. powstał natomiast pierwszy bank komercyjny z udziałem kapitału prywatnego – Łódzki Bank Rozwoju SA, jednak większość jego kapitału zakładowego należała do przedsiębiorstw państwowych⁴¹.

Można przyjąć, że transformacja polskiego sektora bankowego rozpoczęła się wraz z przyjęciem przez rząd w 1988 r. założeń opracowanej przez NBP trójetapowej reformy bankowej, która obejmowała:

- wyodrębnienie ze struktury NBP banku PKO BP, co nastąpiło w 1987 r.,
- wydzielenie ze struktury NBP banków komercyjnych na podstawie rozporządzeń Rady Ministrów; w oparciu o 430 oddziałów NBP na początku 1989 r. rozpoczęły one działalność operacyjną jako banki państwowe, tzw. „banki dzielnic”⁴², a w 1993 r. z NBP wyłoniono jeszcze Polski Bank Inwestycyjny,

³⁹ *Sprawozdanie Zarządu z działalności BRE Banku SA w 2011 roku*, BRE Bank, Warszawa 2012, s. 5.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 5.

⁴¹ A. Jurkowska, *Rola kapitału zagranicznego w przemianach polskiego sektora bankowego*, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2006, s. 39–41.

⁴² Były to: Bank Gdański w Gdańsku, Bank Śląski w Katowicach, Bank Przemysłowo-Handlowy w Krakowie, Bank

- tworzenie nowych banków w wyniku różnych inicjatyw oddolnych.

Pierwszym krokiem w kierunku budowy nowoczesnego systemu bankowego w Polsce było utworzenie w 1989 r. dwustopniowej struktury polskiej bankowości⁴³, z wydzielonym bankiem centralnym, który do powołania w 1998 r. Komisji Nadzoru Bankowego, sprawował również nadzór nad bankami.

Istotne zmiany w bankowości w Polsce, umożliwiające przystosowanie się jej do zasad i mechanizmów funkcjonowania gospodarki rynkowej, zapoczątkowały dwie ustawy z 31 stycznia 1989 r.: Prawo bankowe⁴⁴ i Ustawa o Narodowym Banku Polskim⁴⁵. Celem nowych regulacji prawnych była demonopolizacja i stopniowa prywatyzacja istniejących banków oraz zwiększenie liczby konkurujących ze sobą podmiotów bankowych. Wzrost liczby banków miał nastąpić w wyniku utworzenia nowych banków w formie spółki akcyjnej zarówno przez krajowe, jak i zagraniczne osoby fizyczne i prawne. Przedsiębiorstwa, osoby fizyczne i inne podmioty mogły odtąd swobodnie wybierać bank, a banki poszerzać paletę oferowanych produktów i zakres ekspansji terytorialnej.

Prawo bankowe z 1989 r. umożliwiło inwestorom zagranicznym nie tylko otwieranie w Polsce nowych banków, ale także nabywanie akcji polskich banków. Nie regulowało ono natomiast kwestii otwierania i działalności oddziałów oraz przedstawicielstw banków zagranicznych. Te zagadnienia zostały uregulowane dopiero w nowelizacji Prawa bankowego z dnia 14 lutego 1992 r.⁴⁶, zgodnie z którą zgodę na otwarcie oddziału lub przedstawicielstwa zagranicznego wydawał prezes NBP w porozumieniu z ministrem finansów. Na mocy powyższej ustawy zasady udzielania licencji na działalność bankową inwestorom zagranicznym zostały zrównane z wymogami stawianymi polskim podmiotom.

Na zmianę struktury polskiego sektora bankowego w kierunku wzrostu udziału banków z polskim prywatnym kapitałem, a także banków z kapitałem zagranicznym duży wpływ miała liberalna polityka licencyjna NBP⁴⁷ (niewielki kapitał własny, przedstawienie statutu banku i biznes planu na okres jednego roku, później dopiero na trzy lata, oraz dysponowanie wykwalifikowaną kadrą kierowniczą). Aby przyciągnąć kapitał zagraniczny, przyznano inwestorom zagranicznym szereg przywilejów: trzyletnie wakacje podatkowe, możliwość wnoszenia i utrzymywania kapitału w dewizach, co chroniło go przed inflacją, oraz umożliwienie pełnego transferu zysków⁴⁸. Zasady te obowiązywały do połowy 1992 r., gdy NBP w obliczu pogorszenia się jakości portfeli kredytowych i wypłacalności większości polskich banków oraz obaw, że wejście na nasz rynek banków zagranicznych osłabiłoby pozycję kon-

Depozytowo-Kredytowy w Lublinie, Powszechny Bank Gospodarczy w Łodzi, Bank Zachodni we Wrocławiu, Pomorski Bank Kredytowy w Szczecinie, Powszechny Bank Kredytowy w Warszawie i Wielkopolski Bank Kredytowy w Poznaniu.

⁴³ *System bankowy w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*, NBP, grudzień 2001, s. 2.

⁴⁴ Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 roku Prawo bankowe (Dz.U. 1989, nr 4, poz. 21).

⁴⁵ Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 roku o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. 1989, nr 4, poz. 22).

⁴⁶ Ustawa z dnia 14 lutego 1992 r. o zmianie ustawy Prawo bankowe i niektórych innych ustaw (Dz.U. 1992 nr 20, poz. 78).

⁴⁷ *System bankowy...*, op. cit., s. 37.

⁴⁸ A. Szelągowska, *Kapitał zagraniczny w polskich bankach*, POLTEXT, Warszawa 2004, s. 51.

kurencyjną polskich banków – zaostrzył politykę licencyjną. Do połowy 1994 r. nie wydawał on nowych zezwoleń na utworzenie banku, a następnie aż do 1998 r. uzyskanie przez inwestora zagranicznego zezwolenia na działalność bankową w Polsce uwarunkowane było wykupieniem przez niego banku zagrożonego upadłością lub udzieleniem mu pomocy finansowej, np. w postaci pożyczki podporządkowanej.

Od 1996 r. Polska jest członkiem OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). Odtąd nasz kraj nie mógł już wprowadzać nowych restrykcji w zakresie obrotów kapitałowych i został zobligowany do stopniowej eliminacji istniejących jeszcze restrykcji oraz jednolitego traktowania podmiotów ze wszystkich krajów. Polska również zobowiązała się, że od 1999 r. nie będzie ograniczała bankom z krajów OECD otwierania u nas swoich oddziałów⁴⁹.

Zgodnie z obowiązującą do dzisiaj ustawą Prawo bankowe z dnia 27 sierpnia 1997 r.⁵⁰, podobnie jak w świetle poprzednich regulacji, podmioty zagraniczne mogą być obecne w Polsce w formie utworzonych przez nich spółek akcyjnych, nabycia akcji istniejącego banku lub oddziału, bądź przedstawicielstwa banku zagranicznego⁵¹. Od momentu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, czyli od 1 maja 2004 r. obowiązuje u nas zasada jednolitej licencji bankowej, zgodnie z którą każda instytucja kredytowa dysponująca zezwoleniem na prowadzenie działalności bankowej w jednym z państw członkowskich, ma prawo do prowadzenia takiej działalności w innych krajach unijnych. Ta działalność dotyczy otwierania oddziałów w innych państwach oraz świadczenia usług w ramach UE w systemie transgranicznym.

3. Liberalna polityka licencyjna i jej zaostrzenie

Najwięcej licencji na utworzenie banków komercyjnych w Polsce wydano w 1990 r. (49) i w 1991 r. (17)⁵² – łącznie w latach 1989–2003 wydano 104 licencje. Pierwszym bankiem z dominującym kapitałem zagranicznym był Bank Amerykański w Polsce, który rozpoczął działalność w 1990 r.⁵³ W latach 1991–1992 działalność podjęło 6 kolejnych banków ze 100% udziałem inwestorów zagranicznych: Raiffeisen Centrobank, Bank Creditanstalt SA Polsko-Kanadyjski Bank Św. Stanisława, Citibank Poland, Międzynarodowy Bank SA i Polsko-Amerykański Bank Hipoteczny oraz 3 oddziały banków zagranicznych: ING Bank NV Oddział w Warszawie, American Express (Poland) Ltd. i Societe Generale Oddział w Warszawie⁵⁴. W końcu 1999 r. w Polsce funkcjonowało już 16 banków ze 100% kapitałem zagranicz-

⁴⁹ J.K. Solarz, *Wybrane aspekty dostosowania polskiego systemu bankowego do wymogów Wspólnot Europejskich i OECD*, „Bank i Kredyt” 1996, nr 5, s. 32–37.

⁵⁰ Ustawa Prawo bankowe z dnia 29 sierpnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 140, poz. 939).

⁵¹ Od czasu akcesji Polski do UE oddziały banków z krajów unijnych nazywane są oddziałami instytucji kredytowych, a oddziały banków z pozostałych krajów oddziałami banków zagranicznych.

⁵² Nadzór bankowy 1989–2006, NBP, s. 37.

⁵³ *System bankowy...*, op. cit., s. 56.

⁵⁴ Ibidem, s. 56–57.

nym, a wraz z bankami z większościowym kapitałem zagranicznym liczba banków kontrolowanych przez inwestorów zagranicznych wynosiła 39 na ogólną liczbę 77 banków komercyjnych; ich udział w aktywach wszystkich banków komercyjnych w Polsce przekroczył 50%⁵⁵. Najczęściej były to spółki zależne banków zagranicznych. Ważnym motywem obecności tych instytucji w Polsce stała się obsługa na wysokim poziomie firm zagranicznych, czego nie były w stanie zapewnić „młode” polskie banki⁵⁶.

W wyniku liberalnej polityki licencyjnej NBP w latach 1989–1992 utworzono u nas 70 banków prywatnych lub o mieszanym kapitale (państwowym i prywatnym), z których tylko nieliczne utrzymały się na rynku przez dłuższy czas, a większość z nich albo szybko upadła, albo została przejęta przez inne banki. Kilka banków powołały jednostki administracji państwowej. Należy tutaj wymienić takie banki jak: Bud Bank SA, Bank Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych SA, Bank Ochrony Środowiska Naturalnego SA i Bank Własności Pracowniczej SA. Utworzono też kilka banków mających finansować wybrane sektory gospodarki (np. Cuprum Bank SA, Petro Bank SA, Bank Energetyki SA, Bank Morski SA) oraz banków mających wspierać rozwój regionu (np. Bank Komunalny SA w Gdyni, Bank Częstochowa, Gliwicki Bank Kredytowy SA).

Najwięcej banków komercyjnych z przewagą kapitału prywatnego było w Polsce w 1993 r. – 48 banków na ogólną liczbę 87 banków komercyjnych, ale od tego czasu ich liczba znacznie się zmniejszyła⁵⁷. Zaostrzeniu uległa również polityka licencyjna, co wynikało z pogarszającej się sytuacji banków. Pogorszenie sytuacji banków związane było ze wzrostem ryzyka kredytowego i w rezultacie doprowadziło do pogorszenia ich wypłacalności oraz konieczności podjęcia działań naprawczych w sektorze bankowym⁵⁸.

Ewolucję liczby banków komercyjnych (bez banków spółdzielczych) w Polsce w latach 1993–2018 przedstawia rysunek 1. Należy zauważyć, że uwidoczniła na nim zmniejszająca się w dwudziestopięcioletnim okresie liczba banków w polskim sektorze bankowym nie była wynikiem upadłości banków⁵⁹, lecz głównie procesów łączeniowych.

⁵⁵ *Sytuacja finansowa banków. Synteza*, NBP, GINB, Warszawa 2000, s. 24.

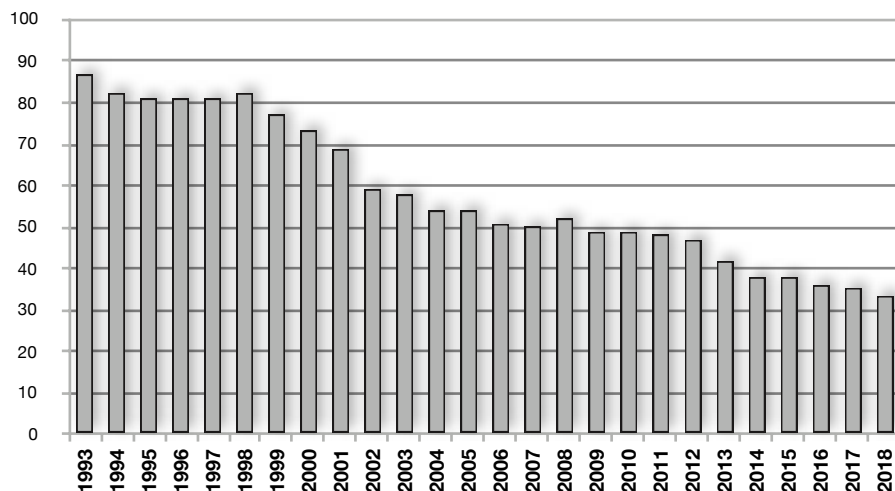
⁵⁶ *System bankowy...*, op. cit., s. 57.

⁵⁷ Ibidem, s. 57.

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ W Polsce upadło od początku transformacji sześć banków komercyjnych. Dotyczyło to lat 1995–2000. Zob. G. Wójtowicz, *Narodowy Bank Polski w okresie transformacji*, „Bank i Kredyt” 2006, nr 5–6, s. 25.

Rysunek 1. Liczba banków komercyjnych w Polsce w latach 1993–2018



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych: *Nadzór bankowy 1989–2006*, NBP, s. 6 (za lata 1993–2005); *Raport o sytuacji banków w 2009 r.*, KNF 2010, s. 22 (za lata 2006–2008); Plik KNF, dane miesięczne sektora bankowego (za lata 2009–2018).

4. Prywatyzacja polskiego sektora bankowego

Nie ma jednego uznanego modelu własnościowego banków. W europejskich sektorach bankowych dominującą rolę odgrywają oczywiście inwestorzy prywatni, ale państwo w wielu krajach posiada istotne udziały w bankach.

W bankowości europejskiej można wyróżnić co najmniej kilka modeli własności. Biorąc pod uwagę koncentrację kapitału akcyjnego, mamy banki z rozproszoną strukturą własności, gdzie żaden z akcjonariuszy nie ma dominującej pozycji i wpływu na kierunek rozwoju banku⁶⁰, oraz własność skoncentrowaną w rękach jednego inwestora (tzw. inwestora strategicznego).

Europejskie banki pod względem formy prawnej mogą funkcjonować w ramach banku państwowego, spółki akcyjnej lub spółdzielni. W modelu spółdzielczym udziałowiec ma niezależnie od wielkości i liczby udziałów tylko jeden głos.

Właścicielami banków są z reguły inwestorzy prywatni, niemniej jednak udziały w bankach posiada również sektor publiczny, w tym sektor samorządowy, który jest zainteresowany rozwojem banków wspierających lokalne społeczności. Ważną rolę we własności w bankowości europejskiej pełnią fundusze inwestycyjne i towarzystwa ubezpieczeniowe.

Z perspektywy sektorów bankowych z krajów Europy Środkowo-Wschodniej ważnym kryterium podziału inwestorów jest kraj ich pochodzenia. Opierając się na tym kryterium, możemy wyróżnić własność krajową i zagraniczną.

⁶⁰ W celu zwiększenia siły głosów akcjonariusze łączą się w grupy, dzięki czemu uzyskują większy wpływ na bank niż pozostali udziałowcy.

Największe zmiany w strukturze własnościowej banków w Polsce w okresie transformacji spowodowała prywatyzacja banków należących do państwa. Przeprowadzono ją na podstawie ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych z 1990 r.⁶¹ oraz wspomnianej już nowelizacji Prawa bankowego z 1992 r., która zezwoliła na stosowanie ustawy prywatyzacyjnej także do banków. Celem prywatyzacji banków było zwiększenie ich efektywności w wyniku przejścia przez prywatnych właścicieli odpowiedzialności za restrukturyzację i zarządzanie bankami⁶². Oczekiwano też, że tą drogą uzyska się dostęp do krajowych i zagranicznych źródeł kapitału oraz nowoczesnej technologii⁶³.

Prywatyzację banków „dziewiątki” poprzedziła ich komercjalizacja, czyli przekształcenie w spółki prawa handlowego, co nastąpiło w 1991 r., a w 1992 r. miała miejsce także komercjalizacja BGŻ.

W związku z ujawnieniem się w bankach na początku lat 90. XX w. na dużą skalę problemu „złych długów” (stanowiły one w zależności od banku 30–60% całego portfela kredytowego) konieczna stała się restrukturyzacja przeznaczonych do prywatyzacji banków. Ustawa z dnia 3 lutego 1993 r. o restrukturyzacji przedsiębiorstw i banków⁶⁴ dopuszczała następujące metody restrukturyzacji banków: bankowe postępowanie ugodowe, publiczną sprzedaż wierzytelności bankowych, nabywanie za wierzytelności banków akcji jednoosobowych spółek Skarbu Państwa i przekazanie bankom obligacji restrukturyzacyjnych w celu zwiększenia ich funduszy własnych. Działania te były bardzo kosztowne dla budżetu państwa, ale istotnie przyczyniły się do poprawy kondycji finansowej banków i wzrostu ich wartości rynkowej w momencie prywatyzacji⁶⁵.

Z powodu braku rodzimego kapitału rząd oparł prywatyzację państwowych banków przede wszystkim na kapitale zagranicznym⁶⁶. „Celem prywatyzacji banków, w tym z udziałem kapitału zagranicznego, było ich dokapitalizowanie, poprawienie efektywności zarządzania, zapewnienie dopływu know-how oraz nowych technologii”⁶⁷.

Zainteresowanie banków zagranicznych polskim sektorem wynikało z możliwości łatwego i szybkiego rozwoju usług bankowych z uwagi na niski stopień nasycenia rynku, możliwości wykorzystania prostych rezerw do poprawy efektywności, niskiej konkurencji i relatywnie dużego rynku, jakim jest Polska. Z literatury wynika, że wejście inwestorów zagranicznych na rynki krajów przechodzących transformację gospodarczą wiąże się z korzystnymi zmianami. Sprowadzają się one do rozwoju nowych usług finansowych i innowacji, możliwości uzyskania korzyści skali, rozwojem infrastruktury rynku finansowego i lepszym klimatem inwestycyjnym

⁶¹ Ustawa z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. 1990, nr 51, poz. 298).

⁶² *System bankowy...*, op. cit., s. 60.

⁶³ Ibidem, s. 60.

⁶⁴ Ustawa z dnia 3 lutego 1993 roku o restrukturyzacji przedsiębiorstw i banków (Dz.U. 1993, nr 18, poz. 82).

⁶⁵ A. Jurkowska, op. cit., s. 44–46.

⁶⁶ Zob. J. Węclawski, *Przekształcenia polskiego systemu bankowego w latach 1989–2014*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin-Polonia, Sectio H, vol. XLIX, 1, Lublin 2015, s. 194.

⁶⁷ Ibidem, s. 194.

(wzrostem inwestycji bezpośrednich w sektorze pozafinansowym)⁶⁸. Wskazywano również, że wejście banku zagranicznego na rynek gospodarek, które przechodziły transformację, może wzmocnić straty kredytowe banków krajowych z powodu zwracania mniejszej uwagi na „złe kredyty” za cenę utrzymania pozycji rynkowej⁶⁹.

Przyjęta strategia prywatyzacji zakładała pozyskanie dla banku zagranicznego partnera strategicznego, który byłby gotowy objąć pakiet nie większy niż 30% akcji i na podstawie kontraktu menedżerskiego aktywnie uczestniczyłby w zarządzaniu bankiem⁷⁰. Jednocześnie Skarb Państwa miał zachować około 30% akcji z prawem głosu ograniczonym do decyzji strategicznych, z opcją pozbycia się tego udziału w przyszłości, pozostałe zaś akcje zamierzano sprzedać w publicznej ofercie inwestorom indywidualnym oraz na uprzywilejowanych warunkach pracownikom⁷¹. Na tych warunkach sprywatyzowano w latach 1993–1994 pierwsze dwa banki: z udziałem holenderskiego ING Bank NV Bank Śląski SA i z udziałem Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju Wielkopolski Bank Kredytowy SA⁷².

Nadpodaż akcji banków na GPW i brak zainteresowania zagranicznych inwestorów nabyciem mniejszościowego pakietu akcji w prywatyzowanych w Polsce bankach⁷³ spowodowały, że w latach 1995–1997 trzy kolejne banki „dziewiątki” zostały sprywatyzowane bez udziału inwestorów zagranicznych.

Nastąpiło to poprzez wprowadzenie akcji tych banków do obrotu publicznego i następnie sprzedaż akcji rozproszonym nabywcom. Pod koniec lat 90. w związku z przystąpieniem Polski do OECD zagraniczni inwestorzy uzyskali możliwość nabywania w ramach prywatyzacji banków większościowych pakietów akcji. W konsekwencji w 1999 r. nastąpiło przyspieszenie prywatyzacji banków – irlandzka grupa AIB, która już kontrolowała WBK SA, przejęła 80% akcji Banku Zachodniego SA, a UniCredito Italiano przejęła większościowy pakiet akcji Pekao SA, który wcześniej połączył się z trzema bankami: Powszechnym Bankiem Gospodarczym SA, Pomorskim Bankiem Kredytowym SA i Bankiem Depozytowo-Kredytowym SA.

W ten sposób zakończył się proces prywatyzacji banków „dziewiątki”; państwo pozbyło się więc banków, które cieszyły się dobrą opinią u zagranicznych inwestorów. Pod bezpośrednią kontrolą Skarbu Państwa pod koniec września 2001 r. pozostawały tylko PKO BP, BGŻ SA i mający status banku państwowego Bank Gospodarstwa Krajowego, który nie jest przewidziany do prywatyzacji. Polskie banki zostały sprywatyzowane stosunkowo szybko. Należy zgodzić się z Anną Szelągowską i innymi krytykami szybkiej prywatyzacji banków, że przychody budżetu państwa z tytułu prywatyzacji w latach 1992–2001 były bardzo niskie i wyniosły tylko 15,5 mld PLN. W związku z tak przeprowadzoną prywatyzacją Ministerstwo

⁶⁸ J. Bonin, K. Miszei, I. Szekely, P. Wachtel, *Banking in Transition Economies: Developing Market Oriented Banking Sectors in Eastern Europe*, Edward Elgar, Brookfield, Vermont 1998 (cyt. za: J. Uiboupin, *Implications of Foreign Bank Entry on Central and East European Banking Market*, Kroon&Economy 2004, nr 1, s. 26).

⁶⁹ Ibidem, s. 26.

⁷⁰ *System bankowy...*, op. cit., s. 61

⁷¹ Ibidem.

⁷² Ibidem.

⁷³ Zob. *Strategia umacniania systemu bankowego w Polsce*, Warszawa 1995.

Skarbu, nie przywołując już Ministerstwa Finansów, tylko w latach 1997–2001 poniosło koszty w wysokości 45 mln PLN⁷⁴.

Nastąpiło to głównie w wyniku przejmowania przez inwestorów zagranicznych banków kontrolowanych wcześniej przez polskich akcjonariuszy i w mniejszym stopniu – w rezultacie tworzenia nowych banków w oparciu o kapitał zagraniczny. Na koniec 1999 r. udział banków z przewagą kapitału zagranicznego w aktywach sektora bankowego w Polsce wynosił 47,2%, a w aktywach samych banków komercyjnych 50,7%⁷⁵.

Prywatyzacja PKO BP zaczęła się w 2004 r. sprzedażą w ofercie publicznej 30% akcji. W kolejnych latach udział Skarbu Państwa w kapitale zakładowym PKO BP obniżył się do 29,43%, ale zachował on kontrolę nad tym bankiem, zastrzegając sobie, że żaden inny akcjonariusz na WZA nie może mieć więcej niż 10% głosów. Również w 2004 r. zaczęła się prywatyzacja BGŻ SA, kiedy holenderski Rabobank International nabył 13,76% jego akcji, a EBOR 15%. Do 2012 r. Rabobank zwiększył swój udział w kapitale BGŻ SA do 99,26%, a w 2014 r. kontrolę nad BGŻ SA przejęła francuska grupa BNP Paribas. Strukturę własnościową polskiego sektora bankowego w okresie transformacji systemowej przedstawiono na rysunku 2.

Według danych KNF na koniec 2017 r. w Polsce funkcjonowało 21 banków z dominującym udziałem kapitału zagranicznego (60% wszystkich banków komercyjnych) oraz 28 oddziałów instytucji kredytowych⁷⁶. Wśród tych banków największymi aktywami dysponowały:

- Bank Zachodni WBK, którego większościowym właścicielem jest hiszpański Santander,
- mBank – kontrolowany przez niemiecki Commerzbank,
- ING Bank Śląski należący do holenderskiej Grupy ING.

Na banki kontrolowane przez inwestorów zagranicznych przypadało 45,5% aktywów polskiego sektora bankowego wobec 54,5% w 2016 r.⁷⁷

Przed prywatyzacją banków z udziałem kapitału zagranicznego i w pierwszych latach jego obecności w polskim sektorze bankowym toczyła się w Polsce dyskusja, w której wysuwano argumenty za otwarciem się sektora bankowego na kapitał zagraniczny, jak i przeciwko wejściu inwestorów zagranicznych do krajowego systemu bankowego.

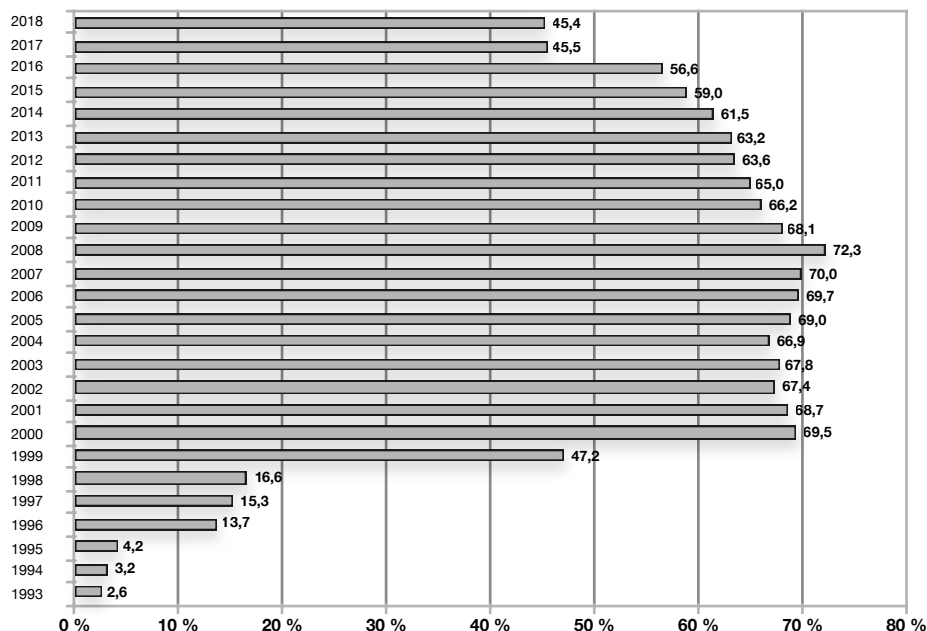
⁷⁴ A. Szelańska, *Kapitał zagraniczny...*, op. cit., s. 97–103.

⁷⁵ *Sytuacja finansowa banków w 1999 r. Synteza*, NBP, GINB, Warszawa 2000, s. 24.

⁷⁶ *Raport o sytuacji banków w 2017 r.*, KNF, Warszawa 2018, s. 19.

⁷⁷ *Ibidem*, s. 19.

Rysunek 2. **Udział inwestorów zagranicznych w latach 1993–2018 w odniesieniu do aktywów sektora bankowego w proc.**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych: *Sytuacja finansowa banków w 2005 r. Synteza*, KNF 2006, s. 31 (za lata 1993–2005); *Raport o sytuacji banków w 2017 r.*, KNF 2018, s. 19 (za lata 2013–2017); *Raport o sytuacji banków w 2012 r.*, KNF 2013, s. 22 (za lata 2008–2012); *Sytuacja sektora banków w 2010 r.*, KNF 2011, s. 13 (za lata 2006–2007); *Sytuacja sektora bankowego w okresie I–VI 2018 r.*, KNF 2018, s. 7 (I półrocze 2018).

Krytycy dużego zaangażowania kapitału zagranicznego w polskim sektorze bankowym podkreślali, że banki będące spółkami zależnymi zagranicznych spółek sterowane są przez centrale swoich matek i działają w interesie własnych akcjonariuszy z pominięciem polskich interesów⁷⁸. Wydaje się jednak, że za to nie można krytykować zagranicznych inwestorów, którzy przejęli państwowe banki w ramach prywatyzacji lub utworzyli w Polsce nowe banki. Ich postępowanie było przecież zgodne z zasadami funkcjonowania gospodarki rynkowej, w której podmioty gospodarcze muszą uwzględniać interesy swoich właścicieli. Innym często podnoszonym argumentem przeciwko kapitałowi zagranicznemu było to, że banki zagraniczne mogą wytransferować oszczędności polskich firm i gospodarstw domowych za granicę. Trzeba podkreślić, że te obawy nie spełniły się i w praktyce mieliśmy do czynienia z odwrotną sytuacją – zagraniczne matki przekazują swoim polskim córkom środki na zwiększenie akcji kredytowej⁷⁹.

⁷⁸ W.L. Jaworski, *Bankowość w regionie*, „Bank” 2000, nr 5, s. 47–48.

⁷⁹ Do takiej konkluzji prowadzą badania IBnGR prowadzone w ramach projektu „Zewnętrzne uwarunkowania strategii biznesowych banków w perspektywie średniookresowej”.

Pod adresem banków z udziałem kapitału zagranicznego wysuwany był też zarzut, że koncentrują się na obsłudze najlepszych klientów, głównie dużych firm, zanedbując obsługę małych i średnich przedsiębiorstw⁸⁰. Kilkunastoletnia działalność banków z kapitałem zagranicznym w Polsce nie potwierdziła braku zainteresowania tych instytucji finansowaniem podmiotów z sektora MŚP. Nie jest również niczym złym, że banki kontrolowane przez zagranicznych inwestorów chcą przede wszystkim obsługiwać najlepszych klientów, bo tak postępują wszystkie banki.

U progu transformacji i w początkowych jej fazach polski system bankowy był bardzo słaby i zacofany pod względem technologicznym. W polskich bankach niskie były fundusze własne, paleta oferowanych produktów uboga, a ich jakość niska, banki ze sobą nie konkurowały, nie dbały o klientów i cechowały się niską efektywnością. Przy istniejącym braku rodzimego kapitału na wzmocnienie banków i nowoczesnego know-how w sferze bankowości, stworzenie w Polsce rynkowego systemu bankowego bez napływu kapitału zagranicznego nie byłoby możliwe, bądź transformacja sektora bankowego przebiegałaby bardzo wolno⁸¹. Za taką tezę przemawiają też negatywne doświadczenia z funkcjonowaniem pierwszych banków prywatnych opartych na polskim kapitale, z których wiele wkrótce upadło.

Jak trafnie zauważa I. Pyka, zwiększenie udziału kapitału zagranicznego w polskim sektorze bankowym spowodowało w nim szereg pozytywnych zmian:

- wzrosła podaż kapitału finansowego na rynku bankowym, co ułatwiło prywatyzację nieefektywnych banków krajowych,
- rozbito monopol państwa i przyspieszona została komercjalizacja działalności banków krajowych,
- nastąpił wzrost konkurencji na rynku bankowym, z czym wiązało się zwiększenie ilości i jakości oferowanych usług,
- szybko zostały wprowadzone wypróbowane już w bankach zagranicznych nowoczesne metody zarządzania bankiem, procedury, systemy informatyczne, koncepcje marketingowe i inne instrumenty,
- na rynku pojawiły się nowe produkty lepiej dostosowane do oczekiwań polskich przedsiębiorstw i gospodarstw domowych,
- banki z kapitałem zagranicznym jako pierwsze w Polsce zbudowały nowoczesne kanały dostępu do usług bankowych (home banking, bankomaty, bankowość internetowa),
- wdrożone zostały nowoczesne standardy w księgowości i rachunkowości w bankach krajowych⁸².

Niekwestionowaną korzyścią ze sprzedaży banków państwowych były wpływy środków z tego tytułu do budżetu państwa.

Inwestorzy zagraniczni, czyli głównie duże banki z krajów europejskich, wielokrotnie podwyższali kapitały swoich banków-córek w Polsce, zwłaszcza znajdu-

⁸⁰ W.L. Jaworski, *Dmuchać na zimne*, „Gazeta Bankowa”, 12–18.12.2000.

⁸¹ Zob. P. Siemiątkowski, *Rola kapitału zagranicznego w transformacji polskiej gospodarki*, „Toruńskie Studia Międzynarodowe” 2011, nr 1 (4), s. 74.

⁸² I. Pyka, J. Cichy, A. Nocoń, A. Pyka, *Repolonizacja banków w Polsce*, Difin, Warszawa 2018, s. 23.

jących się we wczesnej fazie rozwoju. Zapewniały im też finansowanie w formie kredytów lub lokowanych tam depozytów zawsze wtedy, gdy nie były one w stanie pozyskać z rynku finansowego w Polsce wystarczających środków na szybko rosnącą akcję kredytową, taka np. sytuacja wystąpiła w latach 2006–2008. Ponadto w razie potrzeby zagraniczne matki dostarczały swoim spółkom zależnym w Polsce środków w walutach obcych i instrumentów pochodnych w celu zabezpieczenia się przed ryzykiem kursowym.

Wskazać można jeszcze inne korzyści związane z napływem z zagranicy kapitału do polskiego sektora bankowego. Otóż banki zagraniczne z reguły podążają do danego kraju za swoimi globalnymi klientami, prowadzącymi tam interesy (handel zagraniczny, bezpośrednie inwestycje zagraniczne)⁸³. Tak było też w przypadku Polski. Jednocześnie obecność na naszym rynku znanych na świecie banków, takich jak CitiBank, Deutsche Bank, ING Group i innych, wpłynęła na poprawę międzynarodowego wizerunku i wzrostu atrakcyjności Polski jako miejsca robienia interesów, co zwiększyło napływ do naszego kraju kolejnych bezpośrednich inwestycji zagranicznych⁸⁴. Banki zagraniczne, które dysponują szerokimi kontaktami z bankami na całym świecie, stały się dla polskich przedsiębiorstw uczestniczących w obrocie międzynarodowym naturalną platformą do realizacji rozliczeń międzynarodowych, pozyskiwania kredytów i plasowania papierów na międzynarodowych rynkach finansowych.

Warto też podkreślić, że w Polsce nie upadł żaden bank z większościowym kapitałem zagranicznym. Wejście banków zagranicznych stanowiło także element budowania wiarygodności polskiego systemu bankowego. Inwestorami w polskim sektorze bankowym stały się bowiem znane instytucje bankowe z rynków zachodnioeuropejskich. Ich wejście niejako wprowadziło polskie banki na rynki międzynarodowe.

Działalność na polskim rynku banków z kapitałem zagranicznym wbrew opiniom sceptyków nie wpłynęła na pogorszenie wyników banków z polskim kapitałem, lecz powodując wzrost konkurencji na rynku usług bankowych, zmobilizowała je do poszerzenia palety oferowanych produktów, poprawy ich jakości i usprawnienia zarządzania przedsiębiorstwem bankowym.

Ponad dwudziestoletnia znacząca obecność kapitału zagranicznego skłania do podejmowania badań przekrojowych obejmujących duże grupy krajów Europy Środkowo-Wschodniej, które przeszły podobną ścieżkę rozwojową. Jednym z ciekawszych nurtów badawczych są analizy poszukujące związków między stabilnością a kapitałem zagranicznym. Wyniki badań Iwanicz-Drozdowskiej, Smagi, Bongini i Witkowskiego wskazują na fakt, „że udział kapitału zagranicznego w sektorze bankowym nie jest czynnikiem bezpośrednio wpływającym na jego stabilność”⁸⁵.

⁸³ K. Dąbrowska, M. Gruszczyński, *Kapitał zagraniczny w polskim sektorze bankowym a efektywność polityki pieniężnej*, XXII Konferencja naukowa NBP. Reformy strukturalne a polityka pieniężna, Falenty 2002, https://www.nbp.pl/konferencje/falenty2002/pdf_pl/mgkd.pdf [dostęp: 20.01.2019], s. 5.

⁸⁴ K. Dąbrowska, M. Gruszczyński, *Kapitał zagraniczny a transformacja sektora finansowego w Polsce*, WN PWN, Warszawa 2001, s. 13–15.

⁸⁵ M. Iwanicz-Drozdowska, P. Bongini, P. Smaga, B. Witkowski, *Rola kapitału zagranicznego w sektorze bankowym dla stabilności*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Lublin–Polonia”, Sectio H, vol. LI, 2017, z. 5, s. 133.

Reasumując, bilans wejścia inwestorów zagranicznych do polskiego sektora bankowego należy oceniać pozytywnie⁸⁶ zwłaszcza w aspekcie jego rozwoju, potencjału i efektywności. Kapitał zagraniczny pojawił się w początkowej fazie przebudowy polskiego sektora bankowego i w warunkach braku rodzimego kapitału. Co więcej, gwałtowny wzrost roli kapitału zagranicznego wystąpił przed globalnym kryzysem finansowym, który w sposób decydujący wpłynął na postrzeganie obecności banków zagranicznych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. O ile w pierwszych latach obecności banków zagranicznych oceniano ich rolę głównie z perspektywy unowocześniania krajowego sektora bankowego, to po kryzysie na pierwszy plan wysunął się problem ewentualnego odpływu kapitału w sytuacji kryzysowej. Wpłynęło to na bardziej wyważone spojrzenie na kapitał zagraniczny.

Warto również podkreślić, że prywatyzacja sektora bankowego, głównie w oparciu o kapitał zagraniczny, przyczyniła się do relatywnie silnej integracji polskiej bankowości z europejskim sektorem bankowym.

5. Wzrost udziału kapitału krajowego w sektorze bankowym w wyniku repolonizacji banków

Kolejnym etapem zmian własnościowych w polskiej bankowości realizowanych od kilku lat stała się repolonizacja banków znajdujących się w rękach inwestorów zagranicznych. Zdaniem Ireny Pyki i Jana Pyki „repolonizacja banków krajowych to koncepcja przemian własnościowych wynikająca z przekonania, że poziom uzależnienia banków krajowych od kapitału zagranicznego jest zbyt duży, a centrale zagraniczne traktują często swoje polskie spółki-córki w sposób budzący zastrzeżenia, koncentrując się na realizacji własnych interesów finansowych, ekonomicznych i społecznych”⁸⁷. Proces repolonizacji natomiast jest przez tych autorów rozumiany „jako etap przemian własnościowych, posiadający cechy długookresowej strategii rozwoju polskiego sektora bankowego, o ściśle określonym celu i narzędziach jego realizacji”⁸⁸.

Repolonizację poprzedziła fala ostrej krytyki ze strony niektórych ekonomistów i polityków zbyt wysokiego, ich zdaniem, udziału kapitału zagranicznego w polskim sektorze bankowym, a nasiliła się ona pod wpływem globalnego kryzysu finansowego w latach 2008–2009. Pojawiły się wówczas obawy, że dotknięte boleśnie kryzysem niektóre zagraniczne banki-matki, aby poprawić swoją kondycję finansową, wytransferują do centrali za granicą kapitał ze swoich polskich córek bankowych, doprowadzając je do upadku lub ograniczenia ich działalności. Na szczęście, do osłabienia kapitałowego tą drogą polskich banków nie doszło, ale zaangażowane w Polsce zagraniczne instytucje kredytowe ograniczyły udzielanie kredytów w na-

⁸⁶ J. Kulawik pisał w 2007 r., że „obecność banków zagranicznych w naszym kraju i w całej EŚW powinniśmy postrzegać jako czynnik per saldo korzystny. Banki te unowocześniły krajowy system, zwiększyły w nim efektywność i stabilność”. Zob. J. Kulawik, *Globalizacja finansowa a funkcjonowanie i rozwój banków*, Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2007, s. 42.

⁸⁷ I. Pyka, J. Pyka, *Przesłanki i dylematy repolonizacji banków krajowych*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej”, Seria Organizacja i Zarządzanie 2017, z. 108, s. 350.

⁸⁸ Ibidem, s. 351.

szym kraju, co postawiło je w trudnej sytuacji. Na tym właśnie tle zrodziła się idea repolonizacji banków kontrolowanych przez kapitał zagraniczny.

Teoretycznie, w procesie repolonizacji banków pojawia się możliwość wyodrębnienia różnych ścieżek. Po pierwsze, może ona polegać na nowym wejściu do sektora bankowego przez podmiot o kapitale polskim. Tego typu ścieżka jest jednak mało prawdopodobna z uwagi na wysokie wymogi kapitałowe potrzebne do skutecznego konkurowania na rynku i duże ryzyko niepowodzenia tego typu projektu. Inną naturalną ścieżką zwiększania roli kapitału krajowego w sektorze bankowym mogłyby być intensywny rozwój bankowości spółdzielczej. Jednak tego typu ścieżka repolonizacji jest również mało realna z powodu słabości polskich banków spółdzielczych. Jedynym realnym rozwiązaniem jest odkupywanie udziałów w bankach zagranicznych, które mogą być sprzedawane przez inwestorów z różnych przyczyn. Może to być trudna sytuacja finansowa inwestora zagranicznego, zmiana strategii biznesowej i wycofywanie się z określonych rynków lub wyjście z rynku ze względu na spadek jego atrakcyjności biznesowej.

Dobłą okazję do repolonizacji, czyli przejścia od zagranicznych inwestorów niektórych banków, stworzyło wystawienie ich na sprzedaż przez dotychczasowych większościowych właścicieli. Część zagranicznych matek polskich banków była zmuszona w czasie kryzysu ratować się za pomocą pożyczek od instytucji publicznych, a następnie konieczność spłaty zobowiązań z kolei wymuszała na nich sprzedaż części niektórych spółek zagranicznych. W takiej sytuacji znalazł się m.in. irlandzki AIB, który w 2011 r. odsprzedał za 2,94 mld EUR 70 proc. pakiet akcji w Banku Zachodnim WBK hiszpańskiemu bankowi Santander⁸⁹. W trudnej sytuacji był też grecki EFG Eurobank Ergasias, który w 2011 r. zdecydował się sprzedać swoją polską spółkę Polbank austriackiemu Raiffeisenbank. Za 70 proc. akcji zapłacono 490 mln EUR⁹⁰. Podobnie postąpił znajdujący się w krytycznej sytuacji włoski UniCredit, który podjął decyzję o sprzedaży Pekao SA. Jego nowymi właścicielami w 2017 r. zostały PZU i PFR.

Spośród przytoczonych przykładów tylko w przypadku Pekao doszło do przejścia krajowego przez podmioty krajowe. W pozostałych przypadkach ani krajowy kapitał prywatny, ani kapitał państwowy nie zostały zaangażowane w przejścia na polskim rynku bankowym. Dopiero zmiana narracji politycznej po wyborach w 2015 r. spowodowała zainteresowanie kapitału państwowego przejmowaniem aktywów bankowych.

Zewnętrzną determinantą repolonizacji sektora bankowego było też wycofywanie się niektórych inwestorów zagranicznych z naszego rynku w wyniku zmiany ich strategii biznesowej⁹¹, jak miało to miejsce w przypadku banku Nordea. Jego szwedzcy akcjonariusze postanowili ograniczyć działalność w Polsce. Wystawienie banku z kapitałem zagranicznym na sprzedaż stworzyło dobry klimat do nabycia go

⁸⁹ <https://www.newsweek.pl/santander-kupil-bz-wbk/j8j3ggt> [dostęp: 20.01.2019].

⁹⁰ E. Twaróg, *Raiffeisen kupił Polbank*, <https://www.pb.pl/raiffeisen-kupil-polbank-598125> [dostęp: 20.01.2019].

⁹¹ Szerzej na temat przesłanek repolonizacji banków pisze: I. Pyka, *Identyfikacja procesu repolonizacji sektora bankowego*, w: I. Pyka i in., op. cit, s. 29–41.

przez polskiego inwestora. W efekcie bank Nordea został sprzedany, a jego nowym właścicielem został PKO BP⁹².

Inną przyczyną sprzedaży banków, które następnie mogą przejść w ręce polskie, są problemy ze spełnieniem przez określony bank z kapitałem zagranicznym podwyższonych wymogów kapitałowych wynikających z wdrożenia III Umowy Bazylejskiej. Jednak do początków 2019 r. tego typu sprzedaż nie miała miejsca.

Wskazuje się też kilka czynników wewnętrznych, które mogą zachęcać lub zniechęcać do repolonizacji banków, takich jak efektywność instytucji bankowych czy skłonność społeczeństwa do oszczędzania. Jeżeli efektywność banków pogarsza się, jak ma to miejsce w Polsce od kilku lat, to inwestorzy zagraniczni w tej sytuacji są bardziej skłonni do sprzedaży swoich banków teraz niż w okresach wysokiej efektywności. Także wysoka skłonność Polaków do oszczędzania zachęca inwestorów zagranicznych do prowadzenia w naszym kraju działalności bankowej⁹³.

Największą barierą repolonizacji jest brak polskiego prywatnego kapitału. Praktycznie więc repolonizacja banków jest możliwa tylko dzięki zaangażowaniu kapitału państwowego, co na zewnątrz może być odbierane jako renacjonalizacja czy odtworzenie własności społecznej z czasów gospodarki socjalistycznej. Repolonizacji nie sprzyja też niski poziom etnocentryzmu konsumenckiego w polskim sektorze bankowym, który sprawia, że stosunek Polaków do inwestorów zagranicznych jest pozytywny i produkty oferowane przez należące do nich banki nie są gorzej traktowane niż usługi świadczone przez banki w rękach polskich⁹⁴.

Pierwszym krokiem w kierunku repolonizacji było przejęcie Nordea Bank przez PKO BP, któremu towarzyszyło też przejęcie przez Grupę Kapitałową PKO BP dwóch spółek należących do Nordei: Towarzystwa Ubezpieczeń na Życie i spółki leasingowo-faktoringowej Nordea. Fuzja prawna nastąpiła w 2014 r., a fuzja operacyjna zakończyła się w 2015 r. Aktywa netto Nordea Bank (suma aktywów pomniejszona o zobowiązania) zostały wycenione na 2,8 mld PLN. W wyniku tej fuzji PKO BP umocnił się jako największy polski bank. Efekt synergiczny, głównie w wyniku integracji obszarów IT i redukcji kosztów osobowych, szacuje się na 153 mln PLN. Wzrosły kompetencje PKO BP w segmencie bankowości korporacyjnej i *private banking*, a przejęcie dużego portfela kredytów hipotecznych przyczyniło się do rozwoju w PKO BP bankowości hipotecznej.

W 2015 r. rozpoczął się proces przejmowania przez PZU SA kontrolowanego przez Grupę Carlo Tassara (jej głównym akcjonariuszem jest rodzina Zaleskich z Francji) Alior Banku SA. Wcześniej Alior Bank SA przejął Meritum Bank SA, w 2016 r. zaś kupił od Grupy GE Capital działalność handlową BPH. Gdy PZU SA stał się większościowym właścicielem również Pekao SA, pojawiło się pytanie, czy wkrótce nastąpi połączenie tych banków, co pozwoliłoby uzyskać niemałe korzyści synergiczne. Oba banki dobrze się uzupełniają, ponieważ bank Pekao SA ma wolne

⁹² R. Kiewlicz, *Nordea Bank Polska sprzedany PKO BP za 694 mln euro*, <https://biznes.trojmiasto.pl/Nordea-Bank-Polska-sprzedany-PKO-BP-za-694-mln-euro-n69792.html> [dostęp: 20.01.2019].

⁹³ I. Pyka i in., op. cit., s. 35–39.

⁹⁴ L. Kurkliński, *Kapitał zagraniczny a kulturowe uwarunkowania zarządzania bankami w Polsce*, C.H. Beck, Warszawa 2016.

środki, ale jest przestarzała technologicznie, natomiast Alior SA nie posiada wolnego kapitału, a dysponuje nowoczesną technologią. Jednakże po wnikliwej analizie obu instytucji ich kierownictwo zdecydowało się na oddzielne prowadzenie interesów. W największym stopniu do repolonizacji przyczyniło się przejęcie w 2017 r. przez PZU SA i Polski Fundusz Rozwoju od włoskiej Grupy UniCredit banku Pekao SA. Proces ten przez PZU SA został sfinansowany jej środkami pieniężnymi i pieniędzmi ze sprzedaży płynnych aktywów, a przez PFR środkami publicznymi. Oczekuje się, że kontrolowany przez nowych właścicieli bank Pekao SA dzięki inwestycjom w nowoczesne technologie poprawi swoją efektywność i będzie się bezpiecznie rozwijał we wszystkich kluczowych segmentach rynku bankowego. Nastąpi też wzrost *cross selling* poprzez wykorzystanie placówek Pekao SA do sprzedaży polis ubezpieczeniowych PZU SA. Niestety, mogą się również pojawić ryzyka, na co zwraca uwagę była prezes Pekao SA. Wskazuje ona, że repolonizacja z udziałem grupy ubezpieczeniowej jest niebezpieczna z uwagi na inne ryzyka występujące w branży bankowej i ubezpieczeniowej⁹⁵. Poza tym zauważa, że „nie ma na świecie ani jednego przykładu połączenia kapitałowego biznesu bankowego z ubezpieczeniowym, które zakończyłoby się sukcesem”⁹⁶.

6. Struktura własnościowa polskiego sektora bankowego w perspektywie kilkuletniej

Dotychczasowy proces repolonizacji banków z udziałem kapitału zagranicznego nie jest oceniany jednoznacznie. Zwolennicy repolonizacji podkreślają, że tą drogą zwiększa się niezależność polskiego sektora bankowego od polityki banków zagranicznych i budżet państwa będzie miał większe wpływy z podatków i dywidend od sektora bankowego. Natomiast przeciwnicy repolonizacji utrzymują, że oznacza ona renacjonalizację części polskiego sektora bankowego, ponieważ żaden prywatny polski inwestor nie dysponuje tak dużym kapitałem, aby mógł przejąć większy bank⁹⁷. Dostrzegają też niebezpieczeństwo upadłości banków kontrolowanych przez polski kapitał i w efekcie rozregulowania całego krajowego systemu bankowego⁹⁸. Obecnie polski sektor bankowy pod względem struktury własności w podziale na inwestorów krajowych i zagranicznych wykazuje strukturę zrównoważoną. Podobnie sytuacja przedstawia się na Węgrzech, w Słowenii, Irlandii i Belgii. Do najbardziej uzależnionych od kapitału zagranicznego sektorów bankowych w UE można zaliczyć sektory Czech i krajów bałtyckich. Najmniej uzależnione od kapitału zagranicznego są sektory państw rozwiniętych: Niemiec, Francji, Hiszpanii oraz Grecji.

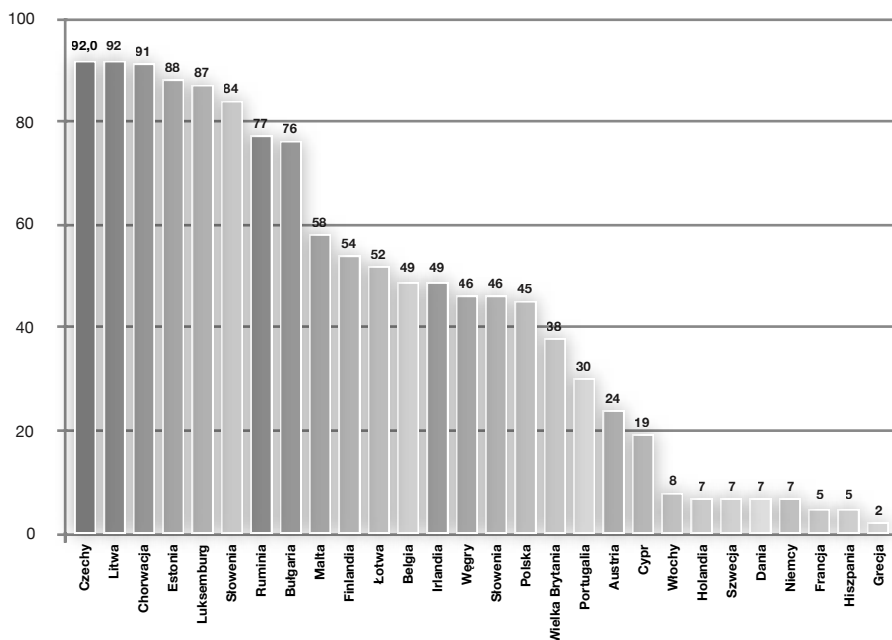
⁹⁵ M. Wiśniewska, *Repolonizacja banków. Fakty i mity*, „Rzeczpospolita”, 14.11.2016.

⁹⁶ Ibidem.

⁹⁷ D. Mierzwa, S. Jankiewicz, *Repolonizacja sektora bankowego – poglądy i dyskusje*, „Zarządzanie i Finanse. Journal of Management and Finance” 2017, vol. 15, nr 2/2, s. 84.

⁹⁸ Ibidem, s. 84.

Rysunek 3. Procentowy udział inwestorów zagranicznych w 2017 r. w europejskich sektorach bankowych



Źródło: Rozwój systemu finansowego w Polsce w 2017 r., NBP, s. 88.

Analizując strukturę inwestorów zagranicznych w polskim sektorze bankowym, można zauważyć, że dominującą pozycję posiadają inwestorzy z Niemiec, Hiszpanii, Francji i Holandii, którzy dysponują odpowiednio: 10,2%, 8,6%, 7% oraz 6,9% w aktywach polskiego sektora bankowego⁹⁹. Patrząc na znaczenie inwestorów zagranicznych we wskaźniku C5 (udział pięciu największych banków w aktywach sektora), który na koniec 2017 r. wyniósł 47,8%¹⁰⁰, można stwierdzić, że udział banków zagranicznych jest nadal doniosły. Trzy spośród pięciu największych banków w Polsce są bowiem pod kontrolą kapitału zagranicznego.

Najważniejsze cechy struktury własnościowej polskiego sektora bankowego to:

- nieznaczna dominacja kapitału krajowego,
- duża rola w sektorze kapitału państwowego,
- dominacja inwestorów zagranicznych z krajów Europy Zachodniej.

Zakładamy, że proces repolonizacji polskiego sektora bankowego został zakończony i nie dojdzie w najbliższych kilku latach do zwiększenia kontroli kapitału polskiego nad aktywami polskiego sektora bankowego. Dużych inwestorów zagranicznych do dalszego zaangażowania na krajowym rynku bankowym skłaniać nadal będzie spora atrakcyjność pod względem potencjału biznesowego polskiego sektora bankowego

⁹⁹ Raport o sytuacji banków w 2017 r..., op. cit., s. 20.

¹⁰⁰ Ibidem, s. 21.

i relatywnie niski poziom nasycenia usługami bankowymi. Z drugiej jednak strony nie można pominąć czynników, które w przeszłości dostarczały decydujących argumentów za rozwijaniem biznesu w polskim sektorze bankowym, a obecnie istota tych czynników uległa obniżeniu. Mamy tu na myśli przede wszystkim możliwe do osiągnięcia stopy zwrotu z kapitału, które nie są i prawdopodobnie nie będą przez kilka najbliższych lat tak wysokie jak w przeszłości. Decydujące znaczenie mają w tym przypadku obciążenia fiskalne i regulacyjne, których skutków muszą doświadczać banki. W warunkach, kiedy banki z konieczności ponoszą relatywnie duże nakłady na dostosowywanie się do zmieniających się i często coraz bardziej restrykcyjnych regulacji oraz płacą wysokie podatki, wzrasta znaczenie skali działalności i korzyści skali. Ważnym czynnikiem nasilającym konsolidację są również nakłady na rozwój mobilnych kanałów dystrybucji. W tej sytuacji nie dziwią decyzje mniejszych inwestorów zagranicznych o wyjściu z polskiego rynku i sprzedaży aktywów większym bankom. Zmiany w strukturze własnościowej będą powiązane w najbliższych kilku latach z konsolidacją sektora.

Mało prawdopodobne są scenariusze zakładające odpływ inwestorów zagranicznych z polskiego rynku lub dalsza jego repolonizacja. Mało prawdopodobny jest również scenariusz wzrostu znaczenia sektora banków spółdzielczych i tym samym modelu bankowości kolektywnej.

Największe kontrowersje będzie w perspektywie średniookresowej budził duży udział kapitału państwowego w polskim sektorze bankowym. Wyniki badań dotyczących roli własności państwowej w sektorach bankowych nie są jednoznaczne. Z bardzo często cytowanego badania La Porty i in. (2000) wynikało, że własność państwowa jest na całym świecie znaczna i jest ona szczególnie widoczna w krajach o niskim poziomie dochodu na mieszkańca, słabo rozwiniętych systemach finansowych, interwencjonistycznych i nieefektywnych rządach oraz słabej ochronie praw własności¹⁰¹. Z badań tych autorów wynika ponadto, że własność państwowa wiąże się z wolniejszym rozwojem systemu finansowego¹⁰².

Adrianova i in. dostarczyli jednak dowodów, że pogląd jakoby własność państwowa szkodziła wzrostowi gospodarczemu jest nieuzasadniony. Odkryli mianowicie pozytywny wpływ własności rządowej banków na wzrost gospodarczy w oparciu o dane za lata 1995–2007¹⁰³.

Rozważania na temat związków między strukturą własności a jej wpływem na wzrost gospodarczy należałoby powiązać z rolą banków państwowych w strukturze sektora i ryzykiem nacisków politycznych na władze banków z udziałem kapitału państwowego. Wraz ze zwiększaniem roli własności państwowej wzrasta ryzyko zbyt dużej ingerencji polityków w sprawy banków¹⁰⁴, a zwłaszcza w kierunki polityki

¹⁰¹ La R. Porta, F. Lopez-De-Silanes, A. Shleifer, *Government Ownership of Banks*, „The Journal of Finance” 2002, nr 57 (1), s. 265–301.

¹⁰² Ibidem.

¹⁰³ S. Adrianova, P. Demetriades, A. Shortland, *Government Ownership of Banks*, Institutions and Economic Growth, *Economica*, London School of Economics and Political Science 2012, vol. 79(315).

¹⁰⁴ Szerzej o ryzyku politycznym związanym z repolonizacją pisze: I. Pyka, *Determinanty zmian siły kapitałowej polskiego sektora bankowego*, w: I. Pyka i in., op. cit., s. 148–153.

kredytowej. Ten aspekt jest związany ze sposobem sprawowania władzy i siłą wpływu polityków na obsadę stanowisk we władzach banków będących pod kontrolą państwową. W warunkach polskich naciski polityków na obsadę stanowisk wydają się stosunkowo duże, co może negatywnie wpływać na decyzje kredytowe i promować finansowanie projektów inwestycyjnych, które z punktu widzenia efektywności ekonomicznej są wątpliwe. Może to stwarzać ryzyko błędnej alokacji kapitału w polskim systemie bankowym i prowadzić do wzrostu nieściągalnych kredytów, a w konsekwencji do osłabienia wzrostu gospodarczego.

Taki scenariusz jest szczególnie niebezpieczny w krajach, w których dominującą rolę w finansowaniu przedsiębiorstw odgrywa sektor bankowy, przy niedorozwoju rynku obligacji korporacyjnych. „Państwowe władztwo nad bankami oznacza prędkiej czy później konflikt interesów, a interesy banków w tym konflikcie są zawsze na straconej pozycji”¹⁰⁵. Przykładem takiego konfliktu może być ratowanie przedsiębiorstw lub branż motywowane wyłącznie politycznie¹⁰⁶.

7. Podsumowanie

Przemiany własnościowe, które dokonywały się w ostatnich trzydziestu latach w polskim sektorze bankowy, należy ocenić pozytywnie. Przyczyniły się one bowiem do powstania efektywnego i bezpiecznego sektora bankowego w Polsce. Szczególnie duże znaczenie dla dzisiejszej sytuacji i struktury sektora miała jego prywatyzacja z dużym udziałem inwestorów zagranicznych. Bardzo ważny okazał się transfer know-how, który unowocześnił polską bankowość, a zarazem nie sprawdziły się obawy związane z możliwym odpływem kapitału i ograniczeniem finansowania polskich banków przez inwestorów zagranicznych podczas globalnego kryzysu finansowego. Zwiększenie roli kapitału krajowego w polskim sektorze bankowym motywowane było chęcią zwiększenia kontroli nad polskim system bankowym, co perspektywnie może mieć duże znaczenie w łagodzeniu negatywnych skutków kryzysów. Wykup przez PZU i PFR udziałów w akcjonariacie Pekao SA doprowadził jednak do wzrostu znaczenia kapitału państwowego w sektorze bankowym. Choć nie ma jednoznacznych dowodów, że własność państwowa ma negatywny wpływ na rozwój sektora bankowego i jego znaczenia dla rozwoju gospodarczego, to jednak wraz ze wzrostem kapitału państwowego wzrasta ryzyko podejmowania nieefektywnych i upolitycznionych decyzji ze szkodą dla sektora bankowego i gospodarki.

¹⁰⁵ M. Wiśniewska, *Repolonizacja banków...*, op. cit.

¹⁰⁶ Ibidem.

Bibliografia

- Andrianova S., Demetriades P., Shortland A., *Government Ownership of Banks, Institutions and Economic Growth*, *Economica*, London School of Economics and Political Science, vol. 79(315), 2012.
- Dąbrowska K., Gruszczyński M., *Kapitał zagraniczny a transformacja sektora finansowego w Polsce*, WN PWN, Warszawa 2001.
- Dąbrowska K., Gruszczyński M., *Kapitał zagraniczny w polskim sektorze bankowym*, https://www.nbp.pl/konferencje/falenty2002/pdf_pl/mgkd.pdf [dostęp: 20.01.2019].
- Iwanicz-Drozdowska M., Bongini P., Smaga P., Witkowski B., *Rola kapitału zagranicznego w sektorze bankowym dla stabilności*, „*Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H – Oeconomia*”, Lublin 2017, vol. LI, nr 5, s. 133.
- Jaworski W.L., *Bankowość w regionie*, „Bank” 2000, nr 5.
- Jaworski W.L., *Dmuchać na zimne*, „Gazeta Bankowa”, 12–18.12.2000.
- Jurkowska A., *Rola kapitału zagranicznego w przemianach polskiego sektora bankowego*, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2006.
- Kiewlicz R., *Nordea Bank Polska sprzedany PKO BP za 694 mln euro*, <https://biznes.trojmiasto.pl/Nordea-Bank-Polska-sprzedany-PKO-BP-za-694-mln-euro-n69792.html> [dostęp: 20.01.2018].
- Kurkliński L., *Kapitał zagraniczny a kulturowe uwarunkowania zarządzania bankami w Polsce*, C.H. Beck, Warszawa 2016.
- Mierzwa D., Jankiewicz S., *Repolonizacja sektora bankowego – poglądy i dyskusje*, „Zarządzanie i Finance, Journal of Management and Finance” 2017, vol. 15, nr 2/2.
- Nadzór bankowy 1989–2006, NBP, https://www.nbp.pl/publikacje/nadzor_publicacja/ow2.pdf [dostęp: 20.01.2019].
- La Porta R.R., Lopez-De-Silanes F., Shleifer A., *Government Ownership of Banks*, „The Journal of Finance” 2002, nr 1, s. 265–301.
- Pyka I., Cichy J., Nocoń A., Pyka A., *Repolonizacja banków w Polsce*, Difin, Warszawa 2018.
- Pyka I., Pyka J., *Przesłanki i dylematy repolonizacji banków krajowych*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Seria Organizacja i Zarządzanie” 2017, z. 108, 2017.
- Raport o sytuacji banków w 2009 r.*, KNF, Warszawa 2010.
- Raport o sytuacji banków w 2012 r.*, KNF, Warszawa 2013.
- Raport o sytuacji banków w 2017 r.*, KNF, Warszawa 2018.
- Solarz J.K., *Wybrane aspekty dostosowania polskiego systemu bankowego do wymogów Wspólnot Europejskich i OECD*, „Bank i Kredyt” 1996, nr 5.
- Sytuacja finansowa banków w 2005 r. Synteza*, KNF, Warszawa 2006.
- Sytuacja finansowa banków. Synteza*, NBP, GINB, Warszawa 2000.
- Sytuacja sektora bankowego w okresie I–VI 2018 r.*, KNF, Warszawa 2018.
- Sytuacja sektora banków w 2010 r.*, KNF, Warszawa 2011.
- Szelągowska A., *Kapitał zagraniczny w polskich bankach*, POLTEXT, Warszawa 2004, s. 51. *Rozwój systemu finansowego w Polsce w 2017 r.*, NBP.
- Twaróg E., *Raiffeisen kupił Polbank*, <https://www.pb.pl/raiffeisen-kupil-polbank-598125> [dostęp: 20.01.2018].
- Uiboupin J., *Implications of Foreign Bank Entry on Central and East European Banking Market*, Kroon&Economy 2004, nr 1.
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 roku o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. 1989, nr 4, poz. 22).
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 roku Prawo bankowe (Dz.U. 1989, nr 4, poz. 21).

Ustawa z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. 1990, nr 51, poz. 298).

Ustawa z dnia 14 lutego 1992 r. o zmianie ustawy Prawo bankowe i niektórych innych ustaw (Dz.U. 1992 nr 20, poz. 78).

Ustawa Prawo bankowe z dnia 29 sierpnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 140, poz. 939).

Węclawski J., *Przekształcenia polskiego systemu bankowego w latach 1989–2014*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin-Polonia, Sectio H, vol. XLIX, 1, Lublin 2015.

Wiśniewska M., *Repolonizacja banków. Fakty i mity*, „Rzeczpospolita”, 14.11.2016.

<https://www.newsweek.pl/santander-kupil-bz-wbk/j8j3ggt> [dostęp: 20.01.2018].

Agata Wieczorek

Emilia Klepczarek

Konsolidacja sektora bankowego

1. Wstęp

Przemiany właścicielskie w podmiotach sektora bankowego w Polsce, szczególnie w ostatniej dekadzie, ukierunkowane są na procesy konsolidacyjne. Mimo to polski sektor bankowy wciąż pozostaje jednym z najmniej skoncentrowanych w regionie¹. Jeffrey C. Hooke wśród przyczyn skłaniających przedsiębiorstwa do fuzji i przejęć wymienia m.in.: poszerzenie zakresu działalności bez ryzyka, jakie towarzyszy wprowadzaniu na rynek nowego produktu; połączenie ze spółką o dobrze rozwiniętej infrastrukturze, bazie pracowniczej i konsumenckiej; zwiększenie zakresu kontroli i wykorzystanie szerszego wachlarza metod zarządzania przedsiębiorstwem i rozwiązywania pojawiających się problemów². Do wymienionych powodów dołączyć należałoby jeszcze korzyści skali, zwiększenie udziałów w rynku, zdobycie nowych obszarów rynku oraz tzw. przesłanki menedżerskie³. Na te ostatnie szczególnie uwagę zwraca Sudi Sudarsanam, podkreślając tendencje menedżerów do nabywania tzw. syndromu budowania imperium, ale i chęci zapewnienia stabilnej pozycji w kontekście zatrudnienia i wynagrodzenia⁴.

Warto zwrócić uwagę na fakt, że jedynie ostatnią z wymienionych przesłanek uznać można za dyskusyjną z punktu widzenia zasadności ekonomicznej. Procesy konsolidacji mają generalnie pozytywny wpływ na efektywność i stabilność sektora. W ich wyniku powstają większe, bardziej konkurencyjne i często lepiej zarządzane banki, a dostarczane przez nich produkty należą do bardziej innowacyjnych i zdywersyfikowanych.

¹ Stopień koncentracji sektora bankowego ocenia się zazwyczaj na podstawie udziału największych pięciu banków w aktywach, który w Polsce w 2018 r. wynosił 49%, podczas gdy w Czechach – 65%, a na Słowacji i w Chorwacji – 73% (zob.: M. Rudtke, *Fuzje banków w Polsce: przejmowane mogą być także te z pierwszej dziesiątki*, „Parkiet Plus”, 17.04.2018).

² J.C. Hooke, *Fuzje i przejęcia. Jak skutecznie przeprowadzić transakcję*, K.E. Liber, Warszawa 1998, s. 7–9.

³ E. Klepczarek, *Nadzór korporacyjny a stabilność finansowa banków*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2018.

⁴ S. Sudarsanam, *Fuzje i przejęcia*, WIG-Press, Warszawa 1998, s. 16–18.

Najczęściej występującymi formami konsolidacji są fuzje i przejęcia (*mergers and acquisitions*, M&A). Piotr Szczepankowski definiuje fuzje jako formy współpracy między aktualnymi bądź potencjalnymi konkurentami oraz dostawcami, producentami i klientami, którzy decydują się wspólnie prowadzić jakieś przedsięwzięcie lub rodzaj działalności, integrując i łącząc swoje zasoby oraz umiejętności⁵. Natomiast przez przejęcie jednego podmiotu przez drugi rozumieć należy przeniesienie kontroli nad działalnością gospodarczą przedsiębiorstwa z jednej grupy inwestorów do innej⁶.

Jeśli zjawiska fuzji i przejęć w większości przypadków uznać można za pozytywne, to należy się spodziewać, że polityka państwa powinna sprzyjać tego rodzaju przedsięwzięciom. Jednak sztywny gorset regulacyjny, w ramach którego funkcjonują podmioty sektora bankowego w Polsce, powoduje, że również w tym zakresie działalność instytucji bankowych podlega stosunkowo silnemu reżimowi prawnemu.

Celem artykułu jest analiza polityki państwa wobec zagadnienia konsolidacji w Polsce. Autorki skoncentrowały się w szczególności na ostatniej dekadzie (tj. latach 2008–2018), ponieważ o ile przemiany właścicielskie w sektorze bankowym obserwuje się od czasu transformacji ustrojowej, to jednak zwykle uznaje się, że początkowo miały one charakter prywatyzacyjny. Natomiast silny trend konsolidacyjny dostrzegalny jest już od 2008 r. Analizie więc zostały poddane przepisy prawa i decyzje organów nadzorczych odnoszące się w głównej mierze do banków komercyjnych. Aktywa tych banków stanowią ponad 90% aktywów sektora⁷, dlatego dla przejrzystości wywodu zdecydowano się na pominięcie przepisów dotyczących banków spółdzielczych oraz pozostałych instytucji finansowych. Należy nadmienić, że w artykule zwrócono również uwagę na przepisy dotyczące procesu przeciwnego do konsolidacji, tj. rozdrobnienia sektora, przejawiającego się głównie w tworzeniu nowych podmiotów i podziale już istniejących.

2. Regulacje z zakresu fuzji i przejęć

Przepisy dotyczące konsolidacji sektora bankowego można znaleźć w różnych polskich regulacjach. Poniżej zostaną zaprezentowane najważniejsze z nich wraz z ich ewolucją, ze szczególnym zaznaczeniem okresu po 2008 r.

Fundamentalne zagadnienia legislacyjne z zakresu funkcjonowania banków reguluje ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe⁸.

Zgodnie z ustawą⁹, do decyzji Komisji Nadzoru Bankowego¹⁰ w przedmiocie: likwidacji banku lub oddziału banku zagranicznego, przejęcia banku przez inny bank za zgodą banku przejmującego, stosuje się odpowiednie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego¹¹. Decyzje te mają moc ostatecznych decyzji administracyjnych i podlegają natychmiastowemu wykonaniu.

⁵ J. Szczepankowski, *Fuzje i przejęcia*, WN PWN, Warszawa 2000, s. 53.

⁶ Ibidem, s. 56.

⁷ Dane na podstawie: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Raport o sytuacji banków w 2017 r.*, Warszawa 2018, s. 21.

⁸ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz.U. 1997 Nr 140 poz. 939).

⁹ Ibidem, art. 11.

¹⁰ W 2006 roku została powołana w jej miejsce Komisja Nadzoru Finansowego.

¹¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 1960 Nr 30 poz. 168;

W pierwotnej wersji ustawy¹² nakazuje ona, aby osoby – nabywające akcje banku, gdy przekroczą wymienione w artykule progi – wystąpiły z wnioskiem o wydanie przez Komisję Nadzoru Bankowego zezwolenia na wykonanie prawa głosu na walnym zgromadzeniu. W ustępie 6 ustawodawca dodaje, by również te osoby, które dokupiły lub objęły akcje, przez co ich pakiet przekroczył wyznaczone progi, powiadomiły o zaistniałej sytuacji bank. Ten z kolei ma obowiązek przesłać taką informację Komisji Nadzoru Bankowego. Komisja Nadzoru Bankowego może odmówić udzielenia zezwolenia na wykonanie prawa głosu na walnym zgromadzeniu. W tym miejscu należy zauważyć, że wspomniane przepisy stosowane były w sytuacji, gdy zmiana w liczbie głosów na walnym zgromadzeniu wynikała ze zmiany statutu banku lub z powodu wygaśnięcia uprzywilejowania akcji.

Akcjonariusz zobowiązany jest także powiadomić Komisję Nadzoru Bankowego o zbyciu pakietu akcji, uprawniającego do wykonania ponad 10% głosów na walnym zgromadzeniu oraz takiego, w wyniku którego nowy pakiet akcji będzie uprawniał do wykonania mniej niż wymienione w artykule progi. W ustawie podkreślono ponadto, że nabycie lub posiadanie akcji przez podmiot zależny uważa się za nabycie lub posiadanie akcji przez podmiot dominujący¹³.

Zarówno w swojej pierwotnej, jak i w obowiązującej postaci prawo bankowe przewiduje, że banki mogą połączyć się ze sobą jedynie po uzyskaniu zgody Komisji Nadzoru Bankowego. Połączenie takie może być dokonane wyłącznie przez przeniesienie całego majątku banku przejmowanego na bank przejmujący za udziały albo akcje, które bank przejmujący wydaje członkom albo akcjonariuszom banku przejmowanego¹⁴. Komisja Nadzoru Bankowego może odmówić wydania takiego zezwolenia, gdy uważa, że takie połączenie może okazać się niekorzystne dla ostrożnego i stabilnego zarządzania bankiem. Podobnie jak w przypadku połączenia, również nabycie innego banku lub zorganizowanej jego części wymaga zezwolenia Komisji Nadzoru Bankowego. Ustawa przewiduje ponadto możliwość podjęcia decyzji przez Komisję Nadzoru Bankowego o przejściu banku przez inny bank za zgodą banku przejmującego w przypadku, gdy po upływie sześciu miesięcy od nadzwyczajnego walnego zgromadzenia strata banku w dalszym ciągu będzie przekraczać połowę funduszy własnych¹⁵.

Na przestrzeni ostatnich dwadzieści lat ustawodawca ponad sześćdziesięciokrotnie wprowadzał nowelizacje do zapisów ustawy – Prawo bankowe. Większość z nich nie miała jednak wpływu na regulacje dotyczące konsolidacji sektora bankowego. Niemniej jednak niektóre z nich w niewielkim zakresie modyfikowały ten obszar funkcjonowania i rozwoju sektora.

Zmiana przepisów z 2006 r.¹⁶ wprowadziła jedną zasadniczą korektę. Do artykułu 124 dodano podpunkt c, na mocy którego: „1. Banki w formie spółki akcyjnej

podstawa: Dz.U. z 2018 r. poz. 2096).

¹² Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz.U. 1997 Nr 140 poz. 939), art. 25.

¹³ Ibidem, art. 27, ustęp 1.

¹⁴ Ibidem, art. 124, ustęp 3.

¹⁵ Ibidem, art. 147.

¹⁶ Ustawa z dnia 18 października 2006 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe (Dz.U. 2006 Nr 190 poz. 1401).

podlegają podziałowi jedynie w sposób określony w art. 529 § 1 pkt 4 Kodeksu spółek handlowych z zastrzeżeniem, że przeniesienie części majątku banku dzielonego nastąpi na spółkę akcyjną, będącą bankiem krajowym lub instytucją kredytową. 2. Poddział banku, o którym mowa w ust. 1, wymaga zezwolenia Komisji Nadzoru Bankowego. Komisja Nadzoru Bankowego odmawia zezwolenia, jeżeli podział może okazać się niekorzystny dla ostrożnego i stabilnego zarządzania bankiem dzielonym lub bankami, na które zostaje przeniesiony majątek banku dzielonego lub jeżeli podział może spowodować poważne szkody dla gospodarki narodowej lub dla ważnych interesów Państwa¹⁷.

W nowelizacji z 2010 r.¹⁸ w zakresie przepisów odnoszących się do konsolidacji sektora, ustawodawca skoncentrował się na skupieniu określonych pakietów akcji w rękach akcjonariuszy banku. Zmianie uległ artykuł 25¹⁹. Zgodnie z zaktualizowanymi zapisami ustawy, podmiot, który nabywając akcje banku przekracza wyznaczone (zmienione nowelizacją) progi udziału głosów na walnym zgromadzeniu, zobowiązany jest każdorazowo zawiadomić o tym zamiarze Komisję Nadzoru Finansowego. Taki obowiązek nałożony jest również na podmiot, który zamierza zostać, podmiotem dominującym banku krajowego w sposób inny niż przez nabycie akcji. Obowiązek zawiadomienia, o którym mowa powyżej, występuje także w sytuacji, gdy podmiot przekroczył wymienione wyżej progi w wyniku zdarzeń innych niż objęcie czy nabycie akcji lub praw z akcji banku krajowego, w szczególności w wyniku zmiany statutu lub w następstwie wygaśnięcia uprzywilejowania lub ograniczenia akcji co do prawa głosu. W artykule również wymieniono, w jakich przypadkach podmioty zwolnione są z obowiązków narzuconych przez niniejszy artykuł²⁰.

Wśród znaczących zmian w ustawie dokonanych w 2016 r.²¹ wymienić należy podpunkt *d* w artykule 124, dotyczący konieczności powiadomienia odpowiednich podmiotów (o których mowa w ustawie o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym) o zamiarze połączenia, przejęcia banku lub nabycia przedsiębiorstwa bankowego na miesiąc przed planowaną transakcją. Usunięto poza tym zapis o możliwości przejęcia banku w przypadku, gdy generuje on stratę w wysokości większej niż połowa funduszy własnych.

W nowelizacji z 2018 r.²², w rozdziale 12 został dodany podrozdział „Przejęcie banku”. W przepisach znajdujących się w tym podrozdziale opisana jest możliwość przejęcia banku w przypadku, gdy jego suma funduszy własnych obniży się poniżej poziomu określonego w artykule 128 ustęp 1²³.

¹⁷ Ibidem, art. 1, ustęp 3.

¹⁸ Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe, ustawy o działalności ubezpieczeniowej, ustawy o funduszach inwestycyjnych, ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz.U. 2010 Nr 126 poz. 10594).

¹⁹ Ibidem, art. 1, ustęp 3.

²⁰ Ibidem, art. 1, ustęp 3, pkt 9.

²¹ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 listopada 2016 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Prawo bankowe (Dz.U. 2016 poz. 1988).

²² Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem nadzoru nad rynkiem finansowym oraz ochrony inwestorów na tym rynku (Dz.U. 2018 poz. 2243).

²³ Zgodnie z tym przepisem bank jest zobowiązany utrzymywać sumę funduszy własnych na poziomie nie niższym niż wyższa z następujących wartości:

Kolejną istotną z punktu widzenia uregulowania procesów konsolidacyjnych ustawą jest Ustawa o nadzorze nad rynkiem finansowym, której pierwsza wersja weszła w życie 21 lipca 2006 r.²⁴

Wśród przepisów znajdujących się w ustawie można znaleźć takie, które odnoszą się do konsolidacji sektora bankowego. Zgodnie z artykułem 12, Komisja Nadzoru Finansowego nie może upoważnić Przewodniczącego Komisji, Zastępców Przewodniczącego oraz pracowników Urzędu Komisji do podejmowania działań w zakresie właściwości Komisji, w tym do wydawania postanowień i decyzji administracyjnych, w obszarze rynku bankowego w sprawach²⁵:

- wydawania i uchylania zezwolenia na utworzenie banku,
- wydawania i uchylania zezwolenia na utworzenie oddziału banku zagranicznego,
- połączenia banku z innym bankiem albo instytucją kredytową,
- nabycia przedsiębiorstwa bankowego lub jego zorganizowanej części przez bank,
- uchylania zezwolenia na utworzenie banku i podjęcia decyzji o likwidacji banku,
- przejęcia banku przez inny bank lub połączenia banków,
- likwidacji banku.

Już rok po wejściu w życie ustawy nastąpiła jej pierwsza korekta²⁶, a w latach 2008–2018 ustawodawca modyfikował ją aż dwudziestokrotnie. Jednakże tylko jedna nowelizacja miała wpływ na przepisy z zakresu konsolidacji sektora bankowego. W tekście z 2010 r.²⁷, w cytowanym powyżej artykule 12, rozszerzono ustęp 2, punkt 1 o zapis: „wydania decyzji, o których mowa w art. 25h Ustawy – Prawo bankowe”. Ustęp ten dotyczy spraw, w zakresie rozstrzygania których Komisja nie może upoważnić Przewodniczącego Komisji, Zastępców Przewodniczącego oraz pracowników Urzędu Komisji do podejmowania działań w obszarze właściwości Komisji. Natomiast Art. 25h Ustawy Prawo bankowe odnosi się do zgłaszania przez KNF, w drodze decyzji, sprzeciwu co do nabycia albo objęcia akcji lub praw z akcji lub co do stania się podmiotem dominującym banku krajowego. Nowelizacja ta zmniejszyła zatem zakres uprawnień, jakie Komisja Nadzoru Finansowego mogła przenieść na członków Komisji.

W obszarze legislacji polskiego sektora bankowego istnieje również ustawa, która, rzecz można, „dedykowana” jest zagadnieniom związanym z koncentracją tego sektora. W ustawie o łączeniu i grupowaniu niektórych banków w formie spółki

1) wartość wynikająca ze spełnienia wymogów w zakresie funduszy własnych, o których mowa w art. 92 rozporządzenia nr 575/2013;

2) oszacowana przez bank kwota, niezbędna do pokrycia wszystkich zidentyfikowanych, istotnych rodzajów ryzyka występujących w działalności banku oraz zmian otoczenia gospodarczego, uwzględniająca przewidywany poziom ryzyka (kapitał wewnętrzny).

²⁴ Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz.U. 2006 Nr 157 poz. 1119).

²⁵ Ibidem, art. 12.

²⁶ Ustawa z dnia 26 stycznia 2007 r. o zmianie ustawy Prawo bankowe (Dz.U. 2007 Nr 42 poz. 272), art. 2.

²⁷ Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy Prawo bankowe, ustawy o działalności ubezpieczeniowej, ustawy o funduszach inwestycyjnych, ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz.U. 2010 Nr 126 poz. 10594), art. 5.

akcyjnej²⁸ pojawiają się przepisy określające relacje, jakie muszą zachodzić między bankiem dominującym i bankiem zależnym w grupie kapitałowej. Na mocy zapisów tego dokumentu, grupa bankowa składa się z co najmniej dwóch banków, przy czym, aby jeden z nich można było traktować jako bank dominujący, musi być on właścicielem ponad 50% ogólnej liczby akcji innego banku, które pozwalają na osiągnięcie ponad 50% ogólnej liczby głosów na walnym zgromadzeniu²⁹. Co istotne, każdy bank może należeć tylko do jednej grupy bankowej. Ustawa zobowiązuje banki zależne, by w swoich portfelach akcji nie posiadały akcji banku dominującego grupy bankowej, do której należą. W momencie, gdy w dniu związania grupy bankowej bank zależny posiada takie akcje zobowiązany jest do ich sprzedaży w ciągu 6 miesięcy od dnia zgłoszenia do rejestru handlowego umowy o związaniu grupy bankowej.

Ustawa ta określa również zasady łączenia się banków w przypadku, jeśli mamy do czynienia z bankami, których kapitał akcyjny w całości należy do Skarbu Państwa bądź banku państwowego³⁰. W przypadku połączenia takich banków, oprócz uchwalenia warunków połączenia, konieczne jest wcześniejsze zatwierdzenie przez walne zgromadzenie akcjonariuszy tych banków zasad realizacji połączenia banków, które określają w szczególności³¹:

- wskazanie celów połączenia,
- wykazanie pozytywnych efektów połączenia, które mają być osiągnięte,
- szczegółowe określenie zasad i terminarza procesu unifikacyjnego,
- oszacowanie kosztów połączenia,
- ustalenie wartości każdego z połączonych banków,
- oszacowanie wartości banku, który powstanie w wyniku połączenia.

Zapisy odnoszące się do sprawozdawczości finansowej łączonych lub przejmowanych podmiotów znajdują się natomiast w Ustawie o rachunkowości. W zakresie opisanym poniżej, ustawa ta zawiera w głównej mierze przepisy obowiązujące dla łączących się przedsiębiorstw działających w formie spółek handlowych bez względu na fakt czy przedmiotowe fuzje i przejęcia dotyczą sektora bankowego. W Rozdziale 4a ustawa wskazuje na metody ujawniania w księgach rachunkowych poszczególnych pozycji łączących się podmiotów, w tym w szczególności aktywów, zobowiązań, kapitałów (funduszy) własnych, a także przychodów i kosztów. Rozdział 6 ustawy o rachunkowości formułuje zasady sporządzania skonsolidowanego sprawozdania finansowego grupy kapitałowej przez tzw. jednostkę dominującą³². W tym zakresie jednak ustawodawca wyróżnia zapis odnoszący się do emitentów pa-

²⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1996 r. o łączeniu i grupowaniu niektórych banków w formie spółki akcyjnej (Dz.U. 1996 r. Nr 90, poz. 406; Nr 156, poz. 775; 1997 r. Nr 121, poz. 770; Nr 140, poz. 939; 2006 r. Nr 157, poz. 1119).

²⁹ Ibidem, art. 2.

³⁰ Ibidem, art. 13, ustęp 2.

³¹ Ibidem, art. 13, ustęp 5.

³² Przez jednostkę dominującą w myśl przepisów ustawy rozumie się jednostkę będącą spółką handlową lub przedsiębiorstwem państwowym, sprawującą kontrolę nad jednostką zależną, w szczególności: posiadającą bezpośrednio lub pośrednio większość ogólnej liczby głosów w organie stanowiącym jednostki zależnej lub będącą udziałowcem jednostki zależnej i spełniającą warunki zapisane w pkt. b–e Art. 3.1 ust. 37 ustawy o rachunkowości.

pierów wartościowych i banków, nakładając na nich obowiązek sporządzania skonsolidowanego sprawozdania finansowego zgodnie z MSR³³. Ponadto, art. 64 ustawy zobowiązuje m.in. banki krajowe, oddziały instytucji kredytowych, oddziały banków zagranicznych, a także spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe do badania i ogłaszania rocznych sprawozdań finansowych, w tym również skonsolidowanych sprawozdań grup kapitałowych. Warto przy tym nadmienić, że obligatoryjnemu badaniu podlegają także sprawozdania finansowe spółek przejmujących i spółek nowo zawiązanych, sporządzone za rok obrotowy, w którym nastąpiło połączenie³⁴.

Ważnym wydaje się być fakt, że zakres podmiotów w sektorze finansowym, które zobligowane są do badania i ogłaszania rocznych sprawozdań finansowych stopniowo się rozszerzał. Początkowo dotyczył jedynie banków³⁵, nowelizacja ustawy o rachunkowości z 2003 r. wprowadziła obowiązek ogłaszania rocznych sprawozdań finansowych dla oddziałów banku zagranicznego, instytucji kredytowej lub instytucji finansowej, która ma siedzibę poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, ale wyłączyła z tej grupy oddziały instytucji kredytowych lub finansowych mających siedzibę na terytorium RP³⁶. Także spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe zwolnione były początkowo z nakazu ogłaszania sprawozdań. Nowelizacja z 2008 r. zmodyfikowała z kolei zapisy dotyczące metod ujmowania w księgach pozycji łączących się spółek, pozostawiając możliwość rozliczenia połączenia metodą nabycia (gdy dochodzi do przejęcia spółki) lub metodą łączenia udziałów (gdy transakcja nie powoduje utraty kontroli nad podmiotami przez dotychczasowych udziałowców).

Przepisy odnoszące się do łączenia spółek zawarte w Ustawie Kodeks spółek handlowych są relatywnie stabilne. Nowelizacja ksh z 2003 r. wydłużyła (z 3 tygodni do miesiąca) termin możliwości zgłoszenia sprzeciwu w odniesieniu do planu podziału instytucji finansowej przez właściwy organ wydający zezwolenia i koncesje³⁷. Bardzo istotną modyfikacją wprowadzoną do przepisów o przekształcaniu spółek kapitałowych w inne spółki kapitałowe jest swoiste „odwrócenie” zasady, zgodnie z którą do 2003 r. kapitał zakładowy spółki przekształcanej miał być nie mniejszy od kapitału zakładowego spółki przekształconej, natomiast od 2003 r. to spółka przekształcona powinna dysponować kapitałem zakładowym nie niższym niż spółka przekształcana³⁸. W związku z postępującymi procesami liberalizacji i globalizacji zmiennym było dodanie do tytułu IV działu I KSH ustawy z 2008 r.³⁹ rozdziału 2¹ regulującego procesy transgranicznego łączenia się spółek.

W 2007 r. weszła w życie ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów⁴⁰. W ustawie określone są przypadki, kiedy mamy do czynienia z przejęciem kontro-

³³ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. 1994 Nr 121 poz. 591), art. 55, ustęp 5.

³⁴ Ibidem, art. 64.

³⁵ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. 1994 Nr 121 poz. 591).

³⁶ Definicja „oddziału instytucji kredytowej” znajduje się w Art.4 ust.1 pkt.18 Ustawy Prawo bankowe.

³⁷ Ustawa z dnia 12 grudnia 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2003 r., nr 229, poz. 2276), art. 88.

³⁸ Ibidem, art. 98.

³⁹ Ustawa z dnia 25 kwietnia 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. Nr 86 poz. 524).

⁴⁰ Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. 2007 Nr 50 poz. 331).

li⁴¹, a także z występowaniem podmiotu dominującego. Zgodnie z definicją zaprezentowaną w tej ustawie (w odróżnieniu do opisanej wcześniej definicji z Ustawy o rachunkowości), podmiot dominujący to przedsiębiorca, który posiada kontrolę (w rozumieniu pkt. 4.) nad innym przedsiębiorcą. Przez pozycję dominującą natomiast rozumie się pozycję przedsiębiorcy, która umożliwia mu zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku właściwym w rezultacie stworzonych mu możliwości działania w znacznym zakresie niezależnie od konkurentów, kontrahentów oraz konsumentów; domniemywa się, że przedsiębiorca ma pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku właściwym przekracza 40%⁴².

Dział III ustawy w całości poświęcony jest koncentracji przedsiębiorstw. Zamiar koncentracji podlega zgłoszeniu Prezesowi Urzędu, gdy⁴³:

- łączny światowy obrót przedsiębiorców uczestniczących w koncentracji w roku obrotowym poprzedzającym rok zgłoszenia przekracza równowartość 1 000 000 000 EUR, lub:
- łączny obrót na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przedsiębiorców uczestniczących w koncentracji w roku obrotowym poprzedzającym rok zgłoszenia przekracza równowartość 50 000 000 EUR.

Takie zgłoszenie wymagane jest w przypadku, gdy dochodzi do połączenia dwóch lub więcej przedsiębiorstw, przejęcia przedsiębiorstwa, utworzenia przedsiębiorstwa przez inne przedsiębiorstwa lub nabycia przez przedsiębiorstwo części mienia innego przedsiębiorstwa (obowiązek ten występuje w przypadku, gdy obrót realizowany przez to mienie w ciągu dwóch lat od zgłoszenia przekroczył równowartość 10 000 000 EUR). Ustawa podkreśla przy tym, że dokonanie koncentracji przez przedsiębiorstwo zależne uważa się za jej dokonanie przez przedsiębiorstwo dominujące⁴⁴.

Prezes Urzędu, zanim wyda decyzję w sprawie koncentracji, może zobowiązać przedsiębiorstwo do zbycia całości lub części majątku jednego lub kilku przedsiębiorstw, wyzbycia się kontroli nad określonym przedsiębiorstwem lub przedsiębiorstwami, udzielenia licencji praw wyłącznych konkurentowi⁴⁵. Po spełnieniu warunków wyznaczonych przez Prezesa Urzędu, wydaje on w drodze decyzji zgodę na dokonanie koncentracji, gdy konkurencja na rynku nie zostanie istotnie ograniczona. Prezes może wydać zgodę na koncentrację, nawet gdy spowoduje ona istotne ograniczenie konkurencji na rynku w przypadku, kiedy koncentracja przedsiębiorstw przyczyni się do rozwoju ekonomicznego lub postępu technicznego albo może wywrzeć pozytywny wpływ na gospodarkę narodową⁴⁶.

Trzeba nadmienić, że po 2007 r. następowały nieliczne nowelizacje ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Nie miały one jednak wpływu na przepisy w zakresie koncentracji na rynku.

⁴¹ Ibidem, art. 4, pkt 4.

⁴² Ibidem, art. 4, pkt 10.

⁴³ Ibidem, art. 13.

⁴⁴ Ibidem, art. 15.

⁴⁵ Ibidem, art. 19, pkt 2.

⁴⁶ Ibidem, art. 20, pkt 2.

Ustawą, która w pewnym zakresie wpływać może na rynek przejść w sektorze bankowym, jest Ustawa o rekapitalizacji niektórych instytucji oraz o rządowych instrumentach stabilizacji finansowej, która jako jeden z rządowych instrumentów stabilizacji finansowej wskazuje tymczasowe przejścia instytucji finansowych, kredytowych lub firm inwestycyjnych przez Skarb Państwa⁴⁷. Dodatkowo opisuje okoliczności, w których Skarb Państwa staje się akcjonariuszem instytucji w ramach udzielania tzw. „gwarancji ostrożnościowej”. Dzieje się tak w przypadku zobowiązania danej instytucji przez KNF do zwiększenia kapitałów własnych w odpowiedzi na wyniki testów warunków skrajnych i braku skuteczności podjętych przez tę instytucję działań. Wówczas zwiększenie funduszy własnych objętych gwarancją ostrożnościową polega na emisji akcji skierowanych do jej dotychczasowych akcjonariuszy lub podmiotów trzecich, a w przypadku, kiedy nie znajdą one nabywców – wykonanie gwarancji następuje przez objęcie całości lub części wyemitowanych akcji⁴⁸. Warto podkreślić, że akcje objęte przez Skarb Państwa w wyniku wykonania gwarancji ostrożnościowej są uprzywilejowane co do głosu i przyznają 2 głosy na akcję podczas głosowania uchwały o podziale zysku⁴⁹.

Warto zauważyć, że na przestrzeni lat 2010–2018 wyżej wymienione zapisy ustawy były kilkakrotnie modyfikowane. Początkowo termin „rekapitalizacja” odnosił się do udzielania przez Skarb Państwa gwarancji zwiększania funduszy własnych instytucji finansowych⁵⁰. W Ustawie z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym oraz niektórych innych ustaw⁵¹ dodano, że rekapitalizacja może być przeprowadzana przy udziale Skarbu Państwa lub Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Aktualna treść Ustawy nie zawiera już wprowadzonego zapisu o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, rozszerza jednak potencjalne podmioty, którym może być udzielona gwarancja na instytucje kredytowe i firmy inwestycyjne. Podobnie tymczasowe przejście przez Skarb Państwa – początkowo możliwe tylko w odniesieniu do instytucji finansowych, które pierwotnie było jednym z wariantów rekapitalizacji⁵² – w myśl znowelizowanych przepisów nie jest już instrumentem rekapitalizacji, ale tzw. „rządowym instrumentem stabilizacji finansowej” i może być zastosowane do wszystkich wymienionych wcześniej kategorii podmiotów sektora finansowego⁵³. Zmienił się również zapis dotyczący warunku uzyskania gwarancji – wcześniej ustawa nie odnosiła go do testów warunków skrajnych, ale do procesu tzw. postępowania na-

⁴⁷ Ustawa o rekapitalizacji niektórych instytucji oraz o rządowych instrumentach stabilizacji finansowej (Dz.U. 2010 Nr 40 poz. 226; Dz.U. z 2018 r. poz. 124), art. 1, ustęp 3, pkt 2.

⁴⁸ Szczegóły realizacji gwarancji ostrożnościowych zawiera Ustawa o rekapitalizacji niektórych instytucji oraz o rządowych instrumentach stabilizacji finansowej (Dz.U. 2010 Nr 40 poz. 226, Dz.U. z 2018 r. poz. 124), art. 3–13.

⁴⁹ Ustawa o rekapitalizacji niektórych instytucji oraz o rządowych instrumentach stabilizacji finansowej (Dz.U. 2010 Nr 40 poz. 226; Dz.U. z 2018 r. poz. 124), art. 7, ustęp 3.

⁵⁰ Ibidem, art. 1, ustęp 1.

⁵¹ Ustawa z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2013 poz. 1012).

⁵² Ustawa o rekapitalizacji niektórych instytucji oraz o rządowych instrumentach stabilizacji finansowej (Dz.U. 2010 Nr 40 poz. 226), art. 1, ustęp 2.

⁵³ Ustawa o rekapitalizacji niektórych instytucji oraz o rządowych instrumentach stabilizacji finansowej (Dz.U. 2010 Nr 40 poz. 226; Dz.U. z 2018 r. poz. 124), art. 1, ustęp 3, pkt 2.

prawczego, w ramach którego może zaistnieć konieczność zwiększenia funduszy własnych instytucji finansowej⁵⁴. W obowiązującej wersji ustawy widnieje również zapis, zgodnie z którym gwarancja ostrożnościowa może być udzielona wyłącznie instytucji wypłacalnej⁵⁵, który to warunek zastąpił wcześniejszy mówiący o akceptacji programu naprawczego przez Komisję Nadzoru Finansowego⁵⁶.

Wspomniane wcześniej rozwiązanie, bardziej radykalne niż objęcie części akcji przez Skarb Państwa, proponuje ustawodawca w sytuacji wystąpienia kryzysu systemowego, w celu zapobieżenia likwidacji podmiotu objętego postępowaniem przymusowej restrukturyzacji⁵⁷. W tym przypadku publiczne wsparcie kapitałowe polega na objęciu lub nabyciu instrumentów w kapitale podstawowym banku przez państwową osobę prawną, spółkę z dominującą pozycją Skarbu Państwa lub spółkę prawa handlowego, w której podmiotami dominującymi są państwowe osoby prawne lub spółki Skarbu Państwa⁵⁸. Ustawa podkreśla wprawdzie, że po ustąpieniu niekorzystnych okoliczności minister właściwy do spraw instytucji finansowych zbywa prawa udziałowe, jednak należy zauważyć, że owe zbycie praw musi być uzasadnione warunkami rynkowymi i finansowymi. Przepis zastrzega dodatkowo, że zbycie nie może zostać dokonane na rzecz podmiotów, które mogą obejmować lub nabywać instrumenty w ramach publicznego wsparcia kapitałowego. Jedną z kluczowych kwestii przy zastosowaniu tego rodzaju interwencji jest fakt, że opisywane przeniesienie praw udziałowych nie wymaga zgody ich właściciela.

Pośredni wpływ na konsolidację sektora bankowego może mieć ustawa o podatku od niektórych instytucji finansowych⁵⁹. Reguluje ona opodatkowanie podatkiem aktywów niektórych instytucji finansowych. Podatkiem tym objęte są m.in. banki krajowe, oddziały banków zagranicznych, oddziały instytucji kredytowych, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe. W przypadku tych podmiotów podstawą opodatkowania jest nadwyżka sumy aktywów podatnika, wynikająca z zestawienia obrotów i sald, ustalonego na ostatni dzień miesiąca na podstawie zapisów na kontach księgi głównej zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości lub standardami rachunkowości stosowanymi przez podatnika na podstawie art. 2 ustęp 3 tej ustawy – ponad kwotę 4 mld PLN⁶⁰. Podstawę opodatkowania wymienione wyżej podmioty obniżają o wartość funduszy własnych, o kwoty podwyższone przez podatnika w okresie miesiąca, za który ustala się podstawę opodatkowania, fundusze własne, o wartość aktywów nabytych przez podatnika od Narodowego Banku Polskiego, a stanowiących zabezpieczenie kredytu refinansowego udzielonego przez Narodowy

⁵⁴ Ustawa o rekaptalizacji niektórych instytucji oraz o rządowych instrumentach stabilizacji finansowej (Dz.U. 2010 Nr 40 poz. 226), art. 3, ustęp 1.

⁵⁵ Ustawa o rekaptalizacji niektórych instytucji oraz o rządowych instrumentach stabilizacji finansowej (Dz.U. 2010 Nr 40 poz. 226; Dz.U. z 2018 r. poz. 124), art. 4, ustęp 1.

⁵⁶ Ustawa o rekaptalizacji niektórych instytucji oraz o rządowych instrumentach stabilizacji finansowej (Dz.U. 2010 Nr 40 poz. 226), art. 4, ustęp 1.

⁵⁷ Ustawa o rekaptalizacji niektórych instytucji oraz o rządowych instrumentach stabilizacji finansowej (Dz.U. 2010 Nr 40 poz. 226; Dz.U. z 2018 r. poz. 124), art. 19a, ustęp 1.

⁵⁸ Ustawa o rekaptalizacji niektórych instytucji oraz o rządowych instrumentach stabilizacji finansowej (Dz.U. 2010 Nr 40 poz. 226; Dz.U. z 2018 r. poz. 124), art. 19a–19f.

⁵⁹ Ustawa z dnia 15 stycznia 2016 r. o podatku od niektórych instytucji finansowych (Dz.U. 2016 poz. 68).

⁶⁰ Ibidem, art. 5, ustęp 1.

Bank Polski, oraz o wartość aktywów w postaci skarbowych papierów wartościowych⁶¹. Podatek jest równy wartości 0,0366% podstawy opodatkowania. Należy jednak podkreślić, że ustawa zwalnia z obciążenia wyżej wymienionym podatkiem banki państwowe oraz banki, które objęte zostały programem postępowania naprawczego lub planem naprawczym, bądź też banki, w sprawach których Komisja Nadzoru Finansowego wydała stosowną decyzję (do czasu wydania tej decyzji podatnik zwolniony jest z płacenia podatku)⁶².

Należy pamiętać, że ramy regulacyjne rynku finansowego w Polsce, szczególnie od momentu przystąpienia do Unii Europejskiej, są w istotnym stopniu określone przez międzynarodowe instytucje nadzorcze, z których za najważniejszą uznać należy Komitet Bazylejski. Zalecenia bazylejskie są wprowadzane aktami tzw. miękkiego prawa (*soft law*), niemniej zwykle w niezmiennym zakresie są implementowane na grunt reżimów prawnych państw europejskich za pomocą rozporządzeń i dyrektyw. Te z kolei są wiążącymi aktami prawnymi lub ich zapisy muszą być włączone do prawa krajowego. Wysuwane przez Komitet Bazylejski propozycje odnoszą się zwykle do kwestii związanych z wyposażeniem kapitałowym banków, kalkulacją ryzyka, kwestią ujawnień czy zasadami nadzoru korporacyjnego. Warto jednak zwrócić uwagę, że mogą one pośrednio oddziaływać również na procesy konsolidacyjne. Szczególnie problematyka podnoszenia wymogów kapitałowych przez banki może stanowić bodziec do łączenia się podmiotów jako jednego ze sposobów podwyższania poziomu kapitałów własnych.

Przyjęcie w grudniu 2010 r. pakietu Basel III uznaje się za otwarcie nowego okresu w historii pomiaru i adekwatności kapitałowej⁶³. Reforma zaproponowana przez Komitet Bazylejski ukierunkowana została na zwiększenie zabezpieczenia kapitałowego w postaci najwyższej jakości kapitału (tj. kapitału akcyjnego). Oprócz zmian w jakości komponentów kapitałowych zmieniono również regulacje w zakresie minimalnych wymogów ilościowych wyznaczanych przez poziomy tzw. wskaźników adekwatności kapitałowej (obliczanych jako relacja poszczególnych rodzajów kapitałów własnych do wartości aktywów ważonych ryzykiem). Przedmiotowe zmiany mają być wprowadzane sukcesywnie do 2019 r., przy czym w latach 2013–2014 stosowne organy krajowe upoważnione zostały do wyznaczenia minimalnych współczynników w ramach określonych zakresów referencyjnych⁶⁴ (zob. tabela 1).

W tabeli 1 ujęto również wartości tzw. buforów kapitału zabezpieczającego (ochronny bufor kapitałowy – *Capital Conservation Buffer* i antycykliczny bufor kapitałowy – *Countercyclical Capital Buffer*). Mają one stanowić dodatkowy kapitał regulacyjny zabezpieczający zdolność banków do pokrywania strat w sytuacjach kryzysowych. Odbudowa bufora zapewniona została obowiązkiem zatrzymania zysku lub dokonywania wpłat przez akcjonariuszy w warunkach normalizowania się sytuacji

⁶¹ Ibidem, art. 5, ustępy 4–8.

⁶² Ibidem, art. 11, ustęp 1.

⁶³ T. Cicirko, *Efektywne zarządzanie kapitałem banku komercyjnego w Polsce w świetle standardów adekwatności kapitałowej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2012, s. 65.

⁶⁴ E. Klepczarek, *Nadzór korporacyjny...*, op. cit., s. 93.

makroekonomicznej⁶⁵. Takie rozwiązanie uzależnia możliwość wypłaty dywidendy od wysokości wskaźnika CET1 (zob. tabela 2). O wprowadzeniu i wysokości bufora antycyklicznego decyduje KNF w oparciu o analizę dynamiki wzrostu akcji kredytowej przy zachowaniu wartości referencyjnych na poziomie 0–2,5%.

Tabela 1. Harmonogram wdrożenia minimalnych wymogów kapitałowych (Bazylea III)

Minimalne wymogi kapitałowe*/** (w proc. aktywów ważonych ryzykiem)	do końca 2012	od 2013	od 2014	od 2015	od 2016	od 2017	od 2018	od 2019
Kapitał podstawowy Tier 1 (CET1)	2,0	3,5-4,5	4,0-4,5	4,5	4,5 (5,125)	4,5 (5,75)	4,5 (6,375)	4,5 (7)
Tier 1 (CET1 + dodatkowy Tier 1)	4,0	4,5-6,0	4,5-6,0	6,0	6,0 (6,625)	6,0 (7,25)	6,0 (7,785)	6,0 (8,5)
Kapitał ogółem (Tier 1 + Tier 2)	8,0	8,0	8,0	8,0	8,0 (8,62)	8,0 (9,125)	8,0 (9,875)	8,0 (10,5)
* w zależności od jakościowych zmian w definicji komponentów kapitałowych								
** w nawiasach łącznie z buforem kapitału zabezpieczającego								

Źródło: Wymogi kapitałowe (Bazylea III), Forum Obywatelskiego Rozwoju, 14 listopada 2011, s. 2.

Tabela 2. Zysk podlegający zatrzymaniu przy danym poziomie wskaźnika CET1

CET1 Ratio	Część zysku podlegająca zatrzymaniu w banku (w %)
do 5,125%	100
do 5,750%	80
do 6,375%	60
do 7,000%	40
powyżej 7,000%	0

Źródło: K. Kochaniak, *Kapitał regulacyjny sektora bankowego w Polsce na tle rozwiązań Bazylei III*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Zeszyty Naukowe 11, Kraków 2011, s. 159.

Trudno jednoznacznie przesądzać, w jakim stopniu powyższe regulacje stanowią przesłankę procesów konsolidacyjnych. Wymagania w zakresie podwyższania kapitałów własnych, czyli *de facto* dokapitalizowania części banków, wiążą się z koniecznością ponoszenia wysokich kosztów i obniżenia rentowności. Może to skłaniać niektóre podmioty do poszukiwania innych metod podporządkowania się regulacjom (na przykład przez transakcje fuzji i przejęć). Do pozostania na rynku mogą również zniechęcać inwestorów ograniczenia w zakresie polityki dywidendowej, co spowoduje sprzedaż aktywów, szczególnie mniejszych banków, i wycofywanie się zagranicznych właścicieli z polskiego sektora bankowego.

⁶⁵ E. Klepczarek, *Nadzór korporacyjny...*, op. cit., s. 94.

3. Decyzje Komisji Nadzoru Finansowego

Wymienione regulacje prawne, w szczególności te zawarte w Ustawie Prawo bankowe, znajdują swoje bezpośrednie odzwierciedlenie w decyzjach Komisji Nadzoru Finansowego. Problem przybliży zestawienie dokonane z wyżej wymienionych decyzji⁶⁶ odnoszących się do procesów konsolidacyjnych w sektorze banków komercyjnych w okresie 2008–2010. Wyniki analizy są przedstawione w tabeli 3.

Z danych zawartych w tabeli wynika, że KNF zabiera głos głównie w odniesieniu do wykonywania prawa głosu na WZA. Decyzje w tym zakresie odwołują się do art. 25 Ustawy Prawo bankowe i dotyczą najczęściej stwierdzenia braku podstaw do zgłoszenia przeciww wobec planowanego nabycia przez jeden bank akcji innego banku w liczbie zapewniającej przekroczenie liczby 50% głosów na walnym zgromadzeniu. Relatywnie dużo tego rodzaju orzeczeń odnosi się również do przekroczenia progu 75%, choć te podejmowane były jedynie w latach 2009–2010. Warto ponadto zauważyć, że zezwolenia na wykonywanie prawa głosu z określonego pakietu akcji stanowią największą grupę decyzji KNF wydawanych w odniesieniu do fuzji i przejęć (ok. 47%). Uwagę zwraca również fakt, że Komisja każdorazowo zgadza się na objęcie pakietu. Cztery przypadki decyzji o uchyleniu zakazu wykonywania prawa głosu odnoszą się do sytuacji, w których ów zakaz spowodowany był naruszeniem przepisów art. 25 ust.1 Ustawy Prawo bankowe (czyli uprzednim niezawiadomieniem KNF-u o przekroczeniu określonego procentowego progu głosów na WZA). Jeden raz w ciągu analizowanego okresu, 8 kwietnia 2014 r., Komisja jednogłośnie zakazała wykonywania prawa głosu z akcji FM Bank PBP SA przez PL Holdings S.a.r.l. oraz Abris–EMP Capital Partners Limited oraz nakazała zbycie wszystkich akcji FM Bank PBP SA posiadanych przez PL Holdings S.a.r.l. w terminie do 31 grudnia 2014 r. Decyzję wydano na podstawie art. 25n ust. 1 i 4 w związku z art. 25h ust. 2 i 3 ustawy Prawo bankowe. W postępowaniu administracyjnym stwierdzono niewypełnianie przez PL Holdings S.a.r.l. oraz Abris–EMP Capital Partners Limited zobowiązań inwestorskich złożonych wobec KNF, co w ocenie Komisji miało negatywny wpływ na ostrożną i stabilną działalność banku. Jednak 27 lipca 2014 r. Komisja wydała decyzję, w której wprowadziła utrzymała w mocy zakaz wykonywania prawa głosu z akcji FM Bank PBP SA przez PL Holdings S.a.r.l. oraz Abris–EMP Capital Partners Limited, uchyliła jednak nakaz zbycia wszystkich akcji FM Bank PBP SA posiadanych przez PL Holdings S.a.r.l. i umorzyła postępowanie w tej części. Uchylenie decyzji w części dotyczącej nakazu zbycia akcji banku było związane z kwestiami formalnoprawnymi i nie zmieniło, w osądzie członków Komisji, faktu niedochowania przez PL Holdings S.a.r.l. oraz Abris–EMP Capital Partners Limited zobowiązań inwestorskich złożonych wobec KNF.

Oprócz wspomnianych decyzji odnoszących się bezpośrednio do zmian struktur właścicielskich w podmiotach sektora bankowego, KNF podejmuje również decyzje, które, jak wspomniano wcześniej, w sposób pośredni kształtować mogą rynek fuzji i przejęć. Dotyczą one na przykład buforów kapitałowych nakładanych na banki o znaczeniu systemowym (tabela 4), ale również ograniczeń w wypłatach

⁶⁶ Zestawienie zawiera decyzje opublikowane na stronie KNF-u.

Tabela 3. Decyzje KNF-u dotyczące procesów konsolidacji w sektorze banków komercyjnych w latach 2008–2018

Decyzja	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Razem
brak sprzeciwu wobec planowanego nabycia akcji (pow. 10% na WZA)											1	1
brak sprzeciwu wobec planowanego nabycia akcji (10–20% na WZA)					2							2
brak sprzeciwu wobec planowanego nabycia akcji (pow. 20% na WZA)								1				1
zezwoleń na wykonywanie prawa do 20%, ale poniżej 25% na WZA			1									1
brak sprzeciwu wobec planowanego nabycia akcji (20–33% na WZA)										1		1
brak sprzeciwu wobec planowanego nabycia akcji (pow. 33% na WZA)				1				1			1	3
zezwoleń na wykonywanie prawa z ponad 33% i nie więcej niż 50% głosów na WZA			1									1
brak sprzeciwu wobec planowanego nabycia akcji (pow. 50% na WZA)	1	1		3	1	3	5	6	3			23
zezwoleń na wykonywanie prawa z ponad 50% i nie więcej niż 66% głosów na WZA	1	2	1									4
brak sprzeciwu wobec planowanego bezpośredniego nabycia przez bank akcji innego banku stanowiących 69,66% liczby głosów na WZA					1							1
zezwoleń na wykonywanie prawa z ponad 66% i nie więcej niż 75% głosów na WZA	1	1										2
zezwoleń na wykonywanie prawa ponad 75% głosów na WZA		5	4									9
brak sprzeciwu wobec planowanego nabycia 100% akcji i głosów na WZA											2	2
wyznaczenie maksymalnego terminu nabycia akcji (przekroczenie 50% głosów na WZA)	1											1
uznanie spółki/Skarbu Państwa za podmiot dominujący (zgodnie z art. 4a ust.1. PB)								1	1			2
brak sprzeciwu wobec planowanego stania się podmiotem dominującym										1		1
uchylenie zakazu wykonywania prawa głosu z 20–33% liczby głosów na WZA				1				1				2
uchylenie zakazu wykonywania prawa głosu z ponad 50% liczby głosów na WZA					1	1					1	3
zakaz wykonywania praw głosu oraz nakaz zbycia wszystkich akcji banku posiadanych przez inny podmiot							1					1

zezwoleń na utworzenie banku w formie spółki akcyjnej	2	1					1				1	5
zezwoleń na połączenie banków przez przeniesienie majątku		4	1	2	5	3	1	2	2		3	23
zezwoleń na połączenie transgraniczne										1		1
zezwoleń na nabycie przez bank innego przedsiębiorstwa bankowego			1			2						3
zezwoleń na nabycie przez bank zorganizowanej części innego przedsiębiorstwa bankowego			1			2						3
zezwoleń na podział banku									1		2	3
odmowa wydania zezwolenia na utworzenie banku	1	1									1	3
decyzja o przejęciu SKOK-u przez bank w celu zapewnienia bezpieczeństwa środków zgromadzonych w SKOK-u							1	1	1	1	1	5
zezwoleń na zmianę statutu banku (pozbawienie spółki charakteru bankowego)	1											1
Suma	8	15	10	7	10	11	9	13	8	4	13	108

Źródło: Opracowanie własne na podstawie zestawienia decyzji opublikowanych na stronie KNF-u.

dywidendy⁶⁷ oraz tzw. domiarów kapitałowych nakładanych na mocy indywidualnych decyzji KNF na banki „posiadające istotne ekspozycje na rynku walutowych kredytów dla gospodarstw domowych zabezpieczonych hipotecznie”⁶⁸.

Należy zauważyć, że w przeciwieństwie do opisanych decyzji w zakresie wyposażeń kapitałowego KNF w odniesieniu do procesów konsolidacyjnych rzadko prezentuje radykalne stanowisko nakazowe lub odmowne. Z wyjątkiem wspomnianego wyżej zakazu wykonywania prawa głosu z akcji, w analizowanym okresie Komisja trzykrotnie odmówiła wydania zezwolenia na utworzenie banku. Jednocześnie wydała 5 zezwoleń na utworzenie banków w formie spółek akcyjnych, po 3 zezwolenia na nabycie przez bank innego przedsiębiorstwa bankowego, na nabycie zorganizowanej części przedsiębiorstwa oraz na podział banku. Dominującą grupą decyzji dotyczących transakcji fuzji i przejęć w sektorze banków komercyjnych w Polsce były w analizowanym okresie zezwolenia na połączenie banków, których intensyfikację obserwujemy w latach 2013–2016 (17 połączeń z 24 ogółem). Warto jeszcze zauważyć, że wprowadzone w 2008 r. w KSH przepisy regulujące procesy transgranicznego łączenia się spółek w przypadku sektora bankowego znalazły zastosowanie w 2017 r., w którym Komisja zezwoliła na połączenie transgraniczne Bank of Tokyo-Mitsubishi UFJ (Polska) S.A. i MUFG Bank (Europe) N.V. przez przeniesienie majątku Bank of Tokyo-Mitsubishi UFJ (Polska) S.A. na MUFG Bank

⁶⁷ Rekomendacje KNF dla poszczególnych banków nie są podawane do publicznej wiadomości, ale władze niektórych podmiotów informują o zaleceniach KNF (np. w 2017 r. PKO BP mogło wypłacić dywidendę od 25% zysku, mBank od 20%, a BZWBK, BGŻ BNP Paribas oraz Idea Bank zobowiązane zostały do zatrzymania zysku w całości – na podstawie: <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artukul/dywidendy-banki-knf-rekomendacje-podzial,210,0,2401746.html> [dostęp: 23.01.2019]).

⁶⁸ Komisja Nadzoru Finansowego, *Raport o sytuacji banków w 2016 roku*, Warszawa 2017, s. 25–26.

(Europe) N.V. Dodatkowo uwagę zwraca zainicjowana przez KNF w 2014 r. procedura przejęcia spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych przez banki komercyjne w celu zapewnienia bezpieczeństwa środków zgromadzonych w przejmowanych SKOK-ach.

Tabela 4. Bufory kapitałowe nałożone przez KNF dla banków zidentyfikowanych jako „inne instytucje o znaczeniu systemowym”

Bank	2016	2017	2018
PKO BP SA	0,75%	0,75%	1%
PKO SA	0,75%	0,75%	0,75%
mBank SA	0,50%	0,50%	0,50%
BZW BK SA	0,50%	0,50%	
ING Bank Śląski SA	0,50%	0,50%	
BH w Warszawie SA	0,25%	0,25%	
Millenium SA	0,25%	0,25%	
BGŻ BNP Paribas SA	0,25%	0,25%	
Raiffeisen Bank Polska SA	0,25%		
Getin Noble Bank SA	0,25%	0,25%	
Deutsche Bank Polska Sa		0,25%	
Alior Bank SA			0,25%

Źródło: Opracowanie własne.

4. Decyzje Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Wśród instytucji funkcjonujących w Polsce mających na celu ochronę konkurencji, najistotniejszą rolę pełni Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK).

Podjęte przez Prezesa UOKiK decyzje w zakresie kontroli koncentracji obejmujące banki przedstawia tabela 5. Podczas analizy przedstawionych w niej decyzji, uwagę zwraca kilka kwestii. Po pierwsze, jedynie niecałe 50% wszystkich decyzji Prezesa UOKiK dotyczących kontroli koncentracji odnosi się do wyrażenia zgody na przeprowadzenie fuzji/przejęcia między bankami komercyjnymi. Warto zwrócić przy tym uwagę na fakt, że część fuzji/przejęć, na temat których wypowiadał się Prezes UOKiK, dotyczyło banków bez siedziby w Polsce. Pozostałe decyzje miały związek z takimi zagadnieniami jak utworzenie banku, przejęcie kontroli nad spółką działającą w sektorze finansowym przez bank, czy też przejęciem kontroli nad bankiem przez taką spółkę. Konieczność wyrażenia zgody przez Prezesa UOKiK w powyższych sprawach bezpośrednio wynika z artykułu 13 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów⁶⁹, w którym wskazane są sytuacje podlegające zgłoszeniu do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

⁶⁹ Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. 2007 Nr 50 poz. 33; Dz.U. z 2018 r. poz. 798, 650, 1637, 1669, 2243), art. 13.

Tabela 5. Decyzje Prezesa UOKiK w zakresie kontroli koncentracji w latach 2008–2018

	Zgody UOKiK na:
2008	Przejęcie kontroli nad Dresdner Bank AG przez Commerzbank AG. Przejęcie kontroli nad Cetelem Bank S.A. przez Sygma Banque S.A.
2009	Utworzenie FM Bank Spółka Akcyjna. Przejęcie kontroli nad PAK-HOLDCO Sp. z o.o. przez Bank Polska Kasa Opieki S.A. Przejęcie kontroli nad Elektrownia Pątnów II Sp. z o.o. przez Bank Polska Kasa Opieki S.A.
2010	Przejęcie kontroli nad GMAC Bank Polska S.A. przez Getin Noble Bank S.A. Przejęcie kontroli nad WestLB Bank Polska S.A. przez PL Holdings S.a.r.l.
2011	Przejęcie kontroli nad Meritum Bank ICB S.A. przez WCP Coöperatief U.A. oraz Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju. Połączenie Alpha Bank S.A. Grecja i EFG Eurobank Ergasias S.A. Przejęcie kontroli nad Call Center Poland S.A., ContactPoint Sp. z o.o. oraz Communication One Consulting Sp. z o.o. przez BRE Bank S.A.
2012	–
2013	Przejęcie kontroli nad Bank DnB NORD Polska S.A. przez Getin Noble Bank S.A. Przejęcie kontroli nad Nordea Bank Polska S.A, Nordea Finance Polska S.A. oraz Nordea Polska Towarzystwo Ubezpieczeń na Życie S.A. przez Powszechną Kasę Oszczędności Bank Polski S.A. Przejęcie kontroli nad BZ WBK–Aviva Towarzystwo Ubezpieczeń na Życie S.A. i BZ WBK–Aviva Towarzystwo Ubezpieczeń Ogólnych S.A. przez Bank Zachodni WBK S.A. Przejęcie kontroli nad Dexia Kommunalkredit Bank Polska S.A. przez Getin Noble Bank S.A.
2014	Przejęcie kontroli nad Spółdzielczą Kasą Oszczędnościowo-Kredytową im. Mikołaja Kopernika przez Bank Polska Kasa Opieki S.A. Przejęcie kontroli nad Meritum Bank ICB S.A. przez Alior Bank S.A. Przejęciu kontroli nad VB Leasing Polska S.A. przez Getin Holding S.A.
2015	Przejęcie kontroli nad Alior Bankiem S.A. przez Powszechny Zakład Ubezpieczeń S.A. Przejęcie kontroli nad Spółdzielczą Kasą Oszczędnościowo-Kredytową „Wesoła” przez Powszechną Kasę Oszczędności Bank Polski S.A.
2016	Nabycie części mienia Banku BPH S.A. przez Alior Bank S.A.
2017	Przejęcie kontroli nad Bankiem Polska Kasa Opieki S.A. Pioneer Pekao Investment Management S.A. oraz Dom Inwestycyjny Xelion sp. z o.o. przez Powszechny Zakład Ubezpieczeń S.A. Nabycie części mienia Savills Fund Management GmbH oraz Caceis Bank S.A. przez ELQ Investors VI Ltd.
2018	Przejęcie kontroli nad DB Securities S.A. oraz nabycie części mienia Deutsche Bank Polska S.A. przez Bank Zachodni WBK S.A.

Źródło: Opracowanie własne.

Po drugie, w zaledwie czterech przypadkach (przejęcie GMAC Bank Polska S.A. przez Getin Noble Bank S.A.; przejęcie kontroli nad Alior Bankiem przez PZU S.A.; przejęcie Nordea Bank i Nordea Finance przez PKO BP; przejęcie BPH przez Alior Bank) decyzje Prezesa UOKiK zawierały uzasadnienia. W ich treści uwzględnione były informacje dotyczące m.in.: uczestników koncentracji, opisu i przyczyn koncentracji, rynków właściwych, na które koncentracja wywiera wpływ (w układzie horyzontalnym i wertykalnym) oraz ostateczne ustalenia organu na podstawie zebranego materiału dowodowego. W pozostałych przypadkach pojawiała się jedy-

nie formuła „Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów na podstawie art. 107 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r., poz. 1257) w związku z art. 83 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów odstępuje od uzasadnienia niniejszej decyzji z uwagi na fakt, iż decyzja w całości uwzględnia żądanie stron, nie rozstrzyga przy tym spornych interesów stron, nie została również wydana na skutek odwołania”.

Po trzecie, we wszystkich decyzjach Prezes UOKiK wyraził zgodę na przeprowadzenie transakcji, która była przedmiotem wniosku. W całym badanym okresie nie zdarzyła się sytuacja, w której Prezes UOKiK sprzeciwił się planowanej fuzji/przejęciu. Zgodnie z artykułami 18 i 20 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów⁷⁰, można zatem wnioskować, że transakcje te nie miały istotnego wpływu na ograniczenie konkurencji w sektorze bankowym albo też miały przyczynić się do rozwoju ekonomicznego i postępu technicznego, bądź też miały mieć pozytywny wpływ na gospodarkę narodową. W przypadkach, w których w decyzji pojawiało się uzasadnienie Prezesa UOKiK, jasno wynika, że zgoda na koncentrację wynikała z pierwszej przesłanki, tj. braku istotnego wpływu na ograniczenie konkurencji.

Biorąc pod uwagę powyższe konstatacje, można wnioskować, że stosunkowo niski poziom koncentracji polskiego sektora bankowego i przychylność władz nadzorczych co do procesów konsolidacyjnych sprzyja transakcjom fuzji i przejęć. Te z kolei odbywają się z różnym nasileniem w ostatnich latach, a ich liczba stanowi niewielki odsetek (0–1,8%) tego typu transakcji przeprowadzonych na polskim rynku (tabela 6). Koncentrując się zaś nad liczbą fuzji i przejęć w światowym sektorze bankowym zauważmy, że rynek fuzji i przejęć w polskim sektorze banków komercyjnych stanowi co najwyżej 0,7% (w 2013 r.), jeśli wziąć pod uwagę liczbę tego rodzaju przedsięwzięć.

Tabela 6. Liczba fuzji i przejęć w Polsce w latach 2008–2018

	Liczba fuzji i przejęć w sektorze banków komercyj- nych	Liczba fuzji i przejęć w Polsce	Liczba fuzji i przejęć w sektorze bankowym na świecie
2008	0	497	1107
2009	5	369	1295
2010	2	499	1151
2011	5	398	925
2012	2	293	898
2013	6	328	883
2014	3	519	914
2015	1	792	904
2016	2	642	900
2017	0	485	803
2018	1	442	640

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: <https://imaa-institute.org/m-and-a-by-industries/>; <https://imaa-institute.org/m-and-a-statistics-countries> [dostęp: 13.01.2019].

⁷⁰ Ibidem, art. 18 i art. 20.

8. Podsumowanie

Dokonane w artykule zestawienie regulacji przedstawiających politykę państwa wobec zagadnienia konsolidacji sektora bankowego w Polsce pozwala wskazać kilka istotnych kwestii. Po pierwsze, przepisy regulujące procesy konsolidacyjne zwykle nie odnoszą się do restrykcji, zakazów lub ograniczeń, ale są związane zazwyczaj z obowiązkami informacyjnymi, stosownym raportowaniem i uzyskaniem odpowiednich zezwoleń. Wydaje się również, że organy nadzorcze sprzyjają tego rodzaju przedsięwzięciom lub nie widzą w nich zagrożenia dla stabilności i ograniczenia konkurencji, jako że na przestrzeni badanego okresu zarówno Komisja Nadzoru Finansowego, jak i Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta nie zgłosiły sprzeciwu co do planowanych transakcji konsolidacyjnych.

Można zatem stwierdzić, że wspomniany we wstępie gorset regulacyjny nie tyle nakłada specjalne obostrzenia prawne na łączące się banki, ile – mając na uwadze specyficzną rolę banków w gospodarce niekiedy utożsamianą z rolą dobra publicznego⁷¹ – kładzie nacisk na maksymalną jawność i przejrzystość w zakresie zmian struktury właścicielskiej.

Warto również zauważyć, że prawodawstwo próbuje niejako nadążyć za potrzebami rynkowymi i procesami, które zachodzą na rynku. Przykładem może być choćby wprowadzenie do Kodeksu Spółek Handlowych rozdziału dotyczącego transgranicznego łączenia się spółek lub odniesienie w ustawie o rekapitalizacji do wyników stress-testów, które są relatywnie nowym instrumentem pomiaru bezpieczeństwa instytucji finansowych. Można również stwierdzić, że ustawodawca dostrzegł zagrożenie związane z funkcjonowaniem przedsiębiorstw innych niż tradycyjne banki, takich jak spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, instytucje kredytowe czy firmy inwestycyjne. Tezę powyższą potwierdza na przykład fakt wprowadzenia obowiązku badania i ogłaszania rocznych sprawozdań finansowych w tym również skonsolidowanych sprawozdań grup kapitałowych. Ponadto, instytucje kredytowe czy firmy inwestycyjne zostały uwzględnione w ustawie o rekapitalizacji, stając się potencjalnymi podmiotami, wobec których rząd może zastosować wsparcie w sytuacji kryzysowej.

Mimo opisanych w artykule licznych zmian w przepisach regulujących obszar fuzji i przejęć, przepisy w tym zakresie uznać należy raczej za stabilne. Na przestrzeni badanego okresu nie było ustawy lub nowelizacji, która zrewolucjonizowałaby przebieg procesów konsolidacyjnych. Istotną natomiast modyfikację wprowadziła nowelizacja ksh z 2003 r., zmieniająca zasadę, zgodnie z którą kapitał zakładowy spółki przekształcanej miał być nie mniejszy od kapitału zakładowego spółki przekształconej. Swoiste „odwrócenie” tego zapisu wydaje się być zasadne w kontekście wspomnianych we wstępie celów przemian właścicielskich, które ukierunkowane są na stabilizację nowo powstałych podmiotów, co w przypadku banków wiąże się często ze wzmacnianiem ich bazy kapitałowej.

⁷¹ Zob. T. Zieliński, *Współczesny bank wobec paradygmatu zaufania publicznego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H – Oeconomia”, vol. XLVII, 3, Lublin 2013.

Powinno się również wspomnieć o potencjalnych skutkach wprowadzonego ustawą z 2016 r. tzw. „podatku bankowego”. Obciążenie instytucji finansowych dodatkowymi zobowiązaniami fiskalnymi może skutkować stopniowym wycofywaniem się z rynku podmiotów z zagranicznym kapitałem właścicielskim i zdominowanie sektora bankowego przez inwestorów krajowych. Tego rodzaju procesy obserwujemy w ostatnich latach w Polsce, kiedy to obserwatorzy i badacze rynków finansowych podkreślają silne tendencje do „repolonizacji” sektora. Podobne implikacje mogą mieć przepisy w zakresie ograniczania wypłat dywidendy. Ponadto, można domniemywać, że rynek fuzji i przejęć zdeterminowany jest także w pewnym zakresie przez kosztowne wymogi kapitałowe.

Reasumując, należy jeszcze zauważyć, że banki w większości stosują się do nałożonych na nie obowiązków informacyjnych. Cztery kazusy decyzji o uchyleniu zakazu wykonywania prawa głosu, który spowodowany był naruszeniem przepisów Art. 25 ust.1 Ustawy Prawo bankowe pozwalają domniemywać, że jedynie w tych czterech przypadkach banki nie dopełniły obowiązku zawiadomienia KNF-u o przekroczeniu określonego procentowego progu głosów na WZA. Biorąc zatem powyższe pod uwagę, procesy konsolidacyjne w sektorze bankowym w Polsce uznać należy za skutecznie kontrolowane i regulowane przepisami prawa. Z drugiej strony warto też nadmienić, że organy nadzorcze przychylają się do strategii zarządów i rad nadzorczych banków, nie zgłaszając sprzeciwu co do podejmowanych przedsięwzięć skutkujących większą koncentracją sektora.

Bibliografia

- Cicirko T., *Efektywne zarządzanie kapitałem banku komercyjnego w Polsce w świetle standardów adekwatności kapitałowej*, Oficyna Wydawnicza SGH w Warszawie, Warszawa 2012.
- Hooke J.C., *Fuzje i przejęcia. Jak skutecznie przeprowadzić transakcję*, K.E. Liber, Warszawa 1998.
- Klepczarek E., *Nadzór korporacyjny a stabilność finansowa banków*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2018.
- Kochaniak K., *Kapitał regulacyjny sektora bankowego w Polsce na tle rozwiązań Bazylei III*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Zeszyty Naukowe 11, Kraków 2011.
- Komisja Nadzoru Finansowego, *Raport o sytuacji banków w 2016 r.*, Warszawa 2017.
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 listopada 2016 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Prawo bankowe (Dz.U. 2016 poz. 1988).
- Rudtke M., *Fuzje banków w Polsce: przejmowane mogą być także te z pierwszej dziesiątki*, „Parkiet Plus”, 17.04.2018.
- Sudarsanam S., *Fuzje i przejęcia*, WIG-Press, Warszawa 1998.
- Szczepankowski P.J., *Fuzje i przejęcia*, WN PWN, Warszawa 2000.
- Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Raport o sytuacji banków w 2017 r.*, Warszawa 2018, s. 21.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 1960 Nr 30 poz. 168; Dz.U. 2018 r. poz. 2096).
- Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. 1994 Nr 121 poz. 591).
- Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. 1994 Nr 121; Dz.U. 2002r. Nr 76, poz. 694;

- Dz.U. 2003 r. Nr 60, poz. 535; Nr 124, poz. 1152, Nr 139, poz. 1324, Nr 229, poz. 2276; Dz.U. 2004 r. Nr 96, poz. 959; Nr 145, poz. 1535; Nr 146, poz. 1546; Nr 213, poz. 2155; 2005 r. Nr 10, poz. 66; Nr 184, poz. 1539; Nr 267, poz. 2252; 2006 r. Nr 157, poz. 1119; Nr 208, poz. 1540).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1996 r. o łączeniu i grupowaniu niektórych banków w formie spółki akcyjnej (Dz.U. z 1996 r. Nr 90, poz. 406; Nr 156, poz. 775; Dz.U. z 1997 r. Nr 121, poz. 770, Nr 140, poz. 939; Dz.U. z 2006 r. Nr 157, poz. 1119).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz.U. 1997 Nr 140 poz. 939).
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2000 r. Nr 94, poz. 1037).
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2000 r. Nr 94, poz. 1037; Dz.U. 2017 r. poz. 1577; Dz.U. 2018 r. poz. 398, 650, 1544, 2219).
- Ustawa z dnia 12 grudnia 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2003 r., nr 229, poz. 2276).
- Ustawa z dnia 1 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy Prawo bankowe oraz o zmianie innych ustaw (Dz.U. 2004, Nr 91 poz. 870).
- Ustawa z dnia 18 października 2006 r. o zmianie ustawy Prawo bankowe (Dz.U. 2006 Nr 190 poz. 1401).
- Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz.U. 2006 Nr 157 poz. 1119).
- Ustawa z dnia 26 stycznia 2007 r. o zmianie ustawy Prawo bankowe (Dz.U. 2007 Nr 42 poz. 272).
- Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. 2007 Nr 50 poz. 331).
- Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. 2007 Nr 50 poz. 331; Dz.U. z 2018 r. poz. 798, 650, 1637, 1669, 2243).
- Ustawa z dnia 25 kwietnia 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. nr 86, poz. 524).
- Ustawa o rekapitalizacji niektórych instytucji oraz o rządowych instrumentach stabilizacji finansowej (Dz.U. 2010 Nr 40 poz. 226; Dz.U. 2018 r. poz. 124).
- Ustawa o rekapitalizacji niektórych instytucji oraz o rządowych instrumentach stabilizacji finansowej (Dz.U. 2010 Nr 40 poz. 226).
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy Prawo bankowe, ustawy o działalności ubezpieczeniowej, ustawy o funduszach inwestycyjnych, ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz.U. 2010 Nr 126 poz. 10594).
- Ustawa z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2013 poz. 1012).
- Ustawa z dnia 15 stycznia 2016 r. o podatku od niektórych instytucji finansowych (Dz.U. 2016 poz. 68).
- Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem nadzoru nad rynkiem finansowym oraz ochrony inwestorów na tym rynku (Dz.U. 2018 poz. 2243).
- Wymogi Kapitałowe (Bazylea III), Forum Obywatelskiego Rozwoju, 14 listopada 2011.
- Zieliński T., *Współczesny bank wobec paradygmatu zaufania publicznego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H – Oeconomia”, vol. XLVII, 3, Lublin 2013.
- <https://imaa-institute.org/m-and-a-by-industries/> [dostęp: 13.01.2019].
- <https://imaa-institute.org/m-and-a-statistics-countries/> [13.01.2019].
- <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykul/dywidendy-banki-knf-rekomendacje-podzial,210,0,2401746.html> [23.01.2019].

*Adam Barembruch,
Eugeniusz Gostomski*

Budowa infrastruktury instytucjonalnej i organizacyjnej wspomagającej funkcjonowanie sektora bankowego

1. Wprowadzenie

Infrastruktura to ogół urządzeń i instytucji usługowych niezbędnych dla sprawnego funkcjonowania społeczeństwa i gospodarki. Ma ona charakter służebny, obsługując sferę społeczną (usługi w zakresie prawa, oświaty, służby zdrowia itp.) oraz ekonomiczną (usługi w zakresie transportu, zaopatrzenia w wodę, energetyki, dostępu do produktów finansowych itp.).

W czasach współczesnych kluczową rolę w życiu społecznym i gospodarczym odgrywa system finansowy, którego zasadniczą część stanowi sektor bankowy. Fundamentem rozwoju tego sektora jest odpowiednia infrastruktura instytucjonalna i organizacyjna, a także możliwości zapewnienia jej należytego poziomu bezpieczeństwa.

Przedstawienie wybranych elementów infrastruktury instytucjonalnej i organizacyjnej wspomagającej funkcjonowanie sektora bankowego w Polsce stało się podstawą tego opracowania. Dokonana zostanie charakterystyka składowych infrastruktury sektora bankowego, w tym przede wszystkim instytucji i systemów umożliwiających dokonywanie płatności, które organizują obrót instrumentami finansowymi oraz umożliwiają rozliczanie i rozrachunek zawartych transakcji. Istotnym elementem infrastruktury są też instytucje poprawiające przejrzystość informacyjną oraz systemy zapewniające bezpieczeństwo transakcji (zwłaszcza tych zawieranych w cyberprzestrzeni).

2. Systemy rozliczeń międzybankowych prowadzone przez Krajową Izbę Rozliczeniową (KIR S.A.)

Do najważniejszych instytucji infrastrukturalnych polskiego sektora bankowego należy Krajowa Izba Rozliczeniowa SA (KIR S.A.). Utworzono ją na podstawie art. 67 ustawy Prawo bankowe w 1991 r. z inicjatywy Związku Banków Polskich, Narodowego Banku Polskiego i 16 banków komercyjnych, a działalność operacyjną KIR S.A. rozpoczęła na początku 1992 r. Celem powołania KIR S.A. było zbudowanie i standaryzacja systemu rozliczeń międzybankowych, który miał objąć wymianę zleceń płatniczych, ich rejestrację, ustalanie wzajemnych zobowiązań i przedstawianie NBP wyników rozliczeń banków (sald) prowadzących działalność w całym kraju, aby bank centralny mógł wysokością sald uznać lub obciążyć rachunki bieżące banków. Dzisiaj KIR S.A. oprócz centrali w Warszawie posiada 12 oddziałów terenowych i zatrudnia około 350 pracowników, z czego ponad 200 osób pracuje w centrali.

W wyniku działań podjętych przez NBP i KIR S.A. od połowy 1993 r. w Polsce zaczęły funkcjonować dwa systemy płatności międzybankowych:

- System Obsługi Rachunków Bankowych (SORB) – prowadzony przez NBP system rozrachunku brutto w czasie rzeczywistym, który służył do rozliczania pojedynczych transakcji wysokokwotowych, głównie międzybankowych,
- System Bankowych Izb Rozliczeniowych (SYBIR) – prowadzony przez KIR S.A. papierowy system rozliczeń detalicznych netto z rozrachunkiem odroczonym w SORB, który służył do rozliczania płatności detalicznych¹.

W 1996 r. system SORB został zastąpiony przez istniejący do dzisiaj sieciowy system SORBNET, z którego od 2000 r. mogą korzystać także klienci indywidualni. Umożliwił on bankom wysyłanie do NBP zleceń płatniczych w formie elektronicznej oraz bieżące monitorowanie salda rachunku bieżącego w banku centralnym. Natomiast papierowy system SYBIR w 2004 r. całkowicie zastąpiono w pełni elektronicznym systemem rozliczeń międzybankowych Elixir. System ten został uruchomiony przez KIR S.A. już w kwietniu 1994 r., aby usprawnić i przyspieszyć rozliczenia międzybankowe przez wprowadzenie elektronicznej formy wymiany zleceń płatniczych zastępujących stosowany przedtem obieg dokumentów papierowych. Od 1997 r. Elixir obsługuje wszystkie polskie banki, a także inne instytucje finansowe, które spełniają standardowe wymogi uczestnictwa w tym systemie. Opłata jest pobierana wyłącznie od banku wysyłającego.

W następnych latach, w związku z rozwojem nowoczesnych technologii informatycznych i telekomunikacyjnych oraz pogłębianiem się procesu integracji gospodarczej między Polską a krajami członkowskimi Unii Europejskiej, prowadzone przez KIR S.A. systemy płatności zostały ulepszone i wzbogacone o nowe systemy. Według danych NBP na koniec 2017 r. w Polsce funkcjonowało pięć głównych systemów płatności elektronicznych w złotych: SORBNET2, Elixir, Express Elixir, BlueCash i BLIK oraz dwa systemy płatności w euro: TARGET2-NBP i Euro

¹ *Obrót bezgotówkowy w Polsce*, red. H. Żukowska, M. Żukowski, Lublin 2013, s. 157–158.

Elixir². Spośród nich trzy prowadzi KIR SA i ich przedmiotem są płatności detaliczne: Elixir, EuroElixir i Express Elixir. Najwięcej transakcji rozliczanych jest w systemie Elixir.

2.1. System rozliczeń międzybankowych Elixir

Za pomocą elektronicznego systemu rozliczeń międzybankowych w złotych – Elixir realizowane są płatności uznaniowe i obciążeniowe (polecenia przelewu, polecenia zapłaty, wypłaty gotówkowe, płatności na rzecz ZUS bądź urzędów skarbowych i inne), osób indywidualnych i firm, jak również samych banków. Podmioty uczestniczące w systemie Elixir mogą też przysyłać drogą elektroniczną reklamacje czy komunikaty kontrolne. System Elixir oparty jest na zasadzie rozrachunku netto, co oznacza, że należności i zobowiązania każdego uczestnika tego systemu w stosunku do pozostałych uczestników w trakcie zorganizowanej przez KIR S.A. sesji rozliczeniowej są kompensowane, czyli wylicza się saldo netto, i na taką kwotę zostaje skierowane zlecenie rozrachunkowe do systemu SORBNET. Na podstawie tych zleceń NBP dokonuje transferu środków pieniężnych między rachunkami bieżącymi banków komercyjnych.

Zlecenia płatnicze mogą być przysyłane do systemu Elixir przez całą dobę w każdym dniu roku, ale ich rozliczenie następuje jedynie w trakcie jednej spośród trzech sesji odbywających się w dniach roboczych (zob. tabela 1).

Tabela 1. Harmonogram sesji rozliczeniowych systemu Elixir

Przebieg	Sesja nr 1	Sesja nr 2	Sesja nr 3
Otwarcie wejścia	16:00 (dzień poprzedni)	9:30 (dzień rozliczeniowy)	13:30 (dzień rozliczeniowy)
Zamknięcie wejścia	9:30	13:30	16:00
Przetwarzanie, rozliczenie	9:30 – 10:30	13:30 – 14:30	16:00 – 17:00
Rozrachunek	10:30 – 11:00	14:30 – 15:00	17:00 – 17:30
Wyjście	od 11:00	od 15:00	od 17:30
Raporty	po 11:00	po 15:00	po 17:30

Źródło: Sesje Elixir, przelew międzybankowy za pośrednictwem KIR, <https://www.banki.kir.pl/elixir/system-elixir> [dostęp: 21.12.2018].

W celu usprawnienia procesu przetwarzania zleceń, KIR oferuje uczestnikom bezpłatną aplikację Elixir-ok, która weryfikuje poprawność komunikatów i przygotowuje je do wysyłki do centralnej aplikacji systemu. System Elixir jest na bieżąco dostosowywany do potrzeb banków oraz zmieniającego się rynku płatności, np. w związku ze zmianą Ustawy o podatku od towarów i usług oraz wprowadzeniem mechanizmu podzielonej płatności, tzw. *split payment*. Od 1 lipca 2018 r. KIR umożliwiła klientom banków zapłatę podatku VAT na specjalny rachunek bankowy – rachunek VAT.

² Rozwój systemu finansowego w Polsce 2017, NBP, 2018, s. 59.

W 2007 r. KIR SA utworzyła system płatności online – Paybynet. Działa on w oparciu o infrastrukturę systemu Elixir, co pozwala na bezpośrednie przekazywanie pieniędzy z rachunku bankowego nadawcy na rachunek bankowy odbiorcy. Za pomocą Paybynet można płacić za zakupy towarów w sklepach internetowych, za nabywaną walutę w kantorach internetowych oraz regulować zobowiązania podatkowe i uiszczać opłaty w administracji publicznej. Oprócz przelewów system ten obsługuje również transakcje dokonywane w internecie za pomocą kart płatniczych. Działanie systemu Paybynet polega na:

- automatycznym przekazaniu danych niezbędnych do wykonania płatności od sprzedawcy do banku płatnika (numer konta odbiorcy, kwota transakcji, nazwa odbiorcy, ID transakcji),
- prezentacji w banku płatnika wypełnionego przekazanymi danymi formularza przelewu,
- przekazaniu sprzedawcy w trybie online informacji o dokonaniu nieodwołalnego zlecenia płatniczego na jego rzecz³.

Systematycznie zwiększa się liczba i wartość transakcji rozliczanych w systemie Elixir. W pierwszym półroczu 2018 r. obroty wyniosły 2 517 mld PLN (wzrost o 2% w stosunku do poprzedniego półrocza), a liczba zleceń 915,7 mln sztuk (wzrost o 1%). Odnotowano też wzrost średniej dziennej liczby transakcji w systemie Elixir, która wyniosła 7,3 mln zleceń (wzrost o 2%), a ich łączna wartość wynosiła 20,1 mld PLN⁴.

2.2. System rozliczeń międzybankowych Euro Elixir

System Euro Elixir uruchomiony został przez KIR S.A. w marcu 2005 r. Jest on przeznaczony do realizacji krajowych i transgranicznych detalicznych zleceń płatniczych w euro, dokonywanych w ramach SEPA (*Single Euro Payments Area*), czyli Jednolitego Obszaru Płatniczego w EUR, który obejmuje kraje Europejskiego Obszaru Gospodarczego – Szwajcarię i Monako. Uczestnik systemu Euro Elixir musi posiadać międzynarodowy kod – BIC – identyfikujący bank lub inną instytucję finansową⁵. Zasady funkcjonowania tego systemu są zbliżone do systemu Elixir – przetwarzanie zleceń następuje w reżimie 24/7/365, a rozliczenia są dokonywane w ramach poszczególnych sesji, podczas których wyliczona zostaje pozycja netto podmiotów dokonujących. Inaczej jednak przebiega proces finalizacji rozliczeń, który realizowany jest na platformie Europejskiego Banku Centralnego TARGET2 w ramach polskiego komponentu TARGET2-NBP.

System Euro Elixir umożliwia bankom bezpieczne rozliczanie po niskim koszcie płatności w EUR w relacjach z krajami europejskimi. Realizacja płatności następuje w ciągu jednego dnia. W pierwszym półroczu 2018 r. w systemie Euro Elixir obroty wyniosły 84,9 mld EUR (wzrost o 2% w stosunku do poprzedniego półrocza). Łączna liczba dokonanych transakcji wyniosła 14,8 mln szt. (wzrost o 4%). Średnia

³ System płatności online Paybynet, <https://www.paybynet.pl/o-nas/faq> [dostęp: 21.12.2018].

⁴ Ocena funkcjonowania polskiego systemu płatniczego w I półroczu 2018 r., Departament Systemu Płatniczego NBP, 2018, s. 31–32.

⁵ BIC (*Bank Identifier Code*) to kod identyfikacyjny nadany bankowi lub innej instytucji finansowej będącej uczestnikiem systemu SWIFT. Składa się ono z 8 lub 11 znaków alfanumerycznych, np. kodem BIC banku PKO BP jest BPKOPLW.

dzienna liczba transakcji rozliczanych w systemie EuroElixir wyniosła 117,5 tys. (wzrost o 5%), a średnia wartość pojedynczej transakcji 5730 EUR (spadek o 2%)⁶.

2.3. System natychmiastowych przelewów międzybankowych Express Elixir

System płatności Express Elixir został uruchomiony przez KIR S.A. w czerwcu 2012 r. Jest przeznaczony dla uczestników systemu Express Elixir, którzy podpisali z KIR S.A. umowę uczestnictwa oraz wdrożyli rozwiązania technologiczne, umożliwiające wymianę komunikatów płatniczych za pośrednictwem tego systemu. Mogą to być zarówno klienci indywidualni, jak i przedsiębiorcy. Express Elixir umożliwia realizację wyłącznie standardowych przelewów krajowych w złotych do kwoty 100 tys. PLN, w których zarówno bank zlecaniodawcy, jak i bank beneficjenta są uczestnikami tego systemu. Ponadto każdy bank uczestniczący w systemie Express Elixir musi posiadać odpowiednio zasilony rachunek powierniczy, prowadzony w systemie SORBNET. W systemie Express Elixir prowadzone są tzw. konta wewnętrzne. Saldo konta wewnętrznego zwiększa się wraz z każdą transakcją przychodzącą lub wpłatą środków na pokrycie przyszłych transakcji. Natomiast przelewy wychodzące pociągają za sobą przekazanie środków z konta wewnętrznego na rachunek drugiego banku prowadzony w systemie SORBNET.

Transakcje są realizowane w trybie natychmiastowym (czas obsługi pojedynczej transakcji liczy się w sekundach), bez ograniczeń czasowych, tj. przez 24 godziny na dobę, 7 dni w tygodniu. Środki pieniężne przekazywane są bezpośrednio z rachunku bankowego nadawcy na rachunek beneficjenta, czyli bez korzystania przy tym z rachunków czy podmiotów pośredniczących. Dzięki takiemu rozwiązaniu pieniądze nie opuszczają systemu bankowego, co stanowi gwarancję bezpieczeństwa rozliczanych transakcji⁷.

W pierwszym półroczu 2018 r. w Express Elixir obroty wyniosły 12,9 mld PLN (wzrost o 33% w porównaniu do drugiego półrocza 2017 r. Zrealizowano 4,9 mln szt. transakcji, co stanowiło wzrost o 67% w porównaniu do półrocza poprzedniego. Zwiększyła się też średnia dzienna liczba rozliczanych zleceń, która wyniosła prawie 30 tys. sztuk (wzrost o 70%), ale średnia wartość pojedynczego zlecenia obniżyła się o 20% do kwoty 2638 PLN⁸.

2.4. Współpraca KIR SA ze stowarzyszeniem SWIFT

SWIFT (*Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication*) to założone w 1973 r. Stowarzyszenie na rzecz Światowej Międzybankowej Telekomunikacji Finansowej zrzeszające ponad 8 tys. instytucji finansowych z całego świata, które przede wszystkim świadczy usługi polegające na przekazywaniu między bankami znormalizowanych dyspozycji płatniczych i innych informacji finansowych. KIR SA posiada status SWIFT Service Bureau nadawany przez organizację SWIFT SCRL. KIR S.A. jest jedynym w Polsce dostawcą usług dostępu do tej globalnej międzynarodowej platformy transmisji danych finansowych, która służy do realizacji transgranicznych ope-

⁶ *Ocena funkcjonowania polskiego systemu...*, op. cit., s. 34–35.

⁷ *Obrót bezgotówkowy w Polsce...*, op. cit., s. 168–169.

⁸ *Ocena funkcjonowania polskiego systemu...*, op. cit., s. 38–39.

racji pomiędzy bankami i innymi instytucjami finansowymi. Klientami SWIFT Service Bureau KIR S.A. są banki i instytucje finansowe. Usługi na ich rzecz polegają na udostępnianiu i obsłudze łączą do sieci SWIFTNet oraz wsparciu technicznym przy realizacji projektów IT związanych z infrastrukturą swiftową banków⁹.

2.5. Dodatkowe usługi oferowane przez KIR S.A.

Obok udostępniania systemów rozliczeniowych dla banków KIR oferuje również usługi wspierające różne instytucje finansowe w zakresie wymiany informacji między nimi. W tym celu uruchomiona została usługa Ognivo, która umożliwia bezpieczną i szybką komunikację online pomiędzy bankami a innymi podmiotami uprawnionymi do uzyskiwania informacji objętych tajemnicą bankową. Pozwala ona na znaczne usprawnienie i przyspieszenie prowadzonego przez banki procesu realizacji zapytań i reklamacji, a także obsługi zgód i odwołań polecenia zapłaty, który wcześniej odbywał się w formie papierowej. Obecnie z tego rozwiązania korzystają: banki, centrala i oddziały ZUS, Poczta Polska, urzędy skarbowe, izby celne, urzędy miast oraz komornicy sądowi. Ognivo umożliwia tym instytucjom szybką i bezpieczną elektroniczną wymianę informacji, która wcześniej odbywała się w formie papierowej. Dzięki tej usłudze możliwe jest m.in. przekazywanie zapytań do banków o istnienie rachunków, przenoszenie rachunków klienta między bankami oraz załatwianie zgody i odwołania polecenia zapłaty.

KIR świadczy też usługi związane z podpisem elektronicznym, wydając od 1994 r. certyfikaty kwalifikowane oraz znaczniki czasu. Certyfikat kwalifikowany, który umożliwia osobom fizycznym składanie podpisu elektronicznego, wydawany jest przez działające w ramach KIR Centrum Obsługi Podpisu Elektronicznego Szafr zgodnie z wymaganiami Ustawy z 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej¹⁰.

Usługa „Znacznik czasu” jest przydatna w sytuacjach, gdy data odgrywa ważną rolę przy weryfikacji i uwiarygodnianiu różnego rodzaju dokumentów, umów i rozliczeń z partnerami biznesowymi, klientami i instytucjami publicznymi. Przyjmuje ona postać pewnego rodzaju „etykiety” przypiętej do dokumentu elektronicznego lub aplikacji, na podstawie której można bez problemu określić dokładną, wiarygodną datę jego powstania lub sygnowania. Dokumenty te są zabezpieczone przed sfałszowaniem czy antydatowaniem i dzięki temu w pełni wiarygodne dla wszystkich firm, instytucji, urzędów i klientów indywidualnych.

2.6. System Blue Cash

Konkurencyjnym w stosunku do systemu Express Elixir jest uruchomiony za zgodą NBP przez Blue Media SA w Sopocie w 2012 r. system płatności natychmiastowych BlueCash. Umożliwia on przekazywanie środków pieniężnych pomiędzy nadawcą a odbiorcą w czasie rzeczywistym (praktycznie w ciągu kilkunastu sekund), przy czym wartość każdej transakcji nie może przekroczyć 20 tys. PLN. System

⁹ *SWIFT bez tajemnic. Jak przelać pieniądze za granicę?*, <https://www.kir.pl/o-nas/aktualnosci/swift-bez-tajemnic-jak-przelac-pieniadze-za-granice,60.html> [dostęp: 20.12.2018].

¹⁰ Ustawa z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (Dz.U. 2016, poz. 1579).

funkcjonuje 24 godziny na dobę i 7 dni w tygodniu. Składanie zleceń płatniczych możliwe jest w każdej chwili funkcjonowania systemu. Zlecenia płatnicze są realizowane w trybie *on line* w kolejności ich złożenia do systemu BlueCash. Uczestnikiem systemu może być wyłącznie bank posiadający siedzibę w Polsce, który zawarł z Blue Media S.A. umowę o uczestnictwo w systemie. Na koniec czerwca 2018 r. takich banków było 112 banków: 8 banków komercyjnych i 104 banki spółdzielcze.

Początkowo system płatności BlueCash opierał się na środkach własnych spółki Blue Media znajdujących się na jej rachunkach otwartych niemal we wszystkich bankach. Rachunki tej spółki pełniły rolę kont pośredniczących w realizowanych transakcjach. Dzięki temu możliwa była zamiana jednego przelewu międzybankowego na dwa przelewy wewnątrzbankowe realizowane w krótkim czasie, ale klient wykonywał tylko jeden przelew. Nadawca za pomocą bankowości internetowej zlecał w swoim banku przelew środków na wskazane konto. Gdy wpłata została zaksięgowana na koncie Blue Media w banku nadawcy przelewu, system BlueCash automatycznie zlecał jego wykonanie na konto odbiorcy, wykorzystując do tego rachunek Blue Media w banku beneficjenta.

Od stycznia 2013 r. transakcje między uczestnikami systemu Blue Cash nie są już realizowane przez konta pośrednie spółki Blue Media, a banki samodzielnie świadczą usługę dla swoich klientów. Blue Media pełni odtąd funkcję podmiotu prowadzącego system płatności BlueCash, a także izby rozliczeniowej i agenta rozrachunkowego¹¹. W I półroczu 2018 r. w systemie płatności natychmiastowych BlueCash zrealizowano 3,6 mln transakcji (o 92% więcej niż w II półroczu 2017 r.) o łącznej wartości 4,2 mld PLN (wzrost o 36%). Dzienna liczba transakcji wzrosła o 95% do poziomu 10 722 sztuk, a wartość pojedynczego zlecenia wyniosła 1167 PLN¹².

2.7. System BLIK

BLIK to prowadzony przez spółkę Polski Standard Płatności w Warszawie system płatności mobilnych, uruchomiony z inicjatywy kilku banków. W praktyce, BLIK to sześciocyfrowy kod wyświetlany przez aplikację mobilną banku, który może służyć do zaakceptowania transakcji lub wypłaty z bankomatu, dokładnie tak, jak płacilibyśmy kartą. Umożliwia on dokonywanie za pomocą telefonu komórkowego lub tabletu płatności przez Internet, oraz w tradycyjnych sklepach i punktach usługowych, w komunikacji miejskiej, urzędach publicznych, także błyskawiczne przesyłanie środków pieniężnych drugiej osobie bez konieczności podawania numeru rachunku bankowego, a jedynie poprzez wpisanie jej numeru telefonu. BLIKIEM można też wypłacać gotówkę z bankomatów Euronet, Planet Cash i współpracujących banków bez konieczności posiadania karty płatniczej. W tym celu należy:

- wybrać na ekranie urządzenia mobilnego opcję wypłata BLIK/wypłata bez karty,
- przepisać kod BLIK z aplikacji,
- wprowadzić kwotę wypłaty,
- zatwierdzić wypłatę w aplikacji.

¹¹ *Przelewy nawet w kilka sekund*, <https://bluemia.pl/aktualnosci/przelewy-nawet-w-kilka-sekund-blue-media-uruchamia-nowy-system-przelewow-natychmiastowych> [dostęp: 21.12.2018].

¹² *Ocena funkcjonowania polskiego systemu...*, op. cit., s. 42–43.

Na koniec czerwca 2018 r. system BLIK obejmował swoim zasięgiem 11 banków, 6,6 mln użytkowników, 288 tys. punktów handlowo-usługowych, 86,5 tys. sklepów internetowych i 17,7 tys. bankomatów. W okresie pierwszego półrocza 2018 r. w systemie BLIK wykonano łącznie 32,8 mln zleceń o łącznej wartości 4,4 mld PLN, średnio dziennie wykonano 181 tys. zleceń o łącznej wartości 24,2 mln PLN, średnia wartość zlecenia wyniosła 134 PLN¹³.

2.8. Krajowy System Rozliczeń

Krajowy System Rozliczeń (KSR) prowadzi spółka First Data Polska S.A., która na rynku występuje również pod marką PolCard. Polcard. KSR umożliwia rozliczanie transakcji krajowych dokonywanych przy użyciu kart płatniczych oraz wymianę danych między podmiotami funkcjonującymi na rynku kart płatniczych w Polsce. Uczestnikami systemu KSR mogą być wszystkie banki wydające karty płatnicze oraz agenci rozliczeniowi, a dostawcy usług płatniczych nieposiadający statusu banku mogą dokonywać rozliczenia transakcji w systemie jedynie za pośrednictwem banku uczestniczącego w systemie. Na koniec czerwca 2018 r. w systemie KSR aktywnie uczestniczyło 12 banków.

W pierwszej połowie 2018 r. w systemie KSR zrealizowano 35 mln transakcji o wartości 9 mld PLN (spadek w stosunku do drugiego półrocza 2017 r. o 4%). Średnia dzienna liczba rozliczanych zleceń wyniosła 193 tys. sztuk, a średnia wartość pojedynczego zlecenia w I półroczu 2018 r. była na poziomie 257 PLN¹⁴.

3. Systemy płatności prowadzone przez NBP

3.1. System SORBNET2

Ważną rolę w systemie płatniczym w Polsce pełni NBP. Oprócz udziału w tworzeniu regulacji prawnych i sprawowaniu nadzoru nad systemami płatności, NBP prowadzi dwa systemy płatności: system SORBNET2 (płatności w złotych) i TARGET2-NBP (płatności w EUR).

System SORBNET2 jest najważniejszym polskim systemem płatności złotych zapewniającym szybki i wydajny obieg pieniądza w całej gospodarce narodowej. W systemie SORBNET2 rozliczane są operacje polityki pieniężnej, transakcje zawierane na rynku finansowym, wysokokwotowe zlecenia klientów oraz odbywa się rozrachunek innych systemów płatności: systemu Elixir, systemu Express Elixir oraz systemu rozrachunku papierów wartościowych prowadzonego przez Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych (KDPW). W systemie SORBNET2 uczestniczą wszystkie banki komercyjne (banki spółdzielcze uczestniczą za pośrednictwem swoich banków zrzeszających), KIR S.A., KDPW SA, KDPW_CCP SA¹⁵ oraz NBP. System SORBNET2 jest systemem typu RTGS (*Real Time Gross Settlement*), w któ-

¹³ Ibidem, s. 47.

¹⁴ Ibidem, s. 52–53.

¹⁵ KDPW_CCP SA to izba rozliczeniowa, która prowadzi rozliczenia transakcji na instrumentach finansowych z zastosowaniem mechanizmów pozwalających na systemowe obniżenie ryzyka niewywiązania się stron ze zobowiązań wynikających z zawartych transakcji.

rym zlecenia płatnicze realizowane są zgodnie z zasadą rozrachunku brutto, czyli poszczególne zlecenia przetwarzane są pojedynczo bez ich wzajemnego kompensowania. Przetwarzanie zleceń odbywa się na bieżąco w czasie rzeczywistym, a nie podczas wyznaczonych sesji, jak ma to miejsce w systemie Elixir. Wymiana danych o płatnościach między NBP a uczestnikami systemu SORBNET odbywa się za pośrednictwem międzynarodowej sieci telekomunikacyjnej SWIFT¹⁶.

W I półroczu 2018 r. w systemie SORBNET2 zrealizowano ogółem 2,085 mln zleceń (o 4,5% mniej niż w poprzednim półroczu) o łącznej wartości 38 263,5 mld PLN. Każdego dnia przeciętnie wykonywano 16 687 zleceń o średniej wartości 18,3 mln PLN¹⁷.

3.2. System TARGET2-NBP

W listopadzie 2007 r. Europejski Bank Centralny uruchomił TARGET2 (*Trans-European Automated Real-Time Gross Settlement Express Transfer System*), który stanowi paneuropejski system międzybankowych rozliczeń brutto w EUR w czasie rzeczywistym. TARGET2 jest systemem zdecentralizowanym, łączącym krajowe systemy płatnicze przede wszystkim krajów strefy EUR, ale możliwe jest także uczestnictwo w nim krajów unijnych spoza strefy euro, w oparciu o umowę ich banku centralnego z odpowiednim bankiem centralnym kraju należącego do Unii Gospodarczej i Walutowej. NBP podpisał taką umowę z bankami centralnymi Francji, Włoch i Niemiec. TARGET2 umożliwia szybkie i bezpieczne rozliczenia między bankami z różnych krajów, tym samym wzmacnia płynność europejskiego systemu finansowego. Pozwala bankom redukować koszty rozliczeń i stwarza możliwość scentralizowanego zarządzania płatnościami. Te korzyści przenoszą się także na ich klientów. W maju 2008 r. do systemu TARGET2 przystąpił NBP, uruchamiając polski komponent tego systemu o nazwie TARGET2-NBP. W połowie 2018 r. do systemu TARGET2-NBP należały 22 podmioty: NBP, 18 banków komercyjnych, KIR, KDPW S.A. i KDPW_CCP S.A.

W systemie TARGET2-NBP w pierwszej połowie 2018 r. zrealizowano 797 tys. zleceń (o 7,5% więcej niż w poprzednim półroczu) o łącznej wartości 987 mld EUR (wzrost o 24%). Dominowały zlecenia klientów, które stanowiły 80,2% wszystkich zleceń, a pozostałe 19,8% przypadało na zlecenia międzybankowe. Średnia dzienna liczba zleceń wynosiła 16,7 tys. sztuk, a średnia wartość jednego zlecenia 16,9 mln EUR¹⁸.

4. Instytucje infrastruktury bankowej zwiększające przejrzystość informacyjną na rynku bankowym

Niekwestionowanym dobrem na rynku usług bankowych jest przejrzystość informacyjna – klienci potrzebują wiarygodnych informacji o oferowanych przez banki produktach, co jest warunkiem zaufania do instytucji bankowych, banki zaś potrzebują wiarygodnych informacji o klientach, ubiegających się o kredyt bądź pożycz-

¹⁶ SORBNET2. Zasady funkcjonowania systemu, Departament Systemu Płatniczego NBP, 2019.

¹⁷ Ocena funkcjonowania polskiego systemu..., op. cit., s. 19–20.

¹⁸ Ibidem, s. 19–22.

kę, w celu zmniejszenia ryzyka kredytowego. Do instytucji zwiększających bazę informacyjną banków o klientach i ich kondycji finansowej na potrzeby zarządzania ryzykiem bankowym należą przede wszystkim agencje ratingowe i systemy wymiany informacji kredytowej, które obejmują Biuro Informacji Kredytowej i biura informacji gospodarczej (BIG).

4.1. Agencje ratingowe

Agencja ratingowa jest firmą doradztwa inwestycyjnego dokonującą jakościowej oceny papierów dłużnych i innych zobowiązań emitenta, z uwzględnieniem jego standingu finansowego. Ocena ta (rating) najczęściej jest przedstawiana za pomocą trójliterowego kodu, np. AAA czy Baa. W 2017 r. w Polsce działały trzy agencje ratingowe: Fitch Polska SA (należąca do globalnej grupy Fitch Ratings), EuroRating Sp. zo.o. oraz INC Rating Sp. z o.o., a także oddział globalnej agencji *Moody's Investors Service*. Przykładowo, oceny nadane przez agencję Fitch Polska SA, miało 47 podmiotów krajowych: Rzeczpospolita Polska, 3 województwa, 18 miast, 13 banków, 1 firma leasingowa i 11 przedsiębiorstw niefinansowych funduszy poręczeń kredytowych). Agencja EuroRating nadała rating 54 podmiotom (21 banków, 17 przedsiębiorstw i 16 funduszy poręczeń kredytowych). Większość przyznanych przedsiębiorstwom ocen stanowiły ratingi niezamówione, tzn. były to ratingi nadane z inicjatywy agencji na podstawie publicznie dostępnych informacji. Agencja ratingowa INC Rating Sp. z o.o. specjalizuje się natomiast w ocenie wiarygodności kredytowej małych i średnich firm, jednostek samorządu terytorialnego, publicznych zakładów opieki zdrowotnej oraz spółek komunalnych. Do końca 2017 r. nadała ratingi trzynastu jednostkom samorządu terytorialnego¹⁹.

W 2018 r. Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie (GPW), Polski Fundusz Rozwoju (PFR), Biuro Informacji Kredytowej i Instytut Analiz i Ratingu (IAiR) podpisały umowę inwestycyjną, zgodnie z którą GPW, PFR i BIK będą współdziałać na zasadach partnerskich w celu powołania, w oparciu o IAiR, silnej, lokalnej i rozpoznawalnej agencji ratingowej o nazwie Polska Agencja Ratingowa (rozpoczęła działalność operacyjną w II połowie 2018 r., po rejestracji w Europejskim Nadzorze Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA). Misją agencji jest wypełnienie istniejącej na rynku polskim luki w dostępie do krajowego ratingu, analiz i ocen ryzyka. Agencja ma oferować usługi szerokiemu kręgowi podmiotów (w szczególności z segmentu małych i średnich przedsiębiorstw) oraz przyczynić się do zwiększenia roli rynku długu w finansowaniu gospodarki. Zasilenie kapitałowe agencji ratingowej przez GPW, PFR oraz BIK pozwoli na pełne rozwinięcie działalności do czasu osiągnięcia przychodów umożliwiających samodzielne finansowanie działalności²⁰.

¹⁹ *Rozwój systemu finansowego w Polsce 2017*, s. 80–81.

²⁰ https://www.gpw.pl/aktualnosc?cmn_id=107268 [dostęp: 4.02.2019].

4.2. Biuro Informacji Kredytowej i biura informacji gospodarczej

4.2.1. Biuro Informacji Kredytowej SA

Największym zbiorem danych kredytowych dysponuje, utworzone w 1997 r. przez ZBP i banki, Biuro Informacji Kredytowej SA (BIK SA). Gromadzi ono i udostępnia dane o zobowiązaniach kredytowych i historii spłat przekazywane przez wszystkie banki komercyjne i spółdzielcze, SKOK-i i pozabankowe firmy pożyczkowe udzielające kredytów i pożyczek, uczestniczące w systemie wymiany informacji. BIK posiada w swojej bazie informacje o wielu milionach rachunków kredytowych należących do klientów indywidualnych. Są to zarówno informacje pozytywne, czyli te o kredytach spłacanych terminowo, które tworzą pozytywną historię kredytową, ułatwiając w przyszłości uzyskanie kredytu, jak i informacje negatywne – o kredytach niespłacanych lub spłacanych z opóźnieniami.

Na podstawie tych informacji BIK SA udostępnia zainteresowanym podmiotom raporty kredytowe. W 2017 r. przekazał ich 51,8 mln sztuk. W strukturze wyemitowanych raportów przeważały raporty służące wstępnej ocenie wiarygodności klienta w związku z oferowaniem mu kart kredytowych oraz innych, niż kredyty, produktów bankowych (64,4% wszystkich raportów udostępnianych przez BIK). Natomiast raporty kredytowe, które ściśle wiążą się z oceną zdolności kredytowej oraz wiarygodności klienta przy ubieganiu się o kredyt, stanowiły 27,9% ogółu raportów dotyczących klientów indywidualnych, a raportów monitorujących stan zobowiązań klienta wobec banku było 7,7%²¹. Pomagają one ograniczyć ryzyko finansowe prowadzonej działalności gospodarczej, potwierdzają wiarygodność finansową klientów i kontrahentów, a także wspierają procesy windykacyjne w przedsiębiorstwach. Ponadto BIK SA oferuje całą gamę różnych produktów i usług dla uczestników systemu oraz konsumentów i przedsiębiorców, jak np. raport o kontrahencie, alert BIK, raport z dłuż.info oraz inne²².

4.2.2. Biura informacji gospodarczej

Biuro Informacji Gospodarczej (BIG) to instytucja gromadząca, przechowująca i udostępniająca dane o nierzetelnych dłużnikach (negatywne informacje) i informacje na temat płatników terminowo regulujących swoje zobowiązania (pozytywne informacje). W Polsce funkcjonują cztery BIG-i współpracujące z bankami: BIG Info-Monitor, Krajowe Biuro Informacji Gospodarczej (KBIG), Krajowy Rejestr Długów BIG i ERIF Biuro Informacji Gospodarczej, które ze sobą konkurują. Wszystkie one działają na podstawie ustawy z 9 kwietnia 2010 r. o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych²³, a nadzór nad nimi sprawuje Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju²⁴. Informacje do BIG przekazują podmioty, które zawarły z biurem stosowną umowę. Umieszczenie w BIG-u negatywnych informacji o dłużniku jest dla niego niekorzystne, utrudnia bowiem uzyskanie kredytu. Natomiast

²¹ Ibidem, s. 79–80.

²² *Jak działamy*, <https://www.bik.pl/jak-dzialamy> [dostęp: 20.12.2018].

²³ Ustawa z 9 kwietnia 2010 r. o udostępnianiu danych gospodarczych i wymianie danych gospodarczych, Dz.U. 2010 nr 81 poz.530.

²⁴ Istnieje ponadto alternatywny rejestr dłużników – Bankowy Rejestr prowadzony przez ZBP.

pozytywne informacje w BIG o firmie lub konsumencie ułatwiają wynegocjowanie korzystnych umów, np. z bankiem, dostawcą internetu, telewizji kablowej, firmą pożyczkową czy telekomunikacyjną.

– BIG InfoMonitor

Jego zadaniem jest wspieranie bezpiecznego obrotu gospodarczego przez oferowanie informacji o rzetelności kontrahentów: konsumentów i przedsiębiorców. Przedmiotem działalności BIG InfoMonitor jest pośrednictwo w udostępnianiu informacji gospodarczych polegające na przyjmowaniu informacji gospodarczych od podmiotów (pozytywnych i negatywnych), które zawarły umowy w sprawie udostępniania informacji gospodarczych, ich przechowywanie i ujawnianie na wniosek klienta. Informacje do BIG InfoMonitor mogą przekazywać m.in. banki, operatorzy telekomunikacyjni, dostawcy mediów, spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe, i wynajmujący lokale. Przekazywane przez przedsiębiorców informacje o zwłoce w regulowaniu zobowiązań pieniężnych przez konsumentów musi spełniać następujące warunki:

- zobowiązanie powstało z tytułu umowy o kredyt,
- kwota zobowiązania wnosi co najmniej 200 PLN (co najmniej 500 PLN w przypadku przedsiębiorcy),
- świadczenie jest wymagalne od co najmniej 60 dni,
- upłynął co najmniej miesiąc od wysłania przez przedsiębiorcę listem poleconym wezwania do zapłaty z ostrzeżeniem o zamiarze przekazania danych do BIG InfoMonitor²⁵.

– Krajowe Biuro Informacji Gospodarczej SA

Działające od 2004 r. Krajowe Biuro Informacji Gospodarczej SA (KBIG) należy do najstarszych biur informacji gospodarczej w Polsce. Jego wyłącznym akcjonariuszem jest szwajcarska firma CRIF – wiodący dostawca informacji kredytowej w Europie. Funkcjonuje ono pod nadzorem Ministra Przedsiębiorczości i Technologii. KBIG dostarcza pozytywnych i negatywnych informacji na temat wiarygodności finansowej firm i osób, wspierając procesy decyzyjne w przedsiębiorstwie i zarządzanie ryzykiem. Udostępnia dwa rodzaje raportów:

- raport o sobie, który zawiera informacje gospodarcze na temat podmiotu, który wysłał zapytanie,
- raport z rejestru zapytań, zawierający zestawienie podmiotów sprawdzających w ciągu ostatniego roku informacje na temat pytającego, oraz raporty, które zostały im udostępnione.

Partnerzy KBIG mogą przekazywać pozytywne informacje na wniosek podmiotów, których te dane dotyczą, lub z własnej inicjatywy, za zgodą tych podmiotów. Pozytywna informacja może być przekazana przy spełnieniu poniższych warunków:

- zobowiązanie zostało uregulowane w terminie lub z opóźnieniem wynoszącym mniej niż 30 dni,

²⁵ J. Koleśnik, A. Palimąka, *Instytucje wspierające sektor bankowy*, w: *Współczesna bankowość*, red. M. Zalewska, Warszawa 2008, s. 94–96.

- od chwili spełnienia zobowiązania upłynęło nie więcej niż 12 miesięcy²⁶.

Dzięki pozytywnej informacji gospodarczej partnerzy KBIG mogą budować własną wiarygodność finansową, co korzystnie wpływa na ich relacje z klientami.

– Krajowy Rejestr Długów BIG SA

Krajowy Rejestr Długów BIG SA (KRD BIG SA) z siedzibą we Wrocławiu jest istniejącą od 2003 r. prywatną firmą, powiązaną kapitałowo z firmą windykacyjną Kaczmarek Inkasso. Obecnie działa ona na podstawie Ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych²⁷ oraz Regulaminu Zarządzania Danymi. KRD stanowi nie tylko platformę wymiany informacji na temat sytuacji finansowej konsumentów i wszelkiego rodzaju przedsiębiorstw, ale także zajmuje się odzyskiwaniem długów. Jako biuro informacji gospodarczej zajmuje się przyjmowaniem, przechowywaniem oraz udostępnianiem informacji i danych gospodarczych o zadłużeniu, jak i terminowym wywiązywaniu się ze zobowiązań przez firmy i konsumentów. Udostępniane przez Spółkę raporty pomagają zainteresowanym osobom prawidłowo oceniać standing kontrahentów. W ciągu 15 lat obecności na rynku KRD udostępniła klientom 180 mln raportów i umożliwiła wierzycielom odzyskanie 70 mld PLN zaległych wierzytelności²⁸.

Informacje o dłużnikach mogą przekazywać do KRD przedsiębiorcy, gminy i ich jednostki organizacyjne oraz osoby fizyczne posiadające wyrok sądu potwierdzający istnienie roszczenia. Dług, żeby wpisać do KRD, to roszczenie musi być przeterminowane co najmniej 60 dni, licząc od terminu płatności, i jego wartość w przypadku firm jest większa niż 500 PLN, a w przypadku osób fizycznych większa niż 200 PLN. W wyniku umieszczenia nieuczciwych kontrahentów w bazie KRD przestają oni być anonimowi, co często mobilizuje ich do zapłaty zaległości. Nieuregulowany dług jest widoczny przez 10 lat. Oznacza to dla dłużników problemy z uzyskaniem kredytu, wynajęciem mieszkania, zakupem towaru na raty, dostępem do telefonii komórkowej czy internetu.

– ERIF Biuro Informacji Gospodarczej SA (ERIF BIG)

ERIF, który do września 2016 r. funkcjonował jako Rejestr Dłużników, obecnie jest biurem informacji gospodarczej kapitałowo powiązany z największą polską firmą windykacyjną KRUK SA. Zajmuje się gromadzeniem, przechowywaniem i udostępnianiem informacji gospodarczych o osobach i firmach posiadających zadłużenie oraz o podmiotach rzetelnie regulujących swoje zobowiązania (te ostatnie stanowią prawie połowę spośród ponad 5 mln wszystkich informacji w bazie ERIF). Jego klientami są banki, pośrednicy kredytowi, SKOK-i, operatorzy telewizyjni i telekomunikacyjni, firmy ubezpieczeniowe, spółdzielnie mieszkaniowe, MOPS-y, firmy windykacyjne i inne podmioty. ERIF pozyskuje dane na takich samych zasadach, jak czynią to pozostałe biura informacji gospodarczej w Polsce, a następnie przekazuje informacje ze swojej bazy podmiotom potrzebującym je do budowania przejrzystej

²⁶ KBIG, <https://www.kbig.pl> [dostęp: 25.01.2019].

²⁷ Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych, Dz.U. z 2010, nr 81, poz. 530.

²⁸ Krajowy Rejestr Długów, <https://krd.pl> [dostęp: 25.01.2019].

historii płatniczej i oceny wiarygodności swoich partnerów biznesowych. Prawo do usunięcia z bazy informacji o określonym zadłużeniu ma jedynie wierzyciel, który jest zobowiązany to uczynić w ciągu 14 dni od momentu spłaty zobowiązania.

– **Bankowy Rejestr (BR)**

Bankowy Rejestr (BR) jest, utworzoną na podstawie art. 105 Prawa bankowego przez Związek Banków Polskich, bazą dłużników, alternatywną dla BIK-u i BIG-ów. Do Bankowego Rejestru dane mogą przekazywać tylko banki, firmy z nimi powiązane i SKOK-i. Na prowadzoną przezeń czarną listę trafić może każdy kredytobiorca, którego zaległości na kwotę co najmniej 200 PLN (w przypadku konsumentów) lub co najmniej 500 PLN (w przypadku przedsiębiorców) są przeterminowane o co najmniej 60 dni. Baza BR zawiera informacje o 2,5 milionach polskich kredytobiorców. W BR obowiązuje zasada, że wszelkie czynności związane z wpisywaniem, aktualizowaniem, poprawianiem oraz usuwaniem danych może wykonać tylko bank, który te dane zgłosił do Rejestru. Usunięcie danych z Rejestru następuje: w przypadku śmierci kredytobiorcy, po upływie 5 lat od zamknięcia kredytu oraz gdy zaległość została spłacona i zgłaszający bank podjął decyzję o usunięciu danych z Rejestru. Dane te są wykorzystywane do oceny ryzyka klienta ubiegającego się o nowy kredyt²⁹.

5. Placówki bankowe, bankomaty i punkty handlowo-usługowe akceptujące karty płatnicze

5.1. Placówki bankowe

Najbardziej widocznym elementem infrastruktury bankowej są placówki bankowe. Ich liczba w Polsce, podobnie jak w pozostałych krajach UE³⁰, systematycznie się zmniejsza, lecz u nas proces ten rozpoczął się później. Według danych KNF najwięcej placówek bankowych w Polsce było w 2012 r. – 15 412, a w 2017 r. było ich – 13 423, czyli o 13% mniej. Dzieje się tak dlatego, że ludzie ze względu na wygodę coraz więcej spraw bankowych załatwiają za pomocą bankowości internetowej lub mobilnej. Część placówek staje się więc zbędna i nie jest w stanie na siebie zarobić, podlega więc likwidacji. Do redukcji placówek bankowych przyczyniają się też fuzje i przejęcia w sektorze bankowym oraz ekspansja instytucji parabankowych i fintechów. Redukcja placówek bankowych korzystnie przekłada się na rentowność banków, ale oznacza utratę atrakcyjnych miejsc pracy oraz utrudnia dostęp do usług bankowych osobom niemobilnym i słabo zaznajomionym z nowoczesnymi technologiami cyfrowymi.

Bankowości internetowa i mobilna zapewne całkowicie nie wyeliminują placówek bankowych, ale z pewnością zmieni się ich rola i sposób funkcjonowania. Na stacjonarnych placówkach bankowych jeszcze przez wiele lat opierać się będzie bankowość korporacyjna i *private bankig*, które są silnie związane z doradztwem

²⁹ M. Kapła, *Bankowy Rejestr – mało znany, ale ważny rejestr kredytowy*, <http://scoringexpert.pl/2017/01/01/bankowy-rejestr-malo-znany-ale-wazny-rejestr-kredytowy> [dostęp: 21.12.2018].

³⁰ W latach 2008–2017 liczba banków w krajach UE zmniejszyła się o 2275 (31%), a liczba oddziałów bankowych o 55 tys. (30%). Zob.: *Banking in Europe. EBF Facts & Figures 2018*, EBF, Brussels 2018, s. 7–9.

finansowym. Część klientów detalicznych będzie nadal odwiedzać placówki, korzystając równolegle z wirtualnych kanałów dystrybucji produktów bankowych. Wśród nich będą także osoby młode, dobrze zaznajomione z nowoczesną technologią, ale z powodu obaw o bezpieczeństwo swoich pieniędzy niechętnie korzystające z bankowości wirtualnej.

5.2. Bankomaty

Liczba bankomatów w Polsce rosła do połowy 2016 r., po czym się ustabilizowała na poziomie 23,3 tys. sztuk. Większość bankomatów należy do banków i firmy Euronet. W pierwszym półroczu 2018 r. zrealizowano 331 mln wypłat gotówki o średniej wartości 488 PLN na łączną kwotę 161 mld PLN. Od 2016 r. systematycznie zmniejsza się liczba wypłat z bankomatów przy jednoczesnym wzroście łącznej kwoty wypłat i przeciętnej wartości jednorazowej wypłaty. Za pośrednictwem bankomatów klienci wpłacają też środki na swoje rachunki bankowe, ale wpłat jest znacznie mniej niż wypłat z bankomatów³¹.

5.3. Akceptanci kart płatniczych i terminale POS

Z danych uzyskanych od agentów rozliczeniowych wynika, że na koniec czerwca 2018 r. na rynku polskim łącznie funkcjonowało 329,5 tys. akceptantów kart płatniczych (wzrost o 19% w stosunku do drugiej połowy 2017 r.), którzy oferowali swoim klientom w 506 tys. punktów handlowo-usługowych możliwość realizacji płatności kartą płatniczą przy użyciu terminala POS bądź internetu. Łącznie na polskim rynku funkcjonowało 705 tys. terminali POS³².

5.4. Program Wsparcia Obrotu Bezgotówkowego

Na początku stycznia 2018 r. ruszył Program Wsparcia Obrotu Bezgotówkowego „Polska Bezgotówkowa”, który jest wspólną inicjatywą uczestników rynku usług płatniczych (wydawców kart, agentów rozliczeniowych oraz organizacji płatniczych Visa i Mastercard przy udziale Związku Banków Polskich i Ministerstwa Rozwoju). Celem programu jest „upowszechnienie płatności bezgotówkowych dla obywateli, obejmujące zrównanie ich dostępności z płatnościami gotówkowymi poprzez wsparcie rozwoju sieci akceptacji płatności bezgotówkowych w Polsce”³³. Mechanizm wsparcia rozwoju sieci akceptacji polega na zniesieniu kosztów dla przedsiębiorców w zakresie instalacji terminala płatniczego oraz kosztów jego użytkowania przez pierwsze 12 miesięcy od momentu zainstalowania³⁴. Program jest zarządzany przez Fundację Polska Bezgotówkowa, do której statutowych celów należą:

- upowszechnienie i promocja obrotu bezgotówkowego wśród obywateli w Polsce,
- działania w celu rozbudowy i poszerzania sieci akceptantów elektronicznych instrumentów płatniczych w punktach handlowo-usługowych, urzędach i instytucjach publicznych itp.,

³¹ *Ocena funkcjonowania polskiego systemu...*, op. cit., s. 73–79.

³² Ibidem, s. 79–85.

³³ https://polskabezgotowkowa.pl/sites/default/files/program_wsparcia_obrotu_bezgotowkowego_-_wyciag_dla_akceptanta_sektorowego.pdf [dostęp: 4.02.2019 r].

³⁴ <https://polskabezgotowkowa.pl/partnerzy-programu> [dostęp: 4.02.2019].

- podnoszenie świadomości i wiedzy obywateli na temat mechanizmów obrotu bezgotówkowego, jego bezpieczeństwa i zasad ekonomii poprzez działania informacyjno-edukacyjne,
- promocja innowacji technologicznych wspierających obrót bezgotówkowy.

Od września 2018 r. do Programu Polska Bezgotówkowa oprócz małych i średnich przedsiębiorców mogą dołączać również podmioty administracji publicznej (urzędy, instytucje zdrowia, oświaty, kultury, sztuki i sportu, a także fundacje i stowarzyszenia).

Wyniki Programu Polska Bezgotówkowa za 2018 r. uznać można za ogromny sukces – to ponad 100 000 terminali działających w 7300 miejscowościach, które w ciągu 2018 r. zrealizowały ponad 30 mln transakcji na łączną kwotę ponad 1,6 mld PLN. Program Polska Bezgotówkowa jest również bardzo dobrze oceniany przez przedsiębiorców. Spośród nich aż 95% deklaruje, że poleciłoby posiadanie terminalu innym przedsiębiorcom³⁵.

6. Cyberbezpieczeństwo w sektorze bankowym

Rozwój infrastruktury sektora bankowego (głównie teleinformatycznej) ułatwił i przyspieszył rozliczanie transakcji finansowych, a także przyczynił się do dynamicznego wzrostu liczby użytkowników bankowości internetowej i mobilnej. Według raportu NetB@nk na koniec trzeciego kwartału 2018 r. liczba rachunków klientów indywidualnych posiadających umowy umożliwiające dostęp do usług bankowości internetowej wyniosła ponad 37,26 mln, co oznacza, że przeciętne, roczne tempo wzrostu wyniosło w ciągu ostatnich 8 lat około 10% rocznie. Ponad 46% posiadaczy rachunków bankowych z dostępem przez internet (17,31 mln) przynajmniej raz w miesiącu loguje się do bankowości elektronicznej, a blisko 7,9 mln spośród 10,5 mln użytkowników bankowości mobilnej aktywnie korzysta z bankowej aplikacji mobilnej³⁶.

Z publikowanych raportów wiadomo, że wraz ze wzrostem skali wykorzystywania nowoczesnych technologii w bankowości (sieć internetowa, komputery, telefony, urządzenie mobilne) rosną zagrożenia i ryzyka związane z cyberbezpieczeństwem zawieranych transakcji³⁷. Z raportu rocznego z działalności CERT Polska wynika, że w 2017 r. zarejestrowano aż 65% więcej cyberincydentów niż w roku poprzedzającym³⁸. Również koszty związane z cyberprzestępstwami systematycznie wzrastają, chociaż ze względu na ryzyko potencjalnej utraty reputacji przez instytucje finansowe o ich skutkach finansowych pisze się niewiele, a publikowane kwoty są prawdopodobnie niższe od realnych strat wynikających z dokonanych przestępstw. Cyberprzestępstwa popełniane są nie tylko przez zorganizowane grupy, służby wywiadowcze, konkurencję, ale także przez konkurentów biznesowych i drobnych hakerów. Wziąwszy pod uwagę raporty dotyczące cyberprzestępczości

³⁵ <https://polskabezgotowkowa.pl/aktualnosci/kolejny-prog-przekroczony-100-tys-terminali-w-ramach-programu-polska-bezgotowkowa> [dostęp: 4.02.2019].

³⁶ ZBP: *Raport netB@nk: bankowość internetowa i mobilna płatności bezgotówkowe III kwartał 2018*, ZBP, 2018.

³⁷ *Raport ZBP – Cyberbezpieczny portfel*, ZBP, 2018.

³⁸ NASK/CERT Polska, *Raport roczny z działalności CERT Polska. Krajobraz bezpieczeństwa polskiego Internetu*, 2018.

należy podejrzewać, że w perspektywie najbliższych lat liczba cyberincydentów i straty wynikające z tego tytułu przestępczej działalności będzie rosła³⁹.

6.1. Instytucjonalno-prawna infrastruktura związana z cyberbezpieczeństwem

6.1.1. Rekomendacja D

Konieczność tworzenia zintegrowanej, instytucjonalnej i prawnej infrastruktury do walki z cyberprzestępczością w systemie bankowym jest oczywista. Wymogi regulacyjne i organizacyjne w zakresie zapewnienia cyberbezpieczeństwa w bankach w Polsce od wielu lat określa rekomendacja D Komisji Nadzoru Finansowego ze stycznia 2013 r. (w sprawie zarządzania obszarami technologii informacyjnej i bezpieczeństwa środowiska teleinformatycznego w bankach)⁴⁰. Zastąpiła ona Rekomendację D dotyczącą „zarządzania ryzykami towarzyszącymi systemom informatycznym i telekomunikacyjnym używanym przez banki” z 2002 r. Rekomendacja D ma na celu wskazanie bankom oczekiwań nadzorczych w kwestii ostrożnego i stabilnego zarządzania obszarami technologii informacyjnej i bezpieczeństwa środowiska teleinformatycznego, w szczególności ryzyka związanego z tymi obszarami. Opisy i komentarze zawarte w rekomendacji stanowią zbiór dobrych praktyk, które powinny być stosowane przez banki z zachowaniem zasady proporcjonalności. Oznacza to, że stosowanie tych praktyk powinno zależeć m.in. od tego, na ile przystają one do specyfiki i profilu ryzyka banku, jak również od stosunku kosztów ich wprowadzenia do wynikających z tego korzyści⁴¹.

6.1.2. Bankowe Centrum Bezpieczeństwa ZBP

Istotne znaczenie dla przyspieszenia rozwoju infrastruktury w obszarze zintegrowanej walki z cyberprzestępczością w sektorze bankowym miały rekomendacje w zakresie Cyberbezpieczeństwa Sektora Finansowego sformułowane w 2015 r. (w kolejnych latach aktualizowane) w ramach Europejskiego Kongresu Finansowego⁴². Rekomendacja ta opierała się na założeniu zapewnienia efektywnej, spójnej, jednolitej ochrony instytucji finansowych; uszczelnienia obecnych funkcjonujących procesów bezpieczeństwa w sektorze finansowym oraz wykorzystaniu doświadczeń z zakresu cyberbezpieczeństwa sektora finansowego w pozostałych obszarach gospodarki kraju.

W rezultacie jednego z rekomendowanych przez EKF działań (w postaci utworzenia jednostki międzybankowej koordynującej wymianę informacji o wektorach ataków na poszczególnych uczestników sektora)⁴³ stało się powołanie 29 listopada 2016 r. przez Radę ZBP Komitetu – Bankowego Centrum Cyberbezpieczeństwa ZBP

³⁹ A. Czarnowski, *Cybersecurity – moda, mit czy rzeczywistość?*, w: *Wyzwania informatyki bankowej 2016*, red. A. Kawiński, A. Sieradz, Sopot 2016, s. 165.

⁴⁰ *Rekomendacja D dotycząca zarządzania obszarami technologii informacyjnej i bezpieczeństwa środowiska teleinformatycznego w bankach*, KNF, 2013.

⁴¹ Ibidem, s. 3.

⁴² A. Marciniak, *Bankowy CERT – nowa broń w walce z cyberprzestępczością*, w: *Wyzwania informatyki bankowej...*, op. cit., s. 191.

⁴³ *Rekomendacja EKF – Cyberbezpieczeństwo Sektora Finansowego*, EKF, 2015.

(BCC ZBP). W ramach Komitetu opracowano procedury regulujące działanie BCC, wybrano platformę wymiany informacji o zdarzeniach z zakresu cyberbezpieczeństwa, wypracowano mechanizm dyżurów banków, w ramach których śledzona i analizowana jest sytuacja w sektorze bankowym. W razie konieczności BCC przekształca się w Sztab Kryzysowy posiadający możliwości zarządzania sytuacją kryzysową dotyczącą cyberbezpieczeństwa w sektorze bankowym. BCC ZBP prowadzi działalność operacyjną związaną z wykrywaniem, analizowaniem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem cyberprzestępstw popełnianych na szkodę banków oraz ich klientów od 1 kwietnia 2017 r. BCC na stałe współpracuje z przedstawicielami Policji oraz Krajowej Izby Rozliczeniowej. W ramach prac BCC nawiązywane są kontakty z operatorami telekomunikacyjnymi, giełdami bitcoin, operatorami szybkich płatności oraz innymi instytucjami, które w sposób pośredni wpływają na bezpieczeństwo sektora⁴⁴. Struktura utworzona przy ZBP wpisuje się w europejskie i krajowe trendy uporządkowanej walki z cyberprzestępczością na poziomie sektorów.

6.1.3. Krajowy System Cyberbezpieczeństwa

Kluczowe kierunki dla tworzenia odpowiedniej infrastruktury systemu cyberbezpieczeństwa w skali kraju wyznaczane są obecnie przez:

- Strategię Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2017–2022,
- Krajowe Ramy Polityki Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2017–2022⁴⁵.

Wspólnym celem tych dokumentów jest zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa sektora publicznego, sektora prywatnego oraz obywateli w zakresie świadczenia lub korzystania z usług kluczowych oraz usług cyfrowych.

Ramy prawne dla kształtowania infrastruktury krajowego systemu cyberbezpieczeństwa wyznacza obecnie ustawa, która weszła w życie 28 sierpnia 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa (Dz.U. z 2018 r. poz. 1560) oraz towarzyszące jej rozporządzenia wykonawcze. Wdrażają one do polskiego porządku prawnego tzw. dyrektywę NIS – Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych na terytorium UE (2016/1148).

Celem ustawy jest stworzenie Krajowego Systemu Cyberbezpieczeństwa (KSC) z jasnym przydziałem zadań i odpowiedzialności, który umożliwi sprawne działania na rzecz wykrywania, zapobiegania i minimalizowania skutków ataków naruszających cyberbezpieczeństwo RP.

⁴⁴ M. Zygierewicz, A. Tylińska, K. Pawlik, *Raport o sytuacji ekonomicznej banków – BANKI 2017*, Fundacja Warszawski Instytut Bankowości na zlecenie ZBP, 2018.

⁴⁵ To dokument, który wpisuje się w kontynuację działań podejmowanych w przeszłości przez administrację rządową, a ich celem jest podniesienie poziomu bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni RP, w tym w przyjętą przez rząd w 2013 r. Politykę Ochrony Cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej.

Tabela 2. Wybrane elementy Krajowego Systemu Cyberbezpieczeństwa

Operatorzy usług kluczowych (OUK)	Dostawcy usług cyfrowych (DUC)
Podmioty świadczące usługi o tzw. kluczowym znaczeniu dla utrzymania krytycznej działalności, wobec których organ właściwy wyda decyzję o uznaniu za operatora • usług kluczowych – społecznej lub gospodarczej: • energia • transport • transport wodny • bankowy, infrastruktura rynków finansowych • ochrona zdrowia • zaopatrzenie w wodę pitną i jej dystrybucja • infrastruktura cyfrowa • dostawcy usług cyfrowych.	Internetowe platformy handlowe. Przetwarzanie w chmurze. Wyszukiwarki internetowe.
Zespół Reagowania na Incydenty Bezpieczeństwa Komputerowego: (CSIRT – Computer Security Incident Response Team)	Organ właściwy (OW)
CSIRT GOV w strukturach Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego: • administracja rządowa • NBP • Bank Gospodarstwa Krajowego • operatorzy infrastruktury krytycznej. CSIRT MON w strukturach Resortu Obrony Narodowej (RON): • podmioty podległe MON • przedsiębiorstwa o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym. CSIRT NASK w strukturach Państwowego Instytutu Badawczego NASK. Pozostałe podmioty.	Instytucje publiczne, w kompetencjach których znajduje się nadzór nad danym istotnym sektorem dla gospodarki, np. dla firm zajmujących się transportem lotniczym organem właściwym jest Minister Infrastruktury.
Sektorowe zespoły cyberbezpieczeństwa	Pełnomocnik rządu ds. cyberbezpieczeństwa
Np. Bankowe Centrum Cyberbezpieczeństwa	Koordynuje działania i realizowanie polityki rządu w zakresie zapewnienia cyberbezpieczeństwa RP.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa (Dz.U. 2018, poz. 1560).

Zgodnie z ustawą w skład Krajowego systemu cyberbezpieczeństwa wchodzi kilkanaście kategorii podmiotów, w szczególności tzw. operatorzy usług kluczowych (OUK), dostawcy usług cyfrowych (DUC), Zespoły Reagowania na Incydenty Bezpieczeństwa Komputerowego (tzw. zespoły CSIRT poziomu krajowego), sektorowe zespoły cyberbezpieczeństwa, organy właściwe do spraw cyberbezpieczeństwa (OW), Pełnomocnik Rządu oraz Kolegium do Spraw Cyberbezpieczeństwa oraz Pojedynczy Punkt Kontaktowy do spraw cyberbezpieczeństwa (służący komunikacji w ramach współpracy w Unii Europejskiej w tej dziedzinie). W tabeli 2 przedstawiono wybrane elementy krajowego systemu cyberbezpieczeństwa.

Podmioty wchodzące w skład krajowego systemu cyberbezpieczeństwa tworzą system pozwalający na podejmowanie spójnych i skutecznych działań zarówno przeciwdziałających zagrożeniom, jak i zapewniających skuteczne reagowanie w przypadku wystąpienia incydentów.

7. Ocena roli państwa w rozwoju infrastruktury

Rola państwa w procesie budowy infrastruktury sektora bankowego ma charakter wielopłaszczyznowy. Obejmuje nie tylko scharakteryzowane powyżej organizacyjno-instytucjonalne elementy infrastruktury, ale także te, które związane są z tworzeniem regulacji i sprawowaniem nadzoru nad całym systemem.

Dzięki infrastrukturze organizacyjno-instytucjonalnej, stworzonej w ciągu ostatniej dekady, zwiększyła się przejrzystość informacyjna, a także szybkość, wiarygodność i bezpieczeństwo zawieranych transakcji płatniczych. Banki mają możliwość oferowania nowoczesnych usług finansowych szerokiemu kręgowi podmiotów. Stworzenie tej infrastruktury możliwe było m.in. dzięki organom i urzędom administracji publicznej, które niestety nie zawsze z własnej inicjatywy, a często na skutek presji rynku (standardów lub dyrektyw unijnych) podejmowały konieczne działania. W tym kontekście, na tle przedstawionych inicjatyw wspierających rozwój infrastruktury sektora bankowego, wyróżnia się Program Wspierania Obrotu Bezgotówkowego. Stanowić on może przykład udanej współpracy sektora finansowego (banków) z państwem, w której beneficjentami są wszystkie grupy interesariuszy (dostawcy i użytkownicy usług płatniczych, akceptanci, a także państwo – dzięki redukcji szarej strefy).

Pozytywna rola państwa w stymulowaniu rozwoju infrastruktury sektora bankowego powinna wyrażać się jednak przede wszystkim w tworzeniu takich regulacji prawnych, które zapewniają równowagę między bezpieczeństwem a sprawnym mechanizmem rynkowym. Równowaga taka sprzyja zwiększaniu efektywności banków, a także zwiększaniu korzyści dla konsumentów. Tymczasem nie wszystkie dotychczasowe inicjatywy regulatora taką równowagę zapewniały, czego przykładem mogą być ustawa o odwróconym kredycie hipotecznym oraz rozwiązania proponowane w zakresie pomocy frankowiczom. Instytucja podatku bankowego (uzależnionego od aktywów, a nie od wyniku), rosnące obciążenia na BFG i Fundusz Wsparcia Kredytobiorców, a zarazem podnoszenie wymaganych kapitałów mogą niestety prowadzić do przeregulowania rynku.

8. Podsumowanie

Nie ulega wątpliwości, że wyposażenie sektora bankowego w odpowiednią infrastrukturę jest niezbędne do tego, by można było świadczyć sprawnie i bezpiecznie nowoczesne usługi bankowe. Budowana od wielu lat infrastruktura wspomagająca funkcjonowanie sektora bankowego w Polsce zapewnia interesariuszom wysoki (europejski) standard w zakresie płatności, obrotu instrumentami finansowymi, rozliczenia i rozrachunku zawartych transakcji, a także dostępu do informacji pozwalających im na podejmowanie właściwych decyzji.

W kontekście rosnącego ryzyka wynikającego ze wzrostu skali transakcji zawieranych w cyberprzestrzeni, pozytywnie należy ocenić uzupełnienie tej infrastruktury w 2018 r. o krajowy system cyberbezpieczeństwa. Długookresowe niedobory infrastruktury w tym zakresie mogłyby mieć w perspektywie najbliższych lat negatywny wpływ rozwój sektora bankowego, który był dotychczas oceniany pozytywnie.

Bibliografia

- Czarnowski A., *Cybersecurity – moda, mit czy rzeczywistość?*, w: *Wyzwania informatyki bankowej 2016*, red. A. Kawiński, A. Sieradz, Sopot 2016.
- Jak działamy*, <https://www.bik.pl/jak-dzialamy> [dostęp: 20.12.2018].
- Kapla M., *Bankowy Rejestr – mało znany, ale ważny rejestr kredytowy*, <http://scoringexpert.pl/2017/01/01/bankowy-rejestr-malo-znany-ale-wazny-rejestr-kredytowy> [dostęp: 21.12.2018].
- KBIG*, <https://www.kbig.pl> [dostęp: 25.01.2019].
- Koleśnik J., Palimąka A., *Instytucje wspierające sektor bankowy*, w: *Współczesna bankowość*, red. M. Zalewska, Warszawa 2008.
- Krajowy Rejestr Długów*, <https://krd.pl> [dostęp: 25.01.2019].
- Marciniak A., *Bankowy CERT – nowa broń w walce z cyberprzestępczością*, w: *Wyzwania informatyki bankowej 2018*, red. A. Kawiński, A. Sieradz, Sopot 2016.
- NASK/CERT Polska, *Raport roczny z działalności CERT Polska. Krajobraz bezpieczeństwa polskiego internetu*, Warszawa 2018.
- Obrót bezgotówkowy w Polsce*, red. H. Żukowska, M. Żukowski, Lublin 2013.
- Ocena funkcjonowania polskiego systemu płatniczego w I półroczu 2018 r.*, Departament Systemu Płatniczego NBP, Warszawa 2018.
- Przelewy nawet w kilka sekund*, <https://bluemedi.pl/aktualnosci/przelewy-nawet-w-kilka-sekund-blue-media-uruchamia-nowy-system-przelewow-natychmiastowych> [dostęp: 21.12.2018].
- Raport ZBP – Cyberbezpieczny portfel*, ZBP, Warszawa 2018.
- Rekomendacja D dotycząca zarządzania obszarami technologii informacyjnej i bezpieczeństwa środowiska teleinformatycznego w bankach*, KNF, Warszawa 2013.
- Rekomendacja EKF – Cyberbezpieczeństwo Sektora Finansowego*, EKF, Warszawa 2015.
- Rozwój systemu finansowego w Polsce 2017*, NBP, Warszawa 2018.
- SORBNET2. Zasady funkcjonowania systemu*, Departament Systemu Płatniczego NBP, Warszawa 2019.
- SWIFT bez tajemnic. Jak przelać pieniądze za granicę?*, <https://www.kir.pl/o-nas/aktualnosci/swift-bez-tajemnic-jak-przelac-pieniadze-za-granice,60.html> [dostęp: 20.12.2018].
- System płatności online Paybynet*, <https://www.paybynet.pl/o-nas/faq/> [dostęp: 21.12.2018].
- Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych, Dz.U. z 2010, nr 81, poz. 530.
- Ustawa z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej, Dz.U. 2016, poz. 1579.
- Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa, Dz.U. z 2018, poz. 1560.
- ZBP: Raport netB@nk: bankowość internetowa i mobilna płatności bezgotówkowe III kwartał 2018*, ZBP, Warszawa 2018.
- Zygierewicz M., Tylińska A., Pawlik K., *Raport o sytuacji ekonomicznej banków – BANKI 2017*, Fundacja Warszawski Instytut Bankowości na zlecenie ZBP, Warszawa 2018.

Włodzimierz Szpringer

Polityka władz polskich wobec innowacji technologicznych w świetle rozwoju sektora bankowego

1. Wprowadzenie

Celem opracowania jest wyjaśnienie, jaką rolę spełnia (powinna spełniać) polityka państwa wobec sektora bankowego, zwłaszcza w aspekcie rozwoju technologii finansowej oraz regulacji i konkurencji z firmami technologicznymi, które korzystają z nowoczesnej technologii do świadczenia usług finansowych (fintech–bigtech). Wstępnie można zarysować hipotezę, że politykę tę w Polsce można oceniać ambiwalentnie.

Z jednej strony są to rozwiązania, które zmierzają do ułatwienia innowacji technologicznych i przekształcania ich w nowe usługi, których chcą sobie klienci (np. piaskownica regulacyjna KNF, departament innowacji finansowych NBP, projekty KIR i KDPW oparte na DLT blockchain), a także do implementacji koncepcji otwartej bankowości (PSD 2), cyberbezpieczeństwa sieci informatycznych (NIS, eIDAS), również w bankowości (rekomendacja D). Można zarazem wspomnieć o chmurze narodowej i Narodowym Centrum Bezpieczeństwa z kluczową rolą sektora bankowego. Ponadto programy rządowe związane z infrastrukturą Internetu, cyfryzacją, 5G czy sztuczną inteligencją oznaczają dobrą perspektywę rozwoju cyfrowych usług finansowych, w których coraz częściej pośredniczą banki (np. Profil Zaufany jako substytut kwalifikowanego e-podpisu). Banki są w tej mierze cennym partnerem dla państwa, gdyż od lat przodują w rozwiązaniach dotyczących np. ochrony prywatności czy weryfikacji tożsamości klienta¹.

¹ Zob.: *Program zintegrowanej informatyzacji państwa*, Ministerstwo Cyfryzacji, <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/program-zintegrowanej-informatyzacji-panstwa> [dostęp: 28.11.2018]; *Strategia 5G dla Polski*, Ministerstwo Cyfryzacji, <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/strategia-5g-dla-polski> [dostęp: 28.11.2018]; *Sztuczna inteligencja – Polska 2118*, <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/sztuczna-inteligencja-polska-2118> [dostęp: 30.11.2018].

Z drugiej strony bankowość w Polsce cierpi na „tsunami regulacyjne” i kumulację znacznych obciążeń finansowych (np. podatek bankowy, fundusz wsparcia kredytobiorców, wypłaty z BFG na rzecz klientów niewypłacalnych SKOK-ów)². Kumulacja obciążeń fiskalnych banków w danym czasie wpływa na redukcję dochodów banków tych instytucji. Polska przez wiele lat była światowym liderem w cyfryzacji relacji banków z klientami, jednak malejąca dochodowość banków ogranicza nakłady inwestycyjne na innowacje w tym sektorze. Banki muszą obecnie konkurować z fintechami, ale też silnymi kapitałowo bigtechami, platformami cyfrowymi, dla których usługi finansowe to jedna z wielu dziedzin, którymi się zajmują. Osłabieniu presji na innowacje może sprzyjać poszerzanie własności państwowej w sektorze bankowym³.

2. Innowacje finansowe a polityka publiczna – problemy koncepcyjne

Obecnie w polu widzenia zainteresowanych znalazło się zagadnienie roli państwa po kryzysie. Nowy pragmatyzm to „ekonomia umiaru” wymagająca rozsądnego interwencjonizmu. Pojawiają się nowe wyzwania, państwo korzysta z różnych narzędzi i nie może się w tej kwestii ograniczać do takiej czy innej „jedynie słusznej” teorii⁴. Okazuje się również, że w kreowaniu innowacji bardzo ważna jest rola państwa. W przypadku wielu przełomowych rozwiązań miała ona pierwszorzędne znaczenie. Z inspiracji lub przy wsparciu państwa powstało wiele najważniejszych dla ludzkości innowacji (np. w sektorze militarnym lub kosmicznym). To nie wolny rynek dał nam internet, komputery, lądowanie na księżycu, telefonię komórkową, biotechnologię, GPS czy rewolucję nanotechnologiczną. Za najbardziej przełomowymi technologiami ostatnich dziesięcioleci stoi sektor publiczny. Dziś to również państwo, a nie tylko prywatny kapitalista, jest – w pewnej mierze – schumpeterowskim przedsiębiorcą-innowatorem, generującym impulsy rozwojowe w gospodarce. Redukowanie funkcji państwa do roli nocnego stróża to gotowy przepis na stagnację gospodarczą i zaprzepaszczenie szans rozwojowych⁵. Podkreślenia wymaga przede wszystkim znaczenie współpracy między sektorem prywatnym i publicznym, zwłaszcza na rynkach nowych technologii, a nie przypisywanie wprost państwu roli przedsiębiorcy⁶.

² Zob.: K.J. Móraski, *Regulacyjne tsunami nośnikiem postępu technicznego?*, <https://alebank.pl/regulacyjne-tsunami-nosnikiem-postepu-technicznego> [dostęp: 25.09.2018]; K.J. Móraski, *Tsunami regulacyjne czy konieczna reakcja nadzoru?*, <https://alebank.pl/tsunami-regulacyjne-czy-konieczna-reakcja-nadzoru> [dostęp: 25.09.2018]; J. Ramotowski, *Deregulować banki trzeba, ale bardzo ostrożnie*, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/bankowosc/deregulowac-banki-trzeba-ale-bardzo-ostroznie> [dostęp: 24.09.2018]; KNF: *Powoli nadchodzi koniec „regulacyjnego tsunami” dla sektora bankowego*, <https://forsal.pl/artykuly/1111033,knf-powoli-nadchodzi-koniec-regulacyjnego-tsunami-dla-sektora-bankowego.html> [dostęp: 24.09.2018]; *Makroekonomiczne skutki nadmiernych obciążeń banków w Polsce*, <https://zbp.pl/wydarzenia/archiwum/komentarze/2015/wrzesien/makroekonomiczne-skutki-nadmiernych-obciazen-bankow-w-polsce> [dostęp: 30.09.2018].

³ Zob.: M. Stańczuk, *Państwo to najgorszy właściciel banków*, <https://www.rp.pl/Opinie/307029926-Panstwo-to-najgorszy-wlasciciel-bankow.html> [dostęp: 30.09.2018].

⁴ Zob.: G. Kołodko, *Ucieczka do przodu* oraz A. Sławiński, *Japonia jest jak kanarek w kopalni*, „Rzeczpospolita”, 4.05.2017.

⁵ Zob.: M. Mazzucato, *Przedsiębiorcze państwo*, Wydawnictwo Ekonomiczne Heterodox, Poznań 2016.

⁶ Zob. wywiad z J. Rifkinem *Reguły rynkowej gry się zmieniły*, a także: R. Kuź, *Powrót państwa*, „Rzeczpospolita”, 4-5.03.2017, dodatek „Plus Minus”; A. Osiecki, *Nowe technologie to szansa na szybszy rozwój gospodarki*, „Rzeczpospolita”, 7.02.2017 oraz M. Mellor, *Sieci 5G zbudują też Polacy*, „Rzeczpospolita”, 14.02.2017.

Ocena technologii (*technology assessment*) dokonywana jest zarówno przez rynek, jak i przez organy państwa. Polega ona na badaniu konsekwencji rozwoju konkretnych technologii, co ma pomóc w podjęciu decyzji politycznych. Jest to więc w przypadku władzy publicznej narzędzie dostarczania wiedzy i wspierania procesów decyzyjnych. Badania określane mianem oceny technologii wykonują instytucje parlamentarne i rządowe lub niezależne ośrodki badawcze, jak np. Europejska Sieć Parlamentarnej Oceny Technologii (*European Parliamentary Technology Assessment*). Analizie podlegają szanse i zagrożenia związane z nowymi technologiami, co ma pozwolić odpowiednio wcześniej rozpoznać ryzyko lub potencjalne konflikty społeczne na tle rozwoju technologii oraz ułatwiać społeczne procesy uczenia się w zakresie korzystania z nowych rozwiązań⁷.

Według OECD rozróżniamy przepisy gospodarcze, społeczne i instytucjonalne. Jeśli przeanalizujemy implikacje dotyczące regulacji gospodarczych, to widać, że starają się one utrzymać wysoki poziom presji konkurencyjnej; zmusza to firmy do realizacji innowacji, żeby odnieść sukces w konkurowaniu i skutecznie wprowadzać nowe produkty i usługi na rynek – by uciec od ostrej presji konkurencyjnej⁸. Regulacje społeczne dotyczące głównie kształtowania efektów zewnętrznych mają silny wpływ na kierunek działań innowacyjnych na rzecz ochrony środowiska, zdrowia i bezpieczeństwa obywateli, ale w szczególności konsumentów i pracowników. Regulacje te tworzą wymuszenia, do których firmy czy banki muszą się dostosować. Odpowiada to zatem koncepcji sterowania jako wytrącania systemu ze stanu równowagi. Bardzo niewiele badań dotyczących wybranych regulacji instytucjonalnych dostarcza dowodów na silniejsze zachęty do działań innowacyjnych. Są to bowiem regulacje kreujące warunki ramowe, np. zapewniające lepszy dostęp do infrastruktury, edukacji czy szerokopasmowego internetu.

Można wskazać na bardziej lub mniej restrykcyjne przepisy w sprawie dostępu do rynków regulowanych czy do upadłości, a także normy ochrony własności intelektualnej w kontekście prawa konkurencji. Zbyt np. ostre normy dotyczące dostępu do rynku dla fintechów mogą opóźniać innowacje korzystne dla konsumentów z jednej strony, a z drugiej – hamować nadążanie banków za najnowszymi trendami rynkowymi. Ten sam efekt może wywołać nazbyt zdecydowana ochrona własności intelektualnej, np. software, bazy danych, blockchain. Regulacje mogą ponadto spowodować różne skutki w okresie krótkim i długim. Standaryzacja jest np. korzystna dla konsumentów, ale w długim okresie może blokować innowacje, które dla dobrobytu byłyby jeszcze lepsze.

Należy wyróżnić dwa główne źródła innowacji finansowych: regulacje oraz technologie. Regulacja i *compliance* niosą za sobą nierzadko znaczące koszty, podczas gdy innowacje finansowe mają na celu obejście regulacji. Można je oceniać

⁷ Zob.: *Technology Assessment. Problematyka oceny technologii*, red. M. Gwiazdowicz, P. Stankiewicz, „Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2015, nr 3. Zob. też: K. Klineciewicz, *Dyfuzyja innowacji. Jak odnieść sukces w komercjalizacji nowych produktów i usług*, WN Wydziału Zarządzania UW, Warszawa 2011.

⁸ Zob.: K. Blind, *The Impact of Regulation on Innovation. Compendium of Evidence on the Effectiveness of Innovation Policy Intervention*, Manchester Institute of Innovation Research, 2012, http://www.innovation-policy.org.uk/share/02_The%20Impact%20of%20Regulation%20on%20Innovation.pdf [dostęp: 30.09.2018].

pozytywnie, ponieważ poprawiają płynność i efektywność instytucji finansowych, a także podmiotów spoza sektora finansowego. Technologia pozwala nie tylko obniżyć koszty i podnieść wydajność, ale także zmieniać modele biznesowe i świadczyć nowe rodzaje usług stanowiących wartość dodaną z perspektywy klienta. W tej dziedzinie sektor bankowy znacznie wyprzedza inne branże zajmujące się realizacją usług finansowych. Duże opóźnienia związane z adaptacją modeli biznesowych do ery cyfryzacji można dostrzec w sektorze ubezpieczeń⁹. Innowacje stanowią duże wyzwanie dla regulacji, a także nadzoru nad rynkiem finansowym, w ujęciu zarówno mikro-, jak i makroostrożnościowym¹⁰. Technologia jest kluczowa także z perspektywy jednolitego mechanizmu nadzorczego (SSM) oraz jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (SRM), gdzie krzyżują się kompetencje nadzorców krajowych, EBC, EBA, ESMA, ESRB, a także Rady i Komisji Europejskiej¹¹.

Koncepcja sieci może okazać się przydatna w analizie międzynarodowego systemu prawnego, w zakresie harmonizacji pionowej (między prawem krajowym a unijnym) i poziomej (między coraz bardziej krzyżującym się prawem publicznym a prywatnym). Zbieżność zasad, norm i wykładni ułatwiłoby np. wydawanie orzeczeń dotyczących podziału ryzyka w koncernach transnarodowych, uwikłanych w przekraczające granice poszczególnych krajów łańcuchy wartości, dostaw i inwestycji. Wymaga to refleksji zwłaszcza w odniesieniu do zasady subsydiarności, proporcjonalności oraz równości obciążeń publicznych¹². Należy pamiętać, że istnieją nadal duże różnice w otoczeniu instytucjonalnym: jedne kraje mają zintegrowany nadzór nad rynkiem finansowym, inne stawiają na *sui generis* konkurencję między różnymi organami nadzorczymi, a ponadto pojawił się supernadzór ze strony EBC – w ramach jednolitego mechanizmu nadzorczego (*Single Supervisory Mechanism* – SSM) oraz jednolitego mechanizmu sanacyjnego (*Single Resolution Mechanism* – SRM), co rodzi nowe, trudne pytania o środki ochrony prawnej¹³.

⁹ Zob.: *Digitalizacja ubezpieczeń – potrzeba zmian prawnych i regulacyjnych*, http://www.efcongress.com/sites/default/files/digitalizacja_ubezpiecze_potrzeba_zmian_prawnych_i_regulacyjnych.pdf [dostęp: 30.09.2018].

¹⁰ Zob.: L.D. Wall, *Two Drivers of Financial Innovation*, Atlanta 2014, <https://frbatlanta.org/cenfi/publications/notesfromthevault/1402> [dostęp: 30.09.2018]; C.G. Baicu, *The Impact Of Financial Innovation On Banking Regulation. Evidence From The Global Financial Crisis*, <https://ideas.repec.org/a/ris/sphecs/0151.html> [dostęp: 30.09.2018].

¹¹ M. Fedorowicz, *Regulacja nadzoru nad rynkiem finansowym w UE – integracja czy dezintegracja prawnych instrumentów antykrzysowych*, „Ekonomia i Prawo” 2011, t. 7; M. Fedorowicz, *W sprawie przyszłej organizacji nadzoru makroostrożnościowego w Polsce*, „Bezpieczny Bank” 2014, nr 4; O. Szczepańska, *Nadzór makroostrożnościowy*, „Miesięcznik Finansowy Bank” 2012, nr 10; A. Jurkowska-Zajdler, *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008; W. Szpringer, *Prawo i ekonomia stabilności finansowej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2015; P. Stanisławiszyn, *Nadzór makroostrożnościowy w Unii Europejskiej. Jak bardzo potrzebny? Jak bardzo skuteczny?*, w: *Nowe koncepcje nadzoru i regulacji rynku finansowego*, red. W. Rogowski, Oficyna Wydawnicza Instytutu Allerhanda, Warszawa–Kraków 2014.

¹² Zob.: H. Muir Watt, *Governing Networks: A Global Challenge for Private International Law*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law” 2015, nr 3; S. Lierman, *Laws as Complex Adaptive System. The Importance of Convergence in a Multi-Layered Legal Order*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law” 2015, nr 4.

¹³ Zob.: L.J. White, *Consolidation or Competition for Financial Regulators*, <https://www.globalpolicy.org/empire/47141.html> [dostęp: 30.09.2018]; A. Witte, *Standing and Judicial Review in the New EU Financial Markets Architecture*, „Journal of Financial Regulation” 2015, vol. 1, <http://jfr.oxfordjournals.org/content/1/2/226> [dostęp: 30.09.2018].

Także zasada traktowania krajowego ma liczne warianty dostosowane do globalizacji. Na przykład amerykańska Securities and Exchange Commission (SEC) eksperymentuje jeszcze od czasów sprzed kryzysu z zasadami ułatwiającymi zagranicznym przedsiębiorstwom wejście na rynek kapitałowy USA. Najpierw było to tzw. zmodyfikowane podejście krajowe, które polegało na zwolnieniu obcych firm z niektórych wymogów zbędnych lub sprzecznych z regulacjami przyjętymi w kraju pochodzenia. Zwolnienia te były dostępne niezależnie od oceny jakości nadzoru krajowego. W przeważającej mierze obowiązywały one jednak tylko w przypadku dużych transakcji z inwestorami instytucjonalnymi mającymi siedzibę w USA¹⁴.

3. Polityka regulacyjna w Polsce wspierająca technologie finansowe

Urząd Komisji Nadzoru Finansowego (UKNF) – w ramach realizacji zadania Komisji Nadzoru Finansowego polegającego na podejmowaniu działań mających na celu wspieranie rozwoju innowacyjności rynku finansowego – wprowadza program rozwojowy dla rynku finansowego pod nazwą „Piaskownica regulacyjna KNF”. Piaskownica będzie działała w modelu zdecentralizowanym, w ramach którego informatyczne środowiska testowe są udostępnione przez akceleratory startupów, instytucje finansowe, fundacje lub inne podmioty posiadające odpowiednie kwalifikacje, zwane Operatorami Piaskownicy¹⁵.

Piaskownica adresowana jest do podmiotów planujących rozpoczęcie działalności na rynku finansowym (startupy), które posiadają nieprzetestowany, innowacyjny produkt lub usługę finansową opartą na nowoczesnych technologiach informacyjnych, oraz do podmiotów oferujących już pewne rozwiązania na rynku finansowym (podmioty nadzorowane – instytucje finansowe), które chcą prowadzić dalsze testy w celu wypracowania nowych usług lub modeli biznesowych. Środowiska testowe Operatorów mogą być wirtualne – w postaci systemu komputerowego symulującego zachowania rynkowe, jak i w pełni rzeczywiste – z udziałem realnych klientów (jednak bez możliwości zaangażowania środków finansowych klientów). Zarówno środowiska testowe, jak i podmioty testujące swoje rozwiązania będą monitorowane i wspierane merytorycznie przez UKNF. Warunkiem udziału w Piaskownicy Regulacyjnej UKNF jest posiadanie przez podmiot innowacyjny siedziby na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Banki włączają się w usługi e-administracji. Dzięki bankom klienci mogą załatwiać dziesiątki spraw urzędowych bez konieczności wychodzenia z domu. Jedną

¹⁴ Wraz z nastaniem kryzysu w 2007 r. SEC zaczęła jednak sprawdzać, czy warunki regulacyjne w kraju pochodzenia i w USA są pod względem głównych założeń porównywalne. We współpracy z innymi organami nadzorczymi (m.in. *Commodity Futures Trading Commission* – CFTC) opracowała całą gamę narzędzi analitycznych, by w miarę możliwości ograniczyć – z natury rzeczy kłopotliwe – eksterytorialne stosowanie Dodd-Frank Act (*substituted compliance*). Zob.: H.E. Jackson, *Substituted Compliance: The Emergence, Challenges, and Evolution of a New Regulatory Paradigm*, „Journal of Financial Regulation” 2015, vol. 1, <http://jfr.oxfordjournals.org/content/1/2/169> [dostęp: 30.09.2018]; A. Artamonov, *Cross-Border Application of OTC Derivatives Rules: Revisiting the Substituted Compliance Approach*, „Journal of Financial Regulation” 2015, vol. 1, <http://jfr.oxfordjournals.org/content/1/2/206> [dostęp: 30.09.2018].

¹⁵ Zob.: *Piaskownica regulacyjna KNF*, https://www.knf.gov.pl/dla_rynku/fin_tech/Piaskownica_regulacyjna_KNF [29.09.2018]; R. Tomaszewski, *KNF uruchamia piaskownicę regulacyjną*, <https://fintek.pl/rusza-regulacyjna-piaskownica-od-knf> [dostęp: 30.10.2018].

z nich jest możliwość składania wniosków o świadczenie z programu Rodzina 500 plus. Złożenie internetowego wniosku za pośrednictwem banku nie wymaga kwalifikowanego podpisu elektronicznego. Umożliwia to Profil Zaufany – bezpłatne narzędzie, które służy do potwierdzenia tożsamości oraz logowania się w elektronicznych serwisach administracji publicznej¹⁶. Za pośrednictwem tego profilu można załatwić wiele spraw urzędowych, np. wystąpić o Europejską Kartę Ubezpieczenia Zdrowotnego (EKUZ), uzyskać duplikat prawa jazdy, zarejestrować samochód lub rozliczyć się z Urzędem Skarbowym, czy uzyskać odpisy różnych dokumentów z Urzędu Stanu Cywilnego. Inną e-usługą jest możliwość skontrolowania liczby punktów karnych za wykroczenia drogowe. Profil Zaufany jest również bardzo przydatny dla przedsiębiorców. Z jego pomocą można założyć działalność gospodarczą, a firma załatwiać elektronicznie sprawy w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, bez konieczności wysyłania wszystkich dokumentów w formie papierowej.

PKO BP i Polski Fundusz Rozwoju podpisały porozumienie w sprawie powołania spółki technologicznej, która będzie operatorem krajowej chmury obliczeniowej. PKO BP i PFR obejmą w niej po 50 proc. udziałów, ale w przyszłości może ona trafić na giełdę – poinformowali prezesi obu instytucji. Początkowo partnerzy zainwestują po 50 mln PLN. Chmura Krajowa będzie dostarczała cyfrowe usługi przechowywania i przetwarzania danych dla polskich przedsiębiorców oraz administracji publicznej. Te usługi, obecnie dostępne ze strony wielkich korporacji, mogą być czynnikiem rozwoju polskiej gospodarki. Uruchomienie oferty powinno obniżyć koszty dla polskich przedsiębiorców, zwiększyć bezpieczeństwo, a także konkurencyjność, gdyż chmura obliczeniowa jest dla nich szansą na przyspieszenie transformacji cyfrowej¹⁷.

Cyberbezpieczeństwo nie jest tylko problemem technologii czy regulacji, chociaż pojawiają się nowe wyzwania (cloud computing, blockchain). W pewnej mierze można mówić o substytucyjności oraz komplementarności środków technicznych i norm prawnych. Narzędzia oparte na technologii są niewątpliwie bardziej skuteczne, wymuszają automatycznie oczekiwane zachowania i nie dopuszczają naru-

¹⁶ Zob.: R.R. Lidke, *Dostęp do e-gospodarki, tak jak do e-administracji zapewni sektor bankowy*, <https://alebank.pl/dostep-do-e-gospodarki-tak-jak-do-e-administracji-zapewni-sektor-bankowy> [dostęp: 28.11.2018]; T. Zółciak, *Sektor bankowy ratuje kulejącą e-administrację*, <https://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/935665,sektor-bankowy-ratuje-e-administracje.html> [28.11.2018]; S. Czubkowska, *Banki wchodzą w e-administrację: PKO BP uruchomi możliwość potwierdzenia Profilu Zaufanego*, <https://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/971045,banki-e-administracja.html> [dostęp: 30.09.2018]; M. Krześniak-Sajewicz, *Uchylone drzwi do e-administracji*, <https://www.rp.pl/Banki/309159878-Uchylone-drzwi-do-e-administracji.html> [dostęp: 28.11.2018]; *PKO Bank Polski rozwija dostęp do usług e-administracji. Jego klienci mogą załatwiać dziesiątki spraw urzędowych bez konieczności wychodzenia z domu*, <https://biznes.newseria.pl/news/pko-bank-polski-rozwija,p2050239601> [dostęp: 30.09.2018]; *Profil zaufany, podpis elektroniczny: Banki pomogą w upowszechnieniu e-administracji?*, <https://www.portalsamorzadowy.pl/spoleczenstwo-informacyjne/profil-zaufany-podpis-elektroniczny-banki-pomoga-w-upowszechnieniu-e-administracji,81274.html> [dostęp: 29.09.2018]; *PKO BP liderem w segmencie dostępu do e-administracji*, <https://www.telepolis.pl/wiadomosci/prawo-finanse-statystyki/pko-bp-liderem-w-segmencie-dostepu-do-e-administracji> [dostęp: 30.09.2018].

¹⁷ Zob.: *PKO BP z PFR powołują spółkę technologiczną, operatora chmury obliczeniowej*, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/PKO-BP-z-PFR-powoluja-spolke-technologiczna-operatora-chmury-obliczeniowej-7623248.html> [dostęp: 25.09.2018]; A. Tarkowski, *Polska Chmura Krajowa – o co chodzi w tym projekcie*, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/ludzieistyle/1770726,1,polska-chmura-krajowa--o-co-chodzi-w-tym-projekcie.read> [dostęp: 17.11.2018].

szeń czy odchyień. Cyberbezpieczeństwo jest złożonym zadaniem państwa, biznesu i obywateli. Dlatego potrzebne jest podejście oparte na współpracy. Cyberbezpieczeństwo przekracza bowiem granice organizacyjne i kompetencyjne¹⁸. Problem leży także w tym, że firmy nie zawsze są chętne do współpracy w celu opracowania wspólnych standardów. Obawiając się utraty reputacji, niechętnie zgłaszają incydenty (np. banki), a także skalę ryzyka w kwestii cyberbezpieczeństwa wobec inwestorów¹⁹.

Postęp w rozwoju technologii informatycznych z jednej strony jest kluczowym czynnikiem rozwoju usług bankowych, z drugiej – generuje ryzyka związane ze wzrostem cyberzagrożeń oraz nowych scenariuszy ataków. Zapewnienie skutecznej, kompleksowej i spójnej ochrony instytucji finansowych powinno polegać zarówno na współpracy sektorowej, jak i pozasektorowej stanowiącej istotny element bezpieczeństwa państwa, zwłaszcza dla nowych modeli procesów biznesowych opartych na otwartej bankowości. Kluczową jest więc teza, że cyberbezpieczeństwo to obszar wspólnego budowania ochrony sektorowej, a nie tworzenie przewagi konkurencyjnej²⁰.

Tempo rozwoju sektora bankowego jest wspierane lub ograniczane przez regulacje. Pełne zastosowanie nowych możliwości, jakie daje tzw. drugi skok technologiczny (w tym wprowadzenie m.in. cloud computing, blockchain), wymaga adekwatnych regulacji. Mimo licznych konsultacji nowych przepisów, aktywnych działań KNF w zakresie tzw. *sandbox* – Innovation Hub przepisy często wprowadzają nowe ryzyka, które mogą niekiedy stanowić poważne systemowe zagrożenia. Rekomendacje działań minimalizujących bariery do wdrożenia nowych technologii koncentrują się głównie na obszarze regulacji. W związku z tym rekomendowane są określone działania²¹.

Należy przedstawić ustawę z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa (Dz.U. z 2018 r., poz. 1560), która weszła w życie 28 sierpnia 2018 r. Ustawa ta wdraża do polskiego porządku prawnego dyrektywę NIS (Directive on Security of Network and Internet Systems)²². Jest to pierwsza kompleksowa regulacja w zakresie cyberbezpieczeństwa, ustanawiająca krajowy system cyberbezpieczeństwa. Ustawa nie stosuje się do przedsiębiorców telekomunikacyjnych, którzy mają własne regulacje dotyczące cyberbezpieczeństwa. Ustawa określa organizację krajowego systemu cyberbezpieczeństwa oraz zadania i obowiązki podmiotów wchodzących w skład tego systemu, sposób sprawowania nadzoru i kontroli w za-

¹⁸ Zob.: H. Borchert, *Cybersicherheit intelligent regulieren: Warum, wie und durch wen?*, https://www.researchgate.net/publication/230866245_Cybersicherheit_intelligent_regulieren_Warum_wie_und_durch_wen [dostęp: 28.11.2018]; A. Bendiek, R. Bossong, M. Schulze, *Die erneuerte Strategie der EU zur Cybersicherheit. Halbherziger Fortschritt angesichts weitreichender Herausforderungen*, Stiftung Wissenschaft und Politik-Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2017A72_bdk_et al.pdf [dostęp: 25.09.2018].

¹⁹ Zob.: E.A. Morse, W. Raval, J.R. Wingender, *SEC Cybersecurity Guidelines: Insights into the Utility of Risk Factor Disclosures for Investors*, „The Business Lawyer” 2017, vol. 73, nr 1.

²⁰ Zob.: *Rekomendacje w obszarze cyberbezpieczeństwa sektora finansowego*, https://www.efcongress.com/sites/default/files/rekomendacja_ekf_2018_rekomendacje_w_obszarze_cyberbezpieczestwa_sektora_f finansowego_0.pdf [dostęp: 28.11.2018].

²¹ Zob.: *Rekomendacje wynikające z wyzwań IT stojących przez polską bankowością*, https://www.efcongress.com/sites/default/files/rekomendacja_ekf_2018_kluczowe_wyzwania_it.pdf [dostęp: 28.11.2018].

²² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1148 z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych na terytorium Unii (Dz.U. UE z 19.07.2016, L 194/1).

kresie stosowania przepisów ustawy, zakres Strategii Cyberbezpieczeństwa RP. Definiuje pojęcie cyberbezpieczeństwa, usług kluczowych i cyfrowych, a także incydentów i procedury ich zgłaszania. Z perspektywy współpracy sektora bankowego i władzy publicznej warto wspomnieć o Bankowym Centrum Cyberbezpieczeństwa, które wchodzi w skład platformy Narodowego Centrum Cyberbezpieczeństwa²³.

Standard PolishAPI – to kluczowy element otwartej bankowości (open banking) na polskim rynku. Definiuje interfejs na potrzeby usług świadczonych przez strony trzecie w oparciu o dostęp do rachunków płatniczych, czyli usługi wprowadzane przez znowelizowaną dyrektywę w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego (PSD2). PolishAPI z kolei – to odpowiedź polskiego sektora płatniczego (banków i podmiotów niebankowych) na potrzebę umocnienia innowacji finansowych w Polsce w niedyskryminujący i zrównoważony sposób. Inicjatywa budowy sektorowego standardu PolishAPI ma również na celu obniżenie kosztów implementacji wymogów dyrektywy PSD2 dla instytucji płatniczych oraz podmiotów trzecich. Zakłada się stały rozwój standardu w odpowiedzi na zmiany regulacyjne, technologiczne i biznesowe na rynku²⁴.

Standaryzacja będzie kluczowa dla upowszechnienia nowych usług. Celem PolishAPI jest nie tylko sama standaryzacja, ale stworzenie wygodnych, nowoczesnych i jednocześnie bezpiecznych interfejsów do komunikacji z bankami i innymi podmiotami prowadzącymi rachunki płatnicze. Cechy te od lat charakteryzują polski sektor bankowy i płatniczy. Jeden standard ułatwi rozwój rynku, upraszczając dostęp podmiotów trzecich do rachunków klientów, a z drugiej strony ułatwi zachowanie bezpieczeństwa klientów. Sam standard może jednak nie wystarczyć. Nadal byłyby potrzebne liczne integracje stron trzecich z bankami (i innymi podmiotami prowadzącymi rachunki płatnicze), a ze względu na różnice w serwisach internetowych tych ostatnich, także ich interfejsów API. Z tego powodu KIR pracuje nad utworzeniem usług wspierających standard PolishAPI, tzw. usług HUB PSD2, dzięki którym wdrożenie PolishAPI będzie mogło być jeszcze bardziej efektywne, szybkie i dające szeroki dostęp podmiotom trzecim, a w efekcie klientom do nowych usług, zapewniając jednocześnie najwyższy poziom bezpieczeństwa²⁵.

²³ Zob.: *Otwarcie Bankowego Centrum Cyberbezpieczeństwa*, <https://zbp.pl/wydarzenia/archiwum/wydarzenia/2016/lipiec/otwarcie-bankowego-centrum-cyberbezpieczenstwa>, NCC – na straży cyberbezpieczeństwa, <https://www.gov.pl/web/cyfrizacja/ncc-na-strazy-cyberbezpieczenstwa> [dostęp: 30.11.2018].

²⁴ Uczestnikami projektu są: Związek Banków Polskich, Polska Organizacja Niebankowych Instytucji Płatności, Polska Izba Informatyki i Telekomunikacji, Polska Izba Ubezpieczeń, Krajowa Izba Rozliczeniowa, Biuro Informacji Kredytowej, Polski Standard Płatności, banki, SKOKi, instytucje płatnicze. Zob.: *O Polish API*, <https://polishapi.org> [dostęp: 30.09.2018]; B. Szafrński, *Open Banking Day – budujemy cyfrową Europę*, <https://alebank.pl/open-banking-day-budujemy-cyfrowa-europe/?id=269152&catid=25924> [dostęp: 30.09.2018]; *KIR dostarczy usługi wspierające standard Polish API*, <https://prnews.pl/kir-dostarczy-uslugi-wspierajace-standard-polish-api-432723> [dostęp: 30.09.2018]; *Już jest Polish API 2.0. Sprawdźcie, co się zmienia*, <https://www.cashless.pl/4481-Polish-API-w-wersji-dwa-zero> [dostęp: 30.09.2018]; *Jest już nowa wersja Polish API. Zobaczcie co się zmieniło*, <https://fintek.pl/jest-juz-nowa-wersja-polish-api-zobaczcie-co-sie-zmienilo> [dostęp: 30.09.2018].

²⁵ PolishAPI oraz HUB PSD2 to także większa szansa, że nowe usługi dostępu do inicjacji płatności oraz do informacji o rachunkach płatniczych będą osiągalne dla wszystkich klientów, bez względu na to, czy mają rachunki płatnicze w bankach czy innych podmiotach prowadzących rachunki płatnicze, niezależnie czy są to duże czy małe podmioty. Dzięki temu wyrównają się szanse zarówno dla stron trzecich jak i podmiotów prowadzących rachunki płatnicze (głównie banki). Wdrożenie nowych usług będzie skoordynowane z harmonogramem

Visa jest czołowym dostawcą komercyjnych rozwiązań płatniczych na kartę i bada możliwości rozwoju transgranicznych płatności – obszar, który jest gotowy na ulepszenia i innowacje. Obecnie dokonywanie transgranicznych płatności dla firm może być kłopotliwym, długotrwałym i napiętym procesem dla instytucji finansowych i ich klientów korporacyjnych. Wykorzystując technologię opartą na architekturze blockchain, Visa B2B Connect upraszcza ten proces, wysyłając transakcje przez sieć Visa z banku pochodzenia bezpośrednio do banku odbiorcy²⁶. Testy nowego systemu VISA przeprowadziła w kooperacji z Commerce Bank w USA, Shinhan Bank w Korei Południowej, Union Bank z Filipin i United Overseas Bank w Singapurze²⁷. Otwarte interfejsy API umożliwiają programistom VISA wykorzystanie możliwości i tworzenie rozwiązań, które można szybko stosować na wielu rynkach. Właśnie dlatego zaprojektowano B2B Connect ze strategią „API-first”. Dzięki interfejsom B2B Connect, ujawnionym na platformie Visa Developer, program B2B Connect został zaprojektowany w celu wykorzystania potencjału globalnej społeczności programistów, aby umożliwić bardziej inteligentny przepływ płatności B2B²⁸.

Visa B2B Connect ułatwia spójny proces zarządzania rozliczeniami za pomocą standardowych praktyk Visa. Dzięki Visa B2B Connect, Visa dąży do znacznego polepszenia sposobu, w jaki międzynarodowe płatności B2B są dziś dokonywane, zmniejszając inwestycje i zasoby wymagane przez banki i ich klientów korporacyjnych do wysyłania i odbierania płatności. Koncepcja VISA B2B Connect, oparta na technologii blockchain, może zagrozić dotychczasowemu systemowi transferów elektronicznych w bankowości SWIFT²⁹. Inne systemy kart płatniczych także eksperymentują z technologią blockchain, np. American Express i Ripple Net³⁰. Mastercard, podobnie jak VISA, przechodzi na blockchain; firma ta zgłosiła nawet w tej

wdrażania PSD2 w Polsce, upowszechnianiem Polish API oraz wejściem w życie regulacyjnych standardów technicznych, precyzujących szczegóły wymaganych interfejsów. Jw.

²⁶ Zob.: *Transforming B2B Payments for the Digital Age*, <https://usa.visa.com/visa-everywhere/innovation/visa-b2b-connect.html> [dostęp: 30.09.2018]; *Visa Introduces International B2B Payment Solution Built on Chain's Blockchain Technology*, <https://investor.visa.com/news/news-details/2016/Visa-Introduces-International-B2B-Payment-Solution-Built-on-Chains-Blockchain-Technology/default.aspx> [dostęp: 30.09.2018]; J. Nation *Visa To Test Blockchain-Based B2B Connect For Cross-Border Banking*, <https://www.ethnews.com/visa-to-test-blockchain-based-b2b-connect-for-cross-border-banking> [dostęp: 30.09.2018].

²⁷ Zob.: *VISA launches B2B test transaction for cross-border payments via blockchain* <https://etherworld.co/2017/11/17/visa-launches-b2b-test-transaction-for-cross-border-payments-via-blockchain> [dostęp: 20.09.2018]; *Visa Initiates First Stage of Blockchain B2B Payment Platform* <https://hackernoon.com/visa-initiates-first-stage-of-blockchain-b2b-payments-af08b44d3e6> [dostęp: 30.09.2018]; *Visa's Massive Bet On B2B Blockchain Payments*, <https://www.pymnts.com/news/b2b-payments/2016/chain-visa-cross-border-b2b-connect-payment-international-banking-real-time> [dostęp: 30.09.2018]; r. Green, *Visa partners with banks for cross-border B2B payments* <http://www.businessinsider.com/visa-partners-with-banks-for-cross-border-b2b-payments-2017-11?IR=T> [dostęp: 30.09.2018].

²⁸ Visa współpracuje z firmą Chain w celu zbudowania systemu Visa B2B Connect przy użyciu Chain Core, infrastruktury typu blockchain, która ułatwia przeprowadzanie transakcji finansowych w skalowalnych, prywatnych sieciach typu blockchain. Opierając się na tej technologii, Visa opracowuje nowy system transakcyjny w czasie zbliżonym do rzeczywistego, przeznaczony do wymiany międzynarodowych płatności o dużej wartości między uczestniczącymi bankami w imieniu klientów korporacyjnych.

²⁹ Zob.: N. Ainger, *Visa B2B Connect blockchain payments pilot could threaten Swift*, <https://www.theglobaltreasurer.com/2016/10/24/visa-b2b-connect-blockchain-payments-pilot-could-threaten-swift> [30.09.2018].

³⁰ Zob.: *Visa Announces the Launch of Blockchain-based B2B Payments*, <https://www.worldcoinindex.com/news/visa-announces-the-launch-of-blockchain-based-b2b-payments> [dostęp: 30.09.2018].

sprawie wniosek patentowy w USA³¹. Z systemami płatności współpracują dostawcy usług turystycznych i linie lotnicze, które budują systemy dystrybucji oparte na technologii blockchain (np. Lufthansa i Innfinity). Istnieją specjalne aplikacje dla podróży służbowych (AirPlus). MineralTree oferuje platformę blockchain firmie zajmującej się przekazami pieniężnymi Western Union³².

Należy dostrzegać blockchain jako przyszłość dla upraszczania i obniżania kosztów transakcyjnych. Sprawi to, że dotychczasowy główny problem handlu międzynarodowego stanie się bardzo prosty, a także obniżą się koszty, jeśli chodzi o kwestie związane z zaufaniem, kiedy dwie strony się nie znają. System B2B Blockchain ułatwia biznesowe wykorzystanie Bitcoin, Ethereum i Ripple³³. Ogólnie można stwierdzić, że nowe możliwości rozliczeń i rozrachunku B2B mogą w przyszłości pozbawić znaczenia infrastrukturę rynku finansowego³⁴.

Biuro Informacji Kredytowej (BIK) wraz z firmą technologiczną Billon wprowadzają na rynek unikalne na światową skalę rozwiązanie oparte na technologii blockchain. Dzięki technologii stworzonej przez Billon klienci banków otrzymają gwarancję niezmienności dotyczących ich dokumentów oraz dostęp do nich nawet po ustaniu relacji z bankiem. BIK i Billon rozpoczęły prace nad sektorowym rozwiązaniem problemu tzw. trwałego nośnika informacji, zdefiniowanego przez szereg regulacji i dyrektyw unijnych, takich jak RODO oraz najnowszych rozporządzeń MIFID II oraz IDD. Obie firmy wprowadzą – nie tylko w instytucjach finansowych – nowoczesną technologię blockchain Billona do przechowywania i przesyłania dokumentów na trwałym nośniku, z pełnym zabezpieczeniem przed ingerencją jednej strony w treść dokumentu³⁵.

Software Billona pozwala na realizację usług elektronicznego potwierdzania doręczenia oraz zdalnego zawierania umów online. Testy, w których aktywnie uczestniczyły polskie banki, potwierdziły, że blockchain opracowany przez Billon spełnia wymogi trwałego nośnika informacji. Przeprowadzone testy dowiodły ponadto łatwość implementacji rozwiązania, jak również jego dużą wydajność na poziomie 5 milionów publikacji dokumentów w ciągu jednej doby, co spełnia potrzeby najwięk-

³¹ Zob.: J. Kim, *Mastercard Applies for Public Blockchain Patent*, <https://cryptoslate.com/mastercard-applies-for-public-blockchain-patent> [dostęp: 30.09.2018]; J. Wieczner, *Mastercard Will Now Let You Pay With Blockchain – But Not Bitcoin*, <http://fortune.com/2017/10/20/mastercard-blockchain-bitcoin/> [dostęp: 30.09.2018]; *Mastercard Opens-Up Access to Blockchain API for Partner Banks and Merchants*, <https://www.coinspeaker.com/2017/10/23/mastercard-opens-access-blockchain-api-partner-banks-merchants> [dostęp: 30.09.2018]; *New Currencies: Visa and MasterCard Bend to Blockchain* [dostęp: 30.09.2018]; *Mastercard Wants Developers To Experiment With Blockchain*, <https://www.pymnts.com/news/b2b-payments/2016/mastercard-blockchain-apis-developer-trade-finance-cross-border-payments-smart-contracts-distributed-ledger> [dostęp: 30.09.2018].

³² Zob.: J. DeLuna, *Amex & Visa Implement Blockchain for B-to-B Crossborder Payments*, <http://www.businesstravelnews.com/Payment-Expense/Amex-Visa-Implement-Blockchain-for-BtoB-Crossborder-Payments> [dostęp: 30.09.2018].

³³ Zob.: *Blockchain bank account*, <https://www.b2bpay.co/blockchain-bank-account> [dostęp: 30.09.2018].

³⁴ *TRENDING: APIs Bring FIs Back In The B2B Game*, <https://www.pymnts.com/api/2018/blockchain-flexible-api> [dostęp: 30.09.2018].

³⁵ Zob.: *BIK i Billon: Unikalna na światową skalę, pro-kliencka implementacja technologii blockchain w obszarze finansów*, <https://media.bik.pl/informacje-prasowe/390581/bik-i-billon-unikalna-na-swiatowa-skale-pro-kliencka-implementacja-tec> [dostęp: 30.09.2018]; D. Szymański, *Polska firma oparta na blockchainie wprowadza rozwiązanie, jakiego w Polsce jeszcze nie było*, <https://businessinsider.com.pl/technologie/blockchain/billon-i-bik-lacza-sily-blockchain-ulatwi-zycie-klientom-bankow/kffjjg9> [dostęp: 30.09.2018].

szych instytucji finansowych w Polsce. Wdrażany system blockchain jest otwarty i może być wykorzystywany również poza sektorem finansowym, np. przez firmy telekomunikacyjne, ubezpieczeniowe czy energetyczne. Współpraca Billon i BIK – to pierwszy krok do wprowadzenia masowego wykorzystania technologii blockchain w zakresie zarządzania dokumentami³⁶.

Blockchain, opracowany przez Billon, w odróżnieniu od konkurencyjnych rozwiązań jako jedyny zapisuje w formie rozproszonej całe dokumenty, nie tylko ich adresy. Dzięki temu zupełnie eliminuje konieczność utrzymywania drogich i podatnych na ataki serwerów. Dokumenty zapisywane są w formie rozproszonych fragmentów, przechowywanych w sieci tworzonej przez różne urządzenia. Aby je znaleźć i połączyć, niezbędny jest unikalny adres blockchain znajdujący się wyłącznie w posiadaniu instytucji publikującej dokument oraz klienta, którego on dotyczy. Nawet gdyby adres blockchain uzyskał inny podmiot, ze względu na to, że nie posiada on dostępu do wszystkich fragmentów dokumentu, nie będzie w stanie odczytać żadnych danych. Ponadto każdy dokument jest szyfrowany innym kluczem³⁷.

Nasuwa się pytanie, czym jest trwały nośnik? Po pierwsze, zawiera on informacje, np. z BIK-u albo innego urzędu. Informacje te nie mogą się znajdować pod kontrolą żadnej ze stron – ani klienta, ani instytucji. Dlatego trwałym nośnikiem nie jest wiadomość wysłana na konto w banku, bo znajduje się ona w bankowym systemie. Skoro informacja znajduje się poza kontrolą każdej ze stron, to nikt nie może jej samodzielnie usunąć ani zmieniać. Klient zaś musi być aktywnie poinformowany o jej istnieniu, np. powiadomieniem typu push z aplikacji. W idei trwałego nośnika chodzi zatem o to, aby wzmocnić pozycję klienta. Teoretycznie instytucja mogłaby mu przecież podesłać link do swojego systemu, gdzie po autoryzacji mógłby sprawdzić o co chodzi. W takim razie nie mamy jednak pewności, że informacja nie ulegnie zmianie na niekorzyść klienta. Blockchain świetnie trafia w wymagania trwałego nośnika³⁸.

³⁶ Na wstępie ZBP rozważał dwa systemy: IBM/Hyperledger oraz Billon. System blockchain opracowany przez Billon wydaje się bardziej pewny i bezpieczny. W przeciwieństwie do oprogramowania typu „open source” – istnieje zespół, który nad nim pracuje. Billon jest w stanie przedstawić konkretny kierunek rozwoju produktu oraz systematycznie rozwijać kolejne funkcjonalności, jak też i reagować na potrzeby klientów. Billon zatem jest dla sektora bankowego partnerem biznesowym, który ma kontrolę nad tym, co tworzy, a także jasno określone procedury wsparcia i rozłożenie odpowiedzialności w przypadku problemów, co przeważało szalę na rzecz firmy Billon. Zob.: M. Siudaj, *Banki mają dwa blockchajny do wyboru*, <http://wgospodarce.pl/informacje/46297-banki-maja-dwa-blockchajny-do-wyboru> [dostęp: 30.09.2018].

³⁷ Trwały nośnik ma zapewnić brak technicznej możliwości modyfikacji lub usunięcia danych zapisanych wcześniej przez jedną ze stron. Niespotykana dotąd gwarancja zachowania danych w niezmienionej formie leży w rozproszonej architekturze wdrażanego systemu, a nie w procedurach. Dokumenty w całości znajdują się poza systemem IT instytucji. Wszelka ich modyfikacja nie jest możliwa bez zgody klienta. Jeśli ktoś mimo tego chciałby zmodyfikować zamieszczone w tej technologii dokumenty, ta czynność zostanie automatycznie wykryta. Technologia ta spełnia również wymogi dyrektywy RODO i prawa do bycia zapomnianym. Dzięki możliwości zniszczenia kluczy szyfrujących, dostęp do poszczególnych dokumentów w szczególnych sytuacjach i za zgodą zainteresowanego klienta może być w sposób trwały zablokowany. Zob.: *Polskie banki mogą zaoszczędzić do 500 mln zł rocznie. Wszystko dzięki innowacyjnemu rozwiązaniu Billona*, <https://www.forbes.pl/biznes/polskie-banki-testuja-system-blockchain-od-billona/2kete3q> [dostęp: 30.09.2018].

³⁸ Zob.: K. Kopańko, *Blockchain wchodzi do polskiej administracji. Ma być tańszy i bezpieczniejszy niż inne bazy danych*, <https://www.spidersweb.pl/2018/05/billon-bik-blockchain.html> [dostęp: 30.09.2018]; *Ciekawie w temacie trwałego nośnika: KIR i Billon testują blockchain, Hitachi pisze w obronie technologii WORM*,

Alior Bank udostępnia platformę do weryfikacji autentyczności sprawozdań finansowych banku. Ich autentyczność zostanie zapewniona przez technologię blockchain. Dzięki temu praktycznie niemożliwe stanie się zmanipulowanie treści dokumentów. Platforma zostanie udostępniona na zasadach Open Source. Powstaje pytanie, dlaczego Alior Bank zdecydował się na stworzenie własnego rozwiązania na blockchainie? Obecny model dostępu do raportów finansowych jest dość prosty. Firma umieszcza pliki na własnym serwerze i publikuje je w formie linku na stronie internetowej³⁹.

PKO Bank Polski udostępnia swoim klientom drogą elektroniczną dokumenty publiczne, wykorzystując technologię rejestrów rozproszonych w zgodzie z wymogami trwałego nośnika. To efekt współpracy największego, detalicznego banku w Polsce i KIR – lidera w zakresie rozwiązań technologicznych dla sektora bankowego. Narzędzie opracowane przez KIR i PKO Bank Polski we współpracy z IBM, Accenture oraz innych partnerów technologicznych umożliwiło pierwsze produkcyjne wdrożenie blockchain w sektorze bankowym. KIR przeprowadził z sukcesem, wraz z bankami, testy prototypu platformy dla trwałego nośnika w oparciu o ogólnie dostępne rozwiązanie technologiczne blockchain⁴⁰.

W związku z tym, że część banków postawiło na technologię WORM („Write Once, Read Many”), nasuwa się kilka uwag. Wydaje się, że nie jest to kwestia hierarchizacji – DLT blockchain oraz WORM mogą się uzupełniać. Ocena, czy wymogi trwałego nośnika są spełnione, zależy od sposobu wdrożenia. Można odnieść wrażenie, że wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE (BAWAG), a także wątpliwości polskiego UOKiK, czy rozwiązanie oparte na DLT blockchain spełnia kryteria trwałego nośnika, stały się dla niektórych firm technologicznych okazją do promocji własnych produktów bazujących na WORM, bez oglądania się na dobro rynku. Należy podkreślić, że wymogi trwałego nośnika mogą być spełnione w różny sposób: w ramach blockchain, WORM czy zaufanej strony trzeciej⁴¹.

<https://www.cashless.pl/wiadomosci/temat-dnia/3513-ciekawie-w-temacie-trwalego-nosnika-kir-i-billon-testuja-blockchain-hitachi-pisze-w-obronie-technologiei-worm> [dostęp: 30.09.2018].

³⁹ Model działa, ale nie jest odporny na manipulacje. Po jakimś czasie firma może bowiem ingerować w swoje raporty z przeszłości, np. mając interes w przeszacowywaniu prognoz albo korekcie wyników. To jedna rzecz. Drugą jest bankructwo firmy, bo kiedy znika ona z rynku, to z sieci znikają też jej dokumenty. Oba te problemy rozwiązuje platforma Alior Banku. Dokumenty będą znajdowały się na serwerach Alior Banku (ale docelowo także w postaci rozproszonej, zdecentralizowanej), lecz ich skróty kryptograficzne przechowywać będzie blockchain Ethereum. Zob.: K. Kopańko *Cyfrowy notariusz od Alior Banku pokazuje jak blockchain może zrewolucjonizować Internet*, <https://www.spidersweb.pl/2018/05/alior-bank-blockchain.html> [dostęp: 30.09.2018].

⁴⁰ Pionierski projekt wykorzystujący tę technologię ma zapewnić integralność i niezaprzeczalność dokumentów i komunikacji prowadzonej z klientami. Prototypowy trwały nośnik danych został zaprojektowany w celu ułatwienia bankom dostosowania swoich wewnętrznych systemów do wymagań unijnej dyrektywy 2007/64/WE w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego w zakresie komunikacji z klientem poprzez cyfryzację procesów publikacji, zatwierdzania oraz wyszukiwania dokumentów. Zob.: KIR i PKO Bank Polski *jako pierwsi w sektorze bankowym wdrażają trwały nośnik oparty na technologii blockchain*, <https://www.kir.pl/o-nas/aktualnosci/kir-i-pko-bank-polski-jako-pierwsi-w-sektorze-bankowym-wdrazaja-trwaly-nosnik-oparty-na-technologiei-blockchain,241.html> [dostęp: 30.09.2018]; *Prototypowe rozwiązania dla trwałego nośnika. Oparte na blockchainie*, <https://fintek.pl/prototypowe-rozwiazania-dla-trwalego-nosnika-oparte-blockchainie> [dostęp: 30.09.2018].

⁴¹ Por. E. Twaróg, *Trwały nośnik trzęsie bankami*, <https://www.pb.pl/trwaly-nosnik-trzesie-bankami-866205>, Problem trwałego nośnika. *Wkrótce decyzje UOKiK-u w sprawie siedmiu banków*, <https://www.cashless>.

W kontekście polskiego projektu podwyższenia progu crowdfundingu można przewidywać istotne zmiany na rynku kapitałowym, np. sytuacji rynkowej Venture Capital. Istnieje nawet koncepcja zniesienia dotychczasowego limitu 100 tys. EUR (ok. 420 tys. PLN), jakie spółki akcyjne mogą otrzymać w ramach tzw. equity crowdfundingu, czyli sprzedaży udziałów, np. internautom. Takie stosunkowo niewielkie emisje to coraz popularniejszy sposób pozyskiwania inwestorów i jeden z napędów rynku startupów w innych krajach. Intencją jest jak najszybsze podwyższenie progu, od którego powstaje tzw. obowiązek prospektowy, ponieważ tkwi w tym możliwość wzrostu zainteresowania tą formą finansowania, z której często korzystają startupy i wszelkie innowacyjne przedsięwzięcia⁴².

4. Polityka regulacyjna wobec sektora fintech – ujęcie porównawcze

Brytyjska Financial Conduct Authority (FCA) jest pionierem rozwiązania określonego mianem „piaskownicy regulacyjnej” (*Regulatory Sandbox*). Polega ono na uzgodnieniu z FCA możliwości testowania innowacyjnych usług oferowanych przez fintechy w ograniczonym środowisku rynkowym i z zachowaniem pewnych warunków, z perspektywą poszerzenia tych usług na cały rynek finansowy, bez wakacji regulacyjnych. FCA zawarła w tym obszarze szereg porozumień z organami nadzoru nad rynkiem finansowym wielu krajów (Singapur, Hongkong, Kanada, Japonia, Australia)⁴³. Władze publiczne (Prudential Regulation Authority – PRA oraz Financial Conduct Authority – FCA) starają się stworzyć korzystne warunki dla rozwoju fintechów („regulacyjna piaskownica”), a także zróżnicować istniejące przepisy bankowe dotyczące np. małych i dużych instytucji. Ożywienie konkurencji na dość mocno skoncentrowanym rynku leży bowiem w interesie konsumentów, którzy uzyskują lepsze usługi po niższej cenie⁴⁴.

pl/4465-Trwały-nosnik-UOKiK-koniec-postepowan; T. Woszczyński, *Banki: WORM rozwiązał problem trwałego nośnika*, <https://www.rp.pl/Firma/303099998-Banki-WORM-rozwiazal-problem-trwalego-nosnika.html>; J. Uryniuk, *Nowe wieści w kwestii trwałego nośnika. Kolejne banki mogą postawić na WORM*, <https://www.cashless.pl/4167-nowe-wiesci-w-kwestii-trwalego-nosnika-kolejne-banki-moga-postawic-na-worm>; ACP: *Asseco rozwiązało problem trwałego nośnika w bankowości spółdzielczej*, <https://biznes.interia.pl/gielyd/news/asseco-rozwiazalo-problem-trwalego-nosnika-w-bankowosci.2593783>; W. Boczoń, *Trwały nośnik. BZ WBK, mBank i Pekao stawiają na WORM*, <https://prnews.pl/trwaly-nosnik-bz-wbk-mbank-pekao-stawiaja-worm-434114>; W. Boczoń, *ING wdrożył elektroniczne archiwum na dokumenty. Klienci będą mieli dostęp do pism także po zakończeniu umowy*, <https://prnews.pl/ing-wdrozyl-elektroniczne-archiwum-dokumenty-klienci-beda-dostep-pism-takze-zakonczeniu-umowy-440462>.

⁴² Szczególnie zainteresowane takim rozwiązaniem mogą być małe, innowacyjne podmioty, które będą chciały pozyskać finansowanie na bardziej konkurencyjnych warunkach. Zmiany mogą się stać impulsem do rozwoju zarówno rynku finansowania społecznościowego, jak i rynku startupów. Crowdfunding – to kolejny kanał zdobywania finansowania dla startupu, a jednocześnie budowania społeczności wokół danego projektu i sprawdzania swojego modelu biznesowego. Zob.: M. Duszczyk, *Crowdfunding stanie się napędem innowacji, „Rzeczpospolita”*, 13.12.2017, <http://www.rp.pl/Biznes/312139906-Crowdfunding-stanie-sie-napedem-innowacji.html> [dostęp: 30.09.2018].

⁴³ Zob.: *Regulatory Sandbox Lessons Learned*, Financial Conduct Authority, October, 2017, <https://www.fca.org.uk/publication/research-and-data/regulatory-sandbox-lessons-learned-report.pdf>. Zob. też. M. Huertas, *The UK FCA's Regulatory Sandbox: Any Lessons for the EU?*, „Journal of International Banking Law and Regulation” 2018, nr 2.

⁴⁴ Zob.: L. Lu, *Financial Technology and Challenger Banks in the UK: Gap Fillers or Real Challengers?*, „Journal of International Banking Law and Regulation” 2017, nr 7.

Nieco trudniejszą drogą niż „regulacyjna piaskownica” idzie Szwajcaria. To projekt zmierzający w kierunku, by aktualne przepisy dostosować do fenomenu fintechów. Władze Szwajcarii uznają bowiem, że stworzenie na odpowiednio wczesnym etapie hubu fintech poprawi konkurencyjność szwajcarskiego rynku finansowego, który będzie bardziej atrakcyjny dla fintechów (early adopters – first movers) podobnie jak rynek brytyjski⁴⁵. Projekt ten obejmuje znane z Wielkiej Brytanii elementy regulacyjnej piaskownicy, ale ponadto – po pierwsze, są przewidziane całkiem nowe akty prawne (crowdfunding – crowdlending). Po drugie – zmiany legislacyjne umożliwiają korzystanie z technologii blockchain i transakcji opartych na kryptowalutach, w tej kwestii w 2016 r. zawarła porozumienie z Monetary Authority of Singapore. Po trzecie – organ nadzoru nad rynkiem finansowym (Swiss Financial Market Supervisory Authority – FinMa) wydaje nowy rodzaj zezwolenia (licencji) dla fintechów, nie obejmuje całości czynności bankowych⁴⁶.

Mimo pozytywnych ocen doświadczeń brytyjskich, dotąd nie dopracowano się jednolitego podejścia do fintechów w skali UE. Niemcy np. nie proponują regulacyjnej piaskownicy, tylko nastawiają się na egzekwowanie regulacji, które obowiązują, zgodnie z funkcjonalnym podejściem do nadzoru. Takie jednolite podejście jest jednak zalecane przez fachowe gremia, m.in. Europejską Federację Bankową (EBF), europejski urząd nadzoru bankowego (EBA), jak również Europejski Bank Centralny, który wydał wytyczne dotyczące kwestii udzielania podmiotom z sektora fintech licencji bankowych, jak również testował razem z Bankiem Japonii zastosowanie DLT blockchain w systemach płatności⁴⁷.

Postulaty pod adresem regulatora w wielu krajach idą w kierunku skorzystania z już znacznych doświadczeń crowdfinansingu, np. w kwestii ochrony inwestorów czy włączenia w procedurę ICO profesjonalnych podmiotów jako pośredników,

⁴⁵ Zob.: T.G. Albert, *Fintech, Blockchain and Digitalisation: is Switzerland the New e-Eldorado?*, „Journal of International Banking Law and Regulation” 2017, nr 8; P. Nobel, *Entwicklungen im Bank- und Kapitalmarktrecht*, „Schweizerische Juristenzeitung” 2018, nr 1.

⁴⁶ FinMa lub rząd mają pewien zakres uznania w kształtowaniu warunków takiej licencji, np. progu kapitału 100 000 CHF. Środków obcych nie traktuje się w kategoriach depozytu, o ile nie są przewidziane dla zysku (interest-bearing), ale dla innych celów, np. rozliczeń i rozrachunku transakcji klientów. Są to raczej neutralne technologicznie i nie przesądzające takich czy innych modeli biznesowych ramy prawne, w których firmy mogą się poruszać z zadowalającą dozą pewności prawnej. Jw.

⁴⁷ Powstał nowy rodzaj oprogramowania – suptech (supervision technology). Suptech pozwala regulatorom wykonywać prace nadzorcze w bardziej skuteczny sposób. Suptech różni się od regtech, ponieważ nie koncentruje się na pomocy w optymalnym z perspektywy firmy przestrzeganiu prawa (compliance), ale jest to software, którego funkcją jest wspieranie organów nadzorczych w ocenie teje zgodności, także na gruncie relacji banków i fintechów, które pozwalają pośrednio kontrolować fintechy, nawet te formalnie nie podlegające nadzorowi nad rynkiem finansowym. Zob.: *Innovate, Collaborate, Deploy. The EBF Vision for Banking in the Digital Single Market*, European Banking Federation, November, 2016, <https://www.ebf.eu/wp-content/uploads/2017/05/EBF-vision-for-banking-in-the-Digital-Single-Market-October-2016.pdf> [dostęp: 30.09.2018]; *BCBS Consultation on Sound Practices Relating to Fintech Implications for Banks and Supervisors*, Bank of International Settlements, Basel, August, 2017, <https://www.bis.org/bcbs/publ/d415.pdf> [dostęp: 30.09.2018]; *Sound Practices: implications of fintech developments for banks and bank supervisors*, Basel Committee on Banking Supervision, February, 2018, <https://www.bis.org/bcbs/publ/d431.pdf> [dostęp: 30.09.2018]; *ECB-SSM Releases Two New supervisory Guides on Banking Licence Applications*, Baker&McKenzie, September, 2017, https://www.bakermckenzie.com/-/media/files/insight/publications/ar_germany_ecbguideslicenseapplications_sep17.pdf?la=en [dostęp: 30.09.2018]. Zob. też: P. Maume, *In Uncharted Territory – Banking Supervision meets Fintech*, „Corporate Finance” 2017, nr 11–12.

na wzór banków inwestycyjnych w przygotowaniu i prowadzeniu pierwszej oferty (IPO). W USA wysiłki inwestorów ICO idą w tym kierunku, by rozluźnić gorset narzucony przez SEC w sprawie DAO – traktowania wszystkich tokenów jako papierów wartościowych w rozumieniu amerykańskiego prawa rynku kapitałowego. Uproszczoną procedurę określono jako SAFT – Concept (Simple Agreement for Future Tokens). Nie tylko zatem w USA, ale także w ramach ESMA, przyjęto warunkową definicję tokenu, którego charakter zależy od badania poszczególnych przypadków.

W Niemczech organ nadzoru nad rynkiem finansowym (BaFin) nie projektuje specjalnej regulacji, lecz zaleca stosowanie istniejących ustaw, spełniających wymogi MiFID 2, o ile tokeny spełniają cechy papierów wartościowych. Jest to więc podobne podejście jak w przypadku crowdfundingu, w którym ograniczono się do nowelizacji kilku ustaw (np. Vermögensanlagengesetz, Wertpapierprospektgesetz, Kleinanlegerschutzgesetz), np. w kwestii maksymalnych progów inwestowania, wymogów informacyjnych, możliwości rezygnacji z prospektu emisyjnego. Takie jest też podejście władzy nadzorczej FinMa w Szwajcarii. We Francji z kolei planuje się odrębną regulację ICO. W przypadku ICO wykraczającej poza jedną jurysdykcję problemem mogłyby być także różne definicje papierów wartościowych w USA i w UE, a także niewielkie orzecznictwo.

Ostatnio wiele krajów przygotowuje się do regulacji systemów DLT – blockchain. Korea Południowa, Chiny i USA mają na uwadze regulację Ethereum i rynku ICO. Wynika to z rosnącej popularności ofert ICO oraz zaangażowania w nie coraz większych kapitałów. Wymaga to wyjaśnienia charakteru prawnego ICO, np. czy w konkretnym przypadku chodzi o waluty, inwestycje czy towary (usługi)⁴⁸. Najbardziej korzystne dla kryptowalut i ICO jurysdykcje – to aktualnie Singapur, Hongkong, Szwajcaria, Stany Zjednoczone i Szkocja⁴⁹. Ideą ICO jest to, że zamiast korzystać z pierwszej oferty publicznej (IPO), firmy mogą poszukiwać niewielkich funduszy początkowych bez należytej staranności, przestrzegania wymogów regulacyjnych, czasu czy mechanizmów powierniczych, których wymagałyby tradycyjne IPO. W przypadku małej firmy zajmującej się niesprawdzonymi lub nieznanymi technologiami ta alternatywa oferuje możliwości finansowania firmom, które

⁴⁸ Zob.: J. Young *Ethereum May Be Regulated Like Bitcoin*, <https://themerkle.com/ethereum-may-be-regulated-like-bitcoin> [dostęp: 30.09.2018]; *US Treasury Official Calls for Global Crypto Regulation*, <https://www.coindesk.com/us-treasury-official-calls-for-global-crypto-regulation> [dostęp: 30.09.2018]; *Cryptocurrencies and ICOs – A Rough Global Guide to Regulation*, <https://www.ccn.com/cryptocurrencies-icos-rough-guide-regulation> [dostęp: 30.09.2018]; r. Manthorpe, A. Hussein, *Six ways to regulate cryptocurrency without killing it*, <http://www.wired.co.uk/article/six-ways-to-regulate-cryptocurrency-without-destroying-its-future> [dostęp: 30.09.2018]; C. Harper, *SEC and CFTC Make Case for Crypto Regulations Before Senate*, <https://coincentral.com/sec-and-cftc-make-case-for-crypto-regulations-before-senate> [dostęp: 30.09.2018]; D. Rhodes, *The State of Bitcoin Mining: Legal Regulations Around the World*, <https://coincentral.com/bitcoin-mining-legal-regulations-around-the-world> [dostęp: 30.09.2018]; T. Lindholm, C. Long, *A Haven for Blockchain: The Case for Wyoming*, <https://www.coindesk.com/haven-blockchain-case-wyoming> [dostęp: 30.09.2018].

⁴⁹ Zob.: *Legal Status of ICO*, <https://medium.com/universablockchain/legal-status-of-ico-1e9964f4e087> [dostęp: 30.09.2018]; *So you want to conduct an ICO? Consider these legal issues first*, <https://www.techinasia.com/talk/conduct-ico-legal-issues> [dostęp: 30.09.2018]; I. Barsan, *Legal Challenges of Initial Coin Offerings (ICO)*, <https://www.law.ox.ac.uk/business-law-blog/blog/2017/12/legal-challenges-initial-coin-offerings-ico> [dostęp: 30.09.2018].

w przeciwnym razie nie kwalifikują się do tradycyjnych metod finansowania. Takie podejście może jednak obfitować w oszustwa.

Chiny i Korea Południowa twierdzą, że możliwość oszustw wykorzystujących ICO do oszukania inwestorów jest głównym powodem, dla którego zakazali ICO w swoich krajach. Tymczasem amerykańska Komisja Papierów Wartościowych i Giełd (SEC) wydała ostrzeżenie, że spółki publiczne mogą angażować się w systemy ICO w celu manipulowania cenami rynkowymi. Wiele krajów dąży do zmian w swoich politykach w celu skodyfikowania przestrzegania zasad przeciwdziałania praniu pieniędzy/znajomości klienta (AML/KYC), wymagania dodatkowego nadzoru, takiego jak rejestracje i oświadczenia o ujawnieniach (*disclosure*). Dodatkowo, jeśli ICO odnosi się do transferów praw własności lub do walut, te ICO mogą podlegać prawu o papierach wartościowych⁵⁰.

W 2018 r. na Malcie uchwalono trzy ustawy umożliwiające prowadzenie działalności gospodarczej w oparciu o blockchain (Virtual Financial Assets, Innovative Technology Arrangements and Services, Malta Digital Innovation Authority). Ustawy te stanowią ramy prawne dla gospodarki cyfrowej opartej na DLT blockchain, kryptowalutach i tokenizacji. W orbicie prawa są także inteligentne umowy i sztuczne osoby prawne (DAO), także w celu ochrony uczestników obrotu korzystających z innowacji rynku finansowego. Wprowadzono m.in. pojęcie virtual financial asset (VFA), oznaczające każdą formę zapisu cyfrowego, którą wykorzystuje się jako cyfrowy środek wymiany, a która nie jest: pieniądzem elektronicznym, instrumentem finansowym czy wirtualnym tokenem (ten ostatni oznacza zapis na nośniku cyfrowym, który nie ma zastosowania czy użyteczności poza platformą DLT, gdzie został wyemitowany). Dla emisji VFA emitent musi złożyć wniosek o dopuszczenie VFA do obrotu na giełdzie DLT. Natomiast, aby świadczyć usługi VFA konieczne trzeba uzyskać licencję, podać adres na Malcie dla doręczeń, dostarczyć protokoły dostępu do danych dotyczących bezpieczeństwa. Malta Digital Innovation Authority (MDIA) wśród zadań ma zapisaną kontrolę kodów źródłowych *smart contracts* oraz DAO⁵¹.

Od 1.08.2017 r. prawo spółek stanu Delaware (Delaware General Corporation Law) dopuszcza korzystanie z technologii rozproszonego rejestru (blockchain) do przechowywania akcji i komunikowania się z akcjonariuszami. Autoryzuje zatem konstrukcję i późniejsze zmiany blockchaina przez podmioty prywatne. Z tej perspektywy regulacja jest dość permissywna. Powstają podstawy ekosystemu, które

⁵⁰ Zob.: F. Reese, *ICO Regulations by Country*, <https://www.bitcoinmarketjournal.com/ico-regulations> [dostęp: 30.09.2018]; *ICO Law and Compliance: Is Your ICO Subject To Regulation?*, <https://www.draglet.com/ico-law-compliance> [dostęp: 30.09.2018]; *ICO and Crowdsale: A Legal Guide for Cryptocurrency Investors*, <http://axon.partners/uncategorized/ico-and-crowdsale-literacy-class-for-cryptocurrency-investors> [dostęp: 30.09.2018]; J.P. Marks, *The Legal Risk to ICOs That No One's Talking About*, <https://www.coindesk.com/legal-risk-icos-private-lawsuits-securities-laws> [dostęp: 30.09.2018].

⁵¹ Podobne inicjatywy podjęto w USA, m.in. w stanie Vermont (Act Related to Blockchain Business Development). Na gruncie tej ustawy wprowadzono nowy rodzaj spółki – Blockchain-Based Limited Liability Company, a także definicje blockchain i wirtualnych walut. Przyjęto także zasady procedury konsensusu, która w BBLCC może przyjąć wszelkie rozsądne środki algorytmiczne w celu osiągnięcia konsensusu w procesie walidacji zapisów, jak również wymogów dotyczących prowadzenia operacji i decyzji w sprawie technologii łańcucha blokowego stosowanej przez BBLCC. Zob.: D. Szostek, *Blockchain a prawo*, C.H. Beck, Warszawa 2018, s. 141 i n.

usuwać wszelką niepewność co do autentyczności akcji, które zostały wyemitowane i są przechowywane w bazie danych opartej na blockchain.

W dłuższym horyzoncie czasowym rozwój regulacji zmierza do stworzenia bardziej elastycznej, dynamicznej gospodarki cyfrowej, w której technologia blockchain i inteligentnych umów odgrywa główną rolę⁵². Obecnie rozwijają się praktyczne zastosowania technologii blockchain, m.in. w organizacji i funkcjonowaniu organów spółki, w rachunkowości, controllingu i audycie, a także w głosowaniu na walnym zgromadzeniu⁵³. Rosnąca rola oprogramowania w zarządzaniu firmą oraz cyfryzacja stawiają na porządku dnia nowe, ciekawe pytania. Skoro technologia już obecnie umożliwia przejście zarządzania przez systemy oparte na algorytmach i sztucznej inteligencji, to rodzą się pytania: jak? czy taki wariant jest prawnie dopuszczalny, czy algorytmy mogą wchodzić w rolę organów spółki, jak w tym kontekście należy widzieć problem odpowiedzialności, którą dotąd prawo przypisuje organom i ludziom?⁵⁴

Pojawienie się technologii rozproszonego rejestru (blockchain) jako przełomowej innowacji powoduje konieczność przeglądu istniejącego prawa pod kątem możliwości jego stosowania. Dotyczy to wielu działów regulacji. W USA rozważa się przede wszystkim, czy i jak art. 8 Uniform Commercial Code znajduje zastosowanie do papierów wartościowych opartych na blockchain („uncertificated securities”). W konkluzji można stwierdzić, że prawo dotyczące przechowywania, transferowania lub zastawiania papierów wartościowych jest dostatecznie elastyczne, by pokryć również problemy aktywów skonstruowanych w oparciu o blockchain⁵⁵.

⁵² Zob.: J. Travis Laster, M.L. Rosner, *Distributed Stock Ledgers and Delaware Law*, „The Business Lawyer” 2018, vol. 73, nr 2.

⁵³ Zob.: G. Spindler, *Gesellschaftsrecht und Digitalisierung*, „Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht” 2018, t. 47, nr 1; Ch. Brück, N. Nikiforow, S. Wagoner, *Neue Verkettungen im Controlling durch die Blockchain-Technologie*, „Der Betrieb” 2018, nr 16; I. Gerlach, P. Oser, *Ausgewählte Aspekte zur handelsrechtlichen Bilanzierung von Kryptowährungen*, „Der Betrieb” 2018, nr 26; A. Miglionico, *The Impact of Fintech on Securities and Secured Transactions: What is New in the Financial Industry?*, „Journal of International Banking Law and Regulation” 2016, nr 12; Ch. Van der Elst, A. Lafarre, *Blockchain and the 21st Century Annual General Meeting*, „European Company Law Journal” 2017, vol. 14, nr 4. Zob. też: H. Schalkowski, A. Ortiz, *Der Einfluss von Blockchains auf die Corporate Governance*, „Zeitschrift für Corporate Governance” 2017, nr 5; H.C. von der Crone, T. Grob, *Die virtuelle Generalversammlung*, „Schweizerische Zeitschrift für Wirtschafts- und Finanzmarktrecht” 2018, nr 1.

⁵⁴ Ciekawym przykładem z praktyki jest Validating Investment Tool for Advancing Life Sciences (Vital) – software, który zajął miejsce w zarządzie spółki Deep Knowledge Ventures z Hongkongu; miał oficjalnie pozycję członka zarządu („the world’s first artificial intelligence company director”). Prawo spółek nie jest jednak w pełni gotowe na te wyzwania także w kontekście tworzenia w gospodarce cyfrowej opartej na technologii blockchain i inteligentnych kontraktach zdecentralizowanych, autonomicznych organizacji (DAO). Gromadzące kapitał DAO porównuje się do funduszy inwestycyjnych czy spółek powierniczych występujących na zewnątrz w imieniu uczestników (np. DAOLink w Szwajcarii.). Zob.: G. Spindler, *Gesellschaftsrecht und Digitalisierung*, „Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht” 2018, t. 47, nr 1.

⁵⁵ Z punktu widzenia podatkowego różne są rozwiązania krajowe, np. w Liechtensteinie każdy powinien stan kryptowaluty (np. bitcoina) przeliczyć na franki szwajcarskie na początku roku podatkowego i uwzględnić w deklaracji rocznej. „Kopanie” bitcoina przez „górników” jest traktowane jako działalność gospodarcza, a nie wolne od podatku czerpanie korzyści z własnego majątku osobistego. Zyski spekulacyjne z obrotu kryptowalutami nie są jednak opodatkowane. Przyjazne środowisko prawne w tym kraju obejmuje także oferty ICO (tokeny), które przy spełnieniu pewnych warunków mieszczą się w ustawowej definicji papierów wartościowych. Zob.: M. Langer, T. Nägele, *Blockchain und tokenbasierte Unternehmen in Liechtenstein*, „Internationale Steuer- und Wirtschaftsrecht” 2018, nr 6. Zob. też: W. Pielke, *Besteuerung digitaler Währungen*,

5. Kierunki rozwoju rynku fintechów

Historię fintechów, firm technologicznych wykorzystujących technologię do świadczenia usług finansowych, można podzielić na trzy etapy. W latach 90-tych XX w. pojawiła się bankowość elektroniczna (online banking) oraz banki internetowe (direct banks), czyli takie, które nie miały sieci oddziałów. Konkurencja przebiegała w zasadzie tylko między nimi. Fintechy powstały dopiero w drugiej fazie rozwoju rynku, wykorzystując technologię do świadczenia usług finansowych. Zajmowały się one jednak pewnym wąskim zakresem tych usług, czy nawet tylko częścią łańcucha wartości. Trzecią fazę można scharakteryzować jako zamazanie różnic między niszowymi fintechami a bankami i powstanie cyfrowych platform usługowych o szerokim zakresie działania, gdzie usługi pochodzą od różnych dostawców. W tej fazie często fintechy stają się bankami (Fidor, Holvi) lub wchodzą w długookresową, lojalną współpracę z danym bankiem (N26). Niektóre fintechy w efekcie sukcesu rynkowego wchodzą na giełdę, a ich wartość rynkowa szybko rośnie (np. niemiecka Wirecard AG jest porównywalna z wartością Deutsche Bank!)⁵⁶.

Dotychczas postęp często polegał na innym sposobie świadczenia usługi, który był prosty, tańszy, szybszy, czy bardziej spersonalizowany). Rozwinęły się nowe modele biznesowe (*crowdfunding*, *social lending*, *mobile payments*, *robo advisors*). Banki, początkowo niechętnie odnoszące się do nowych rywali (np. słynna batalia w Niemczech wokół systemu Sofort), szybko przyjęły optymalną strategię kooperacji, wszelako bez zaniechania konkurencji. Można w tym kontekście przypomnieć ciekawe i znamienne wyrażenia, jak *coopetition* (cooperation + competition), *fintegration* (finance + integration) czy *frenemy* (friend + enemy), czyli fintech w relacji wobec banku – jako zarazem kooperant i konkurent.

Spektakularny sukces fintechów – to Ant Financial, firma chińska wyrosła z Alibaby i Alipay, stając się potężnym rywalem dla banków w wielu dziedzinach usług finansowych, np. pożyczek dla małych i średnich firm (MyBank), czy dla konsumentów (SesameCredit), wealth management (Ant Fortune), a przede wszystkim – systemu płatności (Yu'E Bao)⁵⁷. Należy także zwrócić uwagę na dynamiczny rozwój fintechów w ubezpieczeniach (insurtech), które jednak najczęściej stanowią pewien element w łańcuchu wartości, samodzielnie nie starając się o licencję na rynku ubez-

„Internationale Steuer- und Wirtschaftsrecht” 2018, nr 6; D. Hötzel, T. Schober, Ch. Wicher, *Steuerfragen zu Kryptowährungen*, „Internationale Steuer- und Wirtschaftsrecht” 2018, nr 10.

⁵⁶ Zob.: *Wettbewerb 2018*, Monopollkommission, Hauptgutachten, Nomos, Baden-Baden 2018, https://www.monopollkommission.de/images/HG22/HGXXII_Gesamt.pdf [dostęp: 30.09.2018]; zob. też: *Wettbewerb 2016*, Monopollkommission, Hauptgutachten, Nomos, Baden-Baden 2016, https://www.monopollkommission.de/images/HG21/Presse/PM_HG_Gesamt.pdf [dostęp: 30.09.2018].

⁵⁷ Zob. listę fintechów, które odniosły największe sukcesy rynkowe: Ant Financial, Lufax, JD Finance, Qufenqi, Stripe, SoFi, Credit Karna, Oskar Health, Mozido, Adyen. Zob. też: L. Lu, *How a Little Ant Challenges Giant Banks? The Rise of Ant Financial (Alipay)'s Fintech Empire and Relevant Regulatory Concerns*, „International Company and Commercial Law Review” 2018, vol. 29, nr 1; szerzej o Ant Financial zob.: Ch. Skinner, *Cyfrowi ludzie. Nasza czwarta rewolucja*, Poltext, Warszawa 2018, s. 299 i n.

pieczeniowym⁵⁸. Obraz modeli biznesowych fintechów jest bardzo bogaty, szeroki i zróżnicowany. Przykłady pochodzą z rynku niemieckiego⁵⁹.

W Wielkiej Brytanii, jednym z największych hubów fintech na świecie, fintechy stają się stopniowo realnymi konkurentami dla zasiedziałyh banków, obniżając koszty, podnosząc jakość usług finansowych w ślad za doświadczeniem klienta, korzystając z BigData w celu bardziej inteligentnej i adekwatnej ewaluacji ryzyka, wprowadzając innowacje finansowe bez zagrożenia dla stabilności sektora finansowego. Fintechy niewątpliwie skorzystały także z zachwiania zaufania ludności do tradycyjnych banków po kryzysie (w Wielkiej Brytanii tzw. wielka piątka, to: HSBC, Barclays, Lloyds Banking Group, Royal Bank of Scotland, Santander prowadzi 85% rachunków dla osób fizycznych).

Na rynku pojawiały się nowe podmioty, np. Virgin Money czy Metro Bank, a także firmy związane z wielkimi sieciami handlowymi, np. Ashda Money, Tesco Bank, Sainsbury's Finance, M&S Bank. Są już obecne firmy, które próbują wypełniać luki w obszarach zaniedbanych przez wielkie banki, np. obsługi małych i średnich przedsiębiorstw, kredytów konsumenckich, np. Aldermore, Shawbrook, OneSavings, Atom, Monzo, Starling czy Tande. Występuje wśród nich pewna specjalizacja, np. Aldermore i Shawbrook nastawiają się na małe i średnie firmy, natomiast Atom – na consumer finance⁶⁰.

Można wyróżnić kilka modeli działalności fintech w usługach bankowych⁶¹: broker kredytowy (np. Kabbage), Peer to Peer lending (np. Prosper), usługi płatnicze w ścisłym sensie (np. Transferwise), usługi płatnicze w powiązaniu z działalnością depozytowo-kredytową (np. Klarna). Można także wskazać na agregatorów usług finansowych Money Dashboard (fuzja z Monzo) oraz Yolt. Częstym zjawiskiem jest

⁵⁸ Zob.: E. Gaar, A. Hupfeld, *Insurtech: Overview and Influence of Business Model Innovation in the Insurance Industry*, „Corporate Finance” 2018, nr 1–2.

⁵⁹ Można zacząć od portali porównawczych i informacyjnych, np. w zakresie usług bankowych czy ubezpieczeniowych (Finanzchef24). Są to także systemy płatności (Barzahlen). Niektóre firmy specjalizują się w usługach identyfikacji i weryfikacji tożsamości klientów (Idnow). Dość dużo jest na rynku usług quasi-bankowych (Bringcashnow). Usługi inwestycyjne i zarządzania aktywami (asset management) stanowią wyróżniającą się kategorię (Ayondo). Dalej należy wymienić usługi doradztwa dla konsumenta i zarządzania finansami osobistymi (Rentablo). Kolejną grupą są usługi ubezpieczeniowe lub związane z łańcuchem wartości w sektorze ubezpieczeń (Onlineversicherung.de). Zob.: L. Stuckenborg, J. Klein, J. Leker, *Fintech start-ups: How do business model. Area of activity and revenue model relate*, „Corporate Finance” 2017, nr 9–10. Zob. też: P. Scholz, *Droht Banken die feindliche übernahme durch Fintechs?*, „Corporate Finance” 2017, nr 1–2.

⁶⁰ Co ciekawe, Atom Bank jest wyłącznie „bankiem smartfonowym”, dostęp do usług Atom uzyskuje się tylko przez aplikację, którą można ściągnąć z Google Play czy Apple Store. Atom dopuszcza znaczną personalizację rachunków klientów, np. w drodze wyboru nazwy czy ikony. Atom umożliwia dostęp na podstawie weryfikacji tożsamości klienta, której formy mogą być różne, np. hasło, odcisk palca, rozpoznanie twarzy lub głosu. Drugim, podobnym bankiem smartfonowym w Wielkiej Brytanii jest Monzo.

⁶¹ Część fintechów nastawia się na prowadzenie platform aukcyjnych lub tylko na pośrednictwo w usługach bankowych czy ubezpieczeniowych (Savendo). Można wskazać na firmy zajmujące się zarządzaniem danymi, dokumentami, w szczególności w odniesieniu do rynku finansowego (Simplr), a także rozwiązaniami dla sektora finansowego w zakresie cyfryzacji różnych obszarów, np. rachunkowości i oprogramowania (Naqoda). Wreszcie obszerną kategorię fintechów można przypisać do crowdfinancingu w jego różnych odsłonach, np. crowdfundingu crowdinvestingu, crowdlendingu (Companisto, Mintos). Innowacyjne propozycje usług dotyczą zastosowań technologii DLT blockchain, a także zarządzania kryptowalutami, tokenizacją i ICO (Bitbond). Zob.: P.S. Juda, *Dynamika zmian społecznych i technologii wyzwaniami dla świata regulacji*, materiały konferencji Forum Strategii Bankowych, ZBP, Warszawa, 12.06.2018.

współpraca fintechu i banku. Przykładowo – Prosper ma wprowadzić bezpośrednio relację z klientem, współpracuje wszelako z Web Bankiem, którego funkcją jest ochrona kredytobiorcy, ryzyko kredytowe jest natomiast przeniesione na inwestorów. Nowe szanse dla fintechów wynikają przede wszystkim z faktu, że potrzeba usługi finansowej ma charakter wtórny wobec innych, pierwotnych potrzeb klienta. Nowe znaczenie „niche banking” utrudnia praktykę cross sellingu. Pokolenia Y i Z, bardziej podatne na zmiany, stanowią wyzwanie dla bankowości relacyjnej. Koncentracja na bankowości transakcyjnej, czyli kupowanie poszczególnych produktów, niweluje kapitałową barierę wejścia w bankowy biznes⁶².

Współpraca z zasiedzającymi operatorami często staje się kwestią przetrwania startupów. Uwaga ta nie dotyczy bigtechów, które są silne kapitałowo⁶³, mają znaną markę i działają globalnie⁶⁴. W świetle badań Światowego Forum Ekonomicznego (WEF) korporacje „bigtech” takie jak Amazon, Facebook i Google stwarzają większe zagrożenie dla podstawowych modeli biznesowych banków niż niewielkie startupy – fintechy. W czasach, gdy tradycyjne instytucje bankowe dopiero zaczynają wykorzystywać potencjał współpracy z firmami fintech, organizacje takie jak Google, Amazon, Facebook i Apple (GAFA) mogą zakłócić cały ekosystem bankowy⁶⁵.

⁶² Małe i średnie startupy mogą zatem działać także w biznesie transgranicznym. Można skonstatować przesuwanie się oszczędności z sektora bankowego do niegwarantowanego rynku kapitałowego oraz do sektora nieregulowanego, a także wzrastający udział ryzyka operacyjnego w nowych modelach biznesowych. Można też zauważyć kierunki zmian w modelach biznesowych bigtechów, np. Alibaba i Ant Financial – wejście na rynek finansowy, podobnie Google – Google Pay, Amazon – wejście na rynek finansowy (pożyczki), a także B2B, nie tylko – jak dotąd – B2C. Zob.: J. Klein, L. Stuckenberg, *Crowdfinanzierungen in Deutschland und den USA. Eine Systematisierung der Angebote und vergleichende Analyse*, „Corporate Finance” 2017, nr 11–12; F. Kiesel, D. Schiereck, *Erfolgspfade in Crowdlending am Beispiel der Kreditvergaben über Auxmoney*, „Corporate Finance” 2017, nr 11–12; P. Gomber, J.A. Koch, M. Siering, *Mittelstandsfinanzierung im Kontext von Fintech und Digital Finance*, „Corporate Finance” 2017, nr 11–12; M. Jünemann, *Neue Wege der Unternehmensfinanzierung durch Internet of Things und Industrie 4.0*, „Corporate Finance” 2017, nr 11–12.

⁶³ Kapitalizacja dwóch z nich (Amazon i Apple) przekroczyła ostatnio 1 bilion USD.

⁶⁴ Zob.: J. Brookes, *Big Tech to challenge Fintech and incumbents in financial services sector: Capgemini*, <https://which-50.com/big-tech-challenge-fintech-incumbents-financial-services-sector-capgemini> [dostęp: 30.09.2018]; S. Cocheo, *Mixing banks, fintech, and „bigtech”*, <http://www.bankingexchange.com/news-feed/item/7453-mixing-banks-fintech-and-bigtech> [dostęp: 30.09.2018]; *Big tech, not fintech, disrupting banking, insurance*; <http://www.fintechnews.org/big-tech> [dostęp: 30.09.2018]; *Big Tech, Not Fintech, Causing Greatest Disruption to Banking and Insurance*, <https://www.weforum.org/press/2017/08/big-tech-not-fintech-causing-greatest-disruption-to-banking-and-insurance> [dostęp: 30.09.2018]; J. Geis, *FinTech vs. BigTech and What Community FIs Should Know*, <http://discover.jackhenry.com/strategicallyspeaking/fintech-vs.-bigtech-and-what-community-fis-should-know>; *Finance chiefs warn on Big Tech's shift to banking* <https://www.ft.com/content/d9b3d79e-0995-11e8-8eb7-42f857ea9f09> [dostęp: 30.09.2018]; L. Laurent, *Big Tech Firms Are Behaving Like Big Banks*, <https://www.bloomberg.com/gadfly/articles/2018-03-12/big-tech-is-already-behaving-like-a-big-bank> [dostęp: 30.09.2018].

⁶⁵ Zob.: *Megabrand technology firms could dramatically affect traditional institutions' fortunes if they enter the financial services market, says report*, http://www3.weforum.org/docs/Beyond_Fintech_-_A_Pragmatic_Assessment_of_Disruptive_Potential_in_Financial_Services.pdf [dostęp: 30.09.2018]; J. Marous, *Banking + Fintech Collaboration: More Important Than Ever*, <https://thefinancialbrand.com/71050/banking-fintech-collaboration-bigtech-trends> [dostęp: 30.09.2018]; J. Dougal, *The next big competitor to banks – not fintech but big tech*, <https://banking.com/analysis/next-big-competitor-banks-not-fintech-big-tech> [dostęp: 30.09.2018]; B. Shecter, *Big tech, not fintech, the top threat to incumbent banks, McKinsey report says*, <http://business.financialpost.com/news/fp-street/big-tech-not-fintech-the-top-threat-to-incumbent-banks-mckinsey-report-says> [dostęp: 30.09.2018]; T. Andreasyan, *Sibos 2017: fear the bigtech*, <https://www.bankingtech.com/2017/10/sibos-2017-fear-the-bigtech> [dostęp: 30.09.2018]; *Banks, fintech and Big Tech*, <http://www.talengo.com/en/banks-fintech-and-big-tech> [dostęp: 30.09.2018]; J. Detrixhe, *Big tech firms like Amazon are eager to eat the banking industry's lunch*, <https://qz.com/1303227/prepare-for-stock-market-weirdness-when-these-teams-play->

Google, Amazon, Facebook oraz Apple (GAFA), czyli tzw. bigtechy, będą coraz bardziej dominować w usługach finansowych, tworząc platformy cyfrowe, kreując lepsze doświadczenia i wyższe wartości dla klienta niż banki, ubezpieczyciele i małe startupy (fintechy). Większość graczy w sektorze finansowym stanie się jeszcze bardziej zależna od gigantów technologicznych dysponujących infrastrukturą, rozwiązaniami technologicznymi i wielkimi bazami danych o kliencie⁶⁶. Bigtechy mogą szerzej wejść do branży usług finansowych i uzyskać znacznie większe udziały w rynku. Najbardziej dynamiczne fintechy także poszerzają działalność, tworząc platformy sieciowe o globalnym zasięgu (np. Klarna, SoFi, Stripe, PayPal, Ant, WeChat)⁶⁷. Firmy zasiedziały, w tym banki, muszą odkryć nowe, innowacyjne sposoby zachowania konkurencyjności⁶⁸.

Podejście bigtechów do DLT blockchain jest ambiwalentne. Są to podmioty o znacznym stopniu centralizacji, mające ogromne i cenne bazy danych o klientach. Można sobie wyobrazić, że w wyniku technologii rozproszonego rejestru tracą one część władzy rynkowej, która jest ostatnio coraz częściej kwestionowana przez organy antymonopolowe. Fake news, próby wpływania na wyniki wyborów, manipulacja danymi osobowymi i naruszanie prywatności, świadome niszczenie mniejszych rywali, dopełniają obrazu monopolu. Z drugiej strony eksperymentowanie z DLT blockchain może wzmacniać władzę rynkową bigtechów, które przecież dominują na wielu rynkach oprogramowania, sztucznej inteligencji, uczenia maszynowego, robotyki czy internetu rzeczy⁶⁹.

in-the-world-cup [dostęp: 30.09.2018].

⁶⁶ Zob.: M. Ciesielski, *Giganci technologiczni większym zagrożeniem dla banków niż fintechy*, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/bankowosc/giganci-technologiczni-wiekszym-zagrozeniem-dla-bankow-niz-fintechy> [dostęp: 30.09.2018].

⁶⁷ Zob.: Ch. Skinner, *Cyfrowi ludzie. Nasza czwarta rewolucja*, Poltext, Warszawa 2018, s. 190 i n.

⁶⁸ W rezultacie wiele organizacji przechodzi z podstawowej automatyzacji do inteligentnej automatyzacji, zdefiniowanej jako najlepsza kombinacja Robotic Process Automation (RPA), Artificial Intelligence (AI) i Business Process Optimization (BPO) stosowanych razem w celu osiągnięcia celów biznesowych. Podezsa gdy podstawowa automatyzacja zmniejsza koszty i zwiększa wydajność, inteligentna automatyzacja przynosi nową wartość oraz przewagę w konkurencji, gdyż oznacza nową jakość w zwiększaniu satysfakcji klientów i przychodów. Zob.: *Growth in the Machine. How financial services can move intelligent automation from a cost play to a growth strategy*, <https://www.capgemini.com/consulting/wp-content/uploads/sites/30/2018/07/DTI-Automation-in-FS-Report.pdf> [dostęp: 30.09.2018].

⁶⁹ Zob.: Ch. Dzialo, *Big Tech's approach to blockchain*, <http://audienz.com/hook/big-techs-approach-blockchain> [dostęp: 30.09.2018]; *Why Big Tech Companies Are Going to the Blockchain*, <https://www.experfy.com/blog/why-big-tech-companies-are-going-to-the-blockchain> [dostęp: 30.09.2018]; *Big Tech's growing interest in blockchain*, <https://hackernoon.com/big-techs-growing-interest-in-blockchain-8100b6daa2b5> [dostęp: 30.09.2018]; *Why Big Tech Firms Are Ignoring Blockchain (for Now)*, <https://www.inc.com/quora/why-big-tech-firms-are-ignoring-blockchain-for-now.html> [dostęp: 30.09.2018]; *Why Aren't Companies Like Facebook, Amazon, And Google Doing More With Blockchain Technology?*, <https://www.forbes.com/sites/quora/2017/12/20/why-arent-companies-like-facebook-amazon-and-google-doing-more-with-blockchain-technology/#5d60574f3d91> [dostęp: 30.09.2018]; S. Sokolowska, *Should Big Tech Be Worried about Blockchain?*, <https://themarketmogul.com/big-tech-blockchain> [dostęp: 30.09.2018]; *If blockchain was truly revolutionary, why wouldn't top tech firms like Facebook, Amazon, Google, and Apple be doing more with it?*, <https://www.quora.com/If-blockchain-was-truly-revolutionary-why-wouldnt-top-tech-firms-like-Facebook-Amazon-Google-and-Apple-be-doing-more-with-it> [dostęp: 30.09.2018]; *Big Tech Are Banning Crypto And ICO Ads – Is There A Reason to Panic?*, <https://cointelegraph.com/news/big-tech-are-banning-crypto-and-ico-ads-is-there-a-reason-to-panic> [dostęp: 30.09.2018]; *The Endless Possibilities of Blockchain – A Threat to Big Tech's Data Empire*, <https://www.bna.com/endless-possibilities-blockchain-b57982092833> [dostęp: 30.09.2018]; *Wir sind auf dem Weg, zu Cyborgs zu werden*, https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/welt/weltchronik/925672_Wir-sind-auf-dem-Weg-zu-Cyborgs-zu-werden.html [dostęp: 30.09.2018].

Nasuwa się pytanie, czy PSD 2, wdrażająca otwartą bankowość (Open API), realnie pomoże fintechom, zwłaszcza w Polsce, gdzie banki są zaawansowane technologicznie, a bigtechy (GAFA) mogą łatwo wejść na rynek finansowy, np. kupując fintech lub bank w dowolnym kraju UE. Eksperymenty z otwartą bankowością w Wielkiej Brytanii, jak również poza UE (np. Australia, Japonia, USA) dowodzą, że obraz rynku może się niewiele zmienić, np. mogą następować tylko lekkie przesunięcia klientów między bankami a fintechami. W świetle badań Deloitte klienci bowiem nadal ufają bankom i nie są skłonni masowo przenosić się do fintechów⁷⁰.

6. Wnioski

Wnioski z analizy polityki regulacyjnej w Polsce wobec banków potwierdzają wstępne przypuszczenia.

Organy państwa inicjują pewne projekty technologiczne, które promują rozwój usług cyfrowych. Inicjatywy państwa w tej dziedzinie są korzystne dla banków, przyspieszają rozwój cyfryzacji usług. Można jednak wysunąć tezę, że to przodujące technologicznie banki wspierają modernizację państwa, cyfryzację usług publicznych, z których korzystają obywatele. Pojawienie się technologii rozproszonego rejestru (blockchain) jako przełomowej innowacji powoduje konieczność przeglądu istniejącego prawa pod kątem możliwości jego stosowania. Warto jednak za przykładem USA, Szwajcarii, Malty, Singapuru, Japonii, Estonii czy Korei Południowej rozważyć możliwość skorzystania ze specjalnych regulacji obliczonych na te nowe technologie i kryptoaktywa, .

Globalizacja i technologia wpływają na rynek finansowy, na który działają nie tylko instytucje poddane regulacji (np. banki), ale także wiele startupów (fintechów) wykorzystujących technologię do świadczenia usług finansowych. Banki słusznie akcentują koncepcję równych reguł gry rynkowej dla wszystkich podmiotów, które świadczą podobne usługi i podejmują zbliżone ryzyko. Działanie na tym rynku firm fintech wywołuje jednak pytania o równość reguł gry, ocenę konkurencji i współpracy, a także celowości poddania tych nowych konkurentów regulacji banków, instytucji ubezpieczeniowych, firm inwestycyjnych, instytucji płatniczych czy instytucji pieniądza elektronicznego oraz ułatwienia im dostępu do infrastruktury rynku finansowego.

⁷⁰ Zob.: A. Martyniuk, *Ekspansja zagraniczna jest warunkiem koniecznym rozwoju polskiego sektora FinTech*, <https://www2.deloitte.com/pl/pl/pages/press-releases/articles/ekspansja-zagraniczna-jest-warunkiem-koniecznym-rozwoju-polskiego-sektora-fintech.html> [dostęp: 30.09.2018]; R. Tomaszewski, *Ludzie ufają swoim bankom. Czy dzięki FinTechom mogą je pokochać?*, <https://fintek.pl/ludzie-ufaja-swoim-bankom-dzieki-fintechom-moga-je-pokochac> [dostęp: 30.09.2018].

Bibliografia

- Ainger N., *Visa B2B Connect blockchain payments pilot could threaten Swift*, <https://www.theglobaltreasurer.com/2016/10/24/visa-b2b-connect-blockchain-payments-pilot-could-threaten-swift> [dostęp: 30.09.2018].
- Albert T.G., *Fintech, Blockchain and Digitalisation: is Switzerland the New e-Eldorado?*, „Journal of International Banking Law and Regulation” 2017, nr 8.
- Andreasyan T., *Sibos 2017: fear the bigtech*, <https://www.bankingtech.com/2017/10/sibos-2017-fear-the-bigtech> [dostęp: 30.09.2018].
- Artamonov A., *Cross-Border Application of OTC Derivatives Rules: Revisiting the Substituted Compliance Approach*, „Journal of Financial Regulation” 2015, vol. 1, <http://jfr.oxfordjournals.org/content/1/2/206> [dostęp: 30.09.2018].
- Baicu C.G., *The Impact Of Financial Innovation On Banking Regulation. Evidence From The Global Financial Crisis*, <https://ideas.repec.org/a/ris/sphecs/0151.html> [dostęp: 30.09.2018].
- Banks, fintech and Big Tech*, <http://www.talengo.com/en/banks-fintech-and-big-tech> [dostęp: 30.09.2018].
- Barsan I., *Legal Challenges of Initial Coin Offerings (ICO)*, <https://www.law.ox.ac.uk/business-law-blog/blog/2017/12/legal-challenges-initial-coin-offerings-ico> [dostęp: 30.09.2018].
- BCBS Consultation on Sound Practices Relating to Fintech Implications for Banks and Supervisors*, Bank of International Settlements, Basle, August, 2017, <https://www.bis.org/bcbps/publ/d415.pdf> [dostęp: 30.09.2018].
- Big Tech Are Banning Crypto And ICO Ads – Is There A Reason to Panic?*, <https://cointelegraph.com/news/big-tech-are-banning-crypto-and-ico-ads-is-there-a-reason-to-panic> [dostęp: 30.09.2018].
- Big Tech, Not Fintech, Causing Greatest Disruption to Banking and Insurance*, <https://www.weforum.org/press/2017/08/big-tech-not-fintech-causing-greatest-disruption-to-banking-and-insurance> [dostęp: 30.09.2018].
- Big tech, not fintech, disrupting banking, insurance*, <http://www.fintechnews.org/big-tech> [dostęp: 30.09.2018].
- Big Tech's growing interest in blockchain*, <https://hackernoon.com/big-techs-growing-interest-in-blockchain-8100b6daa2b5> [dostęp: 30.09.2018].
- BIK i Billon: Unikalna na światową skalę, pro-kliencka implementacja technologii blockchain w obszarze finansów*, <https://media.bik.pl/informacje-prasowe/390581/bik-i-billon-unikalna-na-swiatowa-skale-pro-kliencka-implementacja-tec> [dostęp: 30.09.2018].
- Blind K., *The Impact of Regulation on Innovation. Compendium of Evidence on the Effectiveness of Innovation Policy Intervention*, Manchester Institute of Innovation Research, 2012, http://www.innovation-policy.org.uk/share/02_The%20Impact%20of%20Regulation%20on%20Innovation.pdf [dostęp: 30.09.2018].
- Blockchain bank account*, <https://www.b2bpay.co/blockchain-bank-account> [dostęp: 30.09.2018].
- Brookes J., *Big Tech to challenge Fintech and incumbents in financial services sector*, <https://which-50.com/big-tech-challenge-fintech-incumbents-financial-services-sector-capgemini> [dostęp: 30.09.2018].
- Brück Ch., Nikiforow N., Wagener S., *Neue Verkettungen im Controlling durch die Blockchain-Technologie*, „Der Betrieb” 2018, nr 16.
- Ciekawie w temacie trwałego nośnika: KIR i Billon testują blockchain, Hitachi pisze w obronie technologii WORM*, <https://www.cashless.pl/wiadomosci/temat-dnia/3513-ciekawie-w-temacie-trwalego-nosnika-kir-i-billon-testuja-blockchain-hitachi-pisze-w-obronie-technologie-worm> [dostęp: 30.09.2018].

- Ciesielski M., *Giganci technologiczni większym zagrożeniem dla banków niż fintechy*, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/bankowosc/giganci-technologiczni-wiekszym-zagrozeniem-dla-bankow-niz-fintechy> [dostęp: 30.09.2018].
- Cocheo S., *Mixing banks, fintech, and „bigtech”*, <http://www.bankingexchange.com/news-feed/item/7453-mixing-banks-fintech-and-bigtech> [dostęp: 30.09.2018].
- Cryptocurrencies and ICOs – A Rough Global Guide to Regulation*, <https://www.ccn.com/cryptocurrencies-icos-rough-guide-regulation> [dostęp: 30.09.2018].
- Czubkowska S., *Banki wchodzą w e-administrację: PKO BP uruchomi możliwość potwierdzenia Profilu Zaufanego*, <https://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/971045,banki-e-administracja.html> [dostęp: 30.09.2018].
- DeLuna J., *Amex & Visa Implement Blockchain for B-to-B Crossborder Payments*, <http://www.businesstravelnews.com/Payment-Expense/Amex-Visa-Implement-Blockchain-for-BtoB-Crossborder-Payments> [dostęp: 30.09.2018].
- Detrixhe J., *Big tech firms like Amazon are eager to eat the banking industry's lunch*, <https://qz.com/1303227/prepare-for-stock-market-weirdness-when-these-teams-play-in-the-world-cup> [dostęp: 30.09.2018].
- Digitalizacja ubezpieczeń – potrzeba zmian prawnych i regulacyjnych*, http://www.efcongress.com/sites/default/files/digitalizacja_ubezpiecze_potrzeba_zmian_prawnych_i_regulacyjnych.pdf [dostęp: 30.09.2018].
- Dougal J., *The next big competitor to banks – not fintech but big tech*, <https://banking.com/analysis/next-big-competitor-banks-not-fintech-big-tech> [dostęp: 30.09.2018].
- Duszczyk M., *Crowdfunding stanie się napędem innowacji*, „Rzeczpospolita”, 13.12.2017, <http://www.rp.pl/Biznes/312139906-Crowdfunding-stanie-sie-napedem-innowacji.html> [dostęp: 30.09.2018].
- Działo Ch., *Big Tech's approach to blockchain*, <http://audienz.com/hook/big-techs-approach-blockchain> [dostęp: 30.09.2018].
- ECB-SSM Releases Two New supervisory Guides on Banking Licence Applications*, Baker&McKenzie, September, 2017, https://www.bakermckenzie.com/-/media/files/insight/publications/ar_germany_ecbguideslicenseapplications_sep17.pdf?la=en [dostęp: 30.09.2018].
- Fedorowicz M., *Regulacja nadzoru nad rynkiem finansowym w UE – integracja czy dezintegracja prawnych instrumentów antykrzysowych*, „Ekonomia i Prawo” 2011, t. 7.
- Fedorowicz M., *W sprawie przyszłej organizacji nadzoru makroostrożnościowego w Polsce*, „Bezpieczny Bank” 2014, nr 4.
- Finance chiefs warn on Big Tech's shift to banking*, <https://www.ft.com/content/d9b3d79e-0995-11e8-8eb7-42f857ea9f09> [dostęp: 30.09.2018].
- Gaar E., Hupfeld A., *Insurtech: Overview and Influence of Business Model Innovation in the Insurance Industry*, „Corporate Finance” 2018, nr 1–2.
- Geis J., *FinTech vs. BigTech and What Community FIs Should Know*, <http://discover.r.jackhenry.com/strategicallyspeaking/fintech-vs.-bigtech-and-what-community-fis-should-know> [dostęp: 30.09.2018].
- Gerlach I., Oser P., *Ausgewählte Aspekte zur handelsrechtlichen Bilanzierung von Kryptowährungen*, „Der Betrieb” 2018, nr 26.
- Gomber P., Koch J.A., Siering M., *Mittelstandsfinanzierung im Kontext von Fintech und Digital Finance*, „Corporate Finance” 2017, nr 11–12.
- Green R.R., *Visa partners with banks for cross-border B2B payments*, <http://www.businessinsider.r.com/visa-partners-with-banks-for-cross-border-b2b-payments-2017-11?IR=T> [dostęp: 30.09.2018].
- Growth in the Machine. How financial services can move intelligent automation from a cost play to a growth strategy*, <https://www.capgemini.com/consulting/wp-content/uploads/sites/30/2018/07/DTI-Automation-in-FS-Report.pdf> [dostęp: 30.09.2018].

- Harper C., *SEC and CFTC Make Case for Crypto Regulations Before Senate*, <https://coincentral.com/sec-and-cftc-make-case-for-crypto-regulations-before-senate> [dostęp: 30.09.2018].
- Hötzel D., Schober T., Wicher Ch., *Steuerfragen zu Kryptowährungen* „Internationale Steuer- und Wirtschaftsrecht”, 2018, nr 10.
- <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/ludzieistyle/1770726,1,polska-chmura-krajowa--o-co-chodzi-w-tym-projekcie.read> [dostęp: 30.09.2018].
- Huertas M., *The UK FCA's Regulatory Sandbox: Any Lessons for the EU?*, „Journal of International Banking Law and Regulation” 2018, nr 2.
- ICO and Crowdsale: A Legal Guide for Cryptocurrency Investors*, <http://axon.partners/uncategorized/ico-and-crowdsale-literacy-class-for-cryptocurrency-investors> [dostęp: 30.09.2018].
- ICO Law and Compliance: Is Your ICO Subject To Regulation?*, <https://www.draglet.com/ico-law-compliance> [dostęp: 30.09.2018].
- If blockchain was truly revolutionary, why wouldn't top tech firms like Facebook, Amazon, Google, and Apple be doing more with it?*, <https://www.quora.com/If-blockchain-was-truly-revolutionary-why-wouldnt-top-tech-firms-like-Facebook-Amazon-Google-and-Apple-be-doing-more-with-it> [dostęp: 30.09.2018].
- Innovate, Collaborate, Deploy. The EBF Vision for Banking in the Digital Single Market*, European Banking Federation, November, 2016, <https://www.ebf.eu/wp-content/uploads/2017/05/EBF-vision-for-banking-in-the-Digital-Single-Market-October-2016.pdf> [dostęp: 30.09.2018].
- Jackson H.E., *Substituted Compliance: The Emergence, Challenges, and Evolution of a New Regulatory Paradigm*, „Journal of Financial Regulation” 2015, vol. 1, <http://jfr.oxfordjournals.org/content/1/2/169> [dostęp: 30.09.2018].
- Jest już nowa wersja Polish API. Zobaczcie co się zmieniło*, <https://fintek.pl/jest-juz-nowa-wersja-polish-api-zobaczcie-co-sie-zmienilo> [dostęp: 30.09.2018].
- Juda P.S., *Dynamika zmian społecznych i technologii wyzwaniem dla świata regulacji*, Materiały z konferencji „Forum Strategii Bankowych”, ZBP, Warszawa, 12.06.2018.
- Jünemann M., *Neue Wege der Unternehmensfinanzierung durch Internet of Things und Industrie 4.0*, „Corporate Finance” 2017, nr 11–12.
- Jurkowska-Zajdler A., *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Już jest Polish API 2.0., Sprawdźcie, co się zmienia*, <https://www.cashless.pl/4481-Polish-API-w-wersji-dwa-zero> [dostęp: 30.09.2018].
- Kiesel F., Schiereck D., *Erfolgspfade in Crowdlending am Beispiel der Kreditvergaben über Auxmoney*, „Corporate Finance” 2017, nr 11–12.
- Kim J., *Mastercard Applies for Public Blockchain Patent*, <https://cryptoslate.com/mastercard-applies-for-public-blockchain-patent> [dostęp: 30.09.2018].
- KIR dostarczy usługi wspierające standard Polish API*, <https://prnews.pl/kir-dostarczy-uslugi-wspierajace-standard-polish-api-432723> [dostęp: 30.09.2018].
- KIR i PKO Bank Polski jako pierwsi w sektorze bankowym wdrażają trwałe nośniki oparte na technologii blockchain*, <https://www.kir.r.pl/o-nas/aktualnosci/kir-i-pko-bank-polski-jako-pierwsi-w-sektorze-bankowym-wdrazaja-trwaly-nosnik-oparty-na-technologii-blockchain,241.html> [dostęp: 30.09.2018].
- Klein J., Stuckenborg L., *Crowdfinanzierungen in Deutschland und den USA. Eine Systematisierung der Angebote und vergleichende Analyse*, „Corporate Finance” 2017, nr 11–12.
- Klincewicz K., *Dyфуzja innowacji. Jak odnieść sukces w komercjalizacji nowych produktów i usług*, Wyd. Naukowe Wydziału Zarządzania UW, Warszawa 2011.

- Kołodko G., *Ucieczka do przodu*, „Rzeczpospolita”, 4.05.2017.
- Kopańko K., *Blockchain wchodzi do polskiej administracji. Ma być tańszy i bezpieczniejszy niż inne bazy danych*, <https://www.spidersweb.pl/2018/05/billon-bik-blockchain.html> [dostęp: 30.09.2018].
- Kopańko K., *Cyfrowy notariusz od Alior Banku pokazuje jak blockchain może zrewolucjonizować Internet*, <https://www.spidersweb.pl/2018/05/alior-bank-blockchain.html> [dostęp: 30.09.2018].
- Krześniak-Sajewicz M., *Uchylone drzwi do e-administracji*, <https://www.rp.pl/Banki/309159878-Uchylone-drzwi-do-e-administracji.html> [dostęp: 28.11.2018].
- Kuź R.R., *Powrót państwa*, „Rzeczpospolita”, 4–5.03.2017, dodatek „Plus Minus”.
- Langer M., Nägele T., *Blockchain und tokenbasierte Unternehmen in Liechtenstein*, „Internationale Steuer- und Wirtschaftsrecht” 2018, nr 6.
- Laurent L., *Big Tech Firms Are Behaving Like Big Banks*, <https://www.bloomberg.com/gadfly/articles/2018-03-12/big-tech-is-already-behaving-like-a-big-bank> [dostęp: 30.09.2018].
- Legal Status of ICO*, <https://medium.com/universablockchain/legal-status-of-ico-1e9964f4e087> [dostęp: 30.09.2018].
- Lidke R.R., *Dostęp do e-gospodarki, tak jak do e-administracji zapewni sektor bankowy*, <https://alebank.pl/dostep-do-e-gospodarki-tak-jak-do-e-administracji-zapewni-sektor-bankowy> [dostęp: 28.11.2018].
- Lierman S., *Laws as Complex Adaptive System. The Importance of Convergence in a Multi-Layered Legal Order*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law” 2015, nr 4.
- Lindholm T., Long C., *A Haven for Blockchain: The Case for Wyoming*, <https://www.coindesk.com/haven-blockchain-case-wyoming> [dostęp: 30.09.2018].
- Lu L., *Financial Technology and Challenger Banks in the UK: Gap Fillers or Real Challengers?*, „Journal of International Banking Law and Regulation” 2017, nr 7.
- Lu L., *How a Little Ant Challenges Giant Banks? The Rise of Ant Financial (Alipay)’s Fintech Empire and Relevant Regulatory Concerns*, „International Company and Commercial Law Review” 2018, vol. 29, nr 1.
- Makroekonomiczne skutki nadmiernych obciążeń banków w Polsce*, <https://zbp.pl/wydarzenia/archiwum/komentarze/2015/wrzesien/makroekonomiczne-skutki-nadmiernych-obciazen-bankow-w-polsce> [dostęp: 25.09.2018].
- Manthorpe R.R., Hussein A., *Six ways to regulate cryptocurrency without killing it*, <http://www.wired.co.uk/article/six-ways-to-regulate-cryptocurrency-without-destroying-its-future> [dostęp: 30.09.2018].
- Marks J.P., *The Legal Risk to ICOs That No One’s Talking About*, <https://www.coindesk.com/legal-risk-icos-private-lawsuits-securities-laws> [dostęp: 30.09.2018].
- Marous J., *Banking + Fintech Collaboration: More Important Than Ever*, <https://thefinancialbrand.com/71050/banking-fintech-collaboration-bigttech-trends> [dostęp: 30.09.2018].
- Martyniuk A., *Ekspansja zagraniczna jest warunkiem koniecznym rozwoju polskiego sektora FinTech*, <https://www2.deloitte.com/pl/pl/pages/press-releases/articles/ekspansja-zagraniczna-jest-warunkiem-koniecznym-rozwoju-polskiego-sektora-fintech.html> [dostęp: 30.09.2018].
- Mastercard Opens-Up Access to Blockchain API for Partner Banks and Merchants*, <https://www.coinspeaker.com/2017/10/23/mastercard-opens-access-blockchain-api-partner-banks-merchants> [dostęp: 30.09.2018].
- Mastercard Wants Developers To Experiment With Blockchain*, <https://www.pymnts.com/news/b2b-payments/2016/mastercard-blockchain-apis-developer-trade-finance-cross-border-payments-smart-contracts-distributed-ledger> [dostęp: 30.09.2018].
- Maume P., *In Uncharted Territory – Banking Supervision meets Fintech*, „Corporate Finance” 2017, nr 11–12.

- Mazzucato M., *Przedsiębiorcze państwo*, Wyd. Ekonomiczne Heterodox, Poznań 2016.
- Megabrand technology firms could dramatically affect traditional institutions' fortunes if they enter the financial services market, says report*, http://www3.weforum.org/docs/Beyond_Fintech_-_A_Pragmatic_Assessment_of_Disruptive_Potential_in_Financial_Services.pdf [dostęp: 30.09.2018].
- Mellor M., *Sieci 5G zbudują też Polacy*, „Rzeczpospolita”, 14.02.2017.
- Miglionico A., *The Impact of Fintech on Securities and Secured Transactions: What is New in the Financial Industry?*, „Journal of International Banking Law and Regulation” 2016, nr 12.
- Mórawski K.J., *Regulacyjne tsunami nośnikiem postępu technicznego?*, <https://alebank.pl/regulacyjne-tsunami-nosnikiem-postepu-technicznego> [dostęp: 25.09.2018].
- Mórawski K.J., *Tsunami regulacyjne czy konieczna reakcja nadzoru?*, <https://alebank.pl/tsunami-regulacyjne-czy-konieczna-reakcja-nadzoru> [dostęp: 25.09.2018].
- Muir Watt H., *Governing Networks: A Global Challenge for Private International Law*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law” 2015, nr 3.
- Nation J., *Visa To Test Blockchain-Based B2B Connect For Cross-Border Banking*, <https://www.ethnews.com/visa-to-test-blockchain-based-b2b-connect-for-cross-border-banking> [dostęp: 30.09.2018].
- New Currencies: Visa and MasterCard Bend to Blockchain*, <https://medium.com/cryptonomos/new-currencies-visa-and-mastercard-bend-to-blockchain-414a4e81be73> [dostęp: 30.09.2018].
- Nobel P., *Entwicklung im Bank- und Kapitalmarktrecht*, „Schweizerische Juristenzeitung” 2018, nr 1. *O PolishAPI*, <https://polishapi.org> [dostęp: 30.09.2018].
- Osiecki A., *Nowe technologie to szansa na szybszy rozwój gospodarki*, „Rzeczpospolita”, 7.02.2017, *Piaskownica regulacyjna KNF*, https://www.knf.gov.pl/dla_rynku/fin_tech/Piaskownica_regulacyjna_KNF [dostęp: 30.09.2018].
- Pielke W., *Besteuerung digitaler Währungen*, „Internationale Steuer- und Wirtschaftsrecht” 2018, nr 6.
- PKO Bank Polski rozwija dostęp do usług e-administracji. Jego klienci mogą załatwiać dziesiątki spraw urzędowych bez konieczności wychodzenia z domu*, <https://biznes.newseria.pl/news/pko-bank-polski-rozwija-p2050239601> [dostęp: 30.09.2018].
- PKO BP liderem w segmencie dostępu do e-administracji*, <https://www.telepolis.pl/wiadomosci/prawo-finanse-statystyki/pko-bp-liderem-w-segmencie-dostepu-do-e-administracji> [dostęp: 30.09.2018].
- PKO BP z PFR powołują spółkę technologiczną, operatora chmury obliczeniowej*, <https://www.bankier.r.pl/wiadomosc/PKO-BP-z-PFR-powoluja-spolke-technologiczna-operatora-chmury-obliczeniowej-7623248.html> [dostęp: 25.09.2018].
- Polskie banki mogą zaoszczędzić do 500 mln zł rocznie. Wszystko dzięki innowacyjnemu rozwiązaniu Billona*, <https://www.forbes.pl/biznes/polskie-banki-testuja-system-blockchain-od-billona/2kete3q> [dostęp: 30.09.2018].
- Powoli nadchodzi koniec „regulacyjnego tsunami” dla sektora bankowego*, <https://forsal.pl/artykuly/1111033,knf-powoli-nadchodzi-koniec-regulacyjnego-tsunami-dla-sektora-bankowego.html> [dostęp: 24.09.2018].
- Profil zaufany, podpis elektroniczny: Banki pomogą w upowszechnieniu e-administracji?*, <https://www.portalsamorzadowy.pl/spoleczenstwo-informacyjne/profil-zaufany-podpis-elektroniczny-banki-pomoga-w-upowszechnieniu-e-administracji,81274.html> [dostęp: 30.09.2018].
- Program zintegrowanej informatyzacji państwa*, Ministerstwo Cyfryzacji, <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/program-zintegrowanej-informatyzacji-panstwa> [dostęp: 28.11.2018].
- Prototypowe rozwiązania dla trwałego nośnika. Oparte na blockchainie*, <https://fintek.pl/prototypowe-rozwiazania-dla-trwalego-nosnika-oparte-blockchainie> [dostęp: 30.09.2018].
- Ramotowski J., *Deregulować banki trzeba, ale bardzo ostrożnie*, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/bankowosc/deregulowac-banki-trzeba-ale-bardzo-ostroznie/> KNF: [dostęp: 24.09.2018].

- Reese F., *ICO Regulations by Country*, <https://www.bitcoinmarketjournal.com/ico-regulations> [dostęp: 30.09.2018].
- Regulatory Sandbox Lessons Learned*, Financial Conduct Authority, October, 2017, <https://www.fca.org.uk/publication/research-and-data/regulatory-sandbox-lessons-learned-report.pdf> [dostęp: 30.09.2018].
- Rhodes D., *The State of Bitcoin Mining: Legal Regulations Around the World*, <https://coincentral.com/bitcoin-mining-legal-regulations-around-the-world> [dostęp: 30.09.2018].
- Rifkin J., *Reguły rynkowej gry się zmieniły*, „Rzeczpospolita”, 4–5.03.2017, dodatek „Plus Minus”.
- Schalkowski H., Ortiz A., *Der Einfluss von Blockchains auf die Corporate Governance*, „Zeitschrift für Corporate Governance” 2017, nr 5.
- Scholz P., *Droht Banken die feindliche Übernahme durch Fintechs?*, „Corporate Finance” 2017, nr 1–2.
- Shecter B., *Big tech, not fintech, the top threat to incumbent banks, McKinsey report says*, <http://business.financialpost.com/news/fp-street/big-tech-not-fintech-the-top-threat-to-incumbent-banks-mckinsey-report-says> [dostęp: 30.09.2018].
- Siudaj M., *Banki mają dwa blockchainy do wyboru*, <http://wgospodarcze.pl/informacje/46297-banki-maja-dwa-blockchainy-do-wyboru> [dostęp: 30.09.2018].
- Skinner Ch., *Cyfrowi ludzie. Nasza czwarta rewolucja*, Poltext, Warszawa 2018.
- Ślawiński A., *Japonia jest jak kanarek w kopalni*, „Rzeczpospolita”, 4.05.2017.
- So you want to conduct an ICO? Consider these legal issues first*, <https://www.techinasia.com/talk/conduct-ico-legal-issues> [dostęp: 30.09.2018].
- Sokolowska S., *Should Big Tech Be Worried about Blockchain?*, <https://themarketmogul.com/big-tech-blockchain> [dostęp: 30.09.2018].
- Sound Practices: implications of fintech developments for banks and bank supervisors*, Basel Committee on Banking Supervision, February, 2018, <https://www.bis.org/bcbs/publ/d431.pdf> [dostęp: 30.09.2018].
- Spindler G., *Gesellschaftsrecht und Digitalisierung*, „Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht” 2018, t. 47, nr 1.
- Stanisławiszyn P., *Nadzór makroostrożnościowy w Unii Europejskiej. Jak bardzo potrzebny? Jak bardzo skuteczny?*, w: *Nowe koncepcje nadzoru i regulacji rynku finansowego*, red. W. Rogowski, Oficyna Wydawnicza Instytutu Allerhanda, Warszawa–Kraków 2014.
- Stańczuk M., *Państwo to najgorszy właściciel banków*, <https://www.rp.pl/Opinie/307029926-Panstwo-to-najgorszy-wlasciciel-bankow.html> [dostęp: 30.09.2018].
- Stuckenborg L., Klein J., Leker J., *Fintech start-ups: How do business model. Area of activity and revenue model relate*, „Corporate Finance” 2017, nr 9–10.
- Szafrański B., *Open Banking Day – budujemy cyfrową Europę*, <https://alebank.pl/open-banking-day-budujemy-cyfrowa-europe/?id=269152&catid=25924> [dostęp: 30.09.2018].
- Szczepańska O., *Nadzór makroostrożnościowy*, „Miesięcznik Finansowy Bank” 2012, nr 10.
- Szostek D., *Blockchain a prawo*, C.H. Beck, Warszawa 2018.
- Szpringer W., *Prawo i ekonomia stabilności finansowej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2015.
- Sztuczna inteligencja – Polska 2118*, <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/sztuczna-inteligencja-polska-2118> [dostęp: 30.11.2018].
- Szymański D., *Polska firma oparta na blockchainie wprowadza rozwiązanie, jakiego w Polsce jeszcze nie było*, <https://businessinsider.r.com.pl/technologie/blockchain/billon-i-bik-lacza-sily-blockchain-ulatwi-zycie-klientom-bankow/kffjjg9> [dostęp: 30.09.2018].
- Tarkowski A., *Polska Chmura Krajowa – o co chodzi w tym projekcie*, „Polityka”, 17.11.2018.

- Technology Assessment. Problematyka oceny technologii*, red. M. Gwiazdowicz, P. Stankiewicz, „Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2015, nr 3.
- The Endless Possibilities of Blockchain – A Threat to Big Tech’s Data Empire*, <https://www.bna.com/endless-possibilities-blockchain-b57982092833> [dostęp: 30.09.2018].
- Tomaszewski R.R., *KNF uruchamia piaskownicę regulacyjną*, <https://fintek.pl/rusza-regulacyjna-piaskownica-od-knf> [dostęp: 30.10.2018].
- Tomaszewski R.R., *Ludzie ufają swoim bankom. Czy dzięki FinTechom mogą je pokochać?*, <https://fintek.pl/ludzie-ufaja-swoim-bankom-dzieki-fintechom-moga-je-pokochac> [dostęp: 30.09.2018].
- Transforming B2B Payments for the Digital Age*, <https://usa.visa.com/visa-everywhere/innovation/visa-b2b-connect.html> [dostęp: 30.09.2018].
- Travis Laster J., Rosner M.L., *Distributed Stock Ledgers and Delaware Law*, „The Business Lawyer” 2018, vol. 73, nr 2.
- TRENDING: APIs Bring FIs Back In The B2B Game*, <https://www.pymnts.com/api/2018/blockchain-flexible-api> [dostęp: 30.09.2018].
- US Treasury Official Calls for Global Crypto Regulation*, <https://www.coindesk.com/us-treasury-official-calls-for-global-crypto-regulation> [dostęp: 30.09.2018].
- Van der Elst Ch., Lafarre A., *Blockchain and the 21st Century Annual General Meeting*, „European Company Law Journal” 2017, vol. 14, nr 4.
- Visa Announces the Launch of Blockchain-based B2B Payments*, <https://www.worldcoinindex.com/news/visa-announces-the-launch-of-blockchain-based-b2b-payments> [dostęp: 30.09.2018].
- Visa Initiates First Stage of Blockchain B2B Payment Platform*, <https://hackernoon.com/visa-initiates-first-stage-of-blockchain-b2b-payments-af08b44d3e6> [dostęp: 30.09.2018].
- Visa Introduces International B2B Payment Solution Built on Chain’s Blockchain Technology*, <https://investor.r.visa.com/news/news-details/2016/Visa-Introduces-International-B2B-Payment-Solution-Built-on-Chains-Blockchain-Technology/default.aspx> [dostęp: 30.09.2018].
- VISA launches B2B test transaction for cross-border payments via blockchain*, <https://etherworld.co/2017/11/17/visa-launches-b2b-test-transaction-for-cross-border-payments-via-blockchain> [dostęp: 29.09.2018].
- Visa’s Massive Bet On B2B Blockchain Payments*, <https://www.pymnts.com/news/b2b-payments/2016/chain-visa-cross-border-b2b-connect-payment-international-banking-real-time> [dostęp: 30.09.2018].
- Von der Crone H.C., Grob T., *Die virtuelle Generalversammlung*, „Schweizerische Zeitschrift für Wirtschafts- und Finanzmarktrecht” 2018, nr 1.
- Wall L.D., *Two Drivers of Financial Innovation*, Atlanta 2014, <https://frbatlanta.org/cenfis/publications/notesfromthevault/1402> [dostęp: 30.09.2018].
- Wettbewerb 2016*, Monopolkommission, Hauptgutachten, Nomos, Baden-Baden 2016, https://www.monopolkommission.de/images/HG21/Presse/PM_HG_Gesamt.pdf [dostęp: 30.09.2018].
- Wettbewerb 2018*, Monopolkommission, Hauptgutachten, Nomos, Baden-Baden 2018, https://www.monopolkommission.de/images/HG22/HGXXII_Gesamt.pdf [dostęp: 30.09.2018].
- White L.J., *Consolidation or Competition for Financial Regulators*, <https://www.globalpolicy.org/empire/47141.html> [dostęp: 30.09.2018].
- Why Aren’t Companies Like Facebook, Amazon, And Google Doing More With Blockchain Technology?*, <https://www.forbes.com/sites/quora/2017/12/20/why-arent-companies-like-facebook-amazon-and-google-doing-more-with-blockchain-technology/#5d60574f3d91> [dostęp: 30.09.2018].
- Why Big Tech Companies Are Going to the Blockchain*, <https://www.experfy.com/blog/why-big-tech-companies-are-going-to-the-blockchain> [dostęp: 30.09.2018].
- Why Big Tech Firms Are Ignoring Blockchain (for Now)*, <https://www.inc.com/quora/why-big-tech-firms-are-ignoring-blockchain-for-now.html> [dostęp: 30.09.2018].

- Wieczner J., *Mastercard Will Now Let You Pay With Blockchain – But Not Bitcoin*, <http://fortune.com/2017/10/20/mastercard-blockchain-bitcoin> [dostęp: 30.09.2018].
- Wir sind auf dem Weg, zu Cyborgs zu werden*, https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/welt/weltchronik/925672_Wir-sind-auf-dem-Weg-zu-Cyborgs-zu-werden.html [dostęp: 30.09.2018].
- Witte A., *Standing and Judicial Review in the New EU Financial Markets Architecture*, „Journal of Financial Regulation” 2015, vol. 1, <http://jfr.r.oxfordjournals.org/content/1/2/226> [dostęp: 30.09.2018].
- Young J., *Ethereum May Be Regulated Like Bitcoin*, <https://themerke.com/ethereum-may-be-regulated-like-bitcoin> [dostęp: 30.09.2018].
- Żółciak T., *Sektor bankowy ratuje kulejącą e-administrację*, <https://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/935665,sektor-bankowy-ratuje-e-administracje.html> [dostęp: 28.11.2018].

Marta Penczar

Ochrona klientów i dłużników

1. Wstęp

Współczesny model europejskiego konsumenta odwołuje się do liberalnego podejścia wobec ochrony, w której konsument jest traktowany jako jednostka świadoma, oświecona, krytyczna i rozważna, wykorzystująca możliwości informacyjne, edukacyjne oraz swoje uprawnienia przy zawieraniu transakcji. Takie podejście niemniej nie odrzuca założenia, że konsument stanowi słabszą stronę kontaktu.

Ochrona konsumenta na rynku usług finansowych opiera się w dużym stopniu na zasadzie konieczności wzmocnienia pozycji konsumenta w sposób pozwalający mu na podejmowanie decyzji adekwatnych do jego sytuacji finansowej poprzez poprawę znajomości finansów, wysokiej jakości dostarczanych informacji oraz odpowiedzialne doradztwo¹.

Obecne działania regulatorów unijnych i krajowych uwzględniają przywilej konsumentów w postaci prawa do informacji oraz edukacji, które powinno sprzyjać niwelowaniu asymetrii informacji w taki sposób, aby konsumenci podejmowali świadome decyzje finansowe, wykorzystując rzetelne i właściwe informacje o cechach i warunkach oferowanych usług finansowych.

Należy jednak zauważyć, jak podkreśla Włodzimierz Szpringer², że zawodność rynku przypisuje się deficytowi informacji, która powinna być przekazywana konsumentom w odpowiedniej ilości i jakości. Słaba pozycja konsumenta natomiast wynika w wielu sytuacjach z braku realnych możliwości oceny parametrów jakościowych dobra lub usługi z powodu braku profesjonalizmu wynikającego z niskiego poziomu edukacji i świadomości finansowej. Inne przyczyny zawodności rynku, odwołujące się do systematycznego i masowego odwrotu konsumentów od zachowań racjonalnych, wskazuje ekonomia behawioralna.

¹ Komisja Wspólnot Europejskich, Zielona Księga w sprawie detalicznych usług finansowych na jednolitym rynku KOM(2007) 226, Bruksela, 30.04.2007 r., s. 2–3.

² W. Szpringer, *Koncepcja optymalnego modelu ochrony konsumenta na rynku kredytowym w UE z punktu widzenia wszystkich interesariuszy*, w: *Ekonomiczne aspekty ochrony konsumenta na integrującym się rynku kredytowym w Unii Europejskiej*, red. L. Pawłowicz, M. Penczar, „Transformacja i Rozwój”, nr 116, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2010.

Analiza skali obowiązków banków związanych z ochroną konsumenta na rynku usług finansowych została przeprowadzona dwutorowo i ograniczona jest do najnowszych regulacji. W pierwszej części wskazano ustawowe obowiązki banków wynikające z implementacji nowych unijnych dyrektyw, czyli:

- w sprawie konsumenckich umów o kredyt związany z nieruchomościami mieszkalnymi³,
- PSD 2 – 2nd Payment Directive⁴,
- nowelizacji Kodeksu cywilnego w kwestii skrócenia podstawowych terminów przedawnień.

Natomiast druga część omówienia odnosi się do kompetencji oraz analizy praktyki ich egzekwowania przez organ państwowy odpowiedzialny za ochronę konsumenta na rynku usług finansowych, tzn. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

2. Obowiązki banków związane z ochroną konsumenta na rynku kredytów hipotecznych

Ustawa o kredycie hipotecznym oraz o nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami (UoKH) stanowi implementację dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/17/UE z dnia 4 lutego 2014 r. w sprawie konsumenckich umów o kredyt związanych z nieruchomościami mieszkalnymi i zmieniającej dyrektywy 2008/48/WE i 2013/36/UE oraz rozporządzenie (UE) nr 1093/2010.

Ustawodawca unijny, dążąc do budowy zintegrowanego rynku detalicznych usług finansowych, wprowadził obowiązek dostarczania klientom odpowiednich informacji i wyjaśnień na każdym etapie umowy o kredyt hipoteczny. Celem nowych reguł jest wyrównywanie asymetrii informacyjnej między bankami i ich klientami, a więc między profesjonalistą i konsumentem. Sprzyjać to powinno tworzeniu bardziej przejrzystego, otwartego i konkurencyjnego rynku kredytów hipotecznych w Unii Europejskiej. Propozycje zawarte w dyrektywie rekomendują i promują zasady odpowiedzialnego udzielania i zaciągania kredytów.

Krajowa ustawa UoKH wprowadziła wiele nowych reguł związanych z ochroną konsumenta w procesie udzielania kredytów hipotecznych. Katalog uprawnień konsumenta ubiegającego się o kredyt zabezpieczony hipotecznie, a co za tym idzie obowiązki informacyjne i proceduralne banków zostały istotnie rozszerzone.

Projekt krajowej Ustawy wpłynął do Sejmu 10 stycznia 2017 r., a Prezydent RP podpisał Ustawę 12 kwietnia 2017 r., czyli po trzech miesiącach. Na etapie konsultacji społecznych, poprzedzających skierowanie Ustawy do Sejmu, ustawodawca rozpatrzył 349 zgłoszonych przez różne podmioty propozycji zmian w projektowanej ustawie. Wśród organizacji wnoszących sugestie znalazły się: Narodowy Bank

³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/17/UE z dnia 4 lutego 2014 r. w sprawie konsumenckich umów o kredyt związanych z nieruchomościami mieszkalnymi i zmieniającą dyrektywy 2008/48/WE i 2013/36/UE oraz rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 (Dz.Urz. UE L 60 z 28.02.2014, s. 34, Dz.Urz. UE L 246 z 23.09.2015, s. 11 oraz Dz.Urz. UE L 171 z 29.06.2016, s. 1).

⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2366 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego zmieniająca dyrektywy 2002/65/WE, 2009/110/WE, 2013/36/UE i rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 oraz uchylająca dyrektywę 2007/64/WE. OJ L 337, 23.12.2015, s. 35–127.

Polski (NBP), Komisja Nadzoru Finansowego (KNF), Związek Banków Polskich (ZBP), Konferencja Przedsiębiorstw Finansowych (KPF), Lewiatan, Fundacja na Rzecz Kredytu Hipotecznego (FnRKF). Statystyki wskazują, że w przypadku ZBP, KPF i FnRKH nie zostało uwzględnionych około 60–65% zaproponowanych przez te organizacje zmian w treści Ustawy. Nie można, rzecz jasna, oczekiwać bezwzględnego akceptowania zgłaszanych propozycji, ale biorąc pod uwagę, że są to sugestie zgłaszane przez przedstawicieli stron bezpośrednio narażonych na oddziaływanie Ustawy, wydaje się, że proporcje akceptacji powinny być bardziej wyrównane, a przynajmniej rozważone w toku procesu legislacyjnego.

Ocena skutków regulacji (OSR) dołączona do projektu UoKH jednoznacznie wskazuje na banki i personel zatrudniony w bankach jako podmioty, na które w pierwszej kolejności będzie oddziaływała Ustawa. W przypadku banków, OSR opiniuje wpływ związany z „wprowadzeniem obligatoryjnego wymogu wobec kredytodawców w zakresie m.in. bardziej szczegółowych obowiązków informacyjnych, wymagań dotyczących posiadania kwalifikacji i wiedzy personelu zaangażowanego w oferowanie i udzielanie kredytów związanych z nieruchomościami”. Natomiast odnośnie personelu bankowego oddziaływanie ustawy analizowane było przez zobowiązanie do spełnienia wymagań z zakresu wiedzy i kompetencji. W opinii legislatora wprowadzenie UoKH wpłynie na wzrost obciążeń regulacyjnych w zakresie zwiększenia liczby dokumentów i liczby procedur. Zgodnie z analizą przedstawioną w OSR, nowe regulacje nie wpłyną na wydłużenie czasu przy załatwianiu sprawy, co przy wskazaniu dwóch poprzednich obciążeń wydaje się kwestią powiązaną i oczywistą.

Z uwagi na nowatorskość podejścia w wielu aspektach procesu kredytowego oraz w odniesieniu do skomplikowania, zawłości produktu hipotecznego i wątpliwości interpretacyjnych, Rada Prawa Bankowego i Komitet ds. Finansowania Nieruchomości wydali w czerwcu 2017 r. *Rekomendacje dotyczące wybranych problemów interpretacyjnych przepisów Ustawy o kredycie hipotecznym oraz o nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami*⁵ (dalej: Rekomendacje ZBP). Świadczy to o wzroście obciążeń, odpowiedzialności i podejmowanego ryzyka przez banki na rynku kredytów hipotecznych.

Najważniejsze prawa konsumenta ustanowione w nowej Ustawie można zogniskować wokół następujących dziewięciu wytycznych.

- 1) Ograniczenie możliwości zaciągania kredytów walutowych lub denominowanych w walucie obcej.

Zgodnie z UoKH konsument może zaciągnąć kredyt hipoteczny wyłącznie w walucie (lub być indeksowany do waluty), w której otrzymuje większą część wynagrodzenia. Kredyt walutowy może być przyznany także w sytuacji, gdy klient posiada adekwatne środki finansowe albo aktywa w walucie udzielenia kredytu. Dopuszcza się możliwość spłaty kredytu bezpośrednio w tej walucie.

⁵ *Rekomendacje dotyczące wybranych problemów interpretacyjnych przepisów Ustawy o kredycie hipotecznym oraz o nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami*, Związek Banków Polskich, Warszawa, czerwiec 2017.

2) Zasady reklamy produktów hipotecznych.

Obowiązkiem banków w reklamie kredytów hipotecznych (art. 7 UoKH) jest podanie informacji w sposób jednoznaczny, rzetelny, zrozumiały oraz widoczny. Reklama nie może zawierać sformułowań o charakterze dwuznacznym lub nieprecyzyjnym, tzn. takich, na podstawie których pojawić mogłyby się u konsumenta fałszywe oczekiwania co do dostępności lub kosztu kredytu. Stosowana w reklamie czcionka musi być czytelna w takim stopniu, aby konsument miał możliwość zapoznania się z treścią przekazu w czasie emisji reklamy. W przypadku reklamy zawierającej dane o całkowitym koszcie kredytu hipotecznego (m.in. stopę oprocentowania), wymagania reklamowe precyzują obowiązek banku podawania w sposób zwięzły, jednoznaczny, widoczny i zrozumiały szerokiego zakresu informacji charakterystycznych dla treści ujmowanych w umowach o kredyt hipoteczny – m.in. nazwę banku, wysokość, rodzaj i sposób obliczania stopy procentowej, całkowitą kwotę kredytu, całkowitą kwotę do zapłaty przez konsumenta, rzeczywistą stopę oprocentowania, całkowite koszty kredytu, wysokość i liczbę rat, rodzaj zabezpieczenia, czas obowiązywania umowy.

Rekomendacje ZBP (Rekomendacja nr 6) ponadto wskazują, że przekaz reklamowy powinien być dostosowany do kanału dystrybucji. W przypadku współpracy z pośrednikami, banki winny posiadać odrębne materiały reklamowe do wykorzystywania w ramach własnej sieci, a inne dla pośredników. W materiałach pośredników powinna pojawić się informacja o kredytodawcach, z którymi pośrednik współpracuje.

3) Zindywidualizowane obowiązki informacyjne na etapie przedkontraktowym.

Okres przedkontraktowy utożsamiany jest – zgodnie z Ustawą – jako „w każdym czasie”, tzn. w domyśle przed podpisaniem umowy. Informacje udostępniane na tym etapie, powinny być w Formularzu Informacyjnym precyzyjne oraz zrozumiałe i przekazane na trwałym nośniku lub elektronicznie. Zakres danych uwzględnia ogólne informacje dotyczące umowy o kredyt hipoteczny (art. 10 UoKH), obejmujące poza tym zindywidualizowane informacje niezbędne konsumentowi do:

- porównania kredytów hipotecznych dostępnych na rynku,
- oceny konsekwencji ich zaciągnięcia,
- podjęcia przez konsumenta świadomej decyzji dotyczącej zawarcia umowy o kredyt hipoteczny.

Rekomendacje ZBP (Rekomendacja nr 8) precyzują, że Formularz Informacyjny powinien zawierać skonkretyzowane i sprawdzone już dane dotyczące sytuacji danego konsumenta, które następnie będą mogły być odzwierciedlone w decyzji kredytowej. Tylko bowiem takie dane mogą zostać użyte przez klienta do porównania ofert innych kredytodawców. W przeciwnej sytuacji – tj. przekazania Formularza Informacyjnego na podstawie wyłącznie danych deklaracyjnych konsumenta – mógłby powstać zarzut wobec banku o podanie nieprawdziwych informacji kredytowych, gdy po weryfikacji danych okazałoby się, że klient nie może uzyskać kredytu na warunkach przekazanych w Formularzu.

4) Zasady sprzedaży wiązanej.

Zgodnie z nowymi zasadami udzielania kredytów hipotecznych, banki nie mają prawa oferować lub zawierać umowy kredytowej w pakiecie z innymi odrębnymi produktami lub usługami finansowymi, ale tylko w sytuacji, gdy umowa o kredyt hipoteczny nie jest dostępna dla konsumenta bez takich produktów lub usług.

W praktyce, zgodnie z Rekomendacjami ZBP (Rekomendacja nr 7), sprzedaż łączona jest sprzedażą dozwoloną w sytuacji oferowania lub zawierania umowy na korzystniejszych warunkach cenowych wraz z innymi odrębnymi produktami/usługami finansowymi, przy spełnieniu warunku, że w banku dostępna jest również umowa o kredyt hipoteczny bez tych dodatkowych produktów/usług finansowych, na tzw. standardowych warunkach – bez upustów cenowych.

5) Usługi doradcze.

Terminem „niezależny doradca” może posługiwać się wyłącznie pośrednik kredytu hipotecznego, który nie jest powiązany z pośrednikiem kredytu hipotecznego i nie otrzymuje od kredytodawcy prowizji lub innych wynagrodzeń. Generalnie, bank, powiązany pośrednik kredytu hipotecznego, oraz agent, powiązanego pośrednika kredytu hipotecznego, nie mogą stosować określenia „doradztwo”, co zgodnie z art.27.2 UoKH wiązałoby się z koniecznością przedstawienia konsumentowi co najmniej 3 ofert łącznie z formularzami informacyjnymi.

6) Zasady restrukturyzacji kredytu hipotecznego.

W UoKH banki zostały zobligowane do umożliwienia restrukturyzacji zadłużenia w przypadku opóźnień w spłacie rat kapitałowo-odsetkowych, na mocy wzajemnie uzgodnionych warunków, po terminie 14 dni od daty zawiadomienia kredytobiorcy o występującym zadłużeniu. W ramach planu restrukturyzacji zadłużenia bank może zaoferować konsumentowi możliwość czasowego zawieszenia spłaty kredytu, zmianę wysokości rat kapitałowo-odsetkowych kredytu hipotecznego lub wydłużenie okresu kredytowania.

W przypadku odrzucenia wniosku o restrukturyzację przez jedną ze stron, bank ma obowiązek umożliwienia konsumentowi sprzedaży kredytowanej nieruchomości w okresie nie krótszym niż 6 miesięcy. W sytuacji, gdy uzyskane ze sprzedaży środki są niższe niż zobowiązanie konsumenta wobec banku, należy umożliwić spłatę pozostałego zadłużenia na warunkach dostosowanych do sytuacji majątkowej konsumenta. Bank ma ponadto obowiązek wykreślenia hipoteki z księgi wieczystej kredytowanej nieruchomości i ewentualnie ustalenie innego rodzaju zabezpieczenia.

Rekomendacje ZBP (Rekomendacja nr 17) postulują, że dla celów dowodowych bank powinien poinformować konsumenta w dokumencie stwierdzającym odrzucenie planu restrukturyzacyjnego lub bezskuteczności restrukturyzacji o rozpoczęciu biegu sześciomiesięcznego terminu na sprzedaż nieruchomości. W trakcie trwania tego okresu, bank nie ma prawa wszczęcia postępowania egzekucyjnego i podejmowania kroków utrudniających konsumentowi sprzedaż

kredytowanej nieruchomości. Ma natomiast delegację do wypowiedzenia umowy kredytowej i uzyskania na drodze sądowej tytułu wykonawczego.

7) Zasady przedterminowej spłaty.

Bank jest zobowiązany udostępnić konsumentowi możliwość spłaty części lub całości kredytu hipotecznego przed terminem umownym, co jest równoznaczne z obniżeniem całkowitego kosztu kredytu o odsetki i inne koszty kredytu hipotecznego przypadające na okres, o który skrócono obowiązywanie tej umowy, nawet w sytuacji, gdyby konsument poniósł już je przed spłatą. Bank ma możliwość uzyskania rekompensaty za przedterminową spłatę, przy czym jej warunki uzależnione są od formuły stopy procentowej zastosowanej w umowie. Rekompensata nie może być też wyższa niż koszty kredytodawcy związane bezpośrednio z przedterminową spłatą.

Rekomendacje ZBP (Rekomendacja nr 18) wskazują, że bank w przypadku przedterminowej spłaty ma prawo do niepotrącania kosztów za czynności związane z zawarciem umowy – opłata przygotowawcza, prowizja za udzielenie, wycena nieruchomości, nawet w sytuacji, gdy opłaty były rozłożone w czasie.

8) Zasady odstąpienia od umowy.

Nowe reguły funkcjonowania rynku kredytów hipotecznych precyzują prawo konsumenta do odstąpienia od umowy kredytu, bez podania przyczyn, w terminie 14 dni od zawarcia umowy. W takiej sytuacji kredytobiorca ma obowiązek zwrotu kwoty udostępnionego kredytu hipotecznego wraz z odsetkami, w terminie nie przekraczającym 30 dni od dnia złożenia oświadczenia o odstąpieniu od umowy o kredyt hipoteczny.

Rekomendacje ZBP (Rekomendacja nr 19) doprecyzowują ponadto kwestie usług dodatkowych zawartych przy umowie kredytu hipotecznego. Ustawa (art. 45) stanowi bowiem, że odstąpienie konsumenta od umowy jest skuteczne także wobec usług dodatkowych. ZBP rekomenduje umieszczanie we wzorcu o odstąpieniu od umowy listy usług dodatkowych i pozostawienie konsumentowi decyzji co do ich kontynuacji po rozwiązaniu umowy kredytu hipotecznego. Istotą jest założenie, czy dana usługa może być nabyta przez konsumenta niezależnie i funkcjonować odrębnie poza umową.

9) Obowiązek przeprowadzania szkoleń dla osób z personelu zaangażowanych w sprzedaż kredytów hipotecznych.

Zgodnie z art. 58 UoKH, bank, jak również jego pośrednik kredytu hipotecznego oraz agenci, mają obowiązek zapewnić, że osoby oferujące lub zawierające umowę o kredyt hipotecznych odbywają co najmniej raz na trzy lata stosowne szkolenie zakończone egzaminem, którego zagadnienia precyzuje UoKH. Wymóg ten został zniesiony wobec osób, które ukończyły wyższe studia ekonomiczne lub prawnicze i uzyskały tytuł magistra.

Należy stwierdzić, że katalog praw konsumenta na rynku kredytów hipotecznych został intensywnie rozbudowany, co powinno gwarantować ochronę interesów kredytobiorców. Niemniej jednak warunkiem koniecznym rzeczywistej

ochrony konsumenta będzie wyłącznie wysoka świadomość w zakresie przysługujących mu praw. Tylko bowiem wyedukowany klient może egzekwować swoje ustawowe uprawnienia w relacjach z bankiem. Priorytetową kwestią pozostaje więc poziom edukacji konsumenckiej⁶. W przeciwnym wypadku, cele przedstawiane w unijnej dyrektywie i transponowane do krajowego prawodawstwa nie zostaną osiągnięte. Nie będzie można wówczas mówić o wyrównywaniu równowagi sił na rynku, a ochrona konsumenta będzie tylko stanem iluzorycznym. Poszerzanie ochrony prawnej konsumenta na rynku usług kredytowych powinno iść w kierunku ochrony przez informację i niwelowania w ten sposób asymetrii informacyjnej. Ważną kwestią pozostaje także jakość stanowienia prawa. Niektóre przepisy zawarte w Ustawie budzą wątpliwości interpretacyjne, co powoduje niski poziom pewności prawa i godzi w interes kredytobiorcy.

3. Ochrona konsumenta na rynku usług płatniczych związana z implementacją Dyrektywy PSD2

Monitoring europejskiego rynku płatności wykazał występowanie nowych rodzajów usług płatniczych oraz szybki wzrost płatności elektronicznych dokonywanych za pomocą urządzeń przenośnych (smart phone). Przepisy regulujące funkcjonowanie rynku płatności okazały się być niedostosowane do tempa rozwoju rynku. Wprowadzenie nowej regulacji sprzyjać miało podwyższeniu standardów bezpieczeństwa w zakresie płatności internetowych i zapewnić konsumentom większy i lepszy wybór na rynku detalicznych płatności w UE. Z punktu widzenia integracji rynku wewnętrznego UE umożliwić to powinno wzrost popytu konsumentów na transgraniczne usługi online.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2366 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego PSD2 (Payment Services Directive 2) została transponowana do krajowego prawa ustawą z dnia 10 maja 2018 r. o zmianie ustawy o usługach płatniczych⁷ (UoUP). Regulacja ma za zadanie:

- stworzyć lepsze otoczenie dla innowacyjności, konkurencyjności i wydajności systemu finansowego w Unii Europejskiej przez przygotowanie równorzędnych warunków działania oraz promowanie i upowszechnienie innowacyjnych i bezpiecznych sposobów płatności w UE,
- wystandaryzowanie zasad działania na rynku usług płatniczych,
- podniesienie bezpieczeństwa konsumentów zawierających transakcje online.

Przewidziane w UoUP nowe reguły funkcjonowania rynku usług płatniczych określane są przez większość ekspertów jako rewolucyjne. Wynika to przede wszystkim z faktu pozbawienia banków monopolu na obsługę rachunków płatniczych konsumentów i dopuszczenia do rynku instytucji płatniczych, co w pewnym stopniu

⁶ *Ochrona konsumenta usług finansowych. Wybrane zagadnienia prawne*, red. B. Gnela, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2007, s. 140; M. Penczar, *Integracja detalicznych usług finansowych w Unii Europejskiej*, Niebieskie Księgi 2004, Rekomendacje nr 13, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2004, s. 17.

⁷ Dz.U. 2018 poz. 1075.

dokonane zostało już w dyrektywie PSD, przy czym obecne regulacje precyzują i nakładają na podmioty szereg nowych wymogów wymagających znacznych nakładów inwestycyjnych.

Poniżej przedstawiono najważniejsze zmiany i wymagania wobec podmiotów działających na rynku usług płatniczych.

Dostawcy usług płatniczych

Ustawa implementująca dyrektywę PSD2 definiuje nową kategorię dostawców usług płatniczych. Usługi świadczyć będą mogły obok banków, instytucji płatniczych, operatorów pocztowych także podmioty trzecie określane mianem TPP (Third Party Provider). Przewidziany ustawą zakres ich funkcjonowania obejmuje dwa rodzaje usług:

- inicjowanie płatności w imieniu klientów, tzn. sprawdzenie dostępności wymaganych środków przy dokonywaniu transakcji przez konsumenta, bez możliwości wejścia w ich posiadanie, jedynie na zasadzie transferu środków do określonego odbiorcy (tzw. PIS – Payment Initiation Service);
- agregację informacji o kontach (organizator płatności), która umożliwia dostęp online do informacji o kontach użytkownika w jednym miejscu (tzw. AIS – Account Information Services).

Z punktu widzenia ochrony konsumenta, ustawodawca zabezpieczył interes klienta przez obowiązek wyrażenia zgody na dostęp, wykorzystanie i przetwarzanie danych. Podmioty trzecie będą miały dostęp wyłącznie do tych informacji, na które konsument wyraził zgodę. Zasady PSD2 zabraniają zewnętrznym dostawcom dostępu do jakichkolwiek innych danych z rachunku klienta.

Wyzwaniem dla banków stanie się konieczność udostępnienia podmiotom typu PIS i AIS dostępu do rachunku użytkownika za pomocą wyznaczonego kanału komunikacyjnego. Nie jest wymagana do tego żadna specjalna umowa z konkretnym podmiotem zewnętrznym. Banki muszą być przygotowane informatycznie na każde wezwanie TPP wyrażające wolę świadczenia usług. Należy wskazać, że podmiotem trzecim mogą być: bank, instytucje FinTech lub podmiot gospodarki cyfrowej, jak np. Amazon, Google czy AliExpress.

Nowe zasady inicjowania płatności w imieniu klientów zrewolucjonizują rynek płatności pay-by-link i e-płatności, w których dotychczas podmioty zewnętrzne musiały posiadać indywidualne umowy z poszczególnymi bankami na świadczenie usług w imieniu klienta. Należy przy tym podkreślić, że podmioty typu PIS, inicjujące płatności, będą musiały uzyskać pozwolenie Komisji Nadzoru Finansowego na tego typu działalność, a instytucje typu AIS – agregujące dane o stanie kont użytkownika – zarejestrowane w rejestrze dostawców i wydawców pieniądza elektronicznego.

Zagrożeniem dla banków może być poza tym ewentualność dopuszczenia dostawców zewnętrznych do przyjmowania depozytów w ograniczonym zakresie, co jest możliwe w ramach zapowiadanego przeglądu dyrektywy PSD2. Takie praktyki są już dziś obserwowane w Szwajcarii.

Wprowadzenie tzw. małej instytucji płatniczej (MIP)

Nowe zasady funkcjonowania rynku usług płatniczych przewidują działalność tzw. małych instytucji płatniczych. W myśl ustawy są to podmioty o małej skali biznesowej, nie wymagające nadzoru i licencji, kapitału założycielskiego i funduszy własnych, a jedynie uzyskania wpisu do tzw. rejestru małych instytucji płatniczych. Liberalne podejście dotyczące wymogów i formalności wiąże się jednak z ograniczeniami w zakresie wolumenu i zakresu realizowanych transakcji, do których zaliczyć należy:

- średni limit transakcji (liczony na podstawie ostatnich 12 miesięcy) nie przekraczający 1,5 mln EUR miesięcznie,
- łączna kwota przyjętych od klienta środków i przechowywana na rachunkach płatniczych użytkowników nie przekraczająca 2000 EUR,
- brak możliwości świadczenia usług opartych na dostępie do rachunku,
- możliwości świadczenia usług wyłącznie na terytorium RP.

W przypadku przekroczenia wymienionych limitów, mała instytucja płatnicza ma obowiązek zgłosić ten fakt do Komisji Nadzoru Finansowego i jeżeli chciałaby kontynuować działalność, to musi też złożyć wniosek o pełną licencję do KNF-u. Generalnie, celem powołania instytucji MIP jest możliwość testowania usług przez podmioty z sektora FinTech do momentu osiągnięcia efektów skali, a następnie uzyskanie licencji krajowej instytucji płatniczej.

Wymóg silnego uwierzytelniania dla wykonania transakcji

Transakcje płatnicze będą musiały spełniać tzw. wymóg silnego uwierzytelnienia definiowany jako dwuetapowe potwierdzenie przez konsumenta dokonywanej transakcji. Uwierzytelnianie ma za zadanie zapewnienie lepszej ochrony przez minimalizację ryzyka oszustw i nadużyć w wyniku potwierdzenia tożsamości klienta przy wykorzystaniu dwóch elementów z trzech kategorii:

- wiedzy, czyli coś co zna użytkownik – hasło, kod PIN,
- posiadania, czyli rzeczy, którą posiada użytkownik na wyłączność – np. karta płatnicza, telefon komórkowy, token,
- cechy charakterystycznej użytkownika – np. biometria, linie papilarne, skan tęczy.

Z perspektywy klienta, wzrost bezpieczeństwa dokonywanych transakcji wydaje się rozwiązaniem kluczowym, choć należy uwzględnić, że oznacza to częstsze niż obecnie uwierzytelnianie transakcji, np. hasłem jednorazowym przy płatnościach kartami online lub w aplikacjach. Dotyczyć to będzie także stałego obciążania karty, np. przy zapłacie abonamentu za usługi, lub obciążania zgłoszonej karty, jak ma to miejsce przy korzystaniu m.in. z usług firm taksówkarskich.

Ustawodawca przewidział kilka wyjątków od wymogu procedury silnego uwierzytelniania. Są to:

- transakcje, w których płatnikiem i odbiorcą jest ten sam konsument dokonujący transferu w jednym banku,
- transakcje w samoobsługowych terminalach płatniczych przy uiszczaniu opłaty za transport lub opłaty parkingowej,
- transakcje, w ramach których nie są dostępne wrażliwe dane płatnicze dotyczące salda rachunku oraz historii transakcji z ostatnich 90 dni pod warunkiem, że od ostatniego silnego uwierzytelniania nie minęło 90 dni i nie jest to pierwsze logowanie do rachunku,
- tzw. transakcji o niskiej wartości, czyli niższe niż 30 EUR, lecz maksymalnie 5 razy dziennie i suma ich nie może przekroczyć 100 EUR. W przypadku transakcji zbliżeniowych kwoty wynoszą odpowiednio: 50 EUR, 5 razy dziennie i suma ich nie może przekroczyć 150 EUR.

W rozumieniu banków (jak również innych nadzorowanych instytucji płatniczych) wymóg silnego uwierzytelnienia transakcji jest bezpośrednio powiązany z odpowiedzialnością za autoryzację transakcji. Winę za nieautoryzowaną płatność (a więc z pominięciem dwuetapowego potwierdzenia) ponosi w całości dostawca usługi płatniczej, a więc i bank (jeśli był dostawcą usługi). Oznacza to obowiązek dokumentacji i archiwizacji rozliczanych płatności na wypadek skargi ze strony klienta, gdyż ciężar udowodnienia legalności procesu spoczywa na banku. Wiąże się to wobec tego z koniecznością zmian we wzorcach umownych i procedurach wewnętrznych banków. Wyzwaniem dla banków z jednej strony będzie zapewnienie wymogu silnego uwierzytelniania, a z drugiej – nie zniechęcanie klienta nadmiernymi i uciążliwymi zabezpieczeniami. Budowa lub modyfikacja właściwej infrastruktury oraz ulepszenie procesów antyfraudowych wymagać będą oczywiście odpowiednich kosztów finansowych.

Z punktu widzenia ochrony konsumenta na rynku usług płatniczych doniosłe zmiany będą dotyczyły prawa klienta do żądania zwrotu nieautoryzowanych transakcji, czyli takich, które wykonane zostały bez zgody konsumenta z użyciem lub bez użycia instrumentu płatniczego, a także w sytuacji, gdy płatnik nie miał możliwości stwierdzenia kradzieży, utraty lub przywłaszczenia instrumentu płatniczego.

Odpowiedzialność za nieautoryzowane transakcje ponosi dostawca usługi płatniczej (np. bank). Jego obowiązkiem jest niezwłoczny zwrot kwoty nieautoryzowanej płatności, tj. nie później niż do końca następnego dnia roboczego od daty otrzymania zgłoszenia od konsumenta. Kwestia oceny i zasadności zwrotu może być dokonana dopiero po anulowaniu transakcji. Płatnik może zgłosić nieautoryzowaną transakcję nie później niż w terminie 13 miesięcy od dnia obciążenia rachunku lub od dnia wykonania transakcji.

Za nieautoryzowane transakcje odpowiedzialność płatnika została ograniczona do 50 EUR (poprzednio 150 EUR), ale tylko w sytuacji wykorzystania w transakcji utraconego przez płatnika, skradzionego lub przywłaszczonego instrumentu płatni-

czego. W warunkach, gdy płatnik nie miał możliwości stwierdzenia kradzieży (lub utraty instrumentu płatniczego) jego odpowiedzialność zostaje wyłączona.

Ustawa skraca także termin rozpatrzenia reklamacji konsumenta z 30 do 15 dni. W świetle wspomnianych regulacji, płatnik będzie miał zatem możliwość dysponowania kwotą nieautoryzowanej transakcji również przez czas rozpatrywania reklamacji⁸.

Podsumowując, dynamiczny rozwój rynku usług płatniczych związany z pojawianiem się nowych produktów dostarczanych nie tylko przez banki, ale także podmioty zewnętrzne skłonił regulatorów do unormowania zasad dostępu do rynku i świadczenia usług. W związku z innowacyjnym charakterem usług płatniczych ustawodawca przygotował nowy katalog przywilejów dla konsumentów i obowiązków dla dostawców usług płatniczych.

Z punktu widzenia banków, regulacje dyrektywy PSD2 stanowią wyzwanie dla tych instytucji nie tylko w aspekcie wzrostu obciążeń związanych z ochroną konsumenta, ale także z uwagi na możliwość utraty części biznesu płatniczego i konieczność poniesienia wysokich nakładów finansowych związanych z budową nowej infrastruktury technicznej i zabezpieczającej. Koszty poniesione przez banki nie mogą być kalkulowane biznesowo zgodnie z regułą „nakład–zwrot”, bo część zrealizowanych inwestycji będzie związana z ustawowym obowiązkiem umożliwienia dostępu do rachunków konsumentów podmiotom zewnętrznym, które stanowią konkurencję dla banków. Ujmując to obrazowo, współczesne banki budują infrastrukturę dla swoich konkurentów i to w warunkach wysokich obciążeń regulacyjnych z innych obszarów. Jak piszą Jacek Grzywacz i Ewa Jagodzińska-Komar⁹ prognozy wskazują, że rynek finansowy będzie w przyszłości podobny do sektora energetycznego, w którym oddzielne podmioty odpowiadają za dystrybucję, inne za produkcję, a jeszcze inne ją sprzedają. Natomiast Agnieszka Serzysko¹⁰ wnioskuje, aby banki nie pozostały jedynie dostawcami infrastruktury dla sektora firm technologicznych, tylko same przejęły rolę TPP.

Szansą dla banków w tym segmencie jest utrzymanie pozycji instytucji zaufania publicznego i gwaranta bezpieczeństwa środków klientów. Zaufanie do banków jest obecnie około dwukrotnie wyższe niż w przypadku gigantów technologicznych mogących konkurować na rynku usług płatniczych. Z drugiej strony, konsumenci, nawet ci otwarci na nowinki technologiczne, nie są przekonani co do bezpieczeństwa dzielenia się informacjami związanymi z możliwością dostępu do konta. Biorąc pod uwagę, że im więcej produktów i usług będzie zdigitalizowanych, tym większego znaczenia nabierze cyberbezpieczeństwo; banki winny w tym aspekcie budować swoją przewagę konkurencyjną i tym przyciągać potencjalnych klientów.

⁸ <https://www2.deloitte.com/pl/pl/pages/doradztwo-prawne/articles/alerty-prawne/odpowiedzialnosc-nieautoryzowane-transakcje.html> [dostęp: 26.10.2018].

⁹ J. Grzywacz, E. Jagodzińska-Komar, *Rola banków i sektora FinTech w świetle implemetacji dyrektywy PSD2*, http://kolegia.sgh.waw.pl/pl/KES/czasopisma/kwartalnik/Documents/Jacek_Grzywacz_Ewa_Jagodzinska_Komar_Rola_bankow_i_sektora_Fin_Tech_w_swietle_implementacji%20.pdf [dostęp: 26.01.2019].

¹⁰ A. Serzysko, *PSD2 – szansa czy zagrożenie dla banków spółdzielczych*, „Nowoczesny Bank Spółdzielczy” 2017, nr 9.

4. Skrócenie terminów przedawnień jako element ochrony konsumenta na rynku usług finansowych

Nowelizacja kodeksu cywilnego, obowiązująca od 7 lipca 2018 r., wprowadziła istotne zmiany w zakresie terminów przedawniania roszczeń. Skróceniu uległ m.in. termin przedawnienia wierzytelności z 10 do 6 lat (art. 118). W przypadku świadczeń okresowych termin przedawnienia pozostał trzyletni. Ustawodawca argumentował to potrzebą mobilizacji stron umowy do szybszego kształtowania stanów faktycznych. Zmianie uległ także sposób liczenia upływu terminu przedawnienia, który obecnie przypada na ostatni dzień roku kalendarzowego, ale pod warunkiem, że nie jest on krótszy niż dwa lata.

Z punktu widzenia banków – kredytodawców – ważne konsekwencje rodzi wprowadzenie zróżnicowania w kwestii przedawnienia konsumenta i przedsiębiorcy. Zgodnie z art. 117.2[1] po upływie terminu przedawnienia nie można domagać się zaspokojenia roszczenia przysługującego przeciwko konsumentowi.

Do chwili wejścia w życie ustawy obowiązywała zasada, że w przypadku przedawnienia roszczenia dłużnik samodzielnie podejmował decyzję czy będzie spłacał dług, czy uchyli się od jego zaspokojenia. Na tej zasadzie swój model biznesowy opierało wiele firm windykacyjnych, które skupowały przedawnione roszczenia, a dłużnik przed sądem miał możliwość zdecydowania czy korzysta z przywileju przedawnienia, czy też spłaca dług. Generalną bowiem zasadą obowiązującą w prawie cywilnym jest dotrzymywanie warunków umów.

W obecnych warunkach przedawnienia konsumenckie następują praktycznie z mocy prawa. Ustawodawca wprowadził co prawda przepis (art. 117[1]) obligujący sądy w wyjątkowych przypadkach do rozważenia interesów stron i nie uwzględniania terminu przedawnienia konsumenckiego, ale Rzecznik Finansowy w przesłanej do ustawy opinii podkreślał¹¹, że wskazane w ustawie przesłanki nie uwzględnienia przedawnienia są mało precyzyjne i ich stosowanie będzie w dużym stopniu kwestią swobodnej decyzji i uznaniowości sądu. Ustawodawca w uzasadnieniu proponowanych zmian podkreślał, że „interesy obu stron należy wyważyć w granicach zasługujących na ochronę przy utrzymaniu właściwego stosunku między nimi; słuszny interes powoda może i powinien być uwzględniony, ale tylko do granic kolizji z zasługującym na ochronę interesem strony pozwanej (por. wyrok SA w Poznaniu z dnia 1 lipca 2010 r., I ACa 499/10, LEX nr 756613)¹².

Niemniej jednak z perspektywy banków powyższy przepis jest zasadniczo korzystny i stanowi hipotetyczną możliwość nieuwzględnienia okresu przedawnienia konsumenckiego przez sąd. Jest to istotne np. w przypadku stwierdzenia przez sąd nieważności umowy kredytowej indeksowanej do waluty obcej. Roszczenie banku w takiej sytuacji przedawniałoby się z upływem 3 lat od daty wypłaty kredytu, a roszczenie konsumenta o zwrot spłaconych rat kredytów z upływem lat 10. Unieważnienie takiej umowy mogłoby zatem skutkować koniecznością jednostronnego

¹¹ Uwagi Rzecznika Finansowego do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, RF/19/18.

¹² Druk nr 2216, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, 22.01.2018.

zwrotu przez banki otrzymanych od konsumenta świadczeń. Jak wskazują Robert Rykowski i Adam Tula¹, unieważnienie umów kredytowych prowadziłoby w konsekwencji do tego, że konsumenci uzyskaliby kredyty bez obowiązku ich spłat.

5. Kompetencje Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) w praktyce rynku finansowego

Wzmocnieniu ochrony prawnej konsumentów na poziomie regulacyjnym towarzyszyły zmiany kompetencji Prezesa UOKiK uregulowane w Ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów, które weszły w życie z dniem 17 kwietnia 2016 r. Przedstawiono je poniżej.

Wydawanie decyzji w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy uznano za niedozwolone

Artkuł 23a. Ustawy definiuje zakaz stosowania we wzorcach umów zawieranych z konsumentami niedozwolonych postanowień umownych. Ustawodawca wychodzi z założenia, że istnieje ryzyko, iż podmioty profesjonalne (w tym banki) mogą narzucać konsumentom w umowie klauzule, które z ich punktu widzenia nie będą dla niego korzystne. Kodeks cywilny w art. Art. 385[1] §1 precyzuje, że postanowienia umowy zawieranej z konsumentem nie uzgodnione indywidualnie nie wiążą go, jeżeli kształtują jego prawa i obowiązki w sposób sprzeczny z dobrymi obyczajami, rażąco naruszając jego interesy, co określane jest właśnie jako niedozwolone postanowienia umowne.

Decyzję w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone wydaje Prezes UOKiK. Oznacza to, że w przypadku decyzji Prezesa UOKiK wskazującej niedozwolone postanowienia umowne w danym wzorcu umowy, konsumenta nie obowiązuje zakwestionowany zapis, który zostaje wykreślony z umowy.

Praktyka potwierdza, że decyzje Prezesa UOKiK w zakresie niedozwolonych postanowień umownych mają bardzo duży wpływ na działalność banków. Ze Sprawozdania z działalności UOKiK za 2017 r.² wynika, że tylko w 2017 r. Urząd przeprowadził serię postępowań klauzulowych przeciwko 9 bankom w sprawie niejasnego określania wysokości kursów walut, tzw. spreadów walutowych. Działania Urzędu dotyczyły uznania za niedozwolone postanowień zawartych we wzorcach umów, regulaminach i aneksach do umów kredytów i pożyczek hipotecznych wyrażonych w walutach obcych. Zakwestionowane praktyki to m.in. odsyłanie konsumentów do płatnego serwisu Reuters, a także tabel walutowych, które sporządzały same banki. Prezes UOKiK podnosił, że banki nie regulowały w umowie terminów i częstotliwości opracowywania i publikowania tabel kursów walutowych, co narażało konsumenta-kredytobiorcę na brak możliwości oszacowania wysokości kursu, po którym spłacał kredyt. Ponadto mechanizm przeliczania waluty, tzw. klauzula waloryzacyjna lub indeksacyjna, jest wpisany na listę klauzul abuzywnych prowadzoną przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (SOKiK). W jednej ze

¹ R. Rykowski, A. Tula, *Kodeks cywilny – zmiany w przedawnieniu roszczeń: 6 zamiast 10 lat*, „Rzeczpospolita”, 4.05.2018.

² Sprawozdanie z działalności UOKiK za rok 2017, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2018.

spraw prowadzonych przed Sądem Apelacyjnym wydano wyrok, w którym klauzulę waloryzacyjną uznano za niedozwolone postanowienie umowne, co pociągnęło za sobą konsekwencje związane z tym, że bez klauzuli waloryzacyjnej nie można było ustalić salda kredytu, raty kredytu i harmonogramu spłaty. W efekcie, kredytobiorcy zostali zobowiązani do spłaty zobowiązania w wysokości, w której ją zaciągnęli w polskiej walucie po odliczeniu zapłaconych rat kapitałowo-odsetkowych.

Praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów

Za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów uznaje się działania podmiotów profesjonalnych sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami, takimi jak³:

- naruszanie obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji,
- nieuczciwe praktyki rynkowe lub czyny nieuczciwej konkurencji,
- proponowanie konsumentom nabycia usług finansowych, które nie odpowiadają potrzebom tych konsumentów (w stosunku do wieku, stanu zdrowia, doświadczenia i wiedzy dotyczącej produktu lub sytuacji materialnej) albo proponowanie nabycia tych usług w sposób nieadekwatny do ich charakteru (tzw. nieuczciwa sprzedaż – misselling).

Analiza praktyk funkcjonowania rynku bankowego wskazuje, że w latach 2016–2018 Prezes UOKiK wydał około 42 decyzji w kategorii „Ochrona zbiorowych interesów konsumentów”. Wśród zakwestionowanych przez urząd praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów najczęściej pojawiały się następujące kwestie:

- pobieranie nieuzasadnionych zwiększonych opłat za prowadzenie rachunków oszczędnościowo-rozliczeniowych,
- uzależnienie zwolnienia konsumenta z opłaty miesięcznej za kartę od dokonania rozliczenia operacji bezgotówkowych dokonanych kartą płatniczą w określonej wysokości, w sytuacji, gdy dokonanie rozliczenia tych operacji bezgotówkowych w wyżej wymienionym okresie nie zależy od konsumenta,
- emisja reklam telewizyjnych w sposób uniemożliwiający ich odczytanie z uwagi na wielkość czcionki oraz krótki czas ich prezentacji⁴,
- niezamieszczanie w wiadomościach kierowanych do klientów, związanych z jednostronną zmianą warunków umowy dokonywaną w trakcie jej trwania, istotnych informacji umożliwiających ustalenie przez konsumentów dopuszczalności wprowadzenia proponowanych zmian, tj. niewskazanie podstawy prawnej umożliwiającej dokonanie tych zmian oraz czynników (okoliczności faktycznych), które spowodowały tę zmianę⁵.

Jako przykład zakwestionowanych praktyk związanych z misselingiem, można wskazać na oferowanie przez instytucje finansowe obligacji Get Back. Z informacji Urzędu⁶ wynika, że w październiku 2018 r. UOKiK wszczął postępowanie w sprawie podejrzenia stosowania przez jeden z banków praktyk naruszających zbiorowe

³ Art. 24.2. Ustawa o ochronie konkurencji i Konsumentów, Dz.U. 2007 nr 50 poz. 331.

⁴ Np. Decyzja nr DDK 3/2016, UOKiK.

⁵ Np. Decyzja nr RBG -2/2018; NR RBG - 7/2017, UOKiK.

⁶ https://www.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=14890 [dostęp: 26.01.2019].

interesy konsumentów, w tym proponowanie obligacji GetBack osobom, dla których były one nieodpowiednie pod względem akceptowalnego ryzyka inwestycyjnego. Analiza praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów jest o tyle istotna, że Prezes UOKiK może za ich stosowanie nałożyć na bank karę pieniężną do wysokości 10% obrotu osiągniętego w roku obrotowym poprzedzającym rok nałożenia kary. Po określeniu przez Prezesa UOKiK środków usunięcia zakwestionowanej praktyki i niezastosowaniu się do nich banku, Prezes UOKiK może nałożyć karę w wysokości do 10 tys. EUR za każdy dzień opóźnienia.

Istotny pogląd w sprawie

Zgodnie z art. 31d. Ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, Prezes Urzędu ma delegacje – jeżeli uzna, że przemawia za tym interes publiczny – do przedstawiania sądowi tzw. istotnego dla sprawy poglądu w sprawach dotyczących ochrony konsumentów w celu transferu wiedzy z UOKiK do sądów powszechnych. Prezes UOKiK nie reprezentuje żadnej ze stron postępowania sądowego. W praktyce, konsument zainteresowany współpracą z UOKiK w danej sprawie procesowej musi złożyć wniosek o wydanie istotnego poglądu, a następnie na bieżąco informować UOKiK o aktualnym przebiegu postępowania (np. kolejnych pismach procesowych). Wniosek o wydanie przez Prezesa UOKiK istotnego poglądu jest bezpłatny. Warto wskazać, że tylko w okresie jednego roku (1.01.2018 – 25.01.2019) Prezes UOKiK wydał 308 istotnych poglądów w sprawach, w których jedną ze stron był bank. Praktycznie większość ze spraw dotyczyła umów o kredyt hipoteczny waloryzowany kursem CHF. W tego typu istotnych poglądach Prezes UOKiK powoływał się na następujący stan faktyczny: „Prezes Urzędu występował do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z powództwem o uznanie za niedozwolone postanowień wzorca umowy dotyczących zasad ustalania kwoty kredytu oraz wysokości rat kredytu w oparciu o kursy wymiany walut, choć stosowanych przez innego kredytodawcę (wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 21 października 2011 r., sygn. akt VI ACa 420/11), Prezes Urzędu uznał za zasadne i konieczne przedstawienie istotnego poglądu w niniejszej sprawie w granicach występującego w niej interesu publicznego”⁷.

6. Podsumowanie

Ochrona konsumenta stanowi ważny element budowy stabilnego rynku finansowego. Działania ukierunkowane na podnoszenie pozycji konsumenta mają obecnie charakter regulacyjny, wynikający w głównej mierze z postępującej integracji rynków finansowych w Unii Europejskiej. Bezpośrednia aktywność państwa w tym zakresie, związana z dynamicznym rozwojem usług finansowych, obejmuje ustawowe stanowienie nowych reguł funkcjonowania poszczególnych segmentów rynków finansowych, opartych na rozbudowanych obowiązkach informacyjnych. Mają one sprzyjać niwelowaniu asymetrii informacyjnej na rynku przez wyposażenie konsumenta w zestaw rzetelnych informacji o nabywanym produkcie.

⁷ Stanowisko Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zawierające istotny pogląd dla sprawy, RKT.644.160.2018.AR, Katowice, 23.01.2019.

Rola państwa w zagwarantowaniu praw konsumentów powinna opierać się na ocenie skali kosztów i korzyści wynikających ze stanowienia nowego prawa dla wszystkich uczestników rynku finansowego. Zbyt restrykcyjne podejście do ochrony konsumenta może bowiem prowadzić do wykluczenia części konsumentów z rynku z uwagi na wysoki koszt regulacyjny obniżający opłacalność obsługi pewnych segmentów klientów.

W stanowieniu nowych wymogów regulacyjnych ważne jest także uwzględnienie pozycji banków jako podmiotów regulowanych. Nowe zasady funkcjonowania niektórych segmentów rynku finansowego w Unii Europejskiej umożliwiają dostęp do rynku podmiotom nieregulowanym, nieobciążonym dodatkowymi obowiązkami. Pozycja konkurencyjna banków jest tym samym obniżona, w wyniku liberalizacji zasad wejścia na rynek usług finansowych. Rola państwa powinna przede wszystkim uwzględniać i umożliwiać wypełnianie przez banki, w sposób niezakłócony, funkcji wspierającej rozwój gospodarczy.

Nie kwestionując słuszności wzmocnienia pozycji konsumenta na rynku usług finansowych, obecna skala obciążeń informacyjnych banków (na rynku usług kredytowych) połączona z koniecznością zagwarantowania bezpieczeństwa konsumenta korzystającego z innowacyjnych produktów (na rynku usług płatniczych), stanowi realne wyzwanie dla tych instytucji.

Kluczową kwestią pozostaje poziom wykorzystywanych przez konsumentów nadanych im przywilejów i uprawnień. Błędym podejściem byłoby wyłącznie regulacyjne wzmocnianie pozycji konsumenta na rynku bez tworzenia odpowiednich mechanizmów i instrumentów podnoszących poziom świadomości finansowej. Tak więc edukacja finansowa stała się niezbędnym elementem leżącym u podstaw stabilnego rozwoju sektora finansowego, na którym prawa i obowiązki uczestników są wyrównane. Nie można oczekiwać, że konsumenci posiadający ustawowo określone prawa i przywileje, ale charakteryzujący się niską świadomością finansową, będą podejmowali racjonalne decyzje finansowe.

Bibliografia

Decyzja nr DDK 3/2016, UOKiK.

Decyzja nr RBG-2/2018; NR RBG-7/2017, UOKiK.

Druk nr 2216, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, 22 stycznia 2018 r.

Dz.U. 2018 poz. 1075.

Gneta B (red.), *Ochrona konsumenta usług finansowych. Wybrane zagadnienia prawne*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2007.

Grzywacz J., Jagodzińska-Komar E., *Rola banków i sektora FinTech w świetle implementacji dyrektywy PSD2*, http://kolegia.sgh.waw.pl/pl/KES/czasopisma/kwartalnik/Documents/Jacek_Grzywacz_Ewa_Jagodzinska_Komar_Rola_bankow_i_sektora_Fin_Tech_w_swietle_implementacji%20.pdf [dostęp: 26.01.2019].

Komisja Wspólnot Europejskich, Zielona Księga w sprawie detalicznych usług finansowych na jednolitym rynku KOM(2007) 226, Bruksela, 30.04.2007, s. 2–3.

- Penczar M., *Integracja detalicznych usług finansowych w Unii Europejskiej*, Niebieskie Księgi 2004, Rekomendacje nr 13, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2004, s. 17.
- Rekomendacje dotyczące wybranych problemów interpretacyjnych przepisów Ustawy o kredycie hipotecznym oraz o nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami*, Związek Banków Polskich, czerwiec 2017.
- Rykowski R., Tula A., *Kodeks cywilny – zmiany w przedawnieniu roszczeń: 6 zamiast 10 lat*, „Rzeczpospolita”, 4.05.2018.
- Serzysko A., *PSD2 – szansa czy zagrożenie dla banków spółdzielczych*, „Nowoczesny Bank Spółdzielczy” 2017, nr 9.
- Sprawozdanie z działalności UOKiK za rok 2017, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2018.
- Stanowisko Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zawierające istotny pogląd dla sprawy, RKT.644.160.2018.AR, Katowice, 23 stycznia 2019 r.
- Szpringer W., *Koncepcja optymalnego modelu ochrony konsumenta na rynku kredytowym w UE z punktu widzenia wszystkich interesariuszy*, w: *Ekonomiczne aspekty ochrony konsumenta na integrującym się rynku kredytowym w Unii Europejskiej*, red. L. Pawłowicz, M. Penczar, „Transformacja i Rozwój” nr 116, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk, listopad 2010.
- Ustawa o ochronie konkurencji i Konsumentów, Dz.U. 2007 nr 50 poz. 331.
- Uwagi Rzecznika Finansowego do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, RF/19/18.
- https://www.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=14890 [dostęp: 26.01.2019].
- <https://www2.deloitte.com/pl/pl/pages/doradztwo-prawne/articles/alertyprawne/odpowiedzialnosc-nieautoryzowane-transakcje.html> [dostęp: 26.10.2019].

Jarosław Wierzbicki

Inicjatywy wspierania rozwoju gospodarczego z wykorzystaniem sektora bankowego

(budownictwo mieszkaniowe, ochrona środowiska, rolnictwo, sektor MSP)

1. Wprowadzenie

Inicjatywy władzy publicznej zmierzające do wsparcia wzrostu i rozwoju oraz dobrostanu społecznego, które pojawiają się we współczesnej polityce socjalnej i gospodarczej Polski, mogą niewątpliwie stanowić jeden z czynników sprzyjających rozwojowi krajowego sektora bankowego. Zjawisko to wydaje się mieć jednak charakter schyłkowy i może wpływać na banki w coraz bardziej ograniczonym zakresie.

Oddziaływania, jakie wywierają na sektor bankowy polityki sektorowe mają przede wszystkim charakter pośredni – przez generowane bodźce ingerują w wielkość obrotów poszczególnych sektorów gospodarki, stymulując rozwój przedsiębiorców, i ostatecznie przekładają się na ich skalę działalności i najpewniej wynik finansowy. Znajduje to wyraz w zwiększaniu zasięgu podmiotowego adresatów działalności, a w konsekwencji również wielkości obrotów sektora bankowego obsługującego ich finanse.

Opracowanie niniejsze ma na celu dokonanie przeglądu ograniczeń, na jakie napotykały programy polityki gospodarczej prowadzone przez władze publiczne w zakresie, w jakim mogłyby wywierać wpływ na polski sektor bankowy. Wydaje się to zagadnieniem interesującym, ponieważ współcześnie mamy do czynienia z ważnymi zmianami w sferze zasięgu oraz form polityki społecznej i gospodarczej rządu. Są one związane z wprowadzaniem programów i samoistnych celów politycznych opartych na aktywnej polityce gospodarczej oraz społecznej. W ich następstwie rozwija się system transferów bezpośrednich i inwestycji w ramach polityk społecz-

nych, następują także zmiany struktur praw własnościowych do kapitału największych instytucji finansowych, które wracają pod kontrolę państwa¹.

Programy publiczne, tak deklarowane jak i faktycznie realizowane, różnią się w sposób dość istotny od dotychczasowych celami i sposobami realizacji, przekształcając wcześniejszą, stosunkowo słabą, regulacyjno-koordynującą funkcję administracji publicznej w aktywne jej angażowanie do kształtowania rzeczywistości gospodarczej. Przewartościowuje to zachowania władzy publicznej, determinując poprzez odmienne cele polityczne i mechanizmy ich realizacji, również rozwój sektora bankowego. W sposób trudny do jednoznacznej oceny wpływa też na rozkład ryzyk w sektorze, wprowadzając m.in. ponownie pokusę nadużycia, w której państwo-regulator jest zainteresowane wynikami finansowymi części banków.

W tym kontekście warto chyba przyjrzeć się uwarunkowaniom instytucjonalno-prawnym prowadzenia polityki gospodarczej zwłaszcza w zakresie programowania gospodarczego, a w tym zakresowi, w jakim możliwe jest wzmacnianie krajowego systemu bankowego, szczególnie w kontekście nierozwiązanych kwestii z zaufaniem społecznym wobec sektora i co gorsza problemów z postrzeganiem instytucji regulacyjnych.

2. Programy gospodarcze w Polsce

Przeprowadzanie ocen funkcjonowania programów społeczno-gospodarczych obarczone jest w warunkach polskich sporą dozą niepewności, utrudniającej formułowanie jasnych wypowiedzi dotyczących tak ich celów, jak potencjału, a także efektywności realizacji. Zasadnicza trudność, z jaką możemy mieć do czynienia, związana jest z dość problematycznym charakterem normatywnym planowania czy programowania w warunkach Polski. Od strony prawnej tego typu działania miewają w istocie charakter silnie zróżnicowany. Mogą mieć charakter niewiązący, identyfikowany efektami², realizowany jednak na podstawie dokumentów, do których oficjalnie przyznają się politycy obozu rządzącego³. Mogą również funkcjonować jako formalne programy – akty prawa wewnętrznego (uchwały Rady Ministrów)⁴. Wszystkie one, łącznie z odnośnymi aktami programowania w formie uchwał RM, egzekwowane są w dość luźny sposób. Z uwagi na względnie prostą, wewnętrzną procedurę modyfikacji, mogą również podlegać płynnym zmianom. Ta swoista niestabilność formalna aktów planowania nie stanowi mimo wszystko istotnego zagrożenia, ponieważ poziom ogólności normatywnych wypowiedzi planistycznych jest

¹ K. Kolany, *Renacjonalizacja drugiego największego banku w Polsce*, www.bankier.pl/wiadomosci/Renacjonalizacja-drugiego-najwiekszego-banku-w-Polsce-7488366.html [dostęp: 30.01. 2019].

² Jak w przypadku tzw. Planu Balcerowicza, który właściwie nigdy nie został przyjęty jako formalny akt planowania czy programowania gospodarczego. Przyjmowane były natomiast od 28 grudnia 1989 r. składające się na jego realizację ustawy.

³ Tak w przypadku prezentowanego i realizowanego przez władzę wykonawczą programu prof. Grzegorza Kołodki, „Strategia dla Polski”. Program został zaprezentowany w Sejmie RP, jednak właściwie nie posiadał formalnego charakteru oficjalnego aktu planowania gospodarczego, stając się przede wszystkim faktem politycznym.

⁴ Do takich dokumentów należą akty programowania gospodarczego przyjmowane w wykonaniu ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2018 poz. 1307, zm. poz. 1669).

na tyle znaczny, że w praktyce właściwie nie pojawia się konieczność dokonywania zmian ich treści, w sumie niezależnie od faktycznie podejmowanych działań politycznych.

W tle systemowym projektowania przyszłych zachowań ze sfery polityki gospodarczej i społecznej pozostaje, identyfikowalne od okresu transformacji, zjawisko ucieczki od terminologii i czynności, które mogą być kojarzone z przeszłym ustrojem społeczno-gospodarczym Polski, tj. gospodarką planowaną czy centralnie sterowaną. Współczesne rozwiązania prawne z zakresu opracowywania projekcji przyszłości dotyczącej gospodarki czy również sfery socjalnej, tzn. planowania, przeszły proces swoistego *katharsis* – oczyszczenia terminologicznego. W rezultacie zasadnicza terminologia polskiego prawa gospodarczego uległa interesującej przemianie. W przepisach, które po transformacji przywracały projektowanie działań przyszłych w sferze gospodarczej, termin planowanie został właściwie wyeliminowany. Zastąpiono go m.in. w treści ustawy o Rządowym Centrum Studiów Strategicznych⁵ oraz ustawy o urzędzie Ministra Gospodarki⁶, pojęciami prognozowania i programowania. Termin planowanie pozostał i pozostaje w użyciu normatywnym przede wszystkim w sferze finansów publicznych, a także w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W tych obszarach posiada on istotniejszą doniosłość normatywną, pozwalając na analizę charakteru prawnego obowiązywania planów i możliwości ich egzekwowania.

Przedstawione okoliczności, sygnalizujące ostrożne podejście rządzących do samego zjawiska planowania/programowania, sprawiają, że nawet opracowywane i ujmowane w oficjalne dokumenty funkcjonują one na dość wysokim poziomie abstrakcji wypowiedzi, co w efekcie utrudnia ocenę projektowanych zamierzeń. Programy gospodarcze od lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku przesuwają się w kierunku dokumentów postulatycznych, związanych z silnie obudowanym aksjologicznie, politycznym charakterem projekcji przyszłości. Przyjmowane były bardziej jako deklaracje zawierające dookreślenie systemu wartości i wizji sprawujących władzę, w efekcie pełniąc raczej funkcję sygnalizacyjną co do zamiarów rządzących, niż szczegółowo rozpisane cele i zadania, do realizacji których władza publiczna zobowiązuje się dążyć. W przeszłości zdarzały się również sytuacje, kiedy sam program powstawał w końcowej fazie cyklu politycznego, przez co, jak należy przypuszczać, miał stanowić przedwyborczą deklarację na przyszłość wskazującą raczej wyborcom, do czego rządzący będą starali się dążyć w przypadku przedłużenia mandatu. Doniosłość tych ostatnich miała zatem przede wszystkim charakter marketingowy, w mniejszym stopniu można się jej dopatrywać w generowanej dyskusji politycznej⁷. Programy gospodarcze na poziomie krajowym podlegają dość oczywistej dyskontynuacji po wyborach skutkujących zmianą władzy.

⁵ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Rządowym Centrum Studiów Strategicznych (Dz.U. Nr 106, poz. 495 – tekst ogłoszony).

⁶ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o urzędzie Ministra Gospodarki (Dz.U. Nr 106, poz. 490 – tekst ogłoszony).

⁷ Taki charakter, przynajmniej w części, mógł mieć program Pakiet 2000 (rozwiniecie „Strategii dla Polski”) przyjęty przez Radę Ministrów w kwietniu 1996 r., wyprzedzając o niecałe półtora roku termin wyborów parlamentarnych.

Ważki problem systemowy stanowi słabe osadzenie planów czy programów gospodarczych w obowiązującym prawie. Jedynym planem rangi ustawowej jest budżet państwa (choć wymóg konstytucyjny w tym zakresie jest raczej uzasadniony tradycją konstytucyjną), na poziomie natomiast aktów prawa miejscowego – moc obowiązującą posiadają miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. W pozostałym zakresie, od czasu sformalizowania zasad przyjmowania programów gospodarczych, mamy do czynienia z aktami administracyjnymi o charakterze wewnętrznym w postaci uchwał Rady Ministrów, lub konkretnymi rozwiązaniami ustawowymi, które osiągając taką postać przestają tworzyć program działań, stając się konkretną instytucją prawną. Zabezpieczanie wykonania postanowień programów przyjmowanych w formie uchwał RM przebiega na poziomie odpowiedzialności wewnętrznej w administracji, na poziomie zaś naczelnych organów administracji rządowej można mówić przede wszystkim o odpowiedzialności politycznej, egzekwowanej w ramach mechanizmów wyborczych. Skuteczność zabezpieczeń przestrzegania programów polityki wewnętrznej bywa więc dość ograniczona. Dodatkowo bodźcem skłaniającym do jak najogólniejszego sygnalizowania celów władzy publicznej jest ograniczanie ryzyka konieczności podejmowania *ex post* dyskusji politycznej dotyczącej osiągniętego stopnia realizacji zadeklarowanych planów.

Od dnia uzyskania członkostwa w UE, programowanie gospodarcze na poziomie krajowym podlega również licznym ograniczeniom prawnym. Wynikają one z przyjętych na siebie przez państwa członkowskie UE ograniczeń możliwości wykonywania suwerennej władzy wynikających m.in. z zasad funkcjonowania rynku wewnętrznego. Ostatecznie krajowe programowanie gospodarcze pełni raczej funkcję uzupełniającą, odzwierciedlając raczej kierunki modyfikacji systemu instytucjonalno-prawnego niż określając konkretne, bezpośrednie działania administracji publicznej.

Nieco odmienna sytuacja dotyczy realizacji programów opracowywanych i przyjmowanych przez Unię Europejską. W tym zakresie władze publiczne, pozostając beneficjentami lub podmiotami prowadzącymi obsługę faktycznej pomocy rozwojowej, obok ewentualnej odpowiedzialności politycznej muszą być świadome ryzyka utraty środków pomocowych, co stanowi z jednej strony uszczerbek prestiżowy, z drugiej – w wyniku utraty finansowego bodźca rozwojowego – może wzmacniać polityczny oddźwięk ewentualnych zaniedbań. Powyższe okoliczności doprowadzają w mechanizmie wykonywania władztwa publicznego do sytuacji, gdy rzeczywistego znaczenia gospodarczego nabiera przede wszystkim programowanie gospodarcze na poziomie UE i jego elementy wykonawcze (w tym oczywiście m.in. dobór finansowanych działań, choć w znacznym stopniu prowadzony również na bazie kryteriów determinowanych politycznie) na poziomie krajowym⁸.

Jeszcze inna sytuacja dotyczy polityk społecznych, które jakkolwiek ukierunkowane na zabezpieczenie potrzeb socjalnych określonych grup społecznych, pośrednio mogą wywierać poważny wpływ na gospodarkę. W tym zakresie istotne

⁸ Zasady wykonawcze programów w zakresie polityki spójności finansowane w perspektywie finansowej 2014–2020 zawarto w postanowieniach ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz.U. z 2018 r. poz. 1431, 1544).

są zarówno elementy wartości i form pomocy, jak również sposób jej zapewniania. W zależności od podejmowanych decyzji mogą one być doniosłe dla rozwoju całej gospodarki, jak i poszczególnych jej sektorów, co związane jest przede wszystkim z ekspansywną polityką fiskalną, skutkującą wzrostem wydatków budżetowych ukierunkowanych na zapewnienie zwiększonej podaży konkretnych dóbr społecznie pożądanych. Dzięki bodźcom popytowym może to doprowadzić do rozwijania związanych z nimi rodzajów aktywności gospodarczej. Warto jednak zauważyć, że również w przypadku polityki społecznej sposoby oddziaływania muszą przebiegać z poszanowaniem zasad prawa unijnego w kwestii m.in. funkcjonowania wspólnego rynku⁹. Planowanie społeczne nie zostało w Polsce poddane szczegółowym wymogom prawnym. W związku z tym odnośne programy bywają przyjmowane w sposób oparty na ogólnych przepisach ustrojowych dotyczących zasad funkcjonowania Rady Ministrów i ministrów. Współcześnie przybierają one postać uchwał Rady Ministrów korespondujących przede wszystkim z określonymi rozwiązaniami ustawowymi ukierunkowanymi na wyjaśnienie konkretnie zidentyfikowanego problemu. Chociaż nie ma tutaj bezpośrednich wymogów prawnych, zjawiskiem zasługującym na ocenę pozytywną staje się sam fakt dążenia do nadawania im ram organizacyjnych, wyposażonych w częściowe osadzenie analityczne¹⁰. W odniesieniu do działań określanych jako programy społeczne trudno jednak mówić o kompleksowych planach działań – mamy raczej do czynienia z opracowaniem konkretnego rozwiązania pomocowego o większej lub mniejszej skali wydatkowej i o przyjęciu poświęconego mu aktu prawnego¹¹.

Pomimo istnienia odnośnych dokumentów zawierających postanowienia programowe, dotyczące polityki gospodarczej, rzeczywiste związki między tymi dokumentami a działaniami politycznymi mogą nadal przejawiać dyskusyjny charakter. Większa część prowadzonej przez władze publiczne polityki społecznej i gospodarczej ma charakter oparty na niezadeklarowanych jednoznacznie, niekiedy mylnie, deklarowanych celach, których poznanie może wymagać wtórnej rekonstrukcji związanej z identyfikacją skutków gospodarczych podejmowanych przez władze działań.

⁹ Podkreślane to było również w orzecznictwie TK (uzasadnienie wyroku z 12 grudnia 2011 r. sygn. P 1/11), który wskazywał, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (zob. np. wyroki: z 7 stycznia 2004 r. w sprawie C201/02 Delena Wells przeciwko Sekretarzowi Stanu ds. Transportu, Władze Lokalne i Regiony, Zb. Orz. s. I723, pkt 67; z 19 września 2006 r. w sprawach połączonych C392/04 i C422/04 i-21 Germany GmbH i Arcor AG & Co. KG przeciwko Niemcom, Zb. Orz. s. I8559, pkt 57 oraz powołane tam wcześniejsze orzeczenia), jeżeli prawo UE, regulując dany obszar (np. realizację programów operacyjnych) nie przewidywało zasad ochrony praw jednostek wynikających z prawa Unii Europejskiej (np. zasady niedyskryminacji – art. 16 rozporządzenia nr 1083/2006), to właściwymi przepisami postępowania są przepisy prawa krajowego. Nie mogą one być mniej korzystne dla zainteresowanych podmiotów niż uregulowania stosowane w podobnych sytuacjach w celu ochrony praw jednostek wynikających wyłącznie z prawa wewnętrznego państw członkowskich (zasada równoważności) ani powodować, że wykonywanie praw nadanych w porządku prawnym Unii stałoby się „praktycznie niemożliwe” lub „nadmiernie utrudnione” (zasada skuteczności). Za: <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/view/sprawa.xhtml?&pokaz=dokumenty&sygnatura=P%201/11> [dostęp: 26.01.2019].

¹⁰ Narodowy Program Mieszkaniowy przyjęty uchwałą Rady Ministrów z dnia 27 września 2016 r.

¹¹ Tak w przypadku tzw. programu Rodzina 500 plus, który stanowi nie tyle akt programowania, ile uzasadnienie dla konkretnej zmiany prawnej i mechanizmu transferowego wprowadzonego ustawą z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz.U. z 2017 r. poz. 1851 ze zm.).

Przy braku odnośnych wymogów prawnych akty planowania nie są zwykle wyposażane w moduły analityczne odpowiadające choć w przybliżeniu instrumentom oceny skutków regulacji, opartym na choćby bardzo podstawowej technicznie analizie społecznych kosztów i korzyści. W tym zakresie pewne wyjątki zaczęły się jednak pojawiać wraz z opracowywaniem programów polityki socjalnej, które skupiając się na celach *stricte* wsparcia społecznego operują przede wszystkim kategoriami wydatków i ewentualnie spodziewanymi wartościami społecznymi, nie ujmując postrzeganych korzyści w kategoriach pieniężnych¹². Do pewnego stopnia może to być zaskakujące, że elementy wartościowania nakładów i spodziewanych efektów są rozbudowane słabiej – o ile się pojawiają – w krajowych dokumentach dotyczących programowania gospodarczego¹³.

3. Instytucjonalne uwarunkowania polityk sektorowych

Obecnie zagadnienia dotyczące programów gospodarczych, tak od strony obsługi programów UE jak i wewnętrznych, skupia w swoich kompetencjach minister do spraw rozwoju regionalnego¹⁴. Na poziomie krajowym zagadnienia związane z formalizowaniem polityki gospodarczej zawarto w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹⁵. Podstawowy zakres kompetencyjny, z jakim związane są elementy programowania społecznego, został zgromadzony w kompetencjach ministra właściwego do spraw działu zabezpieczenia społecznego¹⁶.

Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego ponosi odpowiedzialność za prowadzoną o zasięgu krajowym politykę rozwoju i za wykonania polityki UE w kontekście dotyczącym tejże polityki. Jak każdy minister w obrębie działu, którym kieruje, jest odpowiedzialny za inicjowanie i opracowywanie projektów polityki Rady Ministrów w stosunku do powierzonego sobie działu, a także przedkładania inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów. W zakresie działu minister wykonuje również odnośną politykę Rady Ministrów i koordynuje jej wykonanie przez jednostki mu podległe i nadzorowane¹⁷.

Programy gospodarcze, zgodnie z obowiązującym prawem, posiadają status uchwał Rady Ministrów, do której należy prowadzenie polityki państwa w zakresie niezastrzeżonym dla innych organów publicznych¹⁸. Na gruncie postanowień konstytucyjnych stanowią więc akty prawa wewnętrznego, obowiązujące wyłącznie jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty¹⁹. Wszelkie akty planowania gospodarczego na poziomie państwa obejmowane przez ustawę o zasadach

¹² Załącznik do uchwały nr 115/2016 Rady Ministrów z dnia 27 września 2016 r. Narodowy Program Mieszkaniowy, s. 89.

¹³ Załącznik do uchwały Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. (poz. 260) Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.).

¹⁴ Art. 23a ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2018 r. poz. 762 ze zm.).

¹⁵ Dz.U. z 2018 r. poz. 1307, 1669.

¹⁶ Art. 31 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej.

¹⁷ Art. 34 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej.

¹⁸ Art. 146 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

¹⁹ Art. 93 ust. 1 Konstytucji RP.

prowadzenia polityki rozwoju są przyjmowane w tej formie. Uzgadnianie postanowień poszczególnych aktów programowania spoczywa w gestii ministra rozwoju. Nałożone nań zadanie koordynacji programowania ma zabezpieczać merytoryczną zgodność aktów programowania, tj. długookresowych strategii rozwoju kraju, średniookresowych strategii rozwoju kraju i innych, w tym sektorowych i regionalnych strategii rozwoju. Ewentualne spory ostatecznie rozstrzygane są przez Radę Ministrów.

Jak się wydaje, mimo przyjęcia konkretnych mechanizmów koordynacji programów, źródłem słabości procesów programowania są nadal elementy konstrukcyjne. Problematiczne pozostaje egzekwowanie realizacji programów gospodarczych, zakres, w jakim postanowienia planistyczne programów powinny korespondować z najpoważniejszym i faktycznie determinującym możliwości ich realizacji aktem planowania w państwie, który stanowi ustawa budżetowa, a także z całokształtem podejmowanych prac legislacyjnych. Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego jest niewątpliwie w stanie kontrolować podmioty sobie podległe, jednak w ograniczonym stopniu posiada wpływ na pozostałych ministrów działowych i podporządkowane im jednostki administracji. Przesądza to w efekcie o dość słabej interakcji prawnej i ogranicza możliwość podejmowania efektywnych działań. Obowiązujące rozwiązania nie przewidują specyficznych środków oddziaływania władczego w ramach administracyjnego stosunku koordynacji, a więc faktycznie skutecznych narzędzi, za pośrednictwem których proces ten mógłby być realizowany. Zapewnianie współpracy podmiotów koordynowanych, przy braku kompetencji zwierzchnich, następować może za pomocą oddziaływań niewładczych. W takich warunkach bywa, że skłonność do współpracy podmiotów odpowiedzialnych za realizację programów podlega ograniczeniom wynikającym z konieczności wywiązania się z ciążących na nich zadaniach. W przypadku kolizji minister działowy będzie realizował priorytetowo zadania, za które bezpośrednio odpowiada.

Sygnalizowane problemy kompetencyjne podlegają istotnej zmianie w przypadku, kiedy to teka ministra działowego znajduje się bezpośrednio w gestii Prezesa Rady Ministrów. Wówczas stosunek koordynacji zostaje wzmocniony przez zwierzchnictwo personalne (kierownictwo) przysługujące prezesowi Rady Ministrów wobec ministrów. Z punktu widzenia przepisów kompetencyjnych wzmocnia to silnie relację władczą, wpływając na skuteczność realizacji programów polityki gospodarczej i usuwając niepewność władztwa administracyjnego w ramach stosunku koordynacji. Takim też okolicznościom najprawdopodobniej należy przypisać szczególne znaczenie, jakie w sferze publicznej uzyskała Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.)²⁰.

²⁰ Załącznik do uchwały nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. (M.P. poz. 260).

4. Ograniczenia wynikające z integracji europejskiej

Od 1 lutego 1994 r., tj. daty wejścia w życie Układu europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczypospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi – z drugiej²¹, formalnie zainicjowano proces zbliżenia prawodawstwa Rzeczypospolitej do rozwiązań prawnych obowiązujących we Wspólnocie Europejskiej. W praktyce zjawisko to postępowало już wcześniej z powodu wynikającej z transformacji systemowej konieczności zaadaptowania rozwiązań prawnych do potrzeb gospodarki rynkowej lat 90-tych XX w. Rodzime, rynkowe instytucje prawne w najlepszym razie nawiązywały do rozwiązań sprzed drugiej wojny światowej. Państwa EWG, a później WE były najbliższym wzorcem systemów prawa gospodarczego rozwiniętej gospodarki kapitalistycznej. Od zainicjowania procesów przekształceń gospodarczych sięgano przede wszystkim do wzorców pochodzących z ich systemów prawnych.

Recepcja rozwiązań prawnych nasiliła się, zyskując wsparcie merytoryczne WE, po przyjęciu układu stowarzyszeniowego. Zgodnie z postanowieniem art. 69 zbliżanie prawodawstwa powinno objąć m.in. prawo bankowe, usługi finansowe, jak również zasady konkurencji. Niezależnie, od dnia wejścia w życie układu stowarzyszeniowego, dość restrykcyjnie traktowane były zasady dopuszczalnej pomocy publicznej, jaka mogła być stosowana w zakresie podmiotowym i czasowym (uwzględniając okres przejściowy). Już w pierwszym okresie, ukierunkowanym na przygotowanie do uzyskania członkostwa, bankowość stanowiła jedną z podstawowych sfer dostosowawczych. Traktowana jako sektor strategiczny nowoczesnej gospodarki znajdowała się w centrum uwagi krajowego ustawodawcy i jednocześnie stanowiła przedmiot szczególnego zainteresowania urzędników wspólnotowych. Sprawiało to, że działania wspierające, o ile się pojawiały, miały przede wszystkim charakter operacyjny nie zaś systemowo-prawny. Ciągłe jednak pozwalały się identyfikować w bezpośrednich działaniach administracyjnych władz polskich²².

Przystąpienie do UE spowodowało konieczność przyjęcia i zastosowania się do całokształtu przepisów prawa wspólnotowego, tzw. *acquis communautaire*, co jednocześnie ograniczyło w znacznym stopniu możliwości prowadzenia polityki gospodarczej wobec poszczególnych sektorów gospodarczych. Współcześnie, bez aprobaty organów unijnych, trudno jest zabezpieczyć efektywność realizacji jakiegokolwiek sektorowej polityki gospodarczej, dopuszczalny zaś wartościowo przedział pomocy publicznej *de minimis* istotnie ogranicza możliwość jej prowadzenia²³. Po-

²¹ Dz.U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38.

²² Etapy rozwoju sektora bankowego w Polsce od okresu transformacji omawiają: J. Rutecka, *Zmiany w polskim systemie bankowym po roku 1989*, „Współczesna Gospodarka” 2017, nr 2, s. 87–96; J. Węclawski, *Przekształcenia polskiego systemu bankowego w latach 1989–2014*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H – Oeconomia, Lublin 2015, vol. 49, nr 1, s. 189–199.

²³ Podstawowe standardy określające pomoc publiczną w ramach rynku wewnętrznego zawarte są obecnie w treści art. 107–109 TFUE. Projekty pomocowe sprzyjające niektórym przedsiębiorcom lub produkcji niektórych towarów muszą zostać uznane przez Radę lub Komisję za nie powodującą lub nie grożącą zakłóceniem konkurencji. W wykonaniu upoważnienia traktatowego Rada określiła kategorię pomocy nie wymagającą zgłoszenia, postanawiając, że taki charakter może mieć pomoc *de minimis*, której obowiązująca obecnie definicję zawarto w rozporządzeniu Komisji (UE) Nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie

dobne sytuacje dotyczą odstępstw obejmujących możliwość prowadzenia polityki publicznej o charakterze rozwojowym w odniesieniu do szczególnych, typowanych przez organy UE sektorów gospodarki. Nawet w sferach obejmowanych przez dozwolenia, skutki polityki pomocowej powinny zawęzać się do grup podmiotów bezpośrednio nimi obejmowanych. Ogranicza to możliwość wykorzystania takich polityk do wspierania innych grup podmiotów, np. zapewniających obsługę tejże polityki. W efekcie również pośrednicy finansowi wybrani do prowadzenia obsługi pomocy publicznej w zakresie dopuszczanym przez prawo wtórne UE muszą podlegać wyłanianiu przy zastosowaniu przejrzystego mechanizmu selekcji. Szczegółowe regulacje dotyczące form tej pomocy, przewidywane np. dla wsparcia sektora małych i średnich przedsiębiorstw czy projektów wspierających efektywność energetyczną w budynkach, będą zawierały nakazy dotyczące wyboru instytucji finansowych obsługujących programy wsparcia. Jakikolwiek wykorzystanie sektora bankowego do prowadzenia takiej polityki musi się zatem odbywać na zasadach zabezpieczających zarządzanie oparte na mechanizmach komercyjnych, równość traktowania z podmiotami z całego wspólnego rynku, tj. na zasadach otwartości, przejrzystości i braku dyskryminacji. Niedopuszczalne są wszelkie ograniczenia czy preferencje opierane na kryteriach miejsca prowadzenia działalności lub domicylu (siedziby/miejsca rejestracji). Pośrednik finansowy jest zobowiązany do zapewnienia mechanizmów przekazywania wszelkich korzyści beneficjentom programów²⁴. Jedyne korzyści, jakie mogą być odnoszone przez pośrednika finansowego muszą być zatem analogiczne do wynagrodzeń pozyskiwanych z działalności o charakterze rynkowym²⁵. Warto zauważyć, że nawet drobne niezgodności rynku krajowego ograniczające, w interesie ochrony klientów, równość traktowania, stają się przedmiotem ingerencji organów UE, które mogą nawet prowadzić do ważkich zmian w funkcjonowaniu rynku²⁶.

5. Rozwój sektora bankowego w kontekście polityk sektorowych

Dotychczasowy rozwój sektora bankowego w Polsce może być określony jako imponujący w kontekście jego tempa i osiągniętej skali, a także zachowania stabilności systemu, mimo podejmowania przez władze inicjatyw i działań legislacyjnych *per*

stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* (Dz.Urz. UE L 352, 24 grudnia 2013 r., s. 1). Pułap pomocy *de minimis*, którą może otrzymać jedno przedsiębiorstwo przez okres trzech lat od jednego państwa członkowskiego określono na maksymalnym poziomie 200 000 EUR. Odębne regulacje poświęcono pomocy w rolnictwie i w odniesieniu do niektórych rodzajów działalności.

²⁴ Rozporządzenie Komisji (UE) NR 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz.Urz. UE L 187, 26 czerwca 2014 r., s. 1).

²⁵ Co oczywiście sprawia, że udział w takich programach jest dla banku korzystny finansowo, jednak trudno interpretować to działanie jako element szczególnego wsparcia gospodarczego. Szerzej o udziale banków w programach UE: *Raport o sytuacji finansowej banków, BANKI 2016*, Warszawski Instytut Bankowości, Warszawa 2017 r., s. 71 i n.

²⁶ Komisja Europejska podjęła decyzję o wszczęciu postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w odniesieniu do 27 państw członkowskich w celu zapewnienia właściwego wdrożenia przepisów UE dotyczących usług i kwalifikacji zawodowych. Dotyczy to wymogu, aby Polska wprowadziła w życie przepisy umożliwiające pośrednikom kredytowym zarejestrowanym w innych państwach członkowskich oferowanie na polskim rynku pełnego zakresu usług. Zob. szerzej: europa.eu/rapid/press-release_IP-19-467_pl.htm [dostęp: 29.01.2019]; europa.eu/rapid/press-release_MEMO-19-462_pl.htm [dostęp: 29.01.2019].

saldo dla banków niekorzystnych²⁷. Współcześnie sytuacja sektora pozostaje stabilna, baza kapitałowa ulega stałemu wzmocnieniu, w ocenie zaś właściwych organów wszystkie banki (poza wyjątkami o charakterze marginalnym) spełniają wymagania regulacyjne²⁸. Ten rozwój występuje właściwie obok stosowanych przez władze publiczne polityk gospodarczych. W odniesieniu do sektora bankowego nie były prowadzone jakieś szczególne programy, poza dostosowawczymi w zakresie regulacyjnym. Przeciwnie, przyjmowane rozwiązania prawne, częstokroć w zakresie nie wynikającym ze standardów unijnych, generują dodatkowe ryzyka i koszty, ograniczając możliwości rozwojowe. Skutkują one rosnącymi obciążeniami finansowymi i kapitałowymi sektora, negatywnie wpływając na przewidywany wzrost w najbliższych latach²⁹. Interesujące, że w dziedzinie programów gospodarczych sektor bankowy postrzegany jest przede wszystkim jako źródło kapitałów służących ich sfinansowaniu³⁰. W tym obszarze niewiele widać różnic w stosunku do programowania gospodarczego prowadzonego w poprzedniej kadencji sejmu³¹, choć w przeszłości przewidywano również konieczność wspierania procesów mobilizacji oszczędności i formowania kapitału wraz z systemem mikrofinansowania, na którego rozwoju skorzystać miały przede wszystkim banki spółdzielcze³².

Bankowość polska kilkakrotnie stawała się beneficjentem swoistej premii za zafocianie, postrzeganej głównie jako brak kosztów utopionych w osiąganie poprzednich etapów rozwojowych³³. W ten sposób z jednej strony uniknięto przyzwyczajania społeczeństwa do technologii schyłkowych takich jak obrót czekowy, z drugiej zaś możliwe okazało się ograniczanie kosztów operacyjnych samych instytucji bankowych. Dodatkowy bonus pojawił się w momencie światowego kryzysu z 2008 r., kiedy specyfika zasad funkcjonowania krajowego systemu bankowego i gospodarki polskiej sprawiła, że krajowy sektor bankowy w mniejszym stopniu był narażony na negatywne oddziaływanie bodźców kryzysowych. Tu pozytywne skutki wywierać mogły równolegle otwartość na innowacje sektora i wdrażane innowacje finansowe³⁴.

²⁷ Zestawienie takich zmian i analiza wynikających z nich ryzyk na koniec roku 2017 i 2018, zob.: *Raport o stabilności systemu finansowego*, NBP, Warszawa, grudzień 2017 r., s. 31 i n.; *Raport o stabilności systemu finansowego*, NBP, Warszawa, grudzień 2018 r., s. 30 i n.

²⁸ *Raport o sytuacji banków*, KNF, Warszawa 2018, s. 4.

²⁹ K. Pietraszkiewicz, *Stan i trendy w gospodarce oraz w bankowości*, Forum bankowe, Warszawa 14 marca 2018; prezentacja z wystąpienia: slajd 8–11, konferencje.alebanc.pl/wp-content/uploads/2018/03/Stan-i-trendy-w-gospodarce-i-bankowości-K.Pietrewicz-ZBP.pdf [dostęp: 30.01.2019].

³⁰ Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030), Załącznik do uchwały nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. (M.P. poz. 260), s. 85.

³¹ Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, „Dynamiczna Polska 2020”, Załącznik do Uchwały nr 7 Rady Ministrów z dnia 15 stycznia 2013 r. (M.P. poz. 73).

³² Ibidem, s. 48 i n.

³³ Interesująco to zagadnienie omawia tzw. teoria Gershenkrona (jakkolwiek pewne jej elementy były podnoszone wcześniej w XIX w., w analizach dotyczących uprzemysłowienia Rosji) kładąca nacisk na możliwości rozwojowe, które niesie ze sobą relatywne zacofanie, pozwalające dobierać w ramach polityki rozwojowej wszelkie dostępne technologie, bez konieczności ponoszenia nakładów na ich wypracowywanie. Zob.: A. Gershenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective. A Book of Essays*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1962. W odniesieniu do rozwoju systemów finansowych w państwach europejskich, zob.: D.J. Forsyth, D. Verdier, *The Origins of National Financial Systems. Alexander Gershenkron reconsidered*, Routledge, London–New York 2003 r. Podobną obserwację dotyczącą warunków polskich, zob.: J. Węclawski, *Przekształcenie polskiego systemu...*, op. cit., s. 198.

³⁴ P. Barbrich, M. Małek, J. Wośkowska, *Innowacje płatnicze w polskim systemie bankowym. Raport*, Związek

W efekcie wypracowano od podstaw system o istotnym zaawansowaniu technicznym i produktowym wykazujący otwartość na innowacje technologiczne, co przy ograniczonej podaży kapitału na rynku krajowym powinno zostać uznane za świetny rezultat³⁵. Ocena rozwoju krajowego sektora bankowego nie jest wyłącznie pozytywna. Kontrowersyjny w szczególności pozostaje nadal sposób postrzegania sektora bankowego w społeczeństwie, być może elementem tego braku zaufania jest poziom tzw. wskaźnika ubankowienia, który znalazł się na niższym poziomie niż średnia europejska.

Przyjmowane i realizowane w Polsce programy społeczne oraz gospodarcze, jakkolwiek w licznych elementach wymagają (lub przynajmniej zawierają) bodźców do współpracy z bankami, to już same z siebie w ograniczonym stopniu wpływają na rozwój sektora³⁶. Ich obsługa od strony prawnej, preferująca na poziomie ogólnokrajowym raczej wybór dużych banków, wydaje się dodatkowo dość problematycznie korespondować z wynikami badań prowadzonymi współcześnie, i to na danych z Polski, wskazujących, że efekty konwergencji rozwojowej między sektorem małych i średnich przedsiębiorstw występują na poziomie współpracy między MSP a bankami spółdzielczymi³⁷. Zjawisko to zachodzi nieco na przekór konsekwencjom wynikającym z narastania systemów regulacyjnych, ekonomicznie uzasadniających, bądź w przypadku braku reakcji regulatora nawet wymuszających postępującą konsolidację sektora³⁸. Nieco na zasadzie sprzężenia zwrotnego prowadzi to do wzajemnej redukcji zainteresowania współpracą mniejszych klientów z wielkimi bankami, w ramach których nawet uzyskanie tańszego produktu niekoniecznie przekłada się na zadowolenie z usługi, ponieważ odbywa się kosztem przejścia z mechanizmu indywidualizacji interakcji na elementy standaryzowanych produktów masowych.

Działania podejmowane przez Unię Europejską, mające formalnie na celu wypracowanie uwarunkowań dla rozwoju interakcji o charakterze świadomej opieki instytucji finansowej nad klientami, nie wydają się tutaj stanowić uniwersalnego rozwiązania. Wynika to z wymuszanego przez rynek dążenia do minimalizacji kosztów, a więc i jakości opieki, niezależnie od intencji banku. Zarazem zaś, ograniczając swobodę klienta, kierują jego zainteresowanie w stronę poszukiwania, tam gdzie jest to możliwe, ekonomicznego substytutu produktu bankowego w podmio-

Banków Polskich, Warszawa 2018, zbp.pl/wydarzenia/archiwum/wydarzenia/2018/styczeń/raport-o-innowacjach-platniczych-w-polskim-sektorze-bankowym [dostęp: 30.01.2019].

³⁵ Interesujące obserwacje „z pierwszej ręki”: B. Singel, *Technologiczny skansen. Niemcy srogo przeczolgały mnie za chęć placenia telefonem*, tech.wp.pl/technologiczny-skansen-niemcy-srogo-przecholgal-y-mnie-za-chec-placenia-telefonem-6288859959138433a [dostęp: 30.01.2019].

³⁶ Taki charakter miała dla banków spółdzielczych obsługa Programu Rozwoju obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, czy obecnie realizowany Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020.

³⁷ Zob.: H. Iftekhar, K. Jackowicz, R. Jagiełło, O. Kowalewski, Ł. Kozłowski, *Is There Anything Special About Local Banks as SME Lenders? Evidence from Bank Corrective Programs*, IESEG Working paper Series 2018-ACF-06; H. Iftekhar, K. Jackowicz, O. Kowalewski, Ł. Kozłowski, *Do local banking market structures matter for SME financing and performance? New evidence from an emerging economy*, *Journal of banking and Finance*, „Journal of Banking and Finance” 2017, 79, s. 142–158.

³⁸ Zjawisko to było sygnalizowane i szczegółowo analizowane w literaturze przedmiotu już w okresie poprzedzającym falę regulacyjną związaną z kryzysem gospodarczym 2008 r. Zob.: J. Szambelańczyk, *Perspektywy rozwoju banków spółdzielczych w Polsce w warunkach integracji i globalizacji rynków finansowych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, z. 3, s. 155 i n.

tach nieregulowanych, które zapewniają produkty nie podlegające ograniczeniom i przez to bardziej dostępne, elastyczniejsze i zapewne tańsze³⁹. W wyniku tego, przy wzroście kosztów funkcjonowania systemu, który może również być interpretowany jako potencjalna przewaga konkurencyjna dla największych przedsiębiorców, nie można zidentyfikować korzyści ogólnogospodarczych z tak podejmowanych działań. Wszelkiego rodzaju zyski systemowe w zakresie bezpieczeństwa systemu bankowego zostaną utracone w przypadku migracji klientów do instytucji nieregulowanych. Temu z kolei procesowi najprawdopodobniej nie sposób skutecznie zapobiec w warunkach rozwoju technologicznego.

6. Możliwości wspierania rozwoju sektora bankowego

Analizując pojawiające się po stronie władz polskich możliwości wspierania rozwoju krajowego sektora bankowego, uzasadnione wydaje się podejmowanie kilku równoległych dróg postępowania, niekoniecznie związanych z wykorzystaniem programów gospodarczych wsparcia sektorowego. Z uwagi na wyeliminowanie w ramach UE prawnych możliwości podejmowania oddziaływań skutkujących szczególnie korzyściami dla instytucji bankowych, prowadzących ich obsługę, to tego typu programy mogą być traktowane marginalnie, zwłaszcza w kontekście równoległego dążenia władz publicznych do postrzegania sektora bankowego jako źródła dochodów budżetowych. Perspektywy rozwojowe banków, jak i sfer obejmowanych przez polityki sektorowe, powinny być zatem rozważane rozdzielnie. W obydwu przedziałach pozostają istotne, niewykorzystane możliwości, które należy uczynić przedmiotem zainteresowania władz publicznych i instytucji finansowych.

W sferze ciągle niewykorzystywanych możliwości pozostają przede wszystkim zagadnienia związane ze wsparciem pośrednim, informacyjnym, które wymaga świadomego podejścia władz publicznych i banków do kreowania mechanizmów wspomagających wzmacnianie wiarygodności zainteresowanych przedsiębiorców sektora. Niestety, próby dotychczas podejmowane nie mogą być zaliczone do nadzwyczaj skutecznych, szczególnie z powodu problemów wiarygodności pojawiających się równolegle po stronie instytucji regulacyjnych.

Pośród podejmowanych działań bezpośrednich należy wskazać na dążenie do repolonizacji sektora finansowego, zwłaszcza na poziomie największych instytucji finansowych. Działania te, poza elementami połączonymi z wewnętrznymi korzyściami politycznymi, wydają się zawierać pewien pozytywny potencjał związany z zakotwiczeniem głównych składowych ich ryzyka systemowego w naszym państwie. Jednocześnie rodzą one dla władz publicznych niemały ładunek pokusy nadużyć, który w przypadku realizacji może nieść ze sobą problemy dla konkurencyjności sektora.

Banki krajowe są nadal stosunkowo słabo zainteresowane wchodzeniem na rynki państw sąsiednich. Możliwość taką zapewnia system regulacyjny wspólnego rynku, a obiecującym potencjałem stała się liczna emigracja zarobkowa. Mimo posiadania istotnych przewag technologicznych, które mogą być wykorzystywane

³⁹ Takie zjawiska dotyczą produktów inwestycyjnych, jak i kredytowych w postaci biznesowego crowdfundingu.

w działalności transgranicznej, polski sektor bankowy (choć dotyczy to właściwie całego sektora usług finansowych) w zasadzie nie ma specjalnej oferty dla osób migrujących zarobkowo.

7. Podsumowanie

Współczesne działania na polu wspierania poszczególnych sektorów czy segmentów gospodarki są w stanie oddziaływać na rozwój sektora bankowego przede wszystkim w sposób pośredni. Nie oznacza to, że władze publiczne nie mogą dążyć do wywierania wpływu na jego rozwój. Musi on jednak mieścić się w granicach wynikających z prawa Unii Europejskiej. Jako taki nie może nieść ze sobą istotnych zagrożeń dla traktowanych jako zasady konstrukcji wspólnego rynku niedyskryminacji i równości konkurencji.

Główne problemy, z jakimi musi zmierzyć się polski sektor bankowy, wiążą się raczej z brakiem u decydentów skoordynowanego pomysłu na rozwój niż z wykorzystaniem polityk wspierających. Szczególna sytuacja, którą jest postkryzysowa ekspansja regulacyjna wynikająca z prawa UE, nadmierne przywiązanie do władczych działań ze strony krajowego organu nadzoru (wzmocnione przekonaniem o konieczności odzyskania przezeń wiarygodności), a także społeczna aprobata dla tego rodzaju posunięć (związana z nadużyciami na rynku finansowym) rodzą wyzwania, w stosunku do których trudno mówić o potencjale rozwojowym połączonym z polityką gospodarczą państwa. Ciągła rozbudowa regulacji ostrożnościowych prowadzi do wymuszania koncentracji na rynku bankowym. Istniejące mechanizmy normatywne, umożliwiające przynajmniej częściową neutralizację konsekwencji wzrostu poziomu regulacji dla podmiotów lokalnych, nie są specjalnie efektywne, a z uwagi na problemy w administrowaniu – również wykorzystywane przez władze krajowe. W konsekwencji, najbliższe lata przyniosą w sektorze bankowym prawdopodobnie narastanie problemów systemowych, przy silnie ograniczonych korzyściach związanych z elementami zachowań rozumianymi jako polityka gospodarcza. Dodatkowy problem wydaje się płynąć z poszukiwania przez władze publiczne dochodów budżetowych, co skutkuje rosnącą skalą fiskalizmu, która obciąża rozwój sektora.

Identyfikowalne ryzyka związane są przede wszystkim z problemami zaufania, których przejawy można odczytać w zachowaniach społecznych. Pozostają nadal nie rozwiązane, a głęboko kontrowersyjne politycznie, problemy kredytów frankowych (notabene stosunkowo szybko mogą powrócić), czy dylematy związane z mechanizmami produktów finansowych, które znajdują się poza kontrolą władz publicznych. Mogą one skutkować w połączeniu z trwającą erozją reputacji sektora trwałym upośledzeniem konkurencji bądź kompletnym regulacyjno-nadzorczym ubezwłasnowolnieniem banków i innych instytucji finansowych. Ofiarą padną wówczas niekoniecznie podmioty inicjujące kryzys, ale raczej te, które przy poparciu społecznym będzie można osiągnąć regulacyjnie. Sektor bankowy – w publicznym odbiorze społeczeństw państw rozwiniętych niedostatecznie rozliczony z ostatniego kryzysu – stanie się oczywistym adresatem takich działań.

Bibliografia

- Barbrich P., Małek M., Wośkowska J., *Innowacje płatnicze w polskim systemie bankowym, Raport*, Związek Banków Polskich, Warszawa 2018 r. zbp.pl/wydarzenia/archiwum/wydarzenia/2018/styczen/raport-o-innowacjach-platniczych-w-polskim-sektorze-bankowym [dostęp: 30.01.2019].
- Forsyth D.J., Verdier D., *The Origins of National Financial Systems. Alexander Gerschenkron reconsidered*, Routledge, London–New York 2003.
- Gerschenkron A., *Economic Backwardness in Historical Perspective. A Book of Essays*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1962.
- Iftekhar H., Jackowicz K., Jagiełło R., Kowalewski O., Kozłowski Ł., *Is There Anything Special About Local Banks as SME Lenders? Evidence from Bank Corrective Programs*, IESEG Working paper Series 2018-ACF-06.
- Iftekhar H., Jackowicz K., Kowalewski O., Kozłowski Ł., *Do local banking market structures matter for SME financing and performance? New evidence from an emerging economy*, *Journal of banking and Finance*, „Journal of Banking and Finance” 2017, 79, s. 142–158.
- Kolany K., *Renacjonalizacja drugiego największego banku w Polsce*, www.bankier.pl/wiadomości/Renacjonalizacja-drugiego-najwiekszego-banku-w-Polsce-7488366.html [dostęp: 30.01.2019].
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Pietraszkiewicz K., *Stan i trendy w gospodarce oraz w bankowości*, Forum bankowe, Warszawa, 14 marca 2018. Prezentacja z wystąpienia slajd 8–11, konferencje.alebanc.pl/wp-content/uploads/2018/03/Stan-i-trendy-w-gospodarce-i-bankowosci-K.Pietrewicz-ZBP.pdf [dostęp: 30.01.2019].
- Raport o sytuacji banków*, Komisja Nadzoru Finansowego, Warszawa 2018 r.
- Raport o stabilności systemu finansowego*, Narodowy Bank Polski, Warszawa, grudzień 2017 r.
- Raport o stabilności systemu finansowego*, Narodowy Bank Polski, Warszawa, grudzień 2018 r.
- Raport o sytuacji finansowej banków, BANKI 2016*, Warszawski Instytut Bankowości, Warszawa 2017 r.
- Raport o sytuacji finansowej banków, BANKI 2017*, Warszawski Instytut Bankowości, Warszawa 2018 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) Nr 1698/2005 oraz aktów delegowanych i wykonawczych Komisji Europejskiej (Dz. Urz. UE L 347, 20 grudnia 2013 r., s. 487).
- Rozporządzenie Komisji (UE) Nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* (Dz. Urz. UE L 352, 24 grudnia 2013 r., s. 1).
- Rozporządzenie Komisji (UE) Nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz. Urz. UE L 187, 26 czerwca 2014 r., s. 1).
- Rutecka J., *Zmiany w polskim systemie bankowym po roku 1989*, „Współczesna Gospodarka” 2017, nr 2, s. 87–96.
- Singel B., *Technologiczny skansen. Niemcy srogo przeczolgały mnie za chęć płacenia telefonem*, tech.wp.pl/technologiczny-skansen-niemcy-srogo-przecholgal-y-mnie-za-chec-placenia-telefonem-6288859959138433a [dostęp: 30.01.2019].
- Szambelańczyk J., *Perspektywy rozwoju banków spółdzielczych w Polsce w warunkach integracji i globalizacji rynków finansowych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, z. 3, s. 141–157.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 326, 26 październik 2012 r.).
- Uchwała nr 7 Rady Ministrów z dnia 15 stycznia 2013 r. (M.P. poz. 73) Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020”.

- Uchwała nr 115/2016 Rady Ministrów z dnia 27 września 2016 r. Narodowy Program Mieszkaniowy.
- Uchwała Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. (poz. 260) Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do r. 2020 (z perspektywą do 2030 r.).
- Układ europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony (Dz.U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38).
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Rządowym Centrum Studiów Strategicznych (Dz.U. Nr 106, poz. 495 – tekst ogłoszony).
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o urzędzie Ministra Gospodarki (Dz.U. Nr 106, poz. 490 – tekst ogłoszony).
- Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2018 r. poz. 762 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2018 r. poz. 1307, zm. poz. 1669).
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz.U. z 2018 r. poz. 1431, 1544).
- Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz.U. z 2017 r. poz. 1851 ze zm.).
- Węclawski J., *Przekształcenia polskiego systemu bankowego w latach 1989–2014*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H – Oeconomia”, Lublin 2015, vol. 49, nr 1, s. 189–199.
- Wyrok TK z 12 grudnia 2011 r. sygn. P 1/11.



ALTERUM Ośrodek Badań i Analiz Systemu Finansowego – wydawca niniejszej książki – jest zakładem Warszawskiego Instytutu Bankowości powołanym w 2012 roku. Placówka ma charakter naukowo-badawczy i analityczny, obejmując swoim zakresem cały system finansowy, w tym bankowość spółdzielczą. Z działalnością Ośrodka można się zapoznać na stronach www.alterum.pl.

„Monografia Polityka państwa wobec sektora bankowego w Polsce – konsekwencje sektorowe i makroekonomiczne, zredagowana przez prof. L. Kurklińskiego i dr. B. Lepczyńskiego, przygotowana została przez szereg uznanych autorytetów zajmujących się od dłuższego czasu problematyką rozwoju rynku bankowego w Polsce. Jest ona bardzo ważną i aktualną pozycją, podejmującą bardzo trudny temat. Wiele analiz oraz tez zawartych w monografii porządkuje doświadczenia przed i pokryzysowe, pokazując ewolucję roli państwa i instytucji publicznych w sektorze bankowym i jej skutki, koncentrując się na polskim rynku bankowym. Choć czasem niektóre tezy wydają się kontrowersyjne, ale za to skłaniają czytelnika do refleksji. Już tytuł wskazuje na dwie podstawowe płaszczyzny analizy: makroekonomiczną (wszak głównym celem działalności bankowej jest wspieranie wzrostu gospodarczego przez efektywne kredytowanie gospodarki) oraz sektorową – skutki wzrastającej roli państwa i jego organów dla efektywności i stabilności sektora bankowego”.

(z recenzji prof. E. Miklaszewskiej)

Monografia została przygotowana przez zespół autorski skupiony wokół ALTERUM. Wśród autorów znaleźli się pracownicy Szkoły Głównej Handlowej (prof. dr hab. Włodzimierz Szpringer, dr Jarosław Wierzbicki, dr hab. Lech Kurkliński prof. SGH), Uniwersytetu Gdańskiego (dr Adam Barembruch, dr hab. Eugeniusz Gostomski prof. UG, dr Błażej Lepczyński, dr Marta Penczar), Uniwersytetu Łódzkiego (dr Emilia Klepczarek, dr Agata Wieczorek), Związku Banków Polskich (dr Mariusz Zygierewicz) i Akademii im. Leona Koźmińskiego (dr hab. Krzysztof Kalicki prof. ALK).



www.wib.org.pl
www.alterum.pl