

SZOK REGULACYJNY A KONKURENCYJNOŚĆ I ROZWÓJ SEKTORA BANKOWEGO

Redakcja naukowa:

**Stanisław Kasiewicz
Lech Kurkliński**

Warszawa, marzec 2012

Warszawski
Instytut
Bankowości



Fundacja **Warszawski Instytut Bankowości**
ul. Wiejska 12A, 00-490 Warszawa,
tel. 22 826 99 24, 22 826 81 35 fax: 22 201 21 13
www.wib.org.pl

SZOK REGULACYJNY A KONKURENCYJNOŚĆ I ROZWÓJ SEKTORA BANKOWEGO

Redakcja naukowa:

Stanisław Kasiewicz
Lech Kurkliński

Recenzent:

Prof.dr hab. Wiesłwa Przybylska-Kapuścińska

Warszawa 2012

© Copyright by: Fundacja Warszawski Instytut Bankowości, Warszawa 2012.
Publikacja jest chroniona przepisami prawa autorskiego. Rozpowszechnianie w jakikolwiek sposób
bez zgody wydawcy jest zabronione i podlega odpowiedzialności karnej.

ISBN: 978-83-922099-2-8

Nakład: 450 szt.

Redakcja - *Danuta Jastrzębska*

Projekt okładki – *Piotr Dygas*
Zdjęcie na okładce – © *Argus - Fotolia.com*

Skład i druk:

INew - Piotr Dygas
piotr@lnew.pl
tel. +48 501 012 012

*Wydawca dziękuje Krajowej Izbie Rozliczeniowej S.A.
za dofinansowanie wydania publikacji*



Spis treści

Część I. Presja regulacyjna a funkcjonowanie i konkurencyjność sektora bankowego

1. Wstęp – <i>S. Kasiewicz, L. Kurkliński</i>	9
2. Synteza – <i>S. Kasiewicz, L. Kurkliński</i>	12
3. Analiza wpływu kluczowych regulacji na system bankowy (podsumowania).....	20
3.1. Polityka gospodarcza rządu – <i>A. Łaszek</i>	20
3.2. Polityka pieniężna – <i>P. Karaś</i>	24
3.3. Legislacja podatkowa – <i>A. Werner</i>	28
3.4. Podatek bankowy – <i>S. Kasiewicz, L. Kurkliński</i>	30
3.5. Systemy wynagrodzeń – <i>L. Kurkliński</i>	34
3.6. Nadzór makroekonomiczny (ESRB i ryzyko systemowe)– <i>A. Jurkowska</i>	39
3.7. Nadzór mikroostrożnościowy: EBA – <i>E. Miklaszewska</i>	43
3.8. Bazylea III – <i>T. Wolanin</i>	47
3.9. Działalność regulacyjna KNF (zagadnienie Rekomendacji T i S) – <i>L. Kurkliński</i>	51
3.10. System gwarantowania depozytów – <i>K. Mikołajczyk</i>	56
3.11. Rozwiązanie <i>resolution regime</i> – <i>M. Zygierewicz</i>	59
3.12. MiFID – <i>I. Styn, J. Pyś</i>	63
3.13. Nowelizacja ustawy o kredycie konsumenckim – <i>K. Kochaniak</i>	65
3.14. Rachunkowość i obowiązkowa sprawozdawczość banków – <i>I. Styn</i>	69
3.15. Techniczno-organizacyjna infrastruktura systemu finansowego – <i>J. Wiśniewska</i>	73
4. Opcje doskonalenia działań regulacyjnych – <i>S. Kasiewicz, L. Kurkliński</i>	77

Część II. Ocena korzyści i kosztów nowych regulacji w sektorze bankowym

5. Analiza regulacji na poziomie makroekonomicznym.....	83
5.1. Polityka gospodarcza rządu – <i>A. Łaszek</i>	83
5.2. Polityka pieniężna – <i>P. Karaś</i>	95
5.3. Legislacja podatkowa – <i>A. Werner</i>	110
5.4. Podatek bankowy – <i>S. Kasiewicz, L. Kurkliński</i>	121
5.5. Systemy wynagrodzeń – <i>M. Folwarski</i>	135
6. Polityka nadzorcza nad systemem bankowym	146
6.1. Nadzór makroekonomiczny (ESRB i ryzyko systemowe) – <i>A. Jurkowska</i>	146
6.2. Nadzór mikroostrożnościowy: European Banking Authority (EBA) – <i>E. Miklaszewska</i>	161
6.3. Bazylea III – <i>T. Wolanin</i>	173
6.4. Działalność regulacyjna KNF (zagadnienie Rekomendacji T i S) – <i>L. Kurkliński</i>	186
7. System gwarantowania depozytów i rozwiązania <i>resolution regime</i>	198
7.1. Zmiana w zakresie systemu gwarantowania depozytów – <i>K. Mikołajczyk</i>	198
7.2. Rozwiązanie <i>resolution regime</i> – <i>M. Zygierewicz</i>	214

8. Ochrona konsumenta usług bankowych	224
8.1. Ochrona konsumenta usług inwestycyjnych świadczonych przez banki lub bankowe domy maklerskie w świetle regulacji związanych z implementacją dyrektywy MiFID – <i>I. Styn, J. Pyś</i>	224
8.2. Nowelizacja ustawy o kredycie konsumenckim – <i>K. Kochaniak</i>	229
9. Rachunkowość i obowiązkowa sprawozdawczość banków – <i>I. Styn</i>	251
10. Techniczno-organizacyjna infrastruktura systemu finansowego – <i>J. Wiśniewska</i>	261
 Zespół autorski	 274
 Bibliografia	 279

Część I

Presja regulacyjna a funkcjonowanie i konkurencyjność sektora bankowego

1. Wstęp

Niniejsza publikacja powstała w odpowiedzi na zapotrzebowanie środowiska bankowego, wyrażane między innymi przez Związek Banków Polskich. Jest spojrzeniem na obecny i przyszły kształt bankowości w Polsce, przez pryzmat wpływu wdrażanych i przygotowywanych regulacji dotyczących sektora bankowego. Kryzys finansowy w kolejnych swoich odsłonach, wywołał ogromną presję na przeprowadzenie daleko idących zmian regulacyjnych, tworzących nową architekturę systemu bankowego. Ogrom i waga prac regulacyjnych stwarzają naturalną potrzebę zadania szeregu pytań dotyczących zarówno samego sektora bankowego, jak i jego roli w gospodarce światowej, europejskiej oraz polskiej. Na naszych oczach tworzy się nowy ład regulacyjny. Użycie określenia „ład” może budzić pewne sprzeciw i przekształcać się w coraz częściej spotykane stwierdzenie „chaos”.

Pojawienie się tak dużej liczby aktów legislacyjnych nasuwa skojarzenie z trzęsieniem ziemi, które bezdyskusyjnie zmienia krajobraz, niosąc zniszczenie i grozę. Być może to porównanie jest zbyt drastyczne, ponieważ nikt nie neguje konieczności dokonania zmian zasad funkcjonowania sektora bankowego w skali światowej. Rodzi się pytanie, czy skutki tych działań nie przyniosą odwrotnych efektów do zamierzonych. Stąd też należałoby przeanalizować zestaw nowych regulacji, pod kątem korzyści, kosztów oraz ewentualnych zagrożeń.

Prezentowane opracowanie nie jest oderwane od bieżących realiów polskiej gospodarki, obecnego kształtu i etapu rozwoju sektora bankowego w Polsce. Truizmem byłoby podkreślanie wpływu systemu finansowego na tempo rozwoju gospodarczego, co ostatnio mocno zaakcentowano w dyskusji na temat „repolonizacji” banków w Polsce. Jednakże przy prawie 70-procentowym kontrolowaniu aktywów naszego sektora bankowego przez kapitał zagraniczny kluczową rolę będą odgrywać warunki, w jakich tym instytucjom przychodzi i przyjdzie funkcjonować. W naszym narodowym interesie jest stworzenie takich rozwiązań, które powinny sprzyjać stabilności, a zarazem wyzwałać potencjał rozwojowy banków, przekładający się na wzrost w sferze realnej.

Oddajemy w Państwa ręce raport dotyczący wpływu nowych regulacji na sektor bankowy w latach 2010 i 2011. Jest to opracowanie mające na celu pokazanie pragmatycznego podejścia do oceny przygotowywania, wdrażania i skutków nowych aktów normatywnych, głównie widzianego przez pryzmat opinii świata akademickiego, jednakże wspomaganego *stricto* praktycznym doświadczeniem części autorów.

Celem opracowania jest przedstawienie istoty zasadniczych (wybranych) regulacji, jakie weszły do praktyki gospodarczej lub były przygotowywane w ostatnich dwóch latach oraz dokonanie syntetycznej analizy, w jakim stopniu podlegały ocenie skutków ich wdrażania (tzw. OSR). Autorzy starali się, jednakże nie zawsze się to udało, ująć kompleksowo uzasadnienia wprowadzanych legislacji. W szczególności analizowano przyjęte cele, główne zastrzeżenia formułowane w procesie legislacyjnej i w jakim stopniu wersje finalne uwzględniały zgłaszane uwagi. Ponadto w analizie szczególną uwagę zwrócono na zidentyfikowanie podstawowych korzyści, kosztów i ryzyka na etapie przygotowawczym. Badano przyjęty horyzont czasowy analiz skutków, jakich użyto technik analitycznych (np. pomiar ilościowy), czy odbyły się konsultacje społeczne z głównymi interesariuszami oraz czy oprócz analiz *ex ante* wykonywane jest monitorowanie skutków regulacji *ex post*.

Wskazówkami metodycznymi do przeprowadzonych analiz były stosowane w Wielkiej Brytanii tzw. zasady Hamptona i metodyczne wskazówki zawarte w dokumencie *Regulatory Impact Assessment* (RIA)¹, których celem jest utrzymanie porządku legislacyjnego i dba-

¹⁾ *Regulatory Impact Assessment*, <http://www.bis.gov.uk/bre>, 17.10.2011.

nie o wszechstronność przeprowadzanych ocen skutków regulacji. Poniżej wyszczególniono atrybuty (zasady) dobrej regulacji, sformułowane przez Hamptona²:

- 1) transparentność,
- 2) odpowiedzialność,
- 3) adekwatność (proporcjonalność),
- 4) spójność,
- 5) celowość.

Prowokują one do zadania następujących pytań:

- Czy oceniana regulacja została zweryfikowana pod kątem ograniczania przez nią ryzyka oraz generowania nowego ryzyka, a także czy regulowany obszar należy do tak istotnych, aby poddany był nowej regulacji?
- Czy określona jest miara skuteczności i efektywności danej regulacji oraz czy istnieje jakakolwiek forma odpowiedzialności regulatora za błędne decyzje, czy decyzja regulatora o wprowadzeniu danej regulacji była samodzielna?
- Czy dana regulacja jasno określa zasady – kryteria, według których regulator może podejmować działania kontrolne z niej wynikające, i jaki jest ich cel?
- Czy dana regulacja oznacza nowe obciążenia (finansowe, sprawozdawcze) i czy są one niezbędne, czy dotychczasowe środki lub zbierane informacje nie byłyby wystarczające?
- Czy dana regulacja wprowadza jasne kryteria identyfikowania przypadków jej nieprzestrzegania, czy wprowadza sankcje oraz czy można ocenić proporcjonalność zastosowanych sankcji do zaistniałej sytuacji?
- Czy regulator umożliwił łatwy do siebie dostęp interesariuszom i służy wszechstronnym oraz wiarygodnym doradztwem?
- Czy zbadany został potrzebny zakres i głębokość przyjętej regulacji w stosunku do zdiagnozowanego problemu, czy oceniono możliwość wykorzystania już istniejących regulacji w tej dziedzinie?
- Czy regulator oceniany jest pod kątem jego wpływu na rozwój gospodarczy, czy w przypadku podjęcia działań regulacyjnych zbadano ich potencjalny wpływ na hamowanie rozwoju gospodarczego i zakłócania mechanizmów rynkowych?

Nie udało się autorom odpowiedzieć wszędzie i na wszystkie postawione pytania, ale też ich waga dla poszczególnych regulacji jest zróżnicowana. Z drugiej strony ten katalog pytań pokazuje szereg aspektów procesu przygotowania i wprowadzania norm prawnych, które niestety często są pomijane przez regulatorów.

Niniejszy raport został opracowany od września do listopada 2011 r. przez zespół ekspertów z różnych ośrodków akademickich (Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Uniwersytetu Szczecińskiego, Szkoły Głównej Handlowej, Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu) oraz przez praktyków gospodarczych. Omawiany stan zaawansowania wielu prac legislacyjnych dotyczy okresu opracowania raportu. Jednakże turbulentność zmian politycznych, społecznych i gospodarczych jest tak duża, że nie wszystkie uwagi mogą zachować swoją aktualność w momencie ukazania się tej publikacji.

Autorzy starali się patrzeć na polski sektor bankowy nie tylko z lokalnego punktu widzenia, ale również uwzględnić szerszą perspektywę zmian na światowych i europejskich rynkach finansowych. W tym celu m.in. korzystali z informacji i wymieniali opinie z prof. Nicolasem Véronem z think tanku Bruegel z Brukseli oraz z Peterson Institute for International Economics z Waszyngtonu, a także z prof. Charlesem Goodhartem z London School of Economics.

²⁾ Ibidem.

Intencją autorów była prezentacja poszczególnych regulacji i ich skutków oraz wyczulenie regulatorów i wszystkich innych interesariuszy na proces przygotowywania aktów prawnych, w tym ocenę konsekwencji ich wdrażania, zwłaszcza długoterminowych. Ten aspekt ma obecnie większe znaczenie, ponieważ główne centrum decyzyjne w bardzo dużym stopniu przeniosło się z Warszawy do Brukseli, Strasburga, Frankfurtu, Bazylei czy miejsc spotkań grup G-8 i G-20. Niestety w wielu tych gremiach nie ma bezpośrednich przedstawicieli Polski, choć zapadają tam decyzje o brzemiennej skutkach dla naszego kraju. Dobitnie i wprost wyraził to zdanie na tegorocznym Europejskim Kongresie Finansowym w Sopocie Jochen Sanio – przewodniczący niemieckiego nadzoru finansowego BaFin. Wysiłki i profesjonalizm w działaniach polskich instytucji na arenie międzynarodowej powinny zostać wzmocnione. Jednak nie zwalnia to polskich organów z odpowiedzialności za wydane akty prawne: własne i te będące skutkiem ustaleń zapadających za granicą.

Autorzy mają nadzieję, że raport otworzy szerszą dyskusję na temat modelu bankowości w Polsce, gdzie rola obecnych i przyszłych regulacji ma znaczenie kluczowe. Spojrzenie na kwestie własnościowe należy potraktować uzupełniająco, chociaż w niniejszym opracowaniu wyraźnie wskazano, że i ta sfera ulega poważnym przeobrażeniom, głównie w wyniku skutków wywoływanych przez kryzys finansowy i nowe regulacje. Ważne są oba nurty debaty stojącej nie tylko przed światem finansów, ale także politykami i całym społeczeństwem.

2. Synteza

2.1. Wprowadzenie

Analizę skutków nowych regulacji dla sektora bankowego i całej gospodarki podejmowano już szereg razy. Dla przykładu dorocznie powstaje raport Związku Banków Polskich (ZBP) o sytuacji ekonomicznej banków, a w nim część poświęcona najważniejszym zmianom stanu prawnego i zmianom instytucjonalnym mającym wpływ na działalność banków³. Do roku 2008 wydawana była publikacja wprost poświęcona wpływowi nowych rozwiązań regulacyjnych na działalność banków, opracowywana przez dr. M. Zygierewicza wraz z współpracownikami⁴. Jednakże od tego czasu nie przygotowano specjalnie dedykowanego temu zagadnieniu dokumentu ilustrującego uwarunkowania regulacyjne sektora bankowego w naszym kraju, choć w ostatnich dwóch – trzech latach wprowadzono ogromną liczbę nowych regulacji. Stąd też pojawiła się próba opracowania nowego podejścia do tej tematyki. Tym bardziej, że wraz z narastającą krytyką społeczną sektora bankowego w mediach w okresie po wybuchu kryzysu finansowego w 2007 r., rośnie zapotrzebowanie na przedstawienie skutków podejmowanych działań regulacyjnych dla działalności banków i ich klientów. Szczególne znaczenie ma kwestia stosowanej metodyki legislacyjnej, a w jej ramach szerokie badanie konsekwencji wdrażanych aktów normatywnych. W tym celu powstał zespół autorów rekrutujących się z różnych ośrodków akademickich (Kraków, Szczecin, Poznań, Warszawa) oraz środowiska eksperckiego (praktyków), którzy z racji swojego doświadczenia praktycznego, pozycji zawodowej i warsztatu naukowego podjęli się analizy skutków najważniejszych regulacji w sektorze bankowym.

W swoich pracach staraliśmy się prezentować nie tylko podejście jakościowe, dotyczące tylko sektora finansowego, ale również wykorzystywać syntetyczne dane odnoszące się do kosztów, korzyści i ryzyka zarówno sektora bankowego, jak i określonych obszarów gospodarki, które pozwalają na kwantyfikowalny pomiar efektywności regulacji. Ponadto dużą część uwagi skoncentrowano na jakości samego procesu legislacyjnego, pokazując jego mocne i słabe strony.

2.2. Cele raportu

Ze względu na dużą liczbę przygotowywanych i wdrażanych regulacji pokryzysowych zorientowanie się w ich oddziaływaniu na perspektywy rozwoju sektora bankowego i gospodarki w Polsce staje się coraz bardziej metodycznie i interpretacyjnie skomplikowane. Dlatego też głównymi celami niniejszego raportu było:

- przedstawienie najważniejszych nowych regulacji w sektorze bankowym w latach 2010–2011, pokazanie formułowanych celów; badanie, czy była przeprowadzona ocena skutków *ex ante*, czy odbyły się konsultacje z kluczowymi interesariuszami, w jakim stopniu monitorowano i kontrolowano oddziaływanie tych regulacji po ich wdrożeniu (analiza *ex post*),
- identyfikacja kluczowych skutków regulacji, a zwłaszcza zagrożeń w wymiarze długoterminowym,
- sformułowanie „nowej jakości” oceny skutków regulacji bazującej na metodyce określonej jako ocena skutków ekonomiczno-społecznych (OSR) znanej też w terminologii anglosaskiej jako Regulatory Impact Assessment (RIA), konfrontując ją z dotychczasową praktyką ich opracowywania.

³⁾ Np. „Raport o sytuacji ekonomicznej banków BANKI 2010”, 2011, nr 1, WIB, Warszawa 2011.

⁴⁾ Np. J. Kolesnik, J. Tylińska, G. Tyliński, M. Zygierewicz, *Wpływ zmian rozwiązań regulacyjnych na działalność banków w Polsce w 2007 r.*, Centrum Prawa Bankowego i Informacji, Warszawa 2008.

2.3. Główna teza raportu

W raporcie sformulowaliśmy główną tezę, która brzmi:

Wprowadzone i zamierzone projekty regulacji w sektorze bankowym w latach 2010–2011 mają bardzo duży zakres, wynikają przede wszystkim z kryzysu finansowego i jednostronnie nastawione są na cele ostrożnościowe. Istnieje poważne ryzyko, że nie będą prowadziły do stabilizacji systemu finansowego, a wręcz będą generowały większe zagrożenia, zmniejszały konkurencyjność krajowego sektora bankowego i gospodarki oraz obniżały perspektywy rozwojowe kraju.

Wysunięcie takiej tezy oparto na wstępnych obserwacjach i przemysleniach, w szczególności odnoszących się do trzech następujących zagadnień:

1. Cele nowych regulacji są intencjonalnie logiczne, poprawne i uzasadnione, jednak „siloowe podejście” sprawia, że nie uwzględniają szerszego kontekstu ekonomicznego, społecznego i nowych uwarunkowań w gospodarce, co obniża ich skuteczność i efektywność.
2. Dominujące ośrodki regulacji znajdują się w Brukseli, Bazylei, Frankfurtach, Waszyngtonie, na spotkaniach G-8, G-20, a nie w gestii polskich instytucji, co powoduje z jednej strony bardzo ograniczony wpływ (nieobecność, słaba siła oddziaływania lub pasywność) na tworzenie koncepcji i ram uchwalanych regulacji dotyczących sektora bankowego, a z drugiej strony bazowaniu tych założeń na zjawiskach, doświadczeniach i tendencjach, które daleko odbiegają od specyfiki i stanu rozwoju polskiej bankowości.
3. Istnieje niedorozwój aspektów metodycznych (wykorzystania zintegrowanych modeli, dostępnych baz danych, zweryfikowanych systemów współpracy z interesariuszami) w przeprowadzaniu kompleksowych analiz oceny skutków regulacji na poziomie sektora bankowego, ale przede wszystkim brakuje świadomości i woli dokonywania tego typu analiz. Akceptowanie dość powszechnego stanowiska, że regulacje o charakterze administracyjnym są narzędziem najbardziej skutecznym, najmniej kosztownym w warunkach pojawiania się problemów funkcjonowania sektora, dzieje się bez uwzględniania ryzyka regulacyjnego. Sprzyja to powstawaniu mechanizmów, zachowań i podejmowaniu decyzji, które osłabiają konkurencyjność krajowego sektora bankowego.

2.4. Zakres przedmiotowy analizy skutków ekonomiczno-społecznych

Raport składa się z dwóch ściśle powiązanych części, adresowanych do dwóch grup potencjalnych czytelników. Pierwsza część, zatytułowana ***Presja regulacyjna a funkcjonowanie i konkurencyjność sektora bankowego*** stanowi syntetyczny opis wyników przeprowadzanych analiz skutków regulacji, współczesnych wyzwań i kierunkowych, alternatywnych działań dla regulatorów i sektora bankowego, jakie rysują się na tle wniosków wynikających z tego badania. Jest to swego rodzaju „raport w pigułce” dla tych, którzy nie mają wystarczająco dużo czasu, aby poświęcić go na detaliczne rozważania rozpatrywanych regulacji. Tę docelową grupę czytelników raportu określamy skrótowo „dowiedz się i działaj” (*know and act*).

Druga część, zatytułowana ***Ocena korzyści i kosztów nowych regulacji w sektorze bankowym*** składa się z opisu wybranych obszarów działalności banków i analizy, według opinii autorów, najważniejszych regulacji, jakie zostały wdrożone lub przygotowywane w sektorze bankowym. Podejście to wynika z ograniczeń objętościowych dokumentu. Ta część raportu obejmuje cztery obszary problemowe:

- analizę regulacji na poziomie makroekonomicznym,
- politykę nadzorczą nad systemem bankowym (przekrój międzynarodowy i narodowy),
- system gwarantowania depozytów i rozwiązywania *resolution regime*,
- ochronę konsumenta usług bankowych.

Druga część raportu jest adresowana do tych czytelników, którzy z racji zainteresowań i zajmowanych stanowisk chcą poznać wyniki nieco szerszego spojrzenia na skutki implementowanych regulacji. Chcemy podkreślić raz jeszcze, że przyjęty zakres badań nie obejmuje wszystkich regulacji, jakie zostały wdrożone w sektorze bankowym w badanym okresie. Ponadto części analiz nie udało się przeprowadzić zgodnie z naszymi wcześniejszymi założeniami i ustaleniami. Złożyły się na to liczne powody i ograniczenia: czasowe, informacyjne i kosztowe, a przede wszystkim tworząca się dopiero jednolita metodyka oceny skutków regulacji na potrzeby zamierzonych badań. Niemniej intencją autorów jest, aby przygotowane opracowanie mogło stać się inspiracją dla regulatorów, interesariuszy i także innych badaczy do rozwiązywania praktycznych, ważnych problemów, jakie dotyczą krajowy sektor bankowy w nowych, turbulentnych i niepewnych uwarunkowaniach rynkowych.

2.5. Najważniejsze wyniki badania

Poniżej przedstawiamy tylko kluczowe rezultaty, jakie wynikają z naszych analiz skutków regulacji sektora bankowego w Polsce w latach 2010–2011.

- **Koncentracja rządu na uzdrawianiu finansów publicznych paraliżuje działania pro-rozwojowe, w tym sektora bankowego.**

Analiza sytuacji w finansach publicznych wskazuje, że działania ukierunkowane na nie-dopuszczenie do przekroczenia progowych limitów finansów publicznych (3% deficyt i 55% dług) zdominowały całkowicie działalność rządu i prawie nie widać ani chęci, ani czasu i odpowiednich zasobów do tworzenia regulacji sprzyjających dalszemu, bezpiecznemu rozwojowi sektora bankowego.

Jednym z ważnych wyzwań jest zapewnienie długoterminowej płynności banków, co wymaga radykalnej zmiany struktury pasywów (zamiany krótkookresowych pozycji na rzecz długoterminowego finansowania aktywów). Strukturalne niedopasowanie aktywów i pasywów w czasie wymaga m.in. zwiększenia skali oszczędności indywidualnych, rozszerzenia zakresu emisji papierów dłużnych, uruchomienia rynku sekurytyzacyjnego dla zdrowych portfeli kredytowych. Działania w tym kierunku wymagać będą poniesienia licznych wysiłków i wydatków, stworzenia systemu zachęt do oszczędzania długoterminowego np. zniesienia podatku Belki dla tego typu lokat, prowadzenia szerokiej edukacji ekonomicznej, promowania wieloletnich oszczędności na cele mieszkaniowe, zdrowotne, emerytalne i edukacyjne. Ten kierunek działań koliduje w wymiarze krótkookresowym z realizacją obecnego priorytetu władz, jakim jest poprawa stanu finansów publicznych.

- **Regulacje są „szyte” na rozwiązywanie krótkookresowych problemów bez uwzględniania długoterminowych skutków.**

Ustawa z dnia 10 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw⁵ w swym założeniu miała na celu wprowadzenie możliwości przekształcenia oddziału instytucji kredytowej działającego na terytorium Polski w bank krajowy w formie spółki akcyjnej. Regulację tę można nazwać ratunkową i ekspresową, bo cały cykl jej opracowania i wdrożenia nie przekroczył jednego miesiąca. Nie negując potrzeby racjonalności wdrożenia tego rozwiązania, budzi zastrzeżenie tryb przygotowywania tej ustawy, gdyż całkowicie pominięto ocenę skutków np. wpływu na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego oraz objęcia ochroną BFG „z dnia na dzień” dużej instytucji bankowej, bez żadnej dodatkowej składki rekompensującej wieloletni brak wpłat na fundusz pomocowy. Podobna sytuacja wystąpiła w przypadku wcześniejszej zmiany ustawy z dnia 18 października 2006 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe⁶ umożliwiającej podział banku krajowego. Rozwiązanie to „uszyto” pod transakcję przejęcia części

⁵) DzU 2011, nr 134, poz. 781.

⁶) DzU 2006, nr 190, poz. 1401.

Banku BPH SA przez Bank PEKAO SA. Oprócz ewentualnych, negatywnych skutków systemowych, powstał bank o nienaturalnym kształcie (pozbawiony większości atrakcyjnych aktywów), dodatkowo połączony z instytucją skupioną na zagrożonym rynku *consumer finance*.

Analogicznego postępowania można również dopatrywać się w przypadku regulacji „Zmiana miejsca świadczenia usług w ustawie o podatku od wartości dodanej”⁷⁷. Ocena skutków finansowych tego przepisu nie została przeprowadzona. Jako uzasadnienie wskazano, że nie ma szczegółowych danych dotyczących struktury świadczonych usług transgranicznych, ale przecież można dokonać szacunków. Ograniczono się jedynie do stwierdzenia, że projekt może mieć wpływ na dochody budżetu, bez określenia czy chodzi o jego wzrost czy spadek, a to kluczowa informacja.

- **Wprowadzone regulacje w sektorze bankowym prowadzą do wzmocnienia nieuczciwej konkurencji między bankami a nielicencjonowanymi podmiotami świadczącymi usługi finansowe oraz częściowo także pomiędzy bankami krajowymi a zagranicznymi oddziałami instytucji kredytowych (konsekwencje arbitrażu regulacyjnego).**

Kierunek wzmocnienia skali i nowych rodzajów regulacji, szczególnie zapowiadane i chyba nieuchronne wprowadzenie opodatkowania banków w formie podatku od transakcji finansowych, bądź podatków (lub quasi podatków – opłaty ostrożnościowej) od działalności bankowej, generuje coraz szerszą przestrzeń dla nierównego traktowania instytucji finansowych. Odnosi się to do instytucji krajowych, w ramach Unii Europejskiej, a szczególnie krajów poza Europą. Konsekwencją tego jest nie tylko stworzenie niezamierzonego stymulowania rozwoju nowych podmiotów i zmiana struktury rynku świadczonych usług. Jednocześnie generuje się powstawanie niekontrolowanego ryzyka, mogącego wpływać na skutki ekonomiczno-społeczne, które będą musiały być pokryte w części lub w całości przez państwo i podatników. Należałoby zatem zadać sobie pytanie, czy rynek usług finansowych nieobjęty nadzorem KNF (SKOK-i, firmy pożyczkowe, zagraniczne oddziały instytucji kredytowych), wymaga poddania go szerszym, bardziej ujednoliconym regulacjom, niż np. nowa ustawa o kredycie konsumenckim. W tej materii zasadne byłoby podjęcie głębszej dyskusji i wypracowanie ewentualnych rozwiązań systemowych. Wśród argumentów mówiących o ryzyku spadku konkurencyjności sektora bankowego w wyniku wprowadzanych regulacji, znajdują się nie tylko zaostrzone wymogi ostrożnościowe, ale też rosnące koszty i obciążenia administracyjne, które są pomijane w uzasadnieniach wdrażanych aktów normatywnych. Regulatorzy traktują je, jako nieistotne w wymiarze finansowym i przerzucają ten problem na banki, które muszą sobie z nimi poradzić. Istnieje również duże niebezpieczeństwo, na które wyraźnie wskazuje Międzynarodowy Fundusz Walutowy (IMF), przeniesienia zwiększających się kosztów na klientów banków oraz dostosowanie ich aktywności do nowych reguł działania, niekoniecznie odpowiadających zapotrzebowaniu na obsługę finansową gospodarki i potrzeby gospodarstw domowych.

- **Na mało krytyczne, nieracjonalne i czasami nierealistyczne dostosowanie dyrektywy UE do polskiego porządku prawnego modelowo wskazuje implementacja dyrektywy 2010/76/UE w Polsce w zakresie systemu wynagrodzeń.**

Przedłożone Sejmowi uzasadnienie i OSR do ustawy odnosiły się tylko do postanowień w zakresie dyrektywy CRD II (nowe wymogi kapitałowe, zasady nadzoru etc.), natomiast kwestia wynagrodzeń, którą zawiera późniejsza dyrektywa CRD III została dodana prawie w ostatniej chwili, bez analizy skutków tej części regulacji⁷⁸. Ostatecznie w odniesieniu do wynagrodzeń, w uchwale KNF wprowadzono wytyczne w stosunku do wszystkich banków,

⁷⁷ Ustawa z dnia 23 października 2009 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług, DzU 2009, nr 195, poz. 1504 ze zm.

⁷⁸ Stan ten potwierdzają stenogramy z posiedzeń Komisji Finansów Publicznych (wypowiedź byłej posłanki A. Błochowiak na spotkaniu 28.11.2011 r. w ZBP), świadczące o pośpiechu i jednoczesnym składaniu niezrealizowanych później zapewnień i deklaracji przez stronę rządową.

niezależnie od ich wielkości i znaczenia dla ryzyka systemowego, mimo że dyrektywa stwarzała możliwości bardziej pragmatycznego podejścia, tj. zastosowania tzw. zasady proporcjonalności. Regulacja KNF wprowadziła szereg wysoce dyskusyjnych zapisów dotyczących m.in. szerokiej definicji osób na stanowiskach kierowniczych objętych przepisami uchwały (m.in. członkowie zarządu i osoby im bezpośrednio podległe, główny księgowy, dyrektorzy i zastępcy oddziałów, szefowie komórek audytu, *compliance*, kadr oraz zarządzania ryzykiem). Poważne reperkusje dla banków będzie też miał obowiązek wypłacania 50% premii w postaci akcji lub odpowiadających im tytułów własności albo związanych z nimi instrumentów finansowych bądź niepieniężnych, w przypadku instytucji nienotowanych na giełdzie. Zastrzeżenia odnośnie tej regulacji dotyczą też jej zgodności z prawem pracy i Konstytucją. Sądzymy, że zapis w OSR, iż skutki tej regulacji nie dotyczą rynku pracy jest błędem przeoczenia (ale jakże wymownym), bo nie funkcjonują rynki pracy w żadnym sektorze gospodarczym, w których systemy motywacyjne dotyczące wynagrodzeń nie wpływałyby na ich działania w wymiarze efektów ilościowych i jakościowych.

- **Przechodzenie od krajowego nadzoru mikroostrościowego sektora bankowego do jego rozszerzenia o europejski nadzór mikro- i makroostrościowy oraz pojawienie się prymatu regulacji ponadnarodowych, wymaga podjęcia pogłębionych studiów analitycznych i aktywniejszej postawy polskich podmiotów (regulatorów, ZBP, innych organizacji) na arenie międzynarodowej, w celu przeciwdziałania przyjmowaniu niekorzystnych dla nas rozwiązań.**

Powołanie europejskiego nadzoru mikro- i makroostrościowego nad rynkiem finansowym jest przesądzone, aczkolwiek nie ma jasności co do ostatecznej roli i funkcji systemu działania nowych europejskich instytucji. Mamy więc: ESRB (Europejską Radę Ryzyka Systemowego – European Systemic Risk Board) i ESFS (Europejski System Urzędów Nadzoru Finansowego – European System of Financial Supervisors, w tym EBA – European Banking Authority, czyli Europejski Urząd Nadzoru Bankowego). Polska uczestniczyła w procesie konsultowania zasad funkcjonowania tych instytucji i robi to nadal. Jednakże należałoby wzmocnić prezentowane przez polską stronę opinie, poprzedzone wzmocnieniem prac nad wypracowaniem i lepszym uargumentowaniem naszego stanowiska, uwzględniającego skutki przyjmowanych regulacji dla polskiej gospodarki i systemu bankowego. Natomiast w kwestii ulokowania kompetencji nadzorczych, należałoby bezwzględnie podkreślać zasadę: tyle kompetencji, ile odpowiedzialności.

Nowa europejska architektura nadzorcza wydaje się być zbudowana na dość chaotycznym systemie regulacyjnym, złożonym i kosztownym, opartym na wielu nowych instytucjach, które akcentują stabilność finansową kosztem efektywności rynkowej, osłabiając kompetencje nadzoru krajowego. Dla krajów „macierzystych”, mających centrale dużych globalnych banków, korzyści z nowych regulacji przeważają ich koszty. Dla krajów „gościących”, koszty te wydają się niewspółmierne do korzyści.

Polska i generalnie cały region Europy Centralnej i Wschodniej, potrzebuje większej podaży kredytu, mniej restrykcyjnych i skomplikowanych regulacji, niż bardziej rozwinięta gospodarczo i ubankowiona Europa Zachodnia. Ze względu na konieczność nadrobienia dystansu w stosunku do krajów starej unijnej „15”, w szczególności trzeba domagać się opcji narodowych i twardego wpisywania zasady proporcjonalności, która pozwala ograniczać ciężar rozbudowanych dyrektyw, nakładanych na średnie i mniejsze banki (np. spółdzielcze)⁹.

⁹ Przykładowo, projekt CRD IV liczy 950 stron, z czego 70–80 to rozporządzenie Komisji Europejskiej bezpośrednio wymagane do zastosowania przez banki (bez transpozycji). To stosowanie prawa wprost z Brukseli jest kolejnym przykładem ograniczania zasady pomocniczości, limitowania regulatora krajowego oraz będzie stwarzać problemy dostarczania interpretacji przepisów.

- **Regulacja Bazylea III stanowić będzie najważniejsze wyzwanie dla sektora bankowego w perspektywie najbliższych lat¹⁰.**

Pakiet regulacyjny podporządkowany został realizacji dwóch nadrzędnych celów:

- wzmocnienia międzynarodowych zasad kalkulacji wymogów kapitałowych oraz zarządzania ryzykiem utraty płynności w celu uzyskania bardziej odpornego sektora bankowego,
- zwiększenia możliwości absorpcji przez sektor bankowy wstrząsów powstałych wskutek finansowych i gospodarczych kryzysów.

Wprowadzenie tych regulacji w obszarze wymogów kapitałowych i płynnościowych zostało poprzedzone konsultacjami oraz oceną korzyści i kosztów. Polskie instytucje uczestniczyły dość aktywnie w procesie tych konsultacji. W ich ramach stanowiska swe nadesłały cztery organizacje z Polski: Narodowy Bank Polski, Komisja Nadzoru Finansowego, Ministerstwo Finansów, Związek Banków Polskich oraz Izba Domów Maklerskich. Krytycznie odnoszono się m.in. do: roli nadzorcy w kraju goszczącym, wprowadzenia współczynników płynności opartych na sztywnych miarach, wydłużenia okresu karencji przy wprowadzeniu pakietu uregulowań.

Kwantyfikacja skutków tej regulacji Bazylea III została przeprowadzona, ale bez odniesienia się do warunków polskiego sektora bankowego (modele, dane, wyniki)¹¹. Przeprowadzone wyliczenia szacunkowe wskazują, że:

- długoterminowe korzyści ekonomiczne polegać mają na wzroście Produktu Krajowego Brutto w zakresie od 0,3 do 2,0%, co wynika z ograniczenia przewidywanej częstotliwości i prawdopodobieństwa wystąpienia w przyszłości kryzysów systemowych,
- bufor antycykliczny oraz standardy płynnościowe powinny ograniczyć amplitudę cykli gospodarczych, co ma szczególne znaczenie dla wzmocnienia stabilności sektora małych i średnich przedsiębiorstw,
- zwiększenie poziomu funduszy własnych, wskutek podniesienia minimalnego poziomu kapitału akcyjnego z 2 do 4,5% oraz uwzględnienia buforu ochrony funduszy 2,5% spowoduje istotny wzrost funduszy własnych poprzez podniesienie kapitału akcyjnego lub zatrzymanie zysków w bilansach banków (kapitały mają wzrosnąć o 84 mld EUR do 2015 r. oraz 460 mld EUR do 2019 r., nowe wymagania kapitałowe są wprowadzane stopniowo w ramach ośmioletniego okresu przejściowego).

Najpełniejszego obrazu skutków wprowadzenia regulacji Bazylei III w Polsce dokonała firma PWC wraz z ZBP w oparciu o szeroką ankietę przeprowadzoną w drugiej połowie 2011 r. Wyniki badania pokazały, że polski sektor bankowy posiada solidną bazę kapitałową, złożoną z funduszy najlepszej jakości oraz współczynniki wypłacalności na bezpiecznym poziomie. Jedynie w przypadku kilku banków, dopiero zastosowanie nowych wymogów w zakresie bufora ochrony kapitału na poziomie 2,5% mogłoby skutkować wymuszoną koniecznością zwiększenia funduszy własnych. Największym wyzwaniem dla banków polskich będzie płynność, zwłaszcza długoterminowa (NSFR). Średnia wartość wskaźnika krótkoterminowego LCR dla sektora bankowego w Polsce wyniosła 128% (minimalna wymagana wartość 100%). Dla porównania, w Europie kształtowała się średnio w granicach od 67 do

¹⁰⁾ Bazylea III odnosi się do projektu regulacji oraz dyrektywy Komisji Europejskiej (określanych jako *Capital Requirements Directive IV*, CRD IV) opublikowanych 20 lipca 2011 r.

¹¹⁾ KNF przeprowadziła wśród sektora bankowego w Polsce badanie ilościowe dotyczące oceny wpływu nowych regulacji na płynność banków, lecz jej wyniki nie zostały jeszcze upublicznione. KNF również opracowała analizę symulacyjną makroekonomicznych skutków wprowadzenia nowych norm ostrożnościowych dla sektora bankowego w Polsce przy zastosowaniu modelu ekonometrycznego (2011). Wzrost średniego współczynnika wypłacalności o 2,5 pkt proc. powodował po 4 latach od wprowadzenia nowych regulacji nieznaczny wzrost stóp oprocentowania (marż kredytowych) kredytów konsumpcyjnych i mieszkaniowych (wzrost odpowiednio o 56 oraz 41 pkt bazowych), które wraz z innymi czynnikami (dochodowymi oraz cenowymi) miały wpływ na kształtowanie się popytu na kredyty.

87%. Jednakże i ten wskaźnik w naszym kraju może być wyzwaniem dla części banków. Najwięcej problemów przysporzy NSFR – wskaźnik płynności długoterminowej. Chociaż wyniki ankiety pokazały, że przeciętnie wyniósł on 97%, to ponad połowa banków (wg. sumy bilansowej) nie spełniała go. Ten niedobór płynności długoterminowej jest problemem utrzymującym się od kilku lat, zwłaszcza w kontekście rozwijanego przez banki portfela kredytów hipotecznych i braku dostępu do finansowania banków uniwersalnych przez długoterminowe instrumenty dłużne oraz zupełny brak instrumentów sekurytyzacyjnych dla zdrowych portfeli kredytowych. W kontekście realnego ograniczenia wsparcia finansowego dla banków zagranicznych przez podmioty dominujące (np. dług podporządkowany), wprowadzenie NSFR będzie rodzido daleko idące konsekwencje. Konieczne będą zmiany struktury bilansu banków, dostosowanie modeli biznesowych, pozwalające na sprostanie nowym wymogom nadzorczym w zakresie płynności. Podobnie efektem wprowadzenia zaostrzonych norm płynności może być wzrost kosztu finansowania dla banków, przekładający się na podwyższenie kosztu kredytu dla ludności i przedsiębiorstw (zwłaszcza dużych) oraz instytucji finansowych, a także możliwe wycofanie się banków z niektórych segmentów biznesowych, jako nieopłacalnych¹².

- **Ustawa o kredycie konsumenckim z 2011 r. może przynieść znikome efekty w dziedzinie ochrony konsumenta, a jednocześnie negatywnie oddziaływać na tempo wzrostu gospodarczego w Polsce**¹³.

Mimo licznych korzystnych zmian w ustawie, jej główne cele dotyczące realizacji ochrony konsumentów są zagrożone ze względu na fakt:

- utrzymującej się asymetrii informacyjnej wynikającej z wiedzy, umiejętności i zdolności promowania akcji kredytowych oraz posiadanych zasobów materialnych i niematerialnych instytucji kredytowych, a niskim poziomem edukacji kredytowej i wymagań klientów (kredytobiorców),
- wprowadzone zmiany regulacyjne stanowią dla klientów źródło licznych korzyści (w bardzo małym stopniu uświadamianych konsumentom), zaś dla pozostałych uczestników rynku (kredytodawców i pośredników kredytowych) głównie koszty działań dostosowawczych,
- nakładanie się innych regulacji w czasie (np. Rekomendacji T i S), których działanie powoduje w pierwszym okresie negatywne skutki w zakresie dostępności kredytów i utrzymania stałego wzrostu wartości udzielanych kredytów,
- poza kredytami mieszkaniowym od pewnego czasu utrzymuje się spadkowa tendencja udzielania kredytów konsumpcyjnych, wynikających z licznych uwarunkowań regulacyjnych i gospodarczych, w tym zwłaszcza rosnącej niepewności i ryzyka na rynkach finansowych, co nie pozostanie bez wpływu na jakość wdrażania tej regulacji.

2.6. Główne wnioski

1. Wzmocnić aktywność polskich oficjalnych przedstawicieli (Ministerstwa Finansów oraz KNF we współpracy z NBP, BFG – jeżeli wchodzi to w zakres kompetencji tych organów) oraz środowiska bankowego w odniesieniu do planowanych regulacji na poziomie UE, tak aby wyprzedzająco można było prowadzić dyskusje na poziomie krajowym, na temat nowych aktów normatywnych dotyczących sektora bankowego. Celem dyskusji by było wypracowanie w miarę wspólnego stanowiska, popartego silną argumentacją merytoryczną. O ile to możliwe argumentacja ta powinna być wzmocniona popierającym stanowiskiem pozostałych krajów Europy Centralnej i Wschodniej.

¹²⁾ *Podsumowanie badania wpływu Bazylei III na polski system bankowy*, PWC i ZBP, Warszawa, grudzień 2011, <http://www.zbp.pl/photo/konf0211/Podsumowanie.pdf>, 20.12.2011.

¹³⁾ Ustawa z dnia 20 lipca 2001 r. o kredycie konsumenckim, DzU 2001, nr 100, poz. 1081.

2. Stworzyć silny i profesjonalny zespół oceny skutków regulacji sektora bankowego, reagujący szybko i merytorycznie wobec aktualnych i przygotowywanych przepisów prawnych, zarówno o charakterze krajowym jak i unijnym.
3. Dokonać pogłębionego przeglądu najbardziej newralgicznych (problematycznych)¹⁴ regulacji oraz przeprowadzić oceny ich skutków (zwłaszcza długookresowych) w ujęciu *ex post* i na tej podstawie sformułować propozycje zmian lub nawet rezygnacje z części unormowań, a w innych przypadkach konsekwentnie je podtrzymać, mimo zgłaszanych wątpliwości.
4. Wszelkimi możliwymi środkami chronić i zapewnić kluczowy wpływ nadzorcy krajowego nad sektorem bankowym działającym w Polsce (warto w tym celu stymulować i integrować rynki krajów Europy Wschodniej i Centralnej, aby głos polskich banków oraz regulatora nie był odosobniony – patrz pkt 1).
5. Przygotować pakiet działań regulacyjnych i/lub alternatywnych (tzw. quasi regulacji) w zakresie zasad uczciwej konkurencji i kontroli ryzyka związanego z instytucjami świadczącymi usługi finansowe, ale nieobjętych nadzorem KNF i/lub implementowanymi regulacjami.
6. Przygotować wykaz niezbędnych działań o charakterze regulacyjnym koniecznych do dalszego rozwoju rynku usług bankowych, wspomagającego wzrost gospodarczy Polski, a następnie opracować kluczowe założenia tych regulacji oraz szeroko je propagować.
7. Wywierać silną presję, aby wszelkie przygotowywane zmiany regulacyjne były oceniane zgodnie z intencjami, regułami, dobrymi praktykami oraz metodami wypracowanymi w ramach metodyki „Oceny skutków regulacji”, w tym zwłaszcza obowiązkiem przeprowadzania konsultacji społecznych tj. odpowiednio wcześniejszego dostępu do projektowanych przepisów i ich uzasadnień oraz możliwości zgłaszania do nich uwag.

¹⁴⁾ Możliwe jest zastosowanie różnych kryteriów identyfikowania tego typu regulacji, jak np. znaczna liczba uwag zgłoszonych w toku konsultacji społecznych, a nieuwzględnionych, brak takowych konsultacji, brak ewidentna powierzchowność OSR, brak jednomyslności w podejmowaniu np. uchwał KNF-u, etc.

3. Analiza wpływu kluczowych regulacji na system bankowy (podsumowania)

Aleksander Łaszek

3.1. Polityka gospodarcza rządu – podsumowanie

Trudna sytuacja polskich finansów publicznych i związane z tym zagrożenia dla wzrostu gospodarczego są przesłanką do analizy działań rządu zmierzających do ograniczenia deficytu sektora finansów publicznych. Badaniu poddano również istotne z punktu widzenia sektora bankowego zmiany w polityce mieszkaniowej (program „Rodzina na swoim” i tzw. ustawa deweloperska) oraz w systemie poręczeń i gwarancji kredytowych dla MSP. Poniżej omówiono kwestię deregulacji, silnie wpływającą na rozwój przedsiębiorczości, a w konsekwencji na wzrost gospodarczy.

3.1.1. Polityka fiskalna

Zły stan finansów publicznych jest barierą dla szybszego wzrostu gospodarczego kraju i jednocześnie zwiększa wrażliwość Polski na zewnętrzne wstrząsy. Sytuacja ta negatywnie wpływa także na perspektywy sektora bankowego, silnie powiązanego z ogólną kondycją gospodarki narodowej.

Działania podjęte przez rząd w tym obszarze znalazły odzwierciedlenie w nowelizacji wybranych ustaw, m.in. w:

- ustawie z dnia 26 listopada 2010 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (m.in. podwyżka VAT)¹⁵,
- ustawie z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (m.in. tymczasowa reguła wydatkowa)¹⁶,
- ustawie z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych (m.in. ograniczenie składki do OFE)¹⁷.

Do wszystkich ustaw sporządzono OSR.

W przypadku przepisów podwyższających VAT opis skutków zmian nie podaje szacunkowych kosztów dla gospodarstw domowych z poszczególnych grup dochodowych. OSR nie zawierał także omówienia rozwiązań alternatywnych, np. ujednolicenia VAT, ani oszacowania kosztów administracyjnych po stronie przedsiębiorców (konieczność przeprogramowania kas fiskalnych). Oceniając nowe przepisy należy podkreślić, że podnoszenie podatków pośrednich jest mniej szkodliwe niż podnoszenie podatków bezpośrednich, jednak ustawodawca przyjmując to rozwiązanie nie przedstawił analizy rozwiązań alternatywnych, ani nie zadbał, aby efektem zmian było uproszczenie obowiązujących przepisów.

Przepisy wprowadzające tymczasową regułę wydatkową nie budzą większych wątpliwości, jednak także tutaj zwraca uwagę brak propozycji rozwiązań alternatywnych (tylko porównanie do scenariusza braku zmian). Ograniczenie tempa wzrostu wydatków budżetowych należy ocenić pozytywnie, pamiętając jednak, że nowa reguła nie dotyczy już istniejących wydatków sztywnych, generujących zdecydowaną większość wydatków państwa.

Za najdalej idące należy uznać zmiany w systemie emerytalnym, istotnie zmniejszające część składki trafiającej do OFE. W OSR do tego projektu ustawy największe wątpliwości budzą bardzo optymistyczne założenia dotyczące wzrostu produktywności i funduszu płac do 2060 r., których użyto do wyliczenia wysokości przyszłych emerytur (na problem ten zwraca-

¹⁵⁾ DzU 2010, nr 238, poz. 1578.

¹⁶⁾ DzU 2010, nr 257, poz. 1726.

¹⁷⁾ DzU 2011, nr 75, poz. 398.

cał uwagę m.in. NBP). Jednocześnie wszystkie wyliczenia odnośnie wysokości przyszłych emerytur przedstawiono dla osób zarabiających średnie wynagrodzenie, nie uwzględniając zmieniających się z wiekiem zarobków i prawdopodobieństwa bezrobocia¹⁸. W obliczu pogarszającej się sytuacji demograficznej Polski wzrost znaczenia części repartycyjnej systemu emerytalnego kosztem części kapitałowej należy ocenić negatywnie.

Według zewnętrznych ocen m.in. Komisji Europejskiej i Międzynarodowego Funduszu Walutowego działania podjęte przez rząd są niewystarczające by do 2012 r. ograniczyć deficyt sektora finansów publicznych do 3% PKB. Potwierdzeniem tego może być zapowiedź dodatkowych działań (m.in. podniesienie składki rentowej o 2 pkt proc. po stronie pracodawców) przedstawionych przez premiera w listopadowym exposé.

Z punktu widzenia sektora bankowego zbyt wolno postępujący proces naprawy finansów publicznych zwiększa niepewność dotyczącą polskiej gospodarki, ograniczając perspektywy rozwoju banków.

3.1.2. Inne działania wpływające na tempo wzrostu gospodarczego

A. Zmiany w systemie poręczeń kredytowych

Podstawą do likwidacji Funduszu Poręczeń Kredytowych i Funduszu Poręczeń Unijnych, a także Krajowego Funduszu Mieszkaniowego była ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych innych ustaw¹⁹. Ustawa powstała w oparciu o dwa rządowe projekty ustaw, które zostały rozpatrzone przez Sejm wspólnie. Pierwszy z projektów, ze względu na pilny charakter prac, nie był przedmiotem konsultacji, natomiast drugi, był tylko przedmiotem uzgodnień międzydepartamentalnych w Ministerstwie Finansów.

OSR do obu projektów są powierzchowne. Szczególnie zwraca uwagę twierdzenie, że w wyniku proponowanych zmian wzrośnie dostępność zewnętrznego finansowania dla małych i średnich przedsiębiorstw, co pozytywnie wpłynie na ich konkurencyjność. Teza ta nie jest poparta żadnym uzasadnieniem. OSR nie zawiera też analizy rozwiązań alternatywnych, ani nawet porównania do scenariusza braku zmian. *Ex post* można obecnie już ocenić, że zmiany w systemie poręczeń i gwarancji kredytowych spowodowały znaczny spadek stosowania tych instrumentów. Pomimo negatywnych zmian w systemie gwarancji i poręczeń banki w okresie od czerwca 2010 r. do października 2011 r. istotnie zwiększyły kredyty dla MSP. Niemniej w związku z rosnącymi obawami o sytuację gospodarczą strefy euro i jej wpływem na gospodarkę polską w 2012 r. można spodziewać się większych problemów z dostępnością kredytów dla MSP. W sytuacji nadchodzącego spowolnienia gospodarczego brak dobrze funkcjonującego systemu gwarancji i poręczeń dla MSP będzie bardziej odczuwalny.

B. Pakiety deregulacyjne – ograniczenie obciążeń administracyjnych

Deregulacja jest deklaratywnym priorytetem kolejnych rządów. Pobudzając przedsiębiorczość może przyczynić się do szybszego wzrostu gospodarczego, na czym skorzysta także sektor bankowy. W niniejszym opracowaniu analizie poddano dwa pakiety deregulacyjne przygotowane przez obecny rząd, czyli: ustawę z dnia 25 marca 2011 r. o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców²⁰ i ustawę z dnia 16 września 2011 r. o redukcji niektórych obowiązków obywateli i przedsiębiorców²¹.

OSR do pierwszej ustawy deregulacyjnej był bardzo obszerny (42 str.), zawierał też szersze przedstawienie problematyki deregulacji. Istotne jest, że opisując różne rozwiązania pro-

¹⁸⁾ P. Lewandowski, *Komentarz do uzasadnienia zmian w systemie emerytalnym przedstawionego przez rząd 24 stycznia 2010 r.*, IBS, Warszawa 2010.

¹⁹⁾ DzU 2009, nr 65, poz. 545.

²⁰⁾ DzU 2011, nr 106, poz. 622.

²¹⁾ DzU 2011, nr 232, poz. 1378.

jektodawca często przedstawiał nie tylko ich zalety, ale i wady, co jest praktyką bardzo dobrą, ale niestety dotychczas bardzo rzadką, jeśli chodzi o OSR w Polsce.

W przypadku drugiej ustawy OSR był krótszy, pozytywnie wyróżniały go załączone wyniki konsultacji społecznych, w syntetyczny sposób przedstawiające stanowiska partnerów społecznych oraz odpowiedzi Ministerstwa Gospodarki. Oba projekty zawierały oszacowania skali zmian obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw obliczone w oparciu o metodę kosztu standardowego.

Z punktu widzenia sprzyjania przedsiębiorczości i wspierania wzrostu gospodarczego pakiety deregulacyjne należy ocenić pozytywnie. Trzeba jednak pamiętać, że w skali całej gospodarki pakiety te tylko nieznacznie zmniejszyły obciążenia administracyjne, a szeroko rozumiana deregulacja pozostaje niewykorzystanym źródłem wzrostu gospodarczego w Polsce.

C. Zmiany w programie „Rodzina na swoim” i polityce mieszkaniowej

W roku 2011 zostały wprowadzone istotne zmiany w polityce mieszkaniowej państwa. Obszar ten jest szczególnie istotny z punktu widzenia sektora bankowego, ponieważ kredyty mieszkaniowe odpowiadają za prawie 60% należności banków od gospodarstw domowych i 40% należności od całego sektora niefinansowego.

Zmiany w popularnym programie „Rodzina na swoim” wprowadziła ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania oraz niektórych innych ustaw²². OSR sporządzony do projektu ustawy skoncentrował się na ewentualnych skutkach fiskalnych, nie dokonano natomiast ilościowej oceny wpływu proponowanej regulacji na ceny i wielkość produkcji mieszkaniowej. Ponadto OSR został sporządzony przy założeniu, że zmodyfikowany program będzie dotyczył tylko i wyłącznie mieszkań i domów z rynku pierwotnego, co w późniejszych pracach nad projektem zostało zmienione. Przykład ten pokazuje potrzebę aktualizowania OSR w miarę wprowadzenia kolejnych istotnych poprawek w trakcie procesu legislacyjnego. Projekt ustawy został poddany społecznym konsultacjom. Z punktu widzenia polityki fiskalnej skutki tej nowelizacji należy ocenić pozytywnie, ponieważ przyczynią się do ograniczenia sztucznie podtrzymywanego ze środków publicznych popytu na mieszkania, dotychczas blokującego naturalne dostosowania cenowe na rynku mieszkaniowym. Z punktu widzenia sektora bankowego jednak w krótkim okresie zmiany te mogą ograniczyć popyt na kredyty mieszkaniowe.

Drugą istotną zmianą w polityce mieszkaniowej jest uchwalona na ostatnim posiedzeniu Sejmu poprzedniej kadencji ustawa z dnia 16 września 2011 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego²³. Ponieważ był to projekt poselski, nie zawierał on OSR. Wzmocnienie ochrony prawnej klientów dewelopera było potrzebne i od dłuższego czasu zabiegała o to m.in. Fundacja na Rzecz Kredytu Hipotecznego. Problem był także podnoszony przez ZBP – uchwała nr 7 Walnego Zgromadzenia z 21 kwietnia 2009 r. zawiera punkt o wspieraniu programu ochrony nabywców m.in. poprzez zastosowanie rachunków powierniczych w transakcjach deweloperskich. Przewidziane w pierwotnym projekcie wysokie wymagania mogły spełnić tylko duże firmy deweloperskie. Oznaczałoby to ograniczenie udziału małych firm w rynku i mogłoby prowadzić do znacznego ograniczenia konkurencji, a w konsekwencji istotnego wzrostu cen. Część wad projektu została poprawiona w trakcie dalszych prac sejmowych. Jednak ponieważ ustawa była uchwalana w pośpiechu część zapisów pozostała nieprecyzyjna²⁴, zostawiając duże pole do interpretacji. Nie pozwala to także na razie na ocenę praktycznych skutków działania ustawy. Z przeprowadzonych przez REAS konsultacji wiadomo jednak, że część z banków będzie oferować wyłącznie rachunki powiernicze zamknięte połączone ze stuprocentowym finansowaniem fazy budowy.

²²) DzU 2011, nr 168, poz. 1006.

²³) DzU 2011, nr 232, poz. 1377.

²⁴) *Rynek mieszkaniowy w Polsce III kwartał 2011 r.*, REAS Sp. z o.o., Warszawa 2011.

3.1.3. Wnioski dla sektora bankowego

Zbyt wolne postępy zarówno w naprawie finansów publicznych jak i deregulacji, która mogłaby sprzyjać szybszemu wzrostowi gospodarczemu, nie tworzą dobrego otoczenia makroekonomicznego dla sektora bankowego. Jednocześnie przykłady polityki w poszczególnych sektorach, takie jak przeprowadzone bez konsultacji istotne ograniczenie systemu poręczeń i gwarancji kredytowych dla MSP, czy zmiany w polityce mieszkaniowej, wskazują na wciąż wysokie ryzyko regulacyjne i małą przewidywalność zmian w polskim prawie.

Rekomendacje

1. W interesie rozwoju sektora bankowego jest zdecydowane popieranie działań zmierzających do ograniczenia deficytu i długu sektora finansów publicznych, stanowiących zagrożenie dla stabilnego rozwoju gospodarki narodowej.
2. Należy bezwzględnie wzmocnić dążenia do zmiany istniejącego, prawie nie działającego systemu gwarancji i poręczeń kredytowych dla MSP. Negatywne konsekwencje braku systemu gwarancji i poręczeń o wystarczającym zasięgu mogą być silniej odczuwalne w 2012 r. i następnych latach, w obliczu spodziewanego spowolnienia gospodarczego.
3. Strukturalne problemy finansowania banków powinny prowadzić do działań na rzecz stymulowania długoterminowego oszczędzania m.in. poprzez zniesienie podatku od dochodów kapitałowych od oszczędności długookresowych, np. na cele mieszkaniowe i emerytalne. Należy jednak podkreślić, że dla wzrostu oszczędności krajowych kluczowe znaczenie będzie miało także ograniczenie deficytu sektora finansów publicznych.

3.2. Polityka pieniężna – podsumowanie

Stabilność sektora bankowego jest warunkiem koniecznym do sprawnego funkcjonowania poszczególnych banków. Na poziomie makroekonomicznym zadaniem czuwania nad stabilnością finansową spoczywa na banku centralnym²⁵. Jako że podstawowym zadaniem banków centralnych jest dbanie o wartość pieniądza, stabilność sektora bankowego jest coraz częściej wiązana z polityką pieniężną²⁶.

W niniejszym opracowaniu podjęto próbę pokazania regulacji oraz działań związanych z polityką pieniężną w Polsce w ostatnich latach²⁷ oraz przedstawiono możliwe sposoby analizy wpływu regulacji w dziedzinie polityki pieniężnej na sektor bankowy.

W obszarze polityki pieniężnej w analizowanym okresie pokazano zmiany dotyczące rozumienia strategii polityki pieniężnej oraz zestawu instrumentów wykorzystywanych przez Radę Polityki Pieniężnej i Narodowy Bank Polski. Podjęto także próbę oszacowania korzyści i kosztów, jakie odniósł sektor bankowy w związku z uczestniczeniem w operacjach polityki pieniężnej NBP.

Odpowiedzialność Narodowego Banku Polskiego za politykę pieniężną wynika z art. 227 Konstytucji RP oraz ustawy o Narodowym Banku Polskim²⁸. Odpowiedzialność za ustalanie zasad i podejmowanie decyzji w zakresie polityki pieniężnej spoczywa na Radzie Polityki Pieniężnej. Unormowania prawne pozostawiają Radzie swobodę, co do rozumienia „stabilnego poziomu cen”. Do kompetencji Rady należą w szczególności decyzje, co do przyjęcia miary (miar) adekwatnej dla oceny poziomu cen i jego zmian, poziomu cen lub jego zmian, które będzie uznawać za „stabilny”, uwzględnianego horyzontu czasowego, stosowanej strategii osiągnięcia i utrzymywania wartości docelowych, w tym wykorzystywanych instrumentów.

W latach 2010–2011 RPP kontynuowała politykę pieniężną w oparciu o tzw. strategię bezpośredniego celu inflacyjnego²⁹. W ramach przyjętej strategii podstawowym średniookresowym celem polityki pieniężnej było ustabilizowanie inflacji na poziomie 2,5% z dopuszczalnym symetrycznym przedziałem odchyień $\pm 1\%$. Po roku 2008 cel inflacyjny nie został osiągnięty w okresach marzec – sierpień 2009 r. oraz od kwietnia 2011 r. Narodowy Bank Polski prognozuje, że inflacja wróci do korytarza celu w pierwszym kwartale 2012 r.³⁰

W latach 2010–2011 RPP II i III kadencji podtrzymywała obowiązujące od 2005 r. rozumienie celu inflacyjnego i sposobu jego realizacji³¹. W założeniach dla polityki pieniężnej na 2010 r. Rada położyła większy nacisk na współzależność między polityką pieniężną a stabil-

²⁵ Pod koniec 2008 r. wprowadzono do ustawy o Narodowym Banku Polskim zapis, że bank ten działa na rzecz stabilności krajowego systemu finansowego (art. 3).

²⁶ J.C. Stein, *Monetary Policy as Financial – Stability Regulation*, <http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2011/res2/pdf/js.pdf>, January 2011.

²⁷ W obszarze regulacji szczególnie nacisk położony zostanie na lata 2010–2011, natomiast w odniesieniu do działań polityki pieniężnej – ze względu na fakt zaistnienia globalnego kryzysu finansowego oraz opóźnienia w transmisji impulsów monetarnych – analiza obejmie także lata wcześniejsze.

²⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., DzU 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.; ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim, DzU 2005, nr 1, poz. 2 z późn. zm.

²⁹ *Strategia polityki pieniężnej po 2003 r.*, NBP, Warszawa 2003, s. 11.

³⁰ *Projekcja inflacji i wzrostu gospodarczego Narodowego Banku Polskiego na podstawie modelu NECMOD*, NBP, Warszawa, http://www.nbp.pl/polityka_pieniezna/dokumenty/raport_o_inflacji/necmod_listopad_2011.pdf, 15.11.2011.

³¹ *Założenia polityki pieniężnej na rok 2005*, NBP, Warszawa 2004, s. 3–5. Wyjaśnienie takie weszło na stałe do dokumentów publikowanych w następnych latach.

nością finansową³². Zmianę tę można rozumieć dwojako: (a) Rada będzie chciała nie dopuścić do powstawania bąbli spekulacyjnych; (b) Rada może dopuścić możliwość stosowania polityki pompowania płynności w sytuacji zawirowań na rynkach finansowych kosztem krótko i średnioterminowego wzrostu inflacji.

Podstawę prawną dla funkcjonowania instrumentarium polityki pieniężnej stanowią przepisy art. 12 i rozdz. 6 ustawy o Narodowym Banku Polskim, art. 109 ustawy Prawo bankowe³³, a także wydane do nich akty wykonawcze. Zapisy ustawowe pozostawiają bankowi centralnemu dużą swobodę w prowadzeniu polityki pieniężnej³⁴. Z tego względu istotne znaczenie mają uchwały RPP i uchwały Zarządu NBP. W latach 2010–2011 nie wprowadzono istotnych zmian regulacyjnych³⁵.

Instrumentami polityki pieniężnej w latach 2010–2011 były: operacje otwartego rynku (podstawowe, dostrajające i strukturalne), operacje depozytowo-kredytowe oraz rezerwa obowiązkowa.

Najważniejszym instrumentem rynkowym wykorzystywanym przez Narodowy Bank Polski są podstawowe operacje otwartego rynku. W okresie ostatnich trzech lat ich skala systematycznie rosła i w 2010 r. średnioroczna wartość w okresach utrzymywania rezerwy przekroczyła 74 mld PLN³⁶. Dodatkowo NBP przeprowadzał operacje dostrajające w formie transakcji *repo* oraz swapów walutowych³⁷. Od grudnia 2010 r. NBP rozpoczął przeprowadzanie krótkoterminowych operacji dostrajających w trakcie okresu utrzymywania rezerwy obowiązkowej. W latach 2010–2011 NBP nie przeprowadzał operacji strukturalnych.

Narodowy Bank Polski może wykorzystywać walutowe operacje otwartego rynku³⁸, tj. dokonywać z bankami transakcji swapów walutowych oraz przeprowadzać interwencje walutowe. W latach 2010–2011 nie były przeprowadzane operacje typu swap walutowy. W roku 2010 NBP dokonał jednego interwencyjnego skupu walut, natomiast na przełomie października i września 2011 r. trzech interwencyjnych sprzedaży walut. W *Założeniach polityki pieniężnej na rok 2009* RPP wskazała, że NBP może dokonać interwencji walutowych w dwóch przypadkach: (a) gdy zmiany kursów walutowych zagrażają dążeniu do stabilizowania inflacji; (b) w przypadku przystąpienia Polski do ERM II – do stabilizowania kursu złotego, tak aby zostało spełnione kryterium stabilności kursu walutowego³⁹. W założeniach na rok 2010 położono punkt ciężkości na dążenie do zapewnienia stabilności makroekonomicznej i finansowej kraju⁴⁰. Z kolei w dokumentach na lata 2011 i 2012 pozostawiono tylko odnoszące się do ERM II⁴¹.

³² Rok później Rada przyznała, że strategia bezpośredniego celu inflacyjnego biorąca pod uwagę stabilność finansową, stanowi wsparcie dla polityki regulacyjnej i nadzorczej wobec sektora finansowego. *Założenia polityki pieniężnej na rok 2011*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2010, s. 4.

³³ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe, DzU 2002, nr 72, poz. 665 ze zm.

³⁴ Świadczy o tym fakt, że ogólnosiwiatowy kryzys finansowy, który rozpoczął się w 2007 r., nie spowodował konieczności zmian ustawowych w instrumentarium polityki pieniężnej NBP.

³⁵ Największe zmiany w instrumentarium polityki pieniężnej wprowadzone zostały w IV kw. 2008 r. w ramach tzw. Pakietu zaufania. Zob. *Instrumenty polityki pieniężnej Narodowego Banku Polskiego w 2008 r. Płynność sektora bankowego*, NBP, Warszawa 2009, s. 33–34.

³⁶ Zgodnie z danymi NBP wartość emisji bonów pieniężnych na koniec lipca 2011 r. przekroczyła 112 mld PLN.

³⁷ W ramach tzw. Pakietu Zaufania do marca 2010 r. NBP bank centralny oferował operacje *repo* o 6-miesięcznym terminie zapadalności, a do września 2010 r. także operacje *repo* z terminem 3-miesięcznym). Swapy walutowe były oferowane w końcu 2008 i w 2009 r.

³⁸ Transakcje walutowe zaliczono tutaj do operacji otwartego rynku ze względu na charakter ich przeprowadzania. To bank centralny wychodzi z inicjatywą ich uruchomienia, a ponadto mogą być realizowane w trybie aukcyjnym (swapy walutowe) bądź bilateralnym (interwencje walutowe).

³⁹ *Założenia polityki pieniężnej na rok 2009*, NBP, Warszawa 2008, s. 17.

⁴⁰ *Założenia polityki pieniężnej na rok 2010*, NBP, Warszawa 2009, s. 18.

⁴¹ *Założenia polityki pieniężnej na rok 2011*, op.cit., s. 15; *Założenia polityki pieniężnej na rok 2012*, NBP, Warszawa 2011, s. 15.

W grupie instrumentów depozytowo-kredytowych NBP ma do dyspozycji kredyt lombardowy, kredyt techniczny, kredyt redyskontowy oraz depozyt O/N⁴². Ze względu na sytuację płynnościową i turbulencje na rynkach finansowych banki chętnie korzystały z depozytu w banku centralnym.

Od jesieni 2008 do połowy 2009 r. Narodowy Bank Polski stopniowo obniżał podstawowe stopy procentowe do poziomu 3,5% (dla stopy referencyjnej). Przez następne półtora roku nie dokonywano zmian stóp procentowych. W styczniu 2011 r. rozpoczęto serię czterech podwyżek, które zakończono w czerwcu na poziomie 4,5% (stopa referencyjna). W roku 2011 zmiany stóp procentowych NBP przekładały się szybciej na koszty odsetkowe niż przychody odsetkowe sektora bankowego.

W okresie 2010–2011 nie weszły w życie żadne zmiany zasad dotyczących rezerwy obowiązkowej. Natomiast w związku z planem wprowadzenia od 1 stycznia 2012 r. indywidualnych kont zabezpieczenia emerytalnego, ustawodawca zwolnił banki – analogicznie jak w przypadku indywidualnych kont emerytalnych – z obowiązku odprowadzania rezerwy od środków zgromadzonych na takich kontach⁴³. W tym celu rozszerzył definicję rezerwy obowiązkowej zapisaną w art. 38 ust. 2 ustawy o Narodowym Banku Polskim. Jeśli indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego będą tak samo mało popularne, jak indywidualne konta emerytalne, zmiana ta nie będzie miała istotnego wpływu na sektor bankowy.

Od 30 czerwca 2009 r. RPP obniżyła stopę rezerwy obowiązkowej o pół pkt proc. (do 3%). Półtora roku później (od 31 grudnia 2010 r.) Rada przywróciła stopę rezerwy obowiązkowej do wysokości sprzed 29 czerwca 2009 r. (tj. 3,5%), czym dała sygnał, że jest gotowa do reagowania na zwiększenie się presji inflacyjnej.

Wynik finansowy (dochody – koszty) z tytułu rynkowych operacji polityki pieniężnej jest dla sektora bankowego dodatni. W ostatnich trzech latach do sektora bankowego trafiło z NBP ok. 3,9 mld PLN (w 2008 r. ok. 603,6 mln PLN, w 2009 r. ok. 819,3 mln PLN, w 2010 r. ok. 2462,6 mln PLN). Podstawowym źródłem dochodów sektora bankowego jest dyskonto z bonów pieniężnych. Wydaje się, że w najbliższym okresie sytuacja płynnościowa, a co za tym idzie dochody sektora bankowego nie ulegną istotnym zmianom.

Osiągnięty przez sektor bankowy dochód z utrzymywania rezerwy obowiązkowej w Narodowym Banku Polskim wyniósł w latach 2008–2010 ok 2,5 mld PLN (w 2008 r. 1000 mln PLN, w 2009 r. 756,3 mln PLN, a w 2010 r. 705,5 mln PLN). Obniżenie stopy rezerwy obowiązkowej w połowie 2009 r. uwolniło ok. 3,3 mld PLN, natomiast podniesienie tej stopy końcem 2010 r. zamroziło dodatkowo ok. 3,9 mld PLN. Uwzględniając sytuację ogólnogospodarczą oraz chroniczną nadpłynność w sektorze bankowym, można ostrożnie oszacować, że czasowe obniżenie stopy rezerwy obowiązkowej zmieniło wynik finansowy sektora bankowego między ok. – 670 mln PLN a + 7 mln PLN⁴⁴.

⁴²⁾ Zasady udzielania kredytu redyskontowego oraz przyjmowania niezabezpieczonego depozytu *overnight* (poza dokonywanymi przez RPP zmianami stopy redyskontowej i depozytowej) od lat nie ulegają zmianie. Ponadto z początkiem 2010 r. RPP uruchomiła nowy instrument polityki pieniężnej (i nową podstawową stopę procentową), jakim jest kredyt dyskontowy (uchwała nr 9/2010 Zarządu Narodowego Banku Polskiego z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie rodzajów weksli przyjmowanych przez Narodowy Bank Polski do dyskonta oraz zasad i trybu ich dyskonta, DzUrz NBP 2010, nr 3, poz. 3). Jednak ze względu na brak zainteresowania tym instrumentem ze strony banków, NBP zdecydował zaniechać od 1 stycznia 2011 r. publikowania stopy dyskontowej.

⁴³⁾ Art. 5 ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych, DzU 2011, nr 75, poz. 398.

⁴⁴⁾ Szacunku dokonano przy następujących założeniach: średni poziom uwolnionej rezerwy 3,6 mld PLN, okres 18 miesięcy, pierwsza wartość została wyliczona, jako różnica między stopą depozytową NBP a stopą oprocentowania środków rezerwy obowiązkowej, natomiast druga, jako różnica między stopą absorbujących operacji otwartego rynku a oprocentowaniem środków rezerwy obowiązkowej.

W analizowanym okresie zmiany regulacyjne były przeprowadzane na poziomie aktów prawnych wydawanych przez Narodowy Bank Polski⁴⁵, stąd nie było konieczności przygotowywania formalnej oceny ich skutków.

Brak konieczności dokonania w latach 2010–2011 istotnych zmian regulacyjnych w obszarze polityki pieniężnej NBP wynika z faktu, że unormowania prawne pozostawiają bankowi centralnemu dużą swobodę w doborze strategii realizacji celu inflacyjnego, jak i w kształcie instrumentów polityki pieniężnej. Wydaje się, że w najbliższych latach sytuacja ta nie ulegnie zmianie⁴⁶. W szczególności NBP jest przygotowany do ewentualnej zmiany sytuacji płynnościowej w sektorze bankowym i będzie mógł reagować zarówno na krótko, jak i na długookresowe wstrząsy.

Wydaje się, że w sytuacji, w której NBP w ramach polityki pieniężnej w coraz większym stopniu będzie uwzględniał troskę o stabilność sektora bankowego, uzasadnione jest oczekiwanie jeszcze większej transparentności i przewidywalności działań banku centralnego. Dotyczy to w szczególności interwencji walutowych i ich powiązania z polityką pieniężną i stabilnością finansową⁴⁷.

⁴⁵ Wyjątkiem jest wspomniane wyżej dokonane w ustawie o Narodowym Banku Polskim rozszerzenie definicji rezerwy obowiązkowej.

⁴⁶ W związku z faktem, że Polska jest krajem przygotowującym się do wprowadzenia euro, nowe regulacje mogą mieć na celu dalsze zbliżanie celów i instrumentów polityki pieniężnej do stosowanych w Eurosystemie. Jednak szybkość dostosowania będzie wynikała z politycznej determinacji rządu do wprowadzenia tzw. wspólnej waluty.

⁴⁷ Wyjaśnienie przeprowadzenia interwencji z przełomu września i października 2011 r. dokonane przez prezesa NBP w obliczu kryzysu finansowego może przyczynić się do większej niepewności niż uspokojenia sytuacji na rynku. Na konferencji po posiedzeniu RPP M. Belka powiedział: „Chcieliśmy uspokoić rynki. Taki sygnał, że jesteśmy i wszelkie próby są obarczone ryzykiem kontrakcji ze strony NBP”. Źródło: <http://www.wirtualnemedial.pl/arttykul/marek-belka-beda-dalsze-interwencje-nbp-na-rynku-walutowym>, 5.10.2011. Kilka dni później prezes NBP stwierdził: „Narodowy Bank Polski nie będzie walczył z trendem na rynku walutowym, celem jego dotychczasowych interwencji jest uspokojenie nastrojów. Jeśli z rynku będą się wycofywać inwestorzy długoterminowi, to trzeba będzie się pogodzić z dalszą deprecjacją złotego. Chodzi jednak o to, żeby ten proces nie był gwałtowny”. Źródło: M. Chądzyński, M. Belka, *NBP nie będzie walczył z trendem rynkowym*, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/2011/10/07/belka-do-bankowcow-nbp-nie-bedzie-walczyt-z-trendem-rynkowym/>, 7.10.2011.

3.3. Legislacja podatkowa – podsumowanie

Legislacja podatkowa, a więc proces tworzenia i uchwalania przez kompetentne organy państwa aktów prawnych w zakresie podatków, w analizowanym okresie obejmowała również regulacje dotyczące sektora bankowego. Obszar badań został rozszerzony na regulacje dotyczące gospodarki, gdyż każdorazowo regulacje te wpływały w sposób bezpośredni na sektor bankowy. Oczywistym jest, że podatki oraz polityka podatkowa jest jednym z najważniejszych elementów wpływających na prowadzenie działalności gospodarczej przez instytucje finansowe. Zakres obciążeń podatkowych determinuje zyskowność prowadzonej działalności. Zakres i kształt regulacji podatkowych wpływa na koszty prowadzenia działalności gospodarczej, co jest szczególnie widoczne w sektorze bankowym. Dotyczy to nie tylko wysokości podatków, a więc obciążeń, ale także zakresu zwolnień podatkowych, co jak wynika z badań jest także powiązane z ogólną sytuacją makroekonomiczną gospodarki. Uważny obserwator zauważy, że istnieje dynamiczny związek między zmieniającym się poziomem gospodarki a polityką podatkową. Jednocześnie istotny wpływ wywierają na sektor bankowy regulacje dotyczące techniki opodatkowania, co wiąże się z wykonywaniem przez uczestników sektora czynności często technicznych, ale zawsze skutkujących powstawaniem kosztów administracyjnych.

W ramach wybranego obszaru regulacyjnego analizie zostały poddane ustawy podatkowe, które weszły w życie w 2010 r. Badania obejmowały nowelizację ustawy z dnia 23 października 2009 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług⁴⁸, która w analizowanym zakresie wprowadzała nowe regulacje dotyczące miejsca świadczenia usług. Ustawa implementowała dyrektywę Rady 2008/8/WE z 12 lutego 2008 r. zmieniającą dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do miejsca świadczenia usług⁴⁹. Projekt ustawy był konsultowany resortowo oraz społecznie, jednak nie był poddany wystarczającej, zdaniem autorów, ocenie skutków regulacji. Bezskrytycznie odniesiono się do potrzeby wykonania oceny z uwagi na potrzebę nowelizacji ustawy o podatku od towarów i usług z prawem unijnym. Pozwoliło to na uznanie, że harmonizacja prawa z prawem wspólnotowym jest często swego rodzaju uzasadnieniem samym w sobie i oznacza dla projektodawcy brak obowiązku przeprowadzenia szerszej oceny skutków regulacji. Niniejsza regulacja jest dobrym przykładem takiego podejścia, co należy ocenić negatywnie.

Kolejna ustawa wprowadzała możliwość przekształcenia oddziału instytucji kredytowej działającego na terytorium Polski w bank krajowy w formie spółki akcyjnej. Mowa o ustawie z dnia 10 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw⁵⁰. W wyniku jej wprowadzenia znowelizowano opodatkowanie podatkiem dochodowym od osób prawnych. Zmiany dotyczyły ustalania dochodu stanowiącego podstawę opodatkowania przy wnoszeniu do spółki tytułem wkładu niepieniężnego na utworzenie banku, sukcesji podatkowej przy tworzeniu banku poprzez wniesienie tytułem wkładu niepieniężnego składników majątkowych oddziału instytucji kredytowej oraz zasady dyskontynuacji rozliczania strat oddziału instytucji kredytowej przez nowo utworzony bank. Projekt ustawy był konsultowany resortowo oraz społecznie. Ocena skutków regulacji komentowanej ustawy miała charakter czysto formalny. Z uwagi na szybki proces przyjmowania ustawy nie przeprowadzono gruntownej analizy wpływu regulacji na gospodarkę, jej oceny na sytuację podmiotów, które będą stosować przedmiotową ustawę.

⁴⁸) DzU 2009, nr 195, poz. 1504.

⁴⁹) DzUrz UE L 44 z 20 lutego 2008 r., s. 11.

⁵⁰) DzU 2011, nr 134, poz. 781.

W ramach regulacji przyjętych w 2010 r. zmianie uległy również wysokości stawek w podatku od wartości dodanej. Nowelizacja, a więc ustawa z dnia 26 listopada 2010 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej⁵¹ była tzw. ustawą anty kryzysową, w analizowanych aspektach miała jednokierunkowy wymiar. Projekt ustawy był konsultowany resortowo oraz społecznie. W analizach uwzględniono wyłącznie jej wpływ na finanse państwa, a w zakresie wpływu na gospodarkę, ograniczono się do dość oczywistego stwierdzenia, że będzie miał wpływ niekorzystny, bo wzrośnie opodatkowanie. W zakresie sektora bankowego nowelizacja była dobrym momentem, by poddać analizie wpływ zwolnienia od podatku VAT usług bankowych na prowadzenie działalności. Zmiany gospodarcze wynikające z kryzysu gospodarczego wymagają, zdaniem autorów, przeprowadzenie takiej analizy. Należało odpowiedzieć na pytanie, czy zwolnienie z podatku nie oznacza *de facto* opodatkowania, bo w ramach mechanizmu VAT podmioty zwolnione tracą możliwość bezpośredniego przerzucania podatku naliczonego na kolejnych kontrahentów. Przyjmowanie ustawy było też dobrym momentem na włączenie się w proces analizy tego problemu, który jest przedmiotem licznych debat w innych krajach Unii Europejskiej oraz na poziomie samej Unii, która harmonizuje ten podatek.

Zmiany regulacji podatkowych w okresie 2010–2011 miały raczej charakter incydentalny i trudno znaleźć regulacje, które w sposób kompleksowy zmierzałyby do reformy podatkowej obejmującej sektor bankowy lub szerzej całą gospodarkę. Zmiany przede wszystkim dotyczyły wybranych elementów procedury podatkowej lub kontaktów z administracją podatkową. Analizowane oceny skutków regulacji prowadzą do wniosku, że w zakresie legislacji podatkowej dotyczącej sektora bankowego OSR nie są wykonywane w sposób właściwy. W tym też zakresie autorzy postulują objęcie regulacji monitorowaniem i kontrolą wdrażania przez instytucje rządowe. Wprowadzenie oceny skutków regulacji *ex post* w tym wypadku umożliwi nie tylko stworzenie dobrych standardów w zakresie legislacji podatkowej, ale może dać diagnozę, która powinna być postawiona na etapie prac ustawodawczych.

⁵¹⁾ DzU 2010, nr 238, poz. 1578 ze zm.

3.4. Podatek bankowy – podsumowanie

W raporcie podjęliśmy się analizy cząstkowego tematu, który jest częścią systemu opodatkowania sektora bankowego, a dotyczy dodatkowego opodatkowania wynikającego ze skutków kryzysu finansowego i działań mających na celu uzyskanie większej odporności sektora bankowego na przyszłe kryzysy finansowe. Jest to problematyka, która jest żywo dyskutowana w środowisku finansowym, a co więcej wiele krajów już wprowadziło odpowiednie unormowania i dostępne są wstępne oceny działania tych regulacji. W Polsce były już pierwsze zapowiedzi i przygotowania do wprowadzenia tego podatku. Pojawiły się też szacunki skutków, ale w związku z wyborami do Sejmu, sprawa została odroczone. Wydaje się, że zagadnienie to już wkrótce stanie się przedmiotem konkretnych działań legislacyjnych⁵², wobec tego próba uproszczonej oceny skutków dla rozwoju sektora bankowego i polskiej gospodarki jest jak najbardziej uzasadniona ze względu na różne alternatywy, jakie mogą być przyjęte i wysoce zróżnicowane ich efekty.

W raporcie w pkt 2.1.4 omawia się ideę oraz skutki trzech podatków: podatku od transakcji finansowych (*Financial Transaction Tax*, FTT), podatku od działalności bankowej (*Financial Activity Tax*, FTA) oraz podatku w formie daniny opłaty, czy dodatkowego obciążenia określanego jako *Bank Levy* bądź jako *Financial Stability Contribution*, FSC.

3.4.1. Podatek od transakcji finansowych (FTT)

W prowadzonych analizach przyjmuje się, że FTT przeciwdziałałby ograniczaniu ogromnej skali transakcji spekulacyjnych, a jednocześnie uzyskane dochody z tego tytułu służyłyby realizacji ważnych celów unijnych, takich jak pomoc rozwojowa czy przeciwdziałanie zmianom klimatycznym na szczeblu światowym. Komisja Europejska opowiedziała się za tym, aby nie rezygnować z FTT i wprowadzić go w państwach członkowskich, nawet w sytuacji, kiedy nie będzie powszechnie stosowany. Istota podatku miałaby polegać na obciążeniu każdej transakcji finansowej, jeżeli co najmniej jedna ze stron biorąca w niej udział ma siedzibę w kraju unijnym. Zaproponowano konkretne stawki – 0,1% od transakcji, z wyłączeniem obrotu instrumentami pochodnymi, dla których przewidziano stawkę 0,01%.

Analizy skutków dodatkowego opodatkowania banków były prowadzone zarówno na szczeblu światowym (Międzynarodowy Fundusz Walutowy, IMF), europejskim (Komisja Europejska) i w poszczególnych krajach. Kompleksowe opracowanie na ten temat przygotował IMF we wrześniu 2010 r. na spotkanie Grupy G-20 w Toronto. Sformułowane wnioski dotyczą⁵³:

- skali ewentualnych dochodów podatkowych,
- wpływu opodatkowania banków na wzrost gospodarczy (PKB), inwestycje, konsumpcję, koszt kapitału etc.,
- wpływu na parametry działalności bankowej, takie jak: rentowność banków (ROE), dynamikę kredytów i depozytów, marże bankowe oraz ryzyko upadłości banków,
- uwarunkowań techniczno-organizacyjnych poboru stosownych podatków.

⁵²⁾ W grudniu 2011 r. pojawił się nowy projekt ustawy dotyczącej BFG, a w zasadzie wprowadzenia funduszu stabilizacyjnego i związanej z nim opłaty ostrożnościowej. W dużej części uwagi zgłoszone w raporcie można odnieść do tego dokumentu, jednakże ze względów czasowych (wcześniejsze zamknięcie prac nad przygotowaniem raportu) autorzy bezpośrednio nie odnoszą się do tej nowej propozycji legislacyjnej.

⁵³⁾ S. Claessens, M. Keen, C. Pazarbasoglu, *Financial Sector Taxation: The IMF's Report to the G-20 and Background Material*, IMF, September 2010.

W ocenie Komisji Europejskiej przewidywane dochody podatkowe z FTT, przy stawkach 0,1% od obligacji i akcji oraz 0,01% od instrumentów pochodnych szacowane są na poziomie ok. 57 mld EUR rocznie dla 27 krajów członkowskich⁵⁴. Wykorzystanie tych środków przewidziano w postaci częściowego zasilenia budżetu UE selektywnie wybranych celów oraz budżetów krajowych. Zapowiedź wprowadzenia podatku FTT nie spotkała się z jednostronną aprobatą. Krytyczny nurt dotyczył wielu słabości tego rozwiązania:

- braku bezpośredniej zależności z czynnikami wywołującymi ryzyko systemowe (wielkość instytucji finansowych, stopień wzajemnych powiązań i zależności),
- arbitralności oceny, czy rynek transakcji finansowych jest za duży (np. jeśli tak, to o ile?),
- problematyczności bodźca skłaniającego do inwestycji średnio lub długoterminowych i unikania baniek spekulacyjnych inwestycji krótkoterminowych (np. wysokie koszty transakcyjne zakupu nieruchomości nie przeciwdziałają kryzysom na tym rynku),
- wątpliwości, czy nastąpi ograniczenie wahań cen na rynkach finansowych, a wręcz przeciwnie, można przytoczyć argumenty teoretyczne i empiryczne o odwrotnych skutkach,
- wzrostu kosztu kapitału⁵⁵, zwiększone obciążenia przerzucone zostaną w dużej części na klientów z uwagi na trudności administracyjno-operacyjne wyegzekwowania podatku od wszystkich instytucji finansowej;
- przeniesienie nawet zwielokrotnione wzrostu kosztu kapitału na ceny produktów niefinansowych,
- ryzyko niewprowadzenia tego podatku przez część państw i powstanie zjawiska przenoszenia transakcji do tych enklaw w celu uniknięcia płacenia FTT (zjawisko arbitrażu regulacyjnego).

Zdaniem autorów istotne są zwłaszcza negatywne dla wzrostu gospodarczego konsekwencje nowego podatku. Zastosowanie dynamicznego stochastycznego modelu równowagi ogólnej (*Dynamic Scholastic General Equilibrium*, DSGE) w badaniach Komisji Europejskiej pokazało po pierwsze, że wdrożenie FTT – a w zasadzie STT (*Securities Transaction Tax*), gdyż nie uwzględniono rynku derywatów – ma istotny wpływ na tempo wzrostu PKB (GDP). W długim horyzoncie zależność ta wyniosłaby – 1,76% (przede wszystkim negatywny efekt oddziaływania na inwestycje). Z drugiej strony, wpływy podatkowe kształtowałyby się na poziomie 0,08% PKB krajów unijnych.

Podstawową kwestią powodzenia wprowadzenia podatku FTT jest jednak jednomysłność wszystkich krajów członkowskich UE w tej kwestii. Spełnienie tego warunku może być bardzo trudne, gdyż Wielka Brytania wielokrotnie zgłaszała w tej kwestii sprzeciw.

3.4.2. Podatek od działalności bankowej (FAT)

Podatek FAT obciąża zyski i wynagrodzenia. Uznaje się, że FAT wpłynęłaby na ogólną redukcję ryzyka związanego z sektorem bankowym poprzez zmniejszenie skali działalności banków. Obniżona rentowność banków osłabiłaby motywację inwestorów/właścicieli na angażowanie się w tę dziedzinę. FAT nie zmieniłaby jednak struktury prowadzonej aktywności, tj. nie eliminowałaby transakcji bardziej ryzykownych. W przypadku wzięcia do podstawy opodatkowania oprócz zysków także wynagrodzeń, mógłby dodatkowo stymulować bezwzględna redukcję spadku lub oczekiwań ich wzrostu, ale prawdopodobnie z silniejszą

⁵⁴ Proposal for a Council Directive on a common system of financial transaction tax and amending Directive 2008/7/EC, Annex 15 Effects on macroeconomic variables, Commission staff working paper, Impact assessment, European Commission, Brussels, 28.9.2011.

⁵⁵ Dostępne szacunki dotyczące wpływu podatku FTT na wzrost kosztu kapitału z oczywistych względów (odmienne założenia wyjściowe) różnią się. Stosunkowo najprościej można oszacować obrót papierami wartościowymi i wyliczyć podatek STT, *Securities Transaction Tax*. Kalkulacje KE pokazują wpływ stawki 0,1% STT na wzrost kosztu kapitału wraz z innymi nowymi regulacjami dotyczącymi instytucji finansowych. Wyniosłoby on 17 pkt bazowych (głównie z powodu efektu kumulacyjnego obrotowego charakteru podatku). Podobną analizę dotyczącą STT przeprowadził także Metheson (2011) i wyliczył wzrost kosztu kapitału o 0,4% dla 3-miesięcznej inwestycji, a 0,01% dla 10-letniej.

presją przerzucenia tego obciążenia na klientów. Potencjalne wpływy podatkowe są znaczące, np. w Wielkiej Brytanii wynosiłyby 0,31% PKB, a w Norwegii 0,14, przy 5% stawce tego podatku⁵⁶. Komisja Europejska oszacowała wpływ FAT na podstawowe wielkości makroekonomiczne oraz parametry działania sektora bankowego. Przewidywane skutki tego podatku w długiej perspektywie oznaczają obniżenie tempa wzrostu PKB o 0,5%, inwestycji o 1,19% a zatrudnienia o 0,05%⁵⁷.

3.4.3. Opłata podatkowa/ostrożnościowa (*Bank Levy – FSC*)

Według IMF, danina (ang. *Levy*) w postaci FSC powinna być główną kontrybucją sektora finansowego mającą na celu ograniczanie ryzyka systemowego i wygenerowanie odpowiednich zasobów finansowych pozwalających udzielić pomocy instytucjom dotychczas ratowanym przez rządy poszczególnych krajów. Konstrukcja tego podatku bazuje na obciążeniu pozycji bilansowych. Najczęściej wymieniane są tu, jako podstawa opodatkowania pasywa ogółem. Z punktu widzenia ryzyka, tj. preferencji jego zmniejszania, rozpatruje się wyłącznie takich pozycji jak: depozyty (wszystkie lub objęte systemami gwarancji) oraz fundusze własne, przede wszystkim kapitały kategorii Tier 1 lub wraz z Tier 2.

IMF dokonał kompleksowej analizy wpływu wprowadzenia FSC i według tych wyliczeń przy zastosowaniu stawki 0,1% w stosunku do podstawy – pasywa minus depozyty – w przeciągu 10 lat, w krajach Unii Europejskiej, średnio zgromadzono by około 2% PKB (GDP). Obliczenia zaś IMF wykonane na podstawie modelu ekonometrycznego DSGE dotyczyły też wpływu FSC na wzrost gospodarczy. Dla stawki 0,2% jej skutki gospodarka odczułaby poprzez redukcję tempa wzrostu PKB o 0,3%⁵⁸. W odniesieniu do bezpośredniego wpływu FSC na sektor bankowy, można rozpatrywać trzy kluczowe scenariusze⁵⁹:

- pełne przerzucenie obciążeń na klientów banków, skutkujące wzrostem oprocentowania kredytów,
- całkowite zaabsorbowanie skutków wypłaty podatku przez banki,
- wariant mieszany.

Komisja Europejska dokonała też niezależnej oceny skutków tej opłaty. Według jej obliczeń FSC (oparte na pasywach ogółem pomniejszonych o gwarantowane depozyty i fundusze własne), miałby w długim horyzoncie czasowym marginalny wpływ na osłabienie tempa wzrostu PKB, bo tylko o 0,03% i na inwestycje o 0,08%, jednakże przy stawce wyraźnie niższej niż w kalkulacjach IMF tj. 0,05%⁶⁰.

W raporcie autorzy dokonali szczegółowej oceny dodatkowego opodatkowania w czterech krajach europejskich: w Wielkiej Brytanii, Szwecji, Niemczech i na Węgrzech. Wiele miejsca poświęciliśmy rozwiązaniom brytyjskim, gdyż na nie powoływały się władze polskie. Przyjęta regulacja została opracowana na podstawie konsultacji, które trwały 12 tygodni oraz licznych testów (tzw. *check list*) związanych z analizą korzyści i kosztów (*BCA method*)⁶¹. Założono, że dokona się weryfikacji korzyści i kosztów tej regulacji zarówno *ex ante*, jak i *ex post* w 2013 r. Oszacowano, że w 2012 r. i w następnych latach przychody z tytułu opodatkowania banków wyniosą ok. 2,5 mld GBP i obejmą w przybliżeniu 30–40 banków⁶². Uznano, że opodatkowane będą te banki, których skumulowane zobowiązania przekraczają 20 mld GBP. Istotne jest to, że opodatkowanie dotyczy banków macierzystych, ich oddziałów i podmiotów

⁵⁶ S. Claessens, M. Keen, C. Pazarbasioglu, *Financial Sector Taxation...*, op.cit.

⁵⁷ Proposal for a Council Directive on a common system of financial transaction tax and amending Directive 2008/7/EC..., op.cit.

⁵⁸ S. Claessens, M. Keen, C. Pazarbasioglu, *Financial Sector Taxation...*, op.cit.

⁵⁹ Proposal for a Council Directive on a common system of financial transaction tax and amending Directive 2008/7/EC..., op.cit.

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ *Impact Assessment of Bank Levy*, Department/Agency, HMT/HMRC, s. 4.

⁶² Ibidem, s. 6.

zależnych, a ponadto banków zagranicznych działających na terenie Wielkiej Brytanii wraz z ich oddziałami i podmiotami zależnymi. Warto podkreślić, że najważniejsi przedstawiciele sektora finansowego w Wielkiej Brytanii (prezesi Banku Centralnego i Komisji Nadzoru Finansowego oraz minister skarbu) zdecydowanie negatywnie oceniają wprowadzany kierunek regulacji UE, który według nich hamuje rozwój sektora bankowego⁶³.

Dokonano też autorskiego oszacowania wpływu opodatkowania banków na poziom kredytów i depozytów w sektorze niefinansowym wykorzystując do tego celu model funkcji potęgowej. Przyjęto następujące uproszczone założenia:

- właściciele i zarządy banków będą starali się dążyć do utrzymania wskaźnika kapitału własnego (ROE) na poziomie lat ubiegłych⁶⁴,
- utrata dochodów z tytułu dodatkowego opodatkowania będzie skłaniała banki do zrekomensowania jej skutków w obszarze podejmowania decyzji w kluczowych działalnościach tj. kredytowej i depozytowej.

Oszacowanie parametrów modelu potęgowego dokonano na podstawie danych kwartalnych z okresu 2007–2009. Mimo słabości uzyskanych charakterystyk statystycznych szacowanego modelu jego przydatność praktyczna, zdaniem autorów, jest zadowalająca. **Po pierwsze**, sensowny jest kierunek oddziaływania na wynik finansowy tych zmiennych. Udzielane kredyty wpływają na wzrost wyniku finansowego, zaś przyjmowane depozyty, na jego spadek. **Po drugie**, istnieje bardzo silna korelacja między kredytami i depozytami sektora finansowego (0,9755). Oznacza to, że działalność kredytowa banków jest w wysokim stopniu uzależniona (finansowana) od dopływu depozytów z sektora podmiotów niefinansowych. **Po trzecie**, natężenie oddziaływania depozytów i kredytów na wynik finansowy można uznać za wysoce realistyczny. Okazuje się, że każdy jednoprocentowy wzrost kredytów sektora niefinansowego powoduje wzrost zysków netto o 0,25%, gdy 1% wzrost depozytów reaguje silniej na spadek wyników netto, bo aż o ok. 1,77%.

Rekomendujemy:

1. Zapowiadanych różnych form dodatkowego opodatkowania nie da się uniknąć, ale należy dążyć do minimalizacji opodatkowania ze względu na szeroki program realizacji inwestycji infrastrukturalnych, relatywnie niski poziom rozwoju sektora bankowego i wysoką wrażliwość wyników finansowych banków na skutki tego podatku.
2. Przeprowadzone symulacje na bazie oszacowanego modelu potęgowego wskazują na relatywnie duży spadek wartości udzielanych kredytów dla sektora niefinansowego rekomensujący utratę wyniku finansowego z powodu dodatkowej opłaty (*Bank Levy* – FSC). Spadek wyniku finansowego o 10% jest skorelowany ze spadkiem akcji kredytowej o ok. 15%, a spadek wyniku finansowego o 20% z redukcją kredytów o ponad 40%.
3. Jeśli chodzi o FTT, to w przypadku wyłamania się jakiegokolwiek państwa (np. Wielkiej Brytanii) nie należałoby go przyjmować.
4. Relatywnie najmniejsze negatywne skutki przyniosłaby dodatkowa opłata (*Bank Levy* – FSC), ale i tutaj należałoby dążyć do minimalizacji jej wielkości.
5. Zdecydowanie należy unikać rozwiązania typu FAT, gdyż jego negatywne skutki są najpoważniejsze, mimo relatywnie wysokich przychodów podatkowych.
6. Należałoby preferować rozwiązania związane z opłatą *Bank Levy* – FSC, które generują fundusze dla sektora, a nie wpadają do jednej puli środków budżetowych. Kwestią wymagającą dalszych prac jest opracowanie zasad wykorzystania tych środków.

⁶³ D. Enrich, S.S. Munge, *UK Attacks EU Over Banking Rules, A Rarity: London Wants More, Not Less, Than Brussels; Pressure on Banks to Curtail Their Lobbying*, „The Wall Street Journal Europe”, 17–19 June 2011, s. 3.

⁶⁴ Powyższe założenie jest daleko idącym uproszczeniem, przyjętym w celu utrzymania prostoty zastosowanego modelu. Jednakże autorzy mają świadomość małych szans utrzymania wskaźnika ROE na poziomie z lat poprzednich.

3.5. Systemy wynagrodzeń – podsumowanie

Systemy wynagrodzeń należą do jednych z najbardziej wrażliwych obszarów działania każdej organizacji, w tym zwłaszcza przedsiębiorstw nastawionych na realizację celów ekonomicznych. Do tej kategorii zaliczają się również banki, aczkolwiek nie należy zapominać, że są to instytucje zaufania publicznego, poddane nieco odmiennym regułom funkcjonowania. Fakt nierzadkiego występowania zjawiska hazardu moralnego w tym sektorze, ma również swoje reperkusje w motywowaniu do osiągania wyników kosztem podwyższonego ryzyka i czerpania z tego korzyści w postaci gigantycznych w ocenie społecznej premii i nagród. Do momentu, kiedy to była „niejako” wewnętrzna sprawa instytucji finansowych, nie budziła ona tak silnych emocji i zainteresowania opinii publicznej czy polityków. Jednakże rozpowszechnienie się ocen, że właśnie systemy motywacyjne stały się jedną z głównych przyczyn pojawienia się kryzysu, który zmusił poszczególne rządy do wyłożenia pieniędzy podatników na ratowanie zagrożonych banków i innych instytucji finansowych (np. ubezpieczeniowych) spowodowało, iż kwestia wynagradzania kierownictw tych podmiotów wypłynęła na szerokie fora dyskusyjne. Uwagę skupiły olbrzymie premie wypłacane szefom firm, które następnie popadały w poważne kłopoty, bardzo często w wyniku decyzji podejmowanych przez tę tak sowiec wynagradzaną kadrę kierowniczą.

WzmóŜona dyskusja związana z wprowadzeniem administracyjnych form regulowania wynagrodzeń kadry kierowniczej w instytucjach finansowych pojawiła się niedługo po upadku banku Lehman Brothers, juŜ w listopadzie 2008 r., na spotkaniu grupy G-20 w Waszyngtonie i powracała na kolejnych szczytach przywódców tych państw⁶⁵. Nie czekając na rozwiązanie o charakterze światowym, zdecydowane kroki w tej dziedzinie podjęła Unia Europejska. Powstał projekt dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych dotyczących portfela i resekurytyzacji oraz przeglądu nadzorczego polityki wynagrodzeń. Rozpoczęły się konsultacje społeczne. Ostatecznie 24 listopada 2010 r. uchwalono dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2010/76/UE, regulującą omawianą problematykę, nazwaną CRD III. Regulacja ta ma kluczowe znaczenie w zakresie kształtowania polityki wynagrodzeń w instytucjach finansowych. Intencja dyrektywy sprowadza się do ściślejszego powiązania polityki wynagrodzeń o charakterze zmiennym kadry kierowniczej z długoterminowymi interesami instytucji finansowych, zwłaszcza w dziedzinie podejmowanego przez nie ryzyka (eliminowanie zjawiska hazardu moralnego). W efekcie finalnym wprowadzony mechanizm powinien sprzyjać unikaniu niebezpieczeństwa upadłości lub znacznych problemów finansowych, skutkujących koniecznością angaŜowania publicznych środków na ratowanie zagrożonych instytucji. Główne zapisy dotyczą m.in.:

- zakazu gwarantowania wynagrodzeń zmiennych, z drobnymi wyjątkami (premie powitalne),
- dopuszczenia moŜliwości niewypłacenia lub zmniejszenia juŜ wcześniej przyznanego oraz bieżących premii,
- zalecenia wypłaty od 40 do 60% zmiennej części wynagrodzenia w rozłoŜeniu na okres 3–5 lat,
- wypłacania ok. 50% premii w akcjach lub innych instrumentach finansowych związanych z ogólną kondycją całej instytucji,
- upublicznienia informacji na temat wynagrodzeń kadry kierowniczej,
- upowaŜnienia krajowych nadzorów nad instytucjami finansowymi do stosowania odpowiednich sankcji z tytułu niewykonywania wprowadzonych wymogów.

⁶⁵ Koncepcje powiązania wynagrodzeń kadry kierowniczej instytucji finansowych (głównie banków) pojawiały się nawet wcześniej, przed kryzysem, m.in. na forum Komitetu Bazylejskiego.

W dyrektywie 2010/76/UE, w zakresie wynagrodzeń wyznaczono termin jej implementacji na koniec 2010 r. Polska nie spełniła tego wymogu, co władze usprawiedliwiały zbyt krótkim *vacatio legis* (tylko 17 dni od daty opublikowania) oraz koniecznością zmian ustawowych i wydaniem aktów wykonawczych⁶⁶. Stosowną ustawę Sejm uchwalił 28 kwietnia 2011 r. (o zmianie ustawy Prawo bankowe, ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, DzU 2011, nr 131, poz. 763), upoważniającą do wydania uchwały KNF i rozporządzenia ministra finansów w zakresie norm pracy oraz składników wynagrodzeń osób zajmujących stanowiska kierownicze w banku i domu maklerskim, obowiązku upowszechniania/ujawniania informacji na temat wynagrodzeń kadry kierowniczej oraz możliwości administracyjnego wstrzymania lub obniżenia niektórych składników wynagrodzeń kadry menedżerskiej.

Analizując proces legislacyjny należy podkreślić, że przedłożone Sejmowi uzasadnienie i OSR do ustawy odnosiły się tylko do postanowień dotyczących nowych wymogów kapitałowych, zasad nadzoru etc. (dyrektywa CDR II), natomiast kwestia wynagrodzeń, którą zawiera późniejsza dyrektywa CRD III została dodana prawie w ostatniej chwili, bez analizy skutków tej części regulacji. Przygotowania prowadzone przez Ministerstwo Finansów skupiały się na aspektach kapitałowych, nadzorczych, co odzwierciedlają towarzyszące projektowi dokumenty. W tych okolicznościach OSR dotyczący tej ustawy brzmi wręcz kuriozalnie (np. "Wejście w życie ustawy nie wpłynie na rynek pracy."⁶⁷). Dodatkowo zastanawiający jest fakt, że według uczestników prac legislacyjnych w komisjach sejmowych, KNF już w marcu 2011 r. miała przygotowane projekty uchwał w sprawie wynagrodzeń, ale wstrzymywała się z konsultacjami do czasu wejścia w życie noweli Prawa bankowego. W tych okolicznościach o opinie poproszono dopiero w lipcu, czyli niekorzystnym okresie urlopowym.

Brak szerszych konsultacji dotyczących zarówno ustawy jak i uchwał KNF doprowadził do pojawienia się zasadniczych wątpliwości na temat konstytucyjności ograniczenia swobody gospodarczej. Podobne argumenty niejednokrotnie podnoszone były w stosunku do tzw. ustawy „antykominowej”, mamy w tym przypadku do czynienia z analogiczną sytuacją.

4 października 2011 r. KNF przyjęła stosowną uchwałę⁶⁸. Jej wprowadzenie poprzedziły wspomniane, aczkolwiek mocno ograniczone czasowo i podmiotowo konsultacje społeczne, tj. poproszenie o opinię wybranych banków i stowarzyszeń bankowych. Zawiera ona wytyczne dla sektora bankowego na temat wynagrodzeń, wynikające z dyrektywy 2010/76/UE. Zrobiono to w stosunku do wszystkich banków, niezależnie od ich wielkości i znaczenia dla ryzyka systemowego. Praktycznie **nie zastosowano zasady proporcjonalności** przewidywanej w dyrektywie, choć nominalnie jest o niej mowa w tym dokumencie. Zatem regulacja dotyczy zarówno PKO BP SA jak i gminnego banku spółdzielczego. Odmienne postąpiły inne kraje, jak się wydaje zdecydowanie bardziej narażone na negatywne skutki hazardu moralnego bankowców, zmuszone do wyłożenia publicznych pieniędzy na ratowanie instytucji finansowych, takie jak Niemcy, Francja czy Wielka Brytania. W tych państwach dokonano faktycznego podziału na banki znaczące i nieznaczące – zwolnione z CRD III (Niemcy),

⁶⁶ Z drugiej strony na to zagadnienie można spojrzeć biorąc pod uwagę fakt, że projekt dyrektywy był uzgodniony kilka miesięcy wcześniej, a dyskutowany wręcz od 2008 r. W wielu krajach wykorzystano ten czas na konsultacje z sektorem bankowym przed końcem 2010 r. Dla przykładu niemiecki BaFin zaczął się zajmować tym tematem jeszcze w 2009 r. i był w pełni przygotowany już w październiku 2010 r. Zob. http://www.bafin.de/nn_720786/SharedDocs/Aufsichtsrecht/EN/Verordnungen/institutsvergev__en.html, 18.12.2011.

⁶⁷ Uzasadnienie i OSR ustawy z dnia 28 kwietnia 2011 r., s. 14.

⁶⁸ Uchwała nr 258/2011 Komisji Nadzoru Finansowego z 4 października 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad funkcjonowania systemu zarządzania ryzykiem i systemu kontroli wewnętrznej oraz szczegółowych warunków szacowania przez banki kapitału wewnętrznego i dokonywania przeglądów procesu szacowania i utrzymywania kapitału wewnętrznego oraz zasad ustalania polityki zmiennych składników wynagrodzeń osób zajmujących stanowiska kierownicze w banku.

cztery kategorie o zróżnicowanych obowiązkach (Wielka Brytania), znaczące (międzynarodowe), średnie i małe, te ostatnie również wyłączone (Włochy). Pominięcie aspektu wysokości wynagrodzeń budzi też zastrzeżenia – w Polsce te same zasady obowiązują w przypadku premii na poziomie 10 tys. PLN i odpawy w wysokości ponad 7 mln PLN⁶⁹. Brak wyłączeń podmiotowych należy do głównych wątpliwości dotyczących przyjętej uchwały KNF.

Kolejny obszar wysoce dyskusyjny dotyczy szerokiej definicji osób na stanowiskach kierowniczych objętych przepisami uchwały. Mamy tutaj rozległą kategorię zaczynającą się od prezesa, poprzez dyrektora departamentu zarządzania ryzykiem, do zastępcy dyrektora pięcioosobowego, osiedlowego oddziału oraz dodanie bardzo pojemnego określenia „każda osoba” mająca istotny wpływ na profil ryzyka banku i „wszystkie osoby” otrzymujące wynagrodzenie na zbliżonym poziomie od wcześniej wymienionych. Problemy interpretacyjne pojawiają się wobec pojęć „istotny” czy „zbliżony”. Brak jasnych kryteriów znacząco obniża jakość tego aktu normatywnego.

Poważne reperkusje dla banków będzie też miał obowiązek wypłacania 50% premii w postaci akcji lub odpowiadających im tytułów własności bądź związanych z nimi instrumentów finansowych albo niepieniężnych, w przypadku instytucji nienotowanych na giełdzie (zaliczonych do funduszy podstawowych banku, których wartość uzależniona jest od wiarygodności kredytowej banku – obligacje długoterminowe, zamienne). W szczególności w przypadku banków nienotowanych na giełdzie oraz oddziałów zagranicznych, powyższa regulacja stanowi duży problem. W przypadku obligacji należy się liczyć z istotnymi kosztami ich emisji. Pewnym rozwiązaniem mogą być tzw. plany akcji fantomowych (*phantom shares*), wykorzystywane przez fundusze *private equity* w spółkach portfelowych. Byłaby to jednak zupełnie nowa praktyka, mało znana i do tej pory niestosowana w polskich bankach. O trudności problemu świadczy fakt, że w Wielkiej Brytanii, o wiele bardziej zaawansowanej w tej dziedzinie i przy wcześniejszym wdrożeniu analogicznej regulacji, brytyjski FSA odroczył to zobowiązanie do lipca 2012 r.⁷⁰ Polski regulator potrzebował ponad 9,5 miesiąca (licząc tylko od daty opublikowania dyrektywy CRD III) na przygotowanie się i wydanie stosownych regulacji⁷¹, a KNF w październiku 2011 r., będąc pod presją czasu, zobowiązała banki do wdrożenia ich w przeciągu krótszym niż 3 miesiące.

Kolejne niejasności uchwały dotyczą zasad odraczania, co najmniej 40% części zmiennej wynagrodzenia, a w przypadku „szczególnie istotnej kwoty” nawet 60%. Pojawia się zatem pytanie, ile wynosi „szczególnie istotna kwota”. W tej dziedzinie nie ma jednolitości pomiędzy uchwałą KNF a projektem rozporządzenia ministra finansów w sprawie wynagrodzeń w domach maklerskich, gdzie ten pułap określono na poziomie 1 mln EUR.

Podniesienia wymagają też kwestie zgodności uchwały z prawem pracy. W szczególności dotyczy to art. 86 Kodeksu pracy, który stanowi, że wypłaty wynagrodzenia dokonuje się w formie pieniężnej, a inna forma dopuszczalna jest tylko, gdy przewidują to ustawowe przepisy prawa pracy lub układ zbiorowy pracy. Delegacja ustawowa do wydania uchwały KNF ma bardzo ogólny charakter i nie zawiera upoważnienia do ustaleń odmiennych niż przewidzianych w Kodeksie pracy. Trudności interpretacyjne wynikają też z braku definicji pojęcia zmiennych składników wynagrodzenia.

W Polsce wynagrodzenia zmienne w stosunku do zasadniczych (stałych) nie stanowią tak dużej części, jak to ma miejsce, w wielu rozwiniętych krajach, np. Wielkiej Brytanii. Odnosząc się do polskich realiów (gdzie bardzo wysoki poziom płac, premii i odpaw ban-

⁶⁹⁾ Zastosowane rozwiązania narodowe są różne: granica 500 tys. GBP w Wielkiej Brytanii, 100 tys. EUR w Luksemburgu, czy nawet 50 tys. EUR we Francji. Zob. A. Hałas-Krawczyk, *Kosztowne regulowanie płac finansistów*, „Parkiet”, 15–16.10.2011.

⁷⁰⁾ Ibidem.

⁷¹⁾ Znamienne jest wystąpienie KE z pozwem do Trybunału Sprawiedliwości przeciw Polsce z powodu rocznego opóźnienia z tego tytułu.

kowych menedżerów wywołuje emocje, ale nie aż tak duże jak w innych krajach), zapewne regulacja ta nie przyniesie znaczących ruchów kadrowych. Ze względu na wielkość wynagrodzeń w całym sektorze bankowym będzie pozostawał on bardzo atrakcyjnym miejscem pracy. Jednakże należy się spodziewać wielu bezpośrednich i pośrednich skutków, być może pozytywnych, ale z pewnością także wielu negatywnych.

Zatem na wstępie trzeba ustalić, czy nowa regulacja przyczyni się do istotnego powiązania systemu motywacyjnego kadry zarządzającej z długoterminowymi wynikami banków, w tym skali podejmowanego ryzyka. Można mieć tu pewne wątpliwości. Jeśli powyższa zależność wystąpi, to zapewne w ograniczonej skali. Przyczyna tkwi w stosunkowo krótkim okresie trwania kontraktu pracy najwyższego kierownictwa wynikającego z relatywnie dużej fluktuacji kadr na szczeblu zarządów. Ograniczona perspektywa skonsumowania odroczonej korzyści (premii), a w zasadzie wysokie prawdopodobieństwo ich utraty, nie będzie silnie wpływać na zarządzanie naszymi bankami. Natomiast negatywne skutki przełożą się przede wszystkim na kierownictwo niższego szczebla. Nastąpi poważne ograniczenie mobilności pracowników, gdyż groźba utraty odroczonej części premii będzie motywowała do pozostania w macierzystej instytucji. W dłuższej perspektywie osłabi to mechanizm efektywnej alokacji zasobów na rynku pracy, poprzez wprowadzone administracyjne bariery. Oczywiście z innego punktu widzenia, przyczyni się do ograniczenia fluktuacji kadr, jednakże w świetle ostatnich lat kryzysu finansowego nie obserwujemy znaczących ruchów na tym rynku (np. silnego podkupowania pracowników przez poszczególne banki). Co więcej, instytucje zainteresowane zatrudnieniem nowej kadry, zwłaszcza menedżerów, będą zmuszone do oferowania wyższych wynagrodzeń (zapewne zasadniczych lub bonusów powitalnych, paradoksalnie bardzo mało popularnych w Polsce), aby przyciągnąć osoby tracące korzyści ze swoich poprzednich miejsc pracy. Gdy do tego dodamy ewentualny efekt wzrostu wynagrodzeń zasadniczych w celu zrekompensowania ograniczeń w wypłatach premii, to może się to przyczynić do ogólnego wzrostu płac. Być może nie w pełni porównywalny jest przykład londyńskiego *city*, ale po zapowiedzeniu wprowadzenia regulacji wynikających z dyrektywy CRD III nastąpił tam wzrost płac zasadniczych o 100%⁷².

Rzeczywiście można się też spodziewać obniżenia ogólnego wynagrodzenia kierownictwa najwyższego szczebla (zwłaszcza zarządów), ale nie poprzez publikowanie tych informacji, gdyż w przypadku spółek giełdowych to już ma miejsce i nie wpłynęło znacząco na zachowania banków. W większym stopniu wynikać to może z wspomnianej już wysokiej fluktuacji tej kadry, głównie wywoływanej zwalnianiem przez banki menedżerów. W tych okolicznościach raczej nie należy się spodziewać, aby zachowywali oni odroczone premie, a w przypadku odpraw pracodawcy otrzymali wygodne uzasadnienie do instrumentalnego ich ograniczania. Ponadto pojawi się zapewne zróżnicowanie osób zatrudnionych w bankach giełdowych i publicznie nienotowanych ze względu na mniejszą atrakcyjność (ograniczona płynność, trudności z wyceną) niepieniężnych form wypłaty premii w tej drugiej grupie.

Przed wszystkim nowe regulacje oznaczają istotne zmiany organizacyjne oraz znaczące podniesienie kosztów operacyjnych o charakterze bezpośrednim (renegocjowanie układów zbiorowych ze związkami zawodowymi, przygotowanie i wdrożenie nowych systemów wynagradzania, a następnie ich administrowanie; zmiany systemów informatycznych, przygotowanie emisji akcji bądź innych instrumentów finansowych lub niefinansowych dla pracowników w ramach programów premiowych).

W sposób pośredni nowa regulacja może mieć wpływ na obniżenie motywacji kadry zarządzającej średniego szczebla, gdyż ze względu na praktyczny brak uwzględnienia zasady proporcjonalności, także i ona została objęta tymi przepisami, a ich wpływ na ogólne wyniki banków jest bardzo ograniczony. Ponadto z pewnością pojawi się szereg pomysłów pozwalających

⁷²⁾ Ibidem.

jących na obchodzenie uchwały. Z reguły są to rozwiązania znacznie mniej skuteczne, a przy tym o wiele kosztowniejsze. Dla przykładu ograniczenie odpraw można rekompensować korzystnymi dla menedżerów umowami o zakazie konkurencji. Posłużyć tu mogą doświadczenia z funkcjonowania ustawy „antykominowej”, tworzącej rozwiązania patologiczne (np. finansowanie bardzo kosztownych szkoleń, luksusowe wyjazdy, nie zawsze uzasadnione zasiadanie w radach nadzorczych, etc.).

Omawiana regulacja, intencjonalnie słuszną, mogąca sprzyjać naszemu uczeniu się na cudzych błędach, budzi jednak poważne wątpliwości. Jest niestety dobrym przykładem wprowadzenia nowych przepisów bez odpowiedniej analizy ich skutków. Te natomiast mogą być bardzo poważne nie tylko dla sektora bankowego (w tym dla ponad 170 tys. zatrudnionych tam ludzi), ale szerzej całej gospodarki. Gdyby regulator więcej uwagi przyłożył do omawianych kwestii, prawdopodobnie dużej części zgłaszanych wątpliwości by w ogóle nie było. Bardzo możliwe, że po raz kolejny dostosowanie unijnych aktów prawnych odbywa się z dużą dozą bezkrytycyzmu, przyjmując ich nadrzędny charakter bez próby rozsądnego dostosowania do naszych realiów i interesów oraz zbadania lokalnych skutków wdrażanej regulacji.

Krytyka wynikająca z formy i trybu wprowadzenia ograniczeń w wypłatach premii dla kadr kierowniczych banków nie powinna spychać na dalszy plan pozytywnych efektów tej regulacji, chociażby w postaci podkreślenia wagi służb kontrolnych w bankach oraz uzupełnienia (wzmocnienia) kryteriów ocen o kwestie ryzyka, często słabo akcentowanych na rzecz planów sprzedażowych i wyników krótkookresowych.

3.6. Nadzór makroekonomiczny (ESRB i ryzyko systemowe) – podsumowanie

Część raportu dotycząca nadzoru makroekonomicznego odnosi się do działań podejmowanych przez odpowiednie organy wspólnotowe w zakresie reformy sposobu regulacji i nadzoru rynków finansowych w Europie, zmierzających do powołania paneuropejskiej struktury, której zadaniem będzie identyfikacja i przeciwdziałanie ryzyku systemowemu. Szczegółowe zagadnienia stanowiące przedmiot analiz w ramach wspomnianego obszaru regulacyjnego to:

- etapy procesu legislacyjnego prowadzącego do utworzenia ESRB i powierzenia EBC określonych zadań dotyczących funkcjonowania ESRB,
- podstawowe zapisy rozporządzeń unijnych sankcjonujących funkcjonowanie nadzoru makroostrożnościowego,
- wyniki konsultacji społecznych przeprowadzonych po opublikowaniu raportu de Larosiére’a zawierającego pierwsze zalecenia dla Komisji w sprawie wzmocnienia europejskich rozwiązań nadzorczych,
- wyniki konsultacji społecznych przeprowadzonych po opublikowaniu komunikatu Komisji z 27 maja 2009 r. *Europejski nadzór finansowy*,
- wnioski przedstawione w raporcie oceny skutków towarzyszącym komunikatowi Komisji z maja 2009 r., poświęconym wariantom strategicznym utworzenia ESRB,
- wnioski przedstawione w pogłębionym raporcie oceny skutków towarzyszącym projektom nowych regulacji makroostrożnościowych (tj. projektowi rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie unijnego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i utworzenia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego i projektowi Decyzji Rady powierzającej Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania dotyczące funkcjonowania Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego) dotyczącym kompetencji, organizacji i zasad finansowania ESRB,
- wpływ ustanowienia nadzoru makroostrożnościowego na grupy interesariuszy wywodzących się z sektora finansowego, określony w pierwszym i drugim raporcie oceny skutków,
- stanowisko Rządu RP w sprawie ustanowienia nadzoru makroostrożnościowego.

Kluczowe znaczenie dla obecnego kształtu nadzoru makroostrożnościowego w Europie mają dwie regulacje: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1092/2010 z 24 listopada 2010 r. w sprawie unijnego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanowienia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego oraz Rozporządzenie Rady (UE) nr 1096/2010 z 17 listopada 2010 r. powierzające Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w zakresie funkcjonowania Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego. Uzasadnieniem podjęcia prac nad przygotowaniem wspomnianych regulacji była konieczność wzmocnienia europejskich rozwiązań nadzorczych (które w świetle kryzysu 2008–2009 okazały się niewystarczające) poprzez uzupełnienie funkcjonującego od lat podejścia mikroostrożnościowego o podejście makroostrożnościowe. Miało to „pomóc w radzeniu sobie ze źródłami procykliczności związanymi z ograniczeniami w zakresie pomiaru ryzyka i nieodpowiedniego reagowania uczestników rynku na ryzyko”⁷³. Wprowadzenie nadzoru makroostrożnościowego sprzyjało „terminowej identyfikacji cyklów i narastania ryzyka w systemie, co przy sprawnych powiązaniach z organami nadzoru i decydentami”⁷⁴ umożliwiało „szybsze podejmowanie działań zapobiegających nadmiernej zmienności i pro-

⁷³) Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie skutków dyrektyw 2006/48/WE i 2006/49/WE w zakresie cyklu gospodarczego, SEK (2010) 754, Komisja Europejska, Bruksela, 23.06.2010, KOM (2010) 327 wersja ostateczna, s. 18.

⁷⁴) Ibidem.

cykliczności w okresie spowolnienia”⁷⁵. Stworzenie ESRB miało też „zapobiec jednej z podstawowych słabości uwypuklonych przez kryzys, którą jest wrażliwość systemu finansowego na wzajemnie ze sobą powiązane, złożone, sektorowe i transsektorowe ryzyko systemowe”⁷⁶.

Na mocy Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1092/2010 ustanawiającego Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego, podmiot ten uczyniono odpowiedzialnym za sprawowanie nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym w Unii w celu przyczyniania się do przeciwdziałania różnym rodzajom ryzyka systemowego lub ograniczania tego ryzyka. ESRB identyfikuje ryzyko systemowe, wydaje ostrzeżenia i zalecenia w odniesieniu do zidentyfikowanego ryzyka, monitoruje działania stanowiące reakcje na wspomniane ostrzeżenia i koordynuje swoje działania z międzynarodowymi instytucjami finansowymi, w szczególności IMF i FSB oraz z właściwymi organami w państwach trzecich. Adresatami zaleceń i ostrzeżeń ESRB są Unia, co najmniej jedno państwo członkowskie, co najmniej jeden Europejski Urząd Nadzoru lub co najmniej jeden krajowy organ nadzoru. ESRB nie została wyposażona w kategoryczne instrumenty oddziaływania na wspomnianych adresatów; zamiast tego wprowadzono zasadę „przestrzegaj lub wyjaśnij” (*comply or explain*).

Rozporządzenie Rady (UE) nr 1096/2010 z 17 listopada 2010 r. w sprawie powierzenia Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególnych zadań w zakresie funkcjonowania Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego nałożyło na EBC obowiązek obsługi Sekretariatu ESRB (w tym zapewnienia odpowiednich zasobów kadrowych i finansowych) oraz dostarczenia jej wsparcia analitycznego, statystycznego, logistycznego i administracyjnego. Do zadań Sekretariatu włączono także przygotowywanie posiedzeń ESRB, wspieranie prac Rady Generalnej, Komitetu Sterującego, Doradczego Komitetu Technicznego i Doradczego Komitetu Naukowego oraz gromadzenie wszystkich informacji niezbędnych do realizacji zadań ERRS.

Proces przygotowywania regulacji obejmował kilka etapów. Rozpoczęło go zlecenie przez Komisję Europejską grupie wysokiego szczebla kierowanej przez Jacques’a de Larosière’a opracowania zaleceń w sprawie wzmocnienia europejskich rozwiązań nadzorczych. Etap ten zakończył raport końcowy przedstawiony 25 lutego 2009 r. przez wspomnianą grupę, w którym zaproponowano m.in. utworzenie ESRB oraz wzmocnienie współpracy pomiędzy krajowymi organami nadzoru, także poprzez stworzenie nowych europejskich organów nadzorczych. W komunikacie *Realizacja europejskiego planu naprawy* z 4 marca 2009 r. Komisja poparła główne zalecenia przedstawiając zarys planowanej reformy, natomiast w komunikacie *Europejski nadzór finansowy* z 27 maja 2009 r. – zapowiedziała oparcie przyszłej struktury nadzoru finansowego w Europie na dwóch filarach: ESRB i ESFS. Propozycje Komisji uzyskały aprobatę Rady ECOFIN w trakcie posiedzenia 9 czerwca 2009 r., a następnie Rady Europejskiej podczas posiedzenia w dniach 18 i 19 czerwca 2009 r. 23 września 2009 r. Komisja przedstawiła m.in. projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie unijnego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i utworzenia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego i projekt decyzji Rady powierzającej Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania dotyczące funkcjonowania Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego. Na posiedzeniu 20 października 2009 r. Rada ECOFIN osiągnęła porozumienie nt. merytorycznego zakresu wspomnianych propozycji legislacyjnych. 26 października 2009 r. EBC wydał pozytywną opinię dotyczącą obydwu projektów, sugerując wprowadzenie technicznych poprawek dotyczących szczegółów funkcjonowania systemu. 22 września 2010 r. Parlament Europejski przegłosował propozycje przedstawione przez Komisję, natomiast ECOFIN udzieliła swojego poparcia w dniu 17 listopada 2010 r.

⁷⁵) Ibidem.

⁷⁶) *Europejski nadzór finansowy*, Komunikat Komisji, KOM (2009) 252 wersja ostateczna, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, 25.07.2009, s. 3.

Udział w tworzeniu i opiniowaniu regulacji EU dotyczących m.in. działalności banków i nowej architektury nadzoru bankowego oraz zapewnienie reprezentacji interesów polskiego sektora bankowego na arenie międzynarodowej zapowiedział w stosownej uchwale Związek Banków Polskich⁷⁷.

Komisja dwukrotnie przeprowadziła otwarte konsultacje w sprawie ESRB. Pierwsze miały miejsce od 10 marca do 10 kwietnia 2009 r., po opublikowaniu raportu grupy de Larosièrre'a. Kolejna runda konsultacji została zorganizowana 27 maja – 15 lipca 2009 r., a jej celem było zaprezentowanie uwag dotyczących bardziej szczegółowych reform przedstawionych w Komunikacie Komisji z maja 2009 r. Zasadniczo podmioty biorące udział w obydwu rundach pozytywnie odniosły się do propozycji Komisji, zgłaszając jedynie pewne uwagi techniczne. Podmioty z Polski, które uczestniczyły w konsultacjach, to: w pierwszej rundzie – KNF, w drugiej rundzie – KNF i ZBP.

Wprowadzenie nowych regulacji w obszarze nadzoru makroostrożnościowego poprzedziła także dwukrotna ocena skutków przygotowana przez Specjalną Grupę ds. Oceny Skutków (Impact Assessment Steering Group), złożoną pierwotnie z reprezentantów dyrekcji generalnych: MARKT, ECFIN, SG, SJ, ENTR, EMPL, COMP i SANCO, a następnie MARKT, ECFIN, SG, SJ, ENTR, EMPL, COMP, ADMIN, BUDG i SANCO. Pierwsza, towarzysząca komunikatowi Komisji z maja 2009 r., dotyczyła wariantów strategicznych utworzenia ESRB. Druga, towarzysząca projektom nowych regulacji – kompetencji, organizacji i zasad finansowania ESRB.

Projekty wprowadzenia regulacji w zakresie paneuropejskiego nadzoru makroostrożnościowego nie były natomiast objęte krajową OSR. Obowiązek wykonywania OSR do rządowych projektów aktów prawnych wynika z uchwały nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin Pracy Rady Ministrów⁷⁸. Ze względu na status prawny nowych przepisów, które w rozpatrywanej kwestii przybrały kształt rozporządzeń (rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenia samej Rady Unii Europejskiej), w porządku prawnym krajów członkowskich stały się one aktami prawa bezpośrednio stosowanymi, posiadającymi moc prawną bez konieczności implementacji. Nie było więc w ich przypadku konieczności zmian wewnętrznych przepisów wyższego rzędu (ustaw) ani aktów wykonawczych. Można zatem przyjąć, że w odniesieniu do nich nie znajdowały też bezpośredniego zastosowania stosowne przepisy wspomnianej uchwały nr 49 Rady Ministrów.

W kontekście stanowiska IMF wyrażonego w raporcie z 2009 r., zgodnie z którym w okresie pokryzysowym, wszelkie rozwiązania służące ograniczaniu ryzyka systemowego powinny zmierzać w kierunku zaostżenia wymogów stawianych instytucjom finansowym i opracowania zasad skutecznego nadzoru, niż w stronę wprowadzania bardziej restrykcyjnych regulacji na poziomie operacyjnym⁷⁹, pomysł utworzenia paneuropejskiej instytucji odpowiedzialnej za monitorowanie ryzyka systemowego należy ocenić pozytywnie. Korzystnym aspektem idei ustanowienia nadzoru makroostrożnościowego jest również oparcie jego struktury na funkcjonujących już organach i gremiach (w tym EBC, narodowych bankach centralnych krajów członkowskich UE, Komisji Europejskiej, EFC), nowo powołanych ESA i środowiskach eksperckich oraz powierzenie EBC funkcji sekretariatu ESCB. Taka forma organizacji niewątpliwie służy ograniczeniu kosztów działalności ESRB oraz umożliwia stworzenie wspólnego zaplecza informacyjnego i płaszczyzny wymiany doświadczeń i infor-

⁷⁷) D1 i D4, Uchwała nr 7 Walnego Zgromadzenia Związku Banków Polskich z 21 kwietnia 2009 r. w sprawie programu działalności ZBP w okresie VII kadencji w latach 2009–2012.

⁷⁸) Uchwała nr 49 Rady Ministrów z 19 marca 2002 r. Regulamin pracy Rady Ministrów, MP, 5.04.2002, nr 13, poz. 221 §9.1 i §10.1 z późn. zm.

⁷⁹) W warunkach przeregulowania rynku ryzyko systemowe może nawet wzrosnąć, gdyż wzrasta wówczas skłonność do transferu ryzyka poza system bankowy, a instytucje udzielające kredytów i ich akcjonariusze przywiązują mniejszą wagę do monitorowania jego skali (por. *Navigating the Financial Challenges Ahead*. *Global Financial Stability Report*, International Monetary Fund, October 2009, s. 42–43).

macji pomiędzy nadzorcami z poszczególnych krajów członkowskich UE. Wśród korzyści, które mogą stać się udziałem podmiotów sektora finansowego w wyniku powołania ESRB należy wymienić także poprawę klimatu inwestycyjnego w następstwie wypracowania mechanizmów zapobiegających kryzysom zaufania w EU.

Oceniając zasadność utworzenia nowego gremium odpowiedzialnego za nadzór makroostrożnościowy, należy zwrócić uwagę na trzy aspekty ograniczające skuteczność i efektywność wprowadzania w życie idei grupy de Larosière'a. Po pierwsze, powołanie odrębnych paneuropejskich struktur monitorujących ryzyko systemowe bez wyposażenia ich w konkretne instrumenty oddziaływania bezpośredniego (zamiast tego przewidziano mechanizm *comply or explain*) stanowi pewną niekonsekwencję. ESRB oddziałując na poszczególne instytucje za pośrednictwem krajowych lub europejskich nadzorców *de facto* powieliła kompetencje tych ostatnich, podczas gdy funkcjonowanie Rady oznacza pewne koszty dla krajów członkowskich EU, np. te związane z obsługą Sekretariatu (aczkolwiek nie są to koszty bezpośrednie, gdyż w całości finansowane są przez EBC). Po drugie, pomimo takiej konstrukcji systemu raportowania, która w możliwie najszerszym zakresie wykorzystuje obowiązujące już standardy, dodatkowe koszty sprawozdawczości mogą pojawić się, gdy ESRB wystąpi z żądaniem doraźnego przekazania informacji zagregowanych, które nie były do tej pory udostępnione i wymagają przeprowadzenia badania *ad hoc* lub z żądaniem przekazania danych, które nie są przedstawione w postaci skróconej lub zbiorczej (w takim przypadku koszt pozyskania informacji będzie każdorazowo zdeterminowany kształtem wewnętrznych procedur określonych przez właściwy europejski organ nadzoru). Po trzecie, brak jednoznacznych definicji terminów „instytucja systemowo ważna” i „ryzyko systemowe”, mało przejrzyste relacje ESRB – instytucje ryzyka systemowego oraz przeniesienie głównego ciężaru odpowiedzialności za identyfikację instytucji ważnych systemowo na szczebel lokalny⁸⁰ to czynniki zwiększające prawdopodobieństwo arbitrażu regulacyjnego. Jego skala może zostać wzmocniona wprowadzeniem przez dyrektywę CRD IV przepisów o konieczności utrzymywania przez instytucje kredytowe, ustalanych również na poziomie lokalnym, antycyklicznych buforów kapitałowych.

⁸⁰⁾ Zgodnie z *Wytłaczynymi do oceny znaczenia systemowego instytucji finansowych, rynków i instrumentów: rozważania wstępne*, Sprawozdanie IMF, BRM i Rady Stabilności Finansowej z 28 października 2009 r.

3.7. Nadzór mikroostrożnościowy: EBA – podsumowanie

Budowa architektury nadzorczej w UE opierała się głównie na implementacji umów kapitałowych Komitetu Bazylejskiego (poprzez dyrektywy CRD) oraz koordynacji i instytucjonalizacji współpracy nadzorczej. Pierwszą próbą koordynacji funkcjonowania rynków finansowych UE był *Financial Services Action Plan* (1999–2005), a następnie prace Komitetu A. Lamfalussy'ego (raport na temat konieczności konwergencji rynków finansowych UE). Nowa europejska architektura nadzorcza, opierająca się na dwóch poziomach: mikro i makroostrożnościowym, która zaczęła obowiązywać od 2011 r., oparta została na zaleceniach Komisji de Larosière'a.

W zakresie nadzoru mikroostrożnościowego, od **1 stycznia 2011 r.** w UE funkcjonuje nowy **Europejski System Nadzoru Finansowego**, którego celem jest zapewnienie stabilności finansowej i zaufania do systemu finansowego oraz ochrona konsumentów usług finansowych, w skład którego wchodzi Europejskie Urzędy Nadzoru (European Supervisory Authorities, ESA), powołane w miejsce CEBS, CEIOPS, CESR i umiejscowione w dotychczasowych siedzibach tych komitetów, czyli w Londynie, Frankfurtcie oraz Paryżu: **Europejski Urząd Nadzoru Bankowego** (European Banking Authority, EBA), **Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych** (European Insurance and Occupational Pensions Authority, EIOPA), **Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych** (European Securities and Markets Authority, ESMA).

Nowe Europejskie Urzędy Nadzoru mają szeroko zdefiniowany zakres uprawnień i kompetencji. Do ich zadań należy m.in. przyczynianie się do ustanowienia wspólnych standardów i praktyk nadzorczych, spójnego stosowania aktów unijnych, przeprowadzanie analizy wzajemnych ocen właściwych organów (*peer review*), monitorowanie zmian na rynkach podlegających kompetencjom Urzędów, oraz ścisła współpraca z ESRB w zakresie monitorowania ryzyka systemowego. ESA nie sprawują bezpośredniego nadzoru nad instytucjami finansowymi, ale mają możliwość wydawania w określonych sytuacjach decyzji wiążących krajowe organy nadzoru. Urzędowi zostały przyznane również kompetencje związane z ochroną konsumentów.

Powołanie nowych organów regulacyjnych poprzedziły liczne konsultacje, w których zabrały głos także polskie instytucje nadzorcze. W stanowisku zajętym przez KNF ws. reformy europejskiej architektury nadzorczej pozytywnie oceniono propozycję utworzenia Europejskiej Rady Ryzyka Systemowego. Jeśli chodzi o europejski nadzór mikroostrożnościowy, ocena była w zasadzie również pozytywna, szczególnie w zakresie możliwości poddania procesowi wiążącej mediacji spraw podległych nadzorcom instytucji grupowych (akceptacja modeli wewnętrznych, monitorowanie transakcji wewnątrzgrupowych, koncentracji ryzyka, wypłacalności całej grupy, ryzyka konfliktu interesów pomiędzy podmiotami znajdującymi się w grupie, prawidłowości zarządzania ryzykiem, rzetelności i poprawności kontroli wewnętrznej). Odnośnie możliwości przekazywania na poziom europejski uprawnień nadzorców lokalnych, KNF podziela stanowisko Rządu RP z 16 czerwca 2009 r. zgodnie z którym przeniesienie pewnych kompetencji nadzorczych na poziom instytucji europejskiej powinno odbywać się z analogicznym przeniesieniem odpowiedzialności za podejmowane przez te instytucje działania⁸¹. Odpowiedzialność i kompetencje EBA w tym zakresie nie są jednoznaczne.

Poprzednikiem EBA był CEBS (Committee of European Banking Supervisors), którego rekomendacje i zalecenia były stosowane w poszczególnych krajach UE na zasadzie: *comply or explain*. EBA ma znacznie silniejsze uprawnienia decyzyjne i implementacyjne.

⁸¹⁾ KNF, informacja z 14.10.2009 r. www.knf.gov.pl

Jej głównym celem jest wzmocnienie nadzoru europejskiego, szczególnie nad transgranicznymi grupami bankowymi, harmonizacja standardów nadzorczych, w tym stworzenie jednolitej interpretacji standardów nadzorczych (*single rule book*) oraz współpraca między nadzorcami krajów macierzystych i goszczących, oraz wzmocnienie stabilności systemu bankowego, przejrzystości rynku i ochrona konsumentów i innowacyjności na rynku bankowym. Formalnie jej rozstrzygnięcia mają moc nadrzędną nad narodowymi regulatorami, a jej zadaniem jest także przeciwdziałanie arbitrażowi regulacyjnemu. EBA opracowuje standardy raportowania (*Common Reporting*, COREP), obejmujące ryzyko kredytowe, rynkowe, operacyjne, kapitały własne i współczynniki adekwatności⁸².

EBA opiera swoją działalność na trzech filarach: regulacji (włącznie z ochroną konsumenta), nadzorze i działalności operacyjnej. Zadania regulacyjne EBA koncentrują się na wspieraniu tworzenia wspólnej praktyki nadzorczej (*common EU rule book*), zadania związane z ochroną konsumentów i oceny innowacyjnych instrumentów finansowych. Zadania operacyjne obejmują działania niezbędne do funkcjonowania EBA, jako agencji UE. Ważnym celem jest też projekt stworzenia europejskiej bazy danych bankowych. Projekt ten wymaga stworzenia bezpiecznej platformy informatycznej, która byłaby w stanie odbierać dane o poszczególnych bankach z krajowych organów nadzoru. Priorytety EBA na 2011 r. to implementacja CRD IV, współpraca z innymi instytucjami UE w zakresie nowelizacji dyrektywy o konglomeratach finansowych i przeciwdziałaniu praniu pieniędzy, poprawa jakości testów warunków skrajnych i dokończenie tworzenia europejskiej bazy danych bankowych.

EBA, jak dotąd, jest najbardziej znana z przeprowadzania testów warunków skrajnych (*stress testing*) największych europejskich banków (z Polski PKO BP). Testy, poprzednio prowadzone przez CEBS, a od 2011 r. przez EBA, są jednak krytykowane ze względu na metodykę, np. w 2010 r. testy przeprowadzane były w oparciu o dane dostarczane przez banki, bez ich weryfikowania, albo zweryfikowane tylko przez nadzory krajowe. Przeprowadzanie testów „na odległość” jest tylko częściowo skuteczne, co pokazał przykład Irlandii, która przeprowadziła własne niezależne testy prowadząc inspekcje bezpośrednio w bankach – pokazała ona konieczność dokapitalizowania banków irlandzkich dodatkowo o 100 mld EUR. W roku 2011 EBA zakwestionowała niektóre dane dostarczone przez banki, wdając się w ostrą polemikę z niemieckim nadzorcą BaFin, który kwestionuje definicję kapitału akcyjnego stosowaną przez EBA w 2011 r., opartą na wytycznych Bazylei III (wymóg 5% kapitału rdennego), które formalnie jeszcze nie obowiązują. Kontrowersje dotyczą też „cichego kapitału” (*silent capital*), który był używany do rekapitalizowania niemieckich banków. Niemcy i Hiszpania najczęściej kwestionują metodykę *stress* testów, gdyż najbardziej ich dotyka: z 91 banków biorących udział w *stress* testach, największy udział mają banki hiszpańskie (28) i niemieckie (15).

EBA jest też krytykowana za liberalne definicje zagrożeń zewnętrznych, np. pomijanie problemów tzw. *sovereign risk* (możliwość ogłoszenia bankructwa i zaprzestania obsługi długu jakiegoś kraju lub też problemy z refinansowaniem kraju silnie zadłużonego). Problemem jest to, że pomoc publiczna w bankowości jest historycznie wysoka. EBA podała, że 16% kapitału podstawowego (Tier 1) 90 banków poddanych testom na koniec 2010 r. dostarczone było przez rządy i ich agendy. Z drugiej strony zadłużone rządy polegają na finansowaniu deficytu przez banki i ta współzależność odpowiada obu stronom. Natomiast istotną korzyścią *stress* testów jest wzmocnienie dyscypliny rynkowej, gdyż banki muszą ujawniać informacje, które wykorzystywane są w testach, co daje możliwość lepszej analizy także podmiotom zewnętrznym.

Jak na razie, testy warunków skrajnych, choć przyczyniają się do ujednolicania standardów nadzorczych, jednak nie przynoszą znacznego wzrostu poprawy zaufania do sta-

⁸²) CEBS Annual Report 2010, www.eba.europa.eu

bilności i efektywności systemu bankowego, gdyż źródłem niestabilności w 2011 r. nie są czynniki wewnętrzne (ryzykowne modele biznesowe banków) jak w 2008 r., ale czynniki zewnętrzne – otoczenie makroekonomiczne, w tym kryzys finansów publicznych w UE. Trudno jest więc jednoznacznie stwierdzić, jak nowa europejska architektura regulacyjna, w tym działalność EBA, wpłyną na otoczenie i warunki biznesowe banków.

Polska nie była bezpośrednio dotknięta przez kryzys i nie miała takiej potrzeby modyfikacji struktury nadzorczej, jak w europejskich krajach wysoko rozwiniętych, a polskie banki opierały się na tradycyjnym, bezpiecznym modelu biznesowym (pośrednictwa finansowego). Jednak będą ponosić konsekwencje zmian w otoczeniu bankowym, w tym skutki nowych regulacji. Wydaje się, że konsekwencje te będą silnie negatywne. Europejska optyka regulacyjna: „bezpieczeństwo kosztem efektywności” jest niejednoznacznie oceniana, a same podwyższone wymogi kapitałowe nie gwarantują bezpieczeństwa i stabilności, w oderwaniu od podejmowanego przez banki ryzyka, czy skutków dla ich efektywności. Niska efektywność banków przełożyć się może także na wzrost niezadowolenia konsumentów. Protestami „oburzonych”, okupujących Wall Street nie przejmują się nie tylko banki, ale i regulatorzy, którzy nie pomagają w uspokojeniu nastrojów społecznych w krajach wysoko rozwiniętych, poprzez próbę mediacji czy regulacji uwzględniających interesy konsumenta.

Nowa architektura regulacyjna w UE przenosi podejmowanie szeregu decyzji na nowy europejski poziom. Może zaistnieć pewien chaos co do stopnia podległości, czy nakładanie się obszarów regulacji. Złożona struktura regulacyjna, oparta o szereg nowych agencji jest kosztowna, a znaczną część kosztów mają pokryć narodowe organy regulacyjne. Dla ESFS, 60% finansowania pochodzi z krajów członkowskich, 40% z funduszy europejskich. Koszty i obciążenia administracyjne są szczególnie dotkliwe dla krajów goszczących, takich jak Polska, dla których ryzyko systemowe jest mniejszym priorytetem niż np. kontrola nad zagranicznymi oddziałami kredytowymi. Banki działające w Polsce przeszły kryzys 2007–2008 w stosunkowo dobrym stanie i nie wymagały gruntownej restrukturyzacji. Tradycyjny model biznesowy pośrednictwa bankowego, który dominuje w Europie Środkowo-Wschodniej, okazał się najbezpieczniejszym w świetle kryzysu. Jednak polskie banki będą musiały uczestniczyć (i ponosić koszty) nowej europejskiej architektury regulacyjnej. Dla Polski, jak i innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej, istotniejszą niż kwestia bezpieczeństwa jest kwestia rozwoju rynku i kredytowanie gospodarki. Reforma regulacyjna powinna mieć nie tylko charakter stabilizacyjny, ale proefektywnościowy, tak aby Polska znalazła się w grupie krajów G-20 tworzących regulacje, a nie w pozostałej grupie biernych odbiorców globalnych regulacji. Dla krajów takich jak Polska, z bardzo silną obecnością kapitału zagranicznego, w tym globalnych grup bankowych, ważną kwestią jest też wzmocnienie roli nadzorca goszczącego i możliwości wpływania na działalność transgranicznych instytucji finansowych. Musimy jednak przyjmować optykę krajów macierzystych i ponosić skutki regulacji nieadekwatnych do naszych potrzeb. W długim okresie realne wydają się dwa wyjścia: 1) zorganizowanie wspólnego poparcia w Europie Środkowo-Wschodniej dla promowania optyki kraju goszczącego (mało realne politycznie) lub 2) działania w kierunku stania się krajem macierzystym, tak aby ponosić nie tylko koszty, ale i korzyści ze skali i uniwersalizmu banków (sugerowana w literaturze opcja repolonizacji banków o kapitale zagranicznym). Ta druga opcja jest w długim okresie korzystna, wymaga jednak wizji i współpracy strategicznej banków, rządu i polskiego regulatora.

Oceniając sumarycznie skutki nowej europejskiej architektury nadzorczej, szczególnie roli EBA, można stwierdzić, że jest ona oparta o dość chaotyczny system regulacyjny, złożony i kosztowny, oparty na wielu nowych instytucjach, które akcentują stabilność finansową kosztem efektywności rynkowej, osłabiając kompetencje nadzoru krajowego. Dla krajów „macierzystych”, mających centrale dużych globalnych banków, korzyści z nowych regulacji mogą przeważać nad kosztami. Dla krajów „goszczących”, koszty te wydają się niewspół-

mierne do korzyści. Sumaryczną ocenę nowych europejskich regulacji nadzorczych (poziom mikroostrożnościowy) obrazuje tabela 3.7/1.

**Tabela 3.7/1. Ocena nowych europejskich regulacji nadzorczych
(poziom mikroostrożnościowy)**

Cel	Korzyści	Koszty
Stabilność finansowa	zapobieganie kryzysom bankowym – brak strat PKB	finansowanie nowej architektury nadzorczej w 60% przez nadzory krajowe
Harmonizacja standardów regulacyjnych i wzrost przejrzystości rynku	wzrost dyscypliny rynkowej (ważny dla „insiderów”, na razie niezauważalny dla konsumentów)	wysokie koszty sprawozdawczości dla banków
Redukcja ryzyka systemowego – testy głównych banków	ujednolicenie standardów regulacyjnych w Europie	brak elastyczności lokalnej, marginalizacja nadzorów goszczących
Ochrona konsumenta	cel niezrealizowany	

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *An assessment of the long-term economic impact of stronger capital and liquidity requirements*, Basel Committee on Banking Supervision, August 2010, www.bis.org; *Assessment of the Cumulative Impact of Various Regulatory Initiatives on the European Banking Sector*, DG for Internal Policies, July 2011, <http://www.europarl.europa.eu>

3.8. Bazylea III – podsumowanie

Badaniem objęto nowe regulacje ostrożnościowe, zwane powszechnie Bazylea III, jakimi władze nadzorcze krajów Wspólnoty Europejskiej objęły sektor bankowy oraz sektor firm inwestycyjnych. Nowe zmiany regulacji Komisja Europejska wprowadziła w trzech etapach przygotowując nowelizacje dyrektyw w 2008 r. (tzw. CRD II⁸³), 2009 r. (tzw. CRD III⁸⁴) oraz w 2010 r. (tzw. CRD IV⁸⁵). Przepisy dyrektyw CRD II oraz III zostały już transponowane do porządku prawnego w Polsce w formie szeregu uchwał Komisji Nadzoru Finansowego, podczas gdy regulacje CRD IV pozostają w dalszym ciągu na etapie projektu, który musi być dopiero przyjęty na poziomie Wspólnoty Europejskiej.

Z szeregu zmian wprowadzonych do regulacji ostrożnościowych wybrano do analizy zagadnienia, które zdaniem autorów rodzą największe implikacje dla rozwoju sektora bankowego w Polsce (tj. ilościowe normy płynności, współczynnik dźwigni, zmiany w kryteriach kwalifikacji i strukturze funduszy własnych oraz podwyższenie minimalnych wymogów kapitałowych). W stosunku do obowiązujących regulacji Bazylei II, nowe normy m.in. podnoszą jakość funduszy własnych poprzez zaostrzenie definicji, zwiększają poziom minimalnych wymogów kapitałowych do 10,5%, wprowadzają nowe miary w zakresie płynności (limity płynnościowe i standardy jakościowe) oraz lewarowania (współczynnik dźwigni), jak również podnoszą wymogi kapitałowe na niektóre pozycje (ryzyko rynkowe, ryzyko kredytowe kontrahenta).

Genezą wprowadzenia modyfikacji dotychczasowych wymogów kapitałowych była destabilizacja systemu finansowego w latach 2007–2009 na skutek utraty płynności finansowej przez część instytucji finansowych, co spowodowało znaczne ograniczenie wzrostu gospodarczego na świecie. Kraje Wspólnoty Europejskiej były zmuszone do udzielenia pomocy państwowej dla instytucji finansowych w wysokości 4,6 bln EUR⁸⁶.

Władze nadzorcze pod auspicjami Bazylejskiego Komitetu ds. Nadzoru Bankowego (Komitet Bazylejski) podjęły się opracowania regulacji ostrożnościowych, zmierzających do usunięcia niedoskonałości dotychczasowego porządku regulacyjnego, ujawnionych w trakcie kryzysu. Omawiany pakiet regulacji nadzorczych ma dwa nadrzędne cele: wzmocnienie międzynarodowych zasad kalkulacji wymogów kapitałowych oraz zarządzania ryzykiem utraty płynności w celu promowania bardziej odpornego sektora bankowego oraz poprawę możliwości absorpcji przez sektor bankowy wstrząsów powstałych wskutek kryzysów finansowych i gospodarczych⁸⁷.

Od września 2008 do grudnia 2010 r. Komitet Bazylejski przygotował szereg publikacji określających zmienione nowe regulacje ostrożnościowe. Europejski Komitet Bankowy i Komitet Europejskich Nadzorców Bankowych (CEBS⁸⁸) oraz jego następca od 2011 r. Europejski Urząd Nadzorów Bankowych (EBA) były szeroko zaangażowane w proces konsultacji i oceny wpływu tych regulacji.

W oparciu o dokumenty Komitetu Bazylejskiego, służby Komisji Europejskiej przygotowały projekty dyrektyw, które w latach 2009–2011 zostały poddane 4 konsultacjom publicz-

⁸³) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/111/WE, 16 września 2009 r., DzU L302, 17.11.2009.

⁸⁴) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/76/WE, 24 listopada 2010 r., DzU L329, 14.12.2010.

⁸⁵) Projekt regulacji oraz dyrektywy Komisji Europejskiej, 20 lipca 2011.

⁸⁶) *Accompanying the document, Regulation of the European Parliament and the Council on prudential requirements for the credit institutions and investment firms*, European Commission, Commission Staff Working Paper Impact Assessment, Bruksela, 20.07.2011, SEC(2011) 950 final, s. 4

⁸⁷) *Basel Committee on Banking Supervision – Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems*, Committee of European Banking Supervisors, grudzień 2010.

⁸⁸) The Committee of European Banking Supervisors.

nym. Poza własną oceną wpływu Bazylea III, Komisja Europejska zapoznała się z analizami przeprowadzonymi przez prywatne i publiczne instytucje.

W roku 2010 służby Komisji Europejskiej przeprowadziły otwarte publiczne wysłuchanie projektu regulacji Bazylea III, zaś uzyskane odpowiedzi i opinie przekazane w ramach konsultacji publicznych zostały uwzględnione w raporcie oceny wpływu. Ponadto, Komisja Europejska przeprowadziła odrębne konsultacje (zawierające pytania na szereg najważniejszych zagadnień) z sektorem bankowym, reprezentowanym przez stowarzyszenia sektorów bankowych, jak i indywidualne instytucje. W ramach tych konsultacji odpowiedzi zostały nadesłane przez cztery organizacje z Polski: NBP, KNF, Ministerstwo Finansów, ZBP oraz Izbę Domów Maklerskich.

W zakresie wprowadzenia tzw. buforów antycyklicznych Komisja Europejska przeprowadziła w 2010 r. dwie tury konsultacji proponowanych rozwiązań, w których swoje stanowisko przedstawiły jedynie ZBP oraz NBP.

Stanowiska polskich organizacji uwzględniały specyfikę polskiego sektora bankowego, jak również aktualnie obowiązujące ramy regulacji ostrożnościowych (m.in. normy płynności wprowadzone przez KNF w 2007 r.). Odniosły się one krytycznie do propozycji wprowadzenia sztywnych norm płynności oraz sposobu określania buforów antycyklicznych, wskazały też na konieczność zastosowania dostatecznie długiego okresu *vacatio legis*. Dodatkowo KNF odniosła się krytycznie do propozycji ograniczania autonomii nadzorców z krajów goszczących przy wzroście roli EBA, podczas gdy ZBP pozytywnie ocenił ten kierunek zmian, wskazując na ograniczenie obciążeń administracyjnych dla banków polskich wchodzących w skład międzynarodowych grup kapitałowych. Zaangażowanie wszystkich kluczowych interesariuszy reprezentujących interesy polskiego sektora finansowego oraz dbających o bezpieczeństwo i stabilność sektora finansowego w Polsce w proces konsultacji projektów regulacji Bazylea III należy ocenić pozytywnie. Szczególnie cenne były próby uzgadniania stanowisk roboczych pomiędzy krajowymi uczestnikami procesu w trakcie trwania konsultacji i prezentowanie w miarę spójnej argumentacji.

W celu oceny wpływu nowych wymagań ostrożnościowych Komitet Bazylejski dokonał kompleksowej analizy ilościowej na podstawie danych z 263 banków pochodzących z 23 krajów⁸⁹ według stanu na koniec 2009 r. Analiza Komitetu Bazylejskiego koncentrowała się w szczególności na ocenie m.in. następujących skutków:

- zmiany w definicji funduszy własnych,
- zwiększenia aktywów ważonych ryzykiem, wynikającego ze zmian w definicji funduszy własnych, wymogów z tytułu sekurytyzacji, księgi handlowej oraz ryzyka kredytowego kontrahenta,
- wprowadzenia wskaźnika dźwigni,
- wprowadzenia bufora ochrony funduszy powyżej minimalnego poziomu funduszu podstawowego I kategorii (*Common Equity Tier I*),
- wprowadzenia współczynników pokrycia płynności oraz stabilnego finansowania netto.

Natomiast w celu oceny wpływu proponowanych regulacji na sektor bankowy Wspólnota Europejskiej CEBS przeprowadził kompleksowe badanie (QIS), w którym uczestniczyło 246 banków. Ponadto przeprowadził szerokie konsultacje publiczne, wydając dokument konsultacyjny odnośnie tzw. „opcji narodowych”.

Kilka organizacji międzynarodowych dokonało wstępnej oceny wpływu regulacji Bazylea III na światową gospodarkę oraz sektor bankowy. Aczkolwiek ocena skutków makroekonomicznych w niektórych analizach różni się istotnie. Według analiz Komitetu Bazylejskiego, Europejskiego Banku Centralnego oraz Komisji Europejskiej, wprowadzenie surowszych standardów kapitałowych i płynnościowych będzie miało ograniczony wpływ na światową

⁸⁹) *Basel Committee on the Banking Supervision...*, op.cit.

gospodarkę, powodując jedynie nieznaczny wzrost marż kredytowych (przyrost współczynnika wypłacalności o 1 pkt proc. spowoduje wzrost marż o ok. 15 pkt bazowych⁹⁰), co w konsekwencji doprowadzi do obniżenia popytu na kredyty oraz nieznaczny spadek PKB. Z kolei wyniki analizy Instytutu Międzynarodowych Finansów⁹¹ wskazują na istnienie znaczącego wpływu na gospodarkę oraz sektor bankowy:

- wzrost zapotrzebowania na kapitał (1,3 bln USD) oraz emisji dodatkowych długoterminowych papierów dłużnych przez banki (0,3 bln USD) do 2015 r.,
- wzrost marż kredytowych o 364 pkt bazowe w ciągu najbliższych 5 lat,
- spadek PKB gospodarki światowej o 3,2% ciągu 5 najbliższych lat,
- obniżenie zatrudnienia o 7,5 mln osób, z czego 2,8 mln w krajach strefy euro.

Analiza skutków makroekonomicznych KNF⁹² dla sektora bankowego w Polsce przewidyje stosunkowo nieznaczny wzrost marż kredytowych średnio o ok. 50 pkt bazowych przy wzroście średniego współczynnika wypłacalności o 2,5 pkt proc., co doprowadzi do spadku efektywnego popytu na kredyt ogółem o 2,9% oraz ograniczenia tempa wzrostu PKB w ujęciu rocznym oznaczającego 0,03 pkt proc. W świetle tych wyników uważamy, że wpływ nowych regulacji na sytuację makroekonomiczną polskiej gospodarki będzie znikomy.

Natomiast krytycznie należy ocenić sposób prowadzenia przez KNF konsultacji dotychczasowych projektów regulacji transponujących postanowienia dyrektyw CRD II i III do polskiego porządku prawnego. Zdaniem autorów KNF w niedostatecznie przejrzysty sposób prowadziła konsultacje z sektorem bankowym. Według wiedzy autorów KNF nie przeprowadziła kompleksowej oceny skutków wprowadzenia regulacji Bazylei III na sektor bankowy w Polsce. KNF nie przeprowadziła również, a przynajmniej nie upubliczniła, oceny obciążeń administracyjnych banków oraz organów administracji (tj. koszty dostosowania oraz spełniania regulacji). KNF przeprowadziła co prawda wśród banków ankietę ilościową dotyczącą norm płynności wg stanu na 30 czerwca 2011 r., aczkolwiek jej wyniki nie zostały dotychczas upublicznione. Przepływ informacji miał właściwie charakter jednostronny, z banków do KNF.

Komisja Europejska, podobnie jak KNF na poziomie krajowym, nie dokonała szacunków obciążeń administracyjnych dotyczących dostosowania sektora bankowego, jak również władz nadzorczych do nowych regulacji. Podczas gdy niektóre analizy wskazują, że szacunkowy koszt wdrożenia będący jedynie celem uzyskania zgodności z regulacjami Bazylei III może być bardzo istotny (45–70 mln EUR w przypadku średniej wielkości banku europejskiego⁹³). Wprowadzenie tak istotnych dla sektora bankowego zmian regulacyjnych powinna poprzedzać rzetelna ocena ich skutków, również w kontekście kosztów dostosowania do nowych norm.

Mimo pewnych niedoskonałości analizowane regulacje ostrożnościowe należy uznać za potrzebne, ponieważ korygują niedoskonałości, które od dłuższego czasu były krytykowane przez część uczestników rynku (np. zbyt szeroka definicja funduszy własnych). Regulacje Bazylei III będą miały wpływ zarówno na światową gospodarkę, jak również sektor bankowy, z tym że wielkość wpływu różni się znacząco pomiędzy sektorami poszczególnych krajów. Szacuje się, że w krótkim okresie regulacje ostrożnościowe doprowadzą do obniżenia dynamiki wzrostu PKB światowej gospodarki na skutek zwiększenia oprocentowania kre-

⁹⁰) *Accompanying the document*, European Commission, Commission Staff Working Paper Impact Assessment, Regulation of the European Parliament and the Council on prudential requirements for the credit institutions and investment firms, Bruksela, 20.07.2011, SEC(2011) 950 final, s. 138.

⁹¹) *The Cumulative impact on the global economy changes in the financial regulatory framework*, Institute of International Finance, wrzesień 2011.

⁹²) P. Wdowiński, *Makroekonomiczne skutki wyższych standardów kapitałowych. Analiza symulacyjna dla Polski*, KNF, 2011.

⁹³) *Basel III and European banking. Its impact, how banks might respond, and the challenges of implementation*, McKinsey&Company, listopad 2010, s. 22.

dytów oraz ograniczenia dostępności kredytów przez banki. W dłuższym okresie regulacje powinny prowadzić do zwiększenia stopy wzrostu PKB na skutek zapobiegania kryzysom finansowym, z tym że ten efekt będzie musiał być zweryfikowany (z założenia regulacje Bazylea II miały również precyzyjniej kwantyfikować ryzyko działalności bankowej oraz zapewniać stabilność finansową). Uważamy, że sektor bankowy w Polsce jest dobrze przygotowany do nowych regulacji, posiadając średni współczynnik wypłacalności na poziomie 13,5% wg stanu na koniec sierpnia 2011 r. Największym wyzwaniem dla polskich banków będzie spełnienie nowych norm płynności, które w przeciwieństwie do obecnie obowiązujących w Polsce zakładają sztywno określone wagi. W kontekście braku rozwiniętego rynku długoterminowych dłużnych papierów wartościowych emitowanych przez banki, niektóre banki mogą mieć trudności w pozyskaniu finansowania z terminem powyżej 1 roku. Należy również zwrócić uwagę na koszty wdrożenia nowych regulacji przez banki, które w przypadku sektora bankowego wspólnoty szacuje się na 3,2 mld EUR kosztów rocznych oraz 6,9 mld EUR kosztów jednorazowych⁹⁴. Może to ujemnie wpłynąć na rentowność niektórych, w szczególności średnich i małych banków, w tym sektora spółdzielczego.

W procesie konsultacji projektów nowych regulacji prowadzonym na poziomie Komisji Europejskiej uczestniczyli wszyscy interesariusze reprezentujący polski sektor bankowy lub krajowe organy nadzorcze. Przedstawione stanowiska były poparte racjonalnymi argumentami i uwzględniały interesy odpowiednio sektora bankowego w Polsce bądź interesy bezpieczeństwa i stabilności tego sektora.

W przyszłości prowadzone przez KNF konsultacje publiczne, tak ważnych projektów regulacji ostrożnościowych, mogących mieć diametralny wpływ na kształt i kondycję sektora bankowego w Polsce, w tym jego konkurencyjność, powinny być bardziej interaktywne. Wskazana byłaby forma dialogu, w którym nadzór przedstawia argumentację stojącą za uwzględnieniem bądź odrzuceniem propozycji przedstawicieli sektora bankowego lub innych interesariuszy zaangażowanych w ten proces. Takie podejście pozwala na możliwość modyfikacji projektowanych regulacji na skutek dodatkowych argumentów, a z czasem zwiększa zaufanie do władz nadzorczych ze strony sektora oraz obywateli. Ma to o tyle szczególne znaczenie, że Polska nie jest reprezentowana w Komitecie Bazylejskim, zaś dla większości polskich banków komercyjnych KNF jest nadzorcą z kraju goszczącego. KNF powinna dokonywać oceny wpływu projektów regulacji na polski sektor bankowy *ex ante* (czyli przed przedstawieniem swojego stanowiska Komisji Europejskiej), co potencjalnie mogłoby mieć wpływ zarówno na kształt stanowiska, jak również wzmocnienie prezentowanej argumentacji. Należy zaznaczyć, że konsultacje oparte w większym stopniu na dialogu i prezentujące ocenę skutków ich wprowadzenia stanowią powszechny standard stosowany przez władze nadzorcze z innych krajów Wspólnoty.

⁹⁴) *Accompanying the document...*, op.cit., s. 184.

3.9. Działalność regulacyjna KNF (zagadnienie Rekomendacji T i S) – podsumowanie

W Polsce głównym organem sprawującym nadzór nad sektorem bankowym jest Komisja Nadzoru Finansowego, działająca na podstawie Prawa bankowego oraz ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym. Jednakże ta ostatnia ustawa nie nadała KNF przymiotu centralnego organu administracji rządowej. Również Trybunał Konstytucyjny w swoim wyroku z 15 czerwca 2011 r. wydał opinię, że KNF jest organem administracji państwowej (nie rządowej) o szczególnej pozycji⁹⁵, która może być jednak różnie interpretowana. Niezależnie od tej sytuacji prawnej, powszechnie przyjmuje się, że do kompetencji KNF należy wydawanie regulacji ostrożnościowych, czyli aktów normatywnych, obok licencjonowania działalności bankowej, przeprowadzania inspekcji nadzorczych i działań restrykcyjnych⁹⁶.

Według opinii samej KNF, swoją funkcję regulacyjną wykonuje poprzez uchwalanie, przygotowywanie lub opiniowanie aktów prawnych. Ze względu na brak inicjatywy ustawodawczej w tej dziedzinie, KNF wspomaga Ministerstwo Finansów, dotyczy to zarówno projektów ustaw jak i rozporządzeń. Samodzielne regulacje (uchwały) wydawane są na podstawie delegacji ustawowej, głównie Prawa bankowego, które w szczególności upoważnia KNF do określania norm dotyczących płynności i zarządzania ryzykiem. Z drugiej strony biorąc pod uwagę brak zapisów w ustawie powołującej KNF, upoważniających do wydawania aktów o charakterze wewnętrznym oraz Konstytucję RP wraz z zawartym tam katalogiem aktów prawnych oraz organów uprawnionych do ich wydawania, który nie wymienia Komisji Nadzoru Finansowego, w tym kontekście sytuacja tego organu bardzo się komplikuje. Podobnie wypowiedział się też Sąd Najwyższy, w swoim orzeczeniu z 7 grudnia 1999 r. Dotyczyło ono Komisji Nadzoru Bankowego, ale istota problemu pozostaje ta sama, a nawet podnoszone jest jeszcze słabsze konstytucyjne i ustawowe umocowanie KNF⁹⁷.

Wobec powyższych uwarunkowań, do specyficznej formy oddziaływania na sektor bankowy należą rekomendacje KNF. Komisja posiada tytuł prawny do wydawania tego typu zaleceń, wynikający z art. 137 pkt 5 Prawa bankowego, mówiący o możliwości ogłaszania i zalecania dobrych praktyk ostrożnego oraz stabilnego zarządzania bankami⁹⁸. Zwyczajowa, opisowa ich nazwa oraz brzmienie ustawy wydają się wskazywać, że są one sugestią (a nie twardą regulacją) do weryfikacji dotychczasowych praktyk i procedur związanych z zarządzaniem bankami lub wprowadzania nowych, pożądanych z punktu widzenia regulatora. Jednakże w myśl obecnie obowiązującej wykładni KNF, byłyby to jednak mylna interpretacja. Ostatnie rekomendacje, regulator imperatywnie wprowadził, jako *de facto* obowiązujące banki normy, choć z formalnym zastrzeżeniem, że nie stanowią one przepisów prawnych i nie mają mocy wiążącej. Z drugiej strony wyraził stanowisko, że „...ciężko wyobrazić sobie sytuację, w której bank w swojej działalności nie przestrzegałby kluczowych zaleceń rekomendacji i nie wiązałby się z tym wzrost szeroko pojętego zagrożenia dla jego klientów. Tym samym zastosowanie miałyby art. 138 ust. 3 (Prawa bankowego – red.) i określony w nim katalog sankcji”⁹⁹. Stwierdzenie to nie wymaga komentarza.

⁹⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 czerwca 2011 r. Sygn. Akt K 2/09.

⁹⁶ M. Zaleska, *Współczesna bankowość*, Difin, Warszawa 2007, s. 60.

⁹⁷ P. Pelc, *Rekomendacje Komisji Nadzoru Finansowego w polskim systemie prawnym*, <http://pawelpelc.nowyekran.pl/post/17552,rekomendacje-komisji-nadzoru-finansowego-w-polskim-systemie-prawnym>, 23.12.2011.

⁹⁸ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo Bankowe, DzU 2002, nr 72, poz. 665.

⁹⁹ Odpowiedź UKNF na zapytanie z 1 marca 2011 r. dotyczące charakteru prawnego rekomendacji, sposobu ich uchwalania, okresu stosowania oraz istotności na tle innych działań nadzorczych.

Zdecydowanie bardziej ożywione dyskusje na temat formalnego statusu rekomendacji pojawiły się dopiero w związku z wydaniem Rekomendacji T i S. W poprzednich przypadkach, nie zawierały one bezwzględnie narzucanych norm, zwłaszcza o charakterze wskaźnikowym i były uważane za miękkie narzędzia nadzorowania systemu bankowego. Regulacji T i S nie można już zaliczyć do zaleceń dobrych praktyk, ale można do narzędzi nadzorczych o jednoznacznie twardym charakterze.

W ramach działalności regulacyjnej KNF w 2010 i 2011 r. można wymienić wydanie szeregu uchwał, głównie dotyczących wymogów kapitałowych i organizacyjnych (m.in. wynikających z dyrektyw unijnych) oraz przyjęcie (nowelizację) pięciu Rekomendacji T, S, R¹⁰⁰, H¹⁰¹ i I¹⁰². Ze względu na ograniczone ramy raportu, odnosimy się do najbardziej kontrowersyjnych regulacji, tj. Rekomendacji T i S.

Rekomendacja T dotycząca dobrych praktyk w zakresie zarządzania ryzykiem detalicznych ekspozycji kredytowych została uchwalona w lutym 2010 r., a Rekomendacja S dotycząca dobrych praktyk w zakresie zarządzania ekspozycjami kredytowymi finansującymi nieruchomości oraz zabezpieczonymi hipotecznie w styczniu 2011 r. Ta ostatnia z 2011 r. stanowi nowelizację Rekomendacji S z roku 2006, zmodyfikowanej następnie w 2008 r. pod nazwą Rekomendacja S II. W obu dokumentach jest mowa o bardzo ważnym obszarze bankowości, czyli działalności detalicznej.

Przez ostatnie lata rynek kredytów detalicznych rozwijał się bardzo dynamicznie, w stopniu upoważniającym do zwrócenia uwagi na istotny wzrost poziomu ryzyka systemowego i indywidualnego poszczególnych banków. Agresywna działalność kredytowa wielu instytucji finansowych wpływała na tempo wzrostu cen nieruchomości (powstawanie bańki spekulacyjnej). Łagodzenie polityki kredytowej i zmniejszanie wymogów wobec kredytobiorców¹⁰³, kreowało niebezpieczeństwo zagrożenia dla całego systemu bankowego – podobnie jak w innych krajach. Zjawisko to dotyczyło również rynku kredytów konsumpcyjnych. Tendencję tę obrazuje dynamika przyrostu akcji kredytowej dla gospodarstw domowych do 2009 r. (np. ich udział w finansowaniu sektora niefinansowego osiągnął w 2009 r. poziom 66%, a pięć lat wcześniej wynosił tylko 49%)¹⁰⁴.

Jednocześnie, w ramach całego sektora, nie wypracowano powszechnie stosowanych standardów obsługi klientów i ich weryfikacji, np. w kwestii ryzyka walutowego. Banki oferując finansowanie, zwłaszcza poprzez pośredników, często nie zapoznawały klientów z wszystkimi, nawet głównymi rodzajami ryzyka, nie sygnalizowały potencjalnych zagrożeń. Rosnące zadłużanie się społeczeństwa, częściowo niekontrolowane, wywoływało pytania o stabilność rynku bankowego, a tym samym pojawiła się wzmożona potrzeba ochrony interesów deponentów. Regulator wskazał właśnie na te przyczyny, jako główne przesłanki wydania obu rekomendacji.

Głównym założeniem wprowadzenia Rekomendacji T i S było ograniczenie ekspozycji sektora bankowego na podejmowanie ryzyka kredytowego, jak również wyznaczenie stan-

¹⁰⁰) Nowelizacja Rekomendacji R z 7 czerwca 2011 r. dotyczącej zasad identyfikacji bilansowych ekspozycji kredytowych, które utraciły wartość, wyznaczania odpisów aktualizujących z tytułu utraty wartości bilansowych ekspozycji kredytowych oraz rezerw na pozabilansowe ekspozycje kredytowe.

¹⁰¹) Nowelizacja Rekomendacji H z 19 lipca 2011 r. dotyczącej systemu kontroli wewnętrznej w bankach.

¹⁰²) Nowelizacja Rekomendacji I z 23 lutego 2010 r. dotyczącej zarządzania ryzykiem walutowym w bankach oraz zasad dokonywania przez banki operacji obciążonych ryzykiem walutowym.

¹⁰³) Banki ściagały się w procesach akwizycji klientów oferując coraz bardziej agresywne propozycje finansowania – nie tylko pod kątem niskich marż i prowizji, wydłużając okres spłaty kredytów, promując kredyty w walutach innych niż złoty, oraz akceptując opcje finansowania na poziomie zbliżonym lub nawet powyżej wartości nieruchomości. Z zestawienia na koniec 2010 r. widać, że 1/3 kredytów mieszkaniowych miała LTV powyżej 90%, a dla kredytów w CHF aż 15% przekraczało poziom 110%. Nie ulega wątpliwości, że nadzorca mógł i może traktować te wielkości, jako alarmujące.

¹⁰⁴) *Raport o sytuacji banków w 2009 r.*, KNF, Warszawa 2010, s. 25.

dardów w zakresie udzielania kredytów detalicznych, w tym zwłaszcza w walutach innych niż złote. Wprowadzone zasady analizy zdolności kredytowej i wyznaczenie wysokiego progu relacji dochodów do zadłużenia dla klientów detalicznych oraz nałożenie na banki katalogu obowiązków informacyjnych wobec klientów, w intencji autorów, sprzyjać powinno eliminowaniu przypadków nadmiernego zadłużenia kredytobiorców.

Szczególną uwagę skierowano na identyfikację, pomiar i akceptację ryzyka. Zobowiązano banki do przeprowadzania *stress* testów (kredyty walutowe), podając konkretne parametry tj. wzrost stóp procentowych o 400 pkt bazowych i spadek kursu walutowego o 30%. Wprowadzono ogólny wymóg, egzekwowany w czasie bieżącego nadzoru i inspekcji KNF – łączna kwota spłat wszystkich kredytów nie może przekraczać 50% dochodów kredytobiorcy, z możliwością odstępstwa do 65%, dla osób lepiej uposażonych. Zwrócono uwagę na ostrożność i krytycyzm w odniesieniu do oświadczeń klientów, które winny być sprawdzane, co praktycznie oznacza wyeliminowanie tzw. kredytów na dowód osobisty. Podkreślono również wagę wewnętrznych i zewnętrznych baz danych, służących do weryfikacji klientów. Największemu zaostreniu poddano proces udzielania kredytów walutowych (na tle złotych), wprowadzając ostre kryteria tworzące bufor bezpieczeństwa w postaci¹⁰⁵:

- podwyższenia o 10% kalkulowanej raty, a przy kredytach dłuższych (powyżej 5 lat) o 20%,
- przyjęcia do kalkulacji analogicznej stopy procentowej dla kredytów złotych, a nie faktycznie niższej dla kredytów walutowych,
- podwyższeniu kapitału początkowego o 20%,
- obniżeniu dopuszczalnego limitu LTV dla kredytów walutowych niż dla złotych¹⁰⁶ o 10%, a dla ekspozycji dłuższych niż 5 lat o 20%,
- wprowadzanie maksymalnego okresu kalkulacji kredytu – także złotowego – do 25 lat, nawet, jeśli jest przyznawany na dłuższy czas.

Przedstawiony zakres uregulowań wprowadzanych przez Rekomendacje T i S jest bardzo skrócony, gdyż pierwszy z tych dokumentów zawiera 25 głównych rekomendacji i ok. 150 szczegółowych, przedstawionych na 41 stronach, a drugi 21 kluczowych zaleceń wymienionych w ok. 130 szczegółowych wytycznych, na 35 stronach.

Reasumując, według założeń regulatora, oba dokumenty miały stanowić kolejny element stabilizacji sektora bankowego dbając równocześnie o interesy klienta detalicznego, który nie będąc stroną profesjonalną w relacji z bankiem miał zagwarantowany wyższy stopień ochrony. Wybrano metodę polegającą na określeniu szczegółowych, w dużej mierze ilościowych wytycznych i w dość precyzyjny sposób (żeby nie powiedzieć mechaniczny, na zasadzie standardowego podejścia do różnych modeli biznesowych) ustalających metodyki obliczania zdolności kredytowej, ocenę weryfikacji zabezpieczeń oraz nakładając na banki konieczność posiadania szerokiego zbioru procedur wewnętrznych dotyczących obszaru finansowania klienta indywidualnego.

Zakres i szczegółowość oraz sposób wprowadzenia rekomendacji spowodowały szeroką dyskusję. Pojawiło się wiele opinii dotyczących potencjalnych przyszłych utrudnień w uzyskaniu finansowania. Związek Banków Polskich przedstawił szacunki obniżenia akcji kredytowej skutkującej spadkiem tempa wzrostu gospodarczego (PKB) o 0,2–0,3%¹⁰⁷, wynikającej

¹⁰⁵ *Rekomendacja T – dotycząca dobrych praktyk w zakresie zarządzania ryzykiem detalicznych ekspozycji kredytowych*, KNF, Warszawa, luty 2010; *Rekomendacja S – dotycząca dobrych praktyk w zakresie zarządzania ekspozycjami kredytowymi finansującymi nieruchomości oraz zabezpieczonymi hipotecznie*, KNF, Warszawa, styczeń 2011.

¹⁰⁶ W szczególności Rekomendacja S określiła, że jeśli bank nie posiada rzetelnych zewnętrznych analiz to dopuszczalny limit LTV wynosi 80%, a dla kredytów powyżej 5 lat 90%.

¹⁰⁷ M. Kuk, M. Kwiatkowska, *Kluza: Rekomendacja T ma obowiązywać od 2011 roku*, „Dziennik Gazeta Prawna”, http://forsal.pl/artykuly/383049,kluza_rekomendacja_t_ma_obowiazywac_od_2011_roku.html

m.in. z nałożenia się restrykcyjności nowych regulacji na naturalną skłonność banków do zaostrzenia polityki kredytowej w warunkach kryzysowych. Również firma doradcza Deloitte wskazała na możliwość ograniczenia, a nawet utracenia dostępu do kredytów gotówkowych i ratalnych przez ok. 3 mln potencjalnych klientów, o najniższych miesięcznych dochodach (984–1129 PLN)¹⁰⁸. Według danych przekazanych przez banki w efekcie prowadzonej przez KNF ankiety (jesień 2009 r.), niektóre z nich szacowały spadek kredytów nawet o 65%, zwłaszcza w segmencie *consumer finance*, gdzie ryzyko jest większe, ale kompensowane wyższą marżą. KNF nigdy nie opublikowała wyników ankiet, jakie przeprowadziła przygotowując Rekomendację T (ankieta z 2008 r. oraz z 2009 r. – czasochłonna ok. 6000 pól do wypełnienia), ani nie przedstawiła analizy wpływu proponowanych rozwiązań na poziom kredytowania banków. Jedyne – publicznie dostępny materiał to *Mity związane z rekomendacją T*,¹⁰⁹ opublikowany na stronie KNF – mówił o spadku wolumenów kredytowych na poziomie kilku procent dla segmentu *consumer finance*.

Znaczny wpływ Rekomendacji T na portfele kredytów gotówkowych i kart kredytowych podkreśliła również ekspertyza Konferencji Przedsiębiorstw Finansowych „Ocena skutków ekonomicznych rekomendacji T” przygotowana w styczniu 2010 r. wraz z Instytutem Rozwoju Gospodarczego SGH. Zbiorczo szacunki wyliczone w ramach tego badania na podstawie zebranych danych ankietowych i odpowiednio zbudowanego modelu, przewidywały koszty wprowadzenia Rekomendacji T na poziomie nawet 3 mld PLN, wynikające z kosztów bezpośrednich oraz utraconych korzyści zarówno dla sektora finansowego, jak i gospodarstw domowych¹¹⁰.

Na tym tle interesująco wygląda symulacja zastosowania Rekomendacji T wobec rzeczywistego portfela gotówkowych kredytów detalicznych jednego z banków. Pokazuje ona, że ścisłe przestrzeganie rekomendacji (odniesienie się do wskaźnika DTI – stosunek zadłużenia do dochodu) oznaczałoby redukcję udzielania kredytów gotówkowych o ponad połowę (52%). Ponadto 27% symulacyjnie odrzuconych kredytów według Rekomendacji T wykazuje lepszą jakość (kryterium *vintage* 90+ obliczanego w 12 miesiącu życia) niż tych akceptowanych przez wymogi tej regulacji.

Rozbieżności pojawiły się w ocenie rynku kredytów hipotecznych i skutków nowych rekomendacji. Analitycy Deloitte’a sygnalizowali, że kredytobiorcy będą musieli wykazywać się dochodami większymi średnio nawet o 44%, aby uzyskać dotychczas otrzymywane kwoty¹¹¹. KPF była już bardziej powściągliwa, zwracając uwagę m.in. na to, że lekkie podniesienie marż na kredyty hipoteczne oraz pewnego rodzaju stopniowość zaostrzania wymogów ostrożnościowych (początkowo Rekomendacja S, potem S II) nie przełoży się na znaczące ograniczenie popytu w tej dziedzinie.

Z dzisiejszej perspektywy widać, że wprowadzone rekomendacje nie załamały dynamiki przyrostu kredytów mieszkaniowych (wzrost miesięczny średnio o ok. 0,8% po oczyszczeniu ze zmian kursowych, tj. ok. 11% w ujęciu rok do roku)¹¹². Prawdopodobnie, brak silniejszego efektu odchodzenia od kredytów walutowych, w wyniku zastosowania obu rekomendacji, wpłynął na decyzję KNF, która 7 czerwca 2011 r. zmieniła swoją uchwałę nr 76/2010 w sprawie zakresu i szczegółowych zasad wyznaczania wymogów kapitałowych z tytułu poszczególnych rodzajów ryzyka. Podwyższono od 30 czerwca 2012 r. wagi ryzyka z dotychczasowego preferencyjnego poziomu 75% do 100% dla ekspozycji kredytowych uzależnionych od

¹⁰⁸) B. Tomaszkiewicz, *3 mln osób nie dostanie żadnego kredytu*, „Obserwator Finansowy”, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/2010/03/19/3-mln-osob-nie-dostanie-zadnego-kredytu>

¹⁰⁹) *Mity związane z Rekomendacją T*, KNF, Warszawa 2010.

¹¹⁰) P. Białowolski, *Ocena skutków ekonomicznych wprowadzenia Rekomendacji T*, KPF, Warszawa 2010, materiał niepublikowany.

¹¹¹) *Czy Rekomendacja T zaburzy równowagę konkurencyjną na rynku bankowym*, Deloitte, Warszawa 2010, s. 5.

¹¹²) *Finanse gospodarstw domowych w IV kw. 2011*, <http://www.egospodarka.pl/73263,Finanse-gospodarstw-domowych-w-IV-kw-2011,1,39,1.html>, 23.10.2011.

zmian kursu walutowego¹¹³. W ten sposób wzmocniono „zniechęcanie” banków do oferowania kredytów walutowych, jednocześnie zwiększając bufor bezpieczeństwa dla tego rodzaju aktywów.

Zdecydowanie większe zmiany nastąpiły na rynku kredytów konsumpcyjnych, gdzie już w 2008 r. pojawiły się pierwsze negatywne tendencje, a od drugiej połowy 2009 r. wystąpiło poważne załamanie, z lekkim odbiciem od lipca 2011 r. Tę negatywną tendencję potwierdza również badanie rynku przeprowadzane przez Instytut Rozwoju Gospodarczego SGH wraz z Konferencją Przedsiębiorstw Finansowych (Barometr rynku *consumer finance*) wskazujące, że na ten stan rzeczy mają wpływ regulacyjne ograniczenia dostępu do kredytów, ale i niska dynamika dochodów gospodarstw domowych¹¹⁴.

Pojawiło się inne poważne zagrożenie – nierównowaga konkurencyjna pomiędzy bankami a instytucjami finansowymi, nieobjętymi nadzorem ostrożnościowym. W Wielkiej Brytanii, gdzie zastosowano podobne rozwiązania, aż 37% popytu na kredyty detaliczne przeniosło się do firm pożyczkowych¹¹⁵. Także w Polsce obserwujemy początki tej tendencji. Powstaje niekontrolowany rynek, dodatkowo odseparowany od głównej platformy wymiany informacji kredytowej – BIK SA, z wszystkimi jego konsekwencjami.

Rekomendacje T i S wywołały ostrą różnicę zdań pomiędzy regulatorem, a szeroką grupą pośrednich i bezpośrednich beneficjentów liberalnej polityki udzielania kredytów detalicznych (w tym hipotecznych). Reakcją KNF na krytykę postępowania regulatora było m.in. opublikowanie wspomnianego już dokumentu *Mity związane z rekomendacją T*. Jego treść w pewnym stopniu odzwierciedla temperaturę wymiany opinii. Niezależnie od racji stron, niestety, pokazuje słabość komunikacji pomiędzy regulatorem a podmiotami rynku finansowego, czyli realizacji jednej z podstawowych zasad Hamptona stanowienia dobrego prawa. Należy jednak podkreślić, że obie rekomendacje były poddane społecznym konsultacjom, mającym częściowy wpływ na ostateczny ich kształt (np. odstąpienie od koncepcji bezwzględnego limitowania wielkości portfela kredytów walutowych banków).

Znaczna część uzasadnienia wprowadzenia rekomendacji T i S poparta jest merytoryczną argumentacją. Jednakże wobec istniejących wątpliwości, wskazane byłoby przeprowadzenie pogłębionej analizy *ex post*, pozwalającej na dokładniejsze zbadanie wpływu obu rekomendacji na działalność kredytową banków i ich konsekwencje dla wzrostu gospodarczego Polski. Najważniejsze jest uchwycenie skutków długookresowych i dokonanie ewentualnych modyfikacji tych regulacji. Na świecie podjęto już pierwsze próby ocenienia wprowadzonych limitów LTV i DTI (nie tak ostrych jak w Polsce) i uzyskane wyniki nie są jednoznaczne¹¹⁶, co potwierdza konieczność przeprowadzenia takiej oceny również w Polsce.

¹¹³) Uchwała nr 153/2011 KNF z 7 czerwca 2011 r., http://www.knf.gov.pl/Images/U_153_2011_tcm75-26622.pdf, 23.10.2011.

¹¹⁴) *Finanse gospodarstw domowych w IV kw. 2011*, <http://www.egospodarka.pl/73263,Finanse-gospodarstw-domowych-w-IV-kw-2011,1,39,1.html>

¹¹⁵) *Czy Rekomendacja T...*, op.cit., s. 9.

¹¹⁶) D. Igan, H. Kang, *Do Loan-to-Value and Debt-to-Income Limits Work? Evidence from Korea*, IMF, 2011, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp11297.pdf>, 22.12.2011.

3.10. System gwarantowania depozytów – podsumowanie

Przedmiotem analizy w niniejszej części opracowania są zmiany regulacyjne w obszarze gwarancji depozytów, wynikające głównie z obowiązku implementacji dyrektywy 2009/14/WE, a ukierunkowane na podtrzymanie zaufania społeczeństwa do sektora bankowego. Aby spełnić to zadanie już w październiku 2008 r. pojawił się jednoznaczny sygnał informujący o zwiększaniu zakresu gwarancji, poprzez podnoszenie (a w niektórych krajach nawet znoszenie) limitów gwarancji, a także rezygnację z współodpowiedzialności klientów za swoje depozyty (koasekuracji). Walka o zaufanie klientów, niezbędna do podtrzymania stabilności na rynku finansowym, spowodowała odejście od wbudowywanych dotąd w konstrukcję systemu gwarantowania depozytów mechanizmów zapobiegających zachowaniom typu *moral hazard*, zarówno ze strony banków jak i deponentów. Wartością najważniejszą w czasie kryzysu okazało się podtrzymanie kruchej zaufania, zapewnienie deponentom maksymalnego poczucia bezpieczeństwa, poprzez usuwanie wszystkich elementów, które mogłyby spowodować jego zagrożenie. 7 października 2008 r. Rada ECOFIN zadeklarowała potrzebę czasowego podniesienia limitów gwarancji depozytów do co najmniej 50 tys. EUR (czyli 2,5-krotną podwyżkę w stosunku do obowiązującego poziomu). Działania w krajach Unii Europejskiej były natychmiastowe, ale niezharmonizowane, od pozostawienia limitu gwarancji na niezmiennym poziomie, do podniesienia do poziomu 50 tys. EUR, 100 tys. EUR, a w kilku krajach wprowadzenie gwarancji Nielimitowanych. Wpisywało się to w istniejące zróżnicowanie systemów gwarancji depozytów, wynikające z zasady minimalnej harmonizacji przyjętej w dyrektywie 94/19/WE w sprawie systemów gwarancji depozytów. Krytyka nadmiernego zróżnicowania przyjętych rozwiązań, zakłócającego równą konkurencję – szczególnie w przypadku działalności transgranicznej – zaowocowała podjęciem próby pełnej harmonizacji systemów gwarancji depozytów w krajach członkowskich, a w przyszłości może zastąpienia ich jednym paneuropejskim systemem. Pierwsza propozycja nowej dyrektywy wprowadzającej głębokie i ujednolicone zmiany została przedstawiona w lipcu 2010 r. i jest wciąż tematem dyskusji, analiz i konsultacji. W tym czasie przyjęto zaś dyrektywę 2009/14/WE, która wprowadziła przejściowe, ale zharmonizowane rozwiązania, których celem było zwiększenie zaufania społeczeństwa. Dyrektywę przyjęto pośpiesznie, bez dogłębnych konsultacji, analiz i ocen skutków regulacji, które przeprowadzono jednak retroaktywnie, na potrzeby kolejnych, planowanych już modyfikacji. Podstawowe zmiany, jakie wprowadziła dyrektywa 2009/14/WE dotyczyły:

- zwiększenia limitu ochrony depozytów do min. 50 tys. EUR, a od 31 grudnia 2010 r. do 100 tys. EUR,
- zniesienia koasekuracji,
- skrócenia maksymalnego czasu wypłaty depozytów objętych gwarancjami z 3 miesięcy do 20 dni roboczych (od 31.12.2010 r.), z możliwością przedłużenia o kolejne 10 dni roboczych,
- skrócenia czasu na podjęcie decyzji o wypłacie środków gwarantowanych z 21 do 5 dni roboczych po stwierdzeniu niewypłacalności banku,
- międzynarodowej współpracy systemów gwarantowania depozytów,
- nasilenia obowiązków informacyjnych wobec deponentów.

Dyrektywa została zaimplementowana do polskich regulacji w trzech etapach:

1. ustawą z dnia 23 października 2008 r. o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym oraz o zmianie innych ustaw, DzU 2008, nr 209 poz. 1315,
2. ustawą z dnia 16 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym oraz ustawy – Prawo bankowe, DzU 2009, nr 144 poz. 1176,
3. ustawą z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym oraz niektórych innych ustaw, DzU 2010, nr 257 poz. 1724.

W pierwszym etapie, jeszcze przed przyjęciem samej dyrektywy, podobnie jak w wielu innych krajach UE, podniesiono limit gwarancji do kwoty stanowiącej równowartość 50 tys. EUR oraz przejściowo zniesiono zasadę koasekuracji. W drugim etapie, w lipcu 2009 r., skrócono okres o jaki można przedłużyć termin wypłat z 6 miesięcy do 10 dni roboczych (skracając też maksymalny czas na podjęcie takiej decyzji z 14 do 7 dni), w sposób trwały zniesiono możliwość udziału własnego, wzmocniono wymogi informacyjne wobec deponentów oraz umożliwiono podjęcie przez BFG wzajemnej współpracy z systemami gwarancyjnymi z innych krajów, poprzez upoważnienie do przekazywania im informacji chronionych prawem. Trzeci etap obejmował podniesienie limitu gwarancji depozytów do równowartości w złotych kwoty 100 tys. EUR, skrócenie terminu wypłaty świadczeń gwarantowanych z 3 miesięcy do 20 dni roboczych oraz skrócenia czasu, w którym organ nadzoru podejmuje decyzję o zawieszeniu działalności banku – do 5 dni roboczych. Przyjęto także rozwiązania niewymagane jeszcze dyrektywą, ale uznane za sprzyjające uproszczeniu i skróceniu procedury wyliczania środków gwarantowania, polegające na ujednoliceniu zasad kwalifikowalności w przypadku przedsiębiorstw (objęciu gwarancjami wszystkich przedsiębiorstw bez względu na ich wielkość) oraz rezygnację z zasady kompensacji wiarytelności deponenta z jego zobowiązaniami wobec banku.

Wprowadzone zmiany, będąc jednocześnie nakierowanymi na wzmocnienie ochrony deponentów, spowodowały zwiększenie potencjalnych zobowiązań finansowych BFG z powodu wzrostu wysokości środków gwarantowanych, a także konieczność zmiany dotychczasowej procedury wypłaty środków gwarantowanych, ze względu na ok. 6-krotne skrócenie maksymalnego terminu ich realizacji. W rezultacie dokonano zmiany definicji dnia spełnienia warunku gwarancji, z dnia ogłoszenia upadłości banku, na dzień zawieszenia jego działalności przez organ nadzoru, a procedura wypłat gwarantowanych i postępowania sądowego w sprawie ogłoszenia upadłości banku muszą być prowadzone równolegle. Odejście od wypłat realizowanych przez zarządcę lub syndyka masy upadłościowej istotnie zwiększyło rolę BFG w procesie realizacji wypłat środków gwarantowanych. Aby możliwe było utrzymanie przyjętych, krótszych terminów niezbędne też było zaangażowanie organu nadzoru (system wczesnego ostrzegania) a przede wszystkim banków objętych systemem gwarancji, na których spoczął obowiązek przygotowania i wdrożenia systemów informatycznych umożliwiających sporządzanie aktualnych list deponentów oraz wysokości ich środków pokrytych gwarancjami, a także uzupełnienie i aktualizację baz danych o klientach, zasilających powyższy system. Istotnym elementem było też przygotowanie przez BFG portalu umożliwiającego niezawodną i bezpieczną ze względu na ich poufność wymianę informacji pomiędzy bankami a BFG. Aby zapewnić wysoką jakość wygenerowanych danych systemy wyliczenia środków gwarantowanych w bankach muszą być weryfikowane przez BFG. Wprowadzono także obowiązek testów efektywności systemów Funduszu, szczególnie w zakresie możliwości wypłaty świadczeń pieniężnych w ustawowo określonym terminie.

W Polsce zmiany w regulacjach dotyczących funkcjonowania systemu gwarantowania depozytów wynikały więc głównie z obowiązku implementacji dyrektywy 2009/14/WE, ale także z wskazywanej wielokrotnie przez Europejski Bank Centralny, Komisję Europejską czy Najwyższą Izbę Kontroli konieczności usunięcia niezgodności obowiązujących przepisów z zakazem finansowania ze środków banku centralnego zapisanym w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską, a także z przyjętą w dyrektywie 94/19/WE zasadą, że koszty finansowania systemu gwarancji depozytów ponoszą samodzielnie banki będące członkami tego systemu. Wymagane zmiany dotyczyły zarówno rezygnacji z partycypacji NBP we wpłatach z tytułu obowiązkowej opłaty rocznej dokonywanej przez banki na rzecz BFG, jak i ustawowego doprecyzowania warunków udzielania pożyczki z NBP, tak aby nie naruszała ona powyższych zasad.

Inne zmiany, które zostały wprowadzone w wymienionych powyżej ustawach dotyczyły podniesienia o 1,5 pkt proc. maksymalnej stawki na fundusz ochrony świadczeń gwarantowanych, zmiany kompetencji w zakresie zarządzania i wykonywania uprawnień regulacyj-

nych i nadzorczych w odniesieniu do Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, zmiany zasad gospodarowania środkami własnymi Funduszu, ustalenia zasad współpracy i wymiany informacji pomiędzy instytucją zarządzającą systemem gwarancji depozytów, organem nadzoru i bankiem centralnym, oraz liczne zmiany o charakterze techniczno-prawnym.

Projektowane zmiany ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym przedstawiane były do zaopiniowania Europejskiemu Bankowi Centralnemu oraz poddawane były procesowi konsultacji społecznych, a opinie wyrażane przez ich uczestników kształtowały ostateczną postać przyjętych regulacji. Warto jednak zauważyć, że większość zmian stanowiła obligatoryjne wdrożenie przepisów dyrektywy i w tym przypadku proces konsultacji społecznych odbył się na forum UE. Opinie zgłaszane w trakcie krajowych konsultacji ograniczały się zatem do pozostałych elementów. Największe kontrowersje budził problem ograniczenia kompetencji NBP oraz konieczności zharmonizowania zwiększonej odpowiedzialności BFG ze zwiększeniem jego zasobów finansowych, powodujących bezpośredni wzrost obciążeń dla banków. Wątpliwości polskiego środowiska bankowego (ale także np. Komitetu Prawnego Parlamentu Europejskiego, wyrażone przy okazji opiniowania projektu nowej dyrektywy) dotyczyły m.in. rezygnacji ze stosowanej dotychczas zasady kompensacji wzajemnych wierzytelności deponenta i banku.

Oceniając skutki wprowadzonych regulacji trzeba podkreślić, że zgodnie z przyjętym założeniem były one jednoznacznie ukierunkowane na zwiększenie bezpieczeństwa i zaufania klientów, zarówno poprzez pełniejsze pokrycie gwarancjami ich depozytów, jak i silne skrócenie okresu niedostępności środków, a także, co bardzo istotne, podjęcie działań w celu uproszczenia, upowszechnienia i ujednolicenia informacji na temat systemu gwarancji depozytów przekazywanych rzeczywistym i potencjalnym deponentom. Bezpośrednim beneficjentem wprowadzonych zmian regulacyjnych jest zatem deponent (społeczeństwo), ale wzrost zaufania w sektorze bankowym jest czynnikiem stabilizującym go, a korzyści ze stabilnego sektora bankowego odnoszą wszyscy jego uczestnicy: banki (brak zaburzeń w funkcjonowaniu, popyt na bankowe produkty i usługi), instytucje tworzące sieć bezpieczeństwa (brak konieczności interwencji), czy wreszcie państwo (zrównoważony wzrost gospodarczy wspomagany przez sektor bankowy, brak konieczności zaangażowania środków publicznych w działania ratunkowe, wiarygodność na arenie międzynarodowej).

Z kolei bezpośrednie koszty wprowadzonych regulacji obciążają wyłącznie sektor bankowy. Trzeba tu bowiem zaliczyć zarówno nakłady ponoszone przez banki na uaktualnienie baz danych, nowe systemy IT, zmianę materiałów informacyjnych oraz wzmożone obowiązki administracyjne, jak i wzrost opłat na BFG oraz funduszu ochrony środków gwarantowanych. Koszty te w okresie 2008–2010 – pomimo braku konieczności zaangażowania funduszy BFG w proces wypłaty środków gwarantowanych (brak upadłości w bankach), a także bardzo ograniczonej działalności pomocowej (tylko jedna pożyczka z funduszu pomocowego skierowana do sektora spółdzielczego w ostatnich latach) – bardzo silnie wzrosły: fundusz ochrony świadczeń gwarantowanych wzrósł 2-krotnie, a opłaty na BFG, zasilające fundusz pomocowy, wzrosły 3-krotnie. Kolejna podwyżka opłaty na BFG miała miejsce w 2011 r., w wyniku 2,2-krotnego wzrostu stawki z 0,045% do 0,099%. Zasadniczym wyzwaniem, z którym należy się zmierzyć, jest próba znalezienia (dopóki jeszcze nie obowiązuje w tym zakresie harmonizacja) optymalnego dla Polski wskaźnika pokrycia, bilansującego potrzebę wzmocnienia finansowego BFG w celu umożliwienia mu realizacji zadań w sposób skuteczny i efektywny, z koniecznością uwzględnienia możliwości finansowych banków. Biorąc też pod uwagę, że banki będą starały się przerzucić koszty na klientów, poprzez zwiększenie opłat bankowych czy też obniżenie stopy oprocentowania depozytów, należy pamiętać, że w perspektywie długookresowej koszt wprowadzenia regulacji będzie obciążał deponentów.

3.11. Rozwiązanie *resolution regime* – podsumowanie

6 stycznia 2011 r. Komisja Europejska opublikowała dokument roboczy dotyczący technicznych aspektów unijnego systemu rozwiązywania problemów bankowych (*technical details of a possible EU framework for bank recovery and resolution*), a następnie został on poddany społecznym konsultacjom. Jednakże w wyniku przedłużających się prac, do 20 grudnia 2011 r. nie został opublikowany projekt dyrektywy w tej sprawie, a dokumenty dystrybuowane nieoficjalnie przez Komisję Europejską nie obejmują wszystkich zapisów przygotowywanej regulacji. Z tego powodu ocena korzyści i kosztów nowych uregulowań w zakresie *resolution regime* w sektorze bankowym musiała zostać przeprowadzona na podstawie pierwotnego dokumentu.

Nadrzędnym celem przygotowania europejskich ram postępowania naprawczego jest dopuszczenie możliwości kontrolowanej upadłości każdej instytucji znajdującej się w trudnej sytuacji, niezależnie od jej rodzaju i wielkości, a w szczególności dużej instytucji o znaczeniu systemowym. Pojęcie kontrolowanej upadłości ma oznaczać brak zagrożeń dla stabilności finansowej wynikających z upadłości i unikanie konieczności ponoszenia kosztów upadłości przez podatników.

Ostatni kryzys pokazał, że część dużych banków znalazła się w relatywnie bezpiecznej sytuacji uznając, że w przypadku powstania zagrożenia dalszego istnienia bank uzyska wsparcie ze środków publicznych. Zarządzanie kryzysowe wraz z innymi rozwiązaniami prawnymi ma pozwolić na przeprowadzenie kontrolowanej upadłości dużego banku bez pojawienia się negatywnych konsekwencji w postaci destabilizacji rynków finansowych i załamania gospodarki realnej. Dodatkowo, rosnące w ostatnich latach rozmiary największych banków w Europie uwiarydliły politykom potrzebę podejmowania skoordynowanych działań sanacyjnych względem największych banków działających w skali międzynarodowej.

Komisja Europejska przedstawiła propozycje rozwiązań w zakresie zapobiegania sytuacjom kryzysowym, zarządzania w sytuacji kryzysowej oraz postępowania naprawczego. Głównymi elementami ram zarządzania ma być określenie organów odpowiedzialnych za zarządzanie w sytuacji kryzysowej, identyfikacja środków przygotowawczych i zapobiegawczych, określenie warunków podejmowania wczesnej interwencji lub postępowania naprawczego, zdefiniowanie sposobów dokonania wczesnej interwencji oraz postępowania naprawczego, określenie zasad koordynacji transgranicznej w procesie zarządzania sytuacją kryzysową oraz ustalenie metod finansowania postępowania naprawczego. W końcu autorzy propozycji zwracają uwagę na konieczność sprawiedliwego podziału kosztów zarządzania sytuacją kryzysową.

Analiza założeń i celu przygotowania ram naprawczych oraz zaprezentowanych technicznych ram zarządzania kryzysowego pozwala na bardzo krótką i ogólną ocenę korzyści i kosztów tego rozwiązania dla polskiego sektora bankowego. Niewątpliwie poważną korzyścią wprowadzenia nowej propozycji regulacyjnej jest dążenie do podniesienia poziomu stabilności systemu finansowego jako całości. To powinno skutkować bardziej stabilnymi warunkami prowadzenia biznesu bankowego, zmniejszeniem poziomu agresywnej rywalizacji między bankami, zmniejszeniem poziomu podatności rynków na zawirowania ekonomiczne i zmniejszeniem poziomu cykliczności działania. Wprowadzenie nowych ram ma służyć dopuszczeniu możliwości ogłoszenia upadłości niemal każdej instytucji finansowej działającej na terenie krajów UE. Tym samym możliwości stosowania ryzykownych praktyk, hazardu moralnego przez największe banki (dziś uznawane za zbyt duże, aby upaść) mogą ulec znacznemu zmniejszeniu. Nowa regulacja nie będzie dawać gwarancji przetrwania największym instytucjom, jeśli będą działać nieefektywnie i przejawiać nadmierny apetyt na ryzyko. Z pewnością będzie to stanowić nową okoliczność działania takich banków.

Funkcjonowanie systemu kontrolowanego przeprowadzania upadłości banków i wsparcia dla banków w trudnej sytuacji ma nastąpić bez angażowania środków publicznych, a zatem musi być sfinansowane z wpłat wnoszonych do systemu przez same banki. Stworzenie *resolution regime* będzie zatem oznaczać konieczność poniesienia przez banki dodatkowych kosztów z tytułu opłat na istnienie systemu, stanowiąc kolejny rodzaj wpłat instytucji bankowych o charakterze daniny publicznej. Biorąc pod uwagę rozmiary niektórych banków, które mogą stać się przedmiotem zarządzania kryzysowego, może to oznaczać bardzo silne obciążenie finansowe dla wszystkich banków przez wiele lat. Już stworzenie funduszu pomocowego w BFG pokazało, jak kosztowny jest proces gromadzenia środków na ratowanie, czy wypłatę depozytów deponentów mniejszych banków. Jeśli osobny reżim miałby funkcjonować dla banków największych to wysiłek finansowy wynikający z potrzeby zasilenia funduszu w odpowiednie środki finansowe musiałby być dużo większy. To zagrożenie jawi się na tym etapie prac, jako z pewnością najpoważniejsza negatywna konsekwencja dla banków tworzenia w Europie *resolution regime*.

Analizując kluczowe propozycje Komisji Europejskiej warto pokreślić istotne znaczenie i nowatorskie rozwiązania proponowane w zakresie koordynacji międzynarodowej systemu *resolution regime*. Nieprawidłowe ustanowienie zakresu odpowiedzialności krajowych instytucji odpowiedzialnych za rozwiązywanie problemów banków będących w złej sytuacji ekonomicznej może prowadzić do bardzo kosztowych skutków dla banków. Mogą one polegać zarówno na podejmowaniu prób przenoszenia kosztów rozwiązania problemu banków w trudnościach na systemy działające w innych krajach członkowskich, jak i na wzroście ryzyka zarażenia się kryzysem finansowym kolejnych krajów, w których umiejscowione są oddziały i podmioty zależne zagranicznego banku będące w złej sytuacji finansowej. Nowe rozwiązania powinny wprowadzać większą koordynację działań w skali międzynarodowej, ale nie mogą przenosić zakresu odpowiedzialności na instytucje działające w innym kraju UE. Do chwili przyjęcia ostatecznych rozwiązań legislacyjnych *resolution regime* z pewnością będzie istnieć pokusa wprowadzenia zmian w obecnym stanie prawnym w tym obszarze.

Fundamentalne znaczenie dla efektywności procesu zarządzania kryzysowego wydaje się mieć kwestia oddzielenia funkcji nadzorczych od funkcji omawianego podmiotu. Powstaje oczywiście pytanie, kto powinien spełniać rolę takiej instytucji. W naszych warunkach do rozważenia mogłoby być umiejscowienie funkcji rozwiązywania problemu banku w kłopotach finansowych w banku centralnym. Tej instytucji byłoby łatwiej utrzymać dostateczne zasoby, a jednocześnie w okresie braku zagrożenia upadłości banku zasoby te wykorzystywać do innych zadań. Alternatywnym rozwiązaniem mogłoby być przekazanie tych funkcji do systemu gwarantowania depozytów, w Polsce do BFG. Przekazanie takich uprawnień do innej instytucji, w tym nowo powoływanego w tym celu podmiotu, powodowałoby dodatkowe koszty związane z funkcjonowaniem tego podmiotu. Koszty te musiałyby być pokryte przez banki, jeśli ideą główną jest brak angażowania środków publicznych.

Dokument Komisji Europejskiej przewiduje nałożenie na wszystkie banki obowiązku przygotowania a następnie stałego aktualizowania planów sanacji, w których określone zostaną środki, jakie bank lub grupa bankowa zamierza podjąć w zależności od powstałych problemów. Ze względu na wysokie koszty tych działań dla banków, celowym byłoby w tym zakresie zastosowanie zasady proporcjonalności, tak aby małe instytucje bankowe, niegenerujące ryzyka systemowego, nie miały nałożonych tak szczegółowych wymogów w zakresie planów sanacji, jak banki systemowo ważne. Zrozumiałe jest nałożenie na banki obowiązku przygotowywania planów naprawczych zarówno na szczeblu skonsolidowanym jak i na szczeblu poszczególnych podmiotów zależnych w grupie kapitałowej. Lokalny nadzór bankowy powinien jednak mieć prawo domagania się zmian w planach naprawczych przygotowywanych w podmiotach, nad którymi sprawuje nadzór, przy roli mediacyjnej EBA w przypadku rozbieżności poglądów poszczególnych nadzorów bankowych.

Dla efektywności procesu zarządzania istotne znaczenie będzie mieć precyzyjne określenie momentu uruchomienia procesu rozwiązania problemu banku w złej sytuacji finansowej. Decyzje takie powinny być podejmowane na podstawie w miarę jednoznacznych wyznaczników sytuacji ekonomicznej banku, tak aby w miarę możliwości unikać przypadków, gdy uruchamiane są procedury zapobiegawcze, upadłościowe czy naprawcze w sytuacji, gdy nie muszą być one uruchomione. Brak określenia momentu uruchomienia procesu rozwiązania problemu banku w złej sytuacji może wpływać na wzrost kosztów funkcjonowania systemu, a w efekcie większe obciążenia finansowe dla banków.

Dokument konsultacyjny zakłada przeprowadzanie testów warunków skrajnych w bankach, jako jednego ze środków zapobiegawczych powstawaniu kryzysu na rynku finansowym. Sama idea ich przeprowadzania nie budzi wątpliwości, ale należy zadbać o adekwatność przyjmowanych warunków do rzeczywistej sytuacji występującej także na rynku lokalnym i możliwych jej zmian w przyszłości. W celu podniesienia wiarygodności przeprowadzanych testów warunków skrajnych warto rozważyć w przyszłości rezygnację z podawania wyników badania do publicznej wiadomości, a jeśli to robić to tylko w szczególnie uzasadnionych przypadkach. Upublicznienie wielu danych wrażliwych może prowadzić do niekontrolowanych negatywnych konsekwencji i wzrostu kosztów *resolution regime*.

W ramach działań zapobiegawczych proponowanych przez Komisję Europejską szczególnie znaczenie dla Polski może mieć zmiana prawnej lub organizacyjnej struktury działania banku w złej sytuacji. Powstaje bowiem pytanie o sytuację prawną i finansową podmiotów zależnych od banku zagranicznego będącego w kłopotach finansowych. Decyzja nadzorcy konsolidującego o ratowaniu banku-matki nie powinna mieć wpływu na sytuację finansową podmiotów zależnych, które podlegają nadzorowi nadzoru kraju goszczącego. Zmiany w strukturze całej grupy kapitałowej mogą powodować duże zmiany w zasadach prowadzenia biznesu w podmiocie zależnym i lokalny nadzór powinien wyrażać akceptację dla takich zmian w sposób wiążący. Nie powinno być automatycznego transferu takich uprawnień wyłącznie do nadzorcy konsolidującego. Mając świadomość potrzeby działania dla dobra całej grupy bankowej, należy pamiętać o uwzględnieniu sytuacji poszczególnych podmiotów zależnych i akceptacji dla pogorszenia się ich sytuacji ekonomicznej. Na kwestię tę szczególnie silnie zwracał uwagę polski rząd w stanowisku wysłanym do Komisji Europejskiej. Jest ona także podzielana przez nadzór bankowy oraz przez Związek Banków Polskich. W tym przypadku kłopoty banku-matki mogłyby wpływać na zachowanie banku-córki i w efekcie powodować zaburzenia na rynku lokalnym.

W tym kontekście szczególnie wiele uwagi polskie instytucje publiczne i prywatne zwracają na zasady udzielania pomocy w formie transferu aktywów między podmiotami należącymi do tej samej grupy bankowej. Niekontrolowane przez wszystkich nadzorców transfery aktywów mogą bowiem utrudnić proces sprawowania efektywnego nadzoru nad podmiotem zależnym przez nadzór kraju goszczącego i mogą spowodować bardzo niebezpieczne ryzyko zarażenia się systemów bankowych kłopotami w kolejnych krajach UE. Taki transfer powinien zatem wymagać akceptacji nadzoru kraju goszczącego jako operacji bezpiecznej z punktu widzenia stabilności działania podmiotu zależnego i całego lokalnego systemu finansowego.

Dokument Komisji Europejskiej zawiera także relatywnie szeroką listę proponowanych środków oddziaływania w ramach wczesnej interwencji nadzoru bankowego. Warto rozważyć jednak, aby każdy kraj członkowski UE miał możliwość zastosowania także innych narzędzi ratunkowych, specyficznych dla danego kraju, zwłaszcza takich, które już były z sukcesem wykorzystywane w przeszłości, jak chociażby sposób rozwiązania problemu Wschodniego Banku Cukrownictwa SA w Polsce.

Odrębnie potraktować trzeba ideę mianowania w banku specjalnego menedżera odpowiedzialnego za przeprowadzenie działań w ramach instrumentów wczesnej interwencji,

a zwłaszcza momentu, od kiedy można uruchomić procedurę mianowania takiej osoby. Należy uniknąć sytuacji przejścia działalności banku przez menedżera bez istnienia wyraźnego uzasadnienia wynikającego z aktualnej kondycji banku. Istnienie przepisów ogólnych może rodzić pokusę nadużycia i prowadzić do nieoczekiwanej destabilizacji zasad prowadzenia biznesu przez bank. Kwestia powołania specjalnego menedżera nabiera dodatkowego znaczenia w przypadku banku działającego w skali międzynarodowej. Decyzja nadzorcy konsolidującego o powołaniu takiej osoby nie powinna wiązać się z automatyczną koniecznością powoływania takiego menedżera także na szczeblu podmiotów zależnych od banku działających w innych krajach UE. Kompetencje w tym zakresie powinny być ulokowane w nadzorze kraju goszczącego.

W zakresie rozwiązania problemu banku w złej sytuacji, w dokumencie zostały przedstawione cztery rodzaje działań służących rozwiązaniu problemu banku w kłopotach: sprzedaż biznesu, utworzenie banku pomostowego, oddzielenie aktywów i konwersja długu. Zastosowanie instrumentu sprzedaży biznesu bankowego musi być przede wszystkim uzależnione w praktyce od istnienia potencjalnych nabywców, którzy byliby zainteresowani objęciem części lub całości biznesu banku będącego w złej sytuacji ekonomicznej. Proces sprzedaży powinien mieć możliwie najbardziej transparentny charakter i odbywać się na warunkach rynkowych. Istotne jest, aby koszt przeprowadzenia takiej sprzedaży był relatywnie najmniejszy i w najmniejszym stopniu obciążał fundusze podmiotu odpowiedzialnego za zarządzanie kryzysowe.

Jak wspomniano już wyżej, dla wszystkich banków niezwykle ważną kwestią będzie określenie zasad finansowania działalności służącej rozwiązaniu problemu banku w złej sytuacji finansowej. W tym zakresie zasadny jest pogląd Komisji Europejskiej o braku konieczności ustanawiania odrębnego funduszu służącego wyłącznie temu celowi. Zadania te mogą być finansowane ze środków zgromadzonych w ramach systemu gwarantowania depozytów. Taka sytuacja wymagałaby jednak wyraźnego rozdzielania środków zgromadzonych w systemie gwarantowania depozytów na działalność pomocową i środków, które mogą być wykorzystane na wypłatę kwoty gwarantowanych depozytów. Jednakże rozwiązanie to – mające swoje negatywne (zagrożenie obniżenia kwot zgromadzonych na gwarancje dla depozytów), ale i pozytywne efekty (racjonalizacja kosztów działania systemu) – wymaga doprecyzowania. Nie określono również docelowego poziomu skapitalizowania funduszu. Jest to bardzo ważna kwestia dla sektora bankowego, wpływająca na poziom obciążeń finansowych sektora. Ponadto dążenie do osiągnięcia docelowego poziomu skapitalizowania funduszu na potrzeby restrukturyzacji banków do 2020 r. może zbiec się z terminem, w jakim banki będą musiały sfinansować docelowe wyposażenie kapitałowe systemu gwarantowania depozytów oraz w którym banki mają osiągnąć wymagany poziom wyższych funduszy własnych. W efekcie wszystkie nowe obciążenia (kapitałowe, podatkowe, parafiskalne) banków wpływać mogą na istotne obniżenie możliwości finansowania przez banki wzrostu gospodarczego.

W konkluzji należy stwierdzić, że stworzenie systemu *resolution regime* z pewnością będzie generować dodatkowe obowiązki i koszty dla banków. Niestety, wcześniejsze charakter prac Komisji Europejskiej nad projektem rozwiązania nie pozwala na precyzyjne szacowanie rozmiarów kosztów funkcjonowania nowego systemu z punktu widzenia banków. Nie zmienia to faktu, że szeroka dyskusja na ten temat i analiza potencjalnych skutków jest jak najbardziej potrzebna, gdyż dynamicznie rozwijająca się sytuacja gospodarcza w Europie, może wywołać nagle przyspieszenie prac nad *resolution regime* i szybkie przyjęcie finalnych rozwiązań regulacyjnych. Byłoby dobrze, gdyby banki i regulatorzy znali zawczasu potencjalne skutki przyjęcia takiego rozwiązania.

3.12. MiFID – podsumowanie

Ochrona konsumenta usług inwestycyjnych świadczonych przez banki lub bankowe domy maklerskie w świetle regulacji związanych z implementacją dyrektywy MiFID.

Badaniu poddano regulacje z zakresu ochrony konsumenta usług inwestycyjnych świadczonych przez banki, rozumianej jako ochrona bezpośrednia interesów inwestora (w postaci np. odpowiednich zasad postępowania od momentu złożenia mu oferty do rozrachunku i rozliczenia zawartej przez niego transakcji). Zbadano jedynie te regulacje, które weszły w życie w latach 2010–2011 lub planuje się ich wprowadzenie w życie w roku 2012.

W Polsce dyrektywa w sprawie rynków instrumentów finansowych (zwana dalej MiFID)¹¹⁷ została wprowadzona ustawą z dnia 4 września 2008 r. o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw¹¹⁸, obowiązującą dopiero od dnia 21 października 2009 r. (zwana dalej ustawą zmieniającą). Na dostosowanie się do przepisów rozporządzenia wykonawczego do ustawy, mającego na celu ochronę konsumenta usług inwestycyjnych świadczonych m.in. przez banki, minister finansów dał podmiotom czas do 16 czerwca 2010 r. włącznie¹¹⁹.

Ocena zmian

Zmiany zostały wprowadzone w celu dostosowania polskich przepisów prawa do regulacji Wspólnot Europejskich w analizowanym zakresie.

20 października 2011 r. Komisja Europejska przedstawiła propozycje zmian w dyrektywie MiFID¹²⁰. Proponowane zmiany mają na celu m.in. dalsze rozszerzenie ochrony klienta oraz zwiększenie przejrzystości zasad obrotu na rynkach finansowych.

Autorom nie znane są krajowe OSR ani wyniki konsultacji z bankami na temat kosztów związanych z wprowadzeniem MiFID do polskich przepisów prawnych. Dlatego korzystają z OSR wykonanych przez Komisję przed wprowadzeniem MiFID. Według szacunków Ko-

¹¹⁷) Dyrektywa 2004/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 21 kwietnia 2004 r. w sprawie rynku instrumentów finansowych zmieniająca dyrektywę Rady 85/611/EWG i dyrektywę 2000/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylająca dyrektywę Rady 93/22/EWG, DzUrz WE L 2004, nr 145, s. 1 wraz ze zmianami wprowadzonymi przez dyrektywę 2006/31/WE z 5 kwietnia 2006 r., DzUrz WE L 2006, nr 114, s. 60. Kolejne zmiany MiFID nastąpiły w 2007 r., dyrektywa 2007/44/WE z 5 września 2007 r. – DzUrz WE L 2007, nr 247, s. 1 oraz w 2008 r., dyrektywa 2008/10/WE z 11 marca 2008 r. – DzUrz WE L 2008, nr 76, s.33. Dodatkowo wprowadzono do polskiego systemu prawnego dyrektywę Komisji 2006/73/WE z 10 sierpnia 2006 r. wprowadzającą środki wykonawcze do dyrektywy 2004/39/WE w odniesieniu do wymogów organizacyjnych i warunków prowadzenia działalności przez przedsiębiorstwa inwestycyjne oraz pojęć zdefiniowanych na potrzeby tejże dyrektywy, DzUrz WE L, nr 241, s. 26 oraz Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1287/2006 z 10 sierpnia 2006 r. wprowadzające środki wykonawcze do dyrektywy 2004/39/WE w odniesieniu do zobowiązań przedsiębiorstw inwestycyjnych, w zakresie prowadzenia rejestrów, sprawozdań z transakcji, przejrzystości rynkowej, dopuszczania instrumentów finansowych do obrotu oraz pojęć zdefiniowanych na potrzeby tejże dyrektywy, DzUrz WE L, nr 241, s. 1 (zwane dalej: rozporządzeniem wprowadzającym MiFID).

¹¹⁸) DzU 2008, nr 165, poz. 1316. Ustawa zmieniająca z 2008 r. weszła w życie tak późno, bowiem czekała na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności niektórych jej przepisów z Konstytucją RP.

¹¹⁹) Zob. Rozporządzenie Ministra Finansów z 20 października 2009 r. w sprawie trybu i warunków postępowania firm inwestycyjnych, banków, o których mowa w art. 70 ust. 2 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, oraz banków powierniczych, DzU 2009, nr 204, poz. 1577. Okres 6 miesięcy na dostosowanie się banków do przepisów rozporządzenia określa § 145 ust. 6 rozporządzenia.

¹²⁰) Wniosek Komisji KOM (2011) nr 652 z 20.10.2011 r. w sprawie przyjęcia Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniające rozporządzenie w sprawie instrumentów pochodnych będących przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym, partnerów centralnych i repozytoriów transakcji, www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0652:FIN:PL:PDF

misji Europejskiej, koszty związane z implementacją pierwszej wersji dyrektywy wyniosły odpowiednio 0,56% kosztów operacyjnych dla banków detalicznych oraz 0,68% kosztów operacyjnych dla banków inwestycyjnych. Koszty utrzymania zgodności z wymogami dyrektywy w kolejnych latach szacowane są na poziomie 0,11% (banki detaliczne) oraz 0,17% (banki inwestycyjne) wszystkich kosztów operacyjnych¹²¹. Komisja oszacowała także jednorazowe koszty adaptacji proponowanych zmian z 2011 r. dla całego systemu bankowego w UE na poziomie pomiędzy 512 a 732 mln EUR oraz dalsze koszty związane z funkcjonowaniem na poziomie pomiędzy 312 a 586 mln EUR. W odniesieniu do europejskiego sektora bankowego, koszty te wynoszą odpowiednio pomiędzy 0,10 i 0,15% (jednorazowo) oraz 0,06 i 0,12% (w dalszym okresie) wszystkich kosztów operacyjnych w sektorze bankowym. Komisja Europejska nie podała oczekiwanej wartości korzyści, ponieważ wg niej są one niemożliwe do oszacowania¹²².

Główne zmiany przepisów prawa wprowadzone lub przewidywane do wprowadzenia przez dyrektywy unijne i ich projektowane poprawki są przedstawione w tekście poświęconym implementacji MiFID w części II opracowania.

Wnioski

Wprowadzenie MiFID do polskiego systemu prawa należy ocenić raczej pozytywnie. W efekcie zwiększa się przejrzystość obrotu instrumentami finansowymi w zorganizowanym systemie obrotu oraz zakres ochrony inwestora detalicznego przez m.in. konieczność informowania go w sposób zrozumiały o wszystkich ryzykach związanych z zaakceptowaniem oferty banku. Nowe regulacje zmniejszają także ryzyko powstania potencjalnych konfliktów interesów pomiędzy bankiem a klientem, w szczególności detalicznym. Negatywny wydźwięk ma fakt ciągłych zmian w istniejących regulacjach i ciągłego rozszerzania obszarów regulacji, co powoduje pewną destabilizację w działalności banków.

¹²¹⁾ Ibidem.

¹²²⁾ Ibidem.

3.13. Nowelizacja ustawy o kredycie konsumenckim – podsumowanie

Jednym z warunków powstania i rozwoju jednolitego rynku kredytów konsumenckich Unii Europejskiej jest przestrzeganie przez wszystkich jego uczestników zasady odpowiedzialnego kredytowania i zadłużania się. Wprowadzona w 2011 r. ustawa¹²³ implementuje rozwiązania przyjęte w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/48/WE¹²⁴, których priorytetem okazała się jednak ochrona konsumentów.

Celem pracy jest przedstawienie nierównomiernego rozkładu ciężaru obowiązków i przywilejów prawnych pomiędzy poszczególne grupy uczestników rynku *consumer finance*, w efekcie wprowadzenia nowej ustawy. Główna teza pracy zakłada bowiem jednostronne podejście uregulowań do interesariuszy. Na podstawie przeprowadzonych analiz poszukiwano odpowiedzi na następujące pytania:

- Którzy uczestnicy rynku odniosą największe korzyści, a którzy poniosą główny ciężar dostosowań?
- Jaki będzie bilans korzyści i kosztów?
- Kto współkształtował zapisy ustawy o kredycie konsumenckim?
- Czy nowa regulacja wpłynie na rynek kredytów konsumenckich w Polsce, wywołując zmiany strukturalne i przesądzając o przyszłych możliwościach jego rozwoju?
- Czy zapisy nowej ustawy będą oddziaływać na wielkości makroekonomiczne, takie jak PKB i konsumpcja?
- Czy w nowych warunkach rozwój krajowego rynku kredytów konsumenckich będzie przebiegał zgodnie z etapami rozwoju rynków wysoko rozwiniętych państw Unii Europejskiej?
- Czy wprowadzone zmiany legislacyjne przyczynią się do wzrostu konkurencji na rynku krajowym?

Większość zapisów znówelizowanej ustawy o kredycie konsumenckim powiela rozwiązania przyjęte w dyrektywie 2008/48/WE. Dotyczą one:

- górnego limitu kwoty kredytu konsumenckiego, wynoszącego 255 550 PLN;
- obowiązków informacyjnych kredytodawców i pośredników kredytowych na etapie poprzedzającym zawarcie umowy (odnoszących się do reklam i standardowego formularza informacyjnego);
- oceny ryzyka kredytowego wraz z upowszechnieniem korzystania z danych gromadzonych w zewnętrznych bazach;
- obowiązkowych informacji ujmowanych w umowach;
- terminu odstąpienia od umowy przez konsumenta bez podania przyczyny, który wydłużono z 10 do 14 dni;
- prawa kredytodawcy do otrzymania rekompensaty z tytułu przedterminowej spłaty kredytu, uzależnionego od rodzaju przyjętego oprocentowania i kwoty spłacanej należności.

Do zapisów wykraczających poza obszar obligatoryjnej harmonizacji należy zaliczyć:

- obowiązki informacyjne kredytodawców i pośredników w zakresie udzielania kredytów zabezpieczonych hipoteką oraz wprowadzenie sankcji kredytu darmowego;
- objęcie ustawą kredytów o kwotach niższych od równowartości 200 EUR.

¹²³⁾ Ustawa z dnia 12 maja 2011r. o kredycie konsumenckim, DzU 2011, nr 126, poz. 715.

¹²⁴⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/48/WE z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie umów o kredyt konsumencki oraz uchylająca dyrektywę Rady 87/102/EWG, DzU L 133 z 22.05.2008 r. s. 66–92.

Proces legislacyjny dla projektu ustawy trwał ponad 5 miesięcy. Nad jego rozwiązaniami pracowała grupa robocza, utworzona w październiku 2008 r. przy Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Uczestniczyli w niej przedstawiciele:

- Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Sprawiedliwości oraz Ministerstwa Gospodarki,
- Komisji Nadzoru Finansowego,
- organizacji konsumenckich,
- rzeczników konsumentów,
- sektora finansowego (Związku Banków Polskich, Konferencji Przedsiębiorstw Finansowych, Narodowego Banku Polskiego, Fundacji na rzecz Kredytu Hipotecznego),
- organizacji gospodarczych (Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych Lewiatan, Polskiej Organizacji Handlu i Dystrybucji).

Ustawa o kredycie konsumenckim jest jednym z nielicznych aktów prawnych, które poddawano dogłębnym dyskusjom oraz konsultacjom społecznym na etapie projektowania rozwiązań. Wnioski i postulaty zgłaszane przez przedstawicieli urzędów, instytucji i uczestników rynku miały na celu zarówno ich zmianę, jak i uzyskanie wyjaśnień. Najwięcej uwag forsujących modyfikację zapisów przedłożonych zostało przez Ministerstwo Sprawiedliwości, Związek Banków Polskich, PKPP Lewiatan oraz Rządowe Centrum Legislacji. Za najistotniejsze uznano uwagi Ministerstwa Sprawiedliwości dotyczące podmiotowego i definicyjnego zakresu ustawy, reklamy kredytów konsumenckich, przedterminowej ich spłaty, rekompensaty należnej kredytodawcom oraz opracowanych sankcji. Rządowe Centrum Legislacji zainteresowane było współkształtowaniem zapisów odnoszących się głównie do podmiotowego zakresu ustawy oraz regulacji związanych z reklamą. Wpływ pozostałych stron został istotnie ograniczony. Najwięcej przypadków odrzuceń odnotowano dla uwag zgłoszonych przez PKPP Lewiatan¹²⁵ i Związek Banków Polskich¹²⁶. Do projektu ustawy dołączony został dokument oceniający skutki nowych regulacji, opracowany według metodyki OSR. Także w jego przypadku zainteresowane strony zgłosiły krytyczne uwagi, dotyczące przede wszystkim niezamieszczenia w nim precyzyjnych kosztów i korzyści nowych rozwiązań w ujęciu ilościowym. Ponadto zwrócono uwagę na brak oceny pośredniego wpływu ustawy na finanse publiczne, rynek pracy, konkurencyjność gospodarki, przedsiębiorczość, sytuację i rozwój regionalny oraz środowisko, w związku z niewykazaniem oddziaływania bezpośredniego. W ocenie Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów uwzględnienie zgłoszonych uwag nie było możliwe z powodu braku wyników badań empirycznych, których nie planowano ze względu na ich koszty i ciążący na ustawodawcy obowiązek maksymalnej harmonizacji regulacji z zapisami dyrektywy 2008/48/WE. Rozwiązania znowelizowanej ustawy były również przedmiotem analiz zawartych w opracowaniach i raportach m.in.: Biura Analiz Sejmowych, Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, Związku Banków Polskich oraz PKPP Lewiatan. Istotne znaczenie rynku *consumer finance* dla sektora bankowego i gospodarki podkreśla potrzeba monitorowania panującej na nim sytuacji. Jej efektem są cyklicznie publikowane raporty BIK SA pt. *Kredyt – Trendy* oraz KPF-IRG pt. *Sytuacja na rynku consumer finance*.

Opisane w ustawie kredyty konsumenckie odnoszą się zarówno do kredytów w rozumieniu ustawy Prawo bankowe¹²⁷, jak również do:

- pożyczek,
- umów odroczenia terminu spełnienia świadczenia pieniężnego, z tytułu których dłużnik zobowiązany jest do poniesienia jakichkolwiek kosztów,
- kredytów, w których kredytodawcy zaciągają zobowiązania wobec osób trzecich a konsumenci zwracają spełnione świadczenia,

¹²⁵ Spośród 16 uwag – 12 nie zostało uwzględnionych.

¹²⁶ Z 17 zgłoszonych uwag odrzucono 11.

¹²⁷ Art. 69 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, DzU 1997, nr 140, poz. 939.

- kredytów odnawialnych.
Nie objęto nimi jednak m.in.:
- umów, w których konsumenci nie są zobowiązani do zapłaty oprocentowania oraz poniesienia innych kosztów związanych z udzieleniem lub spłatą kredytu,
- umów leasingu, które nie przewidują obowiązku przeniesienia własności przedmiotu na konsumenta,
- kredytów będących wynikiem ugody sądowej,
- kredytów udzielanych przez pracodawców na preferencyjnych (w porównaniu z rynkowymi) warunkach.

Ustawą uregulowano również kredyty w rachunkach oszczędnościowo-rozliczeniowych, które podlegały spłacie w terminie do 3 miesięcy lub na żądanie¹²⁸. Takie rozwiązanie miało uniemożliwić obchodzenie przepisów przez kredytodawców poprzez zawieranie kilku krótkoterminowych, następujących po sobie umów. Ponadto uznano za nieuzasadnione pozbawianie konsumentów ochrony ze względu na czas kredytowania. Określone w ustawie przedkontraktowe i umowne obowiązki informacyjne kredytodawców i pośredników odniesiono także do kredytów hipotecznych, niezależnie od ich wartości. Nowa ustawa szczegółowo określa wzajemne relacje, prawa oraz obowiązki następujących uczestników rynku kredytów konsumenckich:

- kredytodawców (banków, SKOK-ów, przedsiębiorstw pożyczkowych i osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą),
- pośredników kredytowych,
- konsumentów.

W zróżnicowanej podmiotowo grupie kredytodawców, dominującą pozycję zajmują banki, jednak przyszłe znaczenie SKOK-ów podkreśla rosnący udział ich należności w ogóle udzielonych kredytów konsumenckich. Brak zagregowanych danych na temat aktywności pozostałych uczestników nie pozwala określić ich wpływu na rynek.

Jakościowa analiza kosztów i korzyści nowych uregulowań dla uczestników rynku *consumer finance* wykazała, że są one odczuwane ze zróżnicowaną siłą przez poszczególne grupy. Dla konsumentów wprowadzone zmiany stanowią źródło licznych korzyści, zaś dla pozostałych (kreditodawców i pośredników kredytowych) – koszty działań dostosowawczych. Możliwość ujęcia ich w zwiększonych marżach zależeć będzie od konkurencji panującej na rynku, współkształtowanej m.in. przez sytuację ogólnogospodarczą kraju, ewentualną transgraniczną aktywność instytucji kredytowych oraz kanały dystrybucji oferowanych produktów. W przypadku wzrostu konkurencji, wzmocniona zostanie ochrona konsumentów, przy jednoczesnym ograniczeniu ponoszonych przez nich kosztów. Należy zauważyć, że obowiązkowa ocena ryzyka kredytowego może prowadzić do ujawnienia większego niż do tej pory odsetka osób wykluczonych z rynku, co ostatecznie zapobiegnie ponownemu nasileniu zjawiska przekredytowania.

Wyniki badań empirycznych¹²⁹ przeprowadzonych na potrzeby niniejszego opracowania potwierdziły występowanie niespójności ekonomicznej państw członkowskich Unii Europejskiej. Traktowanie ich zatem jako jednorodnej zbiorowości i podejmowanie działań w kierunku utworzenia wspólnego rynku kredytów konsumenckich może doprowadzić w przyszłości do nasilenia konkurencji w krajach rozwijających się. Polskę cechuje poziom „ukredytowie-

¹²⁸⁾ Spłacane w terminie do 1 miesiąca kredyty w rachunku oszczędnościowo-rozliczeniowym uregulowane zostały jedynie w zakresie obowiązków informacyjnych kredytodawców, dotyczących głównych cech usługi finansowej.

¹²⁹⁾ Zob. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>, 1.07.2011; *European banking structures*, ECB, Frankfurt am Main 2010. Badania empiryczne prowadzone zostały na podstawie danych Eurostat i Europejskiego Banku Centralnego, charakteryzujących rozwój gospodarczy państw członkowskich Unii Europejskiej, warunki życia ich obywateli oraz lokalne rynki kredytów konsumenckich i mieszkaniowych.

nia” gospodarki (mierzony wskaźnikiem kredyty konsumpcyjne/PKB) zbliżony do poziomu charakteryzującego całą Unię. Dowiedzione jednak zróżnicowanie kwot kredytów przypadających na jednego mieszkańca wskazało na potencjał rozwojowy krajowego rynku.

Analiza korelacji pomiędzy kredytami konsumenckimi i wybranymi cechami społeczno-gospodarczymi państw Unii Europejskiej dowiodła, że wielkość oraz chłonność rynków kredytów konsumenckich poszczególnych państw kształtowała się pod bezpośrednim wpływem liczby ich obywateli, warunków i jakości życia oraz poziomu rozwoju gospodarczego¹³⁰. Na podstawie oszacowanych parametrów równań regresji stwierdzono, że poprawa uwarunkowań makroekonomicznych stanowi kluczowy czynnik przesądzający o perspektywach rozwoju kredytowania ludności w Polsce. Akceleratorem zadłużania się społeczeństw z tytułu kredytów konsumenckich był m.in. poziom dokonywanych wydatków konsumpcyjnych. Zmienność podaży kredytów oddziaływać zatem będzie na wielkości makroekonomiczne, takie jak PKB czy konsumpcja. Rozwój rynku kredytów hipotecznych był pochodną zamożności krajów, mierzonej PKB i dochodem rozporządzalnym gospodarstw domowych. W dwuetapowym grupowaniu państw Unii Europejskiej wykazano, że mechanizm kształtowania się wartości kredytów konsumenckich był taki sam dla wszystkich krajów i zależał wyłącznie od poziomu PKB i wydatków konsumpcyjnych. Dominujący łączny udział rynków: niemieckiego, francuskiego, hiszpańskiego, brytyjskiego i włoskiego (łącznie 67,6%) we wspólnym rynku kredytów konsumenckich sygnalizował jednak możliwość nasilenia się w przyszłości przewagi konkurencyjnej pochodzących z nich kredytodawców. Grupowanie krajów ze względu na warunki życia ludności wyjaśniło przyczyny ograniczeń w nasyceniu rynku kredytami konsumenckimi. Zmiany zachodzące w standardzie życia gospodarstw domowych w Polsce w latach 2005–2009 utwierdzają w przekonaniu, że negatywny wpływ zjawisk takich jak: ubóstwo, bezrobocie czy nadmierne rozwarstwienie dochodów będzie podlegał stopniowemu pomniejszaniu.

Podsumowując należy stwierdzić, że głównymi beneficjentami rozwiązań zawartych w nowej umowie będą konsumenci. Ciężar kosztów dostosowawczych spoczywać zaś będzie na pośrednikach kredytowych i kredytodawcach, których dominującą grupę stanowią banki. Budowa jednolitego rynku kredytów konsumenckich w warunkach niespójności społeczno-ekonomicznej państw członkowskich Unii Europejskiej może z czasem prowadzić do zmiany struktury podmiotowej grupy kredytodawców.

¹³⁰⁾ Należy podkreślić istotny wpływ edukacji, wiedzy ekonomicznej i finansowej na zdolność gospodarstw domowych do racjonalnego zadłużania się. Dostrzegł to także Związek Banków Polskich deklarując aktywny udział w podejmowaniu i wspieraniu działań edukacyjno-informacyjnych oraz popularyzowaniu wiedzy o bankowości i finansach. Por. uchwała nr 7 XX Walnego Zgromadzenia Związku Banków Polskich z 21 kwietnia 2009 r. w sprawie programu działalności ZBP w okresie VII kadencji w latach 2009–2012.

3.14. Rachunkowość i obowiązkowa sprawozdawczość banków – podsumowanie

Badaniu poddano regulacje z zakresu rachunkowości i obowiązkowej sprawozdawczości banków (finansowej, w zakresie oceny sytuacji finansowej banków i zarządzania przez nie ryzykiem, dla potrzeb bilansu płatniczego i w celu obliczania pozycji inwestycyjnej oraz do BFG). Zbadano jedynie te regulacje, które weszły w życie w latach 2010–2011 lub planuje się ich wprowadzenie w życie w roku 2012.

W okresie 2010–2011 wprowadzono trzy zmiany z zakresu MSR i MSSF mogące mieć znaczenie dla banków (MSR 32 – rozporządzeniem Komisji nr 1293/2009 z 23 grudnia 2009 r., MSR 39 – rozporządzeniem Komisji nr 243/2010 z 23 marca 2010 r., MSSF 7 i w MSR 1 – rozporządzeniem Komisji nr 149/2011 z 18 lutego 2011 r.) oraz Interpretację KIMS F 19 „Regulowanie zobowiązań finansowych przy pomocy instrumentów kapitałowych” – wprowadzoną rozporządzeniem Komisji nr 662/2010 z 23 lipca 2010 r. W roku 2012 planuje się wprowadzenie w życie niewielkich zmian¹³¹ w MSR 1 dotyczących prezentacji informacji w sprawozdaniu finansowym (a konkretnie w pozostałych całkowitych dochodach).

W latach 2010–2011 najważniejszą dla banków zmianą w polskich przepisach dotyczących rachunkowości było wejście w życie od początku roku obrotowego rozpoczynającego się w 2010 r. nowego rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości banków¹³², zmieniającego obowiązujące wcześniej odpowiednie rozporządzenie z 2008 r.

Dodatkowo w 2010 r. wprowadzono zmianę Rozporządzenia Ministra Finansów z 16 grudnia 2008 r. w sprawie zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków¹³³. Zmiana obowiązuje od 30 sierpnia 2010 r.¹³⁴ i miała zastosowanie po raz pierwszy do roku obrotowego rozpoczynającego się w 2010 r. Ponadto wprowadzono Rozporządzenie Ministra Finansów z 11 sierpnia 2011 r. w sprawie wzorcowego planu kont dla banków¹³⁵, które rozszerza niektóre dotychczasowe grupy kont przez dodanie nowych i wprowadza nowe grupy kont zgodne ze zmianami wynikającymi z RZRB. Rozporządzenie obowiązuje od 1 stycznia 2012 r. Obie zmiany aktów prawnych nie są istotne.

W analizowanym okresie nastąpiły dwie kolejne zmiany uchwały nr 23/2003 Zarządu NBP z 25 lipca 2003 r. w sprawie trybu i szczegółowych zasad przekazywania przez banki do NBP danych niezbędnych do ustalania polityki pieniężnej i okresowych ocen sytuacji pieniężnej państwa oraz oceny sytuacji finansowej banków i ryzyka sektora bankowego¹³⁶. Pierwszą z uchwał zmieniających przyjęto 18 lutego 2010 r. i wchodziła ona w życie sukcesywnie od 1 marca do 1 lipca 2010 r. Ostatnia, dwunasta już uchwała zmieniająca¹³⁷ weszła w życie 31 marca 2011 r. W odróżnieniu od poprzedniej uchwały zmieniającej ta ostatnia nie wnosi istotnych zmian.

¹³¹ Według danych dostępnych na stronie EFRAG 25.10.2011 r. Zob.: www.efrag.org

¹³² Rozporządzenie Ministra Finansów z 1 października 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości banków, DzU 2010, nr 191, poz. 1279 (zwane w dalszej części RZRB).

¹³³ DzU 2008, nr 235, poz. 1589.

¹³⁴ Zob. Rozporządzenie Ministra Finansów z 30 sierpnia 2010 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków, DzU 2010, nr 164, poz. 1111.

¹³⁵ DzU 2011 nr 181, poz. 1082.

¹³⁶ DzUrz NBP 2003, nr 16, poz. 26.

¹³⁷ Uchwała nr 19/2011 Zarządu NBP z 24 marca 2011 r. zmieniająca uchwałę w sprawie trybu i szczegółowych zasad przekazywania przez banki do NBP danych niezbędnych do ustalania polityki pieniężnej i okresowych ocen sytuacji pieniężnej państwa oraz oceny sytuacji finansowej banków i ryzyka sektora bankowego, DzUrz NBP 2011, nr 3, poz. 3.

NBP zmienił ponadto dotychczasowe zasady i tryb przekazywania danych przez banki dla potrzeb bilansu płatniczego i w celu obliczania pozycji inwestycyjnej. Zmiany zostały wprowadzone uchwałą nr 78/2009 Zarządu NBP z 29 października 2009 r. w sprawie trybu i szczegółowych zasad przekazywania przez banki NBP danych niezbędnych do sporządzania bilansu płatniczego oraz międzynarodowej pozycji inwestycyjnej¹³⁸. Nowy system przekazywania danych działa od kwietnia 2010 r. Dostosowując obowiązujące regulacje w zakresie sprawozdawczości banków do BFG prezes NBP do zmian w ustawie o BFG¹³⁹ wydał Zarządzenie nr 7/2011 z 27 kwietnia 2011 r. w sprawie zakresu, trybu i terminów przekazywania przez banki objęte obowiązkowym systemem gwarantowania informacji do BFG¹⁴⁰. Zarządzenie to weszło w życie 28 maja 2011 r. W porównaniu do poprzedniego zarządzenia z 2009 r. zmiany związane z zakresem informacji przekazywanych do BFG były niewielkie.

Ocena zmian

Generalnie rzecz ujmując w okresie 2010–2011 wszystkie wprowadzone zmiany MSR i MSSF miały na celu uporządkowanie istniejących zapisów standardów i ujednolicenie ich interpretacji. Taki sam cel przyświeca zmianom, które mają wejść w życie w roku 2012. Podstawowym celem wprowadzenia RZRB było upodobnienie zasad rachunkowości banków (za wyjątkiem zasad prezentacji) do obowiązujących standardów międzynarodowych w tym zakresie, w o wiele większym stopniu niż rozporządzenie z 2008 r.

W pozostałych trzech analizowanych rodzajach sprawozdawczości banków – dla NBP w zakresie sytuacji finansowej banków i zarządzania ryzykiem w działalności bankowej, w zakresie danych do bilansu płatniczego a także dla BFG w zakresie kalkulacji poziomu środków gwarantowanych i obowiązkowej opłaty rocznej – zmiana regulacji miała na celu dostosowanie przepisów polskich do tych obowiązujących we Wspólnotach Europejskich.

Autorowi nie są znane analizy ocen skutków wprowadzanych regulacji ani wyniki konsultacji (jeżeli zostały przeprowadzone). Generalnie należy stwierdzić, że Komisja (Wspólnot Europejskich) nie przeprowadza OSR dla zmian przepisów o rachunkowości, które mają charakter techniczny i porządkujący. Tak też było z analizowanymi zmianami. Najistotniejszą zmianą w zakresie przepisów o rachunkowości było wprowadzenie w 2010 r. nowego RZRB, lecz autor nie dysponuje w tym przypadku żadnym OSR. W przypadku przepisów dotyczących sprawozdawczości dla NBP w zakresie sytuacji finansowej banków i zarządzania ryzykiem w działalności bankowej główne zmiany regulacji były wprowadzane w Polsce w latach 2008–2009. Wtedy też NBP konsultował się z bankami i tworzył OSR. Komisja czyniła to jeszcze wcześniej, bo w 2006 r. w momencie wprowadzania odpowiedniej dyrektywy. Ponieważ główne zmiany regulacji zostały wprowadzone przed 2010 r. autor pominął analizę OSR uznając ją za nieadekwatną do skali zmian w badanym okresie. W przypadku pozostałych zmian autor nie dysponuje żadnym OSR.

Główne postanowienia analizowanych regulacji zostały scharakteryzowane w drugiej części opracowania.

Oceniając analizowane regulacje w zakresie rachunkowości należy stwierdzić, że w przypadku MSR i MSSF nie można w zasadzie mówić o występowaniu rozbieżności pomiędzy deklarowanymi a osiąganymi faktycznie celami regulacji, co wynika z samego procesu tworzenia standardów.

¹³⁸) DzUrz NBP 2009, nr 18, poz. 20.

¹³⁹) Chodzi o zmiany w ustawie o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym wprowadzone dwoma ustawami zmieniającymi: z dnia 16 lipca 2009 r., DzU 2009, nr 144, poz. 1176 oraz w szczególności z dnia 16 grudnia 2010 r., DzU 2010, nr 257, poz. 1724, które dokonały wdrożenia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/14/WE z 11 marca 2009 r. zmieniającej dyrektywę 94/19/WE w sprawie systemów gwarancji depozytów w odniesieniu do poziomu gwarancji oraz terminu wypłaty, DzUrz UE L 68 z 13.03.2009, s. 3.

¹⁴⁰) DzUrz NBP 2011, nr 5, poz. 6.

W przypadku polskich regulacji dotyczących rachunkowości banków rzecz ma się inaczej. Wprowadzenie RZRB miało na celu ujednolicenie polskich regulacji dotyczących zasad ujmowania i wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego banku głównie z MSR 39, co zostało zrealizowane. RZRB w aktualnej treści jest też w dużej mierze zbieżne z MSSF 7 (przede wszystkim w zakresie ujawnień w informacji dodatkowej do sprawozdania finansowego).

Niestety, pomimo dokonania w RZRB zmian ujmowania i wyceny instrumentów finansowych oraz ustalania wyniku finansowego banku nie zmieniono regulacji dotyczących ich prezentacji w sprawozdaniu finansowym, datujących się jeszcze na 1994 r. W związku z tym występuje konflikt pomiędzy obowiązującym, kompletnie przestarzałym i niezgodnym z wymogami RZRB od 2001 r. wzorcem bilansu i rachunku wyników banku (w formie określonej w załączniku nr 2 do ustawy o rachunkowości) a zasadami ujmowania i wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego banku, bazującymi na aktualnym brzmieniu MSR 39. Kolejną komplikacją jest to, że treść informacji dodatkowej sporządzanej zgodnie z RZRB jest całkowicie rozbieżna z treścią bilansu i rachunku wyników. W efekcie sprawozdania finansowe banków stosujących polskie standardy rachunkowości (a w szczególności ich bilanse i rachunki wyników) są nieczytelne dla ich finalnych użytkowników zewnętrznych, innych niż organy nadzoru i NBP, nawet po przeczytaniu informacji dodatkowej.

W przypadku banków stosujących MSR/MSSF koszty wdrożenia nowych regulacji powinno się ocenić jako niewielkie. Nie jest to tak jednoznaczne w przypadku banków stosujących polskie standardy, w których koszty wdrożenia w dużej mierze zależały od funkcjonalności posiadanego oprogramowania. Wydaje się, że tzw. koszty regularne nie powinny wystąpić, przynajmniej w postaci kosztów dodatkowej pracy. Ponadto wprowadzone i planowane zmiany standardów i interpretacji nie są istotne za wyjątkiem zmiany układu sprawozdania z całkowitych dochodów w MSR 1, jednakże w ostatnim przypadku jednostka może pozostać przy rozwiązaniach stosowanych do tej pory, co nie będzie generowało dodatkowych kosztów.

Korzyści z zastosowania nowych regulacji w zakresie MSR/MSSF to przede wszystkim zwiększenie rzetelności i czytelności sprawozdań finansowych dla ich użytkowników wewnętrznych i zewnętrznych. Według autora korzyści z wprowadzenia nowych przepisów w zakresie polskich regulacji dotyczących rachunkowości banków nie występują.

Kształt i treść sprawozdań finansowych nie zmieniła ani nie zmieni się w sposób istotny po wprowadzeniu zmian w MSR/MSSF. Zmiany w standardach nie uniemożliwiają porównania danych pomiędzy okresami sprawozdawczymi sprzed zmian i po zmianach. Wprowadzone zmiany w polskich przepisach dotyczących rachunkowości banków nie wpłynęły w żaden sposób na kształt sprawozdań finansowych za wyjątkiem rozszerzenia zakresu informacji dodatkowej.

Zmiany w aktach prawnych NBP w analizowanym okresie w zakresie sprawozdawczości banków innej niż finansowa dostosowują jedynie zasady sprawozdawczości i treść sprawozdań do regulacji EBC i MFW (IMF) w tej materii.

Struktura kosztów powinna być podobna jak w przypadku regulacji w zakresie rachunkowości i sprawozdawczości finansowej.

Najistotniejsze korzyści wydają się wynikać z wprowadzenia zmian w regulacjach dotyczących sprawozdawczości o sytuacji banków, ich adekwatności kapitałowej i zarządzaniu ryzykiem, bowiem zwiększają one bezpieczeństwo obrotu instrumentami finansowymi notowanymi na rynku regulowanym, a przede wszystkim polepszają jakość informacji nadzorczej posiadanej przez KNF.

Wnioski

Należy dostosować przestarzały wzór sprawozdania finansowego banku zawarty w załączniku nr 2 do ustawy o rachunkowości (w szczególności bilansu i rachunku wyników) do treści RZRB tak, aby zasady prezentacji danych finansowych zawartych w sprawozdaniu korespondowały z określonymi w rozporządzeniu zasadami ujmowania, klasyfikacji i wyceny aktywów i zobowiązań banków oraz treścią informacji dodatkowej.

3.15. Techniczno-organizacyjna infrastruktura systemu finansowego – podsumowanie

Zasięg kryzysu finansowego ujawnił niedopuszczalne ryzyko związane z uregulowaniami prawnymi dotyczącymi sektora finansowego. Projektowane i wdrożone w ostatnim okresie przepisy, tworzące ramy prawne funkcjonowania całego sektora, w znacznej mierze powstały w celu zwiększenia bezpieczeństwa, zapobiegania sytuacjom kryzysowym w przyszłości oraz ukształtowania dogodnych warunków funkcjonowania i rozwoju systemu.

Ich skutkiem jest szereg różnorodnych i wieloaspektowych zmian w sektorze. Poza obszarami istotnie i bezpośrednio powiązаныmi z celami wdrażanych norm prawa, konsekwencje są obserwowane również na innych polach. Z tego względu konieczna i pożądana jest diagnoza oraz wszechstronna analiza występujących i potencjalnych implikacji, aby możliwym było dokonanie poprawnej ich oceny.

Prezentowane opracowanie podejmuje problem wpływu zmian regulacji prawnych na infrastrukturę techniczno-organizacyjną systemu finansowego. Zauważyć należy, że mimo, iż cele nowych przepisów nie uwzględniały wprost zmian infrastruktury technicznej i organizacyjnej, to wiele z nich przyniosło w sposób bezpośredni bądź pośredni takie skutki. Szczegółnej obserwacji poddano przeobrażenia struktury podmiotowej systemu finansowego, kierunki przekształceń architektury organizacyjnej poszczególnych podsystemów (np. nadzoru czy płatniczego), a także zmiany wewnętrznej organizacji procesów w instytucjach finansowych oraz ich wyposażenia technicznego.

Znaczenie infrastruktury techniczno-organizacyjnej systemu finansowego dla jego odpowiedniego i sprawnego funkcjonowania, zwłaszcza w sytuacji kryzysu finansowego, a także zaobserwowane różnokierunkowe implikacje dokonanych zmian w tym zakresie, uzasadniają potrzebę analiz wskazanych problemów.

Z uwagi na dużą liczbę i zróżnicowanie nowych przepisów, koniecznym okazało się dokonanie wyboru tych, które zdaniem autorów w istotny sposób oddziałują na wyróżnione aspekty. W związku z tym analizą objęto m.in.: znowelizowaną ustawę Prawo Bankowe, ustawę o kredycie konsumenckim, ustawę o usługach płatniczych oraz wybrane rekomendacje Komisji Nadzoru Bankowego (takie jak: Rekomendacja T, J i A), a także planowane wdrożenie przepisów ostrożnościowych takich jak np.: Bazylea III, dyrektywa CRD IV, itp.

Należy stwierdzić, że mimo, iż dla większości wspomnianych przepisów regulator przeprowadzał ocenę skutków ich wdrożenia (OSR), to tylko w pojedynczych przypadkach (np. ustawa o usługach płatniczych) analiza odnosiła się również do konsekwencji w obrębie infrastruktury techniczno-organizacyjnej¹⁴¹. Standardowo przeprowadzana ocena w ramach procedury OSR dla większości regulacji w systemie finansowym, jak dotąd zwykle pomiąta ten obszar, bądź traktowała go z niedostateczną atencją. Jest to o tyle niezrozumiałe, że w wielu przypadkach konsekwencje w obrębie infrastruktury techniczno-organizacyjnej, zarówno obserwowane jak i przewidywane są wielopłaszczyznowe, różnokierunkowe i dość często pociągają za sobą istotne i wymierne implikacje dla innych obszarów. Zauważyć również należy, że mimo, iż w procesie przygotowania większości regulacji kierowano ich projekty do konsultacji środowiskowych i starano się uwzględnić pozyskane w ten sposób opinie, to procedura ta w niewielkim stopniu przyczyniła się do właściwej oceny skutków w zakresie infrastruktury techniczno-organizacyjnej. Z tego względu w wielu przypadkach oceny konsekwencji nowych regulacji były w naszej opinii niepełne lub zbyt optymistyczne.

¹⁴¹⁾ W tym przypadku dokonano m.in. oceny kosztów, jakie ponieść będzie musiała Komisja Nadzoru Finansowego.

Na szczególną uwagę zasługuje fakt, że wiele ze wspomnianych regulacji w sposób bezpośredni, bądź pośredni przyczynia się do istotnych przeobrażeń w organizacji całego systemu finansowego. Skutkuje to zarówno zmianami w obrębie struktury podmiotowej, jak i koniecznością dostosowania do nich infrastruktury technicznej.

Sytuacja taka dotyczy m.in. podsystemu bankowego, gdzie odnotowujemy nasilenie procesów konsolidacyjnych i zmian właścicielskich. Przeobrażenia te są pośrednim skutkiem zaostreżenia wymogów ostrożnościowych. Nowe regulacje stanowią bowiem stymulator takich procesów. Ma to miejsce zwłaszcza, gdy pojawiają się trudności w spełnieniu nowych wyższych wymagań w zakresie kapitału czy płynności banku. W takiej sytuacji procesy konsolidacyjne i zmiany właścicielskie są sposobem na sprostanie wymogom. Są to zatem często zmiany wymuszone i realizowane w oparciu o bieżące decyzje, a nie na bazie długofalowych zamierzeń i celów strategicznych.

Zauważyć również należy, że fuzje i przejęcia prowadzą do zmniejszenia liczby podmiotów funkcjonujących w sektorze i tym samym przyczyniają się do spadku w nim konkurencji. Ponadto dokonanie fuzji, jak wiadomo, jest procesem skomplikowanym i wiąże się, przynajmniej w początkowym okresie, z istotnym wzrostem ryzyka operacyjnego nowego podmiotu. Wynika to choćby z konieczności opanowania pierwotnie odrębnie zorganizowanych procesów, czy odpowiedniego dostosowania infrastruktury technicznej.

Przeobrażenia struktury podmiotowej podsystemu bankowego w ostatnim czasie wynikają również z zapisów znowelizowanej ustawy Prawo Bankowe w zakresie przekształcania oddziałów zagranicznych instytucji kredytowych w banki krajowe. Procesy takie prowadzić mogą do zwiększenia skali działalności w Polsce. Warunkiem jednak w tym przypadku jest zwiększenie zaufania lokalnego rynku i klientów, oraz pozyskanie dodatkowych środków na rozwój w drodze dokapitalizowania banku przez partnera strategicznego.

Osiągnięcie niektórych celów nowych regulacji w systemie finansowym wymagało zmian w sposobach organizacji i funkcjonowania poszczególnych podsystemów. Na przykład kierunki przeobrażeń organizacyjnych podsystemu płatniczego w znacznym stopniu kształtowane będą wskutek oddziaływania, m.in. znowelizowanej ustawy o usługach płatniczych. Wprowadzenie ograniczeń w zakresie możliwości prowadzenia tego typu działalności, wynikających z obowiązku uzyskania zgody KNF, ustawowe określenie minimalnych wymogów kapitałowych wobec instytucji, które chcą świadczyć takie usługi, jak również koszty np. rejestracji czy nadzoru spowodować mogą zmniejszenie liczby podmiotów funkcjonujących na tym rynku. Dotyczy to zwłaszcza małych przedsiębiorstw, dla których nowe wymogi okazać się mogą zbyt uciążliwe.

Konieczność pozyskiwania, przetwarzania i przechowywania znacznej liczby danych jest permanentną cechą systemów finansowych. Zauważyć należy, że zmiany oraz zwiększenie liczby nowych regulacji prawnych, które pojawiły się w ostatnim okresie, w szczególności sposób uwydatniły potrzeby informacyjne poszczególnych instytucji-uczestników tego systemu. Bezsprzecznie wraz z pojawieniem się nowych regulacji wzrosło zapotrzebowanie na dostęp do różnego rodzaju danych, ich przetwarzanie i gromadzenie. Jest to efektem m.in. projektowanych norm ostrożnościowych, które stawiają wymóg analizy i informowania nadzorczy o szeregu dotąd nieuwzględnianych kwestiach, czy wymogów w zakresie funkcjonowania systemów zarządzania ryzykiem.

W rezultacie sytuacja taka oddziałuje na infrastrukturę techniczno-organizacyjną poszczególnych instytucji (banków, nadzoru, BIK, itp.). W związku z tym zmiany prawa stają się wyznacznikiem kierunków inwestycji w wyposażenie techniczne oraz zakresu współpracy pomiędzy podmiotami. Ustabilizowanie sytuacji w tym zakresie pozwoliłoby na rozsądne kształtowanie i zarządzanie zasobami technicznymi. W przypadku częstych zmian przepisów i pojawiania się w związku z nimi nowych wymagań, jakie winno spełniać wyposażenie techniczne, nie ma mowy o racjonalnej gospodarce tego rodzaju czynnikami.

Na uwagę w zakresie sygnalizowanego problemu zasługuje postawa ZBP, który jak wynika z uchwał programowych ostatnich walnych zgromadzeń, dostrzega problemy w obszarze infrastruktury techniczno-organizacyjnej banków i poświęca im dość znaczną uwagę. Antycypując nowe potrzeby i konieczne kierunki rozwoju, wynikające m.in. z nowych regulacji, podejmuje kroki w zakresie propagowania powszechnego wykorzystania systemów informacyjnych oraz nowoczesnych rozwiązań technologicznych, np. na bazie produktów ZBP, BIK, InfoMonitor¹⁴². Celem tego rodzaju działań jest zapewnienie bankom najtańszego dostępu do szerokich źródeł informacji niezbędnych z uwagi na konieczność sprostania wymogom regulacyjnym. Infrastruktura sektora bankowego jest polem stałego zainteresowania ZBP, gdyż wskazana została, jako jeden z podstawowych obszarów strategicznych działań ZBP w latach 2011–2014¹⁴³.

Szereg nowych regulacji w systemie finansowym pojawiło się w celu dostosowania do zmian otoczenia i przepisów obowiązujących w innych krajach UE. Na przykład nowelizacja ustawy Prawo bankowe w zakresie outsourcingu. Jej wdrożenie oznacza uzewnętrznienie, na jeszcze szerszą skalę, niektórych procesów realizowanych w bankach i przekazanie ich wyspecjalizowanym usługodawcom. Działania takie bez wątpienia mają wpływ na organizację pracy, zasoby techniczne, czy zasoby ludzkie funkcjonujące w bankach. Poszerzenie zakresu możliwej współpracy ze zleceniobiorcami, bez konieczności uzyskania zgody nadzorcy, powinno przyczynić się do zwiększenia konkurencji pomiędzy podmiotami i obniżenia kosztów tego typu usług.

Ponadto przewidywane wymierne korzyści wynikać mogą z uproszczenia procedur nadzorczych w związku ze zniesieniem obowiązku zawiadamiania KNF o planach zawarcia umowy agencyjnej w zakresie outsourcingu. Fakt ten przyczyni się do zmniejszenia kosztów administracyjnych związanych z tymi czynnościami zarówno po stronie banków jak i KNF. Obok istotnych korzyści należy również zwrócić uwagę na określone niebezpieczeństwa, zwłaszcza w przypadku przekazania dla usługobiorcy czynności mogących wpłynąć na pogorszenie płynności banku, zwiększenie ryzyka koncentracji czy związane z problemem zachowania poufności danych.

Stwierdzić należy, że szerokie spektrum oraz duża liczba nowych regulacji, jakie wprowadzono lub zamierza się wprowadzić w systemie finansowym mają silny wpływ na infrastrukturę techniczno-organizacyjną. Bezsprzecznie sprzyja to zmianom w jej obrębie, ale nie przyczynia się do stworzenia właściwych warunków dla racjonalnego jej kształtowania, zwłaszcza w wymiarze strategicznym. Brak jednolitej wizji prawnych ram funkcjonowania systemu finansowego, którego efektem jest mnogość wdrażanych regulacji istotnie utrudnia decyzje i działania w zakresie infrastruktury techniczno-organizacyjnej, czego skutkiem są zwykle wyższe koszty funkcjonowania.

Podkreślić należy również, że różnorodne i wieloaspektowe oddziaływanie nowych przepisów w systemie finansowym, prowadzić może do powstania zarówno określonych synergii, jak i dysonansu w zakresie możliwości osiągnięcia założonych celów. Oznacza to, że niekiedy, paradoksalnie, zamiast prowadzić do wzmocnienia bezpieczeństwa systemu i poprawy warunków jego funkcjonowania, nowe ramy prawa, jeśli nie bezpośrednio to w sposób pośredni, przyczyniają się do wzrostu ryzyka i zaburzenia warunków funkcjonowania w wymiarze taktycznym i strategicznym. Z tego względu postulujemy, aby w procesie przygotowania nowych regulacji w znacznie szerszym zakresie poddawać analizie zarówno badanie potrzeb, jak i skutków regulacji z uwzględnieniem wymiaru infrastruktury techniczno-organizacyjnej systemu finansowego.

¹⁴²⁾ Zob. uchwała nr 10 XX Walnego Zgromadzenia Związku Banków Polskich z 21 kwietnia 2009 r. w sprawie powszechnego uczestnictwa w systemach wymiany informacji.

¹⁴³⁾ Zob. uchwała nr 6 XXIII Walnego Zgromadzenia Związku Banków Polskich z 27 kwietnia 2011 r. w sprawie programu działalności Związku Banków Polskich na lata 2011–2014.

Mimo, że ZBP w imieniu sektora bankowego, jako strona konsultująca kształt nowych ram prawa, silnie akcentuje i wysuwa szereg argumentów dotyczących różnorodnych konsekwencji diskutowanych regulacji, w tym uwzględniających infrastrukturę techniczno-organizacyjną, to tematyka ta pozostaje w dalszym ciągu mocno niedoceniana przez regulatorów. Dlatego też, szczególnie ważne jest, aby formułowane opinie były głośno wygłaszane i wspierane wynikami wymiernych analiz skutków (korzyści i kosztów) proponowanych rozwiązań. Tylko aktywne włączenie się w proces kształtowania otoczenia prawnego wszystkich podmiotów – uczestników systemu finansowego, może się przyczynić do poprawy sytuacji w tym zakresie.

Podsumowując stwierdzić należy, że:

- nowe przepisy prawa w systemie finansowym prowadzą do istotnych zmian jakościowych infrastruktury technicznej, przez co przyczyniają się do ogólnej poprawy bezpieczeństwa sektora,
- korzystne dla rozwoju systemu finansowego i podnoszenia poziomu jego konkurencyjności okazują się skutki zmian w zakresie regulacji instytucji outsourcingu,
- wymagane jest wprowadzenie ze strony instytucji publicznych systemowych rozwiązań w zakresie wymiany informacji, poprzez zwiększenie dostępności rejestrów publicznych oraz poprawę bezpieczeństwa i przejrzystości baz danych,
- istnieje potrzeba intensywniejszych działań ze strony administracji rządowej na rzecz wspierania rozwoju usług elektronicznych i obrotu bezgotówkowego, w tym pomoc w popularyzacji instrumentów w standardzie SEPA w ramach administracji publicznej,
- niezbędne jest opracowanie odpowiednich rozwiązań na rzecz szerszego wykorzystania podpisu elektronicznego, m.in.: poprzez wdrożenie odpowiedniego profilu, wystandaryzowanego w skali kraju i UE,
- tworzenie nowego ładu prawnego w zakresie systemu finansowego, winno mieć charakter strategiczny, a co za tym idzie odbywać się powinno na bazie szeroko pojętych analiz skutków tego rodzaju działań uwzględniających infrastrukturę techniczno-organizacyjną sektora, stąd postulowane włączenie tego obszaru do metodyki OSR.

4. Opcje doskonalenia działań regulacyjnych

Zagadnienie doskonalenia działań regulacyjnych ukierunkowanych bezpośrednio (lub pośrednio) na sektor bankowy jest problemem ciągle ważnym i wymagającym stałych dyskusji, analiz i racjonalnych zmian uzasadnionych przesłankami ekonomiczno-społecznymi. Poniżej główne spostrzeżenia i sugestie, które przedłożono do rozważenia i podjęcia ewentualnych działań.

Wobec wzrastającego znaczenia ośrodków regulacyjnych leżących poza granicami Polski, **należy bezwzględnie wzmocnić aktywność polskich oficjalnych przedstawicieli (Ministerstwa Finansów oraz KNF, NBP, BFG) oraz środowiska bankowego w odniesieniu do planowanych międzynarodowych regulacji, głównie na poziomie Unii Europejskiej.** Osiągnięcie tego celu umożliwiłaby wyprzedzająca dyskusja na poziomie krajowym, na temat nowych aktów normatywnych dotyczących sektora bankowego. W rezultacie wypracowywano by korzystne, lub co najmniej nieszkodliwe, dla Polski rozwiązania, poparte silną argumentacją merytoryczną, zawierającą również analizy ilościowe skutków omawianych regulacji. Pożądanym byłoby znalezienie szerszego poparcia przedkładanych propozycji i opinii wśród krajów, które są na podobnym etapie rozwoju społeczno-gospodarczego, przede wszystkim z Europy Centralnej i Wschodniej. Stąd wskazane byłoby zacieśnienie kooperacji różnych podmiotów związanych z rynkiem finansowym w ramach tej grupy krajów, zwłaszcza w dziedzinie regulacyjnej (konferencje, spotkania, wspólne badania i opracowania, wymiana wyników, etc.). Tym samym wspólnie wypracowane stanowiska będą korzystne dla nas i akceptowane nie tylko przez stronę polską.

Uważamy, że wsparciem realizacji wyżej wymienionego zamierzenia oraz istotnej poprawy jakości uchwalanych aktów prawnych, mogłoby być **stworzenie silnego i profesjonalnego zespołu oceny skutków regulacji sektora bankowego.**

Współcześnie instytucje bankowe nie tylko konkurują, ale też współpracują. Do ważnych dziedzin, które decydują o stabilności i efektywności sektora bankowego zaliczyć należy skuteczną i partnerską współpracę w sferze regulacji. Nie tylko dlatego, że regulacje decydują o jakości „gry rynkowej”, ale dlatego, iż konkurencja regulacyjna jest coraz bardziej znacząca w świadczeniu usług finansowych, ze wszystkimi negatywnymi tego skutkami. Mamy do czynienia z trzema często konkurującymi systemami regulacji: globalnym, Unii Europejskiej i krajowym.

Kolejnym ważnym postulatem, ściśle związanym z poprzednimi, jest dążenie do **zapewnienia kluczowego wpływu nadzorca krajowego na sektor bankowy działający w Polsce.** Ten postulat wynika z faktu, że obok coraz silniejszych nowych ośrodków regulacyjnych, kreowanych jest coraz więcej instytucji nadzorujących krajowy rynek usług finansowych. Na szczeblu europejskim powstaje unijny nadzór mikro- i makroostrożnościowy, ale dotychczasowa odpowiedzialność za lokalny system bankowy pozostała na poziomie krajowym. Nie wiadomo dokładnie jak będą działały te nowe instytucje, jakie przyjmą techniki koordynacji, oddziaływania na narodowe systemy finansowe, a w tym czy (i w jaki sposób) będą respektować opinie krajowych nadzorców (np. unijna koncepcja *resolution regime*). Ponadto wzrastająca złożoność całego rynku finansowego w ramach Unii Europejskiej, chociażby poprzez świadczenie usług przez oddziały zagranicznych instytucji kredytowych, tworzy realne kolizje różnych interesów i akceptacji odmiennych reguł reagowania na regulacje – zjawisko arbitrażu regulacyjnego (np. w systemie wynagrodzeń, polityki kredytowej). Autorzy są przekonani, że zachowanie odpowiedzialności za stabilność i bezpieczeństwo oraz rozwój sektora bankowego na szczeblu lokalnym wymaga nie tylko utrzymania, ale wzmocnienia roli nadzorca krajowego.

Wracając na krajowe podwórko, jak wykazuje raport, jakość wielu aktów prawnych oraz dotychczas przeprowadzane oceny skutków regulacji w latach 2010–2011 w sektorze bankowym daleko odbiegają od oczekiwań i wymagań. Mamy także świadomość tego, że wdrażanie metodyki oceny skutków regulacji (OSR) w Polsce znajduje się na właściwej trajektorii rozwojowej (w coraz szerszym zakresie szkolony jest aparat centralnej administracji w przygotowaniu tego typu analiz, zbudowano specjalistyczny portal dla upowszechniania wiedzy o regulacjach, dokonuje się corocznych analiz poprawy jakości stanowionego prawa), ale przed nami jeszcze długa droga. Polska jest zaliczana do grupy nowych krajów unijnych, które w ostatnich latach dokonały dużego postępu w upowszechnianiu metodyki OSR, szczególnie w zakresie pomiaru obciążeń administracyjnych, czy oceniania wpływu nowych regulacji na zobowiązania budżetowe.

Niemniej aktualny stan dojrzałości oceny skutków regulacji w sektorze bankowym jest relatywnie niski. Nie mamy wypracowanych czy adoptowanych modeli, które w sposób kompleksowy pokazywałyby wpływ różnych aspektów regulacji na funkcjonowanie sektora bankowego, a w dalszej kolejności na całą gospodarkę. Należałoby wzmocnić działania w kierunku wypracowania mechanizmów dokonywania oceny skutków proponowanych regulacji zarówno tych krajowych, jak i międzynarodowych (zwłaszcza unijnych). Uwagę należałoby także zwrócić na proces przeprowadzania konsultacji, zgłaszania uwag i ostatecznego wypracowywania finalnego rozwiązania, w tym np. powrotu do praktyk KNB każdorazowego opiniowania aktów prawnych KNF przez środowisko bankowe. Jesteśmy przekonani, że wcześniejsza (o ile to jest możliwe), odpowiednio przygotowana merytorycznie dyskusja jest czynnikiem kluczowym, w przeciwieństwie do działań o charakterze *ad hoc*. Do tego zadania przygotować się muszą wszystkie strony, zarówno regulatorzy jak i przedstawiciele banków.

Jesteśmy przekonani, że szersze spojrzenie na problematykę regulacyjną sprzyjać powinno sięganiu po rozwiązania alternatywne (tj. instrumenty, narzędzia i metody wykraczające poza działania czysto legislacyjne), np. poczynawszy od dokonania oceny skuteczności i efektywności tych, które są już wdrożone od wielu lat, np.: stymulowania inicjatyw innowacyjnych współpracy biznesu i sfery nauki, upowszechniania dobrych rynkowych praktyk bankowych, rozwijania systemu powszechnej edukacji klientów, szkoleń pracowników, współfinansowania badań naukowych.

Z analizy różnych regulacji wyłania się coraz ostrzej obraz podmiotów – banków, które są obiektem coraz liczniejszych i kosztowniejszych regulacji oraz obraz jednostek gospodarczych, które nie są objęte w części lub w całości nadzorem ostrożnościowym (instytucjonalnym i regulacyjnym). Stąd po pierwsze, nasuwa się wniosek, że tego typu instytucje mogą też generować wysokie ryzyko dla bezpieczeństwa systemu finansowego i szerzej całej gospodarki (szeroko już dyskutowany problem tzw. *shadow banking*). Po drugie, w związku z tym należałoby **przygotować pakiet działań regulacyjnych i alternatywnych dla osłabienia arbitrażu regulacyjnego**. Istotnym problemem dla podjęcia tego typu kroków jest w miarę szczegółowe zidentyfikowanie tych podmiotów oraz ocena tempa i dynamiki ich wzrostu w wolumenie świadczonych usług. Ważnym wyzwaniem staje się ocena potencjonalnego ryzyka, generowanego przez te instytucje, w wyniku intensywnego, pozbawionego hamulców zwiększania swojego terytorium działania.

Nowe uwarunkowania regulacyjne, ich złożoność, różnorodność, waga konsekwencji dla sektora bankowego i całej gospodarki nasuwają postulat dokonania przeglądu najbardziej newralgicznych regulacji (m.in. w ślad za niniejszym raportem) i przeprowadzenia pogłębionej oceny ich skutków *ex post*. Na tej podstawie możliwe byłoby sformułowanie propozycji zmian lub nawet rezygnacji z części unormowań, a w innych przypadkach konsekwentnego ich utrzymania, mimo zgłaszanych wątpliwości. Do takich regulacji z pewnością należą Rekomendacje T i S, czy uchwała KNF w sprawie wynagrodzeń.

Sytuacja kryzysu finansowego i koncentrowanie się na wypracowaniu środków zaradczych oraz dostosowanie się do regulacji, które tworzą nową architekturę systemu bankowego nie zwalnia z obowiązku myślenia i działania w kierunku budowania podstaw dla perspektyw rozwojowych sektora. Wobec tego należałoby rozważyć, **jakie nowe kluczowe regulacje są niezbędne**, aby wyjść z tego krótkookresowego impasu. Wydaje się, że jest kilka problemowych obszarów wymagających podjęcia nowych inicjatyw, których skuteczności nie osiągnie się bez udziału – rozwoju sektora bankowego (finansowego).

Pierwszy, związany jest z prognozowanym deficytem energii elektrycznej i zobowiązaniami podjętymi przez kraje UE, np. program 3 x 20, który daje impuls dla dynamicznego rozwoju produkcji energii odnawialnej i redukcji emisji dwutlenku węgla. Potrzeby inwestycyjne w obszarze energetyki są ogromne, bez ścisłej współpracy sektora finansowego z agendami rządowym (możliwości finansowania długoterminowego) realizacja modernizacji energetyki oraz przejście na inny model biznesowy podaży i dystrybucji energii ma małe szanse realizacji.

Drugi obszar, to stymulowanie rozwoju budowy mieszkań, szczególnie dla młodego pokolenia. Likwidacja różnego typu ulg, meandry polityki wsparcia państwa (np. programu „Rodzina na swoim”, zarzucona koncepcja kas budowlanych, etc.), otwarta kwestia pasywów długoterminowych oraz „silosowe” postrzeganie kwestii bezpieczeństwa systemu bankowego (Rekomendacje T i S, wagi ryzyka i wymogi kapitałowe) nie kreują uwarunkowań, które mogą ożywiać rynek kredytów mieszkaniowych. Można postawić tezę, że brak spójnej i długofalowej polityki państwa w tej dziedzinie pośrednio doprowadził do spontanicznego i niekontrolowanego rozwoju rynku walutowych kredytów mieszkaniowych, ze wszystkimi tego konsekwencjami. Autorzy uważają, że podjęcie analiz w tej kwestii może przyczynić się do uruchomienia nowych stymulatorów i mechanizmów pobudzających rozwój sektora bankowego, prowadzący do wzmocnienia fundamentów polskiej gospodarki.

Wsparcie sektora MSP i innowacyjności gospodarki również wymaga działań poprzez kanały finansowania podmiotowego (małe i średnie przedsiębiorstwa) i przedmiotowego (przedsięwzięcia innowacyjne). W tym miejscu kłania się idea poręczeń i gwarancji kredytowych, gdzie odnotowaliśmy wręcz regres. Wynika to przede wszystkim z likwidacji Funduszu Poręczeń Unijnych i Krajowego Funduszu Poręczeń Kredytowych, do których można było mieć wiele zastrzeżeń, ale zmianie tej nie towarzyszyło deklarowane szerokie podjęcie aktywności poręczeniowej bezpośrednio przez Bank Gospodarstwa Krajowego. A to właśnie fundusze własne tego banku wzrosły dzięki przejętym środkom. W dziedzinie innowacyjności i wsparcia MSP istnieje co prawda szereg dobrych inicjatyw jak np. kredyt technologiczny, programy JEREMIE, JESSICA, ale działania te wymagają rozszerzenia i ujęcia kompleksowego.

Rozwiązanie problemu bezpieczeństwa emerytalnego Polaków to kolejny obszar wymagający ścisłej współpracy sektora finansowego z rządem, parlamentem. Dotychczasowe rozwiązania takie jak IKE, lub nowo zaproponowane IKZE wydają się nie spełniać roli istotnego wsparcia reformy systemu emerytalnego. Dlatego w tym obszarze jest potrzeba stworzenia mechanizmów dających poczucie bezpieczeństwa na starość, jak i wykreowania pożądanych długoterminowych źródeł finansowania sektora bankowego. W pewnym stopniu podobieństwo wykazują obszary związane z potrzebami edukacyjnymi i ochrony zdrowia, zwłaszcza w obliczu słabnących możliwości finansowania przez budżet państwa.

Mimo że, w raporcie autorzy nie zdołali odnieść się do wszystkich zagadnień regulacyjnych, które pojawiły się w konkretnych aktach normatywnych lub ich projektach w latach 2010–2011, to pozostaje jeszcze bardzo wiele innych sfer, wymagających zmian obecnie obowiązujących przepisów. Należą do nich m.in.: kwestie dostępu banków do publicznych baz danych, tak istotnie rzutujących na zarządzanie ryzykiem (różnego typu rejestry np. o zaległościach podatkowych czy ZUS-owskich), skuteczność i szybkość egzekucji, problema-

tyka rozwoju gospodarki elektronicznej (standaryzacja), systemu płatniczo-rozliczeniowego, bezpieczeństwa rynku międzybankowego, etc. Warto jednak o tych zagadnieniach pamiętać, aby nie stracić widoku na całość problematyki regulacyjnej w polskim sektorze bankowym.

Kończąc listę postulatów i rekomendacji dotyczących problematyki regulacyjnej należy wymienić zasadę, której wykonanie wszyscy interesariusze nowych regulacji, w tym przedstawiciele sektora bankowego i reprezentujące go organizacje, a także same poszczególne banki, bezwzględnie będą osiągać poprzez **domaganie się stosowania i przedstawiania wyników oceny skutków ekonomiczno-społecznych do implementowanych aktów normatywnych**. Autorzy uważają, że nie powinno się akceptować argumentacji, iż brak czasu i środków dla dokonania rzetelnych oraz kompleksowych ocen skutków przygotowywanych regulacji usprawiedliwia zaniechania w tej dziedzinie. Niestety zbyt ni pośpiech, brak lub wąski zakres przeprowadzanych analiz powoduje negatywne skutki, których wyeliminowanie staje się zadaniem wyjątkowo trudnym w perspektywie nawet wielu lat. Ponadto do stałej praktyki winno być włączone przeprowadzanie OSR w ujęciu *ex post*. Dzięki temu zaistnieje możliwość modyfikacji lub eliminacji złych przepisów, co ma szczególne znaczenie **wobec obecnie obserwowanej „nawalnicy” regulacyjnej w odniesieniu do sektora finansowego**.

Część II

Ocena korzyści i kosztów nowych regulacji w sektorze bankowym

5. Analiza regulacji na poziomie makroekonomicznym

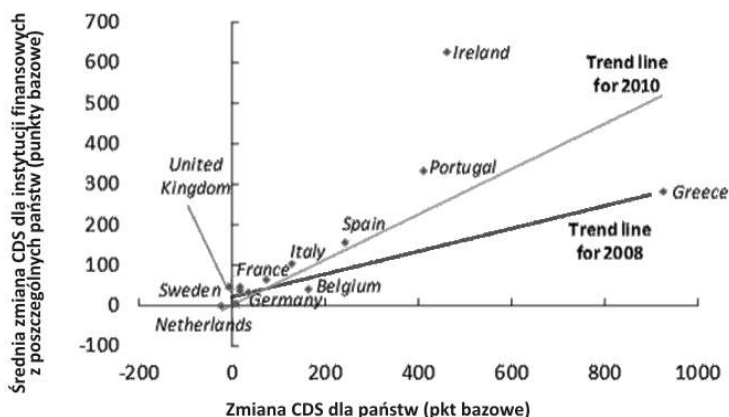
Aleksander Łaszek

5.1. Polityka gospodarcza rządu

5.1.1. Stan finansów publicznych

Kondycja sektora bankowego, ze względu na jego liczne powiązania z całą gospodarką, zależy w znacznym stopniu od jej stanu i polityki gospodarczej prowadzonej przez rząd. Od czasu wybuchu obecnego światowego kryzysu finansowego szczególną uwagę zwraca się na powiązania sektora bankowego z sektorem finansów publicznych. Z jednej strony, banki należą do największych posiadaczy obligacji państwowych, co powoduje, że spadek wartości obligacji przekłada się na straty banków. Z drugiej strony, państwo występuje w roli gwaranta systemu bankowego, co sprawia, że problemy sektora bankowego mogą wiązać się ze znacznymi kosztami dla sektora finansów publicznych. To sprzężenie jest obecnie szczególnie widoczne w krajach strefy euro, gdzie rosnącym obawom o wypłacalność dotkniętych kryzysem państw, towarzyszą analogiczne obawy dotyczące banków z nich pochodzących.

Rysunek 5.1/1. Powiązania między kosztami ubezpieczenia (CDS) długu państw i instytucji finansowych



Źródło: *Global Financial Stability Report Market Update IV 2011*, IMF, Washington 2011.

Powiązania między stanem finansów publicznych a sytuacją sektora bankowego mają także wymiar formalny. Rating kraju zależy od stanu jego finansów publicznych, a ratingi krajowych przedsiębiorstw (w tym banków) nie mogą być wyższe od ratingu kraju.

Deficyt sektora finansów publicznych w Polsce w 2010 r. wyniósł 7,8% PKB, sprawiając, że kwestia naprawy finansów publicznych stała się najpilniejszym zadaniem rządu. Gwałtowny wzrost deficytu był przede wszystkim wynikiem spowolnienia gospodarczego oraz obniżki składek i podatków uchwalonych w poprzednich latach. Można szacować, że na wzrost deficytu sektora finansów publicznych o **6% PKB** w latach 2007–2010 złożyły się głównie następujące czynniki¹⁴⁴:

¹⁴⁴ L. Kalina, A. Łaszek, A. Rzońca, W. Wojciechowski, *Jak przyspieszyć wzrost gospodarczy, uzdrowić finanse publiczne i dalej budować II filar emerytalny?*, FOR, Warszawa 2011.

- **1,5% PKB** – efekt cykliczny¹⁴⁵;
- **2,4% PKB** – obniżki podatków i składek uchwalone przed końcem 2007 r., które zaczęły obowiązywać po 2007 r., z czego:
 - 0,8% PKB – wprowadzenie dwóch stawek podatku dochodowego w miejsce trzech,
 - 0,4% PKB – wprowadzenie ulgi na dzieci,
 - 1,2% PKB – obniżenie składki rentowej¹⁴⁶;
- **0,5% PKB** – wzrost kosztów obsługi długu publicznego, z 2,3% PKB do 2,8% PKB;
- **0,4% PKB** – pogorszenie się salda budżetów samorządów. W 2007 r. sektor samorządowy wykazał niewielką nadwyżkę, a w 2010 r. miał deficyt wynoszący 1,1% PKB. Około 0,6–0,7% PKB wynika jednak z czynników cyklicznych oraz zmian w podatkach uwzględnionych już powyżej.

A. Działania ograniczające deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych zapowiedziane przez Ministerstwo Finansów

W obliczu objęcia Polski procedurą nadmiernego deficytu (7 lipca 2009 r.) i kolejnych wezwań Komisji Europejskiej do ograniczenia deficytu sektora finansów publicznych Ministerstwo Finansów (MF) w marcu 2011 r. przedstawiło szereg działań, które miały pozwolić na zmniejszenie deficytu do ok. 3% PKB. Istotnym bodźcem do podjęcia dodatkowych działań, obok apeli Komisji Europejskiej, był także rosnący dług publiczny, który w relacji do PKB zaczął zbliżać się do progu 55% zapisanego w ustawie o finansach publicznych.

Śród działań mających ograniczyć deficyt sektora finansów publicznych zapowiedzianych przez Ministerstwo Finansów największe znaczenie ma (szacunki MF 2011¹⁴⁷):

- ograniczenie składek do OFE (poprawa salda do 2012 r. o 1,17% PKB),
- tymczasowa reguła wydatkowa (poprawa salda do 2012 r. o 1,06% PKB),
- nowa reguła ograniczająca deficyt jednostek samorządu terytorialnego (poprawa salda do 2012 r. o 0,4% PKB),
- zmiany w VAT, w tym podniesienie stawek o 1 pkt proc. (poprawa salda do 2012 r. o 0,38% PKB).

Na poprawę salda sektora finansów publicznych istotnie wpływają także obowiązujące od 2009 r. nowe przepisy ograniczające możliwość przechodzenia na wcześniejsze emerytury.

Z punktu widzenia sektora bankowego ważne jest, by działania podejmowane przez rząd, poza poprawą stanu finansów publicznych, przyczyniały się także do długookresowego wzrostu gospodarczego. W tym kontekście należy pozytywnie ocenić ograniczenie wcześniejszych emerytur, pomysł ograniczenia deficytu samorządów oraz tymczasową regułę wydatkową hamującą wzrost wydatków publicznych. Podwyżka podatku VAT, choć w obecnej sytuacji konieczna, nie sprzyja wzrostowi w dłuższej perspektywie. Ograniczenie składek do OFE może mieć natomiast negatywne konsekwencje.

B. Ograniczenie składek do OFE

Śród działań przedstawionych przez rząd największy wpływ na poprawę salda finansów publicznych ma ograniczenie składki przekazywanej do OFE z 7,3% do 2,3%. W następnych latach składka przekazywana do OFE ma być stopniowo zwiększana do poziomu 3,5%.

Zwiększenie znaczenia części repartycyjnej kosztem części kapitałowej odsuwa w czasie problemy finansowania systemu emerytalnego. Biorąc pod uwagę starzenie się społeczeń-

¹⁴⁵ Według szacunków Komisji Europejskiej opartych o potencjalny PKB składnik cykliczny salda sektora finansów publicznych zmienił się z +1% PKB w 2007 r. do -0,5% PKB w 2010 r. Zob. *Annual macroeconomic database*, Komisja Europejska, Bruksela 2011.

¹⁴⁶ Obniżenie składki rentowej spowodowało spadek dochodów sektora finansów publicznych o 1,5% PKB, jednak część tej obniżki zaczęła obowiązywać już w ciągu 2007 r., zmniejszając dochody sektora w tamtym okresie o 0,3% PKB.

¹⁴⁷ *Program konwergencji, aktualizacja 2011*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, kwiecień 2011.

stwa działanie to należy ocenić negatywnie. Łatwiej jest obecnie znaleźć oszczędności w sektorze finansów publicznych, aby budować filar kapitałowy, niż finansować system repartycyjny za 20 lat, kiedy liczba osób w wieku produkcyjnym przypadająca na jedną osobę w wieku emerytalnym spadnie z 3,7 do 2,2¹⁴⁸.

Ograniczenie wielkości drugiego filaru spowolni rozwój rynku kapitałowego w Polsce. Teoretycznie podnoszenie limitu na akcje z 40% obecnie do ponad 90% w przyszłości ma sprawić, że zmiany w systemie emerytalnym nie wpłyną na wielkość środków trafiających na giełdę, pomimo obniżenia składki trafiającej do OFE. Wymagać to jednak będzie, by OFE niemal w całości wykorzystywały limit na akcje i sprawi, że wartość aktywów zgromadzonych w OFE będzie podlegać znacznie większym wahaniom niż obecnie.

C. Tymczasowa reguła wydatkowa

Obowiązująca od 2011 r. tymczasowa reguła wydatkowa powinna według wyliczeń MF do 2012 r. pozwolić ograniczyć deficyt sektora finansów publicznych o ok. 1% PKB. Reguła ogranicza tempo wzrostu wydatków i nowych wydatków sztywnych, które obejmą także dotychczasowe wydatki sztywne, jeśli determinujący je akt prawny zostanie zmodyfikowany. Ewentualny projekt ustawy pociągający za sobą wzrost ww. wydatków wymaga uwzględnienia go w ogólnej puli wydatków dyskrejonalnych i nowych wydatków sztywnych, która nie może rosnąć o więcej niż 1% realnie w skali roku.

Wydatkowa reguła dyscyplinująca będzie obowiązywać do momentu wydania przez Radę ECOFIN decyzji o uchyleniu procedury nadmiernego deficytu wobec Polski, co wymaga ograniczenia deficytu sektora finansów publicznych poniżej 3% PKB. Choć w aktualizacji Programu Konwergencji z kwietnia 2011 r. zapisano deficyt wynoszący tylko 2,9% PKB już w 2012 r., wydaje się to jednak mało realne.

Tymczasowa reguła dyscyplinująca jest narzędziem pomagającym ograniczyć deficyt sektora finansów publicznych, ale zdecydowanie niewystarczającym. Jej działanie szczególnie osłabia bardzo duży, sięgający 70% udział wydatków sztywnych w wydatkach budżetowych. Przegląd wydatków sztywnych i ich uelastycznienie powinno stanowić część niezbędnej reformy finansów publicznych.

D. Nowa reguła ograniczająca deficyt jednostek samorządu terytorialnego (JST)

Sektor samorządowy¹⁴⁹, który jeszcze w 2007 r. miał niewielką nadwyżkę, w 2010 r. odnotował deficyt wynoszący 1,1% PKB. Po części wynikało to z niższych dochodów JST (zmiany w stawkach PIT, cykliczne spowolnienie), jednak duże znaczenie miał także szybki wzrost ich wydatków. W omawianym okresie najbardziej wzrosły wydatki inwestycyjne (wzrost o 61%), jednak należy pamiętać, że stanowią one mniej niż ¼ wydatków sektora samorządowego. Wydatki bieżące (w tym wynagrodzenia), stanowiące ponad ¾ wydatków sektora, wzrosły o 29%. Gdyby tempo wzrostu wydatków bieżących w latach 2007–2010 było równe tempie wzrostu nominalnego PKB, to w 2010 r. deficyt JST wyniósłby 5 mld PLN zamiast 15 mld PLN.

Część wzrostu zadłużenia samorządów w ostatnich latach można tłumaczyć koniecznością współfinansowania projektów unijnych. Jednak według danych Ministerstwa Finansów w latach 2008–2010 zobowiązania związane z realizacją programów i projektów finansowanych z udziałem środków unijnych wynosiły mniej niż 10% zobowiązań JST ogółem. W rzeczywistości zobowiązania zaciągnięte na sfinansowanie wkładu własnego mogą stanowić więcej niż 10% zobowiązań JST ogółem, ponieważ 90 dni po zakończeniu projektu zadłużenie to przestaje być traktowane jako zadłużenie na współfinansowanie projektów unijnych.

¹⁴⁸⁾ Obliczenia własne na podstawie: *Prognoza ludności na lata 2008–2035*, GUS, Warszawa 2009.

¹⁴⁹⁾ Sektor samorządowy jest pojęciem szerszym od JST i obejmuje poza nimi także podmioty przez nie kontrolowane, w szczególności wojewódzkie, powiatowe i gminne zakłady opieki zdrowotne.

Biorąc pod uwagę stan polskich finansów publicznych oraz fakt, że JST odpowiadają w Polsce za ponad ¼ wydatków publicznych koniecznym wydaje się włączenie ich do programu działań mających ograniczyć deficyt sektora finansów publicznych. Służyć temu miało wprowadzenie dodatkowej reguły ograniczającej deficyt JST, zapowiedziane w aktualizacji Planu Konwergencji. Jednak pod naciskiem przedstawicieli władz samorządowych Ministerstwo Finansów na razie wycofało się z wprowadzenia nowych, ustawowych limitów deficytu dla samorządów. JST jednak zadeklarowały, że ograniczą swoje deficyty. Ograniczenie potrzeb pożyczkowych samorządów może przełożyć się na ich mniejsze zainteresowanie kredytami oferowanymi przez sektor bankowy.

E. Zmiany w VAT, w tym podniesienie stawek o 1 pkt proc.

W obliczu deficytu sektora finansów publicznych, który w 2010 r. wyniósł 7,8% PKB, rząd zdecydował się na tymczasową podwyżkę podatku VAT. W latach 2011–2013 obowiązywać będą następujące stawki VAT: podstawowa 23% (wzrost o 1 pkt proc.) oraz dwie preferencyjne – 5% (wzrost o 2 pkt proc.) oraz 8% (wzrost o 1 pkt proc.). Część towarów dotąd objętych stawką 7% została objęta stawką 5% (m.in. pieczywo, przetwory mleczne i wędliny). Łącznie ma to pozwolić na obniżenie deficytu sektora finansów publicznych o 0,41% PKB.

Według szacunków Centrum Analiz Ekonomicznych zmiany w podatku VAT, przy założeniu utrzymania danego koszyka wydatków, spowodują wzrost wydatków gospodarstw domowych o ok. 0,5–0,6% ich dochodu rozporządzalnego¹⁵⁰. Wyjątkiem jest tu grupa najbiedniejszych gospodarstw (pierwszy decyl dochodowy), których wydatki wzrosną o ok. 0,8% ich dochodu rozporządzalnego.

Podniesienie podatków pośrednich, takich jak VAT, jest rozwiązaniem mniej szkodliwym niż podwyżka podatków bezpośrednich, ponieważ nie osłabia bodźców do pracy. Jeszcze lepszym rozwiązaniem jest jednak ograniczanie wydatków – doświadczenia międzynarodowe pokazują, że konsolidacje fiskalne oparte o redukcję wydatków są skuteczniejsze i trwalsze od konsolidacji opartych o wzrost dochodów sektora finansów publicznych¹⁵¹.

Polski system podatkowy jest bardzo skomplikowany i generuje duże koszty administracyjne po stronie przedsiębiorstw. W tej sytuacji zamiast kolejnych drobnych zmian (wiązących się z kolejnymi kosztami po stronie przedsiębiorstw – np. koszt przeprogramowania kas fiskalnych) znacznie bardziej pożądana byłaby całościowa reforma i uproszczenie systemu podatkowego. Działania takie pomogłyby też ograniczyć rozmiar szarej strefy, pobudzić przedsiębiorczość i przyczynić się do szybszego wzrostu gospodarczego.

F. Ocena wpływu podjętych działań na sytuację sektora finansów publicznych

Pomimo, że skala konsolidacji fiskalnej zaplanowanej na lata 2010–2012 należy do jednych z największych spośród krajów UE-27, to biorąc pod uwagę warunki wyjściowe, działania rządu należy ocenić jako niewystarczające. Aktualizacja Planu Konwergencji z kwietnia 2011 r. zakłada ograniczenie deficytu do 2,9% PKB już w 2012 r. Jednak zarówno Komisja Europejska w prognozie jesiennej z listopada 2011 r. jak i Międzynarodowy Fundusz Walutowy w najnowszym (wrzesień 2011r.) „World Economic Outlook” przewidują w 2012 r. w Polsce istotnie wyższy deficyt, wynoszący odpowiednio 4% PKB (KE) i 3,8% PKB (IMF). Wiceprezes agencji Moody’s stwierdził, że rządowy plan obniżenia deficytu do 2,9% PKB w 2012 r. „może być poza zasięgiem”.

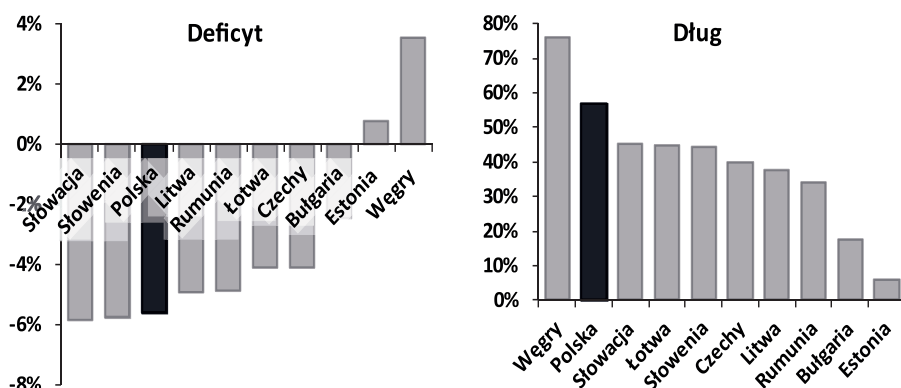
Obok wysokiego deficytu sektora finansów publicznych niepokój budzi także wysoki poziom długu publicznego w relacji do PKB, który według metodyki Eurostatu na koniec 2011 r. miał wynieść ponad 55% (56,7% wg prognozy jesiennej KE, 57,1% według Strategii

¹⁵⁰⁾ M. Myck, L. Morawski, A. Domitrz, A. Semenik, *Raport Przedwyborczy CenEA 2011*, Część II: *Wybory Parlamentarne 2011: kto zyska, a kto straci i ile to będzie kosztowało?*, Microsimulation Report 02/11, CenEA, Szczecin 2011.

¹⁵¹⁾ Zob. *Fiscal consolidation: lessons from past experience*, „OECD Economic Outlook” 2007, no. 81, Paryż.

zarządzania długiem publicznym z września 2011 r., która uwzględnia obserwowane od kilku miesięcy osłabienie się złotego względem głównych walut). Jest to poniżej średniej dla krajów UE-27, należy jednak pamiętać, że Polska na tle krajów UE-15 jest krajem biednym, o znacznie niższej wiarygodności kredytowej niż np. Niemcy czy Francja. Znacznie bardziej odpowiednią grupą odniesienia dla Polski są inne kraje postsocjalistyczne będące obecnie członkami UE. Na tym tle Polska z długiem i deficytem należącym do najwyższych wyróżnia się zdecydowanie negatywnie.

Rysunek 5.1/2. Prognozy Komisji Europejskiej długu publicznego i deficytu sektora finansów publicznych w nowych krajach członkowskich w 2011 r. (% PKB)



Źródło: *Annual macro-economic database*, Komisja Europejska, Bruksela 2011.

Brak dalszych działań mających na celu ograniczenie deficytu sektora finansów publicznych może negatywnie wpłynąć na rating Polski (np. Moody's zapowiedział, że na przełomie roku będzie analizował, czy nie zmienić perspektywy Polski ze „stabilnej” na „negatywną”, ale mimo obniżek ratingów innych krajów, w grudniu 2011 r. utrzymał perspektywę stabilną).

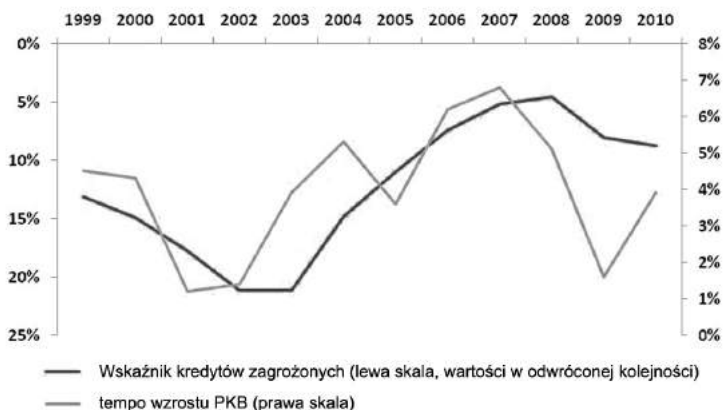
Naprawa finansów publicznych w najbliższych latach będzie miała kluczowe znaczenie dla stabilnego rozwoju Polski, a co za tym idzie dla perspektyw sektora bankowego w kraju. Z punktu widzenia sektora bankowego istotne jest, by podejmowane przez rząd działania nie tylko poprawiały sytuację finansów publicznych, ale także przyczyniały się do szybszego wzrostu gospodarczego. Stanie się tak, gdy konsolidacja finansów publicznych będzie powiązana z reformami strukturalnymi i obniżeniem wydatków publicznych, a nie z podwyżką podatków.

Z punktu widzenia sektora istotne jest, że w kontekście problemów sektora finansów publicznych rząd nie tylko wycofał się z projektów redukcji podatku Belki, ale także, co pewien czas powraca pomysł nowego podatku bankowego. Obniżka lub modyfikacja podatku Belki mogłaby stanowić zachętę do oszczędzania np. na cele edukacyjne, zdrowotne czy mieszkaniowe. Sprzyjałoby to zarówno lepszemu wyglądaniu konsumpcji przez gospodarstwa domowe, jak i wzrostowi krajowych oszczędności, które mogłyby przełożyć się na szybszy wzrost gospodarczy. Warunkiem koniecznym obniżenia podatku Belki jest jednak wcześniejsza naprawa finansów publicznych.

5.1.2. Inne działania wpływające na tempo wzrostu gospodarczego

Szeroko rozumiana polityka gospodarcza państwa obok uwarunkowań zewnętrznych jest jednym z najistotniejszych determinantów tempa wzrostu gospodarczego. Ponieważ od tempa rozwoju gospodarczego zależy sytuacja kredytobiorców i jakość portfela kredytowego, w interesie sektora bankowego leżą działania rządu sprzyjające stabilnemu, długookresowemu wzrostowi gospodarczemu.

Rysunek 5.1/3. Tempo wzrostu PKB a jakość portfela kredytowego



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NBP i GUS.

A. Zmiany w systemie poręczeń kredytowych

W kwietniu 2009 r. Sejm znowelizował ustawę o Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK), likwidując istotne dla przedsiębiorców: Fundusz Poręczeń Kredytowych i Fundusz Poręczeń Unijnych, a także Krajowy Fundusz Mieszkaniowy. Środki z likwidowanych funduszy zasilają fundusz statutowy BGK, który jednocześnie otrzymał możliwość udzielania we własnym imieniu i na własny rachunek poręczeń lub gwarancji w ramach rządowych programów społeczno-gospodarczych oraz programów samorządności lokalnej i rozwoju regionalnego, obejmujących w szczególności projekty:

- 1) realizowane z wykorzystaniem środków pochodzących z funduszy Unii Europejskiej,
 - 2) infrastrukturalne,
 - 3) związane z rozwojem sektora małych i średnich przedsiębiorstw
- w tym realizowane z wykorzystaniem środków publicznych (art. 34a).

19 maja 2009 r. Rada Ministrów przyjęła „Program wspierania przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji BGK”, a na początku drugiej połowy 2009 r. BGK podpisał umowy z bankami komercyjnymi, dotyczące poręczeń indywidualnych średnich firm i poręczeń portfelowych, adresowanych dla firm mikro i małych. Reprezentujący interesy przedsiębiorców PKPP Lewiatan już na etapie tworzenia programu zwracał uwagę na wysokie wymagania, stawiane przedsiębiorcom ubiegającym się o poręczenia i gwarancje, w szczególności na:

- wysoki koszt poręczeń i gwarancji (odpowiednio 2% i 2,5% gwarantowanej kwoty za każdy rok),
- ograniczenie wielkości gwarancji do 80% wartości kredytu,
- wymogi rozbudowanej sprawozdawczości.

Czynniki te oraz brak poręczeń portfelowych (ich warunki były niemożliwe do zaakceptowania przez banki) sprawiły, że na rynku przedsiębiorcy mogli znaleźć tańsze poręczenia i program rządowy nie cieszył się dużą popularnością. Według raportu rocznego BGK do 31 grudnia 2010 r. w ramach programu udzielono 48 poręczeń i gwarancji indywidualnych na kwotę 33,8 mln PLN, z czego najwięcej udzielono poręczeń spłaty kredytu (35) na kwotę 24,9 mln PLN, co stanowi 74% udzielonych poręczeń/gwarancji indywidualnych. Udzielono także 3 poręczenia w ramach portfelowej linii doręczeńiowej (PLP) na kwotę 0,8 mln PLN. Na dzień 31 grudnia 2010 r. czynne umowy PLP posiadały 3 banki na łączną kwotę 61,0 mln PLN. Biorąc pod uwagę czas funkcjonowania programu (ponad rok) oraz zapowiedzi strony rządowej o 20 mld PLN

gwarancji, jest to kwota rażąco niska. Dla porównania w 2009 r. Krajowy Fundusz Poręczeń Kredytowych do momentu likwidacji 31 maja 2009 r. udzielił poręczeń na kwotę 229 mln PLN (w tym 202,1 mln PLN dla kredytów gospodarczych oraz 27 mln PLN poręczeń kredytów studenckich), co pozwoliło na wygenerowanie ok. 300 mln PLN kredytów dla przedsiębiorstw. W tym samym czasie, również zlikwidowany 31 maja 2009 r. Fundusz Poręczeń Unijnych udzielił poręczeń i gwarancji na kwotę 76 mln PLN.

Pomimo małej popularności programu, został on zmodyfikowany dopiero w czerwcu 2011 r., m.in. obniżono koszt poręczeń do 1,6% kwoty udzielonego kredytu w skali roku. Wydaje się jednak, że kwota wciąż pozostaje wysoka, a program nadal nie spełnia swojej roli.

Należy jednak zauważyć, że pomimo negatywnych zmian w systemie gwarancji i poręczeń, kredyt dla małych i średnich przedsiębiorstw (MSP) rośnie. Według danych NBP od czerwca 2009 – do października 2011 r. wartość należności MSP wobec sektora bankowego wzrosła o 19,6% (25,2 mld PLN), przy spadku należności dużych przedsiębiorstw o 6,6% (6,9 mld PLN). Niemniej, kredyty dla MSP nadal są bardziej ryzykowne – udział należności z utratą wartości stanowi w ich przypadku 12,4% wobec 7,5% w segmencie dużych przedsiębiorstw (stan na koniec października 2011 r.). Sytuacja jednak może ulec pogorszeniu w obliczu spodziewanego w 2012 r. spowolnienia gospodarczego. Jednym z czynników ułatwiających dostęp do kredytów dla MSP w Polsce jest rozwinięty system informacji kredytowej dotyczącej potencjalnego kredytobiorcy, bardzo dobrze oceniany w porównaniach międzynarodowych (np. *Doing business*).

B. Pakiety deregulacyjne – ograniczenie obciążeń administracyjnych

Obciążenia administracyjne stanowią istotną barierę rozwoju przedsiębiorczości w Polsce, co ogranicza możliwości rozwoju klientów sektora bankowego. W ramach reformy regulacji Ministerstwo Gospodarki zleciło analizę¹⁵² obciążeń administracyjnych zawartych w polskim prawie gospodarczym, na które składa się prawie 500 ustaw. Zidentyfikowano w nich ponad 6 tys. różnych obowiązków informacyjnych (OI), czyli sytuacji, w której przedsiębiorca jest prawnie zobowiązany do gromadzenia i przekazywania informacji administracji publicznej. Szacunkowy koszt dla przedsiębiorców wypełnienia tych obowiązków wyniósł w 2008 r. łącznie prawie 80 mld PLN, czyli 6,1% PKB.

W badaniu dodatkowo wprowadzono rozróżnienie między kosztem administracyjnym a obciążeniem administracyjnym.

Koszt administracyjny – koszt wszystkich działań przedsiębiorców związanych ze zbieraniem, przechowywaniem i dostarczaniem urzędowi prawnie wymaganych informacji.

Obciążenie administracyjne – koszty działań podejmowanych tylko i wyłącznie z powodu przepisów prawa; pomijane są koszty działań, które przedsiębiorcy powzieliby nawet gdyby nie były prawnie wymagane (*business as usual*).

Różnica między kosztami a obciążeniami administracyjnymi jest najlepiej widoczna w generującej największe koszty administracyjne ustawie o rachunkowości. I choć koszty administracyjne z nią związane wynoszą ponad 15 mld PLN, z tej kwoty tylko 0,8 mld PLN przedsiębiorcy uznali za obciążenie. Resztę czynności zapisanych w ustawie przedsiębiorcy uważają za istotne dla prawidłowego prowadzenia swojej firmy.

Podobnie jak w innych krajach, w Polsce większość kosztów wynika z kilku najważniejszych ustaw. 80% kosztów administracyjnych i 82% obciążeń administracyjnych jest generowanych przez 9 ustaw. Po ustawie o rachunkowości największe koszty administracyjne wynikają z przepisów podatkowych. Razem ustawy o CIT, PIT i VAT generują ponad 30 mld PLN kosztów administracyjnych (44% kosztów ogółem). Jednocześnie jest to ponad 60% obciążeń administracyjnych w gospodarce ogółem. Z trzech ustaw najdroższa jest ustawa o CIT, która przynosi też najmniejsze wpływy do budżetu.

¹⁵²⁾ *Pomiar obciążeń administracyjnych w przepisach prawa gospodarczego*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2010.

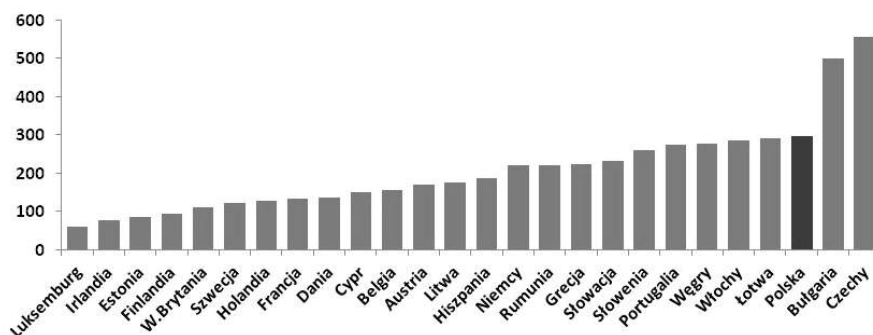
Tabela 5.1/1. Najbardziej uciążliwe ustawy

Ustawa	Roczny koszt administracyjny w gospodarce		Roczne obciążenie administracyjne w gospodarce	
	mld PLN	% całości	mld PLN	% całości
O rachunkowości	15,3	20	0,8	2
O CIT	14,9	19	9,9	27
O PIT	12,9	17	6,8	24
O VAT	5,9	8	4,1	11
O swobodzie działalności gospodarczej	4,4	6	0,5	1
O systemie ubezpieczenia społecznego	3,3	4	1,6	4
O statystyce publicznej	2,4	3	2,2	6
O zawodach pielęgniarki i położnej	1,6	2	1,5	4
Kodeks spółek handlowych	1,5	2	1,4	4
Razem 9 ustaw	62,3	80	30,6	82

Źródło: *Pomiar obciążeń administracyjnych w przepisach prawa gospodarczego*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2010.

Skomplikowanie polskich przepisów podatkowych potwierdza raport *Doing business* przygotowywany przez Bank Światowy. W kategorii „łatwość płacenia podatków” Polska w 2011 r.¹⁵³ została sklasyfikowana na 22. pozycji, na 26 uwzględnionych krajów Unii Europejskiej. Pomimo skrócenia czasu potrzebnego co roku na wypełnienie zeznań podatkowych z 325 godz. w 2010 r. do 296 godz. w 2011 r. wciąż trwa to w Polsce znacznie dłużej niż w większości pozostałych krajów unijnych. A czas spędzony przy regulacjach podatkowych wprost przekłada się na godziny pracy księgowych i w konsekwencji wyższe koszty dla przedsiębiorstw.

Rysunek 5.1/4. Czas potrzebny na wypełnienie regulacji podatkowych przez średniej wielkości przedsiębiorstwo w 2011 r. (w godz.)



Źródło: *Doing business 2012. Doing business in a more transparent world*, Bank Światowy, Waszyngton 2011.

Pierwszy pakiet deregulacyjny (obejmujący m.in. zastąpienie zaświadczeń oświadczeniami, zniesienie części licencji i pozwoleń, etc.) da oszczędności po stronie przedsiębiorstw rzędu 4–5 mld PLN. W pracach nad drugim pakietem deregulacyjnym wybrano do zmiany 50 ze 100 najkosztowniejszych dla przedsiębiorców obowiązków informacyjnych. Po konsultacjach międzyresortowych zaproponowano zmiany tylko w 13 przypadkach, co powinno pozwolić przedsiębiorstwom zaoszczędzić 0,7 mld PLN (redukcja obciążeń administracyjnych

¹⁵³⁾ Dane z drugiej połowy 2010 i pierwszej połowy 2011 r.

o ok. 2%). Pozostałe zmiany zawetowało głównie Ministerstwo Finansów, odpowiedzialne za większość najkosztowniejzych obowiązujących przepisów.

Problematyki deregulacji nie należy sprowadzać tylko do ograniczenia obciążeń administracyjnych. Częścią programu deregulacji powinno być także zniesienie regulacji znacznie ograniczających konkurencję w wybranych sektorach (np. zawody regulowane).

C. Zmiany w programie „Rodzina na swoim” i polityce mieszkaniowej

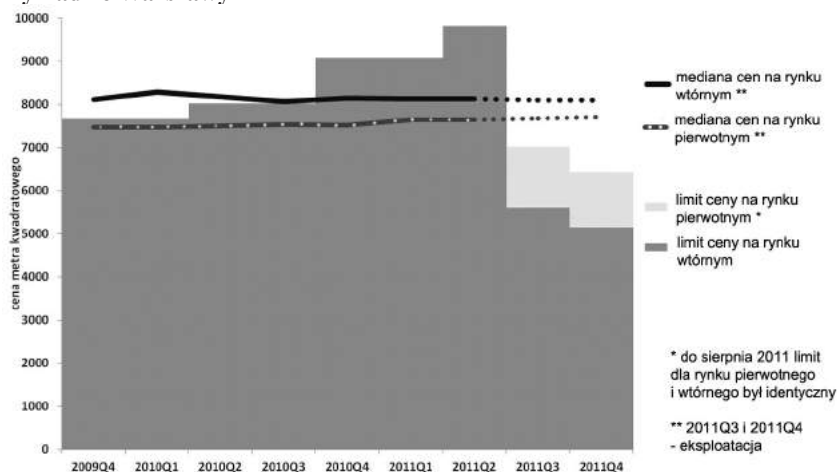
W sierpniu 2011 r. weszły w życie zmiany w rządowym programie „Rodzina na swoim”, którego celem jest wspieranie młodych rodzin i osób samotnych w zakupie mieszkania. W ramach programu osoby spełniające odpowiednie warunki (m.in. wiek, stan cywilny) mogą otrzymać preferencyjny kredyt hipoteczny, w którym połowa odsetek przez 8 lat będzie spłacana przez budżet państwa. Kluczowe znaczenie ma górny limit cen mieszkań, które mogą być objęte programem. Limity są ustalane indywidualnie dla poszczególnych województw i miast wojewódzkich. Dotychczas były one relatywnie wysokie, np. w Warszawie do programu kwalifikowało się około połowy sprzedawanych mieszkań. Oznacza to, że z programu mogły korzystać osoby relatywnie zamożne, które i bez programu zdecydowałyby się na zakup droższego mieszkania. Wysokie limity cenowe zahamowały naturalne dostosowania cenowe na rynku nieruchomości – po boomie z poprzednich lat w normalnych okolicznościach wysokie ceny mieszkań powinny zacząć spadać. W tej sytuacji głównym beneficjentem programu okazały się firmy deweloperskie – zamiast obniżyć ceny, mogły sprzedawać mieszkania po wyższej cenie, ale z dopłatą z budżetu państwa¹⁵⁴. Na programie krótkookresowo także korzystał sektor bankowy, dzięki zwiększonemu popytowi na kredyty mieszkaniowe oraz utrzymującym się wysokim cenom nieruchomości, stanowiących zabezpieczenie kredytów hipotecznych.

Wobec pogarszającej się sytuacji finansów publicznych oraz rosnącej krytyki programu na przełomie 2010 i 2011 r. rząd rozpoczął prace nad zmianami w „Rodzinie na swoim”. Zapowiedzi zmian przyczyniły się do wzrostu zainteresowania skorzystaniem z preferencyjnych kredytów na dotychczasowych zasadach – przez pierwszych 9 miesięcy 2011 r. udzielono prawie 42 tys. kredytów na łączną kwotę 8,5 mld PLN, wobec 43 tys. o wartości 8,1 mld PLN w całym 2010 r. Ostatecznie w lipcu 2011 r. parlament zdecydował o znacznym obniżeniu limitów cenowych dla mieszkań kwalifikujących się do programu, zmianie katalogu osób uprawnionych do programu (limit wieku 35 lat, włączenie tzw. „singli”) i zakończeniu udzielania nowych kredytów z dopłatami do końca 2012 r. (dopłaty do udzielnych do tego czasu kredytów wygasną dopiero w 2020 r.). Według szacunków ustawodawcy wydatki budżetu państwa na dopłaty do oprocentowania kredytów preferencyjnych wyniosłyby ok. 6 mld PLN przy utrzymaniu dotychczasowych zasad, wprowadzone zmiany zmniejszą je o ok. połowę.

Tuż przed końcem kadencji parlament przyjął także tzw. ustawę deweloperską, znacznie zwiększającą ochronę klientów dewelopera w razie jego bankructwa. Regulacje takie były już potrzebne od dawna (wiele banków już teraz ma w swojej ofercie rachunki powiernicze, o poparciu dla tego rozwiązania jest także mowa w uchwale nr 7. XX Walnego Zgromadzenia ZBP z 21 kwietnia 2009 r.). Należy jednak pamiętać, że istotne wzmocnienie pozycji klientów dewelopera w razie jego bankructwa oznacza pogorszenie się sytuacji pozostałych wierzycieli – firm budowlanych (wykonawców) i banków. W tej sytuacji, by ograniczyć ryzyko banki mogą mniej chętnie udzielać kredytów firmom deweloperskim, szczególnie bardziej ryzykownym mniejszym firmom.

¹⁵⁴) H. Augustyniak, K. Gajewski, J. Łaszek, K. Olszewski, M. Pawłowska, M. Widlak, *Raport o sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w 2010 r.*, NBP, Warszawa 2011.

Rysunek 5.1/5. Ceny mieszkań i limity przewidziane w programie „Rodzina na swoim” na przykładzie Warszawy



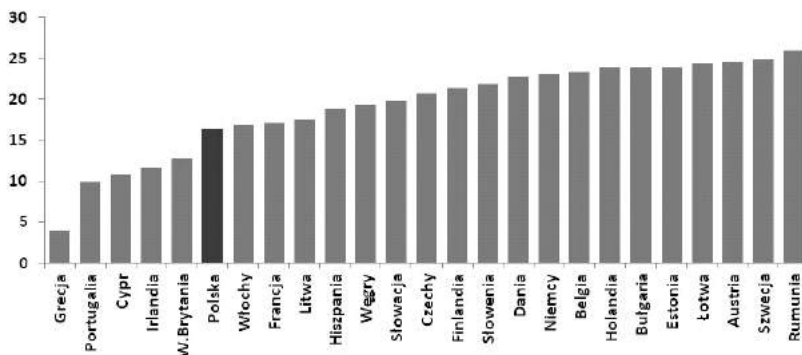
Źródło: *Ceny na rynku nieruchomości mieszkaniowych na koniec III kwartału 2011 r.*, PKO BP, Warszawa 2011.

Złe adresowanie i nieprzemyślany charakter programu „Rodzina na swoim”, czy błyskawiczne tempo uchwalania ustawy deweloperskiej tuż przed końcem kadencji obrazują głębszy problem braku spójnej, długookresowej polityki mieszkaniowej w Polsce. Utrudnia to gospodarstwom domowym zaspokojenie ich potrzeb mieszkaniowych, a dla firm budowlanych, deweloperskich i banków finansujących mieszkalnictwo stwarza dodatkowe ryzyko regulacyjne.

W obecnej sytuacji finansów publicznych nie ma przestrzeni na nowe, kosztowne programy wspierające mieszkalnictwo. Co więcej, biorąc pod uwagę obecny poziom cen mieszkań i charakterystyczną dla tego rynku sztywność podaży w krótkim okresie, działania wspierające popyt, nawet gdyby były dostępne, nie byłyby pożądane. Istotnych reform wymagają przede wszystkim regulacje dotyczące zasobów komunalnych oraz ochrony lokatorów. Przedstawiony przez resort infrastruktury Projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz o zmianie ustawy o dodatkach mieszkaniowych ułatwi gminom bardziej racjonalne zarządzanie publicznym zasobem mieszkaniowym. Jednak wciąż nie stanowi to niezbędnego przełomu polegającego na odejściu od dotacji przedmiotowych (nierynkowo niskie czynsze w zasobie komunalnym niezależnie od sytuacji materialnej lokatorów) na rzecz dotacji podmiotowych (dodatki mieszkaniowe dla najuboższych niezależnie od miejsca zamieszkania). Drugim istotnym problemem regulacyjnym jest nadmierna ochrona lokatorów, bardzo utrudniająca eksmisję nawet osób niepłacących czynszu. Regulacja ta blokuje rozwój komercyjnych mieszkań na wynajem i ma także negatywny wpływ na wartość zabezpieczenia kredytów hipotecznych udzielanych przez banki.

Problemem dotyczącym nie tylko sektora mieszkaniowego, ale i całej gospodarki jest niski poziom oszczędności krajowych, utrudniających finansowanie długookresowych inwestycji. Dlatego programy zachęcające do długookresowego oszczędzania, np. na cele mieszkaniowe poprzez ulgi podatkowe mogą być korzystne, zarówno z punktu widzenia rozwoju mieszkalnictwa, jak i całej gospodarki.

Rysunek 5.1/6. Oszczędności brutto w 2010 (% PKB)



Źródło: Eurostat.

5.1.3. Podsumowanie

Dotychczasowe działania podjęte przez rząd w celu uzdrowienia finansów publicznych należy ocenić jako niewystarczające. W sytuacji rosnącej niepewności związanej z kryzysem w strefie euro stwarza to zagrożenie dla stabilnego rozwoju gospodarczego Polski, a także dla polskiego sektora bankowego.

Zmiany w państwowym systemie poręczeń i gwarancji kredytowych ograniczają możliwość wsparcia rozwoju sektora MSP przez banki.

Niewykorzystany pozostaje potencjał tkwiący w szeroko rozumianej deregulacji i liberalizacji gospodarki. Zmniejszenie obciążeń administracyjnych i zniesienie regulacji ograniczających konkurencję w wybranych sektorach (np. zawody regulowane) może przyczynić się do istotnego podniesienia tempa wzrostu gospodarczego Polski.

Przykład polityki mieszkaniowej pokazuje często chaotyczny i zmienny charakter sektorowej polityki gospodarczej. Ryzyko regulacyjne z tego wynikające podnosi koszty i utrudnia prowadzenie działalności firmom deweloperskim i budowlanym oraz finansującym je bankom.

W skali gospodarki narodowej problemem pozostaje także niski poziom oszczędności krajowych, utrudniający finansowanie inwestycji i stabilny długookresowy wzrost gospodarczy.

Załącznik 5.1/1. Działania ograniczające deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych zapisane w aktualizacji Programu Konwergencji z kwietnia 2011 r.

Działania zapowiedziane na lata 2011 i 2012	Wpływ na saldo sektora finansów publicznych (narastająco, w % PKB)	
	2011	2012
2011		
• tymczasowa reguła wydatkowa (w tym skutek zamrożenia nominalnego funduszu wynagrodzeń) wraz ze skutkiem nałożenia reguły na nowe wydatki	0,46	1,06
• ograniczenie, w wyniku zmian w systemie emerytalnym, kosztów obsługi długu	0,02	0,06
• niższe wydatki Funduszu pracy	0,28	0,28
• obniżenie wysokości zasiłku pogrzebowego	0,06	0,07
• skutki ograniczenia przywilejów wcześniejszego przejścia na emeryturę (na skutek wprowadzenia emerytur pomostowych)	0,36	0,75
• zmiany w VAT, w tym podniesienie stawek VAT o 1 pkt proc.	0,41	0,41
• ograniczenie możliwości odliczenia podatku VAT naliczonego przy nabyciu samochodów z tzw. „kratką”	0,08	0,08
• zniesienie ulgi na biokomponenty w akcyzie	0,06	0,10
• podwyższenie akcyzy na papierosy (4% w każdym roku)	0,02	0,04
• zamrożenie skali w PIT	0,09	0,19
• zmiany w systemie emerytalnym (ograniczenie składek do OFE)	0,64	1,17
2012		
• nowa, dodatkowa reguła ograniczająca deficyt w samorządach	–	0,40
• wyższe dochody z CIT, wynikające wyłącznie z poprawy salda rozliczenia rocznego	–	0,25
Łącznie	2,48	4,62

Źródło: aktualizacja Programu Konwergencji z kwietnia 2011 r.

5.2. Polityka pieniężna

5.2.1. Wstęp

Polityka pieniężna jest coraz częściej wiązana ze stabilnością systemu bankowego¹⁵⁵. Natomiast stabilność systemu bankowego jest warunkiem koniecznym stabilności poszczególnych banków. Decyzje polityków monetarnych przekładają się wielokanałowo na sytuację sektora bankowego i całej gospodarki. W pierwszej kolejności wpływają na poziom rynkowych stóp procentowych i dostępność płynności, czym determinują zarówno rentowność, jak i sytuację płynnościową w sektorze bankowym. Ponadto realizacja celu polityki pieniężnej (celu inflacyjnego) przekłada się na sytuację w gospodarce realnej (np. stabilność wynagrodzeń, stabilność otoczenia makroekonomicznego dla prowadzenia działalności gospodarczej), a przez to wpływa na kondycję klientów banków. W niniejszym opracowaniu zostanie podjęta próba pokazania polityki pieniężnej w Polsce w ostatnich latach. Na początku przedstawione zostaną możliwe sposoby analizy wpływu regulacji w dziedzinie polityki pieniężnej na sektor bankowy. Następnie szczególny nacisk będzie położony na zmiany dotyczące rozumienia strategii polityki pieniężnej oraz instrumentarium wykorzystywanego przez Radę Polityki Pieniężnej (dalej jako Rada, RPP) i Narodowy Bank Polski.

5.2.2. Uwagi na temat analizy korzyści i kosztów regulacji w kontekście polityki pieniężnej

Analiza korzyści i kosztów regulacji wprowadzanych w ramach polityki pieniężnej NBP może obejmować cały sektor bankowy, poszczególne banki oraz NBP. Może ona być przeprowadzona:

- wąsko – gdzie będzie się ujmować wyłącznie bezpośrednie koszty i korzyści finansowe związane z zaimplementowaniem danego instrumentu polityki pieniężnej;
- szeroko – gdzie będzie się analizować zmiany regulacyjne w kontekście celów polityki pieniężnej.

Ujęcie wąskie może mieć za przedmiot próbę oszacowania wprowadzenia nowych instrumentów (lub modyfikacji instrumentów już funkcjonujących) i ich wpływ na strukturę sprawozdań finansowych, w szczególności na wynik odsetkowy. Istotne jest tu wstępne rozróżnienie, czy dana regulacja ma charakter administracyjny (każdy bank ma obowiązek do niej się dostosować), czy też rynkowy – w sensie, że banki mogą, ale nie muszą korzystać w wybranych instrumentów oferowanych przez bank centralny. Można tu badać np.:

- wpływ zmian dotyczących rezerwy obowiązkowej na sytuację płynnościową poszczególnych banków i całego sektora, w tym na poziom wolnych rezerw; koszt alternatywny utrzymywania rezerwy obowiązkowej;
- wpływ zmiany stóp procentowych NBP, warunków udzielania kredytów bądź przyjmowania depozytów przez bank centralny, warunków dopuszczających do operacji otwartego rynku na strukturę przychodów odsetkowych banku lub całego sektora (w przypadku operacji absorbujących i depozytu na koniec dnia) a także kosztów odsetkowych (w przypadku zasilających operacji otwartego rynku) i operacji kredytowych NBP¹⁵⁶. Badanie takie może sprowadzać się także do analizy siły i szybkości reakcji najpierw stóp rynku międzybankowego na zmiany stóp NBP, a następnie zmian stóp rynku międzybankowego na zmiany oprocentowania kredytów i depozytów w bankach.

¹⁵⁵) J.C. Stein, *Monetary Policy as Financial – Stability Regulation*, <http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2011/res2/pdf/js.pdf>, January 2011.

¹⁵⁶) Pamiętać przy tym należy, że koszty/przychody odsetkowe banku centralnego są jednocześnie przychodami/kosztami odsetkowymi sektora bankowego.

W ramach ujęcia szerokiego analizować się będzie nie tylko koszty i korzyści rzeczywiście poniesione, ale także alternatywne. W szczególności istotne jest tu badanie sprzężenia polityki pieniężnej z zapewnieniem stabilności systemu finansowego, a zwłaszcza systemu bankowego¹⁵⁷. Przedmiotem badania może tu być analiza aktywności banku centralnego na rynku finansowym, w szczególności na międzybankowym rynku pieniężnym oraz rynkach instrumentów będących przedmiotem transakcji w ramach operacji otwartego rynku (np. bonów skarbowych) oraz skutków interwencji walutowych. Ponadto możliwe jest także analizowanie poziomu i zmian inflacji na strukturę przychodów i kosztów banków i w tym kontekście szacowanie korzyści z realizacji celu inflacyjnego banku centralnego.

5.2.3. Strategia polityki pieniężnej

Podmiotem odpowiedzialnym za prowadzenie polityki pieniężnej w Polsce jest Narodowy Bank Polski. Odpowiedzialność banku centralnego wynika z zapisów konstytucyjnych i ustawowych. Zgodnie z art. 227, ust. 1 Konstytucji RP „[c]entralnym bankiem państwa jest Narodowy Bank Polski. Przysługuje mu wyłączne prawo (...) ustalania i realizowania polityki pieniężnej. Narodowy Bank Polski odpowiada za wartość polskiego pieniądza”¹⁵⁸. Z kolei art. 3, ust. 1 ustawy o Narodowym Banku Polskim, zawiera zapis, że „podstawowym celem działalności NBP jest utrzymanie stabilnego poziomu cen, przy jednoczesnym wspieraniu polityki gospodarczej Rządu, o ile nie ogranicza to podstawowego celu NBP”¹⁵⁹. Organem NBP odpowiedzialnym za ustalanie zasad i podejmowanie decyzji w zakresie polityki pieniężnej jest Rada Polityki Pieniężnej. Zgodnie z art. 12 ustawy o Narodowym Banku Polskim każdego roku Rada ustala założenia polityki pieniężnej oraz sporządza sprawozdanie z wykonania założeń polityki pieniężnej za rok poprzedni. Do szczególnych obowiązków RPP należy m.in.: ustalanie wysokości stóp procentowych NBP, ustalanie stopy rezerwy obowiązkowej banków i wysokości jej oprocentowania, określanie górnych granic zobowiązań wynikających z zaciągania przez NBP pożyczek i kredytów w zagranicznych instytucjach bankowych i finansowych, ustalanie zasad operacji otwartego rynku¹⁶⁰. Ponadto każdego roku Rada dokonuje oceny działalności Zarządu NBP w zakresie realizacji założeń polityki pieniężnej.

Zapisy konstytucyjne i ustawowe dają Radzie swobodę co do rozumienia „stabilnego poziomu cen”. Rada decyduje, jaką miarę (miary) uzna za adekwatną dla oceny poziomu cen i jego zmian, jaki poziom cen lub jaką zmianę uzna za „stabilną”, jaki horyzont czasowy będzie uwzględniała, jaką zastosuje strategię osiągania i utrzymywania wartości docelowych, w tym jakie instrumenty zastosuje.

W latach 2010–2011 RPP nadal prowadziła politykę pieniężną w oparciu o tzw. strategię bezpośredniego celu inflacyjnego¹⁶¹. W dalszym ciągu podstawowym średniookresowym celem polityki pieniężnej jest ustabilizowanie inflacji na niskim poziomie, tj. 2,5%, z dopuszczalnym symetrycznym przedziałem odchyłeń o szerokości ± 1 pkt proc. Po roku 2008 cel inflacyjny nie został osiągnięty w okresach marzec – sierpień 2009 oraz od kwietnia 2011 r. (rys. 5.2/1). Narodowy Bank Polski prognozuje, że inflacja wróci do ścieżki celu w pierwszym kwartale 2012 r.¹⁶²

¹⁵⁷ W literaturze przedmiotu można znaleźć wiele opracowań dotyczących kosztów braku stabilności systemu finansowego (w szczególności systemu bankowego). Koszty takie można podzielić na: mierzalne (np. koszty fiskalne, straty w PKB) i niemierzalne (np. spadek zaufania do systemu finansowego wśród podmiotów krajowych i zagranicznych). Zob. np. F. Eschenbach, L. Schuknecht, *The Fiscal Costs of Financial Instability Revisited*, European Central Bank, „Working Paper” 2002, no. 191, Frankfurt am Main.

¹⁵⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., DzU 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.

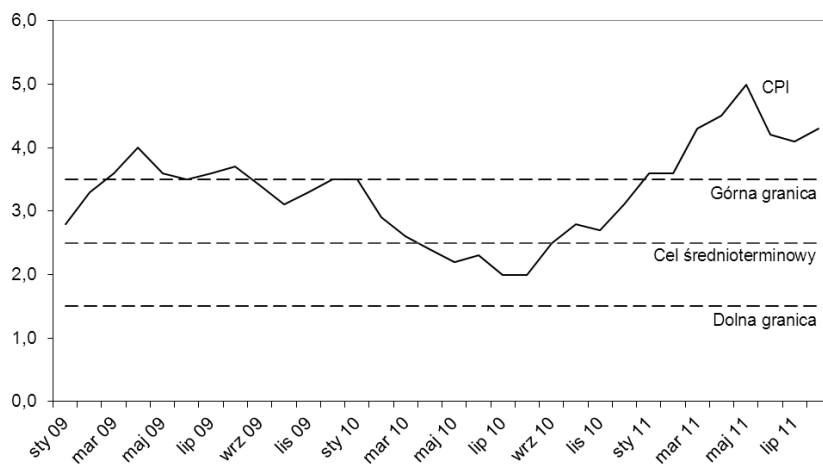
¹⁵⁹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim, DzU 2005, nr 1, poz. 2 z późn. zm.

¹⁶⁰ *ibidem*.

¹⁶¹ *Średniookresowa strategia polityki pieniężnej na lata 1999–2003*, NBP, Warszawa 1998, s. 8–12; *Strategia polityki pieniężnej po 2003 r.*, NBP, Warszawa 2003, s. 11.

¹⁶² *Projekcja inflacji i wzrostu gospodarczego Narodowego Banku Polskiego na podstawie modelu NECMOD*, NBP, Warszawa, 15.11.2011, http://www.nbp.pl/polityka_pieniezna/dokumenty/raport_o_inflacji/necmod_listopad_2011.pdf

Rysunek 5.2/1. Kształtowanie się wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych (CPI) na tle celu inflacyjnego NBP w okresie styczeń 2009 – lipiec 2011 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NBP i GUS.

W latach 2010–2011 RPP II i III kadencji podtrzymywała obowiązujące od 2005 r. rozumienie celu inflacyjnego i sposobu jego realizacji¹⁶³. Stwierdzono, że cel inflacyjny odnosi się do inflacji mierzonej roczną zmianą cen towarów i usług konsumpcyjnych w każdym miesiącu w stosunku do analogicznego miesiąca poprzedniego roku (nie oznacza to, że Rada nie bierze pod uwagę kwartalnych i rocznych miar inflacji)¹⁶⁴. Rada zastrzegła, że jej celem jest utrzymanie inflacji jak najbliższej poziomowi 2,5%, a nie tylko wewnątrz przedziału wahań. Ogłosiła, że nie będzie reagować na odchylenia inflacji od celu, jeśli uzna je za przejściowe i mieszczące się w przyjętym korytarzu. Przy podejmowaniu decyzji będzie uwzględniać przyczyny (podażowe, popytowe, zewnętrzne, wewnętrzne) i charakter (przejściowe, trwałe) wstrząsów w gospodarce oraz możliwość generowania przez nie oczekiwanych inflacyjnych. Rada będzie uwzględniać także kształtowanie się i wpływ decyzji dotyczących polityki pieniężnej na ceny aktywów (finansowych i nieruchomości), aby nie przyczyniać się do powstawania bąbli spekulacyjnych. Wynika to z faktu, że stabilne ceny aktywów są warunkiem koniecznym zachowania stabilności finansowej, a ta ostatnia jest niezbędna do zapewnienia stabilności cen i efektywnego funkcjonowania mechanizmu transmisji impulsów polityki pieniężnej do gospodarki. Rada poczyniła także zastrzeżenie, że ze względu na opóźnienia w reakcji PKB i inflacji na decyzje w ramach polityki pieniężnej oraz zmiany strukturalne i instytucjonalne w gospodarce, prowadzenie polityki pieniężnej należy rozumieć raczej jako dążenie do zrealizowania celu inflacyjnego w warunkach niepewności, a nie ścisłą kontrolę nad przebiegiem procesów inflacyjnych. Warto zauważyć, że Rada realizuje strategię w wa-

¹⁶³ *Założenia polityki pieniężnej na rok 2005*, NBP, Warszawa 2004, s. 3–5. Wyjaśnienie takie weszło na stałe do dokumentów publikowanych w następnych latach.

¹⁶⁴ Ten wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych jest publikowany przez Główny Urząd Statystyczny (http://www.stat.gov.pl/gus/ceny_handel_PLK_HTML.htm), tj. podmiot niezależny od NBP. Narodowy Bank Polski oblicza i publikuje cztery miary inflacji bazowej: inflacja po wyłączeniu cen administrowanych (wprowadzona w marcu 2009 r.), inflacja po wyłączeniu cen najbardziej zmiennych (wprowadzona w marcu 2009 r.), inflacja po wyłączeniu cen żywności i energii, 15% średnia obciążenia. *Inflacja bazowa*, NBP, <http://www.nbp.pl/home.aspx?f=statystyka/bazowa/bazowa.htm>, 10.10.2011.

runkach płynnego kursu walutowego, co jednak nie oznacza, że NBP nie może przeprowadzać interwencji na rynku walutowym¹⁶⁵.

Przyjmując założenia dla polityki pieniężnej na 2010 r. Rada uzupełniła rozumienie celu inflacyjnego kładąc większy nacisk na współzależność między polityką pieniężną a stabilnością finansową¹⁶⁶. Warto w tym miejscu zacytować zdanie Rady:

„Polityka pieniężna wspierająca stabilność systemu finansowego jest (...) długookresowo spójna z realizacją podstawowego celu działalności banku centralnego, tj. zapewnieniem stabilności cen, choć niekiedy może stwarzać ryzyko przejściowego odchylenia się inflacji od celu. Zachowanie spójności pomiędzy dążeniem do utrzymania inflacji na poziomie celu i wspieraniem stabilności systemu finansowego może – w pewnych warunkach – wymagać wydłużenia horyzontu realizacji celu inflacyjnego.”¹⁶⁷

Takie podejście można rozumieć dwojako. Z jednej strony Rada zauważa, że długotrwale utrzymujące się zbyt niskie stopy procentowe mogą – w warunkach niskiej inflacji i szybkiego wzrostu gospodarczego – przyczynić się do powstawania bąbli spekulacyjnych, zatem Rada będzie starała się nie dopuścić do takiej sytuacji. Z drugiej strony może to oznaczać zmianę postrzegania przez RPP celu inflacyjnego. Rada może bowiem dopuszczać stosowanie ekspansywnej polityki pieniężnej w sytuacji zawirowań na rynkach finansowych kosztem krótko i średnioterminowego wzrostu inflacji¹⁶⁸. Takie podejście w szczególności może otworzyć Radzie furtkę do pompowania płynności w wybrane segmenty rynku.

Strategia bezpośredniego celu inflacyjnego pozwala RPP na elastyczne prowadzenie polityki pieniężnej. Dotyczy to w szczególności doboru wykorzystywanych informacji oraz stosowanych instrumentów. Jedynymi ograniczeniami są: wymóg osiągnięcia założonego celu inflacyjnego oraz stopniowa harmonizacja z instrumentarium stosowanym przez Europejski Bank Centralny. RPP przyjęła, że będzie wykorzystywała „wszystkie dostępne informacje” oraz dobierała i kształtowała zestaw instrumentów polityki pieniężnej „w zależności od charakteru wyzwań stojących przed bankiem centralnym w procesie realizacji celu”¹⁶⁹.

5.2.4. Instrumenty polityki pieniężnej

Podstawę prawną dla funkcjonowania instrumentów polityki pieniężnej w Polsce stanowią przepisy artykułu 12 i rozdziału 6 ustawy o Narodowym Banku Polskim, art. 109 ustawy Prawo bankowe¹⁷⁰, a także wydane do nich akty wykonawcze. Zgodnie z pierwszą ustawą do prowadzenia polityki pieniężnej w dyspozycji NBP są następujące instrumenty:

- rezerwa obowiązkowa, której celem jest kształtowanie podaży pieniądza i działalności kredytowej banków (art. 38–41);
- kredyt refinansowy w złotych w celu uzupełnienia zasobów pieniężnych banków oraz dla realizacji programu postępowania naprawczego (art. 42);
- kredyt krótkoterminowy dla Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (art. 43);
- dyskontowanie i redyskontowanie weksli przyjętych od banków (art. 44);

¹⁶⁵) Wzmianka o możliwości wykorzystania interwencji walutowych, jako instrumentu polityki pieniężnej po raz pierwszy pojawiła się w dokumentach RPP jesienią 2005 r. *Założenia polityki pieniężnej na rok 2006*, NBP, Warszawa 2005, s. 14.

¹⁶⁶) Rok później Rada przyznała, że strategia bezpośredniego celu inflacyjnego biorąca pod uwagę stabilność finansową, stanowi wsparcie dla polityki regulacyjnej i nadzorczej wobec sektora finansowego. *Założenia polityki pieniężnej na rok 2011*, NBP, Warszawa 2010, s. 4.

¹⁶⁷) *Założenia polityki pieniężnej na rok 2010*, NBP, Warszawa 2009, s. 6. To samo sformułowanie pojawiło się w założeniach zarówno na rok 2011, jak i 2012: *Założenia polityki pieniężnej na rok 2011...*, op.cit., s. 6; *Założenia polityki pieniężnej na rok 2012*, NBP, Warszawa 2011, s. 7.

¹⁶⁸) Rzecz jasna możliwe jest także stosowanie restrykcyjnej polityki pieniężnej w celu tzw. studzenia rynków, tj. niedopuszczania do powstawania bąbli spekulacyjnych.

¹⁶⁹) *Średniookresowa strategia polityki pieniężnej na lata 1999–2003...*, op.cit., s. 16; *Strategia polityki pieniężnej po 2003 r...*, op.cit., s. 20.

¹⁷⁰) Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe, DzU 2002, nr 72, poz. 665 ze zm.

- kredyty w walutach obcych udzielane bankom krajowym (art. 47);
- emitowanie i sprzedawanie papierów wartościowych (art. 48);
- sprzedawanie i kupowanie dłużnych papierów wartościowych w operacjach otwartego rynku (art. 48);
- otwieranie rachunków lokat terminowych banków (art. 48).

Ponadto w sytuacji zagrożenia realizacji polityki pieniężnej RPP może uchwalić (art. 46):

- wprowadzenie ograniczenia co do wielkości środków pieniężnych oddawanych przez banki do dyspozycji kredytobiorców i pożyczkobiorców,
- zobowiązanie banków do złożenia i utrzymywania nieoprocentowanego depozytu w NBP od zagranicznych środków wykorzystanych przez banki i krajowych przedsiębiorców.

Zapisy ustawowe są sformułowane w taki sposób, że zostawiają bankowi centralnemu dużą swobodę w prowadzeniu polityki pieniężnej¹⁷¹. Stąd istotne znaczenie mają akty wykonawcze, tj. uchwały RPP i uchwały Zarządu NBP.

Tradycyjnie formy oddziaływania – w ramach polityki pieniężnej – banku centralnego na banki dzieli się na trzy grupy: oddziaływania informacyjno-perswazyjne¹⁷², instrumenty rynkowe, do których zalicza się operacje otwartego rynku (w tym operacje walutowe) i operacje depozytowo-kredytowe oraz instrumenty administracyjne.

RPP deklaruje, że podstawowym instrumentem prowadzonej przez nią polityki pieniężnej jest krótkoterminowa stopa procentowa¹⁷³. W praktyce NBP stara się wpływać na sektor bankowy i dalej na gospodarkę poprzez oddziaływanie na krótkoterminowe ceny pieniądza na rynku międzybankowym. Dokonuje tego przez ustalenie własnych stóp procentowych i zawieranie transakcji na rynku pieniężnym banku centralnego¹⁷⁴, gdzie stronami transakcji jest on sam i banki komercyjne. Ten segment rynku pieniężnego jest początkowym ogniwem łańcucha transmisji impulsów polityki pieniężnej do gospodarki. W związku z tym NBP wykorzystuje ten rynek do wskazywania kierunku polityki pieniężnej. Do tego celu służy stopa referencyjna NBP (i podstawowe operacje otwartego rynku). Ponadto bank centralny podejmuje działania mające na celu regulowanie i stabilizowanie płynności, a przez to ograniczanie wahań stóp procentowych, tak aby minimalizować możliwe zakłócenia przekazywania impulsów polityki pieniężnej do realnej sfery gospodarki. Dla stworzenia stabilnego pasma wahań stopy procentowej *overnight* na rynku międzybankowym NBP wykorzystuje stopę depozytową oraz lombardową.

Operacje otwartego rynku można zdefiniować jako warunkową, jak i bezwarunkową sprzedaż lub kupno papierów wartościowych bądź dewiz, a także emisje papierów wartościowych dokonywane przez bank centralny na własny rachunek¹⁷⁵. Celem operacji jest takie oddziaływanie na warunki płynnościowe w sektorze bankowym, aby utrzymywać krótkoterminowe rynkowe stopy procentowe na poziomie sprzyjającym realizacji celu inflacyjnego. NBP dostosowuje warunki operacji tak, aby umożliwić kształtowanie się stawki POLONIA w pobliżu podstawowej stopy NBP, tj. stopy referencyjnej¹⁷⁶.

¹⁷¹⁾ Świadczy o tym fakt, że ogólnosiwiatowy kryzys finansowy, który rozpoczął się w 2007 r., nie spowodował konieczności zmian ustawowych w instrumentarium polityki pieniężnej NBP.

¹⁷²⁾ Ta grupa instrumentów nie jest przedmiotem niniejszego opracowania, gdyż ich stosowanie nie wiąże się z żadnymi przepisami prawnymi.

¹⁷³⁾ Zob. np. *Strategia polityki pieniężnej po 2003 r.*..., op.cit., s. 20; *Założenia polityki pieniężnej na rok 2010*, op.cit., s. 10.

¹⁷⁴⁾ Szerzej na temat roli NBP na rynku pieniężnym w latach 2001–2008: P. Karaś, I. Styn, *Banki na rynku pieniężnym*, w: *Bank na rynku finansowym: problemy skali, efektywności i nadzoru*, red. E. Miklaszewska, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 175–186.

¹⁷⁵⁾ P. Szpunar, *Polityka pieniężna. Cele i warunki skuteczności*, PWE, Warszawa 2000, s. 92.

¹⁷⁶⁾ Można to traktować, jako nieformalny cel operacyjny polityki pieniężnej NBP.

Podstawę prawną do prowadzenia operacji otwartego rynku daje w szczególności uchwała nr 20/2008 Rady Polityki Pieniężnej z 23 grudnia 2008 r. w sprawie zasad prowadzenia operacji otwartego rynku (DzUrz NBP 2008, nr 25, poz. 32). Zgodnie z nią NBP stosuje formalny podział operacji otwartego rynku na trzy kategorie: operacje podstawowe, dostrajające i strukturalne (tab. 5.2/1).

Tabela 5.2/1. Podział operacji otwartego rynku NBP

Kategoria operacji	Absorbpcja płynności	Zasilanie w płynność
podstawowe	emisja bonów pieniężnych NBP	operacje <i>repo</i>
dostrajające	emisja bonów pieniężnych NBP; operacje <i>reverse repo</i>	przedterminowy wykup bonów pieniężnych NBP; operacje <i>repo</i>
strukturalne	emisja obligacji NBP; sprzedaż papierów wartościowych na rynku wtórnym	przedterminowy wykup obligacji NBP; zakup papierów wartościowych na rynku wtórnym

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwały nr 20/2008 Rady Polityki Pieniężnej z 23 grudnia 2008 r. w sprawie zasad prowadzenia operacji otwartego rynku, DzUrz NBP 2008, nr 25, poz. 32.

Operacje podstawowe przeprowadzane są w trybie przetargowym raz w tygodniu (co piętek), z terminem zapadalności wynoszącym 7 dni. W uzasadnionych przypadkach mogą być przeprowadzane z inną częstotliwością lub z innym terminem zapadalności. Ich rentowność jest równa obowiązującej stopie referencyjnej NBP. W praktyce ze względu na chroniczną nadpłynność w sektorze bankowym w ramach tej kategorii operacji NBP dokonuje emisji bonów pieniężnych. Operacje dostrajające podejmowane są w celu ograniczenia zmienności krótkoterminowych rynkowych stóp procentowych, w szczególności odchyień stawki POLONIA od stopy referencyjnej NBP. Operacje strukturalne służą zmianie długoterminowej struktury płynności w sektorze bankowym. Rodzaje instrumentów finansowych, zapadalność, rentowność oraz czas i sposób przeprowadzania operacji dostrajających i strukturalnych są każdorazowo wyznaczane arbitralnie przez bank centralny, w zależności od jego postrzegania sytuacji płynnościowej występującej w sektorze bankowym¹⁷⁷.

NBP podaje do wiadomości kryteria, jakie muszą spełniać podmioty, które chcą uczestniczyć w operacjach otwartego rynku (tzw. kontrahenci)¹⁷⁸. Podmiotami takimi mogą być: banki krajowe, oddziały banków zagranicznych oraz oddziały instytucji kredytowych, które (1) posiadają rachunek bieżący w systemie SORBNET oraz są (2) uczestnikami Rejestru Papierów Wartościowych, gdy przedmiotem operacji są papiery wartościowe zdeponowane w RPW (bony skarbowe lub bony pieniężne) lub bezpośrednimi uczestnikami Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych SA, gdy przedmiotem operacji są papiery wartościowe zdeponowane w KDPW (np. obligacje skarbowe) a także (3) posiadają odpowiednie oprogramowanie, umożliwiające udział w operacjach. W operacjach podstawowych mogą uczestniczyć wszystkie podmioty, które spełniają wymienione kryteria. W operacjach dostrajających mogą uczestniczyć kontrahenci, którzy pełnią funkcję Dealera Rynku Pieniężnego¹⁷⁹. Z kolei

¹⁷⁷⁾ W latach 2010–2011 nie dokonano istotnych zmian prawnych w odniesieniu do funkcjonowania operacji otwartego rynku. Wprowadzone zmiany miały raczej charakter techniczno-porządkowy, np. 28 grudnia 2010 r. weszła w życie uchwała nr 71/2010 Zarządu Narodowego Banku Polskiego z 23 grudnia 2010 r. w sprawie wprowadzenia „Regulaminu Rejestru Papierów Wartościowych”, DzUrz NBP 2010, nr 20, poz. 22 ze zm. Zastąpiła ona uchwałę nr 29/2003 Zarządu Narodowego Banku Polskiego z 12 września 2003 r. w sprawie wprowadzenia „Regulaminu prowadzenia przez Narodowy Bank Polski rachunków i kont depozytowych papierów wartościowych oraz obsługi operacji na papierach wartościowych i ich rejestracji na rachunkach i kontach depozytowych tych papierów”, DzUrz NBP 2003, nr 15, poz. 23 ze zm.

^{178)U} Uchwała nr 56/2010 Zarządu Narodowego Banku Polskiego z 21 października 2010 r. w sprawie kryteriów uczestnictwa banków krajowych, oddziałów banków zagranicznych oraz oddziałów instytucji kredytowych w operacjach otwartego rynku prowadzonych przez Narodowy Bank Polski, DzUrz NBP 2010, nr 14, poz. 15.

¹⁷⁹⁾ Szczegółowe kryteria wyboru Banków Dealerów Rynku Pieniężnego są zawarte w załączniku do uchwały.

kontrahenci operacji strukturalnych są wybierani przez Zarząd NBP. Uchwała jest tak sformułowana i zawiera takie zapisy, że w praktyce do każdego rodzaju operacji NBP może dopuścić wszystkie podmioty spełniające kryteria (1)–(3).

Narodowy Bank Polski może prowadzić walutowe operacje otwartego rynku¹⁸⁰, w szczególności może dokonywać z bankami transakcji swapów walutowych oraz przeprowadzać interwencje walutowe.

Przygotowując się do ewentualnej konieczności zasilenia banków w waluty obce jesienią 2008 r. RPP wprowadziła do instrumentarium polityki pieniężnej swapy walutowe¹⁸¹. RPP definiuje swapa walutowego, jako jednoczesną kasową transakcję zakupu/sprzedaży oraz terminową transakcję sprzedaży/zakupu waluty obcej za złote. Transakcje takie NBP może przeprowadzać na okres nieprzekraczający 3 miesięcy. Walutą obcą będącą przedmiotem wymiany może być USD, EUR oraz waluty, które NBP pozyska od innych banków centralnych¹⁸². Adresatem tego instrumentu są banki, które posiadają niedopasowaną strukturę pasywów i aktywów walutowych, w szczególności potrzebują płynności w walucie obcej. Warunkiem koniecznym zawarcia umowy jest ponadto posiadanie przez dany bank rachunku bieżącego w NBP. Narodowy Bank Polski przeprowadza transakcje w oparciu o dwustronne umowy z bankami¹⁸³. Bank, który chce dokonać transakcji musi zawrzeć z NBP umowę ramową sporządzoną według rekomendacji Zarządu Związku Banków Polskich dotyczącej zawierania wybranych transakcji na polskim rynku międzybankowym¹⁸⁴ oraz umowę dodatkową a ponadto złożyć odpowiedni wniosek o przeprowadzenie swapa walutowego.

NBP deklaruje, że może dokonywać interwencji na rynku walutowym. Interwencje walutowe polegają na sprzedaży lub kupnie przez bank centralny walut obcych za pieniądź krajowy. W *Założeniach polityki pieniężnej na rok 2009* RPP zadeklarowała, że NBP może dokonać takich interwencji w dwóch przypadkach:

- gdy zmiany kursów walutowych zagrażają dążeniu do stabilizowania inflacji,
- w przypadku przystąpienia Polski do ERM II – do stabilizowania kursu złotego, tak aby zostało spełnione kryterium stabilności kursu walutowego¹⁸⁵.

W założeniach na rok 2010 zmieniono pierwsze uzasadnienie i położono punkt ciężkości na dążenie do zapewnienia stabilności makroekonomicznej i finansowej kraju¹⁸⁶. Z kolei w dokumentach na lata 2011 i 2012 pozostawiono tylko odnoszące się do ERM II¹⁸⁷. Różnica między interwencjami dokonywanymi z pierwszego a interwencjami wynikającymi z drugiego powodu polega na tym, że w sytuacji uczestniczenia w systemie ERM II rynek zna

¹⁸⁰) Transakcje walutowe zaliczono tutaj do operacji otwartego rynku ze względu na charakter ich przeprowadzania. To bank centralny wychodzi z inicjatywą ich uruchomienia, a ponadto mogą być realizowane w trybie aukcyjnym (swapy walutowe) bądź bilateralnym (interwencje walutowe).

¹⁸¹) Uchwała nr 13/2008 Rady Polityki Pieniężnej z 13 października 2008 r. w sprawie zasad stosowania przez Narodowy Bank Polski transakcji walutowych typu swap, DzUrz NBP 2008, nr 16, poz. 20. Więcej na temat wykorzystania tego instrumentu w polityce pieniężnej zob. P. Karaś, *Swap kursowy jako instrument polityki pieniężnej*, w: *Finanse, bankowość i ubezpieczenia wobec wyzwań współczesności*, red. K. Znanička, t. I, *Bankowość, rynki*, AE w Katowicach, Katowice 2002, s. 381–394.

¹⁸²) W latach 2008–2010 NBP oferował swapy na parach EUR/PLN, USD/PLN i CHF/PLN. Jednak z uwagi na brak popytu ze strony banków w 2010 r. żadna transakcja swapowa nie została przeprowadzona.

¹⁸³) Uchwała nr 46/2008 Zarządu Narodowego Banku Polskiego z 16 października 2008 r. w sprawie ogólnych warunków transakcji walutowych typu swap, DzUrz NBP 2008, nr 17, poz. 21 oraz uchwała nr 52/2008 Zarządu Narodowego Banku Polskiego z 6 listopada 2008 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ogólnych warunków transakcji walutowych typu swap, DzUrz NBP 2008, nr 20, poz. 24. NBP zastrzega sobie prawo wymagania ustanowienia przez bank zabezpieczenia.

¹⁸⁴) *Rekomendacja dotycząca zawierania wybranych transakcji na polskim rynku międzybankowym. Dokument przyjęty przez Zarząd Związku Banków Polskich na posiedzeniu w dniu 19 września 2003 r.*, ZBP, Warszawa, wrzesień 2003.

¹⁸⁵) *Założenia polityki pieniężnej na rok 2009*, op.cit., s. 17.

¹⁸⁶) *Założenia polityki pieniężnej na rok 2010*, op.cit., s. 18.

¹⁸⁷) *Założenia polityki pieniężnej na rok 2011*, op.cit., s. 15; *Założenia polityki pieniężnej na rok 2012*, op.cit., s. 15.

poziom kursu walutowego, przy którym bank centralny będzie dokonywał interwencyjnych transakcji. Natomiast w pierwszym przypadku rynek takiej wiedzy nie posiada, stąd tego rodzaju interwencje przeprowadza się niejako zaskoczenia, tzn. bez uprzedniego komunikatu. Co więcej, bank centralny nie musi w ogóle informować o przeprowadzonej interwencji lub może to zrobić lapidarnym komunikatem¹⁸⁸.

W grupie instrumentów depozytowo-kredytowych NBP ma do dyspozycji kredyt lombardowy, kredyt techniczny, kredyt redyskontowy oraz depozyt O/N¹⁸⁹. Stopa lombardowa NBP wyznacza koszt pozyskania pieniądza w NBP i jednocześnie określa górny pułap wzrostu rynkowej stopy *overnight*. Stopa depozytowa NBP wyznacza oprocentowanie depozytu w NBP i jednocześnie stanowi dolne ograniczenie dla wahań rynkowej stopy *overnight* (rys. 5.2/2). Jesienią 2008 r. NBP wprowadził istotne modyfikacje do zasad udzielania kredytu lombardowego i technicznego. Dotyczyły one w szczególności rodzajów papierów wartościowych przyjmowanych jako zabezpieczenie kredytu lombardowego oraz ustalonej indywidualnie dla każdego rodzaju papierów wysokości wskaźnika pomniejszenia wartości nominalnej papierów wartościowych zabezpieczającego przed ryzykiem finansowym (tzw. *haircut*)¹⁹⁰. Banki, które chcą otrzymać kredyt lombardowy lub techniczny muszą spełniać wymogi ustalone przez NBP oraz muszą wystąpić o ten kredyt. W szczególności muszą m.in.: posiadać rachunek bieżący w DSP, być uczestnikiem RPW lub uczestnikiem bezpośrednim KDPW (z wyjątkiem sytuacji, w której kredyt lombardowy jest zabezpieczony wyłącznie zastawem na prawach z papierów wartościowych nominowanych w walutach obcych); zawrzeć z NBP odpowiednią umowę; złożyć zabezpieczenie spłaty kredytów. Zgodnie z aktualnie obowiązującymi przepisami NBP udziela kredytu lombardowego na okres jednego dnia roboczego. Kredyt taki może być zabezpieczony zastawem na prawach z papierów wartościowych nominowanych w złotych zdeponowanych w Rejestrze Papierów Wartościowych lub w Krajowym Depozycie Papierów Wartościowych SA oraz z papierów wartościowych nominowanych w walutach obcych¹⁹¹. Ponadto NBP dopuścił możliwość udzielenia kredytu lombardowego bankowi, który nie jest uczestnikiem RPW lub uczestnikiem bezpośrednim KDPW w sytuacji, gdy przedmiotem zastawu są zagraniczne papiery wartościowe (są one deponowane w innych depozytach). Bankom, które potrzebują śróddziennego wsparcia płynnością, NBP może udzielić kredytu wykorzystywanego i spłacanego w ciągu dnia operacyjnego (kredytu technicznego) zabezpieczonego poprzez przeniesienie na NBP praw

¹⁸⁸ Na przełomie września i października 2011 r. NBP dokonał trzech interwencji, po których każdorazowo na stronie internetowej zamieszczał następujący komunikat: „W godzinach popołudniowych NBP dokonał sprzedaży pewnej ilości walut obcych za złote.” *Komunikat NBP*, NBP, www.nbp.pl, 23.09.2011; *Komunikat NBP*, NBP, www.nbp.pl, 30.09.2011; *Komunikat NBP*, NBP, www.nbp.pl, 3.10.2011.

¹⁸⁹ Zasady udzielania kredytu redyskontowego oraz przyjmowania niezabezpieczonego depozytu *overnight* (poza dokonywanymi przez RPP zmianami stopy redyskontowej i depozytowej) od lat nie ulegają zmianie. Ponadto z początkiem 2010 r. RPP uruchomiła nowy instrument polityki pieniężnej (i nową podstawową stopę procentową), jakim jest kredyt dyskontowy (uchwała nr 9/2010 Zarządu Narodowego Banku Polskiego z 4 marca 2010 r. w sprawie rodzajów weksli przyjmowanych przez Narodowy Bank Polski do dyskonta oraz zasad i trybu ich dyskonta, DzUrz NBP 2010, nr 3, poz. 3). Jednak ze względu na brak zainteresowania tym instrumentem ze strony banków, NBP zdecydował zaniechać od 1 stycznia 2011 r. publikowania stopy dyskontowej.

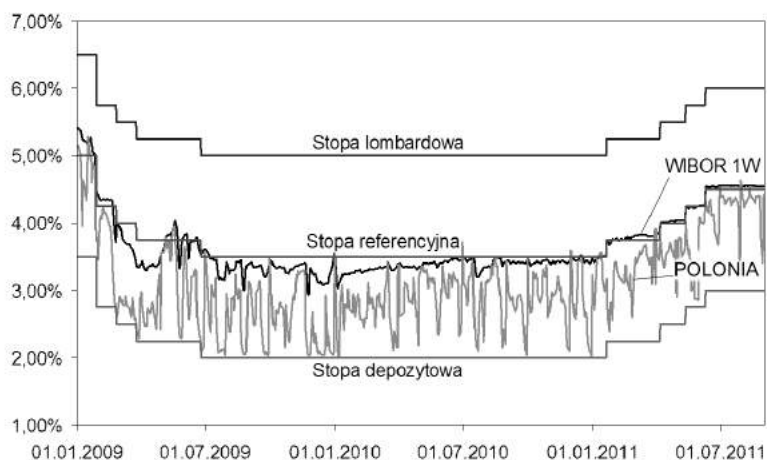
¹⁹⁰ NBP publikuje na bieżąco listę dłużnych papierów wartościowych dopuszczonych przez NBP, jako zabezpieczenia kredytu lombardowego, technicznego i operacji *repo* oraz wysokości wskaźnika *haircut*.

¹⁹¹ Uchwała nr 7/2010 Zarządu Narodowego Banku Polskiego z 4 marca 2010 r. w sprawie wprowadzenia „Regulaminu refinansowania banków kredytem lombardowym oraz kredytem w ciągu dnia operacyjnego przez Narodowy Bank Polski”, DzUrz NBP z 2010, nr 4, poz. 4 ze zm. Zastąpiła ona dwie obowiązujące wcześniej uchwały, tj. uchwałę nr 4/2008 Zarządu Narodowego Banku Polskiego z 1 lutego 2008 r. w sprawie wprowadzenia „Regulaminu refinansowania banków kredytem lombardowym przez Narodowy Bank Polski”, DzUrz NBP z 2008, nr 3, poz. 3 ze zm. oraz uchwałę nr 5/2008 Zarządu Narodowego Banku Polskiego z 1 lutego 2008 r. w sprawie wprowadzenia „Regulaminu refinansowania banków kredytem w ciągu dnia operacyjnego przez Narodowy Bank Polski”, DzUrz NBP 2008, nr 3, poz. 4 ze zm.

z papierów wartościowych nominowanych w złotych zdeponowanych w Rejestrze Papierów Wartościowych lub w Krajowym Depozycie Papierów Wartościowych SA. Kredyt taki, jeśli jest spłacony w tym samym dniu roboczym, nie podlega oprocentowaniu. Natomiast kredyt niespłacony w danym dniu operacyjnym musi być spłacony następnego dnia do godz. 10.30 i jest oprocentowany stopą kredytu lombardowego.

Od jesieni 2008 do połowy 2009 r. Narodowy Bank Polski dokonał serii obniżek podstawowych stóp procentowych do poziomu 3,5% w przypadku stopy referencyjnej. Na tym poziomie utrzymywano stopy półtora roku. W styczniu 2011 r. rozpoczęto serię czterech podwyżek, które zakończono w czerwcu na poziomie 4,5% (dla stopy referencyjnej). Kształtowanie się stóp procentowych NBP oraz stawki POLONIA zaprezentowano na rysunku 5.2/2.

Rysunek 5.2/2. Kształtowanie się stawki POLONIA oraz stopy WIBOR 1W na tle podstawowych stóp procentowych NBP w okresie od 1 stycznia 2009 r. do 31 sierpnia 2011 r.

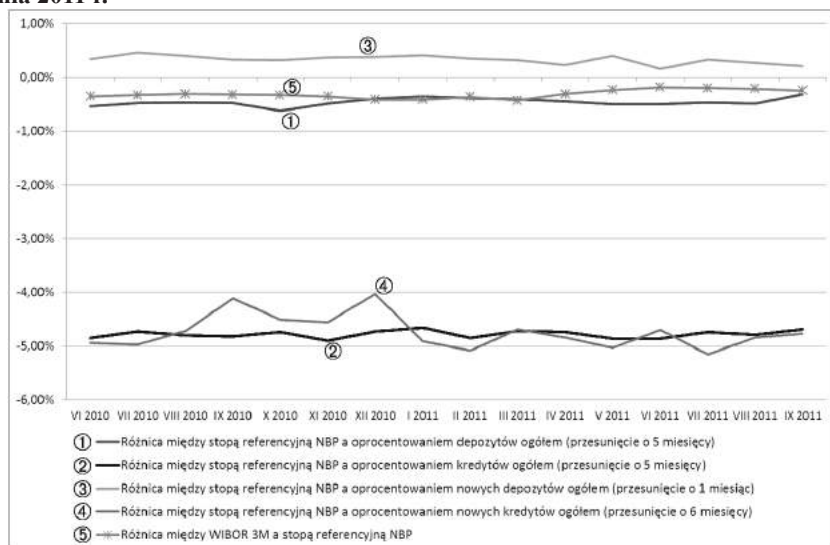


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NBP i Reuters.

Prostą miarą oddziaływania polityki pieniężnej na sektor bankowy jest zbadanie różnicy między stopą procentową NBP, stopami rynku międzybankowego a stopami depozytów i kredytów dla klientów sektora niefinansowego (rys. 5.2/3)¹⁹².

¹⁹²⁾ Na trudności i niepewność związaną z szacowaniem wpływu impulsów polityki pieniężnej na gospodarke wskazuje np. Ł. Postek, *Nieliniowy model mechanizmu transmisji monetarnej w Polsce w latach 1999–2009. Podejście empiryczne*, NBP, „Materiały i Studia”, nr 253, Warszawa 2011.

Rysunek 5.2/3. Różnice w średniomiesięcznym poziomie oprocentowania WIBOR 3M a stopy referencyjnej NBP oraz depozytów i kredytów w okresie od czerwca 2010 do września 2011 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NBP i Reuters.

Ze względu na dostępność spójnych metodycznie danych przedmiotem analizy objęto okres od czerwca 2010 do września 2011 r.¹⁹³ Między czerwcem 2010 a grudniem 2010 r. stopy procentowe NBP utrzymywały się na niezmiennym poziomie, stąd bardziej szczegółowo poddano analizie 9 miesięcy 2011 r. (wnioski zaprezentowano w tab. 5.2/2). Wszystkie badane stopy procentowe utrzymują stabilną relację do stopy referencyjnej NBP. Jednak każda z nich reaguje na zmiany stopy referencyjnej z innym opóźnieniem (potwierdza to istnienie tzw. opóźnień w polityce pieniężnej). Najbardziej stabilne różnice zaobserwowano odpowiednio: dla WIBOR 3M¹⁹⁴ bez opóźnień, dla oprocentowania depozytów ogółem i kredytów ogółem przesunięcie o 5 miesięcy, dla oprocentowania nowych depozytów ogółem przesunięcie o 1 miesiąc, a dla oprocentowania nowych kredytów ogółem przesunięcie o 6 miesięcy. Przy uwzględnieniu przesunięć dla żadnej ze stóp procentowych rozpiętość między maksymalną a minimalną różnicą nie przekraczała 50 pkt bazowych. Przeprowadzona analiza skłania do wniosku (*caeteris paribus*), że w roku 2011 zmiany stóp procentowych przekładały się szybciej na koszty odsetkowe niż przychody odsetkowe sektora bankowego.

¹⁹³⁾ Od czerwca 2010 r. NBP dokonał zmian w statystyce stóp procentowych.

¹⁹⁴⁾ Tę stopę wykorzystuje Narodowy Bank Polski w swoich analizach sytuacji sektora bankowego. Zob. np. *Raport o stabilności systemu finansowego. Lipiec 2011 r.*, NBP, Warszawa 2011.

Tabela 5.2/2. Bezwzględne różnice między stopą procentową NBP, WIBOR 3M a stopami depozytów i kredytów dla klientów sektora niefinansowego w okresie od stycznia 2011 do września 2011 r. (w %)

	Minimum	Maksimum	Średnia	Rozpiętość
Różnica między WIBOR 3M a stopą referencyjną NBP	-0,18	-0,43	-0,29	0,25
Różnica między stopą referencyjną NBP a oprocentowaniem depozytów ogółem (przesunięcie o 5 miesięcy)	-0,32	-0,50	-0,43	0,18
Różnica między stopą referencyjną NBP a oprocentowaniem kredytów ogółem (przesunięcie o 5 miesięcy)	-4,66	-4,86	-4,77	0,20
Różnica między stopą referencyjną NBP a oprocentowaniem nowych depozytów ogółem (przesunięcie o 1 miesiąc)	0,16	0,41	0,30	0,25
Różnica między stopą referencyjną NBP a oprocentowaniem nowych kredytów ogółem (przesunięcie o 6 miesięcy)	-4,69	-5,15	-4,89	0,46

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NBP i Reuters.

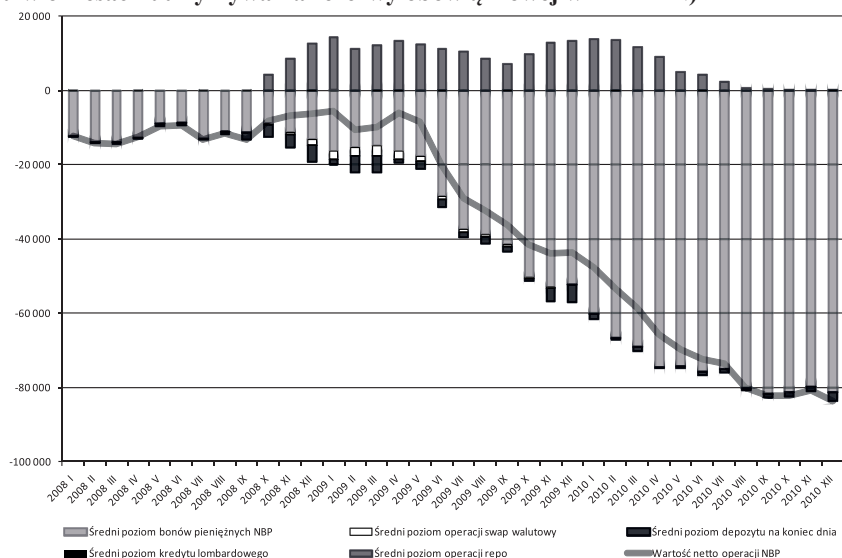
Najważniejszym instrumentem rynkowym stosowanym przez Narodowy Bank Polski są podstawowe operacje otwartego rynku. W ostatnich trzech latach ich skala systematycznie rosła i w 2010 r. średnioroczna wartość w okresach utrzymywania rezerwy przekroczyła 74 mld PLN (rys. 5.2/4)¹⁹⁵. Ponadto NBP przeprowadzał operacje dostrajające w formie transakcji *repo* oraz swapów walutowych¹⁹⁶. Od grudnia 2010 r. NBP rozpoczął najpierw nieregularne, a w lipcu 2011 r. poinformował, że będzie przeprowadzał regularnie krótkoterminowe operacje dostrajające w trakcie okresu utrzymywania rezerwy obowiązkowej¹⁹⁷. Ich celem jest zbilansowanie warunków płynnościowych w sektorze bankowym średnio w całym okresie utrzymywania rezerwy obowiązkowej, a w konsekwencji zbliżenie stawki POLONIA do stopy referencyjnej NBP w całym okresie rezerwowym. W zależności od występowania nadwyżki bądź niedoboru środków, operacje takie mogą mieć charakter absorbujący bądź zasilający w płynność. Są organizowane w formie przetargu o stałej stopie procentowej, zbliżonej do stopy referencyjnej NBP i przeprowadzane na okresy dwu-, trzydniowe.

¹⁹⁵) Zgodnie z danymi NBP wartość emisji bonów pieniężnych na koniec lipca 2011 r. przekroczyła 112 mld PLN.

¹⁹⁶) W ramach tzw. Pakietu Zaufania do marca 2010 r. NBP bank centralny oferował operacje *repo* o 6-miesięcznym terminie zapadalności, a do września 2010 r. także operacje *repo* z terminem 3-miesięcznym). Swapy walutowe były oferowane w końcu 2008 i w 2009 r.

¹⁹⁷) *Komunikat w sprawie operacji dostrajających*, NBP, www.nbp.pl, 5.01.2011; *Komunikat w sprawie dostrajających operacji otwartego rynku*, NBP, www.nbp.pl; *Komunikat w sprawie dostrajających operacji otwartego rynku*, NBP, www.nbp.pl, 30.05.2011; *Komunikat w sprawie dostrajających operacji otwartego rynku*, NBP, www.nbp.pl, 24.06.2011; *Komunikat w sprawie dostrajających operacji otwartego rynku*, NBP, www.nbp.pl, 30.06.2011; *Komunikat w sprawie dostrajających operacji otwartego rynku*, NBP, www.nbp.pl, 20.07.2011.

Rysunek 5.2/4. Rodzaje operacji prowadzonych przez NBP w latach 2008–2010 (średnio w roku w okresach utrzymywania rezerwy obowiązkowej w mln PLN)*



* Wartość ujemna oznacza absorpcję środków z sektora bankowego, wartość dodatnia oznacza zasilenie sektora bankowego w środki złotowe.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Instrumenty polityki pieniężnej Narodowego Banku Polskiego w 2008 r. Płynność sektora bankowego*, NBP, Warszawa 2009, s. 37; *Płynność sektora bankowego. Instrumenty polityki pieniężnej NBP. Raport roczny 2009*, NBP, Warszawa 2010, s. 15; *Płynność sektora bankowego. Instrumenty polityki pieniężnej NBP. Raport roczny 2010*, NBP, Warszawa 2011, s. 11.

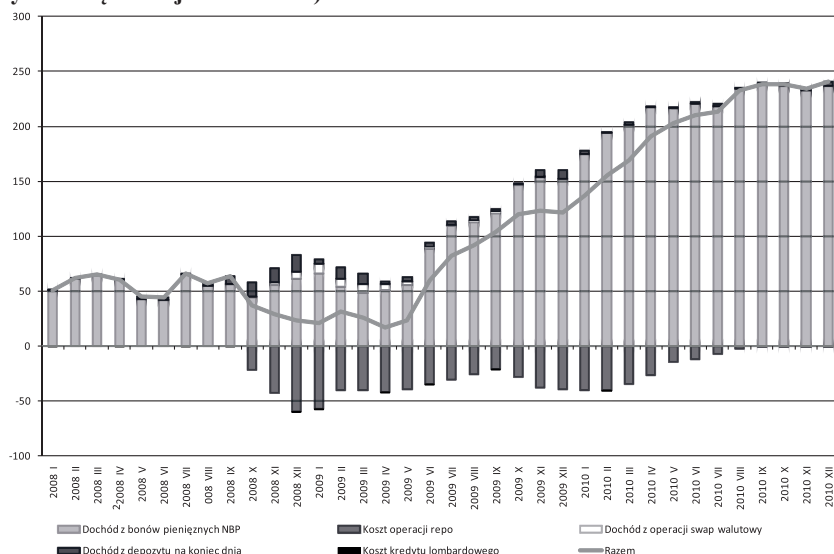
W analizowanym okresie NBP tylko raz przeprowadził operację strukturalną. Miała ona miejsce w 2009 r. i polegała na przedterminowym wykupie obligacji NBP¹⁹⁸.

Banki korzystały ponadto z operacji depozytowo-kredytowych. Ze względu na sytuację płynnościową i turbulencje na rynkach finansowych banki chętnie korzystały z depozytu w banku centralnym.

Wynik finansowy (dochody – koszty) z tytułu rynkowych operacji polityki pieniężnej jest dla sektora bankowego dodatni (rys. 5.2/5). W ostatnich trzech latach do sektora bankowego trafiło z NBP ok. 3,9 mld PLN (w 2008 r. 603,6 mln PLN, w 2009 r. 819,3 mln PLN, w 2010 r. 2462,6 mln PLN). Podstawowym źródłem dochodów sektora bankowego jest dyskonto z bonów pieniężnych.

¹⁹⁸⁾ *Sprawozdanie z wykonania założeń polityki pieniężnej na rok 2009*, NBP, Warszawa 2010, s. 19.

Rysunek 5.2/5. Dochody i koszty dla sektora bankowego z korzystania z operacji prowadzonych przez NBP w latach 2008–2010 (średnio w roku w okresach utrzymywania rezerwy obowiązkowej w mln PLN)*



* Wartość ujemna oznacza absorpcję środków z sektora bankowego, wartość dodatnia oznacza zasilenie sektora bankowego w środki złotowe.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Instrumenty polityki pieniężnej Narodowego Banku Polskiego w 2008 r. Płynność sektora bankowego*, NBP, Warszawa 2009, s. 37; *Płynność sektora bankowego. Instrumenty polityki pieniężnej NBP. Raport roczny 2009*, NBP, Warszawa 2010, s. 15; *Płynność sektora bankowego. Instrumenty polityki pieniężnej NBP. Raport roczny 2010*, NBP, Warszawa 2011, s. 11, Reuters.

Jedynym administracyjnym instrumentem polityki pieniężnej wykorzystywanym przez RPP jest rezerwa obowiązkowa. Szczegółowe zasady funkcjonowania rezerwy obowiązkowej w Polsce regulowane są uchwałą nr 15/2004 Zarządu Narodowego Banku Polskiego z 13 kwietnia 2004 r. w sprawie zasad i trybu naliczania oraz utrzymywania przez banki rezerwy obowiązkowej (DzUrz NBP 2004, nr 3, poz. 4 z późn. zm.). W okresie 2008–2011 nie weszły w życie żadne zmiany tych zasad. Natomiast w związku z planem wprowadzenia nowej formy gromadzenia środków w ramach trzeciego filara systemu emerytalnego, jaką mają być indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego, ustawodawca zwolnił banki – analogicznie jak w przypadku indywidualnych kont emerytalnych – z obowiązku odprowadzania rezerwy obowiązkowej zgromadzonych na takich kontach¹⁹⁹. Uczynił to rozszerzając definicję rezerwy obowiązkowej zapisaną w art. 38 ust. 2 ustawy o Narodowym Banku Polskim. Od 1 stycznia 2012 r. definicja ta będzie miała następujące brzmienie: „Rezerwę obowiązkową banków stanowi wyrażona w złotych część środków pieniężnych w złotych i walutach obcych zgromadzonych na rachunkach bankowych, środków uzyskanych ze sprzedaży papierów wartościowych, z wyjątkiem papierów wartościowych zabezpieczonych hipotecznie o okresie wykupu powyżej 5 lat oraz listów zastawnych o okresie wykupu powyżej 5 lat, oraz innych środków przyjętych przez bank podlegających zwrotowi, z wyjątkiem środków przyjętych od innego banku krajowego, a także środków przyjętych od banku zagranicznego na podstawie umów zawartych przed dniem wejścia w życie ustawy lub środków pozyskanych z zagranicy na co najmniej 2 lata oraz środków pozyskanych na podstawie umów o prowadzenie

¹⁹⁹⁾ Art. 5 ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych, DzU 2011, nr 75, poz. 398.

indywidualnych kont emerytalnych oraz indywidualnych kont zabezpieczenia emerytalnego w rozumieniu przepisów o indywidualnych kontach emerytalnych oraz indywidualnych kontach zabezpieczenia emerytalnego”. Dopasowując przepisy wykonawcze Zarząd NBP wprowadził odpowiednią zmianę do formularza deklaracji w sprawie wysokości rezerwy obowiązkowej, jaką banki przekazują do NBP²⁰⁰. Na dzień 31 grudnia 2010 r. indywidualne konta emerytalne prowadziło 8 banków komercyjnych (na 49 banków komercyjnych działających na rynku) i banki spółdzielcze²⁰¹. Podmioty te prowadziły 30 148 indywidualnych kont i miały na nich zgromadzone 292 696 tys. PLN (co stanowi ok. 0,07% kwoty depozytów gospodarstw domowych). Zakładając, że indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego będą się cieszyć podobną popularnością, wydaje się, że zmiana ta nie będzie miała istotnego wpływu na sektor bankowy.

W ramach prowadzenia polityki pieniężnej RPP decyduje o poziomie stóp rezerwy obowiązkowej oraz wysokości oprocentowania środków utrzymywanych w postaci rezerwy obowiązkowej. Począwszy od 30 czerwca 2009 r. Rada obniżyła stopę rezerwy obowiązkowej o pół pkt proc. do 3%. Decyzja ta była podyktowana chęcią wspierania rozwoju akcji kredytowej banków²⁰². Półtora roku później (od 31 grudnia 2010 r.) Rada przywróciła stopę rezerwy obowiązkowej do wysokości sprzed 29 czerwca 2009 r., tj. 3,5%, dając tym samym sygnał gotowości do reagowania na zwiększenie się presji inflacyjnej²⁰³. Zadeklarowaną przez banki wielkość rezerwy obowiązkowej na tle średniej dziennej wielkości wolnych środków banków komercyjnych na rachunkach w NBP w kolejnych okresach utrzymywania rezerwy (okresach rezerwowych)²⁰⁴ zaprezentowano na rysunku 5.2/6.

W analizowanym okresie wolne środki banków ulegały fluktuacjom (w tym w szóstym okresie 2008 r. i trzecim okresie 2010 r. wartość środków na rachunkach pieniężnych banków była niższa od wielkości rezerwy wymaganej), jednak zmiany te nie wynikały ze zmian stawki rezerwy obowiązkowej. Osiągnięty przez sektor bankowy dochód z utrzymywania rezerwy obowiązkowej w Narodowym Banku Polskim wyniósł w latach 2008–2010 ok 2,5 mld PLN (w 2008 r. 1000,0 mln PLN, w 2009 r. 756,3 mln PLN 2010 r. 705,5 mln PLN). Obniżenie stopy rezerwy obowiązkowej w połowie 2009 r. uwolniło ok. 3,3 mld PLN, natomiast podniesienie tej stopy końcem 2010 r. zamroziło dodatkowo ok. 3,9 mld PLN. Mając na uwadze sytuację ogólnogospodarczą oraz fakt, że w sektorze bankowym panuje permanentna nadpłynność, można ostrożnie oszacować, że czasowe obniżenie stopy rezerwy obowiązkowej oznaczało dla sektora bankowego zmianę wyniku finansowego między ok. – 670 mln PLN a + 7 mln PLN²⁰⁵.

²⁰⁰⁾ Uchwała nr 28/2011 Zarządu Narodowego Banku Polskiego z 6 czerwca 2011 r. zmieniająca uchwałę w sprawie zasad i trybu naliczania oraz utrzymywania przez banki rezerwy obowiązkowej, DzUrz NBP 2011, nr 9, poz. 10. Zmiany wchodziły w życie 1 stycznia 2012 r. i mają zastosowanie do rezerwy obowiązkowej utrzymywanej od 29 lutego 2012 r.

²⁰¹⁾ *Indywidualne Konta Emerytalne w 2010 r.*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2011, s. 6–9.

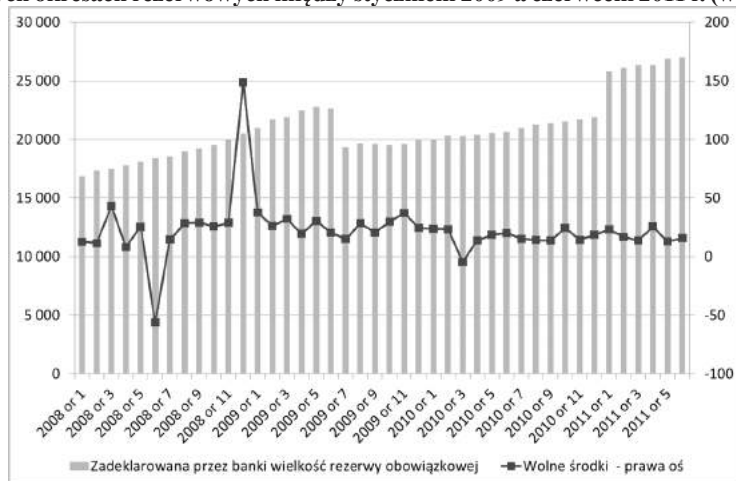
²⁰²⁾ Uchwała nr 9/2009 Rady Polityki Pieniężnej z 27 maja 2009 r. zmieniająca uchwałę w sprawie stóp rezerwy obowiązkowej banków i wysokości oprocentowania rezerwy obowiązkowej, DzUrz NBP 2009, nr 10, poz. 11; *Sprawozdanie z wykonania założeń polityki pieniężnej na rok 2009*, NBP, Warszawa 2010, s. 21.

²⁰³⁾ Uchwała nr 9/2010 Rady Polityki Pieniężnej z 27 października 2010 r. zmieniająca uchwałę w sprawie stóp rezerwy obowiązkowej banków i wysokości oprocentowania rezerwy obowiązkowej, DzUrz NBP 2010, nr 15, poz. 16; *Sprawozdanie z wykonania założeń polityki pieniężnej na rok 2010*, NBP, Warszawa 2011, s. 26.

²⁰⁴⁾ Rezerwa obowiązkowa jest utrzymywana od ostatniego dnia miesiąca następującego po miesiącu, za który nalicza się rezerwę, do dnia poprzedzającego kolejny okres utrzymywania rezerwy. Jeżeli pierwszy dzień okresu utrzymywania rezerwy, jest dniem wolnym od pracy, określonym na podstawie odrębnych przepisów, to utrzymywanie rezerwy rozpoczyna się pierwszego dnia roboczego po tym dniu.

²⁰⁵⁾ Szacunku dokonano przy następujących założeniach: średni poziom uwolnionej rezerwy 3,6 mld PLN, okres 18 miesięcy, pierwsza wartość została wyliczona, jako różnica między stopą depozytową NBP a stopą oprocentowania środków rezerwy obowiązkowej, natomiast druga, jako różnica między stopą absorbujących operacji otwartego rynku a oprocentowaniem środków rezerwy obowiązkowej.

Rysunek 5.2/6. Zadeklarowana wielkość rezerwy obowiązkowej oraz średnia dzienna wielkość wolnych środków banków komercyjnych na rachunkach w banku centralnym w kolejnych okresach rezerwowych między styczniem 2009 a czerwcem 2011 r. (w mln PLN)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NBP.

5.2.5. Zakończenie

W latach 2010–2011 w obszarze polityki pieniężnej nie wprowadzono istotnych zmian regulacyjnych. Wynika to w pierwszej kolejności z faktu, że unormowania prawne pozostawiają bankowi centralnemu dużą swobodę w doborze strategii realizacji celu inflacyjnego, jak i w kształcie instrumentów polityki pieniężnej. Wydaje się, że w najbliższych latach sytuacja ta nie ulegnie zmianie. W szczególności NBP jest przygotowany do ewentualnej zmiany sytuacji płynnościowej w sektorze bankowym i będzie mógł reagować zarówno na krótko, jak i na długookresowe wstrząsy. Wydaje się, że analiza przyszłych skutków działań banku centralnego dla sektora bankowego winna obejmować dwa obszary: realizację celu inflacyjnego oraz zapewnienie stabilności sektora bankowego. Sukces banku centralnego na obu polach oznaczać będzie dla banków korzyści wynikające z większej przewidywalności środowiska gospodarczego, w jakim będą prowadzić działalność. W związku z chroniczną nadpłynnością sektora bankowego Narodowy Bank Polski ponosi koszty absorpcji płynności. W latach 2008–2010 z tytułu operacji polityki pieniężnej NBP przekazał sektorowi bankowemu ok. 6,4 mld PLN. Wydaje się, że w najbliższym okresie sytuacja płynnościowa, a co za tym idzie dochody sektora bankowego nie ulegną istotnym zmianom.

5.3. Legislacja podatkowa

5.3.1. Uwagi wprowadzające

Legislacja podatkowa jest procesem tworzenia i uchwalania przez kompetentne organy państwa aktów prawnych w zakresie podatków. Legislacja podatkowa obejmuje prace ustawodawcze oraz tworzenie i ustanawianie aktów rangi podustawowej, i w końcu tworzenie oraz zawieranie umów międzynarodowych, które dotyczą podatków. W przypadku sektora bankowego trudno znaleźć uzasadnienie do dopuszczenia legislacji podatkowej poprzez akty prawa miejscowego. Dotyczyć mogą podobnie, jak innych przedsiębiorców, opodatkowania nieruchomości, środków transportu, jednak w tym wypadku w sposób szczególnie legislacja podatkowa jednostek samorządu terytorialnego nie tworzy aktów prawnych skierowanych do sektora bankowego. Jednocześnie akty podustawowe zgodnie z Konstytucją nie mogą regulować podstawowych elementów konstrukcyjnych podatku, gdyż nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy (art. 217 Konstytucji). Stąd niezwykle istotne z punktu widzenia naszego opracowania są ustawy podatkowe, a więc akty normatywne, na mocy których „nakłada się podatek i określa, kto od czego, i ile oraz jak ma go płacić”²⁰⁶ lub inaczej „taka ustawa, która nakłada dany podatek i określa wymienione w art. 217 Konstytucji RP elementy konstrukcyjne tego podatku. Miano ustawy podatkowej przysługuje również ustawie, która uchyla lub modyfikuje zakres obowiązku podatkowego lub jego elementy”²⁰⁷. Zasady dobrej legislacji w zakresie prawa finansowego dotyczą zatem zachowania odpowiedniej formy aktu prawnego, a także uwzględnienia zasad konstytucyjnych, zachowania ich treści, techniki legislacyjnej.

Ustawy podatkowe²⁰⁸ w polskim systemie prawnym są regulowane w sposób szczególny. Dotyczy to wprowadzenia odmiennych zasad tworzenia ustaw podatkowych, kontroli zgodności ustaw z Konstytucją, a także ich wykładni. W tym zakresie szczególne zasady dotyczą przede wszystkim tworzenia projektów ustaw podatkowych, zasad podatkowych²⁰⁹, kompetencji nakładania podatków, wspomnianej wyłączności ustawowej, kontroli przez Trybunał Konstytucyjny, zasad ogłaszania w organach promulgacyjnych, interpretacji i wykładni przepisów²¹⁰, szczególnych procedur wykonywania.

Pojęcie ustawa podatkowa jest pojęciem normatywnym. Zostało wprowadzone do ustawy z dnia 19 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa²¹¹, gdzie ustawę podatkową określa się jako ustawę dotyczącą podatków, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych, definiującą podmiot, przedmiot opodatkowania, powstanie obowiązku podatkowego, podstawę opodatkowania, stawki podatkowe oraz regulującą prawa i obowiązki organów podatkowych, podatników, płatników i inkasentów, a także ich następców prawnych oraz osób trzecich. W doktrynie podkreśla się, że zastosowanie słowniczkowej definicji ustawy podatkowej ma

²⁰⁶ C. Kosikowski, *Ustawa podatkowa*, LexisNexis, Warszawa 2006, s. 13.

²⁰⁷ Ibidem, s. 91.

²⁰⁸ Pojęcie ustawy podatkowej zostało szeroko opisane przez C. Kosikowskiego, *Ustawa...*, op.cit.

²⁰⁹ Por. J. Oniszczyk, *Podatki i inne daniny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2001, s. 29 i nast.; C. Kosikowski, *Legislacja...*, op.cit., s. 73–76.

²¹⁰ Por. B. Brzeziński, *Podstawy wykładni prawa podatkowego*, ODDK, Gdańsk 2008.

²¹¹ DzU 2005, nr 8, poz. 60 ze zm.

znaczenie wyłącznie przy wykładni przepisów Ordynacji podatkowej²¹² i jednocześnie uważa się wady definicji zamieszczonej w Ordynacji podatkowej²¹³.

W dalszej części opisano wybrane regulacje podatkowe, które miały bezpośredni oraz pośredni wpływ na sektor bankowy.

Z istotnych regulacji wybrano regulację odnoszącą się do miejsca świadczenia usług w podatku od wartości dodanej. Regulacja ta implementuje zapisy prawa wspólnotowego w tym zakresie.

Drugą ustawą jest nowelizacja prawa bankowego, dzięki której wprowadzono możliwość przekształcenia oddziału instytucji kredytowej w bank. Ta ostatnia została przyjęta w 2011 r. w związku z potrzebą ujęcia takiej możliwości przekształcenia przez oddział greckiej instytucji kredytowej w bank nadzorowany w Polsce. Regulacja ta jednak będzie mogła być wykorzystana również w przypadku innych podobnych operacji. W sposób bezpośredni odnosi się do sektora bankowego i jednocześnie obejmuje w swym zakresie regulację podatkową (zasada sukcesji oraz zapisy dotyczące dyskontynuacji rozliczania strat oddziału instytucji kredytowej przez nowo utworzony bank). Inne istotne propozycje dotyczące m.in. zasad zaokrąglania podatków w Ordynacji podatkowej nie zostały przyjęte przez Sejm VI kadencji, co oznacza, że nowy Parlament po złożeniu nowego projektu rozpocznie nad nim prace od nowa, co jest już zapowiadane przez Ministerstwo Finansów. Zatem dyskusyjne oferty banków mające na celu obejście podatku Belki w zakresie opodatkowania zysków z lokat terminowych nie zostały jeszcze wprost zabronione.

W dalszej kolejności omówiono regulację dotyczącą zmiany wysokości stawek w podatku od wartości dodanej (w przypadku stawki podstawowej w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2013 r. nastąpiła zmiana z 22% na 23%). Zmiany te wpływają w sposób pośredni na funkcjonowanie sektora bankowego.

5.3.2. Zmiana miejsca świadczenia usług w ustawie o podatku od wartości dodanej

Nowelizacja ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług²¹⁴, a więc ustawy z dnia 23 października 2009 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług²¹⁵ w swym założeniu miała na celu dokonanie wdrożenia:

- dyrektywy Rady 2008/8/WE z 12 lutego 2008 r. zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do miejsca świadczenia usług, DzUrz UE L 44, 20.02.2008, s. 11;
- dyrektywy Rady 2008/9/WE z 12 lutego 2008 r. określającej szczegółowe zasady zwrotu podatku od wartości dodanej, przewidzianego w dyrektywie 2006/112/WE, podatnikom niemającym siedziby w państwie członkowskim, lecz mającym siedzibę w innym państwie członkowskim, DzUrz UE L 44, 20.02.2008, s. 23;
- dyrektywy Rady 2008/117/WE z 16 grudnia 2008 r. zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w celu zwalczania uchylania się od opodatkowania w związku z transakcjami wewnątrzwspólnotowymi, DzUrz UE L 14, 20.01.2009, s. 7.

Ustawa weszła w życie 1 stycznia 2011 r. z wyjątkiem: art. 3 nowelizacji, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. oraz art. 1 pkt 7 nowelizacji w zakresie art. 28g, który wszedł w życie 1 stycznia 2011 r.

²¹²⁾ B. Brzeziński, *Uwagi o znaczeniu definicji w prawie podatkowym*, w: *Księga Jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza. Studia z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska*, red. R. Mastalski, Wrocław 2001, s. 223–234; B. Brzeziński, *Podstawy wykładni prawa podatkowego*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr Sp. z o.o., Gdańsk 2008, s. 72–73.

²¹³⁾ C. Kosikowski, *Legislacja...*, op.cit., s. 75.

²¹⁴⁾ DzU 2004, nr 54, poz. 535 ze zm.

²¹⁵⁾ DzU 2009, nr 195, poz. 1504 ze zm.

Zasadniczym elementem regulacji było określenie na nowo zasad ustalania miejsca świadczenia usług. Dyrektywa Rady 2008/8/WE wprowadza istotną zmianę polegającą na modyfikacji ogólnej zasady dotyczącej miejsca świadczenia usług w transakcjach między podatnikami VAT z miejsca siedziby usługodawcy na miejsce siedziby usługobiorcy. Takie ujęcie z większym prawdopodobieństwem pozwala uznać, że opodatkowuje się świadczenie usług w miejscu ich konsumpcji. W przypadku transgranicznego świadczenia usług na rzecz podatników oraz osób prawnych niebędących podatnikami zidentyfikowanych dla potrzeb podatku VAT w innym niż państwo siedziby usługodawcy państwie członkowskim, obowiązek ich rozliczenia zgodnie z projektowanymi zmianami ma spoczywać, co do zasady, na usługobiorcy.

Wprowadzono generalną zasadę, że miejscem świadczenia usług w przypadku świadczenia usług na rzecz podatnika jest miejsce, w którym podatnik będący usługobiorcą posiada siedzibę lub stałe miejsce zamieszkania.

W przypadku, gdy usługi są świadczone na rzecz podmiotów niebędących podatnikami, wówczas miejscem świadczenia usług jest miejsce, w którym usługodawca posiada siedzibę lub stałe miejsce zamieszkania.

Przy świadczeniu usług m.in. bankowych, finansowych, ubezpieczeniowych i reasekuracyjnych, z wyjątkiem wynajmu sejfów przez banki, na rzecz podmiotów niebędących podatnikami, mających siedzibę, stałe miejsce zamieszkania lub miejsce zwykłego pobytu poza terytorium Wspólnoty, miejscem świadczenia usług jest miejsce, gdzie podmioty te posiadają siedzibę, stałe miejsce zamieszkania lub miejsce zwykłego pobytu.

Wspomniane trzy normy zamieniły dotychczas funkcjonujące zasady ustalania miejsca świadczenia usług w zakresie świadczenia m.in. usług bankowych. Obecnie regulacja uzależnia ustalenie miejsca świadczenia przede wszystkim od tego, kto jest odbiorcą tych usług (podatnik, podmiot niebędący podatnikiem i podmiot niebędący podatnikiem z siedzibą/zamieszkaniem poza terytorium Wspólnoty).

W przypadku, gdy odbiorcą usług są podatnicy, miejscem świadczenia usług jest siedziba nabywcy, gdy zaś nabywcą usług są niepodatnicy, miejscem świadczenia usług jest siedziba/zamieszkanie nabywcy usługi.

W poprzednio obowiązującej regulacji obowiązywała zasada ogólna, zgodnie z którą miejscem świadczenia usług było miejsce siedziby/zamieszkania świadczącego usługę. Jednocześnie w sytuacji, gdy usługi były świadczone na rzecz podatników z Unii Europejskiej oraz innych podmiotów spoza Unii, wówczas w przypadku usług bankowych, finansowych i ubezpieczeniowych łącznie z reasekuracją, z wyjątkiem wynajmu sejfów przez banki, miejscem świadczenia takich usług było miejsce zamieszkania/siedziby nabywcy usług.

Projekt ustawy był przedmiotem uzgodnień międzyresortowych oraz konsultacji z organizacjami przedstawicielskimi podatników takimi jak: Krajowa Izba Gospodarcza, Krajowa Izba Doradców Podatkowych, Polska Rada Biznesu, Konfederacja Pracodawców Polskich, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan. W ramach konsultacji organizacje przedstawicielskie podatników nie wniosły uwag. Przedmiotowy projekt ustawy został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) na stronie internetowej Ministerstwa Finansów (www.mf.gov.pl). Można uznać, że regulacja była przedmiotem konsultacji z potencjalnymi głównymi interesariuszami.

W ramach wykonywanej oceny skutków regulacji nie została przeprowadzona analiza skutków finansowych przyjęcia regulacji. Jako uzasadnienie wskazano, że nie ma szczegółowych danych dotyczących struktury świadczonych transgranicznie usług. Ograniczono się do stwierdzenia, że projekt może mieć wpływ na dochody budżetu. Jednocześnie nie przeprowadzono oceny skutków przyjęcia regulacji dla odbiorców tej ustawy – podatników, w tym także tych z sektora finansowego. Nie została podjęta próba oszacowania kosztów (w jednostkach pieniężnych) obciążeń administracyjnych (sektora bankowego i administra-

cji publicznej) wynikających z przyjęcia danej regulacji. Cenną uwagę wniósł prof. Henryk Dzwonkowski. W swojej opinii o projekcie wskazał, że: „Proponowane regulacje dotyczące zmiany miejsca świadczenia usług z miejsca siedziby usługodawcy do miejsca siedziby usługobiorcy będą miały ujemny wpływ na dochody budżetu państwa. Nie ulega wątpliwości, że koszty świadczenia usług (w tym zwłaszcza koszty pracy) są w Polsce znacznie niższe, niż w większości państw Wspólnoty. Korzystając z tego faktu szereg przedsiębiorstw stara się tak zorganizować działalność, aby usługi były świadczone na terytorium RP. Obowiązywanie na gruncie podatku od towarów i usług dotychczasowej zasady, zgodnie z którą o miejscu opodatkowania decydowało co do zasady miejsce siedziby świadczącego usługę powodowało, że korzystał na tym również budżet państwa polskiego. Zaproponowane zmiany w tym zakresie spowodują, że w wielu przypadkach świadczenia usług, miejscem ich opodatkowania nie będzie już terytorium Polski, lecz terytorium kraju konsumpcji usługi (miejsca siedziby usługobiorcy). W rezultacie wpływy z tytułu podatku VAT mogą ulec znaczącemu uszczupleniu”²¹⁶.

Trudno w ramach przeprowadzonej oceny skutków regulacji odnaleźć szerszą identyfikację głównych korzyści, kosztów i ryzyka danej regulacji. Trudno uznać za uzasadnienie odniesienie się wyłącznie do obowiązku implementacji prawa wspólnotowego. **Harmonizacja prawa z prawem wspólnotowym jest często swego rodzaju uzasadnieniem samym w sobie i oznacza dla projektodawcy brak obowiązku przeprowadzenia szerszej oceny skutków regulacji.** Niniejsza regulacja jest przykładem takiego podejścia, które należy ocenić negatywnie.

5.3.3. Regulacja dotycząca wprowadzenia możliwości przekształcenia oddziału instytucji kredytowej działającego na terytorium Polski w bank krajowy w formie spółki akcyjnej

Ustawa z dnia 10 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw²¹⁷ w swym założeniu miała na celu wprowadzenie możliwości przekształcenia oddziału instytucji kredytowej działającego na terytorium Polski w bank krajowy w formie spółki akcyjnej. Nowelizacja obejmuje głównie zmianę ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe²¹⁸, ale jednocześnie w sposób istotny określa się skutki podatkowe takiej operacji, w tym również zmienia się przepisy ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych²¹⁹.

W wyniku nowelizacji w art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (dalej w skrócie **uCIT**)²²⁰ dodano pkt 6, co w konsekwencji oznacza wprowadzenie normy, zgodnie z którą przy ustalaniu dochodu stanowiącego podstawę opodatkowania nie uwzględnia się strat instytucji kredytowej związanych z działalnością oddziału tej instytucji, którego składniki majątkowe zostały wniesione do spółki tytułem wkładu niepieniężnego na utworzenie banku na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe. Jednocześnie nowelizacji uległ art. 7 ust. 4a uCIT i nadano mu następującą treść: przy ustalaniu straty nie uwzględnia się również strat przedsiębiorstw państwowych przejmowanych lub nabywanych na podstawie przepisów o komercjalizacji i prywatyzacji oraz strat instytucji kredytowej związanych z działalnością oddziału tej instytucji, którego składniki majątkowe zostały wniesione do spółki tytułem wkładu niepieniężnego na utworzenie banku na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe.

²¹⁶) Opinia prawna w sprawie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług (druki sejmowe nr 2222, 2332 i 2332-A), Warszawa, 14.10.2009, www.sejm.gov.pl, s. 9.

²¹⁷) DzU 2011, nr 134, poz. 781.

²¹⁸) DzU 2002, nr 72, poz. 665 ze zm.

²¹⁹) DzU 2011, nr 134, poz. 779.

²²⁰) DzU 2011, nr 74, poz. 397 ze zm.

Komentowana nowelizacja również zmieniła zapisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa²²¹. W art. 93a dodano § 3 o brzmieniu: bank utworzony przez wniesienie tytułem wkładu niepieniężnego wszystkich składników majątkowych oddziału instytucji kredytowej, stanowiących przedsiębiorstwo lub jego zorganizowaną część, wstępuje we wszelkie przewidziane w przepisach prawa podatkowego prawa i obowiązki instytucji kredytowej związane z działalnością tego oddziału.

Nowelizacja wprowadza więc do Ordynacji podatkowej generalną sukcesję podatkową w przypadku utworzenia banku przez wniesienie tytułem wkładu niepieniężnego składników majątkowych oddziału instytucji kredytowej. W konsekwencji zmiana dotyczy również ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, gdzie określa się co do zasady neutralny skutek przekształcenia na potrzeby ustalania dochodu. Zmiana ma w tym kontekście na celu zachowanie spójności systemowej i zachowania zasad rozliczania strat przez podmiot nowo przekształcany. W praktyce oznacza to zasadę dyskontynuacji prawa do rozliczania strat przez bank przekształcony z oddziału instytucji kredytowej.

Należy wskazać, że w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych jest przyjęta zasada, że prawo do podatkowego rozliczania strat przysługuje wyłącznie podatnikowi, który stratę taką poniósł. Zasadę tę odzwierciedlają postanowienia art. 7 ust. 3–4a tej ustawy, z których wynika, że przy ustalaniu dochodu podatnika a także strat tego podatnika, nie uwzględnia się strat przedsiębiorców przekształcanych, łączonych, przejmowanych lub dzielonych, a także strat przedsiębiorstw państwowych przejmowanych lub nabywanych na podstawie przepisów o komercjalizacji i prywatyzacji. Wyjątkiem jest przekształcenie spółki kapitałowej w inną spółkę kapitałową.

W związku z powyższym art. 2 projektu zakłada zmiany ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, przez uzupełnienie dotychczasowego art. 7 tej ustawy o dodatkowe postanowienia odnoszące się do rozliczania strat w przypadku wniesienia do spółki składników majątkowych instytucji kredytowej tytułem wkładu niepieniężnego na utworzenie banku na podstawie przepisów ustawy – Prawo bankowe.

Nowelizacja została przyjęta w bardzo szybkim tempie. Rząd 3 czerwca 2011 r. złożył projekt do łaski marszałkowskiej, pierwsze czytanie projektu odbyło się 7 czerwca 2011 r., posiedzenie Komisji Finansów Publicznych miało miejsce 8 czerwca 2011 r., zaś Sejm uchwalił ustawę 10 czerwca 2011 r. Senat nie wniósł poprawek, i prezydent podpisał ustawę 28 czerwca 2011 r. Widać zatem, że parlamentarny proces legislacyjny trwał mniej niż 1 miesiąc, a w końcu ogłoszenie w Dzienniku Ustaw nastąpiło 29 czerwca 2011 r.

Projekt w trybie uzgodnień zewnętrznych, oprócz podmiotów administracji rządowej (w tym KNF), został przesłany do Narodowego Banku Polskiego, Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, a także innych instytucji rynku finansowego, w szczególności Związku Banków Polskich, w tym oddziałów instytucji kredytowych, Krajowego Związku Banków Spółdzielczych, Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej, Biura Informacji Kredytowej, Fundacji na rzecz Kredytu Hipotecznego. W procesie przedparlamentarnym w toku konsultacji uwagi do projektu zgłosiły następujące instytucje: Narodowy Bank Polski, Bankowy Fundusz Gwarancyjny, Związek Banków Polskich, Giełda Papierów Wartościowych SA. Związek Banków Polskich w trakcie konferencji wycofywał uzgodnioną wcześniej uwagę dotyczącą projektowanych zmian w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych (rozliczanie strat poniesionych przez instytucję kredytową prowadzącą działalność w Polsce poprzez oddział). Stąd też można uznać, że regulacja była przedmiotem konsultacji z potencjalnymi głównymi interesariuszami.

W zakresie oceny procesu legislacyjnego brak jest uzasadnienia co do zmian podatkowych. Jeśli wprowadzenie zasady sukcesji odpowiedzialności znajduje uzasadnienie syste-

²²¹) DzU 2005, nr 8, poz. 60 ze zm.

może, to usprawiedliwiony jest brak oceny skutków w tym zakresie. Jednak tego samego już nie można powiedzieć o wprowadzonej zasadzie dyskontynuacji rozliczania strat oddziału instytucji kredytowej przez nowo utworzony bank. Zwłaszcza dotyczy to kontekstu wpływu regulacji na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego. W ten sposób analiza skutków regulacji była wyłącznie jednokierunkowa. Przeniesienie odpowiedzialności na podmiot nowo utworzony jest uzasadnione z punktu widzenia zabezpieczenia interesów wpływów budżetowych, a wprowadzenie zasady dyskontynuacji rozliczania strat może ingerować w neutralność opodatkowania podatkiem dochodowym. Analiza powinna dotyczyć właśnie tego aspektu, gdyż możliwość rozliczania straty podatkowej jest immanentnym elementem konstrukcyjnym podatku dochodowego od osób prawnych. W przypadku, gdyby po analizie okazało się, że rozliczenie straty (pośrednio kosztów uzyskania przychodów) nie jest możliwe przez podmiot, który wcześniej funkcjonował jako zakład, a jednocześnie tego rozliczenia nie może dokonać nowo utworzony bank, neutralność podatku dochodowego byłaby naruszona. W ramach oceny skutków regulacji nie ma śladu po dokonaniu takiego rozumowania.

Analiza powinna odnosić się także do zasad przewidzianych przez swobody traktatowe i umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania. Niewykluczone, że zmiana ma charakter neutralny i nie powoduje naruszenia swobód traktatowych lub umów międzynarodowych. Jednak, zdaniem autorów, powinna zostać przeprowadzona. Oddział instytucji kredytowej nie ma co prawda statusu podatnika, taki status ma zakład główny, a więc instytucja kredytowa, która utworzyła oddział. Tym niemniej, w zależności od zapisów umów o unikaniu podwójnego opodatkowania oraz zapisów ustawy CIT w zakresie opodatkowania dochodów zakładów zagranicznych, trzeba by poddać analizie, czy ograniczenie możliwości rozliczenia straty podatkowej przez nowo utworzony bank nie pozbawia prawa do rozliczenia straty przez zakład główny, a więc instytucję kredytową, która pierwotnie utworzyła oddział. W tym zakresie projektodawca milczy. Jednocześnie trzeba zauważyć, że w toku procesu przedparlamentarnej dyskusji zastrzeżenia co do tej zasady wnosili Związek Banków Polskich. Zdaniem autorów, analizie powinny być poddane ewentualne koszty (zyski) dla budżetu państwa.

5.3.4. Zmiana stawek w podatku od wartości dodanej

Ustawa z dnia 26 listopada 2010 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej²²² była tzw. ustawą anty kryzysową, która w swym zamierzeniu miała ograniczyć wydatki ze środków publicznych. Regulacja m.in. dotyczy zamrożenia wynagrodzeń w sferze budżetowej, ograniczenia wynagrodzeń w niektórych instytucjach administracji publicznej, zmian w ulgach studenckich, stażów finansowych z Funduszu Pracy, PFRON-u, czy zasiłku pogrzebowego. Wśród zmian z podatkowego punktu widzenia istotne były zmiany w zakresie stawek podatku VAT. Zgodnie z regulacją wprowadza się do ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług²²³ (dalej **uVAT**) art. 146a, zgodnie z treścią którego w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2013 r., z zastrzeżeniem art. 146f uVAT stawka podstawowa podatku VAT wynosi 23% (odpowiednio stawki zredukowane wynoszą: 8 i 4%). Przedmiotowy przepis ma zastosowanie ograniczone w czasie, ale zgodnie z art. 146f ust. 1 uVAT w przypadku, gdy relacja państwowego długu publicznego do PKB według stanu na 31 grudnia 2011 r. przekracza 55% wówczas w okresach od 1 lipca 2012 r. do 30 czerwca 2013 r. oraz od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2015 r. stawka podstawowa podatku VAT wynosić będzie 24% (odpowiednio stawki zredukowane wynosić mają: 9% i 6%), zaś w okresie od 1 lipca 2013 r. do 31 grudnia 2014 r. stawka podstawowa wynosić ma 25% (zredukowane odpowiednio: 10 i 7%). W takiej sytuacji w 2016 r. stawki mają wrócić do poziomu: podstawowa 23% (zredukowane odpowiednio 8 i 4%). Wprowadzenie podwyższonych stawek

²²²) DzU 2010, nr 238, poz. 1578 ze zm.

²²³) DzU 2011, nr 177, poz. 1054 ze zm.

do 24 i 25% dotyczących relacji długu do PKB na 31 grudnia 2011 r. na wyżej opisanych zasadach może nastąpić także, gdy na 31 grudnia 2012 r. i odpowiednio na 31 grudnia 2013 r. utrzyma się relacja długu do PKB przekraczająca 55%.

Projekt ustawy był konsultowany drogą elektroniczną z następującymi podmiotami: Polską Konfederacją Pracodawców Prywatnych Lewiatan, Konfederacją Pracodawców Polskich, Związkiem Rzemiosła Polskiego, Business Centre Club, Komisją Krajowej NSZZ „Solidarność”, Ogólnopolskim Porozumieniem Związków Zawodowych, Forum Związków Zawodowych, Polską Organizacją Przemysłu Handlu Naftowego, Polską Izbą Paliw Płynnych, Krajową Izbą Biopaliw, Polską Radą Biznesu, Krajową Izbą Gospodarczą, Krajową Izbą Doradców Podatkowych, Krajową Radą Sądownictwa, Krajową Radą Konsultacyjną do Spraw Osób Niepełnosprawnych, Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Do projektu ustawy wpłynęła opinia Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych Lewiatan. W opinii Lewiatan projektowany wzrost podstawowej stawki VAT obniży rentowność firm wyłonionych w trybie zamówień publicznych i dlatego organizacja ta zasugerowała konieczność nowelizacji ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych w kierunku wprowadzenia ustawowej regulacji o automatycznym przełożeniu wzrostu stawek podatku od towarów i usług na ceny. Jednak uwaga nie została uwzględniona. Ponadto wpłynęły opinie: Business Centre Club, Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, PKPP Lewiatan, Polskiej Izby Informatyki i Telekomunikacji, Krajowej Izby Gospodarczej Elektroniki i Telekomunikacji, Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej, Krajowej Izby Doradców Podatkowych, Izby Gospodarczej Wodociągów Polskich, Polskiej Izby Ubezpieczeń, Krajowej Rady Spółdzielczej, Krajowego Związku Rewizyjnego Spółdzielni Produkcyjnych, Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych. Jak wskazują projektodawcy znaczna część uwag została uwzględniona w pracach nad projektem. Jednakże w uzasadnieniu odpowiedzi nie znajdziemy informacji, które uwagi zostały uwzględnione, a które nie.

W ramach badania oceny skutków regulacji w uzasadnieniu wskazano, że wzrost stawki VAT spowoduje dodatkowy wzrost dochodów budżetu państwa z tytułu tego podatku w 2011 r. o kwotę ok. 5 mld PLN oraz w 2012 r. o kwotę ok. 0,5 mld PLN (tzw. skutek przechodzący).

Zgodnie z art. 43 ust. 1 uVAT część czynności bankowych podlega ustawowemu zwolnieniu. Dotyczy to m.in. udzielania kredytów lub pożyczek pieniężnych gwarancji, depozytów środków pieniężnych, prowadzenia rachunków pieniężnych, wszelkiego rodzaju transakcji pieniężnych, płatniczych, przekazów i transferów pieniężnych, długów, czeków, weksli. Banki w ramach prowadzonej działalności gospodarczej świadczą zatem głównie usługi, które podlegają zwolnieniu. W praktyce oznacza to, że w zakresie świadczonych usług zwolnionych nie mają prawa do odliczenia podatku naliczonego od należnego na zasadzie art. 86 ust. 1 uVAT. W konsekwencji podatek VAT naliczony jest w takim przypadku dla banków kosztem uzyskania przychodu. W przypadku, gdyby zwolnione usługi bankowe podlegałyby opodatkowaniu, podatnicy zachowaliby prawo do odliczenia podatku naliczonego od należnego. Oznaczałoby to jednocześnie, że świadczone usługi dla klientów banków podlegałyby opodatkowaniu podatkiem VAT, a więc to ostateczni konsumenci ponosiliby dodatkowe obciążenie. Innymi słowy w obecnej sytuacji banki sprzedają usługi zwolnione z VAT, co w konsekwencji oznacza, że nie doliczają podatku należnego, ale jednocześnie w zakresie świadczonych usług zwolnionych nabyte towary lub usługi opodatkowane podatkiem VAT są obciążeniem dla banków, gdzie na gruncie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych podatek VAT naliczony stanowi koszt uzyskania przychodu. Zwolnienie dla banków z podatku VAT w określonej sytuacji może być korzystne, gdyż pozwala oferować usługi, jako zwolnione z VAT.

Jednak z powyższych zasad można powziąć wątpliwość, czy zmiana wysokości podatku VAT była dla sektora bankowego neutralna. W celu świadczenia usług zwolnionych ban-

ki kupują usługi i towary opodatkowane np. koszty usług i dostawy towarów związanych z informatyzacją banków, koszty usług doradczych, konsultingowych, księgowych, a także koszty usług prawnych i związanych z dochodzeniem roszczeń banków. Jak już na wstępie wspomniano koszty tych ostatnich usług znacznie wzrosły, z uwagi na wzrost zadłużenia zagrożonego spowodowanego pogorszeniem się sytuacji makroekonomicznej. Dlatego też, sektor bankowy podwyżkę podatku VAT powinien odczuć w okresie kryzysu w silniejszym stopniu, aniżeli, gdyby tego kryzysu nie było. Wynika to z faktu, że usługi dochodzenia roszczeń z zadłużenia przeterminowanego są obciążone podatkiem VAT, co oznacza, że banki jako nabywcy tych usług od kontrahentów nie mają jednocześnie możliwości rozliczenia podatku VAT naliczonego.

Jako element zwiększający ryzyko działalności banków należy podnieść niepewność co do skutków jakie dotyczą opodatkowania cesji wierzytelności. Dotyczy to m.in. transakcji zbycia portfeli wierzytelności na rzecz firm windykacyjnych. Część transakcji została zakwalifikowana przez ich strony, jako usługa zwolniona z VAT. Takiego zdania już nie był minister finansów, gdyż w licznych interpretacjach podatkowych wydanych na przełomie 2010/2011 r. uznawał taką transakcję, jako opodatkowaną stawką 22% (odpowiednio po zmianie 23%). Sprawy w tym zakresie trafiły do sądów administracyjnych. W jednej ze spraw przedstawiono do rozpoznania składowi siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego następujące zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości: „czy nabycie wierzytelności pieniężnej w celu windykacji na podstawie umowy przelewu, określonej w art. 509 i następne ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (DzU 1964, nr 16, poz. 93 z późn. zm.) jest usługą ściągania długów w rozumieniu art. 8 ust. 1 pkt 1 i art. 43 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (DzU 2004, nr 54, poz. 535 z późn. zm.) w związku z pozycją 3 pkt 5 załącznika 4 do tej ustawy?”²²⁴. Naczelny Sąd Administracyjny zawiesił rozstrzygnięcie sprawy do czasu wydania rozstrzygnięcia sprawy przez europejski Trybunał Sprawiedliwości dotyczącej opodatkowania podatkiem VAT cesji wierzytelności. W czerwcu 2011 r. odbyła się w tej sprawie rozprawa, a 27 października 2011 r. został ogłoszony wyrok w sprawie *Finanzamt Essen-NordOst przeciwko GFKL Financial Services AG* (C-93/10). Trybunał stwierdził w odpowiedzi na pytanie Bundesfinanzhof (Niemcy) z 17 lutego 2010 r., że „artykuł 2 pkt 1 i art. 4 szóstej dyrektywy Rady 77/388/EWG z dnia 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich w odniesieniu do podatków obrotowych – wspólny system podatku od wartości dodanej: ujednoliconą podstawę wymiaru podatku należy interpretować w ten sposób, że podmiot, który na własne ryzyko nabywa trudne wierzytelności po cenie niższej od ich wartości nominalnej, nie świadczy odpłatnie usługi w rozumieniu art. 2 pkt 1 i nie dokonuje tym samym czynności z zakresu działalności gospodarczej objętej zakresem stosowania wspomnianej dyrektywy, jeżeli różnica między wartością nominalną tych wierzytelności a ceną ich sprzedaży odzwierciedla rzeczywistą ekonomiczną wartość owych wierzytelności w chwili sprzedaży”. Innymi słowy Trybunał uznał, że transakcja sprzedaży wierzytelności nie jest opodatkowaną odpłatną usługą w rozumieniu dyrektywy VAT, a więc nie podlega opodatkowaniu stawką podstawową, a jednocześnie tym samym jest usługą zwolnioną z VAT.

Wyrok w tej sprawie jest o tyle korzystny, że tego typu transakcje nie podlegają opodatkowaniu stawką podstawową 23%, ale jednocześnie z punktu widzenia systemowego tego typu transakcje, co do zasady podlegają opodatkowaniu podatkiem od czynności cywilnoprawnych (dalej: **PCC**) – w przypadku sprzedaży praw majątkowych stawką 1%. Firmy, które kupują pakiety wierzytelności powinny opodatkować zakup wierzytelności podatkiem od czynności cywilnoprawnych, co powinno być uwzględnione w ekonomicznej analizie opłacalności tego typu transakcji. Nie bez znaczenia jest także możliwość wszczęcia przez

²²⁴) Sygn. akt I FPS 4/10.

organy podatkowe kontroli i domiaru podatku PCC we wszystkich tego typu transakcjach w okresie ich przedawnienia wstecz (zasadniczo bez wdawania się w szczegóły 5 lat wstecz), co w konsekwencji dotknie nie tylko firmy windykacyjne jako podatników obowiązanych odprowadzić PCC od tego typu transakcji, ale również banki, które w określonych sytuacjach mogą spodziewać się postępowań regresowych od firm windykacyjnych.

Powyższe uwagi, jako wstępne powinny być przedmiotem szerszej analizy. Zdaniem autorów, takie badania powinny być wykonywane na etapie przeprowadzania oceny skutków regulacji tworzenia ustawy podatkowych dotyczących obrotu wierzytelnościami.

5.3.5. Podsumowanie

Niewielka liczba regulacji podatkowych odnosiła się wprost do sektora bankowego. Większość dotyczyła wszystkich podatników bez konkretnego wskazania ich adresatów. Zmiany regulacji podatkowych w okresie 2010–2011 miały raczej charakter incydentalny i trudno znaleźć regulacje, które w sposób kompleksowy zmierzałyby do reformy podatkowej obejmującej sektor bankowy lub szerzej całą gospodarkę. Zmiany dotyczyły raczej kwestii wypadkowych lub wybranych elementów procedury podatkowej bądź kontaktów z administracją podatkową. Istotną zmianą było podwyższenie stawek podatku od wartości dodanej, co też, jak dalej wskazano ma wpływ pośredni na funkcjonowanie sektora bankowego. Stąd też można ocenić okres 2010–2011 w legislacji podatkowej, jako zachowawczy, który w sposób bezpośredni nie wpływał na funkcjonowanie sektora bankowego, z wyjątkiem podwyżki podatku VAT, gdzie oddziaływać może niekorzystnie.

Zmiany w zakresie stawek podatku od wartości dodanej wpływają pośrednio na sektor bankowy. Widać to w sposób wyraźny na przykładzie wprowadzonej podwyżki podatku od wartości dodanej. Podwyższenie podatku powoduje wzrost kosztów prowadzenia działalności bankowej, gdyż podatek ten obciąża banki, które nie mają możliwości przerzucenia tego podatku na odbiorców swoich usług. Zjawisko to w szczególności dotyczy outsourcingu usług do centrów finansowych, informatyzacji działalności bankowych (dostawa towarów i usług informatycznych) oraz dochodzenia wierzytelności przeterminowanych (np. usługi prawne). Analiza wpływu istnienia zwolnienia w zakresie podatku VAT dla usług bankowych jest przedmiotem badań Komisji Europejskiej²²⁵. Jednocześnie proponowana jest nowelizacja dyrektywy 2006/112²²⁶ w zakresie dotyczącym zwolnień m.in. usług bankowych oraz wprowadzenia opcji dla podatników wyboru podlegania zwolnieniu lub opodatkowaniu (por. art. 137a propozycji nowelizacji dyrektywy 2006/112). Nie bez znaczenia jest również problem opodatkowania cesji wierzytelności, gdzie sprawa była przedmiotem rozstrzygnięcia przez sąd unijny (sprawa GFKL). W tym zakresie proponowana nowelizacja zakłada wprowadzenie pojęcia dostawy papierów wartościowych obejmujących m.in. dostawę instrumentów zbywalnych innych niż instrumenty ustanawiające prawo własności do towarów lub do praw określonych w art. 15 ust. 2 dyrektywy 2001/112, przedstawiające wartość finansową i odzwierciedlające m.in. prawo w postaci posiadania wierzytelności (por. art. 135a pkt 8(b) dyrektywy 2006/112 w wersji propozycji nowelizacji).

Taka sytuacja, wobec zauważalnych zmian na rynku produktów bankowych, świadczy o braku podjęcia przez państwo środków, które miałyby pomóc w prowadzeniu działalności przez banki. Jak wynika z raportu Instytutu Badań Nad Gospodarką Rynkową pt. *Rynek zarządzania wierzytelnościami w Polsce oraz perspektywy jego rozwoju do 2014 r.* od

²²⁵ *Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE amending Directive 2006/112/EC on the common system of value added tax, as regards the treatment of insurance and financial services*, także IP/07/1782, MEMO/07/519 i *impact assessment* SEC/07/1554 oraz podsumowanie SEC/07/1555.

²²⁶ Wniosek dyrektywa Rady zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w odniesieniu do opodatkowania usług ubezpieczeniowych i finansowych SEK(2007) 1554 SEK(2007) 1555, COM/2007/0747 końcowy – CNS 2007/0267; przebieg prac prawodawczych por.: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=EN&DosId=196486

2008 r. nastąpił wzrost kredytów zagrożonych (kredytów z utratą ważności)²²⁷, co ma swoje bezpośrednie implikacje podatkowe (np. obowiązek zawiązywania rezerw przez banki) oraz pośrednie (np. usługi podwykonawców są co do zasady opodatkowane stawką podstawową 23% VAT).

W kontekście sprawy GFKL konsekwencje opodatkowania PCC nabycia wierzytelności będą miały istotne skutki w przyszłości oraz w tym zakresie stworzą duże ryzyko podatkowe dla transakcji zrealizowanych. Opodatkowanie zbycia pakietu wierzytelności podatkiem PCC wpłynie na zwiększone koszty funkcjonowania sektora bankowego. Jak wskazano, istnieje ryzyko w zawartych transakcjach ustalenia domiaru podatku PCC. Jak wynika z danych raportu Instytutu Badań nad Gospodarką Narodową w 2009 r. zawarto transakcje sprzedaży wierzytelności z firmami windykacyjnymi o wartości 5,4 mld PLN²²⁸. Zastosowanie stawki PCC w przypadku tych transakcji oznacza obciążenie podatników kwotą 54 mln PLN, gdzie dodatkowo podatnicy (nabywcy wierzytelności) od tej kwoty będą zobowiązani zapłacić odsetki od zaległości podatkowych.

Analizowane przedmiotowe oceny skutków regulacji prowadzą do wniosku, że w zakresie legislacji podatkowej dotyczącej banków OSR nie są wykonywane w sposób właściwy. W zaprezentowanych przypadkach regulacji analiza kosztów nie została przeprowadzona. Dotyczy to kosztów państwa (wpływ na dochody budżetowe) oraz adresatów tej normy, w tym kontekście sektora bankowego. Nawet pobieżna analiza pozwala uznać, że takie koszty istnieją. Dotyczy to także analizy *ex post* wprowadzonej regulacji. Autorom nie są znane analizy skutków wprowadzonych regulacji, a więc zarówno na etapie projektowania aktów prawnych (*ex ante*), jak i po ich wprowadzeniu, nie przeprowadza się badań. Podobne spostrzeżenia należy poczynić w przedmiocie badania skuteczności przyjętych regulacji²²⁹. Niewystarczające w tym przypadkach jest badanie wpływów przy pracach nad ustawą budżetową i kontroli prawidłowości wykonania budżetu państwa. Taka analiza jest cząstkowa i przedstawia jedynie obraz z punktu widzenia finansów publicznych, co oznacza, że nie ma wiedzy o skutkach na gospodarkę, co jest przejawem krótkowzroczności twórców prawa.

Przedmiotowe regulacje nie są objęte monitorowaniem i kontrolą wdrażania przez instytucje rządowe. Kontrola jakości legislacji może być jednak przedmiotem wniosków o interpretacje lub spraw z zakresu podatków na poziomie sądowno-administracyjnym, ale trudno uznać to za analizę, jaka powinna towarzyszyć ocenie skutków regulacji. Stąd nie można wywnioskować, że jednostki odpowiedzialne za monitorowanie i kontrolę wdrożenia regulacji (w tym wypadku minister właściwy do spraw finansów) stworzą rejestr pozwalający zdiagnozować zdarzenia wskazujące na słabości sformułowań prawnych, interpretację danej regulacji, będą ewidencjonować główne mechanizmy zachowań interesariuszy (pozytywne, negatywne), prowadzą jakieś badania na te tematy. Obie regulacje były przedmiotem konsultacji branżowych (w pierwszym wypadku przedsiębiorców, w drugim agencji rządowych i przedstawicieli przedsiębiorców z sektora bankowego), co jednak nie wpłynęło na kształt tych regulacji w zasadniczych aspektach.

Mając powyższe na względzie autorzy rekomendują podjęcie następujących czynności:

1. przeprowadzanie analizy *ex ante* w zakresie oceny skutków propozycji regulacji podatkowych, ich wpływu na prowadzenie działalności bankowej,
2. wprowadzenie mechanizmów pozwalających dokonywać analizy *ex post* istniejących regulacji podatkowych, co obejmuje także monitorowanie wpływu przyjętych rozwiązań podatkowych na funkcjonowanie sektora bankowego,

²²⁷⁾ Rynek zarządzania wierzytelnościami w Polsce oraz perspektywy jego rozwoju do 2014 r., Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2010, s. 49 i nast.

²²⁸⁾ Ibidem, s. 38.

²²⁹⁾ C. Kosikowski, *Legislacja...*, op.cit., s. 38–42.

3. w tym też zakresie wykonać analizę wpływu wprowadzonych zmian w stawkach VAT na koszty związane z prowadzeniem działalności bankowej w kontekście planowanych reform unijnego prawa harmonizującego podatek VAT w odniesieniu do zwolnienia świadczenia usług finansowych, w tym bankowych,
4. przeprowadzić analizę wpływu zwolnienia usług finansowych w zakresie podatku VAT w kontekście wolumenu wierzytelności przeterminowanych, rynku obrotu NPL, kosztów dochodzenia należności, co wiąże się z oceną przydatności istnienia zwolnienia, a także konkurencyjnością sektora bankowego w stosunku do innych komplementarnych rynków,
5. wykonać analizę ekonomiczną innych obciążeń, które swym charakterem pociągają za sobą skutki zbliżone do skutków podatków.

5.4. Podatek bankowy

5.4.1. Wyjściowe przesłanki analizy systemu opodatkowania banków

Wobec stale istniejącego zagrożenia stabilności systemu bankowego na świecie, a przede wszystkim w Europie, nie słabnie dyskusja na temat zastosowania szeregu nowych norm ostrożnościowych. Wśród tych inicjatyw są też propozycje nie zawsze wprost wpływające na bezpieczeństwo banków, ale ściśle związane z kryzysem finansowym, tj. wprowadzenie dodatkowego opodatkowania banków. Panuje dość powszechna opinia, że ryzyko systemowe przypisane sektorowi bankowemu powinno być neutralizowane nie przez środki budżetowe pochodzące od podatników, ale na odpowiednie zabezpieczenia finansowe winnyłożyć same banki. Stanowisko to wyrażają organizacje międzynarodowe, rządy i całe społeczeństwa. Dla przykładu ogólnoeuropejskie badania opinii publicznej Eurobarometr pokazują ponad 80% poparcie koncepcji opodatkowania banków²³⁰. Indywidualne inicjatywy niektórych krajów, do których wciąż dołączają nowe państwa²³¹, doprowadziły już do pojawienia się tego rodzaju obciążeń instytucji kredytowych. Natomiast nie słabnie debata nad rozwiązaniami o charakterze ogólnosiwiatowym. W Unii Europejskiej, prace w tej dziedzinie są najdalej posunięte²³². Na przełomie września i października 2011 r. Komisja Europejska, po przeprowadzeniu konsultacji w ramach struktur unijnych, sformułowała swój wniosek w tej sprawie. Zaproponowano podejście podwójne, obejmujące z jednej strony podatek o charakterze ogólnosiwiatowym od transakcji finansowych (*Financial Transaction Tax*, FTT), a z drugiej podatek dotyczący już tylko krajów unijnych, od działalności finansowej (*Financial Activity Tax*, FAT).

FTT przeciwdziałałby sztucznej, ogromnej skali transakcji spekulacyjnych, a z drugiej strony uzyskane dochody służyłyby realizacji ambitnych celów unijnych, w tym globalnych, takich jak pomoc rozwojowa czy przeciwdziałanie zmianom klimatycznym na szczeblu światowym, stąd dyskusja nad nim winna koncentrować się w ramach Grupy G-20, z rolą Unii Europejskiej jako silnego promotora tego rozwiązania. W przypadku braku możliwości jego wprowadzenia w skali powszechnej, Komisja Europejska opowiedziała się za tym, aby z podatku nie rezygnować i objąć nim państwa członkowskie. Istota podatku polegać miałaby na obciążeniu każdej transakcji finansowej, jeżeli co najmniej jedna ze stron w niej biorąca ma siedzibę w kraju unijnym. Zaproponowano konkretne stawki – 0,1% od transakcji, z wyłączeniem obrotu instrumentami pochodnymi, dla których przewidziano stawkę 0,01%. Natomiast FAT dotyczyłby wprost instytucji finansowych, ich zysków i wypłacanych wynagrodzeń, a nie wszystkich podmiotów zaangażowanych w transakcje finansowe. Otwartą kwestią pozostaje, w jaki sposób zdefiniować ten podatek, jaką przyjmie on formę, i jakie będzie jego przeznaczenie – czy zasilanie budżetu państwa, czy specjalnego funduszu pomocowego. Dotychczasowe doświadczenia różnią się w tej kwestii. Komisja Europejska, jak i Międzynarodowy Fundusz Walutowy wprowadziły (obok FTT) rozróżnienie na podatek FAT (obciążający zyski i wynagrodzenia) i podatek²³³ *Bank Levy*, lub inaczej nazywany FSC (*Financial Stability Contribution*), którego koncepcja opiera się na obciążeniu wielkości bi-

²³⁰⁾ *Europeans perceptions on the state of the economy*, Eurobarometr 75, Public opinion in European Union, August 2011.

²³¹⁾ W październiku wprowadzenie podatku bankowego uchwalił parlament Słowacji.

²³²⁾ 17 czerwca 2010 r. Rada Europejska uznała, że kraje członkowskie powinny wprowadzić opodatkowanie i opłaty dla instytucji finansowych, aby motywować do ograniczenia ryzyka systemowego. Zapowiedź regulacji była także reakcją na postanowienia G-20 (Pittsburgh Summit).

²³³⁾ W celu uniknięcia określenia podatek, spotkać można sformułowanie „opłata ostrożnościowa”.

lansowych (głównie uwaga koncentruje się na zobowiązaniach pomniejszonych o gwarantowane depozyty i fundusze własne).

W Polsce również pojawiły się zapowiedzi dodatkowego opodatkowania banków w związku z działaniami o charakterze antykrzysowym. Nawet powstał pierwszy projekt takiej regulacji, z którego *notabene* władze się wycofały. Do publicznej wiadomości, obok wstępnych założeń ustawy, przedostawały się także inne informacje – raczej ogólne, fragmentaryczne, w kluczowych obszarach niejednoznaczne. Mimo wielu niedopowiedzeń ich odbiór przez zarządzających bankami w Polsce traktowany jest poważnie, a nie tylko jako nowy, jeszcze jeden sygnał, w ramach ogólniejszej dyskusji. Temat ten wymaga szerszej refleksji i analizy aspektów organizacyjno-decyzyjnych dotyczących funkcjonowania podmiotów bankowych w ramach zmieniających się uwarunkowań regulacyjnych i rynkowych. Jesteśmy przekonani, że bez oceny potencjalnych skutków wprowadzenia regulacji związanej z opodatkowaniem banków, reakcja interesariuszy może być niepożądana i nieskuteczna z punktu widzenia regulatora, powodując wieloletnie, długookresowe negatywne konsekwencje dla rozwoju sektora bankowego i całej gospodarki narodowej.

Temat prac związanych z przygotowaniem zasad dodatkowego opodatkowania banków pojawia się w wypowiedziach przedstawicieli polskiego rządu w szeregu wypowiedziach²³⁴. Generalna idea sprowadzała się do stwierdzeń: musimy wprowadzić tę formę opodatkowania, ale bankowcy nie powinni się obawiać, bowiem skala opodatkowania będzie niedotkliwa i wzorowana na rozwiązaniach brytyjskich. Jednakże takie sygnały wysuwane w stosunku do banków funkcjonujących w Polsce wymagają dwóch komentarzy. Pierwszy, że banki brytyjskie przyczyniły się dość istotnie do powstania kryzysu finansowego i stały się także jego ofiarami (skala udzielonej pomocy była bardzo wysoka). Nasz system bankowy ze względu na jego niewielki udział w rynku europejskim i z dużą konsekwencją egzekwowane, konserwatywne regulacje nadzorcze, okazały się skuteczne w warunkach kryzysu, tak że nie ma żadnych przesłanek merytorycznych, aby karać polskie banki za niepopelnione winy. Po drugie, najważniejsi przedstawiciele sektora finansowego w Wielkiej Brytanii (prezesi Banku Centralnego i Komisji Nadzoru Finansowego oraz minister skarbu) zdecydowanie negatywnie oceniają wprowadzany kierunek regulacji UE, który według nich hamuje rozwój sektora bankowego²³⁵. Powstaje zatem nieiluzoryczne pytanie, czy dla naszych instytucji finansowych skutki przyjmowanych regulacji, w tym także w odniesieniu do dodatkowego opodatkowania, różnią się w stosunku do Wielkiej Brytanii.

5.4.2. Dotychczasowe światowe i europejskie wyniki badań skutków dodatkowego opodatkowania banków

Analizy skutków dodatkowego opodatkowania banków były prowadzone zarówno na szczeblu światowym (Międzynarodowy Fundusz Walutowy), europejskim (Komisja Europejska) i w poszczególnych krajach. Kompleksowe opracowanie na ten temat przygotował IMF we wrześniu 2010 r. na spotkanie Grupy G-20 w Toronto. Najistotniejsze wnioski dotyczą:

- skali ewentualnych dochodów podatkowych,
- wpływu opodatkowania banków na wzrost gospodarczy (PKB), inwestycje, konsumpcję, koszt kapitału, etc.,
- wpływu na parametry działalności bankowej, takie jak rentowność banków (ROE), dynamikę kredytów i depozytów, marże bankowe oraz ryzyko upadłości banków,
- uwarunkowań techniczno-organizacyjnych poboru stosownych podatków.

²³⁴) *Wnioski z XVII Forum Bankowego 2011*, www.zbp.pl/photo/FB2011%20-%20wnioski%20koncowe.pdf, 1.07.2011; *Tusk o podatku bankowym: nie będziemy łupili banków*, „Gazeta Prawna”, 31.08.2010.

²³⁵) D. Enrich, S.S. Munge, *U.K. Attacks EU Over Banking Rules, A Rarity. London Wants More, Not Less, Than Brussels; Pressure on Banks to Curtail Their Lobbying*, „The Wall Street Journal Europe”, 17–19 June 2011, s. 3.

A. FTT – podatek od transakcji finansowych

Według szacunków IMF roczne dochody z tytułu FTT mogłyby sięgać nawet 200 mld USD rocznie w skali globalnej, przy stawce 0,01% nałożonej na transakcje akcjami, obligacjami i instrumentami pochodnymi, a stawka 0,005% w stosunku do rynku derywatów w 4 głównych walutach mogłaby przynieść 20–40 mld USD. W ocenie Komisji Europejskiej przewidywane dochody podatkowe z FTT, przy stawkach 0,1% od obligacji i akcji oraz 0,01% od instrumentów pochodnych powinny wynosić ok. 57 mld EUR rocznie dla 27 krajów członkowskich. Wykorzystanie tych środków przewidziano w postaci częściowego zasilenia budżetu UE (przeznaczanego na wsparcie wzrostu gospodarczego, tworzenia nowych miejsc pracy i wyzwania globalne jak zmiany klimatyczne) oraz budżetów krajowych. Jednakże te szczytne cele nie powinny zacięrać trzeźwości spojrzenia na to zagadnienie i uwzględnienia silnej krytyki dotyczącej wprowadzenia FTT, a dotyczącej²³⁶:

- braku bezpośredniej zależności z czynnikami wywołującymi ryzyko systemowe (wielkość instytucji finansowych, stopień wzajemnych powiązań i zależności),
- względności (arbitralności) oceny czy rynek transakcji finansowych jest za duży (np. jeśli tak, to o ile?),
- problematyczności bodźca skłaniającego do inwestycji średnio lub długoterminowych i unikania baniek spekulacyjnych inwestycji krótkoterminowych (np. wysokie koszty transakcyjne zakupu nieruchomości nie przeciwdziałają kryzysom na tym rynku),
- wątpliwości, czy nastąpi zmniejszenie zmienności cen na rynkach finansowych, a wręcz przeciwnie można przytoczyć argumenty teoretyczne i empiryczne o skutkach odwrotnych,
- wzrostu kosztu kapitału²³⁷, gdyż zwiększone obciążenia przerzucone zostaną w dużej części na klientów, czemu sprzyjać będzie łatwość techniczna tej operacji w przeciwieństwie do trudności administracyjno-operacyjnych wyegzekwowania podatku od wszystkich instytucji finansowej,
- przeniesienie nawet zwielokrotnione wzrostu kosztu kapitału na ceny produktów niefinansowych, co obrazuje mechanizm powstawania skutków podatku obrotowego i sposobu unikania jego negatywnych skutków poprzez powszechność stosowania podatku VAT (nieobciążającego relacji pomiędzy przedsiębiorstwami – B2B), a właśnie FTT ma charakter podatku obrotowego,
- ryzyko niewprowadzenia tego podatku przez część państw i powstania zjawiska przenoszenia transakcji do tych enklaw w celu uniknięcia płacenia FTT (zjawisko arbitrażu regulacyjnego).

Główna uwaga winna być jednak zwrócona na konsekwencje nowego podatku dla wzrostu gospodarczego. Zastosowanie modelu DSGE w badaniach KE uwidoczniło po pierwsze, istotny wpływ FTT – a w zasadzie STT (*Securities Transaction Tax*), gdyż nie uwzględniono rynku derywatów – na tempo wzrostu PKB (GDP). W długim horyzoncie szacunek ten kształtowałby się na poziomie –1,76% (przede wszystkim wystąpiłby negatywny efekt oddziaływania na inwestycje). Z drugiej strony, wpływy podatkowe wynosiłyby 0,08% PKB

²³⁶) S. Claessens, M. Keen, C. Pazarbasioglu, *Financial Sector Taxation. The IMF's Report to the G-20 and Background Material*, IMF, September 2010.

²³⁷) Dostępne szacunki dotyczące wpływu podatku FTT na wzrost kosztu kapitału z oczywistych względów (odmienne założenia wyjściowe) różnią się. Stosunkowo najprościej można oszacować obrót papierami wartościowymi i wyliczyć podatek STT, *Securities Transaction Tax*. Kalkulacje KE pokazują wpływ stawki 0,1% STT na wzrost kosztu kapitału wraz z innymi nowymi regulacjami dotyczącymi instytucji finansowych. Wyniósłby on 17 pkt bazowych (głównie z powodu efektu kumulacyjnego obrotowego charakteru podatku). Podobną analizę dotyczącą STT przeprowadził także Metheson (2011) i wyliczył wzrost kosztu kapitału o 0,4% dla 3-miesięcznej inwestycji, a 0,01% dla 10-letniej.

krajów unijnych²³⁸. Jeszcze silniejszy jest wydzźwięk dodania skutków innych zmian regulacyjnych dotyczących rynków finansowych, co powodowałoby spadek tempa wzrostu PKB o 2,23% w stosunku do bazowego trendu wzrostu i obniżenie zatrudnienia o 0,3%²³⁹. Powyższe dane winny skłaniać do szerszej refleksji nie tylko opierającej się na społecznych odczuciach i obliczeniach wysokości potencjalnych wpływów podatkowych, ale również długoterminowych konsekwencji makroekonomicznych, uwzględniających różnice pomiędzy poszczególnymi państwami i etapami rozwoju ich gospodarek narodowych. Przytoczone kalkulacje w przypadku naszego kraju wskazywałyby na rzeczywiste stosunkowo nieznaczne skutki ekonomiczne wprowadzenia FTT, zarówno po stronie dochodowej (przychód podatkowy), jak i konsekwencji makroekonomicznych (obniżenie tempa wzrostu gospodarczego, inwestycji, wzrost kosztu kapitału, etc.). Oszacowania wymagałyby jednak nakłady potrzebne na wdrożenie systemu poboru tego podatku od strony techniczno-organizacyjnej (głównie po stronie instytucji finansowych, ale i urzędów skarbowych).

Podstawową kwestią powodzenia wprowadzenia podatku FTT jest jednak jednomyślność wszystkich krajów członkowskich UE w tej sprawie, a patrząc na formułowane wielokrotnie stanowisko Wielkiej Brytanii może być to bardzo trudne do osiągnięcia.

B. FAT – podatek od działalności bankowej

Konstrukcja FAT wykazuje pewne zbieżności z podatkiem VAT, z którego banki są powszechnie zwolnione, co wynika m.in. z uwarunkowań technicznych ewentualnego ich naliczania. W tej sytuacji spotyka się opinie, że banki są w uprzywilejowanej pozycji, płacąc niższe podatki. Wyszukując te argumenty nie biorą jednak pod uwagę faktu, że nie będąc płatnikiem VAT-u w zasadzie nie mogą one sobie go odliczać, co ma wpływ na ich ekonomikę (zwiększa ich koszty). Ogólnie można stwierdzić, że FAT wpłynęłaby na redukcję ryzyka związanego z sektorem bankowym, przede wszystkim poprzez redukcję skali ich działalności²⁴⁰. Zmniejszona rentowność banków (główny skutek) wywoływałaby mniejszy apetyt inwestorów/właścicieli na ich wzrost. Nowy podatek nie zmieniałby jednak struktury prowadzonej działalności, tj. nie eliminowałby transakcji bardziej ryzykownych. W przypadku wzięcia do podstawy opodatkowania oprócz zysków także wynagrodzeń, mógłby stymulować ich redukcję lub zmniejszenie oczekiwań ich wzrostu, ale prawdopodobnie to silniejszą presją przerzucenia tego obciążenia na klientów. Nie możemy zapominać o tym, że potencjalne wpływy podatkowe wyglądałyby imponująco, np. w Wielkiej Brytanii wynosiłyby 0,31% PKB, a w Norwegii 0,14% PKB, przy 5% stawce tego podatku.

Zatem z jednej strony mamy kwestię apetytu na znaczące dochody podatkowe z tytułu FAT wraz z usatysfakcjonowaniem opinii publicznej o „ukaraniu pazernych banków”, a z drugiej skutki ekonomiczne (a w dalszej konsekwencji społeczne) wprowadzenia tego obciążenia instytucji finansowych. Nie ulega wątpliwości, że polityczna presja całych spo-

²³⁸⁾ W przypadku Polski, przy PKB wynoszącym 1 415,4 mld PLN w 2010 r. i zastosowaniu wielkości 0,08% otrzymalibyśmy 1 132,3 mln PLN wpływów podatkowych. Jednakże liczba transakcji finansowych w naszym kraju jest zdecydowanie mniejsza niż na rozwiniętych rynkach, nie mówiąc już o Wielkiej Brytanii (londyńskim City), stąd podaną wielkość należałoby krotnie zmniejszyć, ale i proporcjonalnie mniejszy byłby wpływ na wielkości makroekonomiczne. Warto też te hipotetyczne wpływy podatkowe porównać z dochodami z podatku od lokat bankowych: 2 293 mln PLN – 2010 r., 2 015 mln – 2009 r., 1 517 mln – 2008 r., 1 036 mln – 2007 r. Zdaniem autorów FTT w polskim wydaniu nie przekroczy nawet przewidywanych zwiększonych wpływów z wyeliminowania zjawiska lokat „antibelkowych” – 380 mln PLN (OSR rządowego projektu zmiany ustawy o Ordynacji podatkowej i podatku dochodowym od osób fizycznych z 24.05.2011 r.).

²³⁹⁾ Proposal for a Council Directive on a common system of financial transaction tax and amending Directive 2008/7/EC, Annex 15 Effects on macroeconomic variables, Commission staff working paper, Impact assessment, European Commission, Brussels, 28.9.2011.

²⁴⁰⁾ Pojawia się tutaj pytanie, czy w Polsce zależy nam na ogólnej redukcji skali działalności sektora bankowego lub ograniczenia jego wzrostu? Wobec nadal występującego w bardzo wielu przekrojach niedorozwoju systemu bankowego, niezgodnego z zapotrzebowaniem gospodarki polskiej, pytanie to pozostaje retoryczne.

leczeństw jest ogromna i politycy nie mogą jej ignorować. Jednakże w przypadku podejmowania takich decyzji należy znać ich skutki nie tylko krótkookresowe, ale i długookresowe. Temu służyć mają właśnie rzetelnie przeprowadzone oceny skutków regulacji.

W tym przypadku Komisja Europejska oszacowała wpływ FAT na podstawowe wielkości makroekonomiczne oraz parametry działania sektora bankowego. Przewidywane skutki tego podatku w długiej perspektywie oznaczają obniżenie tempa wzrostu PKB o 0,5%, inwestycji o 1,19% i zatrudnienia o 0,05%. Natomiast w systemie finansowym wywołać mogą zwiększenie kosztu kapitału aż o 6,04% a marży bankowej nawet o 14,85%. Zastanawiające jest przy tym relatywnie małe obniżenie wartości rynkowej banków w stosunku do normalnego trendu wzrostowego tylko o 1,22% a zwrotu z kapitału o 0,26%. Natomiast w odniesieniu do dochodów podatkowych symulacje wynoszą 0,21% PKB, czyli nowy podatek byłby osiągnięty kosztem spadku tempa wzrostu PKB o 0,5% (relacja 1:2,4).

C. FSC (Levy) – opłata ostrożnościowa

Według IMF, danina (ang. *Levy*) w postaci FSC powinna być główną kontrybucją sektora finansowego na rzecz redukcji ryzyka systemowego i zbudowania odpowiednich zasobów finansowych pozwalających na przyjsię z pomocą instytucjom dotychczas ratowanym przez rządy poszczególnych krajów. Konstrukcja tego *de facto* podatku winna być oparta na obciążeniu pozycji bilansowych. Najczęściej wymieniane są tu jako podstawa pasywa/aktywa ogółem. Z punktu widzenia ryzyka, tj. preferencji jego zmniejszania, rozpatruje się wyłącznie takich pozycji jak: depozyty (wszystkie lub objęte systemami gwarancji) oraz fundusze własne, przede wszystkim kapitały kategorii Tier 1 lub wraz z Tier 2.

IMF dokonał analizy wpływu wprowadzenia FSC i według wyliczeń przy zastosowaniu stawki 0,1% w stosunku do podstawy: pasywa minus depozyty, w przeciągu 10 lat w krajach Unii Europejskiej średnio zgromadzono by około 2% PKB (GDP). Zrozumiałe jest, że dane te różnią się dla poszczególnych państw, gdyż wielkość i struktura bilansowa ich sektorów bankowych jest zróżnicowana. Obliczenia IMF wykonane na podstawie modelu ekonometrycznego DSGE dotyczyły też wpływu FSC na wzrost gospodarczy. Dla stawki 0,2% jej skutki gospodarka odczułaby poprzez redukcję tempa wzrostu PKB o 0,3%. W odniesieniu do bezpośredniego wpływu na sektor bankowy, można rozpatrywać trzy scenariusze.

1. Pełne przerzucenie obciążeń na klientów banków, skutkujące wzrostem oprocentowania kredytów (tab. 5.4/1).

Tabela 5.4/1. Wpływ poziomu obciążenia na FSC (w %) na stawki oprocentowania kredytów (w %) – skutki przerzucone na klientów

Poziom obciążenia FSC	0,00	0,05	0,10	0,15	0,20	0,30	0,40	0,50	0,60
Wzrost stawki procentowej	0,00	0,03	0,07	0,10	0,13	0,20	0,26	0,33	0,40

Źródło: B. Weder di Mauro, *Quantitative Impact of Taxing or Regulating Systemic Risk*, w: S. Claessens, M. Keen, C. Pazarbasioglu, *Financial Sector Taxation. The IMF's Report to the G-20 and Background Material*, IMF, September 2010.

2. Całkowite zaabsorbowanie skutków wypłaty podatku przez banki (tab. 5.4/2).

Tabela 5.4/2. Wpływ poziomu obciążenia na FSC (w %) i na ROE (w %) – pełna absorpcja przez banki

Poziom obciążenia FSC	0,00	0,05	0,10	0,15	0,20	0,30	0,40	0,50	0,60
Poziom ROE	15,00	14,42	13,84	13,27	12,69	11,53	10,38	9,22	8,07
Spadek ROE	0,00	0,58	1,16	1,73	2,31	3,47	4,62	5,78	6,93

Źródło: B. Weder di Mauro, *Quantitative Impact...*, op.cit.

3. Wariant mieszany (tab. 5.4/3).

Tabela 5.4/3. Wpływ poziomu obciążenia na FSC (w %), na ROE (w %) i oprocentowanie kredytów (w %) – wariant mieszany

Poziom obciążenia FSC	0,00	0,10	0,20	0,30	0,40
Poziom ROE	15,00	14,50	14,00	13,50	13,00
Wzrost stawki procentowej	0,00	0,04	0,07	0,11	0,15

Źródło: B. Weder di Mauro, *Quantitative Impact...*, op.cit.

Swoje szacunki przeprowadziła też Komisja Europejska. Według jej obliczeń FSC (oparte na pasywach ogółem pomniejszonych o gwarantowane depozyty i fundusze własne), miałyby w długim horyzoncie czasowym marginalny wpływ na osłabienie tempa wzrostu PKB, bo tylko o 0,03% i na inwestycje o 0,08%, jednakże przy stawce wyraźnie niższej niż w kalkulacjach IMF tj. 0,05%. Skutki na rynku finansowym w stosunku do ogólnych agregatów makroekonomicznych byłyby jednak nieco większe: wzrost marży bankowej o 2,8%, kosztu kapitału o 0,39%, wartości rynkowej banków o 0,08%. Wszystkie te dane dotyczą trendu wzrostu, a nie są to wartości bezwzględne. Ostatecznie relacja dochodów podatkowych z FSC i głównego wskaźnika wzrostu gospodarczego (jego obniżenia) wyniosłaby 0,07% PKB do -0,03% PKB (1:0,4).

Z prezentowanych danych, zwłaszcza według badań IMF, widać, że wprowadzenie FSC będzie miało istotny wpływ na działalność banków, zarówno pod kątem ich rentowności, jak i skutków dla klientów – głównie kredytobiorców. W przypadku pełnego przerzucenia wpływu nowego podatku na pożyczkobiorców, to przy stawce wynoszącej 0,2% można się spodziewać wzrostu kosztu kredytu o 10 pkt bazowych. Gdyby banki wzięły całkowicie na siebie te obciążenia, to odczułyby spadek rentowności (ROE) o 2%. Nieco mniej ostry wydźwięk mają szacunki przeprowadzone przez KE. Niezależnie od wszystkiego, w obu przypadkach te wielkości są znaczące, zwłaszcza dla krajów rozwijających się takich jak Polska, mająca ok. 70% swoich aktywów bankowych w rękach zagranicznych, dla których kryteria ekonomiczne decydują o prowadzonej działalności na terenie naszego kraju (obecności, skali, natężeniu).

Tym bardziej decydenci podejmujący ostateczne decyzje winni wziąć pod uwagę kumulacyjny efekt wprowadzanych norm ostrożnościowych i wynikających stąd obciążeń fiskalnych zarówno na globalny rozwój gospodarki, jak i poszczególnych krajów. Co najmniej wymienić tutaj można wpływ podatku FTT (przyjmując wyliczenia dla STT) obniżający tempo wzrostu PKB o 1,76%, a razem z nowymi regulacjami ostrożnościowymi o 2,33% oraz łączny wpływ podatków FAT i FSC również z efektami Bazylei III – spadek tempa wzrostu PKB o 1,38%. Należałoby w tej sytuacji dodać kumulujące się skutki wszystkich tych rozwiązań, prawdopodobnie wykraczające poza próg 3%. Wobec tej wielkości nie można już obojętnie przejść, mając nawet wysoce negatywnie emocjonalny stosunek do sektora bankowego.

5.4.3. Charakterystyka wybranych rozwiązań europejskich

Wcześniej prezentowana argumentacja towarzyszyła (dzieje się tak nadal) wprowadzaniu nowych regulacji podatkowych instytucji finansowych w wielu krajach²⁴¹.

Na szczególną uwagę zasługuje rozwiązanie brytyjskie, gdyż na nie powoływały się władze polskie. Przyjęta regulacja została opracowana jako rezultat procesu konsultacji, które trwały 12 tygodni oraz licznych testów (tzw. *check list*) związanych z analizą korzyści i kosztów (*BCA method*)²⁴². Założono, że dokona się weryfikacji korzyści i kosztów tej regulacji zarówno *ex ante*, jak i *ex post* w 2013 r. Oszacowano, że w 2012 r. i w następnych latach przychody z tytułu opodatkowania banków wyniosą ok. 2,5 mld GBP i obejmą w przybliżeniu 30–40 banków²⁴³.

Uznano, że opodatkowane będą te banki, których skumulowane zobowiązania przekraczają 20 mld GBP. Istotne jest to, że opodatkowanie dotyczy banków macierzystych, ich oddziałów i podmiotów zależnych, a ponadto banków zagranicznych działających na terenie Wielkiej Brytanii wraz z ich oddziałami i podmiotami zależnymi. Przyjęto, że podstawą opodatkowania są pasywa ogółem z wyłączeniem:

- kapitału podstawowego (Tier 1),
- ubezpieczonych depozytów detalicznych,
- zobowiązań typu *repo* zabezpieczonych rządowymi papierami wartościowymi,
- zobowiązań z tytułu detalicznych polis ubezpieczeniowych,
- zobowiązań z tytułu instrumentów pochodnych zabezpieczonych przez wysoko płynne aktywa, utrzymywane według wymogów FSA.

Stawka opodatkowania dla banków w 2011 r. wynosiła 0,04%, w kolejnym 2012 r. – 0,07%. W stosunku do długoterminowych źródeł finansowania obniżono ją o połowę.

Wśród pozostałych rozwiązań na uwagę zasługują także niemieckie, szwedzkie i węgierskie. Wyróżnia się zwłaszcza to ostatnie, gdyż za podstawę opodatkowania, odmiennie w stosunku do dominującej tendencji, przyjęto aktywa ogółem, aczkolwiek z szeregiem wyłączeń. Ponadto wprowadzono najdalej idące stawki: 0,15% do 50 mld HUF (podatne opodatkowaniu) i 0,53% powyżej²⁴⁴. Kluczowe znaczenie ma jednak analiza korzyści, kosztów oraz ryzyka związanego z wprowadzeniem każdej z tych propozycji. Przekrojowe spojrzenie daje tabela 5.4/4.

²⁴¹ Już w grudniu 2010 r. N. Veron podawał, że 10 krajów UE wprowadziło opodatkowanie instytucji finansowych, bądź jest w trakcie opracowania. Ponadto 10 krajów zapowiadało, że rozważy taką decyzję, tylko 7 krajów nie ustosunkowało się oficjalnie do tej opcji. Zob. N. Veron, *Bank Levies in European Union*, Visiting Fellow, Peterson Institute for International Economics, Warsaw 2010, December 17.

²⁴² *Impact Assessment of Bank Levy*, Department/Agency, HMT/HMRC, s. 4.

²⁴³ *Ibidem*, s. 6.

²⁴⁴ *Proposed bank levies – comparison of certain jurisdictions*, KPMG, September 2010.

Tabela 5.4/4. Potencjalne korzyści, koszty i ryzyko alternatywnych scenariuszy obciążeń krajowego sektora bankowego

Wariant	Korzyści	Koszty	Ryzyko regulacyjne
Niemiecki	• obniżenie skali ryzyka systemowego (pochodne instrumenty) • stworzenie funduszu restrukturyzacyjnego • pomoc bankom zagrożonym	• istotne zmniejszenie wyniku finansowego (do 15% w skali roku) • zmniejszenie zdolności do wdrażania innowacji technologicznych • wzrost koszty obciążeń administracyjnych • alternatywne koszty wynikające z uzyskiwania łatwych oszczędności	• podwójnego opodatkowania oddziałów banków zagranicznych • nierównych szans konkurowania z innymi instytucjami finansowymi • przerzucania kosztów na klientów detalicznych i korporacyjnych • ryzyko powstania funduszy pomocowych w małym stopniu wykorzystywanych przez sektor • ryzyko głębokiego zahamowania rozwoju sektora bankowego
Szwedzki	• jednolite opodatkowanie instytucji świadczących usługi bankowe • przewidywalny charakter zmian obciążeń w czasie • nieco skuteczniejsza pomoc dla banków zagrożonych upadłością • większa wrażliwość na zarządzanie instrumentami dłużnymi podporządkowanymi • zwiększenie stabilności systemu bankowego • dostosowanie obciążeń do skali działalności banków	• spadek rentowności banków • wzrost kosztów administracyjnych • ograniczenie możliwości rozwoju sektora w sferze innowacji technologicznych • sektor bankowy hamulcem rozwoju sektora przedsiębiorstw	• ryzyko wzrostu kosztów usług bankowych • ograniczenie dostęp najsłabszych grup ludności do kredytu bankowego • ryzyko hazardu moralnego • ryzyko utraty konkurencyjności na rzecz stabilności krajowego systemu bankowego
Węgierski	• zmniejszenie deficytu budżetowego • preferencje dla banków o mniejszej skali działania • krótkookresowe obciążenia banków	• spadek rentowności banków • zmniejszenie atrakcyjności inwestowania w sektor • nieznaczny wzrost kosztów administracyjnych	• spadek transparentności zarządzania ryzykiem • spadek zaufania do regulatorów i nadzorców • wzrost presji na przerzucanie kosztów na klientów • rozmiijania się celów banków z celami polityki gospodarczej
Brytyjski	• zmniejszenie deficytu budżetowego • preferencje dla banków o mniejszej skali działania • pozyskanie poparcia skrajnych grup społecznych	• długookresowy spadek rentowności sektora bankowego • zmniejszenie atrakcyjności inwestowania w sektor • wzrost kosztów poszukiwania nowych modeli biznesowego działania	• utraty pozycji dynamizującej rozwój gospodarki, • wzrost skali działań o wyższym ryzyku • zmniejszenie konkurencyjności sektora na tle innych segmentów rynku finansowego

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Proposed bank levies – comparison of certain jurisdictions*, KPMG, September 2010.

Jak widać z zamieszczonego przeglądu, kwestia wprowadzenia podatku bankowego nie jest jednoznaczna i wymaga głębokiej analizy szeroko ujmowanych korzyści, kosztów i ryzyka.

5.4.4. Polskie uwarunkowania wprowadzenia podatku bankowego

W Polsce dyskusja związana z wprowadzeniem podatku bankowego trwa od 2010 r. od pojawienia się informacji na ten temat ze strony Komisji Europejskiej, Grupy G-20, Międzynarodowego Funduszu Walutowego oraz rozwiązań przyjmowanych przez poszczególne kraje. Skłoniło to różne gremia i instytucje do podjęcia kilku prób oszacowania skali wpływu opodatkowania (opłaty, obciążenia) banków działających w Polsce na ich wyniki. Poniżej przedstawiono założenia i wyniki najważniejszych badań.

Badanie NBP²⁴⁵

Założenia:

- opodatkowanie banków jest przesądzone zgodnie z komunikatem Unii Europejskiej o konieczności utworzeniu funduszu restrukturyzacyjnego w krajach członkowskich (*Bank Resolution Fund*) z 26 maja 2010 r.,
- powierzenie zarządzania funduszem restrukturyzacyjnym Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu,
- podstawą opodatkowania/opłaty jest wartość pasywów banków pomniejszona o kapitały własne i gwarantowane depozyty²⁴⁶,
- dane do opodatkowania dotyczące okresu czerwiec 2009 – czerwiec 2010 r.,
- przyjęto dwie stawki opodatkowania: 0,04 i 0,07%.

Uzyskane rezultaty:

- podstawa opodatkowania wyniosła 634 mld PLN,
- wpływy podatkowe wyniosły odpowiednio 254 mln PLN i 444 mln PLN w zależności od stawki opodatkowania,
- podatek/opłata stanowiły 4,3% zysku brutto w przypadku stawki 0,07% oraz 2,4% w przypadku stawki 0,04%.

Badanie BRE²⁴⁷

Założenia:

- okres badania lata 2011–2012,
- liczba banków 8 (BZ WBK, Getin Holding, Handlowy, ING BSK, Kredyt Bank, Millennium, Pekao, PKO BP),
- podstawa opodatkowania (aktywa ogółem pomniejszone o kapitały własne i depozyty detaliczne),
- stopa opodatkowania – 0,07%.

Wyniki obliczeń:

- skorygowane aktywa w 2010 r. – 252 635 mln PLN, w 2011 r. – 263 612 mln PLN,
- szacunkowa wartość podatku w 2011 r. – 177 mln PLN, w 2012 r. – 185 mln PLN,
- udział podatku w zysku w 2011 r. – 1,7%, w 2012 r. – 1,5%.

Dodatkowe komentarze związane z prezentacją tych wyników:

- obawa, że banki obciążą klientów poprzez podwyższenie opłat i prowizji bankowych,
- wystąpi chęć do dokonywania manipulacji strukturą bilansową banków, zwłaszcza na koniec roku, aby zmniejszyć obciążenia bankowe z tego tytułu,

²⁴⁵) *Wybrane aspekty dodatkowego opodatkowania banków w kontekście debaty na forum Unii Europejskiej*, NBP, Warszawa, 15.10.2010.

²⁴⁶) Z powodu braku dokładnych informacji o gwarantowanych depozytach przyjęto, że całość depozytów gospodarstw domowych jest gwarantowana.

²⁴⁷) *Dom Inwestycyjny BRE Banku. Aktualizacja raportu – banki*, Załącznik: Podatek od banków, 15.09.2010, s. 22–24.

- banki są już obciążone opłatą na BFG w wysokości 0,045% wartością aktywów ważnych ryzykiem, a pewne jest, że nastąpi dalszy wzrost tej stawki z uwagi na podwyższenie progów gwarancji depozytów klientów indywidualnych z pułapu 50 tys. EUR do 100 tys. EUR.

Propozycja Prawa i Sprawiedliwości²⁴⁸

Założenia:

- opodatkowanie aktywów,
- stopa opodatkowania – 0,39%.

Efekt opodatkowania:

- opodatkowanie banków i innych instytucji przyniosłoby dochody budżetu państwa na poziomie ok. 5 mld PLN²⁴⁹, równoważne wzrostowi podatku VAT o 1%.

Analiza FOR²⁵⁰

Przeprowadzona analiza nie dostarcza ilościowych skutków wprowadzenia dodatkowego opodatkowania banków, jednak dostarcza ważnych argumentów ograniczających zakusy tego typu regulacji przez rząd i jego agencje. Motywem przewodnim tej analizy jest stwierdzenie: „Polskie banki ani nie przyczyniły się do kryzysu, ani nie otrzymały wsparcia z podatków w czasie globalnego kryzysu finansowego”²⁵¹. Oto lista najważniejszych przesłanek wysuwanych przez FOR:

- przedstawiane projekty odpowiednich ustaw, zwłaszcza PiS są złe, ponieważ Polska jest krajem, w którym ciężar obciążeń jest już wysoki,
- sektor finansowy w Polsce jest jeszcze słabo rozwinięty, co hamuje wzrost gospodarczy,
- głównym składnikiem aktywów bankowych są kredyty, wobec tego ich opodatkowanie może hamować wzrost ich dopływu do gospodarki i wyjście z etapu spowolnienia,
- konstrukcja podatku nie gwarantuje zwiększenia poziomu stabilności sektora finansowego,
- system opodatkowania aktywów może skłaniać banki do podejmowania decyzji wysoce ryzykownych,
- wprowadzenie dodatkowego podatku będzie motywować banki do poszukiwania rozwiązań redukujących ich wyniki finansowe, ale jednocześnie czyniąc system bankowy mniej transparentny,
- zwiększy się wrażliwość banków na wzrost lub spadek udziału kredytów walutowych w zależności od koniunktury, co skraca horyzont decyzyjny podmiotów gospodarczych,
- system opodatkowania banków może spowodować restryktywne decyzje ze strony międzynarodowych instytucji finansowych (np. Międzynarodowy Fundusz Walutowy zawieścił pomoc finansową dla gospodarki węgierskiej z tego tytułu).

Na tle tych głosów w dyskusji w pierwszej połowie 2011 r. pojawił się rządowy projekt ustawy o Funduszu Stabilizacyjnym oraz o zmianie innych ustaw, dotyczący m.in. właśnie wprowadzenia podatku bankowego nazwanego opłatą ostrożnościową. W uzasadnieniu przyjęto konieczność wzmocnienia stabilności sektora instytucji finansowych prowadzących działalność depozytowo-kredytową w Polsce, z wykorzystaniem działającego Bankowego

²⁴⁸⁾ „Klub PiS złożył we wtorek w Sejmie projekt ustawy o tzw. podatku bankowym. Jego przyjęcie – argumentują posłowie PiS – pozwoli uniknąć planowanej przez rząd podwyżki stawki VAT z 22 do 23%. Podatkiem miałyby zostać obciążone banki, towarzystwa ubezpieczeniowe fundusze inwestycyjne. Podatek wynosiłby 0,39% od aktywów instytucji finansowych.”, PAP, Warszawa, 07.09.2010.

²⁴⁹⁾ A. Kornasiewicz, szacuje wzrost kosztów banku z tego tytułu na poziomie 4,5 mld PLN, co stanowi ok. 54% zysku netto sektora bankowego 2009 r. Zob. A. Kornasiewicz, prezes Banku Pekao SA wystąpienie na konferencji „Podatek od banków w Polsce – w jakim kierunku idziemy?”, 17.12.2010. Podaje także, że gdyby podatek w formie proponowanej przez PiS istniał w 2009 r., to z 5 z 10-ciu największych banków odnotowałyby stratę, a jej łączna wartość wyniosłaby 600 mln PLN.

²⁵⁰⁾ A. Rzońca, *Dlaczego nie należy nakładać podatków*, „Analiza FOR” 2010, nr 5, 13.10.2010.

²⁵¹⁾ Ibidem, s. 1.

Funduszu Gwarancyjnego. Jednak przytoczona argumentacja nie dotyczyła Polski, a doświadczeń światowych i europejskich w tej dziedzinie. Istota projektu dotyczyła z jednej strony powiązania Funduszu Stabilizacyjnego z BFG, ale przede wszystkim projektowane przepisy przewidywały wprowadzenie obowiązkowej opłaty ostrożnościowej wpłacanej przez banki krajowe, oddziały instytucji krajowych, oddziały banków zagranicznych, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe od pasywów ogółem pomniejszonych o fundusze podstawowe i gwarantowane depozyty. Do publicznej wiadomości nie podano wysokości stawki, a jedynie szacunek wpływów podatkowych: 500–700 mln PLN rocznie. Z wypowiedzi premiera D. Tuska wynikało, że stawki zbliżone mogą być do rozwiązań brytyjskich. Jednakże dość nieoczekiwanie projekt ten wycofano, argumentując małą szansą przeprowadzenia całego procesu legislacyjnego jeszcze w ramach VI kadencji Sejmu.

Reasumując rezultaty dotychczasowych badań konsekwencji ekonomiczno-społecznych wprowadzenia ewentualnego dodatkowego opodatkowania/opłat banków w Polsce można stwierdzić z pewnością, że nie były one dokonywane na bazie metodyki oceny skutków regulacji (OSR). Dotyczyły tylko wpływu rysującej się koncepcji regulacji na działalność sektora bankowego, a skutki na pozostałych interesariuszy (regulatorów, nadzorców, klientów detalicznych, samorządów, sektora przedsiębiorstw) oceniono dość ogólnie i w wymiarze jakościowych efektów, zwłaszcza w odniesieniu do gospodarki. Co więcej, zakres oddziaływania (horyzont regulacji) przyjmowano dość krótki, a nie uwzględniano długookresowych korzyści i kosztów. Postępowanie władz rządowych jest zagadkowe. W tych okolicznościach nie poznaliśmy OSR projektowanej ustawy, ani nie doszło też do jej społecznych konsultacji. Generalnie jednak można stwierdzić, że kontekst w jakim rodzą się docelowe rozwiązania tej regulacji raczej dowodzi, że sektor bankowy dość biernie przygląda się operacji przygotowywania zasad nowego opodatkowania mimo werbalnego deklarowania zainteresowania tym tematem.

5.4.5. Podsumowanie

Biorąc pod uwagę wszystkie uwarunkowania społeczne i makroekonomiczne powstałe w wyniku ostatniego kryzysu, wydaje się mało prawdopodobne uniknięcie nałożenia w Polsce nowego podatku na instytucje finansowe. Kwestia bezpieczeństwa ma tutaj priorytetowe znaczenie, aczkolwiek odmiennie powinna być postrzegana przez pryzmat poszczególnych krajów. Nie wydaje się korzystne silne zahamowanie rozwoju sektora bankowego, gdyż będzie to miało daleko idące długoterminowe skutki gospodarcze, a w konsekwencji społeczne i polityczne. Polska ze swoim jeszcze stosunkowo słabiej rozwiniętym systemem bankowym znajduje się w nieco odmiennej sytuacji, niż inne kraje wysoko rozwinięte, prawdopodobnie ze zbyt rozbuchanym systemem finansowym. Stąd efekty razem wziętych licznych nowych regulacji ostrożnościowych i fiskalnych w różnorodny sposób odczują wszystkie po kolei państwa, ich gospodarki i społeczeństwa. Wobec bardzo dużej groźby wystąpienia negatywnych konsekwencji nowych obciążeń podatkowych, ich wdrożenie w Polsce winna poprzedzać dogłębna analiza (a wcześniej aktywny udział naszego kraju na forum europejskim), tak aby zminimalizować pojawiające się zagrożenia.

W tych okolicznościach z punktu widzenia naszego kraju dążenie do minimalizacji skali nowych obciążeń podatkowych jest rekomendowanym kierunkiem. Prawdopodobnie ze względu na solidarność europejską nie uda się uniknąć wdrożenia podatku FTT, ale w przypadku wyłamania się jakiegokolwiek państwa (np. Wielkiej Brytanii) nie należałoby go przyjmować. Relatywnie najmniejsze negatywne skutki przyniosłaby opłata ostrożnościowa (FSC), ale i tutaj należałoby dążyć do jej jak najmniejszej skali. Zdecydowanie powinno się unikać rozwiązania typu FAT, tj. podatku od działalności finansowej, gdyż jego negatywne skutki są najpoważniejsze, mimo relatywnie wysokich przychodów podatkowych.

Załącznik 5.4/A. Analiza relacji zmian poziomu zysku banków do kredytów i depozytów

Skutki wprowadzania dodatkowego opodatkowania banków mogą wywierać wpływ na liczne obszary działalności i rezultaty banków, w tym na przychody, płynność, koszty transakcyjne, kształtowanie cen produktów bankowych, dynamikę rynków i jego efektywność²⁵². Uwzględnienie wszystkich zależności i współzależności nie należy do łatwych ujęć modelowych, dlatego ograniczono się do prezentacji dość prostego ujęcia modelowego, aby prześledzić możliwe scenariusze skutków, jakie może wywołać dodatkowe opodatkowanie banków.

Przyjęto dwa kluczowe założenia:

Założenie 1

Zarządy banków będą dążyć do utrzymania wskaźnika kapitału własnego (ROE) na poziomie lat ubiegłych.

ROE jest to powszechnie znany wskaźnik w analizie finansowej, który z jednej strony wskazuje na ogólną efektywność zarządzania kapitałami w banku, co jest ogólną troską właścicieli (akcjonariuszy). Z drugiej strony jego kształtowanie odzwierciedla troskę banku o budowanie dobrych relacji z inwestorami, którzy oczekują, że bank będzie zdolny do ciągłej poprawy wyników i dotrzymywania obietnic strategicznych, niezależnie od ogólnych uwarunkowań makro-, mezo- i mikroekonomicznych. Należy podkreślić, że wskaźnik ROE jest miarą wystandaryzowaną, podlegającą monitorowaniu i kontroli zarówno wewnętrznej, jak i przez zewnętrznych audytorów, a także analizowaną przez analityków finansowych i inwestorów.

Założenie 2

Utrata dochodów z tytułu dodatkowego opodatkowania będzie skłaniała banki do zrekomensowania jej skutków w obszarze podejmowania decyzji w kluczowych działalnościach tj. kredytowej i depozytowej.

Implikacją przyjęcia założenia drugiego jest to, że możliwości uzyskania poprawy wyników finansowych poprzez inne działania w krótkim okresie np. restrukturyzacyjne, innowacje produktowe, organizacyjne czy procesowe nie uzyskają priorytetowego znaczenia, lecz zarządy skoncentrują się na obszarze zwiększenia oprocentowania kredytów, lub zmniejszenia opłacalności przyjmowanych depozytów. Innymi słowy podejmą działania najbardziej skuteczne i bezpośrednio dające efekty dochodowe. Kolejne kroki kwantyfikacji skutków dla sektora bankowego przedstawia rysunek 54/1A.

Do obliczeń skutków opodatkowania banków przyjęto następujący model potęgowy:

$$(1) \quad ZN(t) = a K(t)^{\alpha} D(t)^{\beta}$$

gdzie:

ZN – poziom zysku netto (wynik netto) w okresie t

$K(t)$ – poziom kredytów sektora niefinansowego udzielonych w okresie t

$D(t)$ – poziom depozytów sektora niefinansowego w okresie t

a – stała

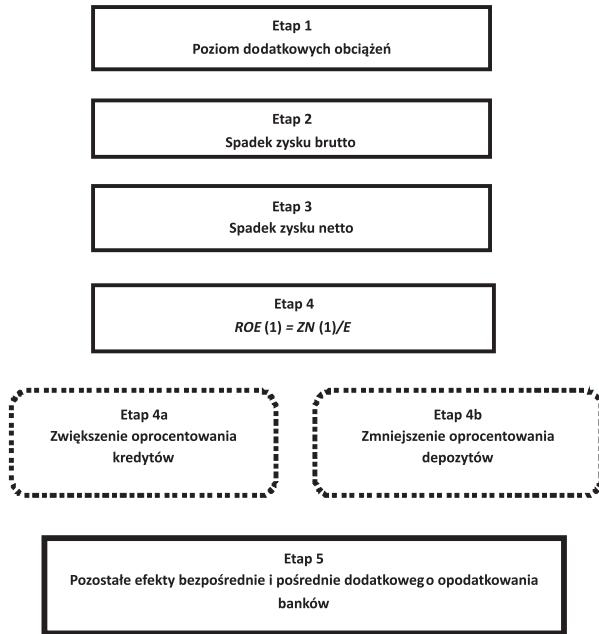
α – elastyczność zysku netto względem kredytów

β – elastyczność zysku netto względem depozytów

Model funkcji potęgowej (1) określa zależność wyniku finansowego od dwóch zmiennych objaśniających (niezależnych), tj. kredytów i depozytów sektora niefinansowego. Wybór modelu potęgowego podyktowany został prostotą jego własności interpretacyjnych, łatwości transformacji na model liniowy i możliwością jego przyszłej weryfikacji (poprzez rozszerzenie liczby dostępnych danych). Oszacowanie parametrów modelu potęgowego dokonano na podstawie danych kwartalnych z lat 2007–2009.

²⁵² T. Matheson, *Taxing Financial Transactions. Issues and Evidence*, „Working Paper” 2011, no. 54.

Rysunek 5.4/1/A. Wpływ dodatkowego opodatkowania banków na działalność kredytową i depozytową banków



Źródło: opracowanie własne.

Przy zastosowaniu dostępnego standardowego oprogramowania oszacowany model przyjął postać:

$$\ln ZN = 10,331 + 0,256 \ln K - 1,766 \ln D$$

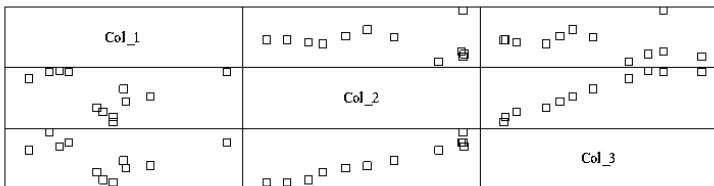
przy czym:

$\ln$ – symbol logarytmu naturalnego

ZN , K i D zmienne jak we wzorze (1).

Z uzyskanych obliczeń wynika, że statystyczne parametry modelu są mało zadowalające, czego należało się spodziewać ze względu na wykorzystanie mało liczebnej próby (12 informacji o badanych zmiennych) i efekt katalizy. Efekt katalizy zobrazowany jest na rysunku 5.4/2/A.

Rysunek 5.4/2/A. Efekt katalizy dla badanych zmiennych



Oznaczenia:

Col_1 – zmienne zależna ZN

Col_2 – zmienne niezależna K

Col_3 – zmienne niezależna D

Źródło: opracowanie własne.

Współczynnik determinacji R^2 wyniósł tylko 0,13, zaś standardowe błędy szacunków zmiennych okazały się wysokie. Korelacje cząstkowe między zmiennymi (efekt katalizy) były też bardzo wysokie. Mimo tych słabości charakterystyk statystycznych szacowanego modelu jego przydatność praktyczna, zdaniem autorów, jest zadowalająca. **Po pierwsze**, sensowny jest kierunek oddziaływania na wynik finansowy tych zmiennych. Udzielane kredyty wpływają na wzrost wyniku finansowego, zaś przyjmowane depozyty na jego spadek. **Po drugie**, istnieje bardzo silna korelacja między kredytami i depozytami sektora finansowego (0,9755). Oznacza to, że działalność kredytowa banków jest w wysokim stopniu uzależniona (finansowana) od dopływu depozytów z sektora podmiotów niefinansowych. **Po trzecie**, natężenie oddziaływania depozytów i kredytów na wynik finansowy można uznać za wysoce realistyczny. Okazuje się, że każdy jednoprocentowy wzrost kredytów sektora niefinansowego powoduje wzrost zysków netto o 0,25%, gdy 1% wzrost depozytów oddziałuje silniej na spadek wyników netto, bo aż o ok. 1,77%. Taka interpretacja zakłada, że zmienia się tylko jedna zmienna, a pozostałe czynniki pozostają na stałym poziomie (*status quo*).

Dokonaliśmy symulacji relacji pomiędzy zmniejszonym wynikiem finansowym od 1% do 20% a poziomem udzielonych kredytów dla sektora niefinansowego (zob. tab. 5.4/1/A) oraz relacji pomniejszonego wyniku finansowego od 1% do 20% do poziomu depozytów (zob. tab. 5.4/2/A).

Tabela 5.4/1/A. Wynik finansowy a poziom akcji kredytowej

Spadek zysku	1%	5%	10%	20%
Poziom kredytów w mld PLN	767,3	653,2	529,0	334,1

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 5.4/2/A. Wynik finansowy a poziom depozytów

Spadek zysku	1%	5%	10%	20%
Poziom depozytów w mld PLN	434,2	444,4	458,2	489,8

Źródło: opracowanie własne.

Należy podkreślić, że ze względu na małą liczebność wykorzystywanej próby uzyskane obliczenia wielkości kredytów i depozytów należy interpretować, jako kierunkowe szacunki i rezultaty orientacyjne.

Konkluzja wynikająca z modelu wskazuje, w jakim stopniu banki musiałyby zwiększyć swoją akcję kredytową i poziom depozytów, aby osiągnąć poziom wyników finansowych sprzed okresu wprowadzenia dodatkowego podatku bankowego. Skala ta jest praktycznie nie do osiągnięcia. Wykazana zależność pokazuje, że np. spadek kredytów w stosunku do poziomu bazowego (IV kwartału 2009 r.) wyniósłby ok. 15,7% przy założeniu 10% spadku wyniku finansowego, a przy 20% ponad 45,7%. Zatem należy się spodziewać reakcji banków m.in. w postaci istotnego wzrostu oprocentowania (prowizji) kredytów lub obniżenia oprocentowania depozytów. Ze względu na elastyczność cenową zarówno kredytów, jaki i depozytów, osiągnięcie pożądanego przez banki efektu tą drogą praktycznie jest niemożliwe. Zatem istnieje wysokie prawdopodobieństwo uzyskania akceptowalnego zwrotu z aktywów bankowych na niższym poziomie aktywności banków, co ma wprost przełożenie na ograniczenie wzrostu gospodarczego kraju.

5.5. Systemy wynagrodzeń

5.5.1. Wstęp

W grudniu 1992 r. opublikowany został brytyjski kodeks dobrych praktyk – *Cadbury Report*. Dokument wprowadził zasadę *comply or explain*, która stała się fundamentem zasad ujawniania informacji na całym świecie. Obecnie kodeksy dobrych praktyk posiada większość krajów. Wszystkie są zgodne z zaleceniami OECD w sprawie przejrzystości polityki informacyjnej, również w zakresie wynagrodzeń kadry menadżerskiej. Zasady dobrych praktyk są zbiorem zaleceń, czyli samoregulacją rynku, w przeciwieństwie do obligatoryjnych dokumentów nadzorców rynków finansowych. Systemy motywacyjne w firmie, w tym kwestie wynagrodzenia kadry menadżerskiej, są jednym z najbardziej kontrowersyjnych tematów, które powinny być raczej obszarem samoregulacji, niż przedmiotem regulacji nadzorczych. Jednak nieprawidłowo zaprojektowane systemy motywacyjne były jednym z powodów kryzysu finansowego 2007–2008, toteż są obecnie przedmiotem wielu pracy, w tym nowych regulacji.

5.5.2. Prace nad dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie wymogów kapitałowych dotyczących portfela handlowego i resekurytyzacji oraz przeglądu nadzorczego polityki wynagrodzeń

Dyskusje nad nowymi regulacjami rozpoczęto już 15 listopada 2008 r., podczas spotkania przywódców grupy G-20 w Waszyngtonie. Na podstawie konkluzji podjętych na tym spotkaniu, rada ECOFIN (Economic and Financial Affairs Council) 2 grudnia 2008 r., zwróciła się do Komisji Europejskiej o „zaktualizowanie jej zalecenia z 2004 r.”. Rada proponowała wzmocnienie związku między płacą i wynikami, w szczególności w odniesieniu do odpaw. 6 marca 2009 r. Komitet Europejskich Urzędów Nadzoru Bankowego (Committee of European Banking Supervisors, CEBS, poprzednik obecnego EBA) poinformował o rozpoczęciu prac nad zaleceniami na temat wynagrodzeń. 2 kwietnia 2009 r. na szczycie grupy G-20 w Londynie uczestnicy zobowiązali się do stworzenia nowych zasad kontroli i wypłacania premii w instytucjach finansowych. Z kolejnym szczytem grupy G-20 w Pittsburghu 24–25 września 2009 r. wiązane były ogromne nadzieje. Sarkozy w połowie września informował: „jeśli w Pittsburghu nie będzie zgody w sprawie obciążenia pensji bankowców, wyjadę stamtąd”. Jednak uczestnicy szczytu nie przyjęli żadnych rozwiązań. 12 listopada 2009 r. EBC wydał opinię w sprawie projektu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywy 2006/48/WE i 2006/49/WE w zakresie wymogów kapitałowych dotyczących portfela i resekurytyzacji oraz przeglądu nadzorczego polityki wynagrodzeń. EBC z zadowoleniem przyjął wprowadzenie do projektu dyrektywy przepisów dotyczących wynagrodzeń, które są zgodne z podjętym przez przywódców krajów grupy G20 zobowiązaniami do wdrożenia międzynarodowych standardów wynagradzania, mających na celu wyeliminowanie praktyk prowadzących do podejmowania nadmiernego ryzyka²⁵³.

5.5.3. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/76/UE z dnia 24 listopada 2010 r., w sprawie zmiany dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE w zakresie wymogów kapitałowych dotyczących portfela handlowego i resekurytyzacji oraz przeglądu nadzorczego polityki wynagrodzeń

Najważniejszą regulacją prawną przyjętą w 2010 r., jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie przeglądu nadzorczego polityki wynagrodzeń. Już na samym początku tej regulacji Unia Europejska podaje główny powód regulacji: nierozważne po-

²⁵³ Opinia EBC z 12 listopada 2009 r. (CON/2009/94) pkt 5.

dejmowanie nadmiernego ryzyka w sektorze bankowym doprowadziło do bankructwa wielu instytucji finansowych i do problemów systemowych w państwach członkowskich oraz na całym świecie²⁵⁴. Niewłaściwe zarządzanie ryzykiem jest spowodowane głównie przez źle zaprojektowane struktury wynagrodzeń, które w istotny sposób pobudzają kluczowych pracowników instytucji finansowej do podejmowania nadmiernego ryzyka. Polityka wynagrodzeń w rozumieniu dyrektywy 2010/76/UE rozumiana jest jako systemy wynagrodzeń co najmniej kierownictwa najwyższego szczebla oraz osoby podejmujące decyzje dotyczące ryzyka. Zmiany, jakie niesie za sobą dyrektywa przedstawione są wraz z komentarzem na końcu artykułu w załączniku 5.5/A. Unia Europejska chciała w znaczący sposób powiązać politykę wynagrodzeń z długoterminowymi interesami instytucji finansowej, a zwłaszcza z ryzykiem podejmowanym przez nią. Znaczna część ww. dyrektywy opisuje regulacje oraz warunki wypłacania wynagrodzenia zmiennego. W dyrektywie zwrócono uwagę na zaniechanie gwarantowania wynagrodzenia zmiennego w instytucjach finansowych oraz na możliwość nie wypłacania wcześniej wypracowanego bonusu. Gwarantowanie zmiennego wynagrodzenia jest możliwe tylko w pierwszym roku zatrudnienia pracownika i powinno być gwarantowane tylko w szczególnych przypadkach. Wypłata zmiennej części wynagrodzenia tj. ok. 40–60% powinna być rozłożona na okres trzech – pięciu lat. Znaczna część każdego wynagrodzenia zmiennego – ok. 50% powinna być wypłacana w akcjach lub innych instrumentach odpowiadających tytułowi własności danej instytucji. Istnieje możliwość zmniejszenia wynagrodzenia zmiennego w sytuacji, gdy instytucja finansowa uzyskuje słabsze lub ujemne wyniki finansowe. Dotyczy to zarówno aktualnych premii, jak i zmniejszenia wypłat kwot zarobionych wcześniej, m.in. poprzez obniżenie wynagrodzenia (tzw. *malus*) lub odebranie wcześniej wypłaconej premii (tzw. *clawback*). Unia Europejska pozostawia prawo krajowym nadzorcom rynku finansowego do nakładania kar finansowych oraz niefinansowych na instytucje, które nie stosują się do przepisów dyrektywy. Krajowi nadzorcy mają możliwość nałożenia na instytucje finansowe ograniczenia wynagrodzenia zmiennego do odsetka kapitałowego dochodu netto. W dyrektywie nakreślono również w znacznym stopniu informacje, jakie powinny być ujawniane rokrocznie do publicznej wiadomości przez każdą instytucję finansową. Jest to m.in. skład i zakres zadań komisji ds. wynagrodzeń, informacje na temat kryteriów dotyczących osiąganych wyników, stanowiących podstawę uprawnień do akcji, opcji na akcje lub zmiennych składników wynagrodzenia, informacje ilościowe na temat wynagrodzeń w ujęciu globalnym z rozbiem na wyższą kadrę kierowniczą i pracowników, których działania mają istotny wpływ na profil ryzyka instytucji kredytowej. Informacje ilościowe powinny dotyczyć m.in.: wysokości wynagrodzenia stałego i zmiennego oraz liczby osób je otrzymujących, wysokości i postaci zmiennego wynagrodzenia w rozbiu na gotówkę, akcje i instrumenty związane z akcjami oraz inne typy.

Dyrektywę 2010/76/UE, zwaną również CRD III, należy implementować do polskiego porządku prawnego do końca 2011 r., z wyjątkiem przepisów dotyczących wynagrodzeń, które należało implementować do 31 grudnia 2010 r. Polski rząd nie implementował wszystkich przepisów tej dyrektywy do polskiego prawa do końca 2010 r. Brak wprowadzania tych przepisów w wymagany czas tłumaczył tym, że dyrektywa CRD III została opublikowana w Dzienniku Urzędowym UE 14 grudnia 2010 r., tym samym prawodawca unijny przewidział zaledwie 17 dni od opublikowania do dnia, w którym upływa termin implementacji, na ustanowienie przez państwa członkowskie przepisów z zakresu polityki wynagrodzeń, do których niezbędne jest wprowadzenie przepisów ustawowych i wykonawczych. W celu wdrożenia dyrektywy CRD III podjęto działania zmierzające do wprowadzenia odpowiednich przepisów ustawowych. W konsekwencji w ustawie z dnia 28 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe, ustawy o obrocie instrumentami finansowymi i ustawy o nadzorze

²⁵⁴) Dyrektywa 2010/76/UE pkt 1.

nad rynkiem finansowym (DzU 2011, nr 131, poz. 763), której projekt został przygotowany przez Ministerstwo Finansów, i która została podpisana przez prezydenta 17 czerwca 2011 r., znalazły się przepisy ustawowe dotyczące banków i domów maklerskich, które zobowiązują:

- 1) Komisję Nadzoru Finansowego do wydania uchwały, która sformułuje zasady dotyczące określenia norm pracy oraz składników wynagrodzeń osób zajmujących stanowiska kierownicze w banku;
- 2) ministra właściwego ds. instytucji finansowych do wydania rozporządzenia, które sformułuje zasady dotyczące określenia norm pracy oraz składników wynagrodzeń osób zajmujących stanowiska kierownicze w domu maklerskim;
- 3) banki i domy maklerskie do upowszechniania/ujawniania informacji dotyczących norm pracy oraz składników wynagrodzeń osób zajmujących stanowiska kierownicze;
- 4) a ponadto umożliwiają Komisji Nadzoru Finansowego nakazanie obniżenia lub wstrzymanie niektórych składników wynagrodzeń osób zajmujących stanowiska kierownicze w przypadku, gdyby bank lub dom maklerski uchybił określonym obowiązkom lub nie spełnił określonych wymogów.

Pozostałe przepisy dyrektywy 2010/76/UE dotyczące polityki wynagrodzeń oraz wymogów kapitałowych odnośnie do portfela handlowego i resekurytyzacji zostaną transponowane w przepisach wykonawczych²⁵⁵.

Ustawa z dnia 28 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe, ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym nakłada szereg obowiązków na Komisję Nadzoru Bankowego oraz na same banki. Zadaniem KNF jest przyjęcie uchwały o zasadach ustalania polityki wynagrodzeń kadry kierowniczej w zakresie zmiennych jej składników. Bank jest zobowiązany ww. ustawą do publikacji zasad ustalania wynagrodzenia osób zajmujących stanowiska kierownicze. Ustawa również wprowadza, w szczególnych przypadkach, nakaz obniżenia lub wstrzymania wypłaty niektórych zmiennych składników wynagrodzeń osób zajmujących stanowiska kierownicze w banku, w tym przypadających za czas zajmowania stanowiska kierowniczego w banku, nie dłużej niż za ostatnie 3 lata. W OSR MF można zauważyć zaznaczenie, że regulacje wpłyną pozytywnie na strukturę kapitałową banków i domów maklerskich. Zdaniem autora, zmiany dotyczące wynagrodzenia zmiennego w znaczny sposób wpłyną na poziom bezpieczeństwa w instytucjach finansowych.

Stosując się do wytycznych ustawy z dnia 28 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy Prawo bankowe, ustawy o obrocie instrumentami finansowymi i ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym Komisja Nadzoru Finansowego przyjęła uchwałę z dnia 4 października 2011 r., w sprawie szczegółowych zasad funkcjonowania systemu zarządzania ryzykiem i systemu kontroli wewnętrznej oraz szczegółowych warunków szacowania przez banki kapitału wewnętrznego i dokonywania przeglądów procesu szacowania i utrzymywania kapitału wewnętrznego oraz zasad ustalania polityki zmiennych składników wynagrodzeń osób zajmujących stanowiska kierownicze w banku²⁵⁶. W uchwale KNF wprowadzono wszystkie wytyczne nakładane przez Parlament Europejski i Radę w dyrektywie 2010/76/UE. Jedynie ciekawość może budzić zapis w uchwale KNF: w bankach znaczących pod względem wielkości, organizacji wewnętrznej oraz rodzaju, zakresu i złożoności prowadzonej działalności, działa komitet ds. wynagrodzeń, którego członkowie są powoływani przez radę nadzorczą lub komisję rewizyjną, spośród swoich członków. Komitet ds. wynagrodzeń wydaje opinie na temat polityki zmiennych składników wynagrodzeń, w tym wysokości i składników wynagrodzeń, kierując się ostrożnym i stabilnym zarządzaniem ryzykiem, kapitałem i płynnością oraz szczególną dbałością o długoterminowe dobro banku, interes akcjonariuszy, inwestorów

²⁵⁵) Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów – z upoważnienia prezesa Rady Ministrów – na interpelację nr 22734 w sprawie nieimplementowania dyrektyw unijnych w terminie.

²⁵⁶) Uchwała nr 258/2011 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 4 października 2011.

i udziałowców banku²⁵⁷. W dyrektywie 2010/76/UE jest zapis „Komitet ten powołuje się w sposób umożliwiający mu wydawanie kompetentnej i niezależnej opinii na temat polityki i praktyki wynagrodzeń oraz zachęt wprowadzanych z myślą o zarządzaniu ryzykiem, kapitałem i płynnością”.

Regulacja jest obligatoryjna dla wszystkich krajów należących do Unii Europejskiej. Do 1 kwietnia 2013 r., Komisja powinna dokonać przeglądu zasad rządzących polityką wynagrodzeń ze szczególnym uwzględnieniem ich skuteczności, wdrożenia i egzekwowania.

Wejście w życie dyrektywy oraz przepisów implementujących tą dyrektywę do krajowego systemu prawnego nie będzie miało wpływu na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności nie będzie skutkować zwiększeniem wydatków lub zmniejszeniem dochodów jednostek sektora finansów publicznych. Można stwierdzić, że w pewnych sytuacjach może prowadzić do nie poniesienia kosztów związanych z dokapitalizowaniem banków. Warto jednak przypomnieć, że w Polsce nie było choćby przesłanek do potrzeby ratowania banków z publicznych środków.

Wejście w życie nowych przepisów w minimalnym stopniu może wpłynąć na rynek pracy. W skrajnych przypadkach może nastąpić odpływ niewielkiej liczby najwyższego kierownictwa z krajów Unii Europejskiej do krajów nienależących do niej. Z punktu widzenia Polski, warto zauważyć, że w niektórych krajach podjęto bardziej radykalne sposoby ograniczania wynagrodzenia kadry kierowniczej instytucji finansowych. Nietypowe rozwiązanie zastosowano w Holandii gdzie zaleca się, aby ogólny poziom wynagrodzenia członka zarządu kształtował się nieco poniżej mediany wynagrodzeń dla porównywalnych stanowisk zarówno w sektorze finansowym jak i poza nim. Takie podejście ma zapewnić aby banki nie narzucały praktyk rynkowych, a raczej za nimi podążały.

5.5.4. Ustawa o rekaptalizacji niektórych instytucji finansowych w Polsce

W dniu 12 lutego 2010 r. została przyjęta ustawa o rekaptalizacji niektórych instytucji finansowych²⁵⁸. W dziedzinie polityki wynagrodzeń w ww. ustawie odniesienie mają dwa artykuły; art. 6, pkt 7, oraz art. 16. W rozumieniu ustawy instytucją finansową jest bank krajowy mający siedzibę na terenie Rzeczypospolitej Polskiej oraz krajowy zakład ubezpieczeń. W przypadku postępowania naprawczego instytucji finansowej, może ona uzyskać gwarancję Skarbu Państwa zwiększenia funduszy własnych jednak będzie ona obwarowana kilkoma aspektami. Miesięczne wynagrodzenie członka organu instytucji finansowej nie może przekraczać dwunastokrotności przeciętnego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale roku poprzedniego, ogłoszonego przez prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, a wszelkie dodatkowe składniki wynagrodzenia nie mogą przekraczać w skali roku trzykrotności miesięcznego wynagrodzenia danego członka organu instytucji finansowej²⁵⁹. Artykuł 16 niniejszej ustawy informuje, że w przypadku przejścia przez Skarb Państwa instytucji finansowej członkom zarządu pełniącym funkcję przed przejściem tej instytucji przysługuje odprawa w wysokości nie wyższej niż jednomiesięczne wynagrodzenie obliczone jako ekwiwalent za urlop wypoczynkowy. W ocenie skutków regulacji Ministerstwa Finansów zasygnalizowano, że ustawa może pozytywnie oddziaływać na rynek finansowy. Ewentualne skutki finansowe realizacji ustawy o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym będą miały wpływ na wydatki budżetu państwa, jednak są trudne do oszacowania. Jak zaznaczono w OSR MF, w ustawie budżetowej na 2011 r. nie przewidywano żadnych wydatków z tytułu realizacji wsparcia na podstawie ww. ustawy.

²⁵⁷) Uchwała nr 258/2011 Komisji Nadzoru Finansowego, art. 6 pkt 3.

²⁵⁸) DzU 2010.

²⁵⁹) DzU 2010, art. 6 pkt 7.

5.5.5. Wynagrodzenia członków zarządów banków w Polsce, a obawy związane z nowymi regulacjami

Tabela 5.5/1. Wynagrodzenia zarządów największych banków w Polsce w 2010 r.

	Wynagrodzenie całkowite (mln PLN)	Pozostałe korzyści (mln PLN)	Odprawy (mln PLN)	Udział wynagrodzenia całkowitego w zmiennym bez odpraw (%)	Wynik finansowy netto (mln PLN)	C/I (%)	ROA (%)	ROE (%)	Liczba osób w zarządzie
BPH	8,3	6,1	8,2	73	-122	69	-0,34	-2,76	9 (3)
ING	7,4	3,7		50	753	58	1,21	14,29	6
GN Bank	8,4	3,7		43	461	35	1,21	14,88	5
BRE	9,0	3,4	4,5	38	661	54	0,77	11,65	8 (1)
Kredyt Bank	5,6	1,8		31	186	60	0,45	6,86	5
BZ WBK	10,4	2,4		24	1041	50	1,94	16,22	11
PKO BP	6,8	1,4		21	3213	44	1,97	15,37	8 (1)
Millenium	8,7	1,5		17	326	64	0,71	9,48	8
Bank Handlowy	10,9	0,9		9	755	55	2,01	11,89	6
PEKAO	10,0	0,6		6	2530	51	1,91	13,10	7

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych banków.

W tabeli 5.5/1 przedstawiono sumę wynagrodzeń zarządów banków wypłaconych w 2010 r. Warto zaznaczyć, że do sumy tego wynagrodzenia przyjmowane były tylko wynagrodzenia przyznane za co najmniej 6-cio miesięczną pracę. W tabeli zostały przedstawione wynagrodzenia 10 największych banków krajowych notowanych na Gieldzie Papierów Wartościowych. Poza Kredyt Bankiem wszystkie banki przyznały sobie wynagrodzenie podstawowe w przedziale od 6,8 mln PLN do 10,9 mln PLN. Warto zauważyć, że na wynagrodzenie zmienne (pozostałe korzyści) składały się premie w postaci gotówkowej lub akcji, bonusy wypłacone za lata ubiegłe oraz wszelkie inne zmienne elementy wynagrodzenia krótkoterminowego. Z wynagrodzenia zmiennego wyłączona została wysokość odpraw. Złożoność kwestii wynagrodzeń jest bardzo duża i każdą sytuację banku należy osobno interpretować.

1. W banku BPH wynagrodzenie zmienne w 2010 r. wynosiło 6,1 mln PLN. Dodając wynagrodzenie zmienne i odprawy otrzymamy ponad 14,3 mln PLN. Aktualnym członkom zarządu wypłacono tylko 4 mln PLN. Ponad 10 mln PLN wypłacono trzem odchodzącym członkom zarządu, z czego ponad 8 mln PLN w formie odpraw. Warto zaznaczyć, że udział wynagrodzenia zmiennego w wynagrodzeniu całkowitym w tym banku w 2010 r. wyniósł 73% (bez wliczania odpraw) przy jednoczesnych stratach banku rzędu 122 mln PLN i największym wskaźniku kosztów do dochodów wśród analizowanych banków. Ujemny wynik finansowy netto determinował ujemny przeciętny zwrot z aktywów (ROA) oraz ujemny przeciętny zwrot z kapitałów własnych (ROE). Aktualna liczba osób w zarządzie banku BPH wynosi 6 osób, a w 2010 r. 9 członków zarządu przepracowało co najmniej sześć miesięcy.
2. 4 stycznia 2010 r. została zaakceptowana fuzja między Getin Bankiem a Noble Bankiem w ramach Getin Holdingu. Głównym celem tej fuzji było ograniczenie kosztów działalności banku, co odzwierciedla wskaźnik C/I. Udział wynagrodzenia zmiennego w całkowitym wyniósł 43%. Jednak tylko prezes otrzymał wynagrodzenie zmienne za rok 2010.

Getin Noble Bank nie czekając na regulację rynku wynagrodzeń instytucji finansowych wyprzedził o krok wszystkich regulatorów. Całkowite wynagrodzenie zmienne prezesowi tego banku zostało przyznane w formie akcji spółki, a jej wypłacenie będzie zależne od długości sprawowanej przez prezesa funkcji oraz sytuacji banku w najbliższych latach.

3. BRE Bank w 2010 r. przyznał 3,4 mln PLN wynagrodzenia zmiennego, na które nie składała się odprawa prezesa banku w wysokości 4,5 mln PLN. Udział wynagrodzenia zmiennego w wynagrodzeniu całkowitym odliczając odprawę prezesa stanowił 38%, zaś wliczając tę odprawę – ponad 80%. Odchodzący prezes otrzymał odprawę w wysokości 4525 tys. PLN, bonus za rok 2009 – 225 tys. PLN oraz, w ramach programu motywacyjnego, akcje Commerzbanku w wysokości 151 tys. PLN. W ramach rozliczenia bonusu za 2008 r. wypłacono prezesowi 795 tys. PLN. Dodatkowo, przyznano mu prawo do nabycia 6527 obligacji BRE Banku z prawem pierwszeństwa do objęcia akcji z tytułu rozliczenia bonusu za 2008 r.
4. W banku BZ WBK obserwujemy bardzo ostrożną politykę wynagradzania zmiennymi składnikami za pracę. Udział tego wynagrodzenia w wynagrodzeniu całkowitym wynosił ok. 24%. Natomiast wynagrodzenie podstawowe było najwyższe spośród banków w analizowanej grupie, poza Bankiem Handlowym. Niemniej jednak wynik finansowy banku BZ WBK był znacznie wyższy aniżeli jego najbliższej konkurencji – BRE Banku oraz ING (pomimo znacznie niższej sumy bilansowej banku BZ WBK). Warto również dodać, że bank BZ WBK ma najwyższy przeciętny zwrot z kapitału własnego, który w 2010 r. przekroczył 16%.
5. Najniższy udział wynagrodzenia zmiennego w wynagrodzeniu całkowitym w 2010 r. odnotowany został w banku PEKAO SA. Warto jednak wrócić do 2009 r., gdy relacja ta była na poziomie 54%. W roku 2009 wynagrodzenie zmienne w banku PEKAO SA wyniosło ponad 11 mln PLN, z czego odprawa prezesa tego banku wyniosła ok. 7 mln PLN.

W opinii obserwatorów rynków wynagrodzeń na stanowiskach kierowniczych w instytucjach finansowych panuje przekonanie, że w uchwale nadzoru wprowadzającej dyrektywę 2010/76, w zasadzie przepisano tę dyrektywę. Takie decyzje oraz głosy o niedostosowaniu uchwały do polskiej specyfiki bankowości są szeroko komentowane. Warto zaznaczyć, że dyrektywa pozostawiała krajowym regulatorom szereg możliwości wyłączeń, z których skorzystały inne kraje. Budzi to w naszym kraju szereg kontrowersji, jednak pozwoli to bankom krajowym na wprowadzenie trendów stosowanych już od kilku lat w Zachodniej Europie oraz USA. Wypłata wynagrodzenia zmiennego w postaci akcji lub innych instrumentów dłużnych umożliwi bliższe powiązanie pracownika z instytucją, na rzecz której świadczy on usługi. Również rozłożenie premii oraz bonusów w czasie, nie tylko pozwoli na zwiększenie bezpieczeństwa i podejmowania mniejszego ryzyka przez instytucje finansowe, ale również będzie budować długofalową współpracę.

Kontrowersje w nowej regulacji budzi kilka zagadnień. Jedną z nich jest ujawnianie informacji dotyczących wynagrodzeń. Banki już od kilku lat podają dane o wynagrodzeniach. Uszczegółowienie podawanych informacji może mieć tylko pozytywny wpływ, na przejrzystość prowadzonej przez banki działalności. Opinie na temat konieczności poufności tych danych nie są słuszne. Bank, to przedsiębiorstwo nastawione na maksymalizację swojego zysku. Jednak jest to przedsiębiorstwo działające na szczególnych prawach i wyjątkowej licencji, które w teorii ma być przedsiębiorstwem zaufania publicznego. Warto dodać, że wyjątkowość prowadzonej działalności umożliwiła w czasie kryzysu dofinansowanie banków z pieniędzy publicznych. Przejrzystość wypłacania wynagrodzeń wzmaga racjonalność ich przyznawania i prowadzi do zaniechania praktyk mających na celu działanie na niekorzyść spółki.

W opinii środowiska bankowego obowiązek prowadzenia polityki zmiennych składników wynagrodzeń wprowadza wiele niedogodności. Nie sposób się z tą tezą nie zgodzić. Jednak przegląd i modyfikacja systemu oceniania i przyznawania wynagrodzenia zmiennego

może tylko pozytywnie wpłynąć na systemu wynagrodzeń w bankach. Wdrożenie i poinformowanie pracowników, na jakich zasadach, i w jakich warunkach przyznane zostanie im wynagrodzenie zmienne wprowadzi przejrzystość tej polityki i zapobiegnie przyznawaniu wynagrodzeń zmiennych w warunkach nieadekwatnych do ich wypłacania. W polskich bankach do rocznego pomiaru efektywności prowadzonej działalności głównie stosowana jest EBITDA oraz EPS, a rzadziej ROE, TSR, czy zysk netto. Wprowadzenie większej liczby mierników w bardziej rzeczywisty sposób uwarunkuje słuszność przyznania premii.

Największe kontrowersje budzi jednak zapis o odroczeniu części wynagrodzenia oraz płatności wynagrodzenia zmiennego w instrumentach finansowych. W opinii bankowców wypłata wynagrodzeń zmiennych w postaci innej niż pieniężna jest niezgodna z zasadą prawa pracy. Przepisy prawa pracy umożliwiają jednak inną formę płatności, jeśli przewiduje to układ zbiorowy pracy. Pojawia się obawa przed koniecznością negocjacji ze związkami zawodowymi. Związki zawodowe powinny być zadowolone, że znaczna część wynagrodzenia zmiennego będzie przyznawana w postaci akcji lub innych instrumentów dłużnych i odroczone w czasie. W związku z tym negocjacje ze związkami zawodowymi nie powinny być trudne. Banki obawiają się odpływu kluczowych pracowników do innych przedsiębiorstw. Powołują się na ograniczenie konkurencyjności oraz brak możliwości oferowania wynagrodzenia na poziomie rynkowym. Warto jednak zaznaczyć i przypomnieć, że sektor bankowy jest jednym z najlepiej opłacanych sektorów w naszym kraju, ponadto to on wyznacza trendy prowadzenia polityki wynagrodzeń. Niemniej banki słusznie zauważają brak definicji kilku kluczowych pojęć np.: kadra kierownicza, wynagrodzenie zmienne. Warto jednak zaznaczyć, że z definicji wynika, iż wynagrodzenie podstawowe to stałe składniki wynagrodzenia brutto, tj. płaca zasadnicza określona umową o pracę. A wynagrodzenie zmienne, jak sama nazwa wskazuje, to wszystkie zmienne składniki wynagrodzenia, które nie są gwarantowane w umowie o pracę.

Załącznik nr 5.5/A. Zmiany w dyrektywie 2010/76 UE oraz komentarz autora

Zmiany w dyrektywie 2010/76/UE	Komentarz
Polityka wynagrodzeń powinna dążyć do zapewnienia zgodności celów osobistych pracowników z długoterminowymi interesami danej instytucji kredytowej lub przedsiębiorstwa inwestycyjnego. Ocena składników wynagrodzenia zależnych od wyników powinna być przeprowadzana na podstawie wyników długoterminowych i powinna uwzględniać związane z nimi ryzyko, które może się jeszcze zmaterializować. Ocena wyników powinna odbywać się w ramach wieloletnich, obejmujących okres co najmniej od trzech do pięciu lat.	Idea powiązania celów prywatnych pracownika z interesami instytucji finansowej jest bardzo istotna. Brak jasno zdeklarowanego pojęcia wyniku długoterminowego.
W celu zminimalizowania zachęt do podejmowania nadmiernego ryzyka zmienne wynagrodzenie powinno stanowić zrównoważony procent całkowitego wynagrodzenia. Pensja zasadnicza musi stanowić wystarczająco dużą część całkowitego wynagrodzenia pracowników, aby możliwe było prowadzenie w pełni elastycznej polityki zmiennych wynagrodzeń, w tym nie wypłacanie ich.	Brak określonej ogólnie procentowej relacji wynagrodzenia zmiennego do pensji zasadniczej. Brak określonych zasad możliwości nie wypłacania zmiennych elementów wynagrodzenia.
Gwarantowane wynagrodzenia o charakterze zmiennym nie są zgodne z prawidłowym zarządzaniem ryzykiem ani z zasadą zapłaty za wyniki, a zatem generalnie powinny zostać zakazane.	Gwarantowana powinna być tylko pensja zasadnicza.

Wyplata znacznej części zmiennego elementu wynagrodzenia, np. 40–60% powinna być rozłożona na odpowiedni okres.	Jedna z kluczowych decyzji wspomagająca bezpieczeństwo i płynność instytucji finansowych oraz prowadząca do ograniczania podejmowania nadmiernego ryzyka.
W przypadku podmiotów, które korzystają z wyjątkowej interwencji publicznej, priorytetem powinno być wzmocnienie ich bazy kapitałowej i zapewnienie, aby pomoc podatników zwróciła się. Wszelkie zmienne wynagrodzenia powinny odzwierciedlać te priorytety.	W przypadku pomocy publicznej wszystkie elementy wynagrodzenia zmiennego nie powinny być wypłacane.
W celu zagwarantowania szybkiego i skutecznego egzekwowania przepisów, właściwe organy powinny mieć prawo do nakładania finansowych lub niefinansowych kar, lub innych środków w przypadku braku posiadania polityki wynagrodzeń zgodnej z prawidłowym i skutecznym zarządzaniem ryzykiem.	W celu zapewnienia skuteczności prowadzenia i publikowania polityki wynagrodzeń niewłaściwe jej prowadzenie powinno prowadzić do kar finansowych dla zarządów instytucji finansowych.
Właściwe organy państwa członkowskiego gromadzą dane na temat liczby osób przypadających na instytucję kredytową, których zarobki przekraczają 1 000 000 EUR, w tym informacje dotyczące rodzaju działalności oraz głównych elementów wynagrodzenia, premii, nagród długookresowych i składek emerytalnych.	Informacje dotyczące wynagrodzeń publikowane są w sprawozdaniach finansowych dostępnych publicznie dla wszystkich zainteresowanych.
Właściwe organy zobowiązują każdą instytucję kredytową, która nie spełnia wymogów nałożonych przez dyrektywę, do nałożenia na instytucję kredytową wymogu ograniczenia wynagrodzenia zmiennego do odsetka całkowitego dochodu netto, gdy jest to niezgodne z utrzymaniem solidnej bazy kapitałowej.	Wynagrodzenie zmienne powinno być uzależnione zawsze od odsetka całkowitego dochodu netto instytucji kredytowej.
Polityka wynagrodzeń jest zgodna z prawidłowym i skutecznym zarządzaniem ryzykiem, sprzyja takiemu zarządzaniu i nie zachęca do podejmowania ryzyka wykraczającego poza poziom tolerowany przez daną instytucję kredytową.	Powiązanie polityki wynagrodzeń z ryzykiem stosowanym w danej instytucji kredytowej jest właściwym podejściem do zarządzania wynagrodzeniami pracowników najwyższego szczebla w organizacji. Warto jednak zauważyć, że poziom tego ryzyka wyznacza dana instytucja kredytowa. Może ryzyko to powinno mieć ustanowione górne granice?
Polityka wynagrodzeń jest zgodna ze strategią działalności, celami, wartościami i długoterminowymi interesami instytucji kredytowej oraz uwzględnia środki mające na celu zapobieganie konfliktowi interesów.	Instytucja kredytowa jest to szczególnie rodzaj przedsiębiorstwa, dla którego zawsze głównym celem będzie wypracowanie jak najlepszego wyniku finansowego.
Organ zarządzający instytucji kredytowej w ramach swoich funkcji nadzorczych przyjmuje ogólne zasady polityki wynagrodzeń, dokonuje ich okresowych przeglądów i jest odpowiedzialny za jej wdrożenie.	Wprowadzenie konieczności posiadania w instytucji kredytowej jasno określonej polityki wynagrodzeń jest bardzo istotnym elementem efektywnego zarządzania wynagrodzeniami w przedsiębiorstwie.
Stan polityki wynagrodzeń podlega co najmniej raz w roku centralnemu i niezależnemu przeglądowi wewnętrznemu pod kątem zgodności z zasadami i procedurami dotyczącymi wynagrodzeń, które zostały przejęte przez organ zarządzający pełniący funkcję nadzorczą.	Zwiększenie obowiązków rady nadzorczej i jej coroczny przegląd wynagrodzeń jest bardzo dobrym posunięciem, może to zapobiec wymknieniu się lub niedostosowaniu aktualnej strategii wynagrodzeń do sytuacji rynkowej instytucji kredytowej.
Pracownicy sprawujący funkcje kontrolne są niezależni w stosunku do nadzorowanych przez siebie jednostek przedsiębiorstwa, cieszą się odpowiednim autorytetem i są wynagradzani za osiągnięcie celów wynikających z pełnionych przez nich funkcji, bez względu na wyniki gospodarcze uzyskiwane w kontrolowanych przez nich obszarach działalności przedsiębiorstwa.	Uzależnienie wynagrodzenia rady nadzorczej od wyników gospodarczych przedsiębiorstwa mogłoby prowadzić do złamania idei niezależności tej rady.

Wynagrodzenie wyższych urzędników zajmujących stanowiska z zarządzaniem ryzykiem oraz zachowaniem zgodności jest bezpośrednio nadzorowane przez komitet ds. wynagrodzeń.	Powołany komitet ds. wynagrodzeń w ramach funkcji nadzorczych powinien właściwie i w sposób bardziej efektywny podejmować decyzje o prowadzeniu polityki wynagrodzeń dla najwyższej kardy kierowniczej w instytucji kredytowej.
W przypadku wynagrodzeń zależnych od wyników podstawą do określenia łącznej wysokości wynagrodzenia jest ocena wyników danego pracownika i danej jednostki biznesowej w powiązaniu z ogólnymi wynikami instytucji kredytowej.	Wpisanie w dyrektywie zmian dotyczących idei przyznawania wynagrodzenia zależnego za wyniki, które jest uzależnione od wyników instytucji kredytowej to odwołanie się do istoty wynagradzania za wyniki. Pracownikom wyższego szczebla zarządzania instytucją kredytową została przypomniana idea wynagradzania za wyniki.
Ocena wyników powinna odbywać się na przestrzeni kilku lat, tak aby procedura oceny opierała się na wynikach z dłuższego okresu, i aby faktyczna wypłata składników wynagradzania zależnych od wyników była rozłożona na okres uwzględniający cykl koniunkturalny instytucji kredytowej i ryzyko związane z prowadzoną przezeń działalność gospodarczą.	Rozłożenie oceny wyników pracownika instytucji kredytowej na kilka lat pracy jest bardzo dobrym krokiem w zarządzaniu wynagrodzeniem za wyniki. Martwić może jednak uzależnienie wyników od cyklu koniunkturalnego instytucji kredytowej nie wprowadzając jednocześnie minimalnej liczby lat, potrzebnych do oceny pracownika.
Łączne wynagrodzenie zmienne nie ogranicza zdolności instytucji kredytowej do zwiększania swojej bazy kapitałowej.	Wynagrodzenie zmienne przyznawane za wyniki nie powinno być przeszkodą do wzmacniania bazy kapitałowej instytucji kredytowej.
Gwarantowane wynagrodzenie zmienne ma charakter wyjątkowy i występuje jedynie przy rekrutacji nowych pracowników i ogranicza się do pierwszego roku zatrudnienia.	Jest to jedną z najistotniejszych zmian wpisanych w dyrektywie. Gwarantowane wynagrodzenie zmienne było jedną z przyczyn wprowadzania regulacji systemów wynagrodzeń, i to właśnie ten składnik wynagrodzenia całkowitego prowadził do podejmowania nadmiernego ryzyka. W zmianie zostawiono przedsiębiorstwu możliwość gwarancji wynagrodzenia zmiennego tylko w przypadku posłużenia się tym elementem, jako składnikiem motywującym i zachęcającym do podjęcia pracy w instytucji kredytowej. Istotne jest również ograniczenie gwarantowania wynagrodzenia zmiennego do okresu jednego roku.
W przypadku instytucji kredytowych, które korzystają z wyjątkowej interwencji publicznej wynagrodzenie zmienne jest ściśle ograniczone do odsetka dochodu netto, gdyż jest to niezgodne z utrzymaniem solidnej bazy kapitałowej oraz terminowym wycofaniem się ze wsparcia publicznego.	W przypadku wyjątkowej interwencji publicznej – dokapitalizowaniu ze środków publicznych instytucji kredytowej – powinno być zawieszone wynagrodzenie zmienne. Zarządowi instytucji kredytowej powinno zależeć na jak najszybszym spłaceniu zaległości finansowych, potwierdzając tym ideę o dbaniu o długookresowy rozwój i bezpieczeństwo przedsiębiorstwa. Korzystanie z interwencji publicznej świadczyć może o niewłaściwym zarządzaniu przedsiębiorstwem, w związku z tym w okresie korzystania z interwencji publicznej nie powinni pobierać oni wynagrodzenia zmiennego.
Proporcja stałych i zmiennych składników łącznego wynagrodzenia jest odpowiednio wyważona; stałe składniki stanowią na tyle dużą część łącznego wynagrodzenia, aby możliwe było prowadzenie całkowicie elastycznej polityki dotyczącej zmiennych składników wynagrodzenia, w tym niewypłacalnie zmiennych składników wynagrodzenia.	Kierunek zmian jest bardzo dobry, a sformułowanie: stałe składniki wynagrodzenia stanowią na tyle dużą część łącznego wynagrodzenia, sugeruje, że wynagrodzenia zmienne powinno być znacząco niższe niż wynagrodzenie podstawowe. Czy nie warto jednak było wprowadzić maksymalnego procentowego udziału wynagrodzenia zmiennego w wynagrodzeniu całkowitym?

Płatności z tytułu wcześniejszego rozwiązania umowy odzwierciedlają wyniki osiągnięte w dłuższym okresie, a zasady dotyczące tych płatności są określane w taki sposób, aby zapobiegać wynagradzaniu złych wyników.	Zmiana ta, może zachęcać do wcześniejszego rozwiązania umowy w najlepszych okresach cyklu koniunkturalnego.
Znaczna część każdego zmiennego wynagrodzenia wynosząca co najmniej 50% składa się z następujących składników w odpowiedniej równowadze: 1) akcje, lub odpowiadające im tytuły własności podlegające strukturze prawnej danej instytucji kredytowej, albo odpowiadające im instrumenty niepieniężne w przypadku nienotowanej instytucji kredytowej, 2) w stosownych przypadkach inne instrumenty, które odpowiednio i w sposób ciągły odzwierciedlają jakość kredytową instytucji kredytowej.	Uzależnienie co najmniej 50% wynagrodzenia zmiennego od instrumentów służących dostosowaniu zachęt do długookresowych interesów danej instytucji kredytowej jest bardzo dobrym posunięciem. Stając się właścicielem przedsiębiorstwa pracownicy mają większą motywację do działania na rzecz jego rozwoju.
Znaczna część, która stanowi co najmniej 40% zmiennych składników wynagrodzenia, jest rozłożona na okres nie krótszy niż trzy do pięciu lat i jest właściwie dostosowywana do charakteru działalności związanego z nią ryzyka i działań danego pracownika.	Kolejna kluczowa regulacja dotycząca wypłaty wynagrodzenia zmiennego. Jednorazowa wypłata znacznego wynagrodzenia zmiennego często prowadziła do chciwości kadry kierowniczej i zachwianiu płynności instytucji kredytowej. Wypłata wynagrodzenia zmiennego rozłożona na dłuższy okres czasu zachęca do dbałości o długookresowy rozwój przedsiębiorstwa i zwiększa chęć pracy w tym przedsiębiorstwie.
Wynagrodzenie zmienne, w tym również odroczone jego część, jest wypłacane lub nabywa się do niego uprawnienia tylko wówczas, jeżeli ma ono zrównoważony charakter w stosunku do sytuacji finansowej całej instytucji kredytowej oraz jest uzasadnione wynikami tej instytucji kredytowej, jednostki przedsiębiorstwa i zainteresowanego pracownika. Bez uszczerbku dla ogólnych zasad krajowego prawa zobowiązań i prawa pracy łączne wynagrodzenie zmienne jest generalnie znacznie zmniejszane w sytuacji, gdy instytucja kredytowa uzyskuje słabsze lub ujemne wyniki finansowe, z uwzględnieniem zarówno obecnych premii, jak i zmniejszenia wypłat kwot zarobionych wcześniej, m.in. poprzez obniżenie wynagrodzenia (tzw. <i>malus</i>) lub odebranie wcześniej wypłaconej premii (tzw. <i>clawback</i>).	Wprowadzenie pojęć <i>malus</i> – <i>clawback</i> to sukces dyrektywy. Bonus <i>malus</i> opiera się na systemie zniżek i zwyczaj wynagrodzenia w zależności od końcowych wyników instytucji kredytowych. Wstrzymana wypłata odroczone na okres kilkuletni jest uzależniona od końcowych wyników finansowych przedsiębiorstwa, w przypadku strat instytucji kredytowej pracownik traci prawo do części swojego wypracowanego wcześniej zmiennego wynagrodzenia. <i>Clawback</i> oznacza możliwość odebrania wcześniej wypłaconego wynagrodzenia np. w wyniku odkrycia nadużyć ze strony pracownika. Wprowadzenie tych zasad daje możliwość elastycznych przesunięć wypłat wcześniej wypracowanych i zagwarantowanych zmiennych składników wynagrodzenia. W przypadku trudnej sytuacji rynkowej instytucji kredytowej może służyć, jako jeden z impulsów do odzyskania kondycji finansowej instytucji kredytowej.
Jeżeli pracownik opuszcza instytucję kredytową przed osiągnięciem wieku emerytalnego instytucja kredytowa powinna zatrzymać nieokreślone z góry świadczenia emerytalne przez okres 5 lat w postaci akcji lub innych instrumentów własnościowych instytucji kredytowej.	Zmiana ta prowadzi do wzmocnienia płynności i kondycji finansowej instytucji kredytowej.
Wynagrodzenie zmienne nie jest wypłacane przy pomocy kanałów bądź metod ułatwiających niewypełnienie wymogów dyrektywy.	Parlament Europejski i Rada w ramach UE ograniczyli możliwości wypłacania wynagrodzenia zmiennego poprzez inne kanały, np. spółki macierzyste i oddziały, w tym oddziały zagraniczne.

Duże i poważne instytucje kredytowe charakteryzujące się stosunkowo skomplikowaną organizacją wewnętrzną, znacznym zakresem działalności i wysokim stopniem złożoności tej działalności powołują komitet ds. wynagrodzeń. Komitet ten powołuje się w sposób umożliwiający mu wydawanie kompetentnej i niezależnej opinii na temat polityki i praktyki wynagrodzeń oraz zachęt wprowadzanych z myślą o zarządzaniu ryzykiem, kapitałem i płynnością.	Niezależny komitet ds. wynagrodzeń powinna posiadać każda instytucja kredytowa bez względu na wielkość oraz skalę działalności.
Informacje, które muszą być co najmniej rokrocznie podawane do publicznej informacji: 1. skład i zakres zadań komisji ds. wynagrodzeń; 2. informacje na temat powiązania między wynagrodzeniami, a wynikami; 3. informacje na temat kryteriów stosowanych przy pomiarze wyników i korygowania tych wyników o ryzyko; 4. informacje na temat kryteriów dotyczących osiąganych wyników, stanowiących podstawę uprawnień do akcji, opcji na akcje lub zmiennych składników wynagrodzenia; 5. główne parametry oraz uzasadnienie wszelkiego rodzaju systemu składników zmiennych i wszelkich innych świadczeń niepieniężnych; 6. zbiorcze informacje dotyczące wysokości wynagrodzenia w rozbiciu na obszary działalności przedsiębiorstwa; 7. informacje na temat wynagrodzeń w ujęciu globalnym z rozbiciem na wyższą kadrę kierowniczą i pracowników, których działania mają istotny wpływ na profil ryzyka instytucji kredytowej, zawierające następujące dane: a. wysokość wynagrodzeń za dany rok obrotowy w rozbiciu na wynagrodzenie stałe i zmienne oraz liczba osób je otrzymujących, b. wysokość i postać zmiennego wynagrodzenia w rozbiciu na gotówkę, akcje i instrumenty związane z akcjami oraz inne typy, c. wysokość wynagrodzenia z odroczoną wypłatą w podziale na części już przysługujące i jeszcze nieprzysługujące, d. wysokość wynagrodzenia z odroczoną wypłatą przyznana w danym roku obrotowym, wypłacona i zmniejszona w ramach korekty związanej z wynikami, e. płatności związane z przyjęciem do pracy i z rozwiązaniem umów o pracę dokonane w danym roku obrotowym oraz liczba osób, które otrzymały takie płatności, f. kwoty płatności związanych z rozwiązaniem umów o pracę dokonane w danym roku obrotowym, liczba osób, które otrzymały takie płatności oraz wysokość najwyższej takiej płatności na rzecz jednej osoby.	Ujednolicenie podawanych informacji na temat wynagrodzeń w całej Unii Europejskiej jest bardzo ważnym elementem wspierającym sens oraz efektywność prowadzonej polityki wynagrodzeń w instytucji kredytowej. Polityka informacyjna i publikacja danych o wynagrodzeniach, która będzie stosowana w ramach UE zmierza do metod stosowanych w USA i publikacji danych o wynagrodzeniach w dokumentach tzw. <i>Proxy statements</i>.

Źródło: opracowanie własne na podstawie dyrektywy 2010/76 UE.

6. Polityka nadzorcza nad systemem bankowym

Aleksandra Jurkowska

6.1 Nadzór makroekonomiczny (ESRB i ryzyko systemowe)

6.1.1. Kalendarz zmian

W listopadzie 2008 r. Komisja Europejska zleciła grupie wysokiego szczebla kierowanej przez Jacques'a de Larosière'a opracowanie zaleceń dla Komisji w sprawie wzmocnienia europejskich rozwiązań nadzorczych. W raporcie końcowym przedstawionym przez wspomnianą grupę 25 lutego 2009 r., zaproponowano m.in. utworzenie na szczeblu europejskim podmiotu odpowiedzialnego za nadzorowanie zagrożeń, na jakie narażony jest system finansowy jako całość, w postaci ESRB²⁶⁰ oraz wzmocnienie współpracy pomiędzy krajowymi organami nadzoru, także poprzez stworzenie nowych europejskich organów nadzorczych. W komunikacie „Realizacja europejskiego planu naprawy” z 4 marca 2009 r.²⁶¹ Komisja przyjęła i poparła główne idee ogółu zaleceń²⁶², określając plan działania na rzecz reformy sposobu regulacji i nadzoru rynków finansowych. W komunikacie „Europejski nadzór finansowy” z 27 maja 2009 r.²⁶³ Komisja Europejska zapowiedziała oparcie udoskonalonej struktury nadzoru finansowego w Europie na dwóch filarach: ESRB i ESFS²⁶⁴. Zachęciła także zainteresowane strony do przedstawienia opinii nt. komunikatu do 15 lipca 2009 r. Komunikatowi Komisji z maja 2009 r. towarzyszył raport oceny skutków²⁶⁵, w którym przeanalizowano główne warianty strategiczne dotyczące utworzenia ESRB i ESFS.

W trakcie wspomnianych prac, w kwietniu 2009 r., udział w tworzeniu i opiniowaniu regulacji EU dotyczących m.in. działalności banków i nowej architektury nadzoru bankowego w ramach działań na rzecz umacniania konkurencyjnej pozycji polskich banków oraz zapewnienie reprezentacji polskiego sektora bankowego na arenie międzynarodowej w celu zabezpieczenia jego interesów zapowiedział w stosownej uchwale Związek Banków Polskich²⁶⁶.

Propozycje Komisji Europejskiej zostały poparte przez Radę ECOFIN²⁶⁷ w trakcie posiedzenia 9 czerwca 2009 r., a następnie Radę Europejską podczas posiedzenia 18 i 19 czerwca 2009 r. Biorąc pod uwagę wnioski Rady Europejskiej, Komisja 23 września 2009 r. przedstawiła projekty utworzenia ESRB i ESA²⁶⁸. W odniesieniu do ESRB opracowano dwie propozycje legislacyjne, tj. Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie unijnego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i utworzenia Europejskiej Rady

²⁶⁰) Europejska Rada Ryzyka Systemowego (European Systemic Risk Board, ESRB).

²⁶¹) Komunikat Komisji z 4 marca 2009 r. na wiosenny szczyt Rady Europejskiej zatytułowany *Realizacja europejskiego planu naprawy*, KOM(2009) 114 wersja ostateczna.

²⁶²) Raport grupy wysokiego szczebla ds. nadzoru finansowego w UE opublikowany 25 lutego 2009 r.

²⁶³) Komunikat Komisji Europejskiej, *Europejski nadzór finansowy*, KOM (2009) 252 wersja ostateczna, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, 25.7.2009, s. 2 i 3.

²⁶⁴) Europejski System Organów Nadzoru Finansowego (European System of Financial Supervisors, ESFS).

²⁶⁵) *Accompanying document to the Communication from the Commission „European financial supervision”*, Impact Assessment, Commission Staff Working Document, Commission of the European Communities, Brussels, SEC, 2009. http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/supervision/communication_may2009/impact_assessment_fulltext_en.pdf, 2.10.2011.

²⁶⁶) Uchwała nr 7 Walnego Zgromadzenia Związku Banków Polskich z 21 kwietnia 2009 r. w sprawie programu działalności ZBP w okresie VII kadencji w latach 2009–2012, D1 i D4.

²⁶⁷) Rada ds. Gospodarczych i Finansowych (Economic and Financial Affairs Council, ECOFIN).

²⁶⁸) Europejskie Urzędy Nadzoru (European Supervisory Authorities, ESA).

ds. Ryzyka Systemowego²⁶⁹ i Decyzji Rady powierzającej Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania dotyczące funkcjonowania Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego²⁷⁰. Projektom tym towarzyszyła kolejna, bardziej pogłębiona ocena skutków, bazująca na wnioskach oceny towarzyszącej komunikatowi z maja²⁷¹.

Na posiedzeniu 20 października 2009 r. Rada ECOFIN osiągnęła ogólne porozumienie nt. merytorycznego zakresu wniosków legislacyjnych związanych z powołaniem ESRB. ECB²⁷² 6 października 2009 r. otrzymał wniosek Rady Unii Europejskiej o wydanie opinii w sprawie wspomnianych projektów rozporządzenia i decyzji Rady. Obydwa teksty dotyczyły utworzenia, organizacji i funkcjonowania Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego, dlatego też – pomimo faktu, że w razie wdrożenia obu dokumentów obowiązywałyby dwie odrębne procedury legislacyjne – EBC 26 października 2009 r. wydał jedną opinię dotyczącą obydwu projektów²⁷³. W opinii tej zawarto sugestie dokonania drobnych poprawek w zakresie technicznych szczegółów funkcjonowania systemu, zasadniczo jednak stanowisko ECB wyrażało poparcie dla rozwiązań zawartych w projektach.

W merytorycznym opiniowaniu przez ECB projektów rozporządzenia powołującego ESRB oraz decyzji Rady powierzającej Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania dotyczące funkcjonowania Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego uczestniczyli także delegaci NBP²⁷⁴.

22 września 2010 r. Parlament Europejski przegłosował propozycje przedstawione przez Komisję, natomiast 17 listopada 2010 r. ECOFIN udzieliła swojego poparcia. Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego została powołana 1 stycznia 2011 r. na mocy Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1092/2010 z 24 listopada 2010 r.²⁷⁵ 17 listopada 2010 r. ostatecznie wydane zostało również Rozporządzenie Rady (UE) nr 1096/2010 powie-

²⁶⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnotowego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanawiające Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego, Wniosek, KOM (2009) 499 wersja ostateczna, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, 23.9.2009.

²⁷⁰ Decyzja Rady powierzająca Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania dotyczące funkcjonowania Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego, Wniosek, KOM (2009) 500 wersja ostateczna, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, 23.9.2009.

²⁷¹ *Accompanying document to the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Community macro prudential oversight of the financial system and establishing a European Systemic Risk Board, Proposal for a Council decision entrusting the European Central Bank with specific tasks concerning the functioning of the European Systemic Risk Board, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European banking Authority, proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Insurance and Occupational Pensions Authority, proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Securities and Markets Authority*, Impact Assessment, SEC (2009) 1234, Commission Staff Working Document, Commission of the European Communities, Brussels, 23.9.2009, http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/supervision/20090923/20090923_impact_en.pdf, 4.10.2011.

²⁷² Europejski Bank Centralny, EBC (European Central Bank, ECB).

²⁷³ Opinia Europejskiego Banku Centralnego z 26 października 2009 r. w sprawie projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnotowego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym oraz ustanawiającego Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego oraz projektu decyzji Rady powierzającej Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania dotyczące funkcjonowania Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego, CON (2009/88), Europejski Bank Centralny, Rezolucje, zalecenia i opinie, DzUrz UE z 11.11.2009 r., C/270/1.

²⁷⁴ *Sprawozdanie z działalności NBP w 2009 r.*, NBP, Warszawa 2010, s. 124–125 oraz *Raport roczny 2010*, NBP, Warszawa 2011, s. 104.

²⁷⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE), nr 1092/2010 z 24 listopada 2010 r. w sprawie unijnego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanowienia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego, DzUrz UE z 15 grudnia 2010 r., L 331/1.

rzające Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w zakresie funkcjonowania Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego²⁷⁶.

Do zadań ESRB włączono m.in. identyfikację elementów ryzyka systemowego na poziomie europejskim, wydawanie ostrzeżeń o tymże ryzyku oraz – w stosownych przypadkach – zaleceń w sprawie działań mających na celu przeciwdziałanie tym zagrożeniom. Powołanie Rady służyło uzupełnieniu funkcjonującego od lat podejścia mikroostrożnościowego o podejście makroostrożnościowe, co miało „pomóc w radzeniu sobie ze źródłami procykliczności związanymi z ograniczeniami w zakresie pomiaru ryzyka i nieodpowiedniego reagowania uczestników rynku na ryzyko”²⁷⁷.

16 grudnia 2010 r. prezes NBP wziął udział w pierwszym nieformalnym spotkaniu ESRB, które odbyło się przy okazji posiedzenia Rady Ogólnej ECB. Głównym tematem spotkania było funkcjonowanie i organizacja ESRB oraz kwestie związane z prowadzeniem polityki makroostrożnościowej na szczeblu EU. 20 stycznia 2011 r. w siedzibie ECB we Frankfurcie nad Menem odbyło się pierwsze oficjalne spotkanie Rady Generalnej ESRB, a prezes NBP M. Belka został wybrany do jej Komitetu Sterującego (i jest jedynym przedstawicielem krajów Europy Środkowo-Wschodniej w tym Komitecie). W trakcie spotkania ustalony został m.in. regulamin ESRB²⁷⁸, 25 marca 2011 r. – jej kodeks postępowania²⁷⁹, a 3 czerwca 2011 r. – decyzja w sprawie publicznego dostępu do jej dokumentów²⁸⁰. 25 września 2011 r. wydana została decyzja w sprawie zasad przekazywania i zbierania informacji dotyczących nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym w Unii²⁸¹.

Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego wydała dotychczas jeden zestaw rekomendacji²⁸² adresowany do państw członkowskich EU, dotyczący konieczności monitorowania stanu zadłużania się kredytobiorców w walutach obcych i podejmowania odpowiednich działań zaradczych, jeśli stan ten byłby nadmierny. Zdaniem ESRB zbytnia skłonność do zaciągania wyżej wymienionych zobowiązań może zwiększać ryzyko systemowe i wywoływać szereg negatywnych konsekwencji w skali międzynarodowej. Implementację rekomendacji przewidziano na okres od czerwca 2012 do grudnia 2013 r. w zależności od adresata i rodzaju rekomendacji.

W lipcu 2011 r. ESRB współpracowała również z EBA²⁸³, ECB i Komisją Europejską przy przeprowadzaniu *stress* testów, którymi objęto 91 instytucji finansowych posiadających 65% udział w aktywach europejskiego sektora bankowego (w tym tylko jeden bank polski PKO BP).

²⁷⁶) Rozporządzenie Rady (UE) nr 1096/2010 z 17 listopada 2010 r. w sprawie powierzenia Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególnych zadań w zakresie funkcjonowania Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego, DzUrz UE z 15.12.2010 r. L 331/162.

²⁷⁷) Sprawozdanie Komisji Europejskiej przygotowane dla Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie skutków dyrektyw 2006/48/WE i 2006/49/WE w zakresie cyklu gospodarczego, SEK (2010) 754, Komisja Europejska, Bruksela, 23.6.2010, KOM (2010) 327 wersja ostateczna, s. 18.

²⁷⁸) Decyzja Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z 20 stycznia 2011 r. w sprawie procedur i wymogów dotyczących wyboru, powołania i zastępowania członków Doradczego Komitetu Naukowego Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (ESRB 2011/2), DzUrz UE z 8.2.2011 r., C 39/10.

²⁷⁹) Decyzja Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z 25 marca 2011 r. w sprawie przyjęcia Kodeksu postępowania Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (ESRB 2011/3), DzUrz UE z 11.5.2011 r., C 140/18.

²⁸⁰) Decyzja Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z 3 czerwca 2011 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Europejskiej rady ds. Ryzyka Systemowego (ESRB 2011/5), DzUrz UE z 16.6.2011, C 176/3.

²⁸¹) Decyzja Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z 21 września 2011 r. w sprawie przekazywania i zbierania informacji dotyczących nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym w Unii (ESRB 2011/6), DzUrz UE z 13.10.2011 r., C 302/3.

²⁸²) Recommendation of the European Systemic Risk Board of 21 September 2011 on lending in foreign currencies (ESRB 2011/1).

²⁸³) Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (European Banking Authority, EBA).

6.1.2. Analiza aktów normatywnych

Na mocy Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1092/2010²⁸⁴ ustanawiającego Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego (ESRB) uczyniono podmiotem odpowiedzialnym za „sprawowanie nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym w Unii w celu przyczyniania się do przeciwdziałania ryzyku systemowemu dla stabilności finansowej w Unii, które pojawiają się w związku z wydarzeniami w obrębie systemu finansowego, lub ograniczania tego ryzyka, z uwzględnieniem zmian natury makroekonomicznej, tak aby zapobiegać okresom rozpowszechnionego występowania trudności finansowych”²⁸⁵. W omawianym rozporządzeniu oprócz pojęcia „ryzyko systemowe” występuje także termin „instytucje ważne systemowo” i wyodrębnione zostały kryteria ich oceny zgodne z dokumentem zatytułowanym *Wytyczne do oceny znaczenia systemowego instytucji finansowych, rynków i instrumentów: rozważania wstępne*²⁸⁶, nie określono jednak jednoznacznie relacji pomiędzy ESRB a instytucjami ważnymi systemowo. Na mocy wspomnianych wytycznych odpowiedzialność za ich identyfikację spoczywa na stosownych władzach poszczególnych krajów.

Zgodnie z omawianym rozporządzeniem strukturę organizacyjną ESRB tworzy Rada Generalna, Komitet Sterujący, Sekretariat, Doradczy Komitet Naukowy oraz Doradczy Komitet Techniczny²⁸⁷. Prócz M. Belki, który jest członkiem Komitetu Sterującego i Rady Generalnej, polskimi przedstawicielami w wyżej wymienionych organach są: L. Balcerowicz (Doradczy Komitet Naukowy) oraz jeden przedstawiciel wysokiego szczebla KNF bez prawa głosu (Rada Generalna).

Adresatami zaleceń i ostrzeżeń ESRB o charakterze albo ogólnym, albo szczegółowym, są Unia, co najmniej jedno państwo członkowskie, co najmniej jeden Europejski Urząd Nadzoru lub co najmniej jeden krajowy organ nadzoru; w zaleceniach przewidziany jest konkretny termin na właściwe działania w zakresie polityki nadzorczej²⁸⁸.

Europejskie Urzędy Nadzoru, Europejski System Banków Centralnych, Komisja Europejska, krajowe organy nadzoru i krajowe organy statystyczne współpracują ściśle z ESRB i dostarczają jej wszelkich informacji koniecznych do realizacji zadań zgodnie z przepisami unijnymi. ESRB może jednak uzyskać informacje w postaci skróconej lub zbiorczej, które uniemożliwią zidentyfikowanie poszczególnych instytucji finansowych. Zasady przekazywania danych zagregowanych uregulowano w decyzji Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z 21 września 2011 r. w sprawie przekazywania i zbierania informacji dotyczących nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym w Unii, przy czym w decyzji tej przewidziano następujące zakresy i tryby sprawozdawczości:

1. Dane przekazywane przez ECB:
 - zbiory danych publikowanych i niepublikowanych, dotyczących państw członkowskich, których walutą jest euro, w dziedzinie statystyk monetarnych i finansowych, przekazywane regularnie – zakres zgodny z rozporządzeniami i wytycznymi ECB,
 - dane dotyczące państw członkowskich, których walutą nie jest euro, w postaci zagregowanej, przekazywane regularnie – udostępnianie dobrowolne, za zgodą odpowiednich krajowych banków centralnych.
2. Dane przekazywane przez Europejskie Urzędy Nadzoru – zakres zgodny z wytycznymi i standardami poszczególnych organów nadzoru, opracowanymi na podstawie odpowied-

²⁸⁴) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1092/2010..., op.cit.

²⁸⁵) Ibidem, art. 3.

²⁸⁶) Sprawozdanie Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Banku Rozrachunków Międzynarodowych i Rady Stabilności Finansowej z 28 października 2009 r. przedstawione ministrom finansów i prezesom banków centralnych państw grupy G-20.

²⁸⁷) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1092/2010..., op.cit., art. 4–13.

²⁸⁸) Ibidem, art. 16, ust. 2.

nich dyrektyw, stosownymi dyrektywami lub informacjami zebranymi we współpracy z krajowymi organami nadzoru zgodnie z zasadami ogólnymi sformułowanymi w wyżej wymienionej decyzji.

3. Dane przekazywane doraźnie przez podmioty przewidziane w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE), nr 1092/2010, tj.:

- informacje już udostępnione przez ESCB, Europejskie Urzędy Nadzoru i komercyjne podmioty udostępniające dane lub bazy danych – zakres zgodny z wyżej wymienionymi przepisami,
- informacje uzyskane w drodze badania *ad hoc*, które mogą dotyczyć danych zebranych w ramach regularnego ich przekazywania (w rozbiciu na bardziej szczegółowe pozycje) lub zbiorów danych skutkujących regularnym ich zbieraniem w innym kontekście lub przez inną organizację (w odniesieniu do której ustalone ramy metodyczne już istnieją) lub zjawisk, które nie były wcześniej analizowane (i dla których nie istnieją ramy metodyczne oraz nie przeprowadza się regularnego zbierania danych) – w decyzji nie doprecyzowano zakresu zaznaczając jednak, że w badaniach *ad hoc* należy maksymalnie wykorzystywać istniejące metodyki i zbiory danych oraz tworzyć dobre praktyki przeprowadzania takich badań.

Jeżeli wymagane informacje nie są dostępne lub nie są udostępnione w odpowiednim terminie, ERRS może zwrócić się o nie do ESBC, krajowych organów nadzoru lub krajowych organów statystycznych. Jeżeli te informacje są nadal niedostępne, ERRS może zwrócić się o przekazanie takich danych do zainteresowanego państwa członkowskiego. Jeżeli ERRS zwraca się o informacje, które nie są przedstawione w postaci skróconej lub zbiorczej, w uzasadnionym wniosku wyjaśnia powody, dla których fakty dotyczące danej instytucji finansowej zostały uznane za systemowo ważne i niezbędne z uwagi na aktualną sytuację rynkową²⁸⁹. Zasady przekazywania tego typu informacji powinny określać procedury wewnętrzne Europejskich Urzędów Nadzoru²⁹⁰.

ESRB nie została wyposażona w kategoryczne, usankcjonowane prawnie instrumenty oddziaływania na odbiorców ostrzeżeń i rekomendacji. Zamiast tego wprowadzono zasadę „przestrzegaj lub wyjaśnij” (*comply or explain*) – adresaci powinni zastosować się do zaleceń lub przedstawić pisemne uzasadnienie w przypadku braku działania²⁹¹.

6.1.3. Wyniki konsultacji społecznych

Komisja Europejska przeprowadziła dwukrotnie otwarte konsultacje w sprawie ESRB i ESFS. Pierwsze miały miejsce od 10 marca do 10 kwietnia 2009 r., po opublikowaniu raportu grupy de Larosièrè’a, a ich wyniki zostały włączone do komunikatu Komisji w sprawie nadzoru finansowego. Ogólna liczba udzielonych odpowiedzi w pierwszej rundzie wyniosła 116, a ich strukturę przedstawiono w tabeli 6.1/1.

Tabela 6.1/1. Struktura udzielonych odpowiedzi w trakcie pierwszych konsultacji społecznych

Władze publiczne	26
Zarejestrowane organizacje	16
Podmioty indywidualne	74

Źródło: *Summary of public submissions received on the proposals of the Larosièrè report regarding financial supervision in Europe*, http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2009/fin_supervision/summary_en.pdf, 26.09.2011, s. 1.

²⁸⁹⁾ Ibidem, art. 15, ust. 2, 5 i 6.

²⁹⁰⁾ Ibidem, art. 13, ust. 3.

²⁹¹⁾ Ibidem.

W większości wyrażano w nich poparcie dla koncepcji przedstawionej przez grupę de Larosière’a, w kilku jednak przypadkach sformułowano zarzut, że grupa ta nie była reprezentatywna (składała się wyłącznie z przedstawicieli środowiska bankowego, natomiast nie przewidziano w jej składzie przedstawicieli pozostałych sektorów finansowych, środowisk konsumenckich czy pracobiorców). Jedynym podmiotem z Polski, który udzielił odpowiedzi była KNF, która pozytywnie oceniła projekt w zakresie powołania nadzoru makroostrożnościowego. KNF wskazała, że reprezentanci nadzorów krajowych w ESRB powinni posiadać prawo głosu, gdyż status obserwatora w istotny sposób ogranicza poziom zaangażowania w trakcie realizacji określonych zadań²⁹². Polski nadzór finansowy poparł również ideę przekazywania danych zagregowanych za pośrednictwem krajowych lub unijnych organów nadzoru, gdyż rozwiązanie takie nie obciąża podmiotów finansowych dodatkowymi obowiązkami sprawozdawczymi.

Pomiędzy 27 maja a 15 lipca 2009 r. Komisja Europejska zorganizowała kolejną rundę konsultacji, których celem było zaprezentowanie uwag dotyczących bardziej szczegółowych reform przedstawionych w komunikacie Komisji z maja 2009 r. Do konsultacji zaproszono wszystkie podmioty działające w sektorze usług finansowych, ich organy przedstawicielskie, organy regulacyjne i nadzorcze oraz pozostałe zainteresowane strony. Większość otrzymanych odpowiedzi popierała propozycje zawarte w komunikacie i odnosiła się do szczegółowych aspektów zaproponowanych ESRB i ESFS. Całkowita liczba odpowiedzi otrzymanych w tej rundzie wynosiła 98 (wszystkie odpowiedzi udzielone przez podmioty nieposiadające numeru rejestracyjnego organizacji dostarczających zostały zaklasyfikowane, jako odpowiedzi podmiotów indywidualnych), a ich strukturę przedstawiono w tabeli 6.1/2.

Tabela 6.1/2. Struktura odpowiedzi udzielonych w trakcie drugich konsultacji społecznych

Władze publiczne	13
Zarejestrowane organizacje	37
Podmioty indywidualne (pojedyncze przedsiębiorstwa, konsumenci i stowarzyszenia odbiorców usług finansowych, związki zawodowe, podmioty prywatne)	48

Źródło: *Summary of replies received to the public consultation on the Commission Communication of 27 May 2009 on European Financial Supervision*, http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2009/fin_supervision_may/replies_summary_en.pdf, 1.10.2011, s. 1.

W większości odpowiedzi poparto główne wnioski komunikatu, jednak w kilku poproszono o przedstawienie dalszych szczegółów i wyznaczenie odpowiednich ram czasowych dla wprowadzenia w życie jego najważniejszych postanowień. Podmioty z Polski, które udzieliły odpowiedzi w tej rundzie konsultacji, to KNF²⁹³ i Związek Banków Polskich (ZBP).

6.1.4. Wnioski z raportów oceny skutków

A. Rozpatrywane warianty

W raporcie oceny skutków towarzyszącemu komunikatowi z maja 2009 r. określono ogólne, szczegółowe i operacyjne cele wprowadzania reformy systemu nadzoru, korespondujące z problemami, jakie wyłoniły się ze względu na dotychczasowy kształt struktur nadzorczych.

Główne warianty strategiczne dotyczące utworzenia ESRB, przeanalizowane w trakcie opracowywania raportu oceny skutków towarzyszącemu komunikatowi Komisji Europejskiej z maja 2009 r., służące realizacji postawionych celów w obszarze makronadzoru były następujące:

²⁹²) KNF – Polish FSA response to the Communication from the Commission dated 27 May 2009.

²⁹³) Stanowisko Komisji Nadzoru Finansowego z 14 października 2009 r. ws. reformy europejskiej architektury nadzorczej.

1. Dynamiczne *status quo* – zgodnie z tym scenariuszem nadzór makroostrożnościowy powinien być sprawowany na podstawie dotychczasowych porozumień unijnych, w oparciu o funkcjonujące instytucje i ciała, bez tworzenia mechanizmu zapewniającego nadzór nad przestrzeganiem ostrzeżeń i rekomendacji.
2. Nadzór zbudowany na istniejących lub proponowanych strukturach, tj.:
 - EFC²⁹⁴, który na wysokim szczeblu dokonywałby ocen inicjatyw podjętych w odniesieniu do rynków i usług finansowych i doradzałby ECOFIN i Komisji Europejskiej,
 - ESCB/ECB – nadzór makroostrożnościowy w Unii byłby sprawowany przez ESCB, a nowe zadania i powiązane z nimi uprawnienia mogłyby być wykonywane przez ECB lub przy wsparciu ze strony Komitetu Nadzoru Bankowego (Banking Supervision Committee, BSC), włączając w to np. przewodniczących krajowych komitetów nadzorczych,
 - ESFS – nadzór makroostrożnościowy mógłby zostać powierzony nowym władzom nadzorczym rekomendowanym przez grupę de Larosièrre’a, wspieranym przez sieć lokalnych nadzorców.
3. Nadzór sprawowany przez Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego (European Systemic Risk Council) – ciało niezależne, umiejscowione poza strukturami ECB, jednak kierowane przez prezesa ECB. Wsparcie operacyjne i techniczne byłoby zapewnione ze strony ECB/ESCB.

Po dokonaniu analizy stwierdzono, że najbardziej efektywne jest powołanie odrębnego ciała w postaci ESRB, które zapewni centralizację odpowiedzialności za wydawanie ostrzeżeń makroostrożnościowych, a dzięki planowanej strukturze – zwiększa korzyści z efektu synergii, zapewnia zrównoważoną reprezentację wszystkich zainteresowanych instytucji i władz szczebla europejskiego i krajowego i przyczynia się do stabilizacji systemu finansowego. Zbudowanie makronadzoru nad EFC, ze względu na jego zasięg polityczny, mogłoby zagrozić bezstronności przeprowadzanych analiz. Do podstawowych wad powierzenia omawianych kompetencji ESFS zaliczono różnice w zasięgu sprawowania mikro- i makronadzoru. W odniesieniu do wariantu przewidującego nadzór ECB/ESCB postawiono trzy podstawowe zarzuty: potencjalny konflikt interesów pomiędzy stabilnością finansową i walutową (monetarną; *monetary stability*), ryzyko reputacji związane ze sprawowaniem nadzoru makroostrożnościowego; nadmierną koncentrację władzy w zakresie nadzoru nad systemem finansowym UE. Zwiększeniu efektywności nadzoru sprzyjać miało udzielenie ESRB operacyjnego i technicznego wsparcia przez ECB/ESCB, przy ograniczonym wsparciu z dodatkowych źródeł²⁹⁵.

Na podstawie wniosków sformułowanych w pierwszym raporcie oceny skutków towarzyszącemu komunikatowi z maja, sprecyzowano bardziej szczegółowe cele związane z wprowadzaniem nowego systemu. Ocenie możliwości ich realizacji posłużyło kolejne badanie skutków, towarzyszące projektom nowych regulacji. W obszarze makronadzoru cele szczegółowe dotyczyły możliwych zasad tworzenia powoływanych organów; w przypadku ESRB – jej kompetencji, struktury, zasad organizacji, kosztów i przychodów.

We wspomnianym badaniu w kwestii nadzoru makroostrożnościowego uwzględniono kilka obszarów determinujących postawione cele. W ramach poszczególnych obszarów wyodrębniono elementy składowe, dla których przeanalizowano możliwe do zastosowania w praktyce warianty. W ocenie poszczególnych wariantów zastosowano następujące zasady:

²⁹⁴) Komitet Ekonomiczny i Finansowy (Economic and Financial Committee, EFC).

²⁹⁵) *Accompanying document to the Commission Communication on European financial supervision*, Summary of the Impact Assessment, COM (2008) xxx final, SEC (2008) xxx, Commission Staff Working Document, Communities of the European Communities, Brussels, SEC (2009), http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/supervision/communication_may2009/impact_assessment_summary_en.pdf, 2.10.2011.

1. kryteria oceny: skuteczność (*effectiveness*), efektywność (*efficiency*), spójność (*coherence*);
2. miary:
 - efekt pozytywny (od nieznacznie pozytywnego „+” do silnie pozytywnego „++++”),
 - efekt negatywny (od nieznacznie negatywnego „-” do silnie negatywnego „----”),
 - brak wpływu „0”;

dokonując każdorazowo wyboru wariantu najlepiej ocenionego. Poniżej zaprezentowano warianty i wyniki przeprowadzonych analiz dla poszczególnych obszarów.

Uprawnienia i zakres kompetencji

1. Przestrzeganie ostrzeżeń i rekomendacji:
 - brak mechanizmu zobowiązującego do przestrzegania ostrzeżeń i rekomendacji ESRB (*no follow up mechanism*) – scenariusz podstawowy (*baseline scenario*),
 - wprowadzenie mechanizmu obligującego do dostosowania się do ostrzeżeń i rekomendacji ESRB w ściśle określonym czasie (*required follow up mechanism*),
 - wprowadzenie mechanizmu „działaj lub wyjaśnij” (*comply or explain*) w ściśle określonym czasie.
2. Dostęp do informacji:
 - brak, za wyjątkiem możliwości korzystania ze źródeł powszechnie dostępnych – scenariusz podstawowy,
 - dostęp do i gromadzenie danych zagregowanych w taki sposób, by nie mogły być zidentyfikowane pojedyncze instytucje,
 - dostęp do danych zagregowanych, dane szczegółowe dotyczące poszczególnych instytucji udostępniane na uzasadnione żądanie (jeśli rozmiary, międzynarodowy charakter działalności lub ryzyka związanego z tą działalnością będą uznane za istotne systemowo).
3. Upublicznienie treści wydawanych ostrzeżeń i rekomendacji:
 - wszystkie ostrzeżenia i rekomendacje wydawane przez ESRB mają charakter poufny – scenariusz podstawowy,
 - pełna transparentność – ostrzeżenia i rekomendacje są każdorazowo podawane do publicznej wiadomości,
 - treści mogą być podane do publicznej wiadomości, jednak tylko przy zachowaniu ściśle określonych, wcześniej ustalonych zasad (np. upublicznianie informacji o ogólnych zagrożeniach w systemie finansowym UE i zachowanie poufnego charakteru ostrzeżeń adresowanych do poszczególnych instytucji),
 - publikacja treści uzależniona od konkretnego przypadku (*case by case basis*), a decyzja o publikacji pozostawiona ESRB (ESRB mogłaby wykorzystać upublicznienie, jako dodatkowy bodziec do wywołania pożądanej reakcji, jeśli reakcje dotychczasowe uznalaby za niewystarczające).

Najważniejsze wnioski z oceny wariantów przewidzianych dla zakresu uprawnień i kompetencji wymieniono poniżej.

Prawne zobowiązanie adresatów do dostosowania się do ostrzeżeń i rekomendacji nie jest możliwe, ponieważ podmiot nieposiadający osobowości prawnej nie jest w stanie wydawać wiążących aktów. Nieprzestrzeganie ww. zaleceń może doprowadzić jednak do obniżenia efektywności całego systemu, stąd formuła „działaj lub wyjaśnij” wydaje się najbardziej optymalnym rozwiązaniem.

ESRB nie może wydawać wiarygodnych ostrzeżeń ani rekomendacji, jeżeli nie będzie miała zagwarantowanego dostępu do danych zagregowanych na poziomie europejskim lub narodowym. Dane takie mogą być pozyskiwane za pośrednictwem ESA. Uwzględnienie opcji przekazywania danych nt. poszczególnych instytucji do ESRB na jej uzasadnione żądanie powinno wpłynąć na zwiększenie jej skuteczności.

Udostępnienie treści przekazywanych ostrzeżeń i rekomendacji należy uznać za nieuzasadnione, gdyż może to przyczynić się do wywołania kryzysu; jednak treści takie powinny zostać ogłaszane w przypadku niedostosowania się poszczególnych instytucji do zaleceń ESRB. Spójne kryteria upubliczniania określonych zdarzeń są trudne do ustalenia, stąd tymczasowo zaproponowano uprawnienie ESRB do samodzielnego podjęcia decyzji, czy określona informacja powinna zostać podana do publicznej wiadomości.

Organizacja i struktura

1. Rozmiary rady i kompetencje jej członków (opcje niewykluczające się; stan optymalny wymaga znalezienia odpowiedniej kombinacji rozważanych wariantów):
 - zachowanie stanu obecnego, w którym nadzór makroostrożnościowy ma charakter zdecentralizowany – scenariusz podstawowy,
 - nadzór sprawowany przez banki centralne,
 - nadzór sprawowany przez organy powołane do sprawowania nadzoru mikroostrożnościowego,
 - inne ciała (takie jak Komisja Europejska, przewodniczący EFC, reprezentanci krajowi EEA²⁹⁶),osoby niezależne, włączając w to ekspertów i przedstawicieli środowisk akademickich.
2. Adresaci ostrzeżeń i rekomendacji:
 - brak wyspecyfikowanych adresatów – scenariusz podstawowy,
 - tylko kraje członkowskie lub ich grupa (wraz z organami nadzoru),
 - tylko władze ponadnarodowe – ESA (jeśli orzeczenie dotyczyłoby zmiennych objętych ich kompetencjami nadzorczymi) lub Komisja Europejska (jeśli wymagane byłoby podjęcie stosownych działań prawnych),
 - odpowiednie władze krajowe oraz konkretne instytucje (instytucje kredytowe, firmy ubezpieczeniowe, firmy inwestycyjne).
 - Kombinacja ww. opcji (ESA, Komisja, kraje członkowskie, stosowne władze narodowe).
3. Zaangażowanie interesariuszy i innych ciał doradczych (ze względu na specyfikę działalności ESRB – zaangażowanie takie nie powinno mieć charakteru ciągłego, lecz doraźny, a konsultacje powinny się odbywać na wyraźny apel ESRB):
 - brak konsultacji – scenariusz podstawowy,
 - otwarte konsultacje publiczne (przy wykorzystaniu takich środków jak internet czy wysłuchanie publiczne),
 - konsultacje przeprowadzane z wybranymi grupami interesariuszy o określonym składzie (reprezentanci branży, konsumentów, pracowników, środowisk akademickich),
 - doraźne konsultacje (*ad hoc consultations*) przeprowadzane z grupami właściwymi dla danego przypadku,
 - powołanie specjalnych ciał doradczych, np. Doradczego Komitetu Technicznego (Advisory Technical Committee, ATC). Funkcjonujący obecnie Komitet Nadzoru Bankowego (Banking Supervision Committee, BSC) mógłby zapewnić odpowiednią bazę dla ustanowienia wspomnianego ciała,
 - konsultacje doraźne w połączeniu z powołaniem ATC.

Na podstawie powyższych analiz w raporcie sformułowano niżej wymienione wnioski.

W celu zwiększenia efektywności ESRB, jej struktura powinna zapewniać właściwą reprezentację odpowiednich kompetencji i poglądów. Propozycje Komisji zaaprobowane przez Radę Europejską przewidywały włączenie w skład Rady:

- prezesa i wiceprezesa ECB,

²⁹⁶) Europejski Obszar Gospodarczy (European Economic Area, EEA).

- gubernatorów banków centralnych poszczególnych krajów członkowskich,
- reprezentanta Komisji Europejskiej,
- reprezentantów każdego spośród nowo powołanych organów nadzorczych,
- jednego przedstawiciela z EFC, bez prawa głosu.

Wydaje się, że aby ESRB mogła spełniać swe cele, najbardziej efektywnym rozwiązaniem będzie szeroki krąg adresatów (kraje członkowskie, krajowi nadzorcy, ESA i Komisja Europejska). Ograniczanie tego zasięgu wydaje się nieuzasadnione. W przypadku ciała funkcjonującego w makroskali, uzasadnienia nie ma również formułowanie zaleceń pod adresem pojedynczych instytucji.

Rozważane jest powołanie Grupy Technicznej złożonej z przedstawicieli poszczególnych instytucji tworzących ESRB, w celu dopracowywania szczegółów analiz przeprowadzanych przez Sekretariat. Tymczasowo nie powinno się także wykluczać szerszych konsultacji.

Finansowanie (uzależnione od zasad organizacji Sekretariatu), przy uwzględnieniu następujących opcji:

- Zachowanie dotychczasowego kształtu nadzoru w Europie (nadzór makroostrożnościowy sprawowany zgodnie z dotychczasowymi ustaleniami) bez powoływania odrębnego ciała nadzorczego, oznaczające brak dodatkowych środków finansowych przeznaczonych na Sekretariat – scenariusz podstawowy.
- Umieszczenie Sekretariatu w ECB, który wygospodaruje odpowiednie zasoby dla zapewnienia ESRB wsparcia analitycznego, statystycznego, administracyjnego i logistycznego. Sekretariat zostałby uformowany z pracowników ECB oraz oddelegowanych pracowników banków centralnych krajów członkowskich UE, jeśli zaistnieje taka potrzeba.
- Obowiązki Sekretariatu zapewnione przez Komisję (model EFC). W tym wypadku Komisja byłaby odpowiedzialna za dostarczenie wsparcia analitycznego, statystycznego, administracyjnego i logistycznego dla ESRB.
- Odpowiednie wsparcie statystyczne i analityczne dla rady sprawowałaby wirtualna sieć narodowych banków centralnych. Fizycznie niewielki Sekretariat (ok. 10 osób wchodzących w skład personelu) mógłby wówczas być ulokowany w ECB i zajmowałby się bieżącą koordynacją funkcjonowania sieci (m.in. harmonizacja stosowanych metod i narzędzi), zapewniając także wsparcie logistyczne i administracyjne dla Rady, włączając w to organizację spotkań.

Z przytoczonych analiz wyciągnięto poniżej przedstawione wnioski.

Najbardziej optymalne rozwiązanie stanowi umiejscowienie Sekretariatu w ECB. Jeśli chodzi o kryterium skuteczności, to wybrany wariant pozwala na wykorzystanie dogłębnego doświadczenia w kwestiach makroostrożnościowych i wiodącej roli tej instytucji w systemie monetarnym UE. ECB bowiem, we współpracy z siecią narodowych banków centralnych sporządza i rozpowszechnia monetarne opracowania statystyczne oraz dane nt. wskaźników dotyczących MFI²⁹⁷ i instytucji finansowych niezaliczanych do MFI. Dodatkowo, ECB wspólnie z Eurosystemem, systematycznie monitoruje cykliczne i strukturalne zmiany zachodzące w strefie euro/sektorze bankowym UE i pozostałych sektorach finansowych w celu oszacowania podatności i odporności tychże na ewentualne szoki. W przypadku relacji zewnętrznych ECB utrzymuje czynną współpracę z istotnymi instytucjami, ciałami i forami funkcjonującymi w UE i w pozostałych częściach świata. Sekretariat powołany w ramach struktur ECB umożliwia wykorzystanie jego zasobów w znaczeniu doświadczenia, infrastruktury i sieci kontaktów (a tym samym dostęp do pożądaných informacji) oraz harmonizację stosowanych metod i narzędzi. Potencjalnym minusem przyjętego rozwiązania może być brak spójności z rozwiązaniami stosowanymi poza strefą euro. Z tego względu, przy realizacji inicjatywy powinno być zapewnione maksymalnie duże zaangażowanie narodowych

²⁹⁷⁾ Monetarne Instytucje Finansowe (Monetary Financial Institutions, MFI).

banków centralnych krajów UE. W przypadku kryterium efektywności kosztowej, wybrana opcja pozwala na maksymalizację efektu synergii w ramach istniejących struktur, głównie w obszarze zasobów ludzkich (*human resources*) oraz IT. Powinno to znaleźć przełożenie na ograniczenie kosztów wdrożenia nowych struktur oraz powołanie Sekretariatu w stosunkowo krótkim czasie.

Najbardziej prawdopodobne jest wykorzystanie personelu, zasobów i doświadczenia poszczególnych departamentów, angażowanych w stopniu i zakresie uzależnionym od bieżących potrzeb. Przewiduje się, że ze względu na to, iż obowiązki sekretariatu będą wypełniane przez ECB i ESCB, budżet Wspólnoty i budżety krajów członkowskich nie poniosą z tego tytułu żadnych dodatkowych kosztów, za wyjątkiem tych, które związane będą z oddelegowaniem odpowiedniego personelu. W momencie sporządzania raportu nie było możliwe ustalenie wpływu powołania Sekretariatu na budżet EBC (gdyż budżet ten nie przewidywał utworzenia takiej struktury) ani liczby osób oddelegowanych do obsługi ESRB, stąd koszty całkowite przedsięwzięcia nie były znane.

B. Wpływ ustanowienia nadzoru makroostrożnościowego na instytucje sektora finansowego

Konsekwencje wprowadzenia nowego systemu dla grup interesariuszy wywodzących się z sektora finansowego zidentyfikowane w pierwszym z opracowanych raportów oceny skutków scharakteryzowano w tabeli 6.1/3.

Tabela 6.1/3. Wpływ utworzenia ESRB na grupy interesariuszy wywodzących się z sektora finansowego (pierwszy raport oceny skutków)

Sektor finansowy, zasięg międzynarodowy	+ ^{a)} Zapobieganie bankructwom instytucji finansowych spowodowanym efektem „zarażania”. Poprawa komfortu prowadzenia działalności gospodarczej w wyniku poprawy stabilności finansowej i wypracowaniu mechanizmów zapobiegających kryzysom w UE.
Sektor finansowy, zasięg lokalny	+ Zapobieganie bankructwom instytucji finansowych spowodowanym efektem „zarażania”. Poprawa komfortu prowadzenia działalności gospodarczej w wyniku poprawy stabilności finansowej i wypracowaniu mechanizmów zapobiegających kryzysom w UE.
Sektor finansowy, kraje trzecie	+ Przyciągnięcie inwestorów do Wspólnego Rynku dzięki poprawie stabilności finansowej.
Nadzorczy	+ Stworzenie ram pozwalających na połączenie nadzoru mikroostrożnościowego z makroostrożnościowym. Usprawnienie wymiany informacji i utworzenie wspólnego zaplecza informacyjnego.
Banki centralne	+ Wzmocnienie skuteczności działań podejmowanych w obszarze nadzoru makroostrożnościowego. Usprawnienie wymiany informacji i utworzenie wspólnego zaplecza informacyjnego. _b) Potrzeba zaangażowania zasobów ludzkich i finansowych do obsługi działalności ESRB.

a) „+” – efekt pozytywny

b) „-” – efekt negatywny

Źródło: *European Commission. Impact Assessment for the Communication European financial supervision of 27 May 2009 with modifications*, w: *Accompanying document to the Proposal for a Regulation...*, op.cit., Annex 2, s. 7–9.

W drugim z opracowanych raportów wyszczególniono bardziej szczegółowe konsekwencje ustanowienia nadzoru makroostrożnościowego dla tych grup interesariuszy, których ten nadzór bezpośrednio dotyczył (tj. krajowi nadzorcy, krajowe ministerstwa finansów, komitety poziomu 3 i 2, Europejski Bank Centralny i krajowe banki centralne). Oceną skutków objęto także konglomeraty finansowe i agencje ratingowe zaznaczając, że skutki zidentyfikowane dla podmiotów finansowych w pierwszym raporcie pozostają niezmienione, natomiast zaakceptowany kształt systemu pozwala wyodrębnić też dodatkowe podmioty odczuwające konsekwencje jego wprowadzenia, tj. konsumenci i pracownicy przedsiębiorstw funkcjonujących w sektorze usług finansowych. W tabeli 6.1/4 zaprezentowano podstawowe skutki wprowadzenia nowych zasad dla grup interesariuszy wywodzących się z sektora finansowego określone w drugim raporcie.

Tabela 6.1/4. Wpływ utworzenia ESRB na grupy interesariuszy wywodzących się z sektora finansowego (drugi raport oceny skutków)

Krajowe organy nadzoru	^{+,a)} Uzyskanie pomocy w pełniejszym rozpoznaniu konsekwencji podejmowanych działań dla szerszej rozumianego systemu ekonomicznego i finansowego i zrozumieniu złożonej natury ryzyka wynikającego z międzynarodowych powiązań na terenie całej Europy, a przez to – w podejmowaniu działań służących ograniczeniu tego ryzyka. ^{–,b)} Konieczność wypełniania dodatkowych obowiązków informacyjnych i wymogów związanych z zasadą „przestrzegaj lub wyjaśnij”, aczkolwiek ciężar wspomnianych obowiązków ogranicza fakt, że tam, gdzie tylko będzie to uzasadnione i możliwe adresatem wniosków i rekomendacji ESRB będą w pierwszej kolejności ESA.
Europejski Bank Centralny	+ Wzmocnienie i poprawa jakości sieci powiązań pomiędzy ECB i pozostałymi bankami centralnymi i nadzorcami EU (włączając kraje spoza strefy euro), co znajdzie także pozytywne przełożenie na korzyści z tytułu efektu synergii w obszarze alokacji zasobów związanych z realizacją zadań dotyczących utrzymania stabilności monetarnej i finansowej oraz realizacją pozostałych zadań wypełnianych przez Europejski Bank Centralny. – Niewielkie dodatkowe obciążenia z tytułu uczestnictwa w ESRB i konieczności utworzenia Sekretariatu w ramach struktur ECB.
Narodowe banki centralne	0 Ze względu na to, że Sekretariat zostanie w znacznym zakresie uformowany w oparciu o istniejące zasoby i struktury organizacyjne, nie przewiduje się znaczących dodatkowych kosztów związanych z uczestnictwem narodowych banków centralnych w sieci ESCB. + Korzyści z tytułu wzmocnienia współpracy i harmonizacji metod działania.
Instytucje finansowe	0^{c)} Brak dodatkowych obciążeń informacyjnych, gdyż ESRB będzie posiadała dostęp do systemu raportowania utworzonego na dotychczasowych zasadach za pośrednictwem ESA. + W przypadku dużych grup finansowych – usprawnione zasady nadzoru międzynarodowego i międzysektorowego powinny wpłynąć na redukcję kosztów prowadzenia polityki zgodności dzięki harmonizacji standardów i praktyk nadzorczych i ograniczeniu ryzyka upadłości i bankructw. ESRB przyczyni się do poprawy komfortu prowadzenia działalności gospodarczej dzięki efektywnemu zapobieganiu zjawiskom kryzysowym na terenie UE.

a) „+” – efekt pozytywny

b) „–” – efekt negatywny

c) „0” – brak wpływu

Źródło: *Accompanying document to the Proposal for a Regulation...*, op.cit., s. 48–52.

W rozporządzeniach ustanawiających ESRB i ESFS przewidziano, że w okresie trzech lat od wprowadzenia nowych zasad przeprowadzona zostanie ich ewaluacja, przy czym Komisja przygotuje w tym celu dwa oddzielne raporty (osobno dla ESRB i ESNF)²⁹⁸.

6.1.5. Stanowisko rządu RP w sprawie wprowadzenia nowych zasad nadzoru makroostrożnościowego

Projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnotowego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanawiającego Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego COM (2009) 499 oraz projekt decyzji Rady powierzającej Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania dotyczące funkcjonowania Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego COM (2009) 500, 28 września 2009 r. zostały przekazane stronie polskiej przez Sekretariat Generalny Rady UE. Na tej podstawie, w związku z art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej²⁹⁹ opracowane zostały odpowiednie projekty stanowiska rządu, w których zasadniczo poparto ideę wprowadzenia nowych zasad nadzoru makroostrożnościowego w Europie³⁰⁰, przyjęte 15 października 2009 r. przez Komitet Europejski Rady Ministrów.

W stanowisku rządu dotyczącym projektu rozporządzenia zasadniczo wyrażono poparcie dla utworzenia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego i, co do zasady, dla przedstawionych propozycji dotyczących zadań i roli nowego organu w strukturze nadzorczej nad europejskim rynkiem finansowym. Uwagi zgłoszone przez Rząd RP zilustrowano w tabeli 6.1/5.

Tabela 6.1/5. Uwagi do projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnotowego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanawiającego Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego zgłoszone przez Rząd RP

Wzmocnienie korelacji pomiędzy ostrzeżeniami i zaleceniami (każdemu ostrzeżeniu, co do zasady, powinno towarzyszyć odpowiednie zalecenie ESRB).
Oprócz wydawania zaleceń ESRB powinna mieć możliwość zaproponowania odpowiednich instrumentów wsparcia, których celem byłoby przeciwdziałanie zidentyfikowanemu przez ESRB zagrożeniu.
Pozostawienie adresatom swobody działań, w tym w zakresie doboru środków oraz decyzji, czy będą korzystali z oferowanej pomocy.
Dążenie do zrównoważonego i reprezentatywnego składu osobowego Komitetu Sterującego, gdyż jego szeroki skład ogranicza efektywność procedur decyzyjnych.
Konieczność zagwarantowania ESRB dostępu do niezbędnych danych nadzorczych w formie zagregowanej; możliwość żądania informacji bezpośrednio od krajowych organów nadzoru oraz dostępu do danych niezagregowanych wprowadzona przez określone szczegółowo procedury.
Poufność danych udostępnianych ESRB zagwarantowana przez odpowiednie przepisy wspólnotowe.

Źródło: Projekt stanowiska rządu (...) w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnotowego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanawiającego Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego, op.cit.

²⁹⁸) *Accompanying document to the Proposal for a Regulation ...*, op.cit., s. 55.

²⁹⁹) Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, DzU 2004, nr 52, poz. 515 z późn. zm.

³⁰⁰) Projekt stanowiska rządu przygotowywany w związku z art. 6 ust. ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnotowego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanawiającego Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego oraz projekt stanowiska rządu przygotowywany w związku z art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej oraz w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady powierzającej Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania związane z funkcjonowaniem Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego. Dokumenty udostępnione przez Departament Unii Europejskiej w Ministerstwie Finansów.

W omawianym dokumencie dokonano także oceny skutków:

1. Prawnych – rozporządzenie będzie miało moc prawną bez konieczności implementacji, jako bezpośrednio stosowany akt prawa w porządku prawnym krajów członkowskich Unii Europejskiej. W związku z powyższym przyjęcie proponowanego rozporządzenia, co do zasady, nie będzie skutkowało koniecznością zmian w prawie krajowym. Jednocześnie w zależności od ostatecznego kształtu projektowanych rozporządzeń ewentualne zmiany w prawie krajowym mogą w szczególności dotyczyć uregulowania procedur współpracy pomiędzy krajowym organem nadzoru a ESRB; kwestii przekazywania odpowiednich danych do ESRB oraz uczestniczenia przedstawicieli poszczególnych instytucji w pracach ESRB.
2. Społecznych – brak istotnych skutków społecznych, jednak w połączeniu z realizacją pozostałych aktów prawnych przekazanych w pakiecie – wzmocnienie stabilności europejskiego sektora finansowego oraz bezpieczeństwa jego uczestników.
3. Gospodarczych – pozytywny wpływ na stabilność finansową oraz nadzór nad sektorem finansowym w Unii Europejskiej. Dzięki strukturze ESRB – szersza wymiana informacji i identyfikacja zagrożeń oraz szybsza reakcja na wszelkiego rodzaju sytuacje kryzysowe.
4. Finansowych – koszty budżetowe związane z utworzeniem Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego zostaną poniesione przez Europejski Bank Centralny, który zapewni Radzie Sekretariat. Utworzenie ESRB nie będzie miało bezpośredniego wpływu na budżet Wspólnoty ani budżety państw członkowskich. Zgodnie z przedstawioną przez Komisję Europejską oceną skutków budżet Wspólnoty ani budżety państw członkowskich nie zostaną obciążone żadnymi kosztami bezpośrednimi, poza kosztami oddelegowanych pracowników.

W stanowisku rządu dotyczącym projektu decyzji Rady zasadniczo wyrażono poparcie dla powierzenia Europejskiemu Bankowi Centralnemu zadań z zakresu organizacji Sekretariatu dla Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego, nie zgłaszając uwag szczegółowych do omawianego projektu. Pominięto jednak koszty nowej sprawozdawczości.

6.1.6. Podsumowanie

Podstawowe zasady nadzoru makroostrożnościowego w Europie uregulowane zostały rozporządzeniami, które będąc bezpośrednio stosowanymi aktami prawa w porządku prawnym krajów członkowskich Unii Europejskiej, mają moc prawną bez konieczności implementacji. Korzyści sektora bankowego w Polsce związane z wprowadzeniem nowych zasad będą więc analogiczne do korzyści, które staną się udziałem pozostałych instytucji finansowych funkcjonujących w Europie.

Udział w tworzeniu i opiniowaniu regulacji EU dotyczących m.in. działalności banków i nowej architektury nadzoru bankowego oraz zapewnienie reprezentacji polskiego sektora bankowego na arenie międzynarodowej w celu zabezpieczenia jego interesów zapowiedział w stosownej uchwale Związek Banków Polskich.

Utworzenie ERRS teoretycznie powinno przyczynić się do poprawy jakości nadzoru nad instytucjami finansowymi prowadzącymi działalność na terytorium EU i wpłynąć na ograniczenie możliwości arbitrażu regulacyjnego, co ma zostać osiągnięte przez szerokie płaszczyzny współpracy pomiędzy poszczególnymi nadzorcami szczebla lokalnego i międzynarodowego. O możliwościach arbitrażu regulacyjnego decydować będą jednak w znacznej mierze kształt przepisów unijnych dotyczących wyposażenia kapitałowego instytucji kredytowych konstruowanych na bazie III Umowy Kapitałowej (m.in. zasady wprowadzania bufora antycyklicznego) oraz rozwiązań w zakresie identyfikacji instytucji ważnych systemowo (a zwłaszcza przeniesienie głównego ciężaru odpowiedzialności za ich identyfikację na szczebel lokalny). Brak jednoznacznej definicji terminów „instytucja systemowo ważna” i „ryzyko systemowe” może ograniczać skuteczność ostrzeżeń i rekomendacji wydawanych

przez ESRB, zwłaszcza w sytuacji, gdy ciało to nie zostało wyposażone w konkretne prawnie usankcjonowane instrumenty dyscyplinujące (zamiast nich zdecydowano się wprowadzić zasadę *comply or explain*).

Pomimo jednoznacznej opinii rządu RP, że budżet Wspólnoty ani budżety państw członkowskich nie zostaną obciążone żadnymi kosztami bezpośrednimi wprowadzenia nadzoru makroostrożnościowego należy stwierdzić, iż koszty te pojawią się w sferze sprawozdawczości i będą dotyczyły sytuacji, w których ESRB wystąpi z żądaniem dostarczenia informacji wymagających przeprowadzenia badania *ad hoc* lub takich, które nie będą miały postaci skróconej bądź zagregowanej. W tym drugim przypadku koszty raportowania uzależnione będą od kształtu wewnętrznych procedur Europejskich Urzędów Nadzoru.

Krąg adresatów ostrzeżeń i rekomendacji ESRB określonych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1092/2010 sprawia, że Rada nie sprawuje bezpośrednio nadzoru nad bankami w krajach UE. Organem nadzoru nad bankami działającymi w Polsce pozostaje więc Komisja Nadzoru Finansowego³⁰¹.

³⁰¹⁾ M. Zaleska, *Polskie banki – stan i wyzwania*, „Gazeta Bankowa” 2010, nr 7–8.

6.2. Nadzór mikroostrożnościowy: European Banking Authority (EBA)

6.2.1. Tło globalne rozwiązań europejskich

Nadzór finansowy powinien zapewnić stabilność systemową, bezpieczeństwo banków i innych instytucji finansowych oraz sprawny i przejrzysty sposób prowadzenia transakcji oraz ochronę konsumenta usług finansowych. Na efektywne wypełnianie tych funkcji wpływa też kształt i struktura organizacyjna nadzoru³⁰². W okresie powojennym w priorytetach regulacyjnych dominowała kwestia bezpieczeństwa, stąd do lat 70. ubiegłego wieku nie było poważniejszych kryzysów bankowych w krajach OECD. Banki przyjmowały silne ograniczenia, w zamian za stabilne warunki konkurencyjne. Deregulacje rynków finansowych od lat 80. i boom dwóch kolejnych dekad zostały zdyskontowane przez nowy liberalny system regulacyjny koncentrujący się na zarządzaniu ryzykiem, tzw. Bazyleę II (zwaną również Nową Umową Kapitałową opublikowaną w czerwcu 2004 r.). Globalny kryzys finansowy 2007–2008 pokazał jednak, że Bazylea II została zbudowana na częściowo błędnych założeniach – że organy regulacyjne nie rozumieją w pełni złożonej działalności bankowej i ścisły nadzór może zostać zastąpiony przez dyscyplinę rynkową. Bazylea II nie odniosła się też do licznych presji w otoczeniu bankowym, jak i nie doszacowała rozmiarów ryzyka systemowego, związanego z dominacją dużych, złożonych instytucji finansowych, kreujących globalne ryzyko systemowe (Global Systemically Important Financial Institutions, G-SIFI)³⁰³.

Toteż w 2010 r. Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego (BCBS) zaproponował nowe regulacje ostrożnościowe (tzw. Bazylea III) koncentrujące się na wzmocnieniu wymogów kapitałowych przez banki w okresie 2013–2019 i bardziej restrykcyjnej definicji kapitału, szczególnie tzw. *core tier* 1³⁰⁴. Bazylea III została zatwierdzona przez przywódców grupy G-20 w Seulu w październiku 2010 r. Regulacje dotyczące ryzyka systemowego zostały zaakceptowane dopiero na szczycie G-20 w Cannes 4 listopada 2011 r. Na tym spotkaniu Financial Stability Board (FSB), działająca przy BIS, przedstawiła listę 29 banków systemowo ważnych, które są „za duże, żeby upaść” (*too big to fail*, TBTF) (tab. 6.2/1). Na liście znajduje się 17 banków europejskich, 8 amerykańskich i 4 azjatyckie. Grupa G-20 zatwierdziła dodatkowe wymogi kapitałowe dla banków znajdujących się na tej liście (lista będzie aktualizowana co roku w listopadzie) – podniesienie kapitału akcyjnego (Tier 1) w granicach 1–2,5% aktywów ważonych ryzykiem między latami 2016–2019 oraz sporządzenie *resolution schemes* (planów likwidacji) przez te banki do końca 2012 r.

W komunikacie towarzyszącym opublikowaniu podwyższonych wymogów dla banków systemowo ważnych (G-SIFI) stwierdzono optymistycznie: *The FSB and BCBS have assessed the macroeconomic impact of higher loss absorbency requirements for G-SIFIs. The enduring global economic benefits of greater resilience of these institutions far exceed the modest temporary decline of GDP over the implementation horizon*, podkreślając powrót do priorytetów z okresu przed deregulacją – stabilności makroekonomicznej kosztem pewnej nieefektywności banków.

³⁰² Por. *Banking Supervision at the Crossroads*, red. T. Kuppens, H. Prast, S. Wesseling, E. Elgar Publishing, Cheltenham 2003; *Restoring Financial Stability: How to Repair a Failed System*, red. V. Acharya, M. Richardson, Wiley, New Jersey, Hoboken 2009; V. Acharya, T.F. Cooley, M. Richardson, I. Walter, *Regulating Wall Street: The Dodd-Frank Act and the New Architecture of Global Finance*, Wiley, New Jersey 2011.

³⁰³ Por. A. Babus, E. Carletti, *Financial Crises: Theory and Evidence*, „Annual Review of Financial Economics” 2009, no. 1; R. Masera, *Reforming financial systems after the crisis: a comparison of EU and USA*, „PSL Quarterly Review” 2010, vol. 63, no. 255.

³⁰⁴ *Raport o stabilności systemu finansowego*, NBP, grudzień 2010, s. 78.

Ocena regulacyjna tego typu jest powierzchowna, a same podwyższone wymogi kapitałowe nie gwarantują bezpieczeństwa i stabilności, w oderwaniu od podejmowanego przez banki ryzyka, czy skutków dla ich efektywności. Niska efektywność banków przełoży się też może na dalszy wzrost niezadowolenia konsumentów. Protestami „oburzonych”, okupujących Wall Street, nie przejmują się nie tylko banki, ale i regulatorzy, którzy nie pomagają w uspokojeniu nastrojów społecznych w krajach wysoko rozwiniętych, poprzez próbę mediacji czy regulacji uwzględniających interesy konsumenta.

Tabela 6.2/1. Banki systemowo ważne – lista FSB z 4.11.2011 r.

Banki amerykańskie	Banki francuskie	Banki brytyjskie	Pozostałe banki UE	Pozostałe banki europejskie	Banki azjatyckie
Bank of America	Banque Populaire Cde (BPCE)	Barclays	Commerzbank	Credit Suisse	Mitsubishi UFJ FG
Bank of New York Mellon	BNP Paribas	HSBC	Deutsche Bank	UBS	Mizuho FG
Citigroup	Dexia	Lloyds BG	Santander	Nordea	Sumitomo Mitsui FG
Goldman Sachs	Crédit Agricole	Royal Bank of Scotland	ING Bank		Bank of China
JP Morgan Chase	Société Générale		Unicredit Group		
Morgan Stanley					
Wells Fargo					
State Street					

Źródło: *Policy Measures to Address Systemically Important Financial Institutions*, FSB <http://www.financialstabilityboard.org/publications>, 4.11.2011.

Banki z listy sporządzonej przez FSA w listopadzie 2011 r. zostały zobowiązane do przygotowania „testamentów” (*resolution schemes*) do końca 2011 r. Podniesienie kapitału obowiązywać będzie od 2016 r. banki, które pozostaną na tej liście w listopadzie 2014 r. Gdyby ta lista nie uległa zmianie, to wg Reutersa (5.11.2011) największe podniesienie kapitału akcyjnego o 2,5% obowiązywałoby: Citigroup, HSBC, JP Morgan, BNP Paribas i RBS; o 2% Bank of America, Barclays i Deutsche Bank; o 1,5% UBS, Goldman Sachs, Credit Agricole, Credit Suisse, Morgan Stanley i Bank of New York Mellon, a pozostałe 15 banków o 1%. Lista banków systemowo ważnych nie do końca pokrywa się z listą największych banków na świecie (tab. 6.2/2), wypadła z niej większość banków chińskich, znalazły się za to - stosunkowo niewielka (globalnie) Nordea i kilka banków japońskich.

Tabela 6.2/2. Największe banki na świecie według aktywów (stan na 31.12.2010)

Bank	Aktywa (mld USD)	Bank	Aktywa (mld USD)
1. BNP Paribas	2670	16. Bank of China	1579
2. Deutsche Bank	2546	17. Agricultural Bank of China	1569
3. HSBC Holdings	2455	18. Lloyds Banking Group	1552
4. Barclays	2332	19. Société Générale	1513
5. The Royal Bank of Scotland Group	2275	20. UBS	1402
6. Bank of America	2268	21. Groupe BPCE	1401
7. Crédit Agricole	2129	22. Wells Fargo	1258
8. JP Morgan Chase	2118	23. Sumitomo Mitsui BC	1247
9. Industrial&Commercial Bank of China	2032	24. UniCredit	1242
10. Citigroup	1914	25. Credit Suisse group	1098
11. Mizuho FG	1890	26. Commerzbank	1008
12. The Bank of Tokyo-Mitsubishi UFJ	1687	27. Goldman Sachs Group	911
13. ING Group	1666	28. Intesa Sanpaolo	880
14. China Construction Bank	1632	29. Rabobank Group	872
15. Banco Santander	1627	30. Norinchukin Bank	844

Źródło: Moody's Investors Service, www.gfmag.com

W tworzeniu globalnej architektury regulacyjnej w okresie pokryzysowym ogromną rolę odgrywa grupa G-20, której w 2011 r. przewodniczyła Francja a w 2012 r. przewodniczył Wielka Brytania. Tworzą ją reprezentanci 19 krajów i UE, podzieleni na następujące segmenty:

- Grupa 1: Australia, Kanada, Arabia Saudyjska, USA,
- Grupa 2: Indie, Rosja, Afryka Południowa, Turcja,
- Grupa 3: Argentyna, Brazylia, Meksyk,
- Grupa 4: Francja, Niemcy, Włochy, Wielka Brytania,
- Grupa 5: Chiny, Indonezja, Japonia, Korea Południowa,
- Unia Europejska.

W okresie pokryzysowym wszyscy członkowie grupy G-20 zostali dokooptowani do ważnych organów regulacyjnych: Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego (skład Komitetu wzrósł z 13 do 27 krajów)³⁰⁵ i Financial Stability Board (obecnie 24 kraje i międzynarodowe organizacje BIS, ECB, EC, IMF, OECD, The World Bank) oraz międzynarodowe komitety specjalistyczne (BKNB, Committee on the Global Financial System – CGFS, Committee on Payment and Settlement Systems – CPSS, International Association of Insurance Supervisors – IAIS, International Accounting Standards Board – IASB, International Organization of Securities Commissions – IOSCO). Europa Środkowo-Wschodnia jest chyba jedynym rozwiniętym gospodarczo regionem nieuczestniczącym w kreowaniu nowych standardów regulacyjnych co ma bardzo negatywną wymowę dla naszego prestiżu i możliwości obrony interesów „państwa goszczącego”.

³⁰⁵⁾ W skład Komitetu uchwalającego Bazyleę I i II wchodziło 13 krajów: Kanada, USA, Japonia, Szwajcaria i 9 europejskich: Francja, Niemcy, Włochy, Belgia, Luksemburg, Holandia, Szwecja, Hiszpania, Wielka Brytania; Bazyleę III uchwaliło 27 krajów: Argentyna, Australia, Belgia, Brazylia, Kanada, Chiny, Francja, Niemcy, Hong Kong SAR, Indie, Indonezja, Włochy, Japonia, Korea, Luksemburg, Meksyk, Holandia, Rosja, Arabia Saudyjska, Singapur, Afryka Południowa, Hiszpania, Szwecja, Szwajcaria, Turcja, Wielka Brytania i USA.

Kraje i instytucje kreujące nowe standardy (G-20, BKNB, FSB) opierają się na ekstrapolacji zagrożeń historycznych i na popularnych działaniach, np. nakładając kolejne obciążenia i parapodatki na duże banki, podczas gdy w otoczeniu bankowym narastają nowe problemy, np. związane z ryzykiem wypłacalności państw europejskich (*sovereign risk*)³⁰⁶. Chaotycznie nakładane regulacje, szczególnie przez grupę G-20, tworzą koszty nie tylko bezpośrednie, ale i pośrednie, podkreślając stałą obecność państwa na rynku finansowym, kreując hazard moralny i wzmagając działania lobbujące.

Dopełnieniem globalnych ustaw, przygotowanych przez BCBS i FSB, stały się ustawy „regionalne” z 2010 r. modyfikujące normy i struktury nadzorcze w USA (Frank-Dodd Act) i nowa architektura nadzorcza w UE, która weszła w życie w 2011 r.

6.2.2. Kształtowanie europejskiej architektury nadzorczej

Budowa architektury nadzorczej w UE opierała się na implementacji umów kapitałowych Komitetu Bazylejskiego oraz koordynacji i instytucjonalizacji współpracy nadzorczej³⁰⁷. W 2006 r. uchwalono dyrektywę CRD Parlamentu Europejskiego i Rady (Capital Requirements Directive) implementującą NUK w zakresie prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe i w sprawie adekwatności kapitałowej firm inwestycyjnych i instytucji kredytowych. Od 2008 r. dyrektywa ta jest nowelizowana (CRD II i III), a obecnie trwają prace implementujące tzw. Bazyleę III jako CDR IV.

Pierwszą próbą koordynacji funkcjonowania rynków finansowych UE był Financial Services Action Plan (FSAP, 1999–2005), który jednak nie zakończył się sukcesem. Toteż ECOFIN KE powołał komitet pod przewodnictwem A. Lamfalussy’ego, który opracował raport na temat konieczności konwergencji rynków finansowych UE. Zgodnie z propozycjami raportu, w celu ułatwienia konwergencji regulacji, powołano trzy komisje: CEBS (bankowość), CESR (papiery wartościowe) i CEIOPS (ubezpieczenia). Rozwiązania te również okazały się niewystarczające. Komisja Europejska powołała więc Komisję de Larosière’a, która opracowała podstawy nowego systemu regulacji europejskich. Nowe rozwiązania opierają się na dwóch poziomach nadzorczych: mikro- i makroekonomicznym (tab. 6.2/3, rys. 6.2/1).

Tabela 6.2/3. Poziomy regulacyjne

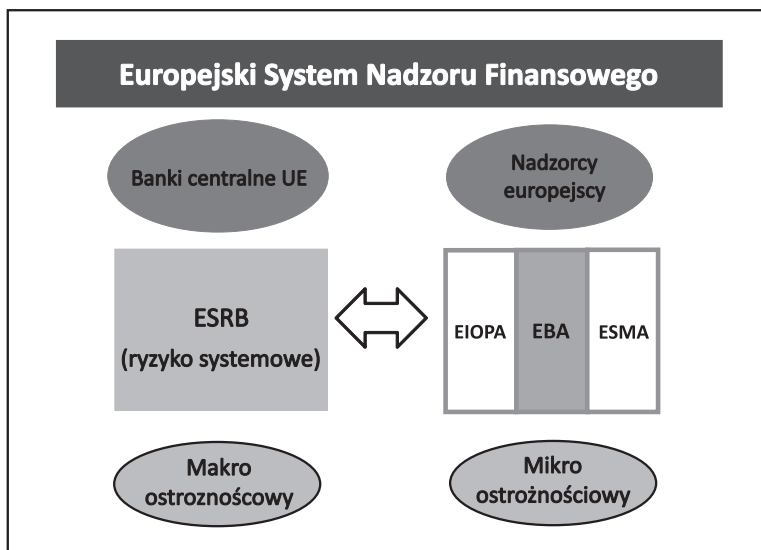
Charakterystyki	Poziom mikro	Poziom makro
Ryzyko	pojedynczego banku	systemowe
Cel	ochrona deponentów	uniknięcie strat PKB
Powiązania rynkowe	bez znaczenia	istotne

Źródło: E. Nier, *On the governance of macroprudential policies*, FRB Chicago 13th International Banking Conference, September 2010.

³⁰⁶) Por. BIS Central Bankers Speeches: *Financial stability – challenges from a European perspective*, A. Dombret, Deutsche Bundesbank, New York, 13 April 2011.

³⁰⁷) Por. J. Koleśnik, *Kształt nadzoru bankowego i regulacji nadzorczych w UE i w Polsce*, w: *Instrumenty i regulacje bankowe w czasie kryzysu*, red. J. Nowakowski, Difin, Warszawa 2010 oraz Z. Koberska, *Architektura nadzoru finansowego w UE po kryzysie finansowym*, w: *Reakcje rynku na kryzys finansowy*, red. W. Przybylska-Kapucińska, CeDeWu, Warszawa 2011.

Rysunek 6.2/1. Nowa europejska architektura nadzorcza



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Annual Report 2010*, CEBS, s. 5.

Od 1 stycznia 2011 r. w Unii Europejskiej funkcjonuje nowy **Europejski System Nadzoru Finansowego**, którego celem jest zapewnienie stabilności finansowej i zaufania do systemu finansowego oraz ochrona konsumentów usług finansowych³⁰⁸. W skład Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego wchodzi:

- **Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego** (European Systemic Risk Board, ESRB),
- Europejskie Urzędy Nadzoru (European Supervisory Authorities, ESA) powołane w miejsce CEBS, CEIOPS, CESR i umiejscowione w dotychczasowych siedzibach tych komitetów, czyli w Londynie, Frankfurtcie oraz Paryżu:
 - **Europejski Urząd Nadzoru Bankowego** (European Banking Authority, EBA),
 - **Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych** (European Insurance and Occupational Pensions Authority, EIOPA),
 - **Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych** (European Securities and Markets Authority, ESMA).

Nowe Europejskie Urzędy Nadzoru (ESA) mają szeroko zdefiniowany zakres uprawnień i kompetencji³⁰⁹. Do ich zadań należy m.in. przyczynianie się do ustanowienia wspólnych standardów i praktyk nadzorczych, spójnego stosowania aktów unijnych, przeprowadzanie analizy wzajemnych ocen właściwych organów (*peer review*), monitorowanie zmian na rynkach podlegających kompetencjom Urzędów oraz ścisła współpraca z ESRB w zakresie monitorowania ryzyka systemowego. ESA nie sprawują bezpośredniego nadzoru nad instytucjami finansowymi, ale mają możliwość wydawania w określonych sytuacjach decyzji wiążących krajowe organy nadzoru. Urzędowi zostały przyznane również kompetencje związane z ochroną konsumentów. Mają one moc nadrzędną nad regulatorami krajowymi, ale krajowe organy nadzorcze zachowały prawo weta.

³⁰⁸⁾ *Europejski System Nadzoru Finansowego*, KNF, 2010, www.knf.gov.pl

³⁰⁹⁾ Por. R. Masera, *Reforming Financial Systems after the Crisis: A Comparison of EU and USA*, „PSL Quarterly Review” 2010, vol. 63, no. 255; D. Masciandaro, M.J. Nieto, M. Quintyn, *Will they sing the same tune? Measuring convergence in the new European system of financial supervisors*, IMF CEPR, „Policy Insight” 2009, no. 37, August.

Najważniejsze decyzje w ramach poszczególnych ESA będą podejmowane przez Rady Urzędów Nadzoru, których członkami są reprezentanci wszystkich krajowych organów nadzoru, którym przysługuje prawo głosu, a także (bez prawa głosu) przewodniczący danego ESA; jeden przedstawiciel Komisji Europejskiej; jeden przedstawiciel ESRB i po jednym przedstawicielu z dwóch pozostałych Europejskich Urzędów Nadzoru. W ramach każdego ESA ustanowiono dwa kierownicze stanowiska: przewodniczącego oraz dyrektora wykonawczego. Nowi przewodniczący ESA, zatwierdzeni przez Parlament Europejski, objęli swoje funkcje od 1 marca 2011 r.: Holender Steven Maijoor w EIOPA, Włoch Andrea Enria w EBA i Portugalczyk Gabriel Bernadino w ESMA.

W EBA zarejestrowanych jest 27 urzędów nadzorczych, w tym 14 banków centralnych i 13 zintegrowanych zewnętrznych regulatorów. Ilustruje to pewien chaos co do umiejscowienia nadzoru bankowego w Europie. Nawet w relatywnie podobnych krajach jak w Europie Środkowo-Wschodniej widać różnicę w kwestii umiejscowienia nadzoru: w Polsce i na Węgrzech funkcjonuje nadzór zintegrowany, w Słowacji i w Czechach (od 2006) bank centralny nadzoruje cały rynek finansowy. W UE regulacja była historycznie umieszczona w banku centralnym lub niezależnej instytucji współpracującej z bankiem centralnym. Jednak w okresie boomu poprzedniej dekady banki uniwersalne coraz częściej wchodziły na rynki kapitałowe i ubezpieczeniowe stosunkowo mniej regulowane. Stało się to bodźcem do działań integrujących struktury nadzorcze w niektórych krajach. System „mega-nadzoru” pierwsze wprowadziły kraje skandynawskie (Norwegia 1986, Dania 1988, Szwecja 1992 i Finlandia 1993). Jednak dopiero powołanie nadzoru zintegrowanego przez Wielką Brytanię w 1997 r. (The Financial Services Authority, FSA) rozpowszechniło dalej ten model (m.in. w Australii 1998, Japonii 1998, na Węgrzech 2000, w Estonii 2001, w Niemczech 2002, Austrii 2002, Belgii 2004 oraz w Polsce 2006–2008). Po 2002 r. popularny stał się również model integracji określany jako „holenderski” polegający na integracji nadzoru ostrożnościowego nad wszystkimi instytucjami finansowymi w strukturach banku centralnego. Na model ten zdecydowały się m.in. Irlandia 2003, Słowacja 2006 i Czechy 2006.

Problemy jakie pojawiły się na rynku brytyjskim po wybuchu kryzysu finansowego wywołały masową krytykę FSA, co spowodowało propozycję odwrócenia reformy z 1997 r. W 2010 r. the Chancellor of the Exchequer zaproponował rozwiązanie FSA i podzielenie jej zadań między Bank Anglii i nowo utworzone agencje. Zgodnie z założeniami reformy, która powinna zakończyć się w 2012 r., Bank Anglii będzie odpowiadał za nadzór makro- i mikro-ostrożnościowy. W Banku Anglii powstały dwie instytucje:

- the Prudential Regulation Authority (PRA) odpowiedzialna za nadzór nad firmami finansowymi, takimi jak banki, banki inwestycyjne, towarzystwa budowlane i firmy ubezpieczeniowe,
- the Financial Policy Committee (FPC) odpowiedzialna za kwestie stabilności finansowej (monitorowanie i ograniczanie ryzyka systemowego).

Oprócz tego powołana została agencja chroniąca konsumenta usług finansowych: Consumer Protection and Markets Authority (CPMA)³¹⁰.

Inne kraje europejskie pozostają przy nadzorze zintegrowanym³¹¹. W Niemczech do 2002 r. nadzór sprawowany był przez Bundesbank, a po reformie z 2002 r. utworzono nową instytucję nadzorczą Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) skupiającą trzy niezależne dotąd nadzory: bankowy, ubezpieczeniowy i inwestycyjny. Niemiecki bank centralny zachował wyłączne uprawnienia w zakresie nadzoru analitycznego (*off-site supervision*) i wspólne z BaFin kompetencje inspekcyjne³¹². We francuskim modelu nadzoru ban-

³¹⁰⁾ Zob. www.fsa.gov.uk/pages/Library/Communication/PR/2010/174.shtml, grudzień 2010.

³¹¹⁾ K. Engelen, *Germany's Fight over BaFin*, „The International Economy”, Winter 2010.

³¹²⁾ *Instytucjonalna organizacja nadzoru finansowego w krajach UE*, Departament Systemu Finansowego NBP, Warszawa, listopad 2009.

kowego organ nadzoru (Commission Bancaire) kierowany był przez prezesa Banku Francji, ale ulokowany był poza strukturami Banku. Natomiast jej organ wykonawczy znajdował się w Banku Francji. Mimo że nadzór francuski relatywnie dobrze poradził sobie z sytuacją kryzysową, The Banking and Financial Regulation Act 2010 powołał zintegrowaną agencję odpowiedzialną za licencjonowanie i nadzór nad bankami i sektorem ubezpieczeń ACP (the Autorité de Contrôle Prudentiel), która połączyła poprzednie funkcje kilku komisji nadzorczych. Akt ten wzmocnił też drugi filar nadzoru – AMF (Autorité des Marchés Financiers – Financial Markets Authority)³¹³. Tak więc Francja zdecydowała się na krok w przeciwnym kierunku niż Wielka Brytania pogłębiając zintegrowany model nadzoru finansowego zbudowany na dwóch filarach, niezależnie od banku centralnego. Powołano też Radę ds. Ryzyka Systemowego. EBA musi więc współpracować z wieloma bardzo różnymi nadzorami krajowymi, o różnym umiejscowieniu i kompetencjach, co nie ułatwia koordynacji jej prac.

Powołanie nowych organów regulacyjnych poprzedziły liczne konsultacje, w których brały głos także polskie instytucje nadzorcze. W stanowisku zajęтым przez KNF ws. reformy europejskiej architektury nadzorczej³¹⁴ pozytywnie oceniono propozycję utworzenia Europejskiej Rady Ryzyka Systemowego. Jeśli chodzi o europejski nadzór mikroostrożnościowy ocena była w zasadzie również pozytywna, szczególnie w zakresie możliwości poddania procesowi wiążącej mediacji spraw podległych nadzorcom instytucji grupowych (akceptacja modeli wewnętrznych, monitorowanie transakcji wewnątrzgrupowych, koncentracji ryzyka, wypłacalności całej grupy, ryzyka konfliktu interesów pomiędzy podmiotami znajdującymi się w grupie, prawidłowości zarządzania ryzykiem, rzetelności i poprawności kontroli wewnętrznej). Odnośnie możliwości przekazywania na poziom europejski uprawnień nadzorców lokalnych, KNF podziela stanowisko Rządu RP z 16 czerwca 2009 r. zgodnie z którym przeniesienie pewnych kompetencji nadzorczych na poziom instytucji europejskiej powinno odbywać się z analogicznym przeniesieniem odpowiedzialności za podejmowane przez te instytucje działania.

6.2.3. European Banking Authority (EBA)

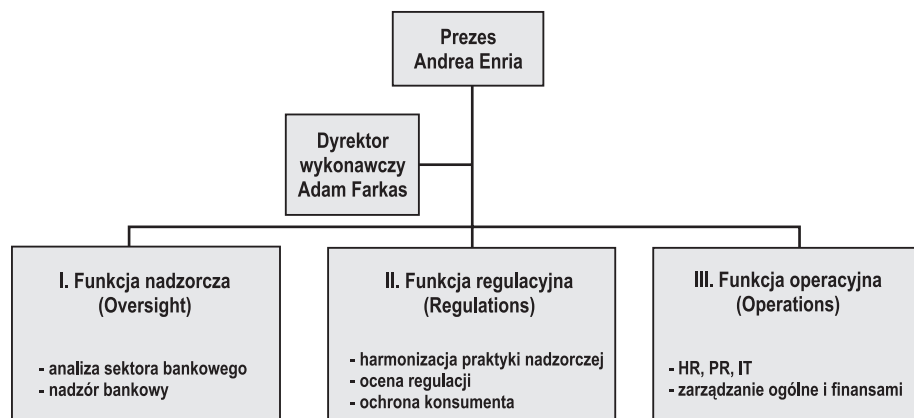
Poprzednikiem EBA był CEBS (Committee of European Banking Supervisors) ustanowiony decyzją KE jako część procesu Lamfalussy'ego, który działał w okresie 2004–2010. Koncentrował się on głównie na debatach i doradztwie w sprawach regulacyjnych i nadzorczych oraz sporządzaniu rekomendacji i zaleceń, których stosowanie w poszczególnych krajach UE opierało się na zasadzie: *comply or explain*. The European Banking Authority została powołana decyzją Parlamentu Europejskiego na podstawie regulacji KE nr 1093/2010, a rozpoczęła działalność 1 stycznia 2011 r. kontynuując prace i obowiązki CEBS. EBA ma znacznie silniejsze uprawnienia decyzyjne i implementacyjne. Jej głównym celem jest wzmocnienie nadzoru europejskiego, szczególnie nad transgranicznymi grupami bankowymi, harmonizacja standardów nadzorczych, w tym stworzenie jednolitej interpretacji standardów nadzorczych (*single rule book*), współpraca między nadzorcami krajów macierzystych i goszczących, wzmocnienie stabilności systemu bankowego, przejrzystości rynku oraz ochrona konsumentów i innowacyjności na rynku bankowym. Formalnie jej rozstrzygnięcia mają moc nadrzędną nad narodowymi regulatorami, a jej zadaniem jest także przeciwdziałanie arbitrażowi regulacyjnemu. EBA opracowuje standardy raportowania (Common Reporting, COREP) obejmujące ryzyko kredytowe, rynkowe, operacyjne, kapitały własne i współczynniki adekwatności.

³¹³) C. Nommick, *Creation of a prudential control authority for the banking and insurance industries*, Banking Law, February 2010.

³¹⁴) KNF, informacja z 14.10.2009 r. www.knf.gov.pl

EBA opiera swoją działalność na trzech filarach³¹⁵: regulacja (włącznie z ochroną konsumenta), nadzór i działalność operacyjna (rys. 6.2/2). Zadania regulacyjne EBA koncentrują się głównie na wspieraniu tworzenia wspólnej praktyki nadzorczej (*common EU rule book*). Związane są one z ochroną konsumentów i oceną innowacyjnych instrumentów finansowych (promowanie przejrzystości, prostoty i uczciwości). W kwestii ochrony konsumenta zadania EBA opierają się na zbieraniu, analizowaniu i raportowaniu trendów konsumenckich oraz koordynacji inicjatyw edukacyjnych. W odniesieniu do innowacji finansowych zadaniem EBA jest monitorowanie nowych i istniejących instrumentów finansowych w celu opracowywania wytycznych i zaleceń, które promują bezpieczeństwo i stabilność rynków oraz konwergencję praktyki regulacyjnej. Zadania operacyjne obejmują działania niezbędne do funkcjonowania EBA, jako agencji UE. Ważnym celem jest też projekt stworzenia europejskiej bazy danych bankowych. Projekt ten wymaga stworzenia bezpiecznej platformy informatycznej, która byłaby w stanie bezpiecznie odbierać dane o poszczególnych bankach z krajowych organów nadzoru. Priorytetami EBA w 2011 r. były: implementacja CRD IV, współpraca z innymi instytucjami UE w zakresie nowelizacji dyrektywy o konglomeratach finansowych i przeciwdziałaniu praniu pieniędzy, poprawa jakości testów warunków skrajnych i dokończenie tworzenia europejskiej bazy danych bankowych.

Rysunek 6.2/2. Struktura organizacyjna EBA



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Annual Report 2010*, CEBS.

Tabela 6.2/4. Rada Nadzorców EBA (członkowie z prawem głosu)

Kraj	Instytucja	Osoba reprezentująca
	Chairperson of the EBA	Andrea Enria
	Alternate Chairperson of the EBA	Matthew Elderfield
Austria	Finanzmarktaufsicht (Financial Market Authority)	Helmut Ettl
Belgia	National Bank of Belgium (NBB)	Mathias Dewatripont
Bulgaria	Българска народна банка (Bulgarian National Bank)	Rumen Simeonov
Cypr	Κεντρική Τράπεζα της Κύπρου (Central Bank of Cyprus)	Costas S. Poullis
Czechy	Ceska Narodni Banka (Czech National Bank)	David Rozumek
Dania	Finanstilsynet (Danish Financial Supervisory Authority)	Ulrik Nodgaard
Estonia	Finantsinspektsioon (Financial Supervision Authority)	Raul Malmstein
Finlandia	Finanssivalvonta (Finnish Financial Supervisory Authority)	Jukka Vesala

³¹⁵⁾ *Annual Report 2010*, CEBS.

Francja	Autorité de Contrôle Prudentiel (Prudential Control Authority)	Danièle Nouy
Niemcy	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Federal Financial Supervisory Authority)	Raimund Roeseler
Grecja	Τράπεζα της Ελλάδος (Bank of Greece)	Ioannis Gousios
Węgry	Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (Hungarian Financial Supervisory Authority)	Karoly Szasz
Irlandia	Central Bank of Ireland	Matthew Elderfield
Włochy	Banca d'Italia (Bank of Italy)	Giovanni Carosio
Łotwa	Finansu un Kapitāla Tīrgus Komisija (Financial and Capital Market Commission)	Irena Krumane
Litwa	Lietuvos Bankas (Bank of Lithuania)	Raimundas Kuodis
Luksemburg	Commission de Surveillance du Secteur Financier (Commission for the Supervision of Financial Sector)	Claude Simon
Malta	Malta Financial Services Authority	Andre Camilleri
Holandia	De Nederlandsche Bank (National Bank of Netherlands)	Jan Sijbrand
Polska	Komisja Nadzoru Finansowego (Polish Financial Supervision Authority)	Andrzej Stopczyński
Portugalia	Banco de Portugal (Bank of Portugal)	Pedro Duarte Neves
Rumunia	Banca Națională a României (National Bank of Romania)	Nicolae Cinteza
Słowacja	Narodna Banka Slovenska (National Bank of Slovakia)	Vladimir Dvoracek
Słowenia	Banka Slovenije (Bank of Slovenia)	Stanislava Zadravec Capriolo
Hiszpania	Banco de España (Bank of Spain)	Francisco Javier Aríztegui Yáñez
Szwecja	Finansinspektionen (Swedish Financial Supervisory Authority)	Martin Andersson
Wielka Brytania	Financial Services Authority	Hector Sants
Obserwatorzy, EFA		
Islandia	Fjármálaeftirlitið (Icelandic Financial Supervisory Authority – FME)	Gunnar Andersen
Liechtenstein	Finanzmarktaufsicht – FMA (Financial Market Authority)	Rolf Brüggemann
Norwegia	Finanstilsynet (Norwegian Financial Supervisory Authority)	Morten Baltzersen
Instytucje EU		
Komisja EU	Jonathan Faull	
ECB	Mauro Grande	
ESRB	Andrew Haldane	
EIOPA	Carlos Montalvo	
ESMA	Verena Ross	

Źródło: www.eba.europa.eu (dane na grudzień 2011 r.).

EBA jest jak dotąd najbardziej znana z przeprowadzania testów warunków skrajnych (*stress tests*) 90 największych europejskich banków (z Polski PKO BP). Testy mają pokazać, że największe banki są silnie monitorowane i bezpieczne. Testy, poprzednio prowadzone przez CEBS a od 2011 r. przez EBA, były jednak krytykowane ze względu na metodykę³¹⁶, np. w 2010 r. testy przeprowadzane były w oparciu o dane dostarczane przez banki, bez ich weryfikowania, albo zweryfikowane tylko przez nadzory krajowe³¹⁷. Przeprowadzanie testów „na odległość” jest tylko częściowo skuteczne, co pokazał przykład Irlandii, która

³¹⁶) 2011 EU-Wide Stress Test: Methodological Note, EBA, 18.13.2011.

³¹⁷) *Banks are safe, say banks*, „The Economist” 2011, June 20th.

przeprowadziła własne niezależne testy prowadząc inspekcje bezpośrednio w bankach. Wyniki inspekcji wskazały na konieczność dokapitalizowania banków irlandzkich dodatkowo o 100 mld EUR. W 2011 r. EBA zakwestionowała niektóre dane dostarczone przez banki, wdając się w ostrą polemikę z niemieckim nadzorcą BaFin, który kwestionuje definicję kapitału akcyjnego stosowaną przez EBA w 2011 r. opartą na wytycznych Bazylei III (wymóg 5% kapitału podstawowego) formalnie jeszcze nieobowiązujących w 2011 r. Kontrowersje dotyczą też „cichego kapitału” (*silent capital*), który był używany do rekapitalizowania niemieckich banków. Niemcy i Hiszpania najczęściej kwestionują metodykę *stress* testów, gdyż najbardziej ich dotyka: z 91 banków biorących udział w *stress* testach największy udział mają banki hiszpańskie (28) i niemieckie (15)³¹⁸.

EBA jest też krytykowana za liberalne definicje zagrożeń zewnętrznych, np. pomijanie problemów z *sovereign risk* (możliwość ogłoszenia bankructwa i zaprzestania obsługi długu jakiegos kraju lub też problemy z refinansowaniem kraju silnie zadłużonego). Problemem jest to, że pomoc publiczna w bankowości jest historycznie wysoka. EBA podała, że dla 90 banków poddanych testom na koniec 2010 r. 16% kapitału podstawowego (Tier 1) wniesione zostało przez rządy i ich agendy. Z drugiej strony zadłużone rządy polegają na finansowaniu deficytu przez banki, i ta współzależność odpowiada obu stronom.

Natomiast istotną korzyścią *stress testów* jest wzmocnienie dyscypliny rynkowej, gdyż banki muszą ujawniać informacje, które wykorzystywane są w testach, co daje możliwość lepszej analizy także podmiotom zewnętrznym³¹⁹.

6.2.4. Ocena pokryzysowych regulacji paneuropejskich

Nowa architektura regulacyjna w UE przenosi podejmowanie szeregu decyzji na nowy europejski poziom. European System of Financial Supervisors ma daleko idące uprawnienia, potencjalnie konfliktowe z krajowymi władzami nadzorczymi. Może zaistnieć pewien chaos, co do stopnia podległości czy nakładanie się obszarów regulacji. Państwa członkowskie nie chcą też rezygnować z autonomii i odpowiedzialności za rynki narodowe. Złożona struktura regulacyjna oparta o szereg nowych agencji jest kosztowna, a znaczną część kosztów mają pokryć narodowe organy regulacyjne. Dla ESFS 60% finansowania pochodzi z krajów członkowskich, 40% z funduszy europejskich. Koszty i obciążenia administracyjne są szczególnie dotkliwe dla krajów goszczących takich jak Polska, dla których ryzyko systemowe jest mniejszym priorytetem niż np. kontrola nad zagranicznymi oddziałami kredytowymi.

Wśród krajów o najwyższej wycenie ratingowej najlepiej oceniane są banki nordyckie (poza Danią) oraz szwajcarskie³²⁰. Wysoko oceniane pod względem stabilności są też banki z Czech, Słowacji i Polski (rys. 6.2/3)³²¹. Banki działające w Polsce weszły w kryzys 2007–2008 w stosunkowo dobrym stanie i nie wymagały gruntownej restrukturyzacji. Tradycyjny model biznesowy pośrednictwa bankowego, który dominuje w Europie Środkowo-Wschodniej, okazał się najbezpieczniejszym w świetle kryzysu. Jednak polskie banki będą musiały uczestniczyć (i ponosić koszty) nowej europejskiej architektury regulacyjnej. Dla Polski, jak i dla innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej istotniejszą kwestią niż bezpieczeństwo jest rozwój rynku i kredytowanie gospodarki. Reforma regulacyjna powinna mieć nie tylko charakter stabilizacyjny, ale także proefektywnościowy, tak aby Polska znalazła się w grupie krajów G-20 tworzących regulacje, a nie w pozostałej grupie biernych odbiorców globalnych regulacji.

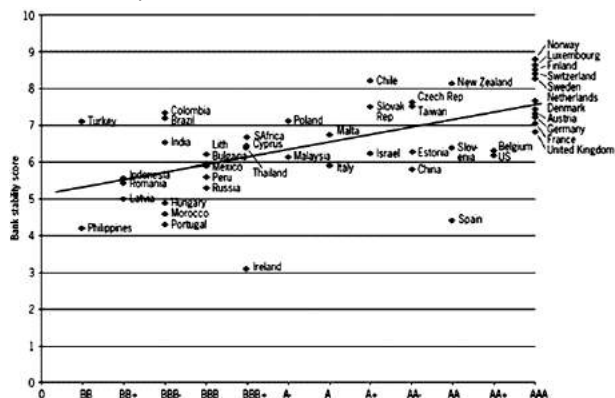
³¹⁸) *Banks participating in the 2011 EU-wide stress test*, EBA, www.eba.europa.eu, 8.04.2011.

³¹⁹) R. Barnes, *Most European Banks Pass The Stress Test, But Capital Concerns Persist*, S&P Financial Institutions Research, July 19, 2011, www.standaedandpoors.com; S. Bugie, *Ratings For Europe's Largest 100 Banks Show The Widest Range In Creditworthiness In 30 Years*, S&P, 18.04. 2011.

³²⁰) 13.01.2012 r. agencja ratingowa S&P obniżyła ratingi dla 16 krajów Unii Monetarnej, pozbawiając statusu AAA Francję i Austrię.

³²¹) A. Mortimer, *Bank scores weight heavily on Europe*, „Euromoney”, 04.11.2011.

Rysunek 6.2/3. Bank stability score



Źródło: „Euromoney”, 2.09.2011 www.euromoney.com

Mimo, że krótkoterminowe skutki kryzysu wydają się być dla Polski niewielkie: spowolnienie wzrostu gospodarczego, przetasowania własnościowe na rynku bankowym, nowe modele biznesowe banków bardziej restrykcyjnie odnoszące się do ryzyka kredytowego; długoterminowy wpływ może być silnie ujemny. Kryzys utrwali tradycyjny model polskiej bankowości, co może mieć negatywny wpływ na długoterminową innowacyjność i wzrost gospodarczy, który musi być oparty na innowacji i podejmowaniu ryzyka, również na rynku finansowym. Nastąpi też dalsza marginalizacja Europy Środkowo-Wschodniej, jako obszaru decyzyjnego na rynku bankowym: nie mamy znaczących central banków globalnych, nie mamy przedstawicieli w europejskich ciałach decyzyjnych, będziemy więc stosunkowo biernym odbiorcą globalnych trendów. Dla krajów takich jak Polska – z bardzo silną obecnością kapitału zagranicznego – w tym globalnych grup bankowych, ważną kwestią jest też wzmocnienie roli nadzorca goszczącego i możliwość wpływania na działalność transgranicznych instytucji finansowych.

Oceniając sumarycznie skutki nowej europejskiej architektury nadzorczej, szczególnie roli EBA (tab. 6.2/5), można stwierdzić, że jest ona oparta o dość chaotyczny system regulacyjny, złożony i kosztowny, w skład którego wchodzi wiele nowych instytucji akcentujących stabilność finansową kosztem efektywności rynkowej, osłabiając kompetencje nadzoru krajowego. Dla krajów „macierzystych”, mających centrale dużych globalnych banków, korzyści z nowych regulacji przeważają ich koszty. Dla krajów „goszczących” koszty te wydają się niewspółmierne do korzyści.

Tabela 6.2/5. Sumaryczna ocena europejskich regulacji nadzorczych

Cel	Korzyści	Koszty
Stabilność finansowa	Brak strat PKB	Poziom makro- i mikro – finansowanie nowej architektury nadzorczej
Przejrzystość rynku	Wzrost dyscypliny rynkowej – ważny dla „insiderów”, brak oddziaływania na konsumentów	Poziom mikro – koszty sprawozdawczości dla banków
Redukcja ryzyka systemowego – testy głównych banków	Ujednolicenie standardów regulacyjnych w Europie	Problemy niektórych nadzorów (Niemcy i Hiszpania)
Ochrona konsumenta	cel niezrealizowany	

Źródło: opracowanie własne na podstawie *An assessment of the long-term economic impact of stronger capital and liquidity requirements*, Basel Committee on Banking Supervision, August 2010, www.bis.org; *Assessment of the Cumulative Impact of Various Regulatory Initiatives on the European Banking Sector*, DG for Internal Policies, July 2011, <http://www.europarl.europa.eu>

Cel ochrony konsumenta nie został jak na razie zrealizowany. Organy nadzorcze różnych szczebli ignorują ruch „oburzonych”, okupujących globalne centra finansowe. Jest to jednak ruch oparty na przesłankach ekonomicznych – wykluczeniu finansowym znacznej części młodych ludzi. Ruch ten może się rozwinąć również w Polsce, jeśli banki będą ograniczały ryzyko, odcinając młodych ludzi od tanich produktów kredytowych. W Polsce wykluczenie finansowe dotyka też osób zadłużonych w obcych walutach, którzy w zasadzie nie mogą już otrzymać dalszego wsparcia bankowego (np. kart kredytowych). Jeśli w porę nie przygotuje się jakiegoś rozwiązania dla tej grupy, będzie ona naturalnym sojusznikiem „oburzonych”, mogącym przynieść wymierne straty dla banków i stabilności rynku bankowego.

6.3. Bazylea III

6.3.1. Geneza wprowadzenia nowych regulacji

Niedawny kryzys finansowy na międzynarodowych rynkach finansowych obnażył szereg słabości zarówno w dotychczasowym systemie regulacji nadzorczych, jak również praktykach sektora bankowego z zakresu zarządzania ryzykiem. Skutki tego kryzysu były niezmierzenie dotkliwe w szczególności dla krajów Wspólnoty Europejskiej. Według szacunków Międzynarodowego Funduszu Walutowego straty europejskich banków związane z kryzysem na przestrzeni lat 2007 do 2010 wyniosły blisko 1 bln EUR lub 8% Produktu Krajowego Brutto (PKB) krajów Wspólnoty Europejskiej. W celu odbudowania stabilności w sektorze bankowym i zapewnienia dostępności kredytowania w realnej gospodarce kraje członkowskie Wspólnoty Europejskiej zostały zmuszone do podjęcia niespotykanych dotychczas działań – ratowania banków z pieniędzy podatników. Do października 2010 r. Komisja Europejska zaakceptowała 4,6 bln EUR³²² pomocy państwowej dla instytucji finansowych, z czego więcej niż 2 bln EUR zostało wykorzystane w latach 2008–2009.

W następstwie kryzysu władze nadzorcze pod auspicjami Bazylejskiego Komitetu ds. Nadzoru Bankowego (Komitet Bazylejski) podjęły działania w wymiarze globalnym i lokalnym zmierzające do opracowania regulacji ostrożnościowych, których celem ma być zwiększenie odporności sektora bankowego na niekorzystne warunki finansowe (poprawa stabilności rynków finansowych), polegające głównie na wzmocnieniu zasad zarządzania funduszami własnymi i ryzykiem utraty płynności. Od września 2008 do grudnia 2010 r. Komitet Bazylejski przygotował szereg publikacji określających zmienione nowe regulacje ostrożnościowe polegające m.in. na określeniu:

- węższej i bardziej precyzyjnej definicji funduszy własnych, mających poprawić ich trwałość i możliwość pokrycia strat,
- limitów na ekspozycje wobec banków,
- jakościowych i ilościowych norm płynności,
- limitów niezależnych od ryzyka (współczynnik dźwigni finansowej),
- norm antycyklicznych (np. bufor antycykliczny, bufor ochrony funduszy, rezerwy obejmujące cały okres cyklu gospodarczego),
- podwyższonych wymogów ilościowych i informacyjnych odnośnie ekspozycji z tytułu sekurytyzacji i resekurytyzacji,
- podwyższonych wymogów kapitałowych na ryzyko rynkowe (np. księga handlowa³²³, ryzyko kredytowe kontrahenta).

W oparciu o dokumenty Komitetu Bazylejskiego Komisja Europejska przygotowała zmiany legislacyjne do dyrektywy CRD IV (Bazylea III³²⁴). Proponowane rozwiązania, będące integralną częścią środków podjętych przez Komisję Europejską w odpowiedzi na kryzys finansowy, stanowią trzeci zestaw zmian do tzw. dyrektywy o wymogach kapitałowych.

³²²) *Accompanying the document, Regulation of the European Parliament and the Council on prudential requirements for the credit institutions and investment firms*, European Commission, Commission Staff Working Paper Impact Assessment, Bruksela, 20.07.2011, SEC(2011) 950 final, s. 4.

³²³) Wartość zagrożona (*Value at Risk*) poddana warunkom skrajnym, wymóg na pierwotne ryzyko, korelacja księgi handlowej.

³²⁴) Bazylea III odnosi się do projektu regulacji oraz dyrektywy Komisji Europejskiej (określanych jako *Capital Requirements Directive IV*, CRD IV) opublikowanych 20 lipca 2011 r.

Uzupełniają one dwa poprzednie zestawy poprawek przyjętych przez Komisję w 2008 r. (tzw. CRD II³²⁵) oraz 2009 r. (tzw. CRD III³²⁶).

Przepisy dyrektywy CRD II obejmujące zmiany związane z kwalifikacją funduszy własnych, dużymi ekspozycjami, standardami jakościowymi dotyczącymi zarządzania ryzykiem utraty płynności oraz sekurytyzacją weszły w życie z końcem 2010 r.

Przepisy Dyrektywy CRD III obejmujące wymogi kapitałowe dla portfela handlowego oraz resekurytyzacji, ujawnienia związane z ekspozycjami z sekurytyzacji oraz wytyczne dotyczące polityki wynagrodzeń weszły w życie z końcem 2011 r.

Nowe regulacje mają aspirację uczynienia systemu bankowego bezpieczniejszym poprzez usunięcie wad dotychczasowego porządku regulacyjnego, które się ujawniły w trakcie kryzysu. Omawiany pakiet regulacji nadzorczych ma dwa nadrzędne cele:

- wzmocnienie międzynarodowych zasad kalkulacji wymogów kapitałowych oraz zarządzania ryzykiem utraty płynności w celu promowania bardziej odpornego sektora bankowego,
- poprawę możliwości absorpcji przez sektor bankowy wstrząsów powstałych wskutek kryzysów finansowych i gospodarczych³²⁷.

Regulatorzy zamierzają osiągnąć te cele poprzez:

- 1) poprawę jakości funduszy własnych,
- 2) podwyższenie poziomu funduszy własnych,
- 3) ograniczenie stosowania dźwigni finansowej poprzez wprowadzenie minimalnej wartości współczynnika dźwigni,
- 4) zwiększenie pokrycia płynności krótkoterminowej,
- 5) zwiększenie długoterminowych źródeł finansowania bilansu,
- 6) zwiększenie pokrycia ryzyka, szczególnie ryzyka kredytowego kontrahenta.

6.3.2. Omówienie głównych postanowień regulacji Bazylea III

Nowe regulacje zastrzyły kryteria uznawania składników kapitału banku za fundusze własne poprzez wprowadzenie jasno określonych warunków, jakie muszą spełniać zarówno składniki funduszy podstawowych oraz uzupełniających. W konsekwencji fundusze dodatkowe (Tier 3) zostały wyeliminowane z rachunku funduszy własnych. Ponadto minimalny poziom funduszy podstawowych w formie kapitału akcyjnego banku wzrośnie stopniowo osiągając w 2019 r. poziom 7% (uwzględniając bufor ochrony kapitału).

Ze względu na duży wpływ na sektor bankowy podwyższenie poziomu minimalnych wymogów kapitałowych zostało rozłożone w czasie. Minimalny poziom funduszy własnych jako % aktywów ważonych ryzykiem zostanie stopniowo podniesiony, by począwszy od 2019 r. wynieść przynajmniej 10,5%.

Regulacje wprowadzają nowe kategorie wymagań mających ograniczyć procykliczność dotychczasowych regulacji Bazylea II: bufor ochrony funduszy i bufor antycykliczny oraz zmiana podejścia do szacowania odpisów z tytułu utraty wartości³²⁸ w oparciu o pełny cykl gospodarczy, a nie jedynie straty poniesione. Bufor ochrony funduszy ustalony na stałym poziomie 2,5% aktywów ważonych ryzykiem powyżej minimalnego poziomu kapitału regulacyjnego musi znajdować pokrycie w kapitale akcyjnym po uwzględnieniu pomniejszeń. Bufor antycykliczny może zawierać się w granicach od 0 do 2,5% kapitału akcyjnego, lub innej formy kapitału pozwalającej w pełni pokrywać straty zgodnie z krajowymi przepisami. Wysokość graniczna bufora ustalana jest na poziomie poszczególnych krajów członkowskich i leży w gestii władz nadzorczych danego kraju, tj. KNF w przypadku polskiego sektora bankowego.

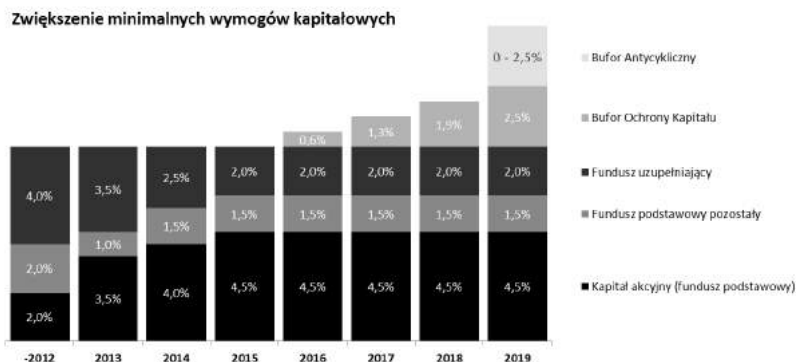
³²⁵) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/111/WE z 16 września 2009 r., DzU L302, 17.11.2009.

³²⁶) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/76/WE z 24 listopada 2010 r., DzU L329, 14.12.2010.

³²⁷) *A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems*, Basel Committee on Banking Supervision – Basel III, Bazylea, grudzień 2010.

³²⁸) Rezerwy oparte na danych z pełnego cyklu koniunkturalnego, a nie jedynie pokrywające poniesione straty.

Rysunek 6.3/1. Bazylea III – wymogi kapitałowe

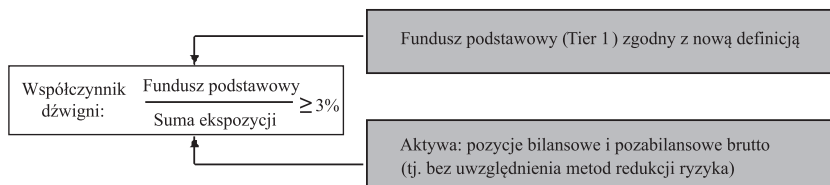


Źródło: BCBS.

Wprowadzenie współczynnika dźwigni, jako uzupełnienia do miernika opartego na ryzyku funkcjonującego w obecnych regulacjach Bazylea II, ma na celu ograniczenie nadmiernego lewarowania finansowego stosowanego przez niektóre banki, co może prowadzić w przyszłości do destabilizacji rynków finansowych.

Ze względu na niedostateczną wiedzę o ewentualnym sposobie oddziaływania tej normy wprowadzenie jej zostanie poprzedzone kilkuletnim okresem monitorowania przez władze nadzorcze i poddane stosownym modyfikacjom, zanim z początkiem 2018 r. współczynnik dźwigni stanie się elementem Filara I w ramach Bazylei III.

Rysunek 6.3/2. Współczynnik dźwigni



Źródło: BCBS.

Regulacje Basel III regulują zasady zarządzania płynnością, które dotychczas pozostawały w gestii banków i podlegały ocenie w ramach Filara II. Poza wprowadzeniem szeregu zasad jakościowych określających dobre praktyki z zakresu zarządzania płynnością, Bazylea III wprowadza dwie normy ilościowe określające minimalny poziom płynności krótkoterminowej oraz długoterminowego finansowania.

Współczynnik pokrycia płynności nakłada na banki zapewnienie, że posiadają wystarczające wysokiej jakości aktywa płynne, aby przetrzymać dotkliwy scenariusz warunków skrajnych trwający przez jeden miesiąc.

$$\frac{\text{Płynne aktywa wysokiej jakości}}{\text{Wypływy pieniężne netto przez 30 dni}} \geq 100\%$$

Wprowadzenie tego współczynnika do stosowania nastąpi od 1 stycznia 2015 r. i zostanie poprzedzone okresem obserwacji przez władze nadzorcze.

Współczynnik finansowania stabilnego netto ma na celu zobligowanie banków do finansowania prowadzonej działalności z wykorzystaniem bardziej stabilnych źródeł finansowania.

$$\frac{\text{Wartość dostępnego stabilnego finansowania}}{\text{Wartość wymaganego stabilnego finansowania}} > 100\%$$

Konieczność zmiany struktury zobowiązań banków polegająca na zwiększeniu udziałów długoterminowych źródeł finansowania bilansu stanowi złożony i długotrwały proces. W związku z tym wprowadzenie tego współczynnika nastąpi 1 stycznia 2018 r.

Zmiany w regulacjach Bazylea III zwiększają również stopień pokrycia ryzyka poprzez wprowadzenie wyższych wymogów kapitałowych na pozycje w księdze handlowej, których ryzyko było zdaniem regulatorów niedostatecznie skwantyfikowane w rachunku wymogów kapitałowych.

6.3.3. Przewidywany wpływ regulacji

Kilka organizacji międzynarodowych dokonało wstępnej oceny wpływu regulacji Bazylea III na światową gospodarkę. Według analiz Komitetu Bazylejskiego, Europejskiego Banku Centralnego oraz Komisji Europejskiej, wprowadzenie surowszych standardów kapitałowych i płynnościowych będzie miało ograniczony wpływ na światową gospodarkę. Z kolei analizy Instytutu Międzynarodowych Finansów wskazują na istnienie znaczącego wpływu na gospodarkę. Regulacje Bazylea III będą miały również istotny wpływ na europejski sektor bankowy. Skutki wprowadzenia regulacji można rozpatrywać w kontekście ich wpływu na gospodarkę, jak również wpływu na sektor bankowy.

A. Skutki makroekonomiczne

Według przewidywań Komisji Europejskiej wdrożenie nowych regulacji w długim terminie spowoduje osiągnięcie korzyści ekonomicznych w formie wzrostu PKB w zakresie od 0,3 do 2,0% na skutek ograniczenia przewidywanej częstotliwości i prawdopodobieństwa wystąpienia w przyszłości kryzysów systemowych. Komisja Europejska przewiduje, że regulacje Bazylea III ograniczą prawdopodobieństwo wystąpienia systemowego kryzysu bankowego w siedmiu krajach członkowskich w zakresie od 29 do 89%, w przypadku, gdy instytucje kredytowe podniosą współczynniki kapitałowe do poziomu co najmniej 10,5%.

Ponadto, wyższe wymogi kapitałowe, w tym bufor antycykliczny oraz standardy płynnościowe powinny ograniczyć amplitudę cykli gospodarczych. Ma to szczególne znaczenie dla małych i średnich przedsiębiorstw, które są w większym stopniu zależne od finansowania przez banki w ciągu całego cyklu gospodarczego niż duże firmy.

Z kolei wg szacunków OECD³²⁹ wdrożenie regulacji Bazylea III spowoduje w średnim okresie spadek PKB największych gospodarek OECD (Stany Zjednoczone, strefa euro, Japonia) w przedziale od 0,05 do 0,15% rocznie (sama strefa euro od 0,08 do 0,23% rocznie). Spadek dynamiki wzrostu PKB wynika przede wszystkim z podniesienia oprocentowania kredytów (marż kredytowych), ponieważ banki przeniosą na kredytobiorców wzrost kosztów finansowania wynikający z wyższych wymogów kapitałowych. W celu spełnienia wymogów kapitałowych w 2015 r. (4,5% dla minimalnych funduszy w formie kapitału akcyjnego, 6% dla minimalnych wymogów funduszy podstawowych) szacunki OECD wskazują, że oprocentowanie kredytów (marż kredytowych) wzrośnie średnio o 15 pkt bazowych. W celu spełnienia wymogów kapitałowych w 2019 r. (7% dla minimalnych funduszy w formie kapitału akcyjnego, 8,5% dla minimalnych wymogów funduszy podstawowych) szacunki OECD wskazują na wzrost marż kredytowych średnio o 50 pkt bazowych³³⁰. Wzrost współczynnika wypłacalności o 1 pkt proc. skutkuje podniesieniem marż kredytowych w trzech analizowa-

³²⁹⁾ P. Slovik, B. Cournède, *Macroeconomic Impact of Basel III*, „OECD Economics Department Working Papers” 2011, no. 844, s. 9.

³³⁰⁾ Ibidem, s. 8.

nych gospodarkach OECD średnio o 14,4 pkt bazowego. Prawie zbieżny rezultat przyniosła analiza przeprowadzona przez MAG³³¹ (Macroeconomic Assessment Group) działającą przy FSB (Financial Stability Board) i Komitecie Bazylejskim. Według tej analizy³³² wzrost współczynnika wypłacalności o 1 pkt proc. skutkować będzie podniesieniem marż kredytowych w analizowanych gospodarkach o blisko 15 pkt bazowego (mediana), co doprowadzi do przeciętnego spadku PKB o 0,22% po 35 kwartałach od momentu rozpoczęcia dostosowania do nowych regulacji. Oznacza to ograniczenie rocznego tempa wzrostu PKB o 0,03 pkt proc. Ponadto z badań MAG wynika, że wzrost współczynnika wypłacalności o 1 pkt proc. może prowadzić do spadku efektywnego popytu na kredyt w gospodarce o 1,89%.

W ocenie makroekonomicznych skutków regulacji należy uwzględnić również aspekt wprowadzenia norm płynności, który może nieco złagodzić skutki wprowadzenia nowych regulacji. Z badań Komitetu Bazylejskiego³³³ wynika, że zwiększenie współczynnika wypłacalności o 1 pkt proc. (nie zmieniając struktury aktywów) spowodowałoby wzrost stop procentowych o 15 pkt bazowych, przy założeniu stałości stopy zwrotu z kapitału (ROE) oraz struktury kosztów banku. Ponadto, wprowadzenie normy płynnościowej (współczynnika stabilnego finansowania netto) przy stałości ROE i współczynnika wypłacalności spowodowałoby wzrost stop procentowych o 24 pkt bazowe. Należy jednak zauważyć, że surowsze normy płynnościowe zwiększają potrzebę dodatkowej akumulacji funduszy podstawowych, zwiększania okresu zapadalności długu oraz zwiększania w portfelu udziału płynnych aktywów. To wpływa na obniżenie dochodu poprzez wyższe koszty obsługi zadłużenia i niższą stopę zwrotu z bardziej płynnych aktywów. Jednakże wprowadzenie normy płynnościowej spowodowałoby również dostosowanie współczynnika wypłacalności. Bowiem wielkość aktywów ważonych ryzykiem uległaby obniżeniu wskutek zastąpienia mniej płynnych aktywów przez aktywa o niższym ryzyku. Zatem w konsekwencji zarówno wzrost współczynnika wypłacalności, jak i wprowadzenie współczynnika stabilnego finansowania netto zapotrzebowanie na fundusz podstawowy byłoby mniejsze, co w ujęciu netto spowodowałoby wzrost kosztu finansowania o ok. 12 pkt bazowych. Przez pryzmat tych badań należy stwierdzić, że normy płynności stosowane od 2007 r. w polskim sektorze bankowym mogą powodować ograniczenie wpływu współczynnika wypłacalności na stopy procentowe.

We wrześniu 2011 r. Instytut Finansów Międzynarodowych³³⁴, reprezentujący sektor bankowy, opublikował analizę wpływu nowych regulacji na gospodarkę światową (Stany Zjednoczone, kraje strefy euro, Wielka Brytania, Szwajcaria i Japonia)³³⁵. Autorzy raportu przewidują, że umiejętnie zaprojektowane, sekwencyjnie wdrażane i egzekwowane w skali globalnej usprawnienia regulacji ostrożnościowych przyniosą w dłuższym okresie korzyści ze stabilności finansowej zarówno dla światowego sektora finansowego, jak i gospodarki światowej. Natomiast w krótkiej perspektywie, gospodarka światowa jest słaba i nieprzygotowana na ponoszenie obciążeń nałożonych przez gorset proponowanych obostrzeń regulacyjnych obejmujących zmiany kapitałowe, płynnościowe, podatkowe i strukturalne. W przypadku ich wprowadzenia w przewidywanym obecnie horyzoncie czasowym, nowe regulacje ostrożnościowe nałożone na sektor bankowy przypuszczalnie wpłyną negatywnie na światowy wzrost

³³¹⁾ *Assessing the macroeconomic impact of the transition to stronger capital and liquidity requirements – Final Report*, Bank for International Settlements, Bazylea 2010.

³³²⁾ Wyniki analizy MAG prezentują wielkości uśrednione na podstawie badań przeprowadzonych w oparciu o 97 modeli wykorzystanych przez członków grupy MAG, w tym 42 modele gospodarek krajowych, 40 modeli Międzynarodowego Funduszu Walutowego i 15 modeli ECB i Komisji Europejskiej.

³³³⁾ M.R. King, *Mapping capital and liquidity requirements to bank lending spreads*, BIS, listopad 2010.

³³⁴⁾ *The Cumulative Impact on the global Economy of Changes in the Financial Regulatory Framework*, Institute of International Finance, Waszyngton, wrzesień 2011.

³³⁵⁾ Do banków z Grupy 1 zaliczone zostały banki posiadające fundusze podstawowe (Tier 1) powyżej 3 mld EUR, dobrze zdywersyfikowane i prowadzące działalność na skalę międzynarodową (94 banki). Wszystkie pozostałe banki zostały zaliczone do Grupy 2 (169 banków).

gospodarczy w stosunku do tempa, w jakim mogłaby się rozwijać gospodarka. Na skutek zaostżenia norm nadzorczych banki dokonają podwyższenia oprocentowania kredytów oraz ograniczenia dostępności finansowania, jako pierwszych mechanizmów dostosowawczych. Warunki, na jakich inwestorzy będą chcieli dostarczać finansowanie w formie nabycia nowych emisji instrumentów kapitałowych i dłużnych papierów emitowanych przez banki, będą stanowić kluczowy wyznacznik wpływu makroekonomicznego reformy ostrożnościowej. Zaostżenie regulacji spowoduje zwiększenie zapotrzebowania na dodatkowy kapitał w wysokości 1,3 bln USD oraz emisji dodatkowych długoterminowych papierów dłużnych przez banki w wysokości 0,3 bln USD do 2015 r. Zwiększone zapotrzebowanie na finansowanie spowoduje wzrost oprocentowania kredytów (marże kredytowe) o 364 pkt bazowe w ciągu najbliższych 5 lat. Wprowadzenie nowych regulacji spowoduje spadek PKB gospodarki światowej o 3,2% (w porównaniu do scenariusza bazowego) w ciągu 5 najbliższych lat, co się przekłada na utratę PKB o 0,7% w skali rocznej. Szacunki Instytutu Finansów Międzynarodowych przewidują, że obniżenie PKB będzie prowadzić do obniżenia poziomu zatrudnienia, które wg szacunków spadnie o 7,5 mln osób w stosunku do scenariusza bazowego (z tego 2,8 mln osób w krajach strefy euro)³³⁶.

KNF również przeprowadziła analizę symulacyjną makroekonomicznych skutków wprowadzenia nowych norm ostrożnościowych³³⁷ dla sektora bankowego w Polsce przy zastosowaniu modelu ekonometrycznego. Wzrost średniego współczynnika wypłacalności o 2,5 pkt proc. powodował po 4 latach od wprowadzenia nowych regulacji nieznaczny wzrost stóp oprocentowania (marż kredytowych) kredytów konsumpcyjnych i mieszkaniowych (wzrost odpowiednio o 56 oraz 41 pkt bazowych), które wraz z innymi czynnikami (dochodowymi oraz cenowymi) miały wpływ na kształtowanie się popytu na kredyt. Na skutek przyjętego trwałego wzrostu współczynnika wypłacalności o 2,5 pkt proc. należałoby po 4 latach spodziewać się spadku efektywnego popytu na kredyt ogółem o 2,9% (w cenach bieżących), najsilniej w obszarze kredytów mieszkaniowych o 7,7%, następnie kredytów konsumpcyjnych o 3,6%, najmniej zaś w przypadku kredytów dla przedsiębiorstw, w przypadku których wpływ współczynnika wypłacalności na oprocentowanie był słaby (0,1%). Spadek popytu na kredyt skutkowałby spadkiem konsumpcji indywidualnej i inwestycji, co wpłynęłoby na ograniczenie PKB w ciągu czterech lat o 0,08%, w ujęciu rocznym oznacza to ograniczenie tempa wzrostu PKB o 0,03 pkt proc. W świetle tych wyników uważamy, że wpływ nowych regulacji na sytuację makroekonomiczną polskiej gospodarki będzie znikomy.

Otrzymane wyniki symulacji dla gospodarki Polski są zgodne z wnioskami przedstawionymi w innych badaniach dotyczących krajów rozwiniętych.

B. Wpływ na sektor bankowy

Komitet Bazylejski dokonał kompleksowej analizy ilościowej wpływu nowych wymagań ostrożnościowych na podstawie danych z 263 banków zebranych przez nadzorców z 23 krajów³³⁸ według stanu na koniec 2009 r. Analiza Komitetu Bazylejskiego koncentrowała się przede wszystkim na ocenie następujących kwestii:

- zmiany w definicji funduszy własnych,
- zwiększenie aktywów ważonych ryzykiem, wynikające ze zmian w definicji funduszy własnych, wymogów z tytułu sekurytyzacji, księgi handlowej oraz ryzyka kredytowego kontrahenta,
- wskaźnik dźwigni,

³³⁶) *The Cumulative Impact...*, op.cit., s. 12.

³³⁷) P. Wdowiński, *Makroekonomiczne skutki wyższych standardów kapitałowych: Analiza symulacyjna dla Polski*, Komisja Nadzoru Finansowego, 2011.

³³⁸) *Results of the comprehensive quantitative impact study*, Basel Committee on the Banking Supervision, Bank for International Settlements, Bazylea, grudzień 2010, s. 5.

- bufor ochrony funduszy powyżej minimalnego poziomu kapitału akcyjnego (*Common Equity Tier 1*),
- współczynnik pokrycia płynności oraz współczynnik stabilnego finansowania netto.

Na skutek wprowadzenia nowych regulacji ostrożnościowych, współczynnik pokrycia funduszy podstawowych (*Common Equity Tier 1*) aktywami ważonymi ryzykiem spadł średnio o 5,4 pkt proc. z 11,1% do 5,7% dla banków z Grupy 1³³⁹ oraz o 2,9 pkt proc. z 10,7% do 7,8% dla banków z Grupy 2. Niedobór funduszy podstawowych w przypadku banków z Grupy 1 stanowił 165 mld EUR w celu osiągnięcia minimalnego poziomu 4,5% funduszy podstawowych oraz 577 mld EUR w celu osiągnięcia docelowego minimalnego poziomu funduszy podstawowych w wysokości 7,0% na koniec 2009 r. Banki z Grupy 2 wykazały niedobór funduszy podstawowych odpowiednio 8 mld EUR oraz 25 mld EUR. Dla porównania suma zysków netto za 2009 r. dla banków z Grupy 1 oraz Grupy 2 wyniósł odpowiednio 209 mld EUR oraz 20 mld EUR³⁴⁰.

Na skutek zmian w definicji składników funduszy własnych fundusze podstawowe banków z Grupy 1 oraz Grupy 2 spadłyby średnio o 41,3% oraz 24,7%. W konsekwencji współczynnik wypłacalności dla banków z Grupy 1 uległby obniżeniu z 14,0% do 8,4%, zaś w przypadku banków z Grupy 2 z 12,8% do 10,3%³⁴¹.

Z kolei wartość aktywów ważonych ryzykiem wzrosłaby o 23,0% w przypadku banków z Grupy 1 oraz jedynie o 4,0% w przypadku banków z Grupy 2. Główne czynniki wzrostu wynikają ze zwiększenia narzutów z tytułu ryzyka kredytowego kontrahenta oraz na pozycje w księdze handlowej.

Średni ważony współczynnik dźwigni dla banków z Grupy 1 i 2 wyniósł odpowiednio 2,8% oraz 3,8%, co wskazuje, że bilanse dużych banków są w znacznie większym stopniu zlewarowane.

W kontekście oceny płynności współczynnik pokrycia płynności wyniósł 83% oraz 98% dla banków z Grupy 1 i 2. W sumie oznacza to niedobór płynnych aktywów w wysokości 1,73 bln EUR na koniec 2009 r., jeśli banki nie dokonałyby zmian w swym profilu płynności. Na uwagę zasługuje fakt, że 45% płynnych aktywów banków ujętych we współczynniku pokrycia płynności stanowiły instrumenty dłużne emitowane przez rządy centralne z wagą ryzyka 0%, co w świetle obniżania wiarygodności kredytowej kolejnych krajów Wspólnoty Europejskiej poddaje w wątpliwość płynność tych instrumentów, a tym samym poziom tego współczynnika. Z kolei współczynnik finansowania stabilnego netto osiągnął poziom 93% dla Grupy 1 oraz 103% dla Grupy 2³⁴². Dla porównania badanie ilościowe w krajach UE wykazało zdecydowanie niższą wartość współczynnika pokrycia płynności – 67% oraz nieznacznie niższą współczynnika finansowania stabilnego netto – 91%.

Według szacunków Komisji Europejskiej przepisy zawarte w CRD IV i CRD III spowodują wzrost aktywów ważonych ryzykiem o 24,5% w przypadku dużych instytucji kredytowych oraz 4,1% w przypadku małych instytucji kredytowych. Potrzeba podniesienia funduszy własnych oraz utrzymania bufora ochrony funduszy spowoduje zwiększenie kapitałów o 84 mld EUR do 2015 r. oraz 460 mld EUR do 2019 r.

Poprawa jakości składników funduszy własnych spowoduje konieczność podniesienia poziomu kapitałów, jak również zatrzymania zysków w bilansach banków. Zwiększenie poziomu funduszy własnych wskutek podniesienia minimalnego poziomu kapitału akcyjnego z 2% do 4,5% oraz uwzględnienia bufora ochrony funduszy 2,5% spowoduje istotny wzrost

³³⁹⁾ Do banków z Grupy 1 zaliczone zostały banki posiadające fundusze podstawowe (Tier 1) powyżej 3 mld EUR, dobrze zdywersyfikowane i prowadzące działalność na skalę międzynarodową (94 banki). Wszystkie pozostałe banki zostały zaliczone do Grupy 2 (169 banków).

³⁴⁰⁾ *Results of the comprehensive...*, op.cit., s. 9.

³⁴¹⁾ Ibidem, s. 8.

³⁴²⁾ Ibidem, s. 20.

funduszy własnych poprzez podniesienie kapitału akcyjnego lub zatrzymanie zysków w bilansach banków. Biorąc pod uwagę obecne poziomy średnie współczynnika wypłacalności dla sektora bankowego w Polsce, które wynosiły 13,5% w przypadku banków komercyjnych oraz 12,9% w przypadku banków spółdzielczych (dane na 31.10.2011 r.)³⁴³ autorzy uważają, że krajowy sektor bankowy nie będzie wymagał istotnego dokapitalizowania. Udział funduszy podstawowych uwzględniających pomniejszenia w całości funduszy własnych był bardzo wysoki i wynosił odpowiednio 87,4% w bankach komercyjnych oraz 93,9% w bankach spółdzielczych, co świadczy o wysokiej jakości składników funduszy własnych sektora bankowego w Polsce. Należy zwrócić uwagę na sytuację banków spółdzielczych, których fundusze udziałowe mogą w myśl regulacji Bazylea III być zakwalifikowane do tzw. pierwszej kategorii i mogą być traktowane, jako fundusze niestabilne. Szacowany duży niedobór funduszy własnych w bankach z krajów Wspólnoty Europejskiej, będących właścicielami znaczącej części sektora bankowego w Polsce oraz przewidywane trudności w podniesieniu kapitałów może spowodować zmianę polityki wypłaty dywidend przez banki polskie. Ponadto Bazylea III może przyspieszyć konsolidację sektora bankowego w Polsce. Część grup bankowych będących właścicielami banków polskich będzie zmuszona do ich odsprzedaży w celu poprawy własnej bazy kapitałowej lub sytuacji płynnościowej.

Zdaniem autorów największy wpływ na kształt sektora bankowego w Polsce mogą mieć normy płynności oparte na sztywnych wagach. Mimo że normy ilościowe zostały wprowadzone w polskim sektorze bankowym od 2007 r., ich konstrukcja uwzględniała możliwość stosowania własnych parametrów, podlegających akceptacji przez KNF. Banki miały możliwość wykorzystywania części zobowiązań bieżących wobec klientów, jako stabilnych źródeł finansowania (tzw. osad). Podejście zawarte w regulacjach Bazylea III należy uznać za wysoce niekorzystne dla sektora bankowego w Polsce – spośród 33 banków poddanych analizie 17 nie osiągnęło minimalnego progu dla wskaźnika NSFR³⁴⁴, co się przekłada na niedobór stabilnego finansowania 41,2 mld PLN, stanowiącego 16% stabilnego finansowania tych 17 banków³⁴⁵. Biorąc pod uwagę słabo rozwinięty rynek sekurytyzacji i dłużnych papierów wartościowych emitowanych przez banki w Polsce, obecny model finansowania polskiego sektora bankowego oparty w znacznej mierze na akumulowaniu i odnawianiu depozytów oraz marginalnej roli zobowiązań długoterminowych nie pozwala obecnie na zbilansowanie aktywów i pasywów powyżej 1 roku³⁴⁶. W konsekwencji wprowadzenie współczynnika finansowania stabilnego netto zmusi polskie banki do przeprowadzenia strukturalnych zmian w strategiach finansowania, co może powodować konieczność poniesienia wysokich kosztów finansowych, które mogą negatywnie wpłynąć na pozycję finansową niektórych polskich banków. Banki teoretycznie mogą sekurytyzować część swoich portfeli należności detalicznych, z tym, że ze względu na niehomogeniczność portfela lub znikomą ich rentowność (kredyty hipoteczne w walutach), atrakcyjność tych papierów wśród inwestorów mogłaby być ograniczona. Inną ewentualnością pozostaje pozyskanie długoterminowego finansowania na rynku międzybankowym lub zaciągnięcie kredytu w podmiocie dominującym. Pozyskanie stabilnych źródeł długoterminowego finansowania będzie szczególnie trudne w przypadku sektora banków spółdzielczych, które mają ograniczone możliwości w zaciąganiu zobowiązań długoterminowych. Chociaż pewną szansę stanowi rynek Catalyst, na którym coraz więcej banków spółdzielczych emituje papiery dłużne w celu podniesienia funduszy własnych. Środki

³⁴³) Zob. http://www.knf.gov.pl/opracowania/sektor_bankowy/dane_o_rynku/Dane_miesieczne.html

³⁴⁴) Net Stable Funding Ratio.

³⁴⁵) PwC, *Podsumowanie wyników ilościowego badania wpływu Bazylei III na polski sektor bankowy*, ZBP, Warszawa, 12.12.2011.

³⁴⁶) Wg stanu na 31.12.2009 r. w sektorze banków komercyjnych stabilne źródła finansowania pokrywały w granicach od 76 do 85% (zależnie od sposobu ujęcia obligacji Skarbu Państwa) aktywa wymagające finansowania – analiza Narodowego Banku Polskiego.

z emisji nie mogą przekroczyć 50% podniesionych funduszy, zaś KNF musi wydać zgodę na zakwalifikowanie uzyskanych środków do funduszy własnych³⁴⁷. Nie możemy oszacować skali niedopasowania struktury finansowania sektora bankowego do nowych norm. Komisja Nadzoru Finansowego przeprowadziła co prawda wśród sektora bankowego w Polsce badanie ilościowe dotyczące oceny wpływu nowych regulacji na płynność banków³⁴⁸, lecz jej wyniki nie zostały upublicznione do chwili publikacji tego opracowania.

Wprowadzenie limitu na lewarowanie spowoduje ograniczenie akcji kredytowej banków, choć nie możemy oszacować wpływu tego ograniczenia w przypadku polskiego sektora bankowego.

Szacunkowy koszt wdrożenia jest jedynie celem uzyskania zgodności z regulacjami Bazylei III (tj. bez uwzględnienia kosztów istotnej poprawy możliwości w obszarze zarządzania ryzykiem i finansów, zarządzania kapitałem, płynnością oraz bilansem, zmian portfela ekspozycji) i dla średniej wielkości banku europejskiego wynosi w granicach od 45 do 70 mln EUR³⁴⁹.

Nowe wymagania kapitałowe są wprowadzane stopniowo w ramach ośmioletniego okresu przejściowego. Zatem banki otrzymały więcej czasu, by móc zatrzymać więcej wypracowanych zysków, poprawić efektywność operacyjną, przeprowadzić nowe emisje kapitału akcyjnego oraz podjąć inne niezbędne kroki dostosowawcze do nowych regulacji.

Według wiedzy autorów Komisja Nadzoru Finansowego nie dokonywała kompleksowej analizy wpływu regulacji Bazylea III na sektor bankowy w Polsce, w tym także analizy kosztów dostosowania sektora bankowego do tych regulacji.

C. Ryzyko

W przypadku niejednolitego wprowadzania regulacji Bazylea III na świecie może dojść do ryzyka powstania arbitrażu regulacyjnego, który będzie powodował, że banki z siedzibą w krajach, które nie wprowadziły nowych regulacji uzyskają przewagę konkurencyjną wobec banków z krajów ze Wspólnoty.

Ponadto, wprowadzenie miar antycyklicznych w sektorze bankowym może spowodować w czasie koniunktury gospodarczej intensyfikację transferu ryzyka kredytowego z bilansów banków do innych instytucji finansowych, w których obciążenia regulacyjne dotyczące ryzyka kredytowego będą niższe (tzw. arbitraż międzysektorowy). W konsekwencji wprowadzenie tych norm może z jednej strony poprawić stabilność finansową sektora bankowego, ale jednocześnie osłabić stabilność całego sektora finansowego.

Ze względu na trudność w ustaleniu cyklu gospodarczego autorzy uważają, że oszacowanie zarówno buforów kapitałowych, jak i rezerw z tytułu cykliczności może w praktyce być nieprecyzyjne i nieadekwatne. Z kolei budowa systemu szacowania buforów kapitałowych oraz rezerw obejmujących dane z całego cyklu będzie stanowić konieczność poniesienia dodatkowych kosztów przez sektor bankowy.

Bazylea III znacznie ogranicza rolę KNF, będącej ze względu na strukturę własnościową sektora bankowego w Polsce nadzorczą z kraju goszczącego. Propozycja wprowadzenia harmonizacji legislacji bankowej w krajach Wspólnoty poprzez wprowadzenie wspólnych wymogów minimalnych (tzw. *Single rule book*) ograniczy możliwość egzekwowania polityki nadzorczej wobec sektora bankowego w Polsce na poziomie filara 1. Z kolei jednoczesna propozycja Komisji Europejskiej upoważniająca EBA do ustanowienia wiążących standardów technicznych dotyczących filara 2 może w znacznym stopniu ograniczyć możliwość podejmowania przez KNF działań, które byłyby dostosowane do specyfiki poszczególnych banków. Nowe standardowe rozwiązania nieuwzględniające warunków występujących w Polsce mogą obniżyć skuteczność lokalnego nadzoru.

³⁴⁷⁾ Zob. <http://prnnews.pl/tomasz-jaroszek/czego-boja-sie-banki-spoldzielcze-63243/>

³⁴⁸⁾ *The Cumulative impact on the global economy changes in the financial regulatory framework*, Institute of International Finance, wrzesień 2011.

³⁴⁹⁾ *Its impact, how banks might respond, and the challenges of implementation*, Basel III and European banking, McKinsey&Company, listopad 2010, s. 22.

6.3.4. Ocena obciążeń regulacyjnych

Według Komisji Europejskiej banki prowadzące działalność w różnych krajach Wspólnoty w największym stopniu skorzystają na harmonizacji aktualnych przepisów krajowych, ponieważ przewiduje się, że w ich przypadku nastąpi obniżenie obciążeń administracyjnych związanych z przestrzeganiem norm Bazylea III.

W opinii Komisji Europejskiej wprowadzenie ujednoliconych wymogów minimalnych dzięki wprowadzeniu tzw. *Single rule book* (filar 1) oraz planowanego ustanowienia przez Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (European Banking Authority, EBA) wiążących standardów technicznych dotyczących filara 2 spowoduje obniżenie kosztów zapewnienia zgodności z regulacjami Bazylea III przez międzynarodowe grupy kapitałowe posiadające banki zależne w różnych krajach Wspólnoty.

W opinii Komisji Europejskiej zwiększą się obciążenia administracyjne po stronie Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (EBA), który odgrywa istotną rolę w przygotowaniu ponad 50 obowiązujących standardów technicznych odnośnie różnych zagadnień zawartych w Bazylea III. Standardy te, po ich zatwierdzeniu przez Komisję Europejską, będą kluczowe do zapewnienia, by te wysoce techniczne regulacje zostały zaimplementowane we wszystkich krajach Wspólnoty w sposób jednolity.

Według szacunków Komisji Europejskiej³⁵⁰ roczne obciążenie administracyjne dla banków Grupy 1 oraz 2 łącznie wynikające z dostosowania do regulacji Bazylea III szacuje się na około 3,2 mld EUR (z czego 31% tej kwoty wynika z LCR, zaś 38% z NSFR), co stanowi blisko 0,008% aktywów sektora banków Wspólnoty. Koszty te wynikają głównie z zbierania dodatkowych danych, zapewnienia jakości danych, utrzymania systemów IT, analiz, sprawozdawczości zarządczej oraz publikacji informacji.

Jednorazowe koszty dostosowania są szacowane na 6,9 mld EUR, czyli około 0,016% aktywów banków unijnych, z tym, że te koszty zostaną rozłożone na szereg lat ze względu na długie okresy przejściowe.

6.3.5. Proces konsultacji

Komisja Europejska ściśle analizowała i współuczestniczyła w pracach prowadzonych na forach międzynarodowych, w szczególności Komitetu Bazylejskiego, który był odpowiedzialny za stworzenie struktur Bazylea III. Europejski Komitet Bankowy oraz Komitet Europejskich Nadzorów Bankowych (CEBS), jak i jego następca od 2011 r. Europejski Urząd Nadzorów Bankowych (EBA) były szeroko zaangażowane w proces konsultacji i oceny wpływu regulacji projektowanych przez Komitet Bazylejski.

CEBS przeprowadził kompleksowe badanie ilościowego wpływu (QIS) proponowanych regulacji na sektor bankowy Wspólnoty Europejskiej, w którym uczestniczyło 246 banków. CEBS przeprowadził także szerokie konsultacje publiczne i w końcu 2008 r. wydał dokument konsultacyjny odnośnie tzw. „opcji narodowych”.

W latach 2009–2011 Komisja Europejska przeprowadziła 4 konsultacje publiczne, obejmujące wszystkie zagadnienia regulacji Bazylea III. Poza własną oceną wpływu Bazylea III, Komisja Europejska zapoznała się z analizami przeprowadzonymi przez prywatne i publiczne instytucje.

W kwietniu 2010 r. służby Komisji Europejskiej przeprowadziły otwarte publiczne wysłuchanie projektu regulacji Bazylea III, w którym uczestniczyły wszystkie grupy interesariuszy. Odpowiedzi oraz opinie przekazane w ramach konsultacji publicznych zostały uwzględnione w raporcie oceny wpływu. Ponadto, Komisja Europejska przeprowadziła odrębne konsultacje z sektorem bankowym, włącznie z Grupą Ekspertów ds. Kwestii Bankowych utworzoną przez Komisję oraz różne stowarzyszenia sektorów bankowych jak i indywidualne instytucje. Komisja prosiła zainteresowanych o udzielenie odpowiedzi na

³⁵⁰⁾ *Commission Staff Working Paper Impact Assessment...*, op.cit., s. 184.

szereg najważniejszych zagadnień. W ramach tych konsultacji odpowiedzi zostały nadesłane przez cztery polskie organizacje: Narodowy Bank Polski, Komisja Nadzoru Finansowego, Ministerstwo Finansów, Związek Banków Polskich oraz Izbę Domów Maklerskich.

Narodowy Bank Polski

W swej odpowiedzi Narodowy Bank Polski odniósł się do pytań dotyczących zagadnień makroostrożnościowych lub oddziałujących na stabilność sektora bankowego. Bank Centralny udzielił obszernej odpowiedzi, przedstawiając swe stanowisko wraz z rozbudowaną argumentacją. Zwrócił uwagę na konieczność wyraźniejszego uwzględnienia w regulacjach specyfiki sektorów bankowych w poszczególnych krajach Wspólnoty. Podkreślał konieczność uwzględnienia roli nadzorcy z kraju goszczącego. Bank krytycznie odniósł się do wprowadzenia współczynników płynności opartych na sztywnych miarach, bez uwzględniania specyfiki danego rynku lub poszczególnego banku. Wskazał, że ilościowe normy płynności obowiązują polskie banki od 2007 r., z tym, że w przeciwieństwie do Bazylea III pozwalają wykorzystywać do ich obliczeń własne metodyki banku po ich uprzedniej weryfikacji przez KNF. NBP podkreślał konieczność zastosowania dostatecznie długiego *vacatio legis*, co pozwoliłoby bankom na ograniczenie kosztów dostosowania dzięki rozłożeniu działań w dłuższym okresie.

Komisja Nadzoru Finansowego

W zakresie kalibracji wag stosowanych do wyliczania współczynnika pokrycia płynności KNF uznała niektóre wagi za zbyt optymistyczne podając dla porównania wartości niektórych wag opartych na doświadczeniach z rynku polskiego.

KNF zwróciła uwagę na konieczność przeprowadzenia ilościowej analizy oceny wpływu zanim określona zostanie ostateczna kalibracja niektórych miar (m.in. wagi dla pozycji w wyliczaniu miar płynności, poziom współczynnika dźwigni). KNF wskazała na istotne zagadnienia z punktu widzenia polskiego sektora bankowego (tj. kwestia płynności w walutach obcych w kontekście finansowania znaczącego portfela kredytów hipotecznych denominowanych w CHF), które nie zostały dostatecznie jasno ujęte w ramach Bazylea III.

W swym stanowisku KNF, podobnie jak NBP, krytycznie odniosła się do wprowadzenia sztywnych norm płynności, nieuwzględniających specyfiki danego rynku lub banku. KNF podkreślała konieczność zachowania prawa przez nadzór kraju goszczącego do ustalania parametrów we współczynnikach lub minimalnych wysokości współczynników. KNF skrytykowała propozycję Komisji Europejskiej, postulującą możliwość całkowitej rezygnacji z egzekwowania płynności na poziomie krajowym wobec banków należących do instytucji dominujących z innych krajów. Zdaniem KNF standardy płynnościowe powinny obowiązywać na poziomie jednostek prawnych oraz oddziałów banków innych krajów Wspólnoty, co prowadzi do zachowania stabilności funkcjonowania krajowego sektora bankowego. W kontekście kryzysu bankowego, który spowodował niedobór płynności na rynku międzybankowym, również w Polsce stanowisko KNF należy uznać za w pełni racjonalne. W zakresie buforów kapitałowych KNF chciałyby, aby zarówno termin wprowadzania ograniczeń, jak i długość okresu do osiągnięcia wymaganego poziomu buforów określać indywidualnie dla każdego banku.

KNF krytycznie odniosła się do zmiany filozofii regulacji Bazylea III, harmonizującej unijną legislację bankową poprzez wprowadzenie wspólnych wymogów minimalnych (tzw. *single rule book*). Propozycja Komisji Europejskiej nie pozostawiała praktycznie żadnego miejsca na egzekwowanie polityki nadzorczej wobec sektora bankowego przez KNF.

Ministerstwo Finansów

Przygotowując swą odpowiedź Ministerstwo współpracowało z KNF, NBP, ZBP, Izłą Domów Maklerskich oraz Krajowym Depozytem Papierów Wartościowych. W dużej mierze stanowisko Ministerstwa było zbieżne ze stanowiskiem NBP.

W zakresie wprowadzenia tzw. buforów antycyklicznych Komisja Europejska przeprowadziła konsultacje proponowanych rozwiązań, które przebiegały dwuetapowo.

W lutym 2010 r. przeprowadzono pierwsze konsultacje, które trwały 8 tygodni, a następnie na przełomie października i listopada 2010 r. przeprowadzono kolejną turę konsultacji, które uwzględniały zmiany zaproponowane w międzyczasie przez Komitet Bazylejski (m.in. określenie zasad ustalania poziomu bufora opartego na relacji pomiędzy poziomem zadłużenia sektora prywatnego do poziomu Produktu Krajowego Brutto). W konsultacjach dotyczących buforów antycyklicznych uczestniczyły dwie organizacje: Związek Banków Polskich oraz Narodowy Bank Polski.

W swej odpowiedzi Związek Banków Polskich poddał w wątpliwość zasadność wprowadzenia buforów antycyklicznych w sektorze bankowym, uznając, że procykliczność jest powodowana nie tylko przez banki. Ewentualne stosowanie bufora powinno odbywać się w oparciu o lokalizację ekspozycji kredytowej. Metodyka ustalania buforów antycyklicznych powinna zostać maksymalnie ujednolicona w ramach krajów Wspólnoty, pozostawiając ograniczoną możliwość odstępstw przez nadzorców z poszczególnych krajów. ZBP przedstawił obawę, że bufor antycykliczny utworzone w okresie gwałtownego wzrostu ekspozycji kredytowych nie będą rozwiązywane w czasie spowolnienia gospodarki. Bufory powinny być stosowane w bankach na poziomie jednostkowym. ZBP popiera zwiększenie roli EBA oraz Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (European Systemic Risk Board, ESRB) w stworzeniu ujednoliconych w skali międzynarodowej zasad funkcjonowania buforów, według których byłyby podejmowane decyzje przez nadzorców krajowych.

W swej odpowiedzi Narodowy Bank Polski poddał krytyce obydwie opcje podejścia do ustalania buforów zaproponowane przez Komisję Europejską wskazując, że zastosowanie powinna mieć opcja zawarta w pierwotnej propozycji Komitetu Bazylejskiego (tj. zastosowanie bufora wg przepisów kraju, w którym ulokowany jest kredytobiorca). Takie podejście ogranicza ewentualny arbitraż regulacyjny.

Zdaniem autorów zaangażowanie wszystkich kluczowych interesariuszy reprezentujących interesy polskiego sektora finansowego oraz dbających o bezpieczeństwo i stabilność sektora finansowego w Polsce w proces konsultacji projektów regulacji Bazylea III prowadzonych przez Komisję Europejską należy ocenić pozytywnie. Szczególnie istotne było uzgadnianie stanowisk roboczych pomiędzy krajowymi uczestnikami procesu w trakcie trwania konsultacji i prezentowania spójnych argumentacji.

6.3.6. Monitorowanie skutków regulacji Bazylea III

Monitorowanie współczynnika dźwigni oraz nowych miar płynności będzie obiektem szczególnego monitorowania na podstawie zbieranych danych statystycznych. Badanie i ocena regulacji Bazylea III będą prowadzone zarówno na poziomie krajowym przez Komisję Nadzoru Finansowego oraz Narodowy Bank Polski, jak również na poziomie Wspólnoty Europejskiej przez EBA oraz Europejski Bank Centralny. Okres monitorowania niektórych norm ostrożnościowych (np. normy płynności, współczynnik dźwigni) rozpocznie się od początku 2012 r. i będzie trwał przez kilka lat, zanim Komisja Europejska dokona ostatecznej kalibracji.

Podejście takie jest ze wszech miar słuszne, mimo że przedstawiciele instytucji zrzeszających banki wskazują na niedostatecznie długi okres *vacatio legis*, biorąc pod uwagę przewidywany wpływ niektórych zmian (np. normy płynności).

Zgodnie z dyrektywą CRD IV (art. 74) władze nadzorcze muszą ujednolicić format, częstotliwość i daty sprawozdawczości nadzorczej (tzw. COREP). Formaty raportów powinny być współmierne do charakteru, skali i złożoności działalności prowadzonej przez instytucje kredytowe. Termin finalizacji formatów raportów ma nastąpić do 1 stycznia 2012 r., zaś termin ich wejścia w życie nastąpi 31 grudnia 2012 r. W celu rozpoczęcia konsultacji publicznych Komitet Europejskich Nadzorów Bankowych (poprzednik EBA) opublikował dokument konsultacyjny³⁵¹ dotyczący zmian sprawozdawczości nadzorczej COREP.

6.3.7. Podsumowanie

W celu poprawy stabilności sektora finansowego oraz niedopuszczenia do kryzysów finansowych w przyszłości rządy krajów rozwiniętych, w tym Wspólnoty Europejskiej, podjęły decyzję o wprowadzeniu nowych zaleceń regulacyjnych dotyczących wymogów kapitałowych w sektorze bankowym (Bazylea III). W stosunku do wdrożonych niedawno regulacji Bazylea II, normy m.in. podnoszą jakość funduszy własnych poprzez zaostreżenie definicji, zwiększając poziom minimalnych wymogów kapitałowych do 10,5%, wprowadzają nowe miary w zakresie płynności (limity płynnościowe i standardy jakościowe), lewarowania (współczynnik dźwigni), podnoszą wymogi kapitałowe na określone pozycje (ryzyko rynkowe, ryzyko kredytowe kontrahenta).

Regulacje Bazylea III będą miały wpływ zarówno na światową gospodarkę, jak i na sektor bankowy, z tym, że wielkość wpływu różni się znacząco pomiędzy poszczególnymi krajami. Szacuje się, że w krótkim czasie regulacje ostrożnościowe doprowadzą do obniżenia dynamiki wzrostu PKB światowej gospodarki na skutek zwiększenia oprocentowania kredytów oraz ograniczenia dostępności kredytów przez banki. W dłuższym okresie regulacje powinny prowadzić do zwiększenia stopy wzrostu PKB na skutek zapobiegania kryzysom finansowym, z tym, że ten efekt będzie musiał być zweryfikowany (regulacje Basel II miały również precyzyjniej kwantyfikować ryzyko działalności bankowej oraz zapewniać stabilność finansową). Autorzy uważają, że sektor bankowy w Polsce jest dobrze przygotowany do nowych regulacji posiadając średni współczynnik wypłacalności na poziomie 13,5%. Największym wyzwaniem dla polskich banków będzie spełnienie nowych norm płynności, które w przeciwieństwie do obecnie obowiązujących w Polsce zakładają sztywno określone wagi. W kontekście braku rozwiniętego rynku długoterminowych dłużnych papierów wartościowych emitowanych przez banki, niektóre banki mogą mieć trudności w pozyskaniu finansowania z terminem powyżej 1 roku, co w skrajnych przypadkach może doprowadzić do konieczności ograniczenia długoterminowego finansowania zarówno dla osób fizycznych, jak i dla przedsiębiorstw. Należy również zwrócić uwagę na koszty (które mogą być znaczące) wdrożenia nowych regulacji przez banki. Może to ujemnie wpłynąć na rentowność niektórych banków, w szczególności średnich i małych, w tym z sektora spółdzielczego.

W procesie konsultacji projektów nowych regulacji prowadzonym przez Komisję Europejską uczestniczyli wszyscy interesariusze reprezentujący polski sektor bankowy lub krajowe organy nadzorcze. Przedstawione stanowiska były poparte racjonalnymi argumentami i uwzględniały interesy odpowiednio sektora bankowego w Polsce bądź interesy bezpieczeństwa i stabilności tego sektora. W przyszłości KNF powinna prowadzić szerszy proces konsultacji z polskim sektorem bankowym oparty w znacznie większym stopniu na dialogu. Pozwoli to na lepsze zrozumienie intencji regulatora.

³⁵¹⁾ *Consultative paper on the amendments to the Guidelines on Common Reporting (COREP)*, Committee of European Banking Supervisors, Londyn, 17.06.2010.

6.4. Działalność regulacyjna KNF (zagadnienie Rekomendacji T i S)

6.4.1. Wprowadzenie

W Polsce głównym organem państwowym sprawującym nadzór nad sektorem bankowym jest Komisja Nadzoru Finansowego działająca na podstawie Prawa bankowego oraz ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym. Do jej kompetencji należy³⁵²:

- licencjonowanie działalności bankowej,
- wydawanie regulacji ostrożnościowych³⁵³,
- przeprowadzanie inspekcji nadzorczych,
- działania restrykcyjne.

KNF swoją funkcję regulacyjną wykonuje poprzez uchwalanie, przygotowywanie lub opiniowanie aktów prawnych. Ze względu na brak inicjatywy ustawodawczej w tej dziedzinie wspomaga Ministerstwo Finansów, dotyczy to zarówno projektów ustaw jak i rozporządzeń. Samodzielne regulacje (uchwały) wydawane są na podstawie delegacji ustawowej. Do specyficznej formy oddziaływania na sektor bankowy należą rekomendacje. Zwyczajowa, opisowa ich nazwa wydaje się wskazywać, że są one sugestią (a nie twardą regulacją) do weryfikacji dotychczasowych praktyk i procedur związanych z zarządzaniem bankami lub wprowadzania nowych, pożądaných z punktu widzenia regulatora. Jednakże w myśl obecnie obowiązującej wykładni KNF, byłaby to jednak mylna interpretacja. Ostatnie rekomendacje regulatora imperatywnie wprowadził, jako *de facto* obowiązujące banki normy, choć z formalnym zastrzeżeniem, że nie stanowią one przepisów prawnych i nie mają mocy wiążącej. Z drugiej strony wyraził stanowisko, że „W przypadku, gdy bank nie stosuje się do określonych zapisów rekomendacji i jednocześnie nie ma żadnego uzasadnienia dla takiego stanu rzeczy, może stanowić to zagrożenie dla interesów posiadaczy rachunków bankowych lub uczestników obrotu instrumentami finansowymi (art. 138 ust. 3 ustawy Prawo bankowe), w którym to przypadku ustawa dopuszcza zastosowanie przez KNF szeregu działań nadzorczych (m.in. zawieszenie w czynnościach członków zarządu banku, ograniczenie zakresu działalności banku, kary finansowe itd.). Zatem ciężko wyobrazić sobie sytuację, w której bank w swojej działalności nie przestrzegałby kluczowych zaleceń rekomendacji i nie wiązałby się z tym wzrost szeroko pojętego zagrożenia dla jego klientów. Tym samym zastosowanie miałby art. 138 ust. 3 i określony w nim katalog sankcji”³⁵⁴.

KNF posiada tytuł prawny do wydawania rekomendacji wynikający z art. 137 pkt 5 Prawa bankowego, mówiący o możliwości ogłaszania i zalecania dobrych praktyk ostrożnego oraz stabilnego zarządzania bankami³⁵⁵. Formalny status rekomendacji wzbudził ożywione dyskusje dopiero w związku z wydaniem Rekomendacji T i S. W poprzednich przypadkach w zasadzie kwestii tej nie poruszano, gdyż dotychczasowe rekomendacje nie wprowadzały sztywnych norm, przede wszystkim o charakterze numerycznym i uważane były za miękkie narzędzia nadzorowania systemu bankowego. Natomiast obecnych regulacji T i S nie można już zaliczyć do tej kategorii, mają one jednoznacznie charakter twardej. W tych warunkach, gdy to narzędzie nadzorcze istotnie zmienia zasady działania jedynie banków krajowych, a pozostawia poza swoim zasięgiem oddziały zagranicznych instytucji kredytowych (niezależnie od merytorycznego uzasadnienia stosowania) wzbudza dodatkowe komentarze doty-

³⁵² M. Zaleska, *Współczesna bankowość*, Difin, Warszawa 2007, s. 60.

³⁵³ Szerzej wątpliwości dotyczące umocowania prawnego KNF do wydawania aktów normatywnych zamieszczono w rozdziale 3.9.

³⁵⁴ Odpowiedź UKNF na zapytanie z 1.03.2011 r. dotyczące charakteru prawnego rekomendacji, sposobu ich uchwalania, okresu stosowania oraz istotności na tle innych działań nadzorczych.

³⁵⁵ Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym, DzU 2006, nr 157, poz. 1119.

czące nierówności traktowania różnych podmiotów finansowych objętych nadzorem bankowym. Idąc w tym kierunku dyskusja rozszerza się na uwarunkowania regulacyjne wszystkich podmiotów na rynku finansowym także, a może przede wszystkim, tych niebankowych (SKOK-i, firmy pożyczkowe etc.).

Niezależnie od formalnej strony tego zagadnienia, główna uwaga winna skupić się na uzasadnieniu, sposobie wprowadzenia rekomendacji oraz przede wszystkim skutkach zarówno dla sektora bankowego, jak i całej gospodarki (społeczeństwa).

Wśród regulacji wydanych przez KNF w 2010 i 2011 r. znajduje się szereg uchwał głównie dotyczących wymogów kapitałowych i organizacyjnych (m.in. wynikających z dyrektyw unijnych) oraz wydanie (nowelizacja) pięciu Rekomendacji T, S, R³⁵⁶, H³⁵⁷ i I³⁵⁸. Ze względu na ograniczone ramy raportu, w niniejszej części opracowania odniesiemy się do wybranych regulacji (najbardziej kontrowersyjnych, dla przykładu niepodjętych jednogłośnie), tj. Rekomendacji T i S. Przedstawimy główne przyczyny wprowadzenia obu dokumentów oraz zakładane przez regulatora cele, następnie wymienimy najważniejsze ustalenia. Nasze podsumowanie dotyczące obu rekomendacji nastąpi poprzez odniesienie się do ich kompleksowości, próby oceny skuteczności oraz wpływu na sektor bankowy i rozwój gospodarczy.

6.4.2. Przyczyny wprowadzenia Rekomendacji T i S

Rekomendacja T dotycząca dobrych praktyk w zakresie zarządzania ryzykiem detalicznych ekspozycji kredytowych została uchwalona w lutym 2010 r. Rekomendacja S dotycząca dobrych praktyk w zakresie zarządzania ekspozycjami kredytowymi finansującymi nieruchomości oraz zabezpieczonymi hipotecznie została wydana w styczniu 2011 r. Rekomendacja S z 2011 r. stanowi nowelizację Rekomendacji S z roku 2006, zmodyfikowanej następnie w 2008 r. pod nazwą Rekomendacja S II³⁵⁹. Oba dokumenty odnoszą się do niewątpliwie ważnego obszaru bankowości, czyli działalności detalicznej.

Rysunek 6.4/1. Otoczenie bankowe przed wprowadzeniem rekomendacji T i S

- rosnące ceny nieruchomości,
- finansowanie 100% i więcej wartości nieruchomości,
- oferta finansowania nieruchomości w walutach obcych,
- wydłużanie okresu finansowania,
- wysoka konkurencja na rynku bankowym,
- ogólna dostępność kredytów bankowych,
- brak jednolitych dla wszystkich uczestników regulacji jakościowych oraz ilościowych,
- brak regulacji dotyczącej ochrony klienta detalicznego przed ryzykiem,
- bardzo wysoki popyt na usługi finansowania,
- pogarszanie się jakości portfeli kredytowych banków,
- nasilenie się zjawiska przekredytowania.

Źródło: E. Lorek, *Rekomendacje T i S*, KNF (materiał niepublikowany).

Wprowadzenie obu rekomendacji działało się na tle doświadczeń bardzo dynamicznie rozwijających się kredytów detalicznych, a w ślad za tym m.in. ich wpływu na rynek nieruchomości. Nasilenie się zjawisk wpływających na wzrost cen nieruchomości powodowało

³⁵⁶) Nowelizacja Rekomendacji R z 7.06.2011 r. dotyczącej zasad identyfikacji bilansowych ekspozycji kredytowych, które utraciły wartość, wyznaczania odpisów aktualizujących z tytułu utraty wartości bilansowych ekspozycji kredytowych oraz rezerw na pozabilansowe ekspozycje kredytowe.

³⁵⁷) Nowelizacja Rekomendacji H z 19 lipca 2011 r. dotyczącej systemu kontroli wewnętrznej w bankach.

³⁵⁸) Nowelizacja Rekomendacji I z 23 lutego 2010 r. dotyczącej zarządzania ryzykiem walutowym w bankach oraz zasad dokonywania przez banki operacji obciążonych ryzykiem walutowym.

³⁵⁹) Pełna nazwa dokumentu brzmi: Rekomendacja S (II) dotycząca dobrych praktyk w zakresie ekspozycji kredytowych zabezpieczonych hipotecznie.

wrażenie płynności rynku mieszkaniowego. Z jednej strony obserwowano wzrastającą podaż nieruchomości, natomiast z drugiej rosnący popyt. W porównaniu z gospodarkami rozwiniętymi rynek kredytów hipotecznych w Polsce ma krótką historię funkcjonowania. Implikuje to, że doświadczenie, praktyki wszystkich uczestników tego rynku (bezpośrednich jak również pośrednich) są ograniczone. Prognozy oraz historyczny rozwój gospodarek europejskich pokazuje, że jest to ważny obszar o rosnącym znaczeniu. Należy jednak wskazać, że agresywne akcje kredytowe stanowiły jeden z elementów powodujących wysokie tempo wzrostu cen nieruchomości. W połączeniu z łagodzeniem polityki kredytowej dotyczącej oczekiwań wobec kredytobiorców, utrzymanie się takiego trendu mogło stanowić silny czynnik kryzysogeny, także w polskich warunkach.

Rysunek 6.4/2. Polityka kredytowa banków wobec gospodarstw domowych w 2007–2009

Rok	2007				2008				2009			
Kwartał	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Kredyty mieszkaniowe												
Kredyty konsumpcyjne												

łagodzenie

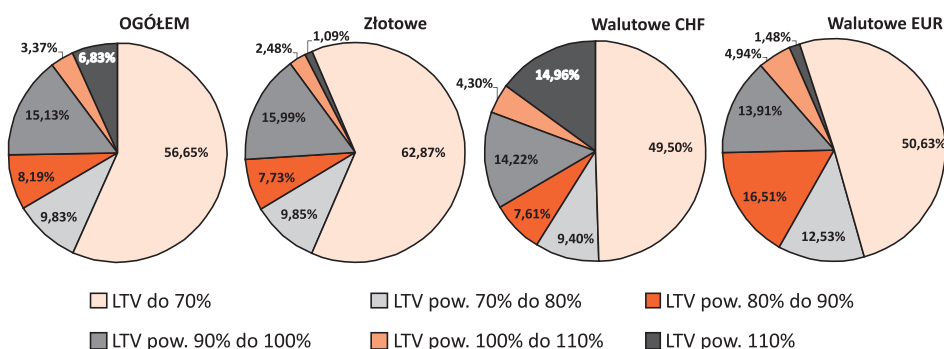
neutralnie

zaostrenie

Źródło: E. Lorek, *Rekomendacje T i S*, KNF, na podstawie: *Raportu o sytuacji banków w 2009 r.*, Komisja Nadzoru Finansowego, Warszawa 2010, s. 20.

Wysoka konkurencja na rynku bankowym powodowała coraz większy apetyt na ryzyko i liberalizowanie w bankach polityki kredytowej w zakresie finansowania klienta detalicznego. Dotyczyło to zarówno kredytów konsumpcyjnych, jak również kredytów zabezpieczonych hipotecznie. Banki ścigając się w procesach akwizycji klientów oferowały coraz bardziej agresywne propozycje finansowania – nie tylko pod kątem niskich marż i prowizji, ale także wydłużając okres spłaty kredytów, promując kredyty w walutach innych niż złoty, oraz akceptując opcje finansowania na poziomie zbliżonym lub nawet powyżej wartości nieruchomości.

Rysunek 6.4/3. Liczba umów kredytowych według poziomu LTV na koniec 2010 r.



Źródło: *Wynik ankiety na temat kredytów mieszkaniowych gospodarstw domowych*, KNF, Warszawa 2011, s. 7.

Jak widać z rysunku 6.4/3, na koniec 2010 r. $\frac{1}{4}$ kredytów mieszkaniowych miała LTV powyżej 90%, a dla kredytów w CHF aż 15% przekraczało poziom 110%. Nie ulega wątpliwości, że nadzorca mógł i może nadal traktować te wielkości, jako alarmujące. Do tego obrazu dodać powinniśmy silną dynamikę przyrostu akcji kredytowej dla gospodarstw domowych do 2009 r.

Tabela 6.4/1. Poziom kredytów udzielonych dla gospodarstw domowych w latach 2005–2009

Rok	2005	2006	2007	2008	2009
Wartość nominalna kredytów gospodarstw domowych w mld PLN	126,4	183,4	254,2	368,6	412,5
Udział kredytów gospodarstw domowych w finansowaniu sektora niefinansowego (w %)	49	57	59	62	66

Źródło: E. Lorek, *Rekomendacje T i S*, KNF, na podstawie: *Raport o sytuacji banków w 2009 r.*, KNF, Warszawa 2010, s. 25.

Należy również zauważyć, że przy rosnącym apetycie banków na ryzyko z udziałem klienta detalicznego, obszar ten nie miał powszechnie wypracowanych standardów. Dla przykładu dotyczyło to kwestii ryzyka walutowego. Klient indywidualny nie stosuje instrumentów pochodnych celem zabezpieczenia się przed niekorzystną zmianą kursu walutowego. Dodatkowo należy uwzględnić fakt, że w zdecydowanej większości dochody klientów detalicznych są w złotych. Niższe oprocentowanie kredytów walutowych skłaniało do ich zaciągania także te osoby, których sytuacja dochodowa nie pozwala na obsługę kredytów złotych. Jest to równoznaczne z tym, że tacy klienci są tym samym bardziej wrażliwi na wzrost kosztów obsługi zadłużenia. Na ten stan rzeczy nakładał się relatywnie niski stopień świadomości ryzyka walutowego. Banki oferując finansowanie, często poprzez pośredników, nie zapoznawały klientów z ryzykiem dotyczącym takiego finansowania, pozostawiając ich w stanie nieświadomości zagrożeń.

Tabela 6.4/2. Kredyty zagrożone i ich udział w portfelu w latach 2007–2009

	Wartość (w mld PLN)			Udział w danej kategorii (w %)		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Kredyty zagrożone gospodarstw domowych	10,4	13	22,5	4,1	3,5	5,5
mieszkaniowe	1,4	2	3,2	1,2	1	1,5
– złotowe	0,9	1,2	1,8	1,7	2	2,4
– walutowe	0,5	0,8	1,4	0,7	0,6	1
konsumpcyjne	6,7	9	16,7	6,6	6,6	10,8
– w rachunku bieżącym	1,3	1,3	1,8	7,4	6,5	8
– karty kredytowe	0,6	0,9	1,8	6,2	6,8	12,1
– pozostałe konsumpcyjne	4,9	6,8	13,1	6,4	6,6	11,2
pozostałe	2,3	2	2,6	6,7	5,3	6,1

Źródło: E. Lorek, *Rekomendacje T i S* ..., op.cit., s. 43.

Rosnące zadłużanie się społeczeństwa, częściowo niekontrolowane, mogło stanowić zagrożenie stabilności rynku bankowego, a tym samym niebezpieczeństwo ochrony interesów deponentów. Regulator wskazał właśnie na te przyczyny, jako główne przesłanki wydania obu rekomendacji. Nie ulega wątpliwości, że miały one poważny charakter i nie powinny być pominięte przez nadzór nad systemem bankowym w Polsce.

Głównym założeniem wprowadzenia Rekomendacji T i S było ograniczenie ekspozycji sektora bankowego na podejmowanie ryzyka kredytowego, jak również wyznaczenie standardów w zakresie udzielania kredytów detalicznych, w tym w walutach innych niż złote. Sprecyzowane w Rekomendacji T zasady analizy zdolności kredytowej oraz wyznaczenie relatywnie wysokiego progu relacji dochodów do zadłużenia dla klientów detalicznych, w sposób kontrolowany miało eliminować przypadki nadmiernego zadłużenia kredytobiorców. Ze strategicznego punktu widzenia celem Rekomendacji T była pomoc bankom w zdefinio-

waniu tych elementów zarządzania ryzykiem, które nie we wszystkich instytucjach były dostatecznie uregulowane. Praktyki bankowe oraz zasady dotyczące kredytów konsumpcyjnych i hipotecznych są ważnym czynnikiem mającym wpływ na jakość bankowości w Polsce. Regulator postawił sobie za główny cel obu rekomendacji niedopuszczenie podjęcia przez banki nadmiernego ryzyka, usprawnienie procesu zarządzania ryzykiem oraz zabezpieczeniem osób z niską zdolnością kredytową przed zbyt dużym poziomem zadłużenia.

6.4.3. Założenia Rekomendacji T i S

KNF w treści obu dokumentów wskazuje na konieczność zastosowania wyższych wymogów (np. ustalanie limitów zaangażowań) w bankach, zwłaszcza tych znacząco obciążonych ekspozycjami kredytowymi finansującymi osoby indywidualne (ponad 10% sumy bilansowej lub 0,5 mld PLN dla mniejszych banków).

Rysunek 6.4/4. Luki procesu zarządzania ryzykiem kredytowym ekspozycji detalicznych

Dotyczy ujęcia całościowego problematyki finansowania klienta detalicznego	Dotyczy ekspozycji kredytowych zabezpieczonych hipotecznie
Akceptowanie nadmiernego poziomu obciążenia dochodu klienta (szczególnie wysokie ryzyko w przypadku grup klientów o najniższych dochodach). Założenia dotyczące niepełnego wykorzystania przez klienta limitów kredytowych w innych bankach. Pomijanie innych zaangażowań – ryzyko niedoszacowania poziomu obciążenia spłatą; brak korzystania z baz danych. Brak weryfikacji deklaracji składanych przez kredytobiorcę. Pomijanie wykorzystania wewnętrznych i zewnętrznych baz danych.	Brak długookresowych doświadczeń uczestników rynku finansowania nieruchomości w Polsce. Trudności w oszacowaniu szkodowości portfela kredytów hipotecznych oraz niska skuteczność dochodzenia roszczeń przez banki. Niewystarczająca jakość wewnętrznych regulacji w bankach w zakresie kontroli ryzyka ekspozycji kredytowych finansujących nieruchomości (bieżące monitorowanie i ustalanie limitów). Niedopasowanie pomiędzy strukturą terminową pasywów a strukturą terminową aktywów oraz zapewnienie długoterminowego finansowania walutowego. Ograniczony zakres procedur dotyczących monitorowania wartości i jakości zabezpieczeń. Nieuregulowane kwestie prawne wielu nieruchomości; brak standardów w zakresie aspektów socjalnych związanych z egzekucją należności oraz z realizacją zabezpieczenia.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: E. Lorek, *Rekomendacje T i S* ..., op.cit.

Ważnym obszarem wspólnym obu Rekomendacji jest nałożenie na banki obowiązków dotyczących relacji z klientami takich jak: dostarczenie w formie pisemnej informacji dla oceny ryzyka i kosztów związanych z kredytem; przedstawienie projektu umowy z odpowiednim wyprzedzeniem; regularne informowanie w formie pisemnej o wszelkich zmianach dotyczących umowy, jak również wysokością obciążeń wynikających ze zmian kursów walutowych; umieszczania w umowie odpowiednich zapisów dotyczących wszelkich opłat, kosztów, uruchomień oraz spłat rat, uwzględniając informację o spreadach walutowych oraz o szczegółowej metodyce ich wyliczania.

Szczególne uwaga została skierowana na identyfikację, pomiar i akceptację ryzyka. Wśród zaleceń uwagę zwraca konieczność ustalenia wewnętrznych limitów dotyczących relacji dochodu klienta do wszelkich jego zobowiązań, nie tylko kredytowych, w sposób zapewniający spłatę kredytu nawet przy znaczącym pogorszeniu jego wypłacalności. Dlatego też, w tym celu, wskazano na konieczność przeprowadzania *stress* testów (kredyty walutowe), podając konkretne warunki brzegowe, tj. wzrost stóp procentowych o 400 pkt bazowych

i spadek kursu walutowego o 30%. Niezależnie od wymagania wprowadzenia wewnętrznych wymogów pojawiły się też ogólne zasady, że kwota związana ze spłatą wszystkich kredytów nie może przekraczać 50% dochodów kredytobiorcy, z możliwością odstępstwa do 65% dla osób o wyższych dochodach. Zwrócono uwagę na ostrożność i krytycyzm w odniesieniu do oświadczeń klientów, które winny być sprawdzone np. poprzez deklaracje podatkowe, analizę historii rachunków bankowych lub inne dokumenty, co w zasadzie eliminuje udzielanie tzw. kredytów na dowód osobisty. Podkreślono również wagę wewnętrznych i zewnętrznych baz danych, służących do weryfikacji klientów. Największemu zaostreniu poddano proces udzielania kredytów walutowych, wprowadzając ostre kryteria tworzące bufor bezpieczeństwa w postaci:

- podwyższenia o 10% kalkulowanej raty, a przy kredytach dłuższych (powyżej 5 lat) o 20%,
- przyjęcia do kalkulacji analogicznej stopy procentowej dla kredytów złotych, a nie faktycznie niższej dla kredytów walutowych,
- podwyższeniu kapitału początkowego o 20%,
- obniżeniu dopuszczalnego limitu LTV dla kredytów walutowych niż dla złotych³⁶⁰ o 10%, a dla ekspozycji dłuższych niż 5 lat o 20%,
- wprowadzanie maksymalnego okresu kalkulacji kredytu – także złotowego – do 25 lat, nawet, jeśli jest przyznawany na dłuższy czas.

Przedstawiony zakres uregulowań wprowadzanych przez Rekomendacje T i S jest bardzo skrótowy, gdyż pierwszy z tych dokumentów zawiera 25 cząstkowych rekomendacji przedstawionych na 41 stronach, a drugi 21 zaleceń na 35 stronach.

Reasumując, według założeń regulatora, oba dokumenty miały stanowić kolejny element stabilizacji sektora bankowego dbając równocześnie o interesy klienta detalicznego, który nie będąc stroną profesjonalną w relacji z bankiem miał zagwarantowany wyższy stopień ochrony. Wybrano metodę polegającą na określeniu szczegółowych wytycznych i w dość precyzyjny sposób ustalających metodykę obliczania zdolności kredytowej, ocenę weryfikacji zabezpieczeń oraz nakładając na banki konieczność posiadania szerokiego zbioru procedur wewnętrznych dotyczących obszaru finansowania klienta indywidualnego.

6.4.4. Skutki wprowadzenia Rekomendacji T i S

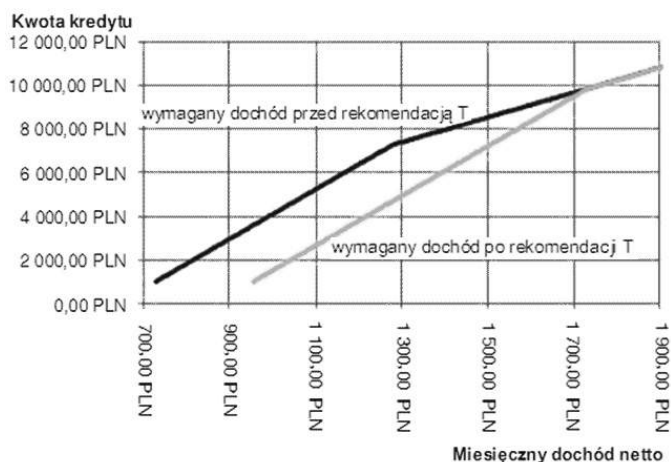
Zakres i szczegółowość Rekomendacji sprowokowały szeroką dyskusję. Pojawiło się wiele opinii dotyczących potencjalnych przyszłych utrudnień w uzyskaniu finansowania. Związek Banków Polskich przedstawił szacunki obniżenia akcji kredytowej skutkującej spadkiem tempa wzrostu gospodarczego (PKB) o 0,2–0,3%³⁶¹, wynikającej m.in. z nałożenia się restrykcyjności nowych regulacji na naturalną skłonność banków do zaostrenia polityki kredytowej w warunkach kryzysowych. Również firma doradcza Deloitte wskazała na możliwość ograniczenia, a nawet utracenia dostępu do kredytów gotówkowych i ratalnych przez ok. 3 mln potencjalnych klientów, o najniższych miesięcznych dochodach (984–1129 PLN)³⁶² (rys. 6.4/5).

³⁶⁰) W szczególności Rekomendacja S określiła, że jeśli bank nie posiada rzetelnych zewnętrznych analiz to dopuszczalny limit LTV wynosi 80%, a dla kredytów powyżej 5 lat 90%.

³⁶¹) M. Kuk, M. Kwiatkowska, *Kluza: Rekomendacja T ma obowiązywać od 2011 r.*, „Dziennik Gazeta Prawna”, http://forsal.pl/artykuly/383049,kluza_rekomendacja_t_ma_obowiazывать_od_2011_roku.html

³⁶²) B. Tomaszewicz, *3 mln osób nie dostanie żadnego kredytu*, „Obserwator Finansowy”, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/2010/03/19/3-mln-osob-nie-dostanie-zadnego-kredytu>

Rysunek 6.4/5. Wymogi dochodowe Rekomendacji T wymagane przy zaciągnięciu kredytu konsumpcyjnego



Źródło: Czy Rekomendacja T zburzy równowagę konkurencyjną na rynku bankowym, Deloitte, Warszawa 2010, s. 7.

Tabela 6.4/3. Wpływ Rekomendacji T na rynek kredytów detalicznych – wyniki ankiety wśród banków

Rodzaj kredytu	Oczekiwany wpływ na marżę	Oczekiwany spadek liczby przyznawanych kredytów	Oczekiwany spadek szkodowości	Koszty rynkowe – szacunkowe	Zmniejszenie szkodowości na portfelu kredytów udzielonych w danym roku ^{a)}
Kredyt hipoteczny	wzrost o 1 pkt proc. do obliczeń przyjęto 0,5 pkt proc.	spadek o ok. 5–10%	spadek o ok. 2%	ok. 200 mln PLN	ok. 8 mln PLN
Kredyt ratalny	brak odpowiedzi (przyjęto brak wpływu)	spadek o 10–40% do analizy przyjęto 15%	spadek o 1% do analizy przyjęto 1%	100–240 mln PLN	ok. 7 mln PLN
Kredyt gotówkowy	wzrost o 2 pkt proc. do analizy przyjęto 1%	szeroki zakres odpowiedzi dotyczących spodziewanych ograniczeń od 8 do 70% do analizy przyjęto zmniejszenie o $\frac{1}{3}$	spodziewany spadek szkodowości jest bardzo zróżnicowany odpowiedzi od –1,3% do + 70% do obliczeń przyjęto 40%	900–1 700 mln PLN	ok. 900 mln PLN
Karty kredytowe	3 pkt proc. do obliczeń przyjęto 2 pkt proc.	ograniczenie na poziomie 20–35% do obliczeń przyjęto 25%	8% do obliczeń przyjęto 10%	600–1100 mln PLN	ok. 100 mln PLN

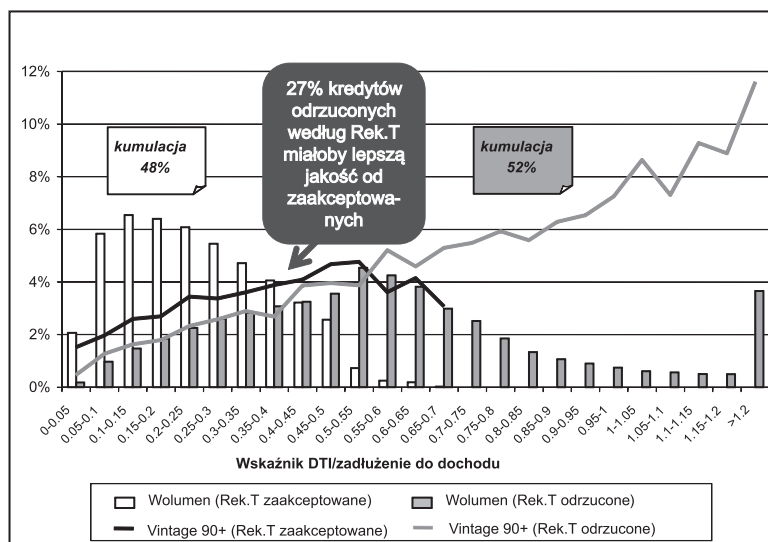
^{a)} Obliczenia zostały dokonane przez KPF przy założeniu, że kredyty przestaną być obsługiwane i nie uda się odzyskać należności (w przypadku kredytu hipotecznego, że nie uda się odzyskać 30% kwoty).

Źródło: P. Białowolski, *Wyniki badania opinii sektora finansowego na temat skutków regulacji T*, KPF, Warszawa 2010.

Znaczny wpływ Rekomendacji T na portfele kredytów gotówkowych i kart kredytowych podkreśliła również ekspertyza Konferencji Przedsiębiorstw Finansowych *Ocena skutków ekonomicznych rekomendacji T* przygotowana w styczniu 2010 r. wraz z Instytutem Rozwoju Gospodarczego SGH. Tabela 6.4/3 syntetycznie pokazuje prognozowane skutki wprowadzenia Rekomendacji T w odniesieniu do kredytów hipotecznych, ratalnych, gotówkowych oraz kart kredytowych. Zbiorczo szacunki wyliczone na podstawie zebranych danych ankietowych i odpowiednio zbudowanego modelu, przewidywały koszty wprowadzenia Rekomendacji T na poziomie 3 mld PLN, wynikające z kosztów bezpośrednich oraz utraconych korzyści zarówno dla sektora finansowego, jak i gospodarstw domowych³⁶³.

Na tym tle interesująco wygląda symulacja zastosowania Rekomendacji T wobec istniejącego już portfela kredytów detalicznych jednego z aktywnych w tej dziedzinie banków. Pokazuje ona, że ścisłe trzymanie się Rekomendacji (odniesienie się do wskaźnika DTI – stosunek zadłużenia do dochodu) oznaczałoby redukcję udzielania kredytów gotówkowych o ponad połowę (52%). Ponadto 27% symulacyjnie odrzuconych kredytów według Rekomendacji T wykazuje lepszą jakość (kryterium *vintage* 90+ obliczanego w 12 miesiącu życia) niż tych akceptowanych przez wymogi tej regulacji.

Rysunek 6.4/6. Symulacja zastosowania Rekomendacji T wobec istniejącego portfela kredytów gotówkowych



Źródło: dane banku detalicznego, specjalizującego się w rynku *consumer finance*.

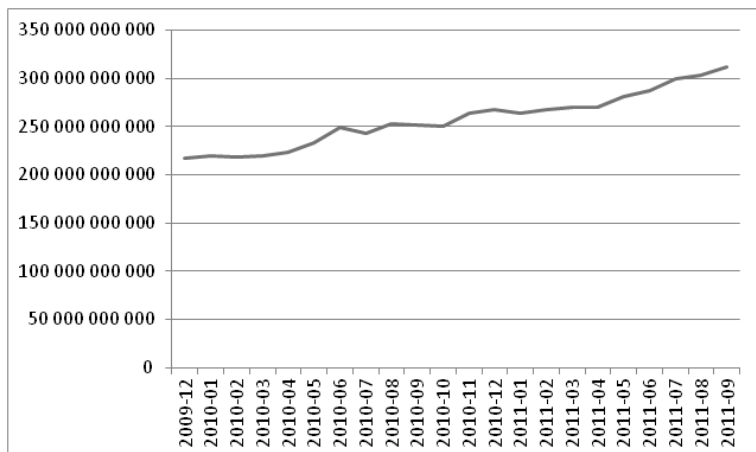
W odniesieniu do rynku kredytów hipotecznych pojawiła się większa rozbieżność w ocenie skutków nowych rekomendacji. Dla przykładu analitycy Deloitte'a przewidywali najdalej idące konsekwencje w tym segmencie sygnalizując, że kredytobiorcy będą musieli wykazywać się dochodami średnio większymi nawet o 44%, aby uzyskać dotychczas otrzymywane kwoty³⁶⁴. KPF w swoim raporcie był bardziej powściągliwy, zwracając uwagę m.in. na to, że lekkie podniesienie marż na kredyty hipoteczne oraz pewnego rodzaju stopniowość zaostrzania wymogów (początkowo wprowadzenie Rekomendacji S, potem S II) nie przełoży się na znaczące ograniczenie popytu w tej dziedzinie.

³⁶³) P. Białowolski, *Ocena skutków ekonomicznych wprowadzenia Rekomendacji T*, KPF, Warszawa 2010, materiał niepublikowany.

³⁶⁴) *Czy Rekomendacja T zburzy równowagę konkurencyjną na rynku bankowym?* Deloitte, Warszawa 2010, s. 5.

W dniu dzisiejszym możemy już spojrzeć z pewnej, choć bardzo ograniczonej, perspektywy czasowej. Rzeczywiście wprowadzone rekomendacje nie załamały dynamiki przyrostu kredytów mieszkaniowych (wzrost miesięczny średnio o ok. 0,8% po oczyszczeniu ze zmian kursowych, tj. ok. 11% w ujęciu rok do roku), co obrazuje rysunek 6.4/7.

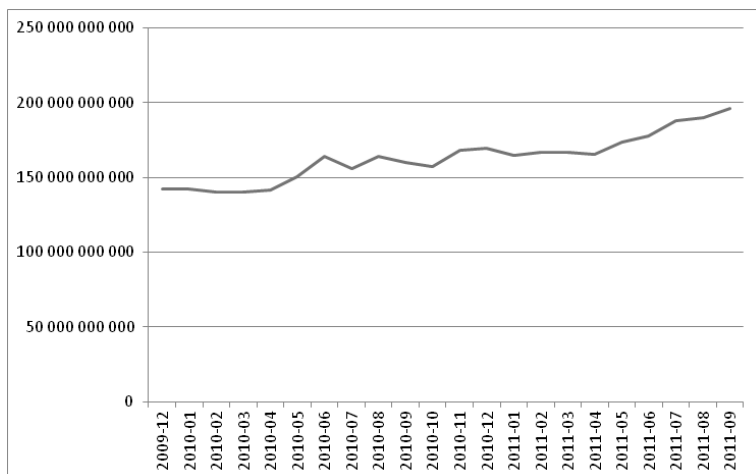
Rysunek 6.4/7. Wolumen zadłużenia z tytułu kredytów mieszkaniowych w sektorze bankowym (w mld PLN)



Źródło: KNF, http://www.knf.gov.pl/opracowania/sektor_bankowy/dane_o_rynku/Dane_miesieczne.html

W odniesieniu do kredytów walutowych też nie widać drastycznych zmian, aczkolwiek należy pamiętać, że dane pokazujące dynamikę podawane są w złotych i nie uwzględniają zmian kursowych. Natomiast z dostępnego raportu KNF na temat rynku kredytów mieszkaniowych za 2010 r. obserwujemy, że po systematycznym wzroście w IV kwartale odnotowano silniejszy spadek nowo udzielonych kredytów w walutach (o 21,5% w stosunku do III kwartału)³⁶⁵.

Rysunek 6.4/8. Wolumen zadłużenia z tytułu kredytów mieszkaniowych (walutowych) w sektorze bankowym (w mld PLN)



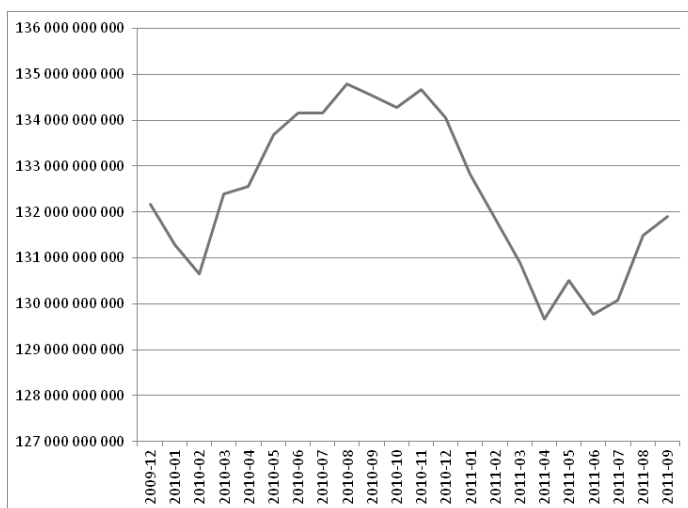
Źródło: KNF, http://www.knf.gov.pl/opracowania/sektor_bankowy/dane_o_rynku/Dane_miesieczne.html

³⁶⁵⁾ Wyniki ankiety na temat kredytów mieszkaniowych gospodarstw domowych, UKNF, Warszawa 2011, s. 11.

Prawdopodobnie brak efektu odchodzenia od kredytów walutowych w wyniku zastosowania obu rekomendacji wpłynął na decyzję KNF, która 7 czerwca 2011 r. zmieniła swoją uchwałę nr 76/2010 w sprawie zakresu i szczegółowych zasad wyznaczania wymogów kapitałowych z tytułu poszczególnych rodzajów ryzyka. Zmiana polega na podwyższeniu od 30 czerwca 2012 r. wagi ryzyka z dotychczasowego preferencyjnego poziomu 75% do 100% dla ekspozycji kredytowych uzależnionych od zmian kursu walutowego³⁶⁶. W ten sposób zastosowano dodatkowy czynnik „zniechęcający” banki do oferowania kredytów walutowych, jednocześnie zwiększając bufor bezpieczeństwa dla tego rodzaju aktywów.

Zdecydowanie większe zmiany nastąpiły na runku kredytów konsumpcyjnych, gdzie już w 2008 r. pojawiły się negatywne tendencje, a od drugiej połowy 2009 r. wystąpiło poważne załamanie z lekkim odbiciem od lipca 2011 r.

Rysunek 6.4/9. Wolumen zadłużenia z tytułu kredytów konsumpcyjnych w sektorze bankowym (w mld PLN)



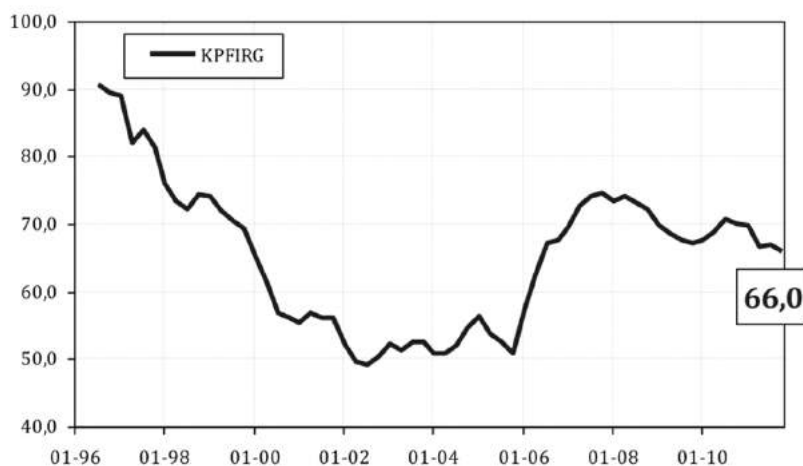
Źródło: KNF, http://www.knf.gov.pl/opracowania/sektor_bankowy/dane_o_rynku/Dane_miesieczne.html

Tę negatywną tendencję potwierdza również badanie rynku przeprowadzone przez Instytut Rozwoju Gospodarczego SGH wraz z Konferencją Przedsiębiorstw Finansowych (Barometr rynku *consumer finance*) wskazujące, że na ten stan rzeczy mają wpływ regulacyjne ograniczenia dostępu do kredytów, ale i niska dynamika dochodów gospodarstw domowych³⁶⁷.

³⁶⁶) Uchwała nr 153/2011 KNF z 7 czerwca 2011 r., http://www.knf.gov.pl/Images/U_153_2011_tcm75-26622.pdf

³⁶⁷) *Finanse gospodarstw domowych w IV kw. 2011*, <http://www.egospodarka.pl/73263,Finanse-gospodarstw-domowych-w-IV-kw-2011,1,39,1.html>

Rysunek 6.4/10. Barometr rynku *consumer finance*



Źródło: *Finanse gospodarstw domowych w IV kw. 2011*, <http://www.egospodarka.pl/73263,Finanse-gospodarstw-domowych-w-IV-kw-2011,1,39,1.html>

Posiadane już dane pozwalają, aczkolwiek w bardzo ograniczonym zakresie, spojrzeć na wstępne szacunki wpływu rekomendacji na działalność kredytową, chociażby od strony dynamiki ich udzielania. Analizy UKNF wskazywały na 5% spadek kredytów mieszkaniowych oraz 10% kredytów konsumpcyjnych³⁶⁸. Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że założenia dotyczące pierwszej grupy nie sprawdzają się (wzrost zamiast spadku), a w przypadku drugiej możemy spodziewać się drastyczniejszych konsekwencji. Nie wolno jednak zapominać o skutkach długookresowych, a dostępne dzisiaj dane mają wysoce wstępny charakter.

W tym miejscu warta jest też odnotowania uwaga dotycząca zagrożenia równowagi konkurencyjnej pomiędzy bankami a instytucjami finansowymi nieobjętymi nadzorem ostrożnościowym. W Wielkiej Brytanii, gdzie zastosowano podobne rozwiązania, aż 37% popytu na kredyty detaliczne przeniosło się do firm pożyczkowych³⁶⁹. Także w Polsce już teraz obserwujemy wzrost aktywności tego typu podmiotów, zarówno tych już istniejących, jak i nowo zakładanych. W tym drugim przypadku również banki powołują je do życia, czego zrealizowanym przykładem jest jeden z głównych bankowych graczy rynku *consumer finance*. Powstaje niekontrolowany rynek, dodatkowo odseparowany od głównej platformy wymiany informacji kredytowej – BIK SA, z wszystkimi tego konsekwencjami. Funkcjonowanie rynku instytucji parabankowych wychodzi poza ramy obowiązków nadzorczych KNF, co jednak nie zmienia faktu narastania tego problemu dla całego systemu finansowego, gospodarki oraz szerszej społeczności.

6.4.5. Podsumowanie

Zaproponowane rozwiązania w Rekomendacjach T i S wywołały ostrą różnicę zdań pomiędzy regulatorem a grupą bezpośrednich beneficjentów liberalnej polityki udzielania kredytów detalicznych (w tym hipotecznych). Oprócz samych zainteresowanych, czyli banków, należeli do nich m.in. pośrednicy kredytowi i nieruchomości, deweloperzy. Reakcją KNF na krytykę postępowania regulatora było m.in. opublikowanie dokumentu *Mity związane z rekomendacją T*³⁷⁰. Jego treść w pewnym stopniu odzwierciedla temperaturę wymiany opinii.

³⁶⁸ *Mity związane z Rekomendacją T*, KNF, Warszawa 2010.

³⁶⁹ *Czy Rekomendacja T...*, op.cit., s. 9.

³⁷⁰ *Mity związane z Rekomendacją T*, KNF, Warszawa 2010.

Niezależnie od racji stron, niestety, pokazuje słabość komunikacji pomiędzy regulatorem a podmiotami rynku finansowego, czyli realizacji jednej z podstawowych zasad Hamptona stanowienia dobrego prawa. Należy jednak podkreślić, że obie rekomendacje były poddane społecznym konsultacjom, a interesariusze mieli możliwość zapoznania się z ich projektami. Z pewnością powstała dyskusja miała wpływ na ostateczny kształt tych regulacji, jak np. odstąpienie od koncepcji bezwzględnego limitowania wielkości portfela kredytów walutowych.

Reasumując można powiedzieć, że wprowadzenie regulacji dotyczących zarządzania ryzykiem detalicznych ekspozycji kredytowych miało swoje uzasadnienie. Pozostaje jednak otwarta kwestia przyjętej ich formy oraz momentu wdrożenia, który przypadł na okres globalnego kryzysu rzutującego bardzo poważnie na polską gospodarkę. Należałoby zatem przeprowadzić pogłębioną analizę *ex post*, pozwalającą na dokładniejsze zbadanie wpływu obu rekomendacji na działalność kredytową banków i ich konsekwencje dla wzrostu gospodarczego Polski. Najważniejsze jest uchwycenie skutków długookresowych i dokonanie ewentualnych modyfikacji tych regulacji.

7. System gwarantowania depozytów i rozwiązania *resolution regime*

Katarzyna Mikołajczyk

7.1. Zmiany w zakresie systemu gwarantowania depozytów

7.1.1. Zmiany w unijnych dyrektywach w zakresie systemów gwarantowania depozytów

W krajach Unii Europejskiej obowiązek wprowadzenia systemów gwarantowania depozytów (SGD) wynika z dyrektywy 94/19/WE³⁷¹. W dyrektywie tej przyjęto zasadę minimalnej harmonizacji co spowodowało dużą różnorodność SGD funkcjonujących w krajach członkowskich, zarówno co do zakresu zadań, jak i sposobu finansowania, administrowania, ilości, wysokości gwarancji czy zakresu kwalifikowalności depozytów. Zróżnicowanie przyjętych rozwiązań, dodatkowo nasilone decyzjami podejmowanymi przez poszczególne kraje o podniesieniu poziomu gwarancji depozytów do różnych limitów (w niektórych krajach zniesieniu limitów w ogóle) spowodowało zaburzenie warunków konkurencji (szczególnie dla banków prowadzących działalność transgraniczną) i zagroziło przesuwaniem depozytów do banków w kraju oferującym lepsze zabezpieczenie. W efekcie, na forum europejskim podjęto dyskusję o konieczności ujednolicenia SGD i wypracowania wspólnych zasad dla krajowych SGD, lub też zastąpienia ich jednym paneuropejskim systemem. Pierwszym krokiem – podjętym natychmiast, a nakierowanym wyłącznie na wzmocnienie poczucia bezpieczeństwa, a więc zaufania deponentów, będącego elementem stabilizującym sytuację w sektorze bankowym – były zmiany w poziomie gwarancji depozytów, a także świadomości i znajomości zasad funkcjonowania SGD poprzez upowszechnienie obowiązków informacyjnych. Pierwszy etap miał uspokoić deponentów, utwierdzić w przekonaniu, że ich środki utrzymywane na rachunkach bankowych są bezpieczne i odwieść od ewentualnego wycofywania oszczędności z banków. Jednak to zaufanie oparto w większym stopniu na oddziaływaniu psychologicznym niż na wzroście możliwości finansowych i realnych zmianach, dlatego drugi etap, znacznie bardziej skomplikowany, to zmiany w sposobie funkcjonowania SGD, ich harmonizacja oraz zapewnienie odpowiedniego finansowania – niezbędne dla utrzymania ich wiarygodności w obliczu zwiększonych obowiązków.

W marcu 2009 r. została przyjęta dyrektywa 2009/14/WE³⁷² wprowadzająca nowe rozwiązania w zakresie:

- zwiększenia limitu ochrony depozytów do min. 50 tys. EUR; a od 31 grudnia 2010 r. do 100 tys. EUR,
- zniesienia koasekuracji,
- skrócenia maksymalnego czasu wypłaty depozytów objętych gwarancjami z 3 miesięcy do 20 dni roboczych (od 31 grudnia 2010 r.) z możliwością przedłużenia o kolejne 10 dni roboczych,
- skrócenia czasu na podjęcie decyzji o wypłacie środków gwarantowanych z 21 do 5 dni roboczych po stwierdzeniu niewypłacalności banku,
- międzynarodowej współpracy SGD,
- obowiązków informacyjnych wobec deponentów.

Dyrektywa została przyjęta pośpiesznie, bez standardowych analiz i konsultacji (które zostały przeprowadzone retroaktywnie), gdyż priorytetem była szybka implementacja zmian w wybranych obszarach (wzrost limitu gwarancji, skrócenie terminu wypłaty środków gwa-

³⁷¹⁾ DzU WE L 135 z 31 maja 1994 r.

³⁷²⁾ DzU WE L 68 z 13 marca 2009 r.

rantowanych oraz zniesienie udziału własnego). Konsultacje społeczne trwały od 29 maja do 27 lipca 2009 r. i wzięły w nich udział 104 podmioty, głównie banki i ich stowarzyszenia, krajowe systemy gwarantowania depozytów, a także Europejski Bank Centralny i Międzynarodowy Fundusz Walutowy³⁷³. Opinie wyrażone w trakcie konsultacji społecznych, a także ilościowa ocena skutków regulacji zawierająca diagnozę bieżącej sytuacji oraz alternatywne opcje w zakresie możliwych rozwiązań, ze wskazaniem tych preferowanych³⁷⁴, zostały uwzględnione w propozycji Komisji Europejskiej z 12 lipca 2010 r. dotyczącej nowej dyrektywy w zakresie systemu gwarantowania depozytów.

Tabela 7.1/1. Podstawowe zmiany w regulacjach unijnych: dyrektywy w sprawie systemów gwarancji depozytów

Przedmiot regulacji	Dyrektywa 94/14/WE	Dyrektywa 2009/14/WE		Proponowane zmiany: projekt dyrektywy z 12.10.2010
		od 30.06.2009	od 31.12.2010	
limit gwarancji depozytów	co najmniej 20 000 EUR	co najmniej 50 000 EUR	stały poziom 100 000 EUR	stały poziom 100 000 EUR
koasekuracja deponenta	decyzja kraju, max 10%	nie	nie	nie
okres wypłaty	3 miesiące	3 miesiące	20 dni roboczych	7 dni kalendarzowych
przedłużenie okresu wypłat	6 miesięcy	10 dni roboczych	10 dni roboczych	brak
kompensacja	decyzja kraju	decyzja kraju	decyzja kraju	nie
kwalifikowalność depozytów	decyzja kraju	decyzja kraju	decyzja kraju	zharmonizowane ^{a)}
finansowanie	decyzja kraju	decyzja kraju	decyzja kraju	<i>ex ante</i> ^{b)}
wymagany fundusz <i>ex ante</i>	nie	nie	nie	tak: 1,5% kwalifikujących się depozytów (do 10 lat)
uwzględnienie ryzyka w kalkulacji składki	decyzja kraju	decyzja kraju	decyzja kraju	tak: korekta wysokości składki w zakresie 75–200%
współpraca SGD	brak	wymiana informacji	wymiana informacji	wymiana informacji pożyczki wzajemne
działalność transgraniczna	gwarancja SGD kraju macierzystego; zasada <i>topping-up</i> implikująca udział w gwarancjach SGD kraju przyjmującego			gwarancja SGD kraju macierzystego; SGD kraju przyjmującego, jako „punkt kontaktowy”
gwarancja depozytów w walutach krajów spoza UE	decyzja kraju	decyzja kraju	decyzja kraju	tak

^{a)} Przed 2008 r. obowiązywał zakaz gwarantowania depozytów innych banków oraz depozytów anonimowych, jednak w pozostałych przypadkach wyłączenia zależały od decyzji państw członkowskich.

^{b)} Finansowanie ma być oparte na czterech filarach: podstawowe ma charakter *ex ante*, pozostałe zaś mają charakter nadzwyczajny (opłaty od banków *ex post*, pożyczki wzajemne SGD, finansowanie alternatywne).

Źródło: opracowanie własne.

³⁷³⁾ *Review of Directive 94/19/EC on Deposit Guarantee Schemes; Summary of the results of the public consultation in spring/summer 2009*, European Commission, Brussels, 27.08.2009, H1 D (2009).

³⁷⁴⁾ *Impact Assessment. Accompanying document to the Proposal for a DIRECTIVE .../.../EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on Deposit Guarantee Schemes [recast] and to the REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND TO THE COUNCIL Review of Directive 94/19/EC on Deposit Guarantee Schemes*, European Commission, Brussels, SEC (2010) 834/2.

Zaproponowane zmiany stanowią istotny krok w kierunku ujednolicenia SGD w ramach Unii Europejskiej, dalszego wzmacniania ochrony i świadomości deponentów, a także zwiększenia efektywności działania SGD poprzez określenie nowych zasad finansowania SGD, zasad wymiany informacji pomiędzy SGD i innymi instytucjami stanowiącymi sieć bezpieczeństwa, reguł współpracy z bankami umożliwiającej szybką realizację wypłat oraz wprowadzenia dyscypliny opartej na obowiązku publicznego ujawniania informacji o kondycji finansowej, wynikach regularnie przeprowadzanych testów warunków skrajnych i ocenie porównawczej na tle innych europejskich SGD.

A. Limit gwarancji

Propozycja KE z 15 października 2008 r. w zakresie limitu gwarancji określiła kwotę minimalną 100 tys. EUR, jednak ostateczne rozwiązanie przyjęte w dyrektywie 2009/14/WE to minimalna kwota gwarancji na poziomie 50 tys. EUR, a od 31 grudnia 2010 r. ujednolicony limit gwarancji dla wszystkich krajów UE na poziomie 100 tys. EUR. Opinie wyrażone w konsultacjach społecznych wskazywały poparcie dla limitu 100 tys. EUR, a zaledwie 20% uczestników, głównie z Europy Środkowej i Europy Północnej opowiadało się za niższym poziomem kwoty gwarantowanej (50 tys. EUR)³⁷⁵. Także EBC w opinii do projektu dyrektywy popierał zarówno wzrost limitu, jak i odejście od zasady ustalania minimalnego poziomu pokrycia na rzecz ujednoliconego poziomu dla wszystkich krajów³⁷⁶.

Propozycja KE z 12 lipca 2010 r. utrzymała docelowy poziom limitu 100 tys. EUR. Jak podkreślono w ocenie skutków regulacji³⁷⁷, konieczność podniesienia limitu gwarancji wynikała ze wzrostu w ostatnich latach średniej wartości depozytów gospodarstw domowych w Unii Europejskiej, z 22,1 tys. EUR w roku 2003 do niemal 30 tys. EUR na koniec 2007 r. Problem niedostatecznego pokrycia depozytów gwarancjami odczuły zwłaszcza kraje UE-15, gdzie średnia wartość depozytów gospodarstw domowych na koniec 2007 r. kształtowała się na poziomie 41,4 tys. EUR. Na podstawie szacunkowej symulacji na danych z końca 2007 r. uznano limit 100 tys. EUR za optymalny, gdyż pozwalałby on objąć pełnymi gwarancjami 95,4% wszystkich depozytów podlegających gwarancjom, a zatem mniej niż 5% deponentów miałoby powody do wycofania depozytów w sytuacji niepokoju na rynku finansowym, co uznano za bezpieczny poziom. Koszty te zostały oszacowane przez KE w sposób uproszczony, ze względu na silne zróżnicowanie w zakresie metod finansowania SGD w różnych krajach (a także brak danych dla niektórych krajów). Z tego powodu szacunki ograniczono wyłącznie do krajów posiadających mechanizm finansowania *ex ante*.

B. Zakres gwarancji depozytów

Istotnym elementem różnicującym SGD w krajach UE jest zakres depozytów objętych gwarancjami: definicja depozytu, rodzaj depozytów niepodlegających gwarancjom, wyłączenia podmiotowe. Dyrektywa 94/19/WE, zgodnie z zasadą minimalnej harmonizacji, pozostawiła decyzje w tym obszarze państwom członkowskim, wymieniając w załączniku I czternaście kategorii deponentów, których objęcie lub wyłączenie z gwarancji pozostaje w gestii poszczególnych państw członkowskich. Propozycja KE z 15 października 2008 r. zawierała modyfikacje dotyczące ograniczenia zakresu gwarancji, jednak ostatecznie przyjęta dyrektywa 2009/14/WE nie wprowadziła w tym obszarze żadnych zmian. Nowa dyrektywa, której projekt został przedstawiony 12 lipca 2010 r., zakłada obowiązkową przynależność do SGD wszystkich instytucji kredytowych oraz pełną harmonizację kwalifikowalności de-

³⁷⁵) *Review of Directive 94/19/EC on Deposit Guarantee Schemes...*, op.cit., s. 1.

³⁷⁶) *Opinia Europejskiego Banku Centralnego z 18 listopada 2008 r. wydana na wniosek Rady Unii Europejskiej w sprawie projektu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 94/19/WE w sprawie systemów gwarancji depozytów w odniesieniu do wysokości pokrycia oraz terminu spłaty*, CON/2008/70, DzUrz UE 2008/C 314/01 z 9 grudnia 2008 r.

³⁷⁷) *Impact Assessment...*, op.cit., s. 10.

pozytów, polegającą na obowiązkowym objęciu gwarancjami depozytów wszystkich przedsiębiorstw, bez względu na rodzaj prowadzonej sprawozdawczości, a także depozytów osób powiązanych z bankiem, który utracił wypłacalność oraz wyłączeniu z gwarancji depozytów wszystkich instytucji finansowych i depozytów władz publicznych, zarówno centralnych jak i lokalnych. Głównym uzasadnieniem przyjęcia powyższych rozwiązań było uproszczenie procedur, w wyniku czego nastąpiłoby przyspieszenie procesu wypłaty świadczeń gwarantowanych, wzrost przejrzystości systemu i wyrównanie warunków konkurencji. Efekt ten wynikałby z objęcia lub wykluczenia z gwarancji szerokich kategorii deponentów (wszystkie przedsiębiorstwa, wszystkie organy władz publicznych), co znacznie ułatwiłoby procedurę ustalania wysokości świadczeń gwarantowanych. Skutki ich wprowadzenia byłyby zróżnicowane dla poszczególnych krajów członkowskich UE, w zależności od obecnie istniejącego zakresu gwarancji. Szacunki KE wskazują, że objęcie gwarancjami wszystkich 14 kategorii deponentów wskazanych w załączniku spowodowałoby średnio w skali UE wzrost opłaty na SGD o 7,6%, co przełożyłoby się na maksymalny spadek zysków operacyjnych o 1,1%, a to z kolei – przy założeniu pełnego przerzuceniu kosztów na klientów banków – spowodowałoby spadek oprocentowania depozytów o 0,02%, lub wzrost rocznej opłaty o 0,5 EUR.

C. Skrócenie terminu wypłaty środków gwarantowanych

Jedną z najistotniejszych zmian, wprowadzaną stopniowo już od 2009 r. jest sukcesywne skracanie terminu wypłaty środków gwarantowanych, gdyż rozwiązanie obowiązujące do 2008 r., polegające na możliwości realizacji wypłat przez maksimum 9 miesięcy (3 miesiące z możliwością przedłużenia o kolejne 6 miesięcy), zostało powszechnie uznane za sprzeczne z zasadą budowania zaufania społeczeństwa jako elementu stabilizującego system finansowy. Pierwsza propozycja KE z 15 października 2008 r. skracала maksymalny termin wypłaty środków gwarantowanych z 9 miesięcy do zaledwie 3 dni. Propozycja ta została jednak uznana za zbyt trudną do realizacji (choć pożądaną z punktu widzenia stabilności finansowej) i w dyrektywie 2009/14/WE przyjęto rozwiązanie polegające na skróceniu maksymalnego okresu wypłat do 30 dni roboczych (6 tygodni): okres 3 miesięcy został zamieniony na 20 dni roboczych (obowiązuje od 31 grudnia 2010 r.) z możliwością przedłużenia go o kolejne 10 dni roboczych. Projekt dyrektywy z 12 lipca 2010 r. zakłada dalsze skrócenie okresu wypłat do 7 dni kalendarzowych, bez możliwości przedłużenia. W konsekwencji niezbędne byłoby przygotowanie we wszystkich bankach sprawnych systemów wypłat bazujących na poprawnie oznakowanych rachunkach klientów oraz indywidualnych profilach klienta. Wprowadzenie nowych procedur wymaga poniesienia nakładów na nowe systemy informatyczne oraz wprowadzenie danych niezbędnych do szybkiej identyfikacji depozytów podlegających gwarancjom. Według szacunków przedstawionych w *Impact Assessment*, opartych na analizach dokonanych przez Ernst & Young dla Wielkiej Brytanii w 2008 r., łączne koszty dla europejskich banków kształtowałyby się powyżej 6 mld EUR. Oszacowano, że poniesienie powyższych kosztów skutkowałoby spadkiem zysku operacyjnego o 1,4% (o 0,83% w krajach EU-12, dla Polski nie przedstawiono szacunku), co przy założeniu o całkowitym przerzuceniu kosztów na klientów spowodowałoby obniżenie stopy oprocentowania na rachunkach oszczędnościowych o 0,019% lub wzrost rocznych opłat związanych z obsługą rachunku o 1,63 EUR³⁷⁸.

D. Zasady finansowania SGD

Pięciokrotny wzrost limitu gwarancji oraz zniesienie koasekuracji doprowadziły do znacznego wzrostu kwoty depozytów gwarantowanych. Jednak dyrektywa 2009/14/WE nie wprowadziła równolegle mechanizmów zapewniających wzrost zasobów finansowych SGD,

³⁷⁸⁾ *Impact Assessment...*, op.cit., s. 44.

które zapewniłyby możliwość wywiązania się ze zwiększonych obowiązków, pozostawiając w tej kwestii *status quo*. Ze względów praktycznych zdecydowano w trybie pilnym wdrożyć zmiany wywierające wpływ na zachowania deponentów (takim skutecznym sygnałem było podniesienie limitów gwarancji czy zniesienie koasekuracji), nawet jeżeli zabezpieczenie wykonalności tych zmian pozostawiono do realizacji w terminie późniejszym.

Dyrektywa 94/19/WE nie wskazuje konkretnej metody finansowania SGD, wymaga jedynie zachowania kilku ogólnie sformułowanych warunków (koszty finansowania systemu ponoszone, co do zasady, przez objęte nim banki, zdolność finansowa systemu w odpowiedniej proporcji do zobowiązań banków, brak zagrożeń dla stabilności systemu bankowego danego państwa członkowskiego). Brak harmonizacji w zakresie mechanizmów finansowania SGD doprowadził do dużego zróżnicowania stosowanych rozwiązań. W roku 2010 w 21 krajach członkowskich finansowanie SGD opierało się na regularnych opłatach *ex ante* wnoszonych przez banki (w tym w Polsce system mieszany), które pozwoliły na zbudowanie i stopniowe powiększanie funduszu środków przeznaczonych na cele gwarancyjne³⁷⁹. Wartość tych funduszy na koniec 2007 r. wahała się w przedziale od 0,01% do 2,3% wartości kwalifikujących się depozytów, co pozwoliłoby na pełną wypłatę środków gwarantowanych jedynie w przypadku upadłości niewielkiego banku, a zaledwie w 6 krajach także banku średniej wielkości³⁸⁰. Wartość kwalifikujących się depozytów w UE (na koniec 2007 r., ale na warunkach określanych dyrektywą 2009/14/WE z limitem gwarancji 100 tys. EUR) oszacowano na 9,3 bln EUR, a wartość depozytów gwarantowanych na 6,7 bln EUR, podczas gdy zagregowana wartość funduszy *ex ante* nie przekraczała 17 mld EUR³⁸¹.

Finansowanie oparte wyłącznie na mechanizmie *ex post* jest postrzegane jako rozwiązanie generujące mniejsze koszty dla banków objętych SGD, jednak równocześnie obciążone większym ryzykiem niezdolności SGD do realizacji wypłat gwarantowanych. Finansowanie *ex post* jest krytykowane jako rozwiązanie procykliczne (brak kosztów zachęca do zwiększonego ryzyka w czasach boomu, konieczność wniesienia wysokiej, jednorazowej składki w czasach kryzysu może przyczynić się do obniżenia płynności i dodatkowego pogorszenia sytuacji innych banków), a także prowadzące do pokusy nadużycia (bank, który zbankrutował nie uczestniczy w kosztach gwarancji depozytów, które są przerzucone wyłącznie na innych uczestników SGD)³⁸².

W projekcie dyrektywy z 12 lipca 2010 r. zawarta jest propozycja ujednolicenia mechanizmu finansowania SGD i oparcia go na czterech filarach:

- finansowaniu podstawowym, opartym na składkach *ex ante* wnoszonych przez banki, które mają zapewnić (w terminie do 10 lat) zgromadzenie funduszu w docelowej wysokości 1,5% sumy depozytów objętych gwarancjami,
- dodatkowych składkach *ex post* wnoszonych w sytuacjach awaryjnych wymagających dofinansowania, o wartości nieprzekraczającej 0,5% wartości kwalifikujących się depozytów (taki rozkład opłat zapewniłby 75% udział finansowania *ex ante* i 25% wkład finansowania *ex post* funduszu o łącznej wysokości 2% wartości kwalifikujących się depozytów),
- po wyczerpaniu funduszu – system wzajemnych pożyczek między SGD, do wysokości stanowiącej 0,5% sumy kwalifikujących się depozytów, spłacanych w okresie 5 lat,
- finansowaniu alternatywnym – w sytuacji wyczerpania powyższych źródeł.

³⁷⁹⁾ W przypadku konieczności realizacji wypłat gwarantowanych zakumulowane fundusze *ex ante* ulegały uszczupleniu, zaś w skrajnym przypadku (Słowacja) upadłość banku spowodowała całkowite wyczerpanie zgromadzonych zasobów i pozostawiła SGD w stanie długotrwałego deficytu.

³⁸⁰⁾ Średniej wielkości upadłość zdefiniowano na poziomie 0,81% kwalifikujących się depozytów (na podstawie faktycznej upadłości banku z 2003 r.); *Impact Assessment...*, op.cit., s. 20.

³⁸¹⁾ Jednakże w kwocie tej nie uwzględniono wszystkich krajów. Największy fundusz *ex ante* posiadał hiszpański SGD. Wynosił on 6,5 mld EUR, a po uwzględnieniu także dopłat *ex post* 8,1 mld EUR; *Impact Assessment...*, op.cit., s. 19 oraz zał. 13, s. 121.

³⁸²⁾ *Financial Stability Review*, ECB, czerwiec 2011, s. 51.

Docelowy poziom funduszu ustalono na podstawie doświadczeń z lat wcześniejszych i odpowiada on najwyższemu kosztowi, jaki z tytułu wypłat gwarancyjnych musiał ponieść SGD w jednym z państw członkowskich w 2008 r. (1,96%)³⁸³. Skutki wprowadzenia tego rozwiązania byłyby bardzo zróżnicowane w różnych państwach. Utworzenie unijnej sieci współpracujących ze sobą systemów gwarancji depozytów (możliwe za 10 lat) byłoby potencjalnie pierwszym krokiem w kierunku stworzenia w przyszłości jednego, paneuropejskiego systemu gwarantowania depozytów. Takie rozwiązanie jest wskazywane jako najbardziej ekonomiczne (oszczędność kosztów administracyjnych na poziomie ok. 40 mln EUR rocznie)³⁸⁴, ale równocześnie wzbudza wiele kontrowersji z punktu widzenia interesów poszczególnych państw członkowskich.

7.1.2. Zmiany w polskich regulacjach w zakresie systemu gwarancji depozytów

Zmiany regulacyjne w Polsce dotyczące systemu gwarancji depozytów w ostatnim okresie wynikały głównie z obowiązku implementacji przepisów dyrektywy 2009/14/WE, ale także z konieczności usunięcia niezgodności z zakazem finansowania ze środków banku centralnego ustalonym w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską oraz uwzględnienia zmian w obszarze nadzoru nad sektorem bankowym.

Depozyty stanowią dominujące źródło finansowania działalności polskich banków. W roku 2009 udział depozytów od sektora niefinansowego w sumie bilansowej polskiego sektora bankowego wynosił 63%, podczas gdy średnia dla Unii Europejskiej sięgała 40%. Z drugiej jednak strony poziom ubankowienia w Polsce jest znacznie niższy niż średnia w UE, szczególnie w krajach UE-15, a wartość depozytów sektora niefinansowego wynosi 0,55% PKB, wobec 2,5-krotnie wyższej średniej dla UE-27 (1,43%)³⁸⁵. W konsekwencji koszt potencjalnego dofinansowania SGD, niezbędnego w przypadku bankructwa dużego banku (lub kilku mniejszych banków), który z pewnością przekraczałby możliwości finansowe w zakresie środków własnych systemu i wymagał pomocy ze środków publicznych, stanowią relatywnie mniejsze zagrożenie dla finansów publicznych. Z punktu widzenia gwarancji depozytów szczególnie istotna jest kwestia poziomu zaangażowania w działalność depozytową oddziałów instytucji kredytowych. Zgromadzone przez nie depozyty są bowiem gwarantowane przez SGD z kraju pochodzenia (choć z możliwym udziałem polskiego SGD na zasadach *topping-up*). Nie wszystkie działające w Polsce oddziały instytucji kredytowych (18 na koniec 2009 r.; 21 na koniec 2010 r.) gromadzą depozyty. W ostatnim okresie były jednak coraz bardziej aktywne, szczególnie w obszarze depozytów pozyskiwanych od gospodarstw domowych, których udział w strukturze ich depozytów stanowił zaledwie 9% na koniec 2006 r., by po czterech latach wzrosnąć aż do 65%. Gwałtowny wzrost wartości depozytów gospodarstw domowych (przy w miarę stabilnym poziomie depozytów od przedsiębiorstw) zwiększył ich udział w krajowym rynku depozytów w tym okresie z 1,9 do 3,0%³⁸⁶. Instytucje kredytowe, których oddziały funkcjonują w Polsce, są zwykle duże, stąd obawy, że w przypadku ich upadłości macierzyste SGD mogłyby nie podolać obowiązkowi wypłaty świadczeń gwarantowanych, co postawiłoby polski SGD w trudnej sytuacji³⁸⁷.

³⁸³) *Impact Assessment...*, op.cit., s. 53. Poziom docelowy wybrano na podstawie różnych scenariuszy przedstawionych w: *Investigating the efficiency of EU Deposit Guarantee Schemes*, European Commission, Joint Research Centre, Bruksela 2008.

³⁸⁴) *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady, Przegląd dyrektywy 94/19/WE w sprawie systemów gwarancji depozytów*, KE, KOM(2010) 369 wersja ostateczna, Bruksela, 12.07.2011, s. 5.

³⁸⁵) *EU Banking Structure*, ECB, Frankfurt 2010.

³⁸⁶) W 2011 r. najbardziej aktywny w gromadzeniu depozytów klientów indywidualnych oddział instytucji kredytowej Polbank EFG otrzymał zgodę KNF na przekształcenie w bank z licencją polskiego nadzoru i obecnie klienci Polbanku EFG są już objęci gwarancjami BFG.

³⁸⁷) Brak możliwości wypłaty świadczeń gwarantowanych przez islandzki SGD spowodował włączenie się w proces wypłat SGD z krajów przyjmujących (m.in. z Wielkiej Brytanii).

W niniejszej analizie uwzględniono zmiany regulacji dot. gwarancji depozytów wprowadzone:

- 1) ustawą z dnia 23 października 2008 r. o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym oraz o zmianie innych ustaw (DzU 2008, nr 209, poz. 1315),
- 2) ustawą z dnia 16 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym oraz ustawy – Prawo bankowe (DzU 2009, nr 144, poz. 1176),
- 3) ustawą z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym oraz niektórych innych ustaw (DzU 2010, nr 257, poz. 1724).

W Polsce, podobnie jak w innych krajach UE, już w październiku 2008 r. podjęto pierwsze zmiany w systemie gwarantowania depozytów nakierowane na wzmocnienie zaufania deponentów do sektora bankowego i chroniące przed niekontrolowanym wycofywaniem depozytów z banków. Rada ECOFIN 7 października zadeklarowała podniesienie limitu gwarancji depozytów do kwoty co najmniej 50 tys. EUR, na okres przynajmniej 1 roku. Dzień później deklaracja ta została potwierdzona w Polsce, po posiedzeniu Komitetu Stabilności Finansowej, a wprowadzona ustawą z dnia 23 października 2008 r. W wyniku wprowadzonych w ustawie zmian **podniesiono limit gwarantowanych środków do kwoty stanowiącej równowartość 50 tys. EUR oraz zniesiono zasadę koasekuracji**, równocześnie uprawniając Radę Ministrów do czasowego podwyższenia zarówno limitu gwarancji jak i zakresu udziału własnego, gdyby pojawiła się taka konieczność. Prace nad zmianami w ustawie o BFG rozpoczęły się jednak już znacznie wcześniej, a podstawową przesłanką ich przygotowywania była niezgodność polskich przepisów z zakazem finansowania ze środków banku centralnego ustalonym w art. 101 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, a także z przyjętą w dyrektywie 94/19/WE zasadą, że koszty finansowania SGD ponoszą samodzielnie banki będące członkami tego systemu. Na konieczność usunięcia tej niezgodności wskazywały niejednokrotnie KE, EBC, a także NIK. Wymagane zmiany dotyczyły zarówno **rezygnacji z partycypacji NBP we wpłatach** z tytułu obowiązkowej opłaty rocznej dokonywanej przez banki na rzecz BFG³⁸⁸ i zasilającej fundusz pomocowy, jak i **doprecyzowania warunków udzielania pożyczki z NBP**, tak aby stanowiła ona opcję ostateczną, dostępną w wyjątkowych sytuacjach i po wyczerpaniu wszelkich innych środków. EBC zwracał na tę kwestię szczególną uwagę w opiniach nt. planowanych zmian w ustawie o BFG, które wyraził trzykrotnie (do kolejnych wersji ustawy)³⁸⁹. W konsekwencji ustawą z 23 października 2008 r. ograniczono możliwość pozyskania przez BFG kredytu w NBP do kredytów krótkoterminowych, na podstawie decyzji podlegającej swobodnemu uznaniu NBP, w celu umożliwienia wypłaty wkładów gwarantowanych, wskazując, że kredytowanie takie może mieć miejsce jedynie wówczas, gdy środki własne funduszy są niewystarczające, a przy tym zagrożona jest stabilność systemu bankowego. Wprowadzono też warunek o wymaganym zastawie. Natomiast zalecany także przez EBC zapis, że kredyt z NBP może być udzielony tylko w nagłych sytuacjach, został wprowadzony później, w 2010 r. W zakresie źródeł finansowania BFG dokonano jeszcze jednej zmiany, a mianowicie dodano możliwość uzyskania **pożyczki z budżetu państwa** – obok dotychczasowej dotacji z budżetu państwa udzielanej na zasadach zgodnych z ustawą o finansach publicznych. Takie rozwiązanie umożliwia w sytuacji braku środków na wypłaty gwarantowane pozyskanie wsparcia ze środków publicznych na zasadach zwrotnych, niepowiększających wydatków budżetowych, a zatem nie pogłębiających deficytu budżetowego (w przeciwieństwie do dotacji). Kolejną zmianę w gospodarce finansowej BFG wprowadzono zapisem w ustawie, iż **nadwyżka bilansowa BFG** powinna (z wyjątkami określonymi w art. 16. ust. 2a i 2b) zasilać fundusz pomocowy. Dotąd zysk bilansowy zasilał fundusze służące gwarantowaniu wypłat depozytów w przy-

³⁸⁸) Aby zmniejszyć obciążenie sektora bankowego NBP od 1998 r. współuczestniczył w opłatach na BFG, a jego partycypacja wynosiła 30% w 1998 r., 40% w latach 1999–2000, 50% w latach 2001–2008.

³⁸⁹) Opinie EBC z 27 sierpnia 2007 r. (CON/2007/26), 17 stycznia 2008 r. (CON/2008/5) i 23 lipca 2008 r. (CON/2008/32).

padku niewypłacalności banku. Fundusz pomocowy (do wykorzystania) stanowi także jedno z podstawowych źródeł finansowania wypłat gwarancyjnych, jednak zmiana umożliwiła wykorzystanie tych środków również na wspomaganie zagrożonych niewypłacalnością, ale nadal wypłacalnych banków (działalność pomocowa). Zmiany w ustawie, które budziły najwięcej kontrowersji, dotyczyły **zmiany kompetencji ministra finansów, prezesa NBP oraz przewodniczącego KNF**. W ich wyniku znacznie poszerzono, kosztem NBP, kompetencje MF w zakresie zarządzania i wykonywania uprawnień regulacyjnych i nadzorczych w odniesieniu do BFG, a także uwzględniono rolę KNF, która od 2008 r. przejęła nadzór m.in. nad sektorem bankowym. Głównym uzasadnieniem ograniczenia kompetencji NBP był spadek jego zaangażowania w finansowanie BFG oraz zmiany w obszarze nadzoru. Znalazły one odzwierciedlenie w zmianach sposobu powoływania przewodniczącego Rady BFG oraz w ograniczeniu liczby członków Rady (zmniejszenie z 10 do 7 osób, w tym przedstawicieli NBP z 4 do 2). EBC w wydanych opiniach podkreślał konieczność utrzymania ścisłej współpracy i wymiany informacji pomiędzy BFG i NBP niezbędnych dla efektywnej koordynacji w zakresie ochrony stabilności finansowej.

Zmiany w ustawie o BFG wprowadzone w 2008 r. były przedmiotem konsultacji społecznych. Projekt ustawy w kwietniu 2008 r. został przekazany do zaopiniowania w ramach uzgodnień międzyresortowych, a próbę uzgodnienia uwag zgłoszonych do projektu podjęto na konferencji 24 kwietnia, w której uczestniczyli BFG, KNF, NBP, UKIE, PGSP oraz ZBP, KZBS i IZFiA. Wiele rozbieżności dotyczyło proponowanych zmian dotyczących zasad funkcjonowania organów BFG oraz delegacji do wydawania aktów wykonawczych do ustawy. Liczne kontrowersje wzbudzał nowy, ograniczony skład Rady (różnice w propozycjach Ministerstwa Finansów, przewodniczącego Stałego Komitetu Rady Ministrów, Narodowego Banku Polskiego) oraz zmieniony sposób powoływania przewodniczącego Rady. W kwestii zniesienia partycypacji NBP w opłatach na rzecz BFG – brak aprobaty dla tej zmiany wyraził ZBP, który zaproponował utrzymanie współfinansowania NBP przy zapewnieniu przeznaczenia tych funduszy wyłącznie na działalność pomocową, a nie gwarancyjną, co jego zdaniem nie naruszałoby zasad Traktatu. Rozstrzygnięcie w tej materii uzależniono od odpowiedzi EBC, która jednak po raz kolejny jednoznacznie wskazywała na konieczność zaprzestania współfinansowania BFG z banku centralnego. Część uwag zgłoszonych w trakcie konsultacji przez KNF, BFG, a zwłaszcza NBP nie zostało uwzględnionych w projekcie ustawy³⁹⁰.

Kolejne zmiany w zasadach funkcjonowania systemu gwarantowania depozytów wprowadziła ustawa z dnia 16 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym oraz ustawy – Prawo bankowe. Na mocy ustawy zaimplementowano przepisy dyrektywy 2009/14/WE, które nie zostały wprowadzone w roku 2008:

- skrócono maksymalny czas, na jaki sąd prowadzący postępowanie upadłościowe – na wniosek Zarządu BFG – może przedłużyć termin wypłat, **z 6 miesięcy do 10 dni roboczych**;
- skrócono czas, w jakim sąd rozpatruje wniosek Zarządu BFG, **z 14 do 7 dni**;
- **zniesiono możliwość udziału własnego** (w 2008 r. zrezygnowano z 10% koasekuracji, ale w razie potrzeby Rada Ministrów mogła ją wprowadzić, teraz definitywnie usunięto współodpowiedzialność deponenta);
- wzmocniono **wymogi informacyjne wobec deponentów**, zobowiązując banki do udzielania klientom (faktycznym i potencjalnym) informacji potrzebnych do zidentyfikowania właściwego SGD oraz przepisów dotyczących jego działania. W celu zachowania równowagi konkurencyjnej obowiązek ten nałożono nie tylko na banki krajowe, ale i na oddziały instytucji kredytowych;
- umożliwiono podjęcie przez BFG **wzajemnej współpracy z SGD z innych krajów** upoważniając go do przekazywania im chronionych prawem informacji.

³⁹⁰⁾ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym oraz innych ustaw, przyjętego przez Rząd 16 września 2008 r., Druk nr 1126 z 8.10.2008 r., <http://bip.kprm.gov.pl>

Ponieważ ustawa z 2009 r. zawierała wyłącznie zmiany wynikające z implementacji dyrektywy, jej projekt nie został przedstawiony do opinii EBC. Podczas konsultacji społecznych projekt ustawy został przekazany do zaopiniowania w ramach uzgodnień międzyresortowych, w tym również do organizacji społeczno-zawodowych: ZBP, KZBS, BIK oraz do BFG. Uwagi zgłosiły głównie ZBP i BFG. BFG zwrócił uwagę na konieczność zwiększenia źródeł finansowania jego działalności, w celu umożliwienia efektywnego wypełnienia funkcji gwarancyjnej oraz na potrzebę wprowadzenia ustawowego upoważnienia do przekazywania innym SGD informacji objętych w Polsce ochroną prawną. Zgłosił także uwagi dot. sposobu skrócenia okresu, o jaki może być przedłużony czas dokonywania wypłat świadczeń gwarancyjnych. Wątpliwości zgłoszone przez Związek Banków Polskich dotyczyły chronionych prawem informacji, które mogą być przedmiotem wymiany z innymi SGD – zgłoszono konieczność dookreślenia zakresu tych informacji oraz zasad ich ochrony po przekazaniu ich innym SGD. Zwrócono też uwagę na wątpliwości interpretacyjne dotyczące „osoby zainteresowanej korzystaniem z usług”, szczególnie w kontekście szerokiego obowiązku informowania o SGD przy jednoczesnym zakazie podawania tych informacji w celach reklamowych, co może kreować trudności praktyczne³⁹¹.

Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym oraz niektórych innych ustaw stanowiła trzeci, ostatni etap implementacji dyrektywy 2009/14/WE w zakresie przepisów, których obowiązek wprowadzenia przez państwa członkowskie upływał 31 grudnia 2010 r. Najważniejsze zmiany dotyczyły podniesienia **limitu gwarancji** depozytów do równowartości w złotych kwoty **100 tys. EUR**, skrócenia **terminu wypłaty** świadczeń gwarantowanych z 3 miesięcy do **20 dni roboczych**, skrócenia czasu, w którym organ nadzoru podejmuje **decyzję o zawieszeniu działalności** banku – do **5 dni roboczych**. Najszerze zmiany wywołał obowiązek skrócenia terminu wypłat, gdyż ze względu na konieczność równoległego prowadzenia procedury wypłat gwarantowanych i postępowania sądowego w sprawie ogłoszenia upadłości banku, nastąpiło odejście od wypłat realizowanych przez zarządcę lub syndyka masy upadłościowej na rzecz możliwości prowadzenia wypłat przez zarząd komisaryczny banku lub przez podmiot, z którym BFG zawarł umowę. Istotnie zwiększono rolę BFG przy wypłacie środków gwarantowanych. Aby możliwe było skrócenie terminu wypłat, banki zostały zobligowane do opracowania i wdrożenia procedur umożliwiających dokonanie poprawnej identyfikacji deponentów oraz określenie wysokości kwot gwarantowanych dla poszczególnych deponentów. Obowiązki banków zwiększyły się o przygotowanie i prowadzenie systemów wyliczania środków gwarantowanych oraz aktualnej bazy o klientach, które umożliwią bieżące generowanie listy deponentów. BFG nabył uprawnienia do kontroli jakości danych gromadzonych w systemach wyliczania w celu ograniczenia ryzyka związanego z poprawnością danych służących wypłacie środków gwarantowanych³⁹². Czynnikiem sprzyjającym skróceniu okresu wypłat jest m.in. obowiązek informowania BFG przez KNF o zaistnieniu okoliczności mogących skutkować koniecznością wypłaty środków gwarantowanych. Zmiana procedury wypłat wymagała również wielu modyfikacji techniczno-prawnych w celu utrzymania spójności, m.in. zmiany dnia spełnienia warunku gwarancji z dnia ogłoszenia upadłości banku na dzień zawieszenia jego działalności, sprecyzowania przesłanek spełnienia warunku gwarancji czy ustalenia zakresu odpowiedzialności poszczególnych jego uczestników. Zgodnie z wymogami dyrektywy wprowadzono **obowiązek testów** efektywności systemów BFG, szczególnie w zakresie możliwości wypłaty świadczeń pieniężnych w ustawowo określonym terminie. Poza implementacją dyrektywy i wprowadzeniem zmian będących bezpośrednią ich konse-

³⁹¹) Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o BFG, http://bip.kprm.gov.pl/g2/2009_07

³⁹²) Minimalne wymogi zostały sprecyzowane w Rozporządzeniu Ministra Finansów z 27 stycznia 2011 r. w sprawie wymogów dla systemów wyliczania utrzymywanych w podmiotach objętych obowiązkowym systemem gwarantowania, DzU 2011, nr 25, poz. 132.

kwencją w ustawie doprecyzowano warunki uzyskania krótkoterminowego kredytu z NBP, zgodnie z zaleceniami EBC wydanymi przy opiniowaniu projektów ustawy z 2008 r. a nie-wprowadzonymi tą ustawą (uzupełniono warunek o pilnym charakterze potrzeb). Wskazano też jednoznacznie kolejność źródeł na wypłaty środków gwarantowanych: fundusz ochrony środków gwarantowanych, fundusze własne BFG (w tym: środki odzyskane z mas upadłościowych banków, fundusz pomocowy do wykorzystania, pozostałe fundusze własne) oraz środki z dotacji i pożyczki z budżetu państwa. Dopiero po wyczerpaniu środków z powyższych źródeł BFG może wystąpić o kredyt do banku centralnego (przy spełnieniu wszystkich wskazanych ustawowo warunków). Wzrost źródeł finansowania może też nastąpić w wyniku decyzji ministra finansów o podniesieniu wysokości stawki tworzenia fośg do maksymalnie 0,8% oraz stawki opłaty rocznej na rok bieżący do maksymalnego pułapu 0,6%. W celu poszerzenia możliwości finansowych BFG w ustawie podniesiono **maksymalną stawkę funduszu ochrony środków gwarantowanych** z 0,4 do **0,55%**. Wskazywanym uzasadnieniem był wzrost sumy środków gwarantowanych spowodowany poszerzeniem zakresu gwarancji, które wynikało nie tylko z wymaganego dyrektywą podniesienia limitu gwarancji, ale także z wprowadzenia w polskich regulacjach dodatkowych rozwiązań polegających na **rezygnacji z kompensacji** wierzytelności i zobowiązań deponenta oraz **objęciu gwarancjami depozytów wszystkich przedsiębiorstw**, bez względu na rodzaj sporządzanych przez nich sprawozdań finansowych³⁹³. W ustawie, w efekcie uwzględnienia opinii EBC o przedstawionym projekcie³⁹⁴, wprowadzono też regulacje dotyczące współpracy i dwustronnej **wymiany informacji** pomiędzy BFG i NBP.

W procesie konsultacji społecznych projekt ustawy został przedstawiony do zaopiniowania w ramach uzgodnień międzyresortowych, w tym także do organizacji społeczno-zawodowych i instytucji tworzących sieć bezpieczeństwa w kraju. Uwagi merytoryczne w trakcie uzgodnień zewnętrznych zgłosiły MS, MSZ, KNF, NBP, UOKiK, GIODO, BFG, ZBP oraz GPW. Część z tych uwag została uwzględniona w projekcie, m.in. przywrócenie wyłączenia z gwarancji przedsiębiorstw nieuprawnionych do sporządzania uproszczonego bilansu (w ostatecznej wersji ustawy z wyłączenia jednak zrezygnowano), odejście od możliwości kompensacji wierzytelności i zobowiązań deponenta, zmiany dot. kolejności uruchamiania źródeł na wypłaty środków gwarantowanych oraz umożliwienie finansowania pomostowego BFG z krótkoterminowego kredytu z banku centralnego, doprecyzowanie definicji depozytów poprzez wskazanie, że imienne świadectwa depozytowe mogą być potwierdzeniem należności deponenta wynikających z innych czynności bankowych. Inne kwestie podnoszone w trakcie konsultacji społecznych to głównie konieczność zapewnienia adekwatnego finansowania działalności BFG w odpowiedzi na wzrost zakresu zabezpieczenia deponentów oraz wprowadzenie obowiązku regularnych kontroli funkcjonowania systemów informatycznych banków (uwagi BFG), brak uzasadnienia dla obligatoryjnego ustanawiania zarządu komisarycznego w przypadku zawieszenia działalności banku (uwaga KNF i NBP), dezaprobaty dla podwyżki maksymalnej stawki na fośg o 1,5 pkt proc., a także zwiększania zakresu ochrony poprzez rezygnację z kompensacji i poszerzenie podmiotowego zakresu gwarancji na wszystkie przedsiębiorstwa (uwaga ZBP), usunięcie z ustawy wątpliwości interpretacyjnych, co do objęcia gwarancjami wierzytelności potwierdzonych imiennymi świadectwami depozytowymi (uwaga GPW), konieczność określenia maksymalnego okresu przechowywania danych w systemach wyliczania środków gwarantowanych (uwaga GIODO), zapewnienie, że BFG nie będzie udzielał bezprawnej pomocy publicznej, poprzez wprowadzenie obowiązku indywidualnej notyfikacji KE działań pomocowych (uwaga UOKiK). Część z tych uwag została

³⁹³) Przedstawiony w 2010 r. projekt nowej dyrektywy zawiera oba te rozwiązania.

³⁹⁴) Opinia EBC z 6 sierpnia 2010 r. w sprawie zmian przepisów prawnych dotyczących finansowania systemu gwarantowania depozytów (CON /2010/64).

odrzucona, gdyż nie dotyczyły one bezpośrednio implementacji dyrektywy, bądź też podlegały one regulacji innych przepisów³⁹⁵.

Tabela 7.1/2. Główne zmiany w ustawie o BFG w latach 2008–2010

Przedmiot regulacji	Przed X 2008	X 2008	VII 2009	XII 2010
kwota gwarantowana	22 500 EUR	50 000 EUR		100 000 EUR
współodpowiedzialność deponenta	10% powyżej kwoty 1 000 EUR	brak		
termin wypłat	3 miesiące			20 dni roboczych
przedłużenie terminu wypłat	6 miesięcy		10 dni roboczych	
okres na podjęcie decyzji o przedłużeniu terminu wypłat	14 dni roboczych		7 dni roboczych	2 dni robocze
kompensacja wierzytelności i zobowiązań	tak			nie
poszerzenie podmiotowego zakresu gwarancji				duże przedsiębiorstwa
zysk na fundusz pomocowy	nie	tak		
podstawa do wyliczania opłaty <i>ex ante</i>	aktywa ważone ryzykiem	12,5-krotność wymogów kapitałowych		
maksymalna składka na fundusz ochrony środków gwarantowanych (<i>ex post</i>)	0,40%			0,55%
współfinansowanie z NBP	50% opłat na fundusz pomocowy	brak (możliwa krótkoterminowa pożyczka na cele gwarancyjne w przypadku zagrożenia stabilności finansowej, po wyczerpaniu środków z innych źródeł)		
realizacja wypłat środków gwarantowanych	syndyk, zarządca			zarząd komisaryczny lub podmiot, z którymi BFG zawarł umowę
sporządzanie list deponentów, ustalanie kwoty środków gwarantowanych	syndyk, zarządca			bank

Źródło: opracowanie własne.

7.1.3. Ocena skutków zmian regulacji w Polsce

A. Sektor niefinansowy

Zasadniczym celem dyrektywy 2009/14/WE, będącej głównym powodem zmian regulacyjnych w Polsce w latach 2008–2010, było wprowadzenie zmian w funkcjonowaniu SGD wzmacniających poziom zaufania deponentów. Dlatego też to właśnie oni są głównymi bezpośrednimi beneficjentami przyjętych zmian, a korzyści wynikają zarówno z poszerzenia zakresu gwarancji (wyższe limity gwarancji, zniesienie współodpowiedzialności), skrócenia okresu wypłat, jak i upowszechnienia znajomości zasad funkcjonowania SGD dzięki zwiększonym obowiązkom informacyjnym. W Polsce, poza zmianami wynikającymi z implementacji dyrektywy, wprowadzono także w 2010 r. dodatkowe elementy korzystne dla deponentów: zniesienie kompensacji oraz objęcie gwarancjami depozytów wszystkich przedsiębiorstw. Zmiany te nie tylko zwiększają wartość depozytów gwarantowanych, ale także

³⁹⁵⁾ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym przyjętego przez rząd 19 października 2010 r., <http://bip.kprm.gov.pl>

poprzez uproszczenie procedur ustalania wysokości sumy wypłat powodują większą przejrzystość i zrozumiałość przyjętych rozwiązań. Ogromną rolę w budowie i utrzymaniu zaufania społeczeństwa do sektora bankowego odgrywa poziom świadomości i znajomość zasad funkcjonowania mechanizmów zabezpieczających klientów banków, dlatego też wzrost obowiązków informacyjnych banków, ich ujednolicenie, upowszechnienie i uproszczenie jest krokiem we właściwym kierunku. Potrzebę kształtowania dobrego wizerunku instytucji bankowych i umacniania zaufania do nich przez upowszechnianie świadomości ekonomicznej w wyniku podejmowania działań edukacyjnych na wszystkich poziomach edukacji oraz współpracę z mediami dostrzega i podejmuje ZBP, stale uwzględniając je wśród celów strategicznych w programach swojej działalności³⁹⁶. Analizując skutki regulacji dla społeczeństwa, pojawia się też pytanie o zasadność przyjętej wysokości limitu gwarancji – równowartość 100 tys. EUR. Limit jednak ustalono i ujednolicono w dyrektywie 2009/14/WE, a zatem musiał zostać zaimplementowany dokładnie w takiej wysokości w krajowych rozwiązaniach prawnych państw członkowskich. Jednakże w UE istnieje duża dysproporcja pomiędzy poziomem zamożności i zasobami oszczędności gospodarstw domowych. W Polsce średnia wartość ich depozytów na koniec 2007 r. wynosiła niewiele ponad 6 tys. EUR, podczas gdy średnia dla krajów UE-15 była siedmiokrotnie wyższa (ok. 43 tys. EUR)³⁹⁷.

W roku 2009 wartość środków gwarantowanych wynosiła 310,6 mld PLN, co odnosząc do danych KNF o wysokości depozytów wskazywałoby, że stanowiła ona 56,4% kwoty depozytów sektora niefinansowego, a skutkiem podniesienia limitu do 100 tys. EUR i zniesienia kompensacji środków poziom ten wzrósłby do 64,6%³⁹⁸.

Niewątpliwie dla deponentów korzystne jest także znaczne skrócenie okresu niedostępności środków gwarantowanych, pod warunkiem jednak, że proces przygotowania i realizacji wypłat będzie przeprowadzany z należytą starannością i nie spowoduje błędów przy ustalaniu wysokości świadczeń gwarantowanych. Skrócenie terminu wypłat (uwzględniającego możliwość przedłużenia) z 9 miesięcy do 30 dni roboczych zmniejsza niebezpieczeństwo utraty płynności z powodu niedostępności środków i jest szczególnie istotne dla małych i średnich przedsiębiorstw. Jednakże dalsze skracanie tego terminu (proponowane w nowej dyrektywie 7 dni) może okazać się dla deponentów niekorzystne jeżeli będzie związane z koniecznością poniesienia wysokich kosztów administracyjnych (przerzuconych w ostatecznym rachunku na klientów banków) a przede wszystkim, jeżeli zbyt krótki okres nie pozwoli – podmiotom odpowiedzialnym – na staranne przygotowanie i weryfikację danych potrzebnych do realizacji wypłat środków gwarantowanych.

Koszty implementacji nowych regulacji i sposób ich rozłożenia są dla deponentów początkowo obojętne, jednak w dłuższym horyzoncie, to właśnie oni zostaną obciążeni zwiększonymi kosztami działania SGD w postaci podniesionych opłat bankowych czy też niższej stopy oprocentowania depozytów. Koszty dla deponentów – przy założeniu pełnego przerwania ich na klientów banków – z wprowadzenia w życie projektu dyrektywy z 12 lipca 2010 r. oszacowano jako obniżenie stopy oprocentowania lokat o 0,1% lub wzrost rocznej opłaty o ok. 7 EUR rocznie. Stopień przerwania kosztów zmian regulacyjnych na deponentów zależy od warunków konkurencji na rynku finansowym, oferty niebankowych instytucji finansowych, a także preferencji samych deponentów, którzy będą akceptować niższą rentowność swoich lokat, jako cenę za wyższy poziom bezpieczeństwa, albo też przesuną swoje oszczędności do bardziej dochodowych inwestycji.

³⁹⁶) Uchwała nr 7 XX WZ ZBP z 21 kwietnia 2009 r., § 1 pkt B oraz Uchwała nr 6 XXIII WZ ZBP z 27 kwietnia 2011 r., § 4.

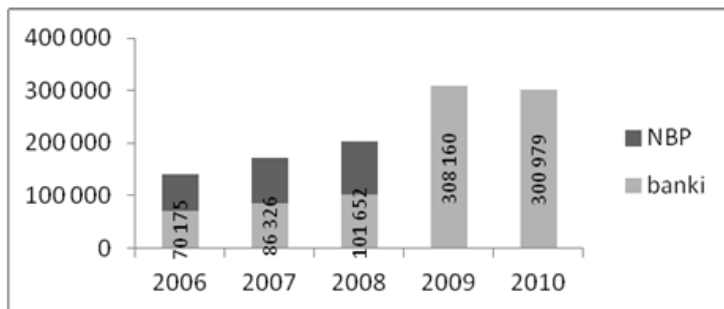
³⁹⁷) *Impact Assessment...*, op.cit., aneks 7, s.109.

³⁹⁸) Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym przyjętego przez rząd 19.10.2010 r., www.bip.kprm.gov.pl

B. Sektor bankowy

Wzrost ochrony deponentów wymagał podjęcia dodatkowych obowiązków administracyjnych i finansowych, zarówno przez BFG, jak i banki objęte SGD. Ponieważ jednak działalność BFG finansowana jest z opłat wnoszonych przez banki, to właśnie one ponoszą w całości bezpośrednie koszty finansowe wprowadzonych zmian regulacyjnych. Część z nich ma charakter jednorazowy, jak np. nakłady na zmiany w systemach IT, uzupełnienie danych niezbędnych do automatycznego sporządzania list deponentów i ustalania wysokości środków gwarantowanych, uzupełnienie informacji dot. SGD w materiałach dla klientów, przygotowanie platformy do współpracy BFG z bankami, wypracowanie i weryfikacja nowych procedur. Część kosztów ma jednak charakter trwały – a są one wyrażone głównie we wzroście rocznej opłaty na BFG i wzrastającym poziomie środków utrzymywanych na funduszu ochrony środków gwarantowanych, wzroście obowiązków administracyjnych i sprawozdawczych, konieczności bieżącej aktualizacji i weryfikacji bazy o klientach i systemu wyliczania środków gwarantowanych. Roczna opłata na BFG, wnoszona przez banki w trybie *ex ante* i zasilająca fundusz pomocowy, była w latach 2009–2010 ponad 4-krotnie wyższa niż w roku 2006, a 3-krotnie wyższa w stosunku do roku 2008 (rys. 7.1/1). Wzrost opłaty w latach 2006–2008 był efektem wzrostu podstawy jej naliczania, natomiast skokowy wzrost opłaty w 2009 r. wynikał przede wszystkim ze zmian regulacyjnych wprowadzonych w 2008 r.: zaprzestania 50% partycypacji NBP we wnoszeniu opłat na fundusz pomocowy, a także – w znacznie mniejszym stopniu – zmiany sposobu naliczania opłaty i wysokości stawki (37% wzrostowi wymogów kapitałowych w 2008 r. towarzyszył 52% wzrost opłaty na BFG w 2009 r.).

Rysunek 7.1/1. Wpłaty na BFG zasilające fundusz pomocowy (dane w tys. PLN)



Źródło: opracowanie własne na podstawie Raportów Rocznych BFG.

W roku 2010 stawka opłaty na BFG nie uległa zmianie, a ze względu na 2,5% spadek wymogów kapitałowych także opłata obniżyła się proporcjonalnie. Jednakże decyzją Rady BFG w 2011 r. zwiększono stawkę ponad 2-krotnie: stawka wzrosła z 0,045 do 0,099%, co przy 8% wzroście wymogów kapitałowych w sektorze bankowym spowodowało wzrost opłaty na fundusz pomocowy o niemal 140%. Stawka opłat na BFG pomimo tak znacznej podwyżki w 2011 r. wciąż stanowi poniżej 30% maksymalnej stawki przyjętej w ustawie (0,3%), która dodatkowo – w sytuacji kryzysowej – w drodze rozporządzenia ministra finansów może zostać podniesiona dwukrotnie (do poziomu 0,6%). Wysokość opłaty jaką musiałyby wnieść banki przy zastosowaniu stawki maksymalnej w 2010 r. to kwota ok 2 mld PLN.

Tabela 7.1/3. Stawki opłat na BFG oraz na fundusz ochrony środków gwarantowanych (w %)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Fundusz pomocowy						
obowiązująca (uchwały BFG)	0,05 0,025	0,05 0,025	0,045 0,0225	0,045	0,045	0,099
współfinansowanie NBP	50	50	50	0	0	0
maksymalna (ustawa o BFG)	0,4 0,2	0,4 0,2	0,4 0,2	0,3	0,3	0,3
podniesiona (rozporządzenie ministra finansów)	0,8	0,8	0,8	0,6	0,6	0,6
Fundusz ochrony środków gwarantowanych						
obowiązująca (uchwały BFG)	0,19	0,25	0,26	0,40	0,40	0,40
maksymalna (ustawa o BFG)	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40	0,55
podniesiona (rozporządzenie ministra finansów)	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80

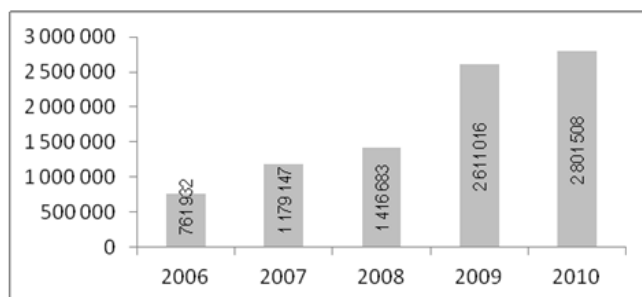
Podstawa naliczania opłaty rocznej na BFG (fundusz pomocowy): do 2008 r. suma aktywów bilansowych, gwarancji i poręczeń ważonych ryzykiem (pierwsza stawka) oraz suma ważonych ryzykiem pozostałych zobowiązań pozabilansowych – pomniejszonych o gwarancje, poręczenia i linie kredytów przyrzeczonych (druga stawka). W latach 2006–2008 połowę opłaty wnosili NBP. Od 2009 r. podstawę stanowi 12,5-krotność sumy wymogów kapitałowych z tytułu poszczególnych rodzajów ryzyka oraz wymogów kapitałowych z tytułu przekroczenia limitów i naruszenia innych norm określonych w ustawie – Prawo bankowe, obliczona według zasad określonych w uchwale nr 380/2008 KNF z 17.12.2008 r.

Podstawa wyliczania wysokości fośg: suma środków pieniężnych zgromadzonych w banku na wszystkich rachunkach, stanowiąca podstawę obliczania kwoty rezerwy obowiązkowej.

Źródło: uchwały Rady BFG.

Innym obciążeniem banków związanym z uczestnictwem w SGD jest konieczność utrzymywania środków na fośg, które w sytuacji upadłości jednego z nich będą przeznaczone na wypłatę środków gwarantowanych. Jest to element finansowania SGD w trybie *ex post* i przy braku upadłości nie stanowi dla banków bezpośredniego kosztu, wymaga jednak zamrożenia na rachunku znacznych środków (przy możliwości ich inwestowania wyłącznie w skarbowe papiery wartościowe, bony pieniężne NBP, obligacje NBP lub jednostki uczestnictwa funduszy rynku pieniężnego). W latach 2009–2010 podniesiono stawkę do maksymalnego poziomu 0,4%, w 2011 r. utrzymano stawkę obowiązującą na poziomie 0,4% ale równocześnie ustawa podniosła poziom maksymalny do 0,55% sygnalizując potencjalny, dalszy wzrost obciążeń. Fośg od 2006 r. wzrósł 3,5-krotnie (2-krotnie od 2008 r.), zarówno w wyniku podnoszenia stawki, jak i stałego wzrostu wartości depozytów. W roku 2011 fundusz wzrosł nie w niewielkim stopniu (kilka procent), wyłącznie w wyniku wzrostu bazy.

Rysunek 7.1/2. Fundusz ochrony środków gwarantowanych (dane w tys. PLN)



Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów rocznych BFG.

Ponieważ od 2000 r. nie było powodów uruchamiania środków na wypłatę środków gwarantowanych, dodatkowe obciążenie banków związane z fośg wynika z konieczności jego regularnego uzupełniania ponad stan na koniec okresu wcześniejszego. W sytuacji braku środków na realizację wypłat minister finansów może jednak podjąć decyzję o dodatkowym obciążeniu banków i podnieść wysokość stawki do poziomu 0,8% – wartość fośg w 2010 r. wyniosłaby wówczas 5,6 mld PLN. W tabeli 7.1/4, w celu zobrazowania narastającego obciążenia banków kosztami działania SGD przedstawiono relację opłat na BFG i wysokości funduszu ochrony środków gwarantowanych do wyników sektora bankowego.

Tabela 7.1/4. Obciążenia sektora bankowego z tytułu uczestnictwa w SGD (w %)

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010
opłata na BFG/wynik działalności bankowej	0,20	0,21	0,22	0,65	0,59
opłata na BFG/wynik finansowy netto	2,19	2,91	3,01	5,51	5,48
fośg/wynik działalności bankowej	0,65	0,63	0,74	3,71	2,60
fośg/wynik finansowy netto	7,05	8,59	10,31	31,44	24,22

Źródło: *Raporty roczne*, BFG oraz *Raporty o sytuacji w sektorze bankowym*, KNF.

Nowe regulacje w zakresie SGD spowodowały także jednorazowe koszty, jakie muszą ponieść banki i oddziały instytucji kredytowych ze względu na wprowadzenie obowiązków informacyjnych. Konieczność uzupełnienia informacji o objęciu (lub nie) oferowanego produktu gwarancjami czy informacje o właściwym SGD i sposobie jego działania wymusiły dokonanie zmian w materiałach informacyjnych, broszurach i dokumentach przeznaczonych dla deponentów (faktycznych i potencjalnych), co wiązało się zarówno z nakładami na zmiany edycyjne tych dokumentów, jak i przedruk tej ich części, która jest rozprowadzana w formie papierowej. Istotne koszty, z jakimi musiały się też zmierzyć banki, to nakłady na modyfikacje systemów IT, w związku z przesunięciem na nich odpowiedzialności za bieżące przygotowywanie aktualnej listy deponentów z wskazaniem wysokości środków gwarantowanych. Zmiany regulacyjne w zakresie skrócenia terminu wypłat spowodowały konieczność zmiany dotychczasowych procedur, i to właśnie banki (a nie jak dotąd syndyk lub zarządca) muszą przygotować dla BFG listę do realizacji wypłat gwarantowanych. Aby możliwe było automatyczne generowanie danych niezbędnych do ustalenie prawidłowej listy wypłat, należy uzupełnić dane identyfikujące jednoznacznie kwalifikowalność zarówno deponenta, jak i posiadanych przez niego wierzycielności. Jakkolwiek są to przede wszystkim koszty jednorazowe, towarzyszyć im będzie niewielki wzrost stałych obciążeń administracyjnych, związanych z regularnym uzupełnianiem danych, weryfikacją systemu i modyfikacją w sytuacji pojawienia się kolejnych zmian regulacyjnych. Dodatkowe koszty były także wynikiem konieczności dostosowania systemów informatycznych do współpracy z nową platformą BFG, ze szczególnym uwzględnieniem zapewnienia bezpieczeństwa przesyłanych danych, mających charakter poufny i chronionych tajemnicą bankową.

Koszty zmian regulacyjnych w zakresie ochrony depozytów spoczyły przede wszystkim na sektorze bankowym. To banki muszą sfinansować zarówno koszty bezpośrednio przez nie ponoszone, jak i te, które są związane z działalnością BFG. Trzykrotny wzrost opłaty na BFG (i dalszy wzrost w 2011 r.) i podwojenie wartości fośg w latach 2008–2010 nie wynikało z bieżących potrzeb SGD – nie były w tym okresie wypłacane środki gwarantowane, a w ostatnich latach nie były także udzielane pożyczki (fundusz pomocowy wzrastał zaś w wyniku spłaty pożyczek wcześniej udzielonych oraz w wyniku powiększania go o zysk BFG).

Jednak w perspektywie długookresowej banki staną się też beneficjentami zmian regulacyjnych. Wzrost zaufania deponentów, zarówno poprzez zwiększenie kwoty objętej gwarancją, jak i skrócenie czasu niedostępności środków oraz świadomości i znajomości zasad,

powinno wzmocnić pozycję konkurencyjną banków, przyciągnąć oszczędności sektora niefinansowego, zwiększyć bazę depozytową stanowiącą bezpieczne źródło rozwoju, a w czasach kryzysu zmniejszyć ryzyko runu. Banki, jak każdy pośrednik finansowy, przerzucą poniesione koszty na swoich klientów, co znajdzie odzwierciedlenie we wzroście opłat i prowizji bankowych, czy też wzroście marży odsetkowej. Jeżeli jednak koszty te będą zbyt wysokie, mogą spowodować utratę klientów, którzy w bardziej stabilnych warunkach mogą kierować się w większym stopniu rentownością niż bezpieczeństwem swoich oszczędności. Ponieważ indywidualne instytucje ponoszą wysokie koszty budowania wspólnego dobra, jakim jest zaufanie do sektora bankowego, dlatego istotne jest aby zmiany regulacyjne sprzyjały zapewnieniu równych warunków konkurencji, czyli aby wszystkie podmioty przyjmujące depozyty uczestniczyły w działaniach i kosztach nakierowanych na zapewnienie bezpieczeństwa³⁹⁹.

7.1.4 Podsumowanie

Zmiany w polskim systemie gwarancji depozytów w latach 2008–2010 wynikały głównie z konieczności implementacji dyrektywy 2009/14/WE, której głównym celem było utrzymanie zaufania deponentów do sektora bankowego w sytuacji kryzysu na rynku finansowym. W dyrektywie tej podjęto pierwsze kroki w kierunku ujednolicenia rozwiązań stosowanych w różnych krajach członkowskich, jednak znacznie głębsze zmiany ukierunkowane na pełną harmonizację są dopiero przygotowywane. Ze względu na dobrą kondycję w polskim sektorze bankowym, system gwarantowania depozytów nie był wystawiony na próbę konfrontacji z sytuacją kryzysową, jednak rozwiązania przyjęte w jego konstrukcji wydają się właściwe i efektywne. Wiele mechanizmów stosowanych w Polsce, takich jak finansowanie mieszane, uwzględnianie przy naliczaniu opłaty wnoszonej przez banki skali podejmowanego przez nie ryzyka, połączenie działalności gwarancyjnej z działalnością pomocową, planuje się uwzględnić w projektowaniu nowych rozwiązań przygotowywanych dla Unii Europejskiej.

Bezpośrednim beneficjentem wprowadzonych zmian regulacyjnych są deponenci z sektora niefinansowego, których ochrona i wzrost znajomości zasad gwarancji depozytów stanowiły myśl przewodnią zmian legislacyjnych. Ale w dłuższej perspektywie to właśnie oni poniosą też pośrednio koszty tych regulacji w postaci wzrostu opłat bankowych. Jak zwykle w takich sytuacjach pojawia się problem znalezienia złotego środka, właściwej proporcji pomiędzy kosztami a korzyściami i takim ich rozłożeniu, aby nie zniekształcały konkurencji na rynku usług bankowych. W przypadku zapowiadanej pełnej harmonizacji systemów gwarantowania depozytów pojawia się także dodatkowa trudność wynikająca ze zróżnicowania potrzeb i oczekiwań poszczególnych państw członkowskich, szczególnie pomiędzy krajami UE-15 i nowymi państwami członkowskimi.

³⁹⁹⁾ Problem zapewnienia równej konkurencji na rynku podkreślał ZBP w swoich uchwałach programowych, por. Uchwała nr 7 XX WZ ZBP z 21 kwietnia 2009 r., § 1 pkt C.2.2 oraz uchwała nr 6 XXIII WZ ZBP z 27 kwietnia 2011 r., § 3, ust. 2, pkt 6.

7.2. Rozwiązanie *resolution regime*

7.2.1. Wprowadzenie

6 stycznia 2011 r. Komisja Europejska opublikowała dokument roboczy dotyczący technicznych aspektów unijnego systemu rozwiązywania problemów bankowych (*technical details of a possible EU framework for bank recovery and resolution*). Jest to pierwszy pełny dokument zarysowujący propozycję unijną w zakresie wprowadzenia harmonizacji rozwiązań sanacyjnych dla banków w skali Unii Europejskiej. Komisja Europejska wyznaczyła jednocześnie 3 marca 2011 r. jako ostateczną datę przekazywania uwag do materiału robczego. Po tej dacie kontynuowane były w Komisji Europejskiej prace nad tym zagadnieniem, zmierzające m.in. do przygotowania projektu zapisów prawnych, które mają regulować problematykę *resolution regime* w sektorze bankowym. Prace te były kontynuowane podczas polskiej prezydencji w UE, ale do 20 grudnia 2011 r. nie został opublikowany projekt dyrektywy w tej sprawie, a dokumenty dystrybuowane nieoficjalnie nie zawierają wszystkich zapisów przygotowywanej regulacji prawnej. Pierwotnie zakładano, że projekt dyrektywy ukaże się do końca czerwca 2011 r. Z tego powodu ocena korzyści i kosztów nowych regulacji w zakresie *resolution regime* w sektorze bankowym musi zostać przeprowadzona na podstawie dokumentu przekazanego do konsultacji społecznych na początku 2011 r.

Nadrzędnym celem przygotowania europejskich ram postępowania naprawczego jest dopuszczenie możliwości upadłości instytucji znajdującej się w trudnej sytuacji, niezależnie od ich rodzaju i wielkości, a w szczególności instytucji o znaczeniu systemowym, bez stwarzania zagrożeń dla stabilności finansowej i unikając ponoszenia kosztów przez podatników. Doświadczenia ostatniego kryzysu pokazały, jak poważne konsekwencje dla rynku finansowego i dla gospodarki może przynieść upadłość dużej instytucji finansowej.

Te obawy powodowały, że część dużych banków poczuła się bezkarna w swojej działalności, gdyż uznała, że w przypadku zagrożenia egzystencji banku uzyskają wsparcie ze środków publicznych. Zarządzanie kryzysowe wraz z innymi rozwiązaniami prawnymi ma pozwolić na przeprowadzenie kontrolowanej upadłości dużego banku bez pojawienia się negatywnych konsekwencji w postaci destabilizacji rynków finansowych i załamania gospodarki realnej. Dodatkowo, rosnące w ostatnich latach rozmiary największych banków uwiarydliły politykom potrzebę podejmowania skoordynowanych działań sanacyjnych względem banków w skali międzynarodowej. W przeciwnym razie realne staje się niebezpieczeństwo, że nieskoordynowane działania poszczególnych krajów spowodują, iż efekt netto sumy tych działań będzie niewielki lub nawet negatywny. Potrzebne jest zatem określenie zasad wspólnego działania w obliczu zagrożeń, podejmowanie działań na możliwie wczesnym etapie problemu oraz wybór jednakowego zestawu metod postępowania.

Dlatego też w ramach zarządzania kryzysowego Komisja Europejska przedstawiła propozycje rozwiązań w zakresie zapobiegania sytuacjom kryzysowym, zarządzania w sytuacji kryzysowej oraz postępowania naprawczego. Głównymi elementami ram zarządzania ma być określenie organów odpowiedzialnych za zarządzanie w sytuacji kryzysowej, identyfikacja środków przygotowawczych i zapobiegawczych, określenie warunków podejmowania wczesnej interwencji lub postępowania naprawczego, zdefiniowanie sposobów dokonania wczesnej interwencji oraz postępowania naprawczego, określenie zasad koordynacji transgranicznej w procesie zarządzania sytuacją kryzysową oraz ustalenie metod finansowania postępowania naprawczego. W końcu autorzy propozycji zwracają uwagę na konieczność sprawiedliwego podziału kosztów zarządzania sytuacją kryzysową.

Analiza założeń i celu przygotowania ram naprawczych oraz zaprezentowanych technicznych ram zarządzania kryzysowego pozwala na bardzo krótką i ogólną ocenę korzyści i kosztów tego rozwiązania dla polskiego sektora bankowego. Niewątpliwie poważną korzyścią wprowadzenia nowej propozycji regulacyjnej jest dążenie do podniesienia poziomu stabilności systemu finansowego jako całości. To powinno skutkować bardziej stabilnymi warunkami prowadzenia biznesu bankowego, zmniejszeniem poziomu podatności rynków na zawirowania ekonomiczne i zmniejszeniem poziomu zmienności warunków działania. Z drugiej strony wprowadzenie nowych ram ma służyć dopuszczeniu możliwości ogłoszenia upadłości niemal każdej instytucji finansowej działającej na terenie krajów UE. Tym samym możliwości stosowania ryzykownych praktyk, hazardu moralnego przez największe banki (dziś uznawane za zbyt duże, aby upaść) mogą ulec znacznemu zmniejszeniu. Nowa regulacja nie będzie dawać gwarancji przetrwania największym instytucjom, jeśli będą działać nieefektywnie. Z pewnością będzie to stanowić nową okoliczność działania takich banków. Ponadto, w celu tworzenia ram zarządzania kryzysowego wskazuje się na prowadzenie takiej działalności bez angażowania w nią środków publicznych. Innymi słowy, funkcjonowanie systemu kontrolowanego przeprowadzania upadłości banków i wsparcia dla banków w trudnej sytuacji musi być sfinansowane ze środków pozabudżetowych – z wpłat do systemu samych banków. Stworzenie systemu będzie zatem oznaczać konieczność poniesienia przez banki dodatkowych kosztów z tytułu opłat na istnienie tego systemu, stanowiąc kolejny rodzaj wpłat instytucji bankowych o charakterze daniny publicznej.

Bardziej szczegółowej oceny można dokonać jedynie po przeprowadzeniu detalicznej analizy propozycji Komisji Europejskiej. Warto zatem wskazać przynajmniej na niektóre kwestie, które mogą mieć wpływ na warunki prowadzenia działalności przez banki po przyjęciu nowych ram. Jest rzeczą oczywistą, że nie sposób na tym etapie prac dokonać bardzo dokładnej oceny, gdyż wiele rozwiązań zostało zaprezentowanych w formie ogólnej lub też wariantowo, bez przesądzania o kierunkach docelowego systemu.

7.2.2. Zarys koncepcji *resolution regime* według Komisji Europejskiej

Dokument Komisji Europejskiej w sprawie zarządzania kryzysowego zawiera szereg propozycji, ale też wiele pytań do władz – uczestników rynku – gdyż na tym etapie stanowi on materiał konsultacyjny, a nie ostateczną propozycję rozwiązań legislacyjnych w tym obszarze. Warto jednak pokrótce przedstawić najważniejsze proponowane zmiany:

- 1) na każdy kraj członkowski nałożono obowiązek wskazania podmiotu odpowiedzialnego za zarządzanie kryzysowe – może to być nadzór bankowy lub inna instytucja;
- 2) określenie niezbędnych działań zapobiegających powstawaniu sytuacji kryzysowej na rynku bankowym, w tym poprzez określenie planu sprawowania nadzoru bankowego przez instytucję państwową, przeprowadzenie corocznych testów warunków skrajnych przez nadzorcę, nałożenie na banki obowiązku przygotowania i aktualizacji planów naprawczych (*de facto* bardziej planów awaryjnych), a na podmioty odpowiedzialne za zarządzanie kryzysowe nałożenie obowiązku przygotowania programów rozwiązania problemu banków (*resolution plan*) będących w zakresie kompetencji takiego podmiotu;
- 3) określenie zasad udzielania wsparcia finansowego w ramach grupy finansowej, w tym umożliwienie transferu aktywów;
- 4) wskazanie instrumentów wczesnej interwencji ukierunkowanych na przywrócenie stabilności i dobrej sytuacji w banku; w tym zakresie wymieniana jest wprowadzenie w banku specjalnego nadzoru, wdrożenie w praktyce planu naprawczego (awaryjnego), procedury powoływania specjalnego zarządu i wdrażania planu naprawczego w bankach będących częścią grupy bankowej;
- 5) w ramach przedsięwzięć zapobiegawczych przewiduje się 7 rodzajów działań: zmniejszenie maksymalnej ekspozycji banku, nałożenie dodatkowych wymogów informacyjnych,

- zakończenie pewnych typów działalności, sprzedaż linii biznesowej, dokonanie emisji dodatkowego kapitału, zmianę prawnej lub organizacyjnej struktury działania podmiotu;
- 6) wskazanie warunków rozpoczęcia działań służących rozwiązaniu problemu banku w złej sytuacji w celu ograniczenia wpływu sytuacji w tym banku na stabilność rynków finansowych i minimalizacji ryzyka zarażenia w systemie; wśród nich wymienia się pokrycie strat w pierwszej kolejności przez właścicieli, następnie przez niezabezpieczonych wierzycieli, wymianę zarządu banku i jednakowe traktowanie wierzycieli w tej samej klasie wierzycieli.
 - 7) wymieniono cztery narzędzia postępowania w sytuacji niewypłacalności banku: sprzedaż części lub całości biznesu, wykorzystanie banku pomostowego, wyodrębnienie aktywów i wykorzystanie instrumentów zamiany długu na akcje banku;
 - 8) określono zasady przeprowadzania powyższego postępowania w zakresie niewypłacalności w odniesieniu do międzynarodowej grupy bankowej wskazując na potrzebę koordynacji rozwiązań w ramach kolegium podmiotów odpowiedzialnych za zarządzanie kryzysowe (gremium krajowych podmiotów odpowiedzialnych za zarządzanie kryzysowe poszczególnych banków należących do grupy bankowej);
 - 9) nałożono obowiązek stworzenia w każdym kraju funduszu, z którego finansowane jest zarządzanie kryzysowe oraz określono źródło wpłat do funduszu poprzez wskazanie banków, jako podmioty wpłacające regularne wpłaty oraz wnoszące nadzwyczajne opłaty w miarę potrzeby; podstawą naliczania opłat ma być wielkość zobowiązań banków. Dopuszczono możliwość wykorzystania efektu synergii między funduszem służącym zarządzaniu kryzysowemu a systemem gwarantowania depozytów.

Przedstawione propozycje rozwiązań w tym zakresie mogą stać się podstawą do formułowania wstępnej oceny skutków wprowadzenia tego rozwiązania do sektora bankowego. Niestety, trzeba na wstępie przypomnieć, że propozycje te mają w dużym stopniu nadal jeszcze charakter pytań a nie zwartego projektu regulacji i wszelkie zmiany szczegółowe wprowadzone na dalszych etapach prac mogą istotnie rzutować na sytuację banków.

Już wstępna analiza projektu rozwiązań w zakresie zarządzania kryzysowego wprowadza w zastanowienie, dlaczego dopiero w następnym etapie prac (zaplanowanych na koniec 2012 r.) ma zostać zaprezentowany dokument Komisji Europejskiej zawierający propozycje ujednolicenia w Unii Europejskiej prawa upadłościowego i naprawczego. Wydaje się, że już na tym etapie prac ta kwestia powinna mieć kluczowy charakter, umożliwiając skuteczniejsze przeprowadzanie procesu upadłości, czy procesu naprawczego w odniesieniu do banków działających w skali międzynarodowej. Bez harmonizacji procesu przeprowadzania upadłości lub uruchamiania procesu naprawczego oczekiwane pozytywne skutki realizacji takich przedsięwzięć będą zdecydowanie bardziej ograniczone.

Przechodząc do analizy kluczowych propozycji Komisji Europejskiej warto podkreślić, że każdy kraj członkowski powinien samodzielnie podejmować decyzję dotyczącą określenia podmiotu odpowiedzialnego za rozwiązywanie problemów banków będących w złej sytuacji ekonomicznej. Do momentu, gdy nie zostały ujednolicone zasady prawne przeprowadzania upadłości i sanacji banków w skali UE, każdy kraj powinien mieć prawo korzystania ze swoich doświadczeń i w możliwie najlepszy sposób wykorzystywać wypracowane już instrumenty służące stabilności sektora finansowego i całej gospodarki. Warto w tym kontekście przypomnieć specyficzną funkcję i doświadczenie Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w Polsce, który wprawdzie nie jest podmiotem odpowiedzialnym za rozwiązywanie problemu banków mających trudności finansowe (w tym dużych banków systemowo ważnych), ale pełni w tym procesie często aktywną i znaczącą rolę. Należy przypomnieć, że BFG udzielił w latach 1996–2010 pomocy w wysokości 3 790 mln PLN. Zdaniem BFG pomoc ta pozwoliła na uniknięcie konieczności wypłaty depozytów gwarantowanych w wysokości 62 618 mln PLN oraz przyczyniła się do utrzymania blisko 2000 placówek bankowych oraz ponad 64 000 miejsc pracy (choć w opinii autorów wyliczenia te wydają się znacznie przesadzone).

Rząd Polski w swoim stanowisku wskazuje na te doświadczenia, jako warte upowszechnienia w całej Unii Europejskiej. Indywidualne określenie podmiotu odpowiedzialnego przez każdy kraj może oczywiście utrudnić proces właściwej komunikacji między odpowiednimi podmiotami w skali międzynarodowej, ale nie powinna to być zasadnicza bariera osiągnięcia sukcesu w procesie zarządzania kryzysowego w skali międzynarodowej.

Fundamentalne znaczenie dla efektywności procesu zarządzania kryzysowego wydaje się mieć problem oddzielenia funkcji nadzorczych od funkcji podmiotu odpowiedzialnego za rozwiązanie problemów banku będącego w złej sytuacji. Można wyobrazić sobie w tym zakresie dwa podstawowe modele: połączenia obu funkcji w jednym podmiocie lub rozdzielenie ich w dwóch odrębnych instytucjach. Zaletą pierwszego rozwiązania jest niewątpliwie doświadczenie nadzoru we współpracy z bankiem w trudnościach w przeszłości, a także podobny zakres narzędzi nadzorczych, które będą mogły być wykorzystywane przez instytucję odpowiedzialną za rozwiązanie problemu banku w złej sytuacji. Z drugiej strony pozostawienie obu funkcji w jednej instytucji może prowadzić potencjalnie do powstania konfliktu interesów, który był w przeszłości jednym z motywów instytucjonalnego wyodrębnienia systemu gwarantowania depozytów poza nadzór bankowy. Warto zastanowić się, czy nadzór bankowy może skutecznie rozwiązać problem banku w złej sytuacji, jeśli wcześniej nie podjął efektywnych działań w sytuacji pogarszania się kondycji ekonomicznej banku. Z jednej strony można argumentować, że nadzór bankowy ma obecnie ograniczone środki oddziaływania, zwłaszcza finansowe, w zakresie przeprowadzenia skutecznej restrukturyzacji finansowej banku w złej sytuacji finansowej, z drugiej strony zidentyfikowanie przez nadzór problemu na wczesnym etapie pogarszania się sytuacji banku powinno wpływać na znaczące obniżenie kosztu sanacji, co może jeszcze wówczas nastąpić bez konieczności wykorzystywania dużych środków zewnętrznych. Innymi słowy w przypadku połączenia funkcji nadzorczych i zarządzania kryzysowego w jednej instytucji istnieje obawa, że funduszem będzie zarządzać podmiot, który nie wykorzystał wcześniej dostępnego instrumentarium w zakresie przeciwdziałania powstania poważnej sytuacji na rynku bankowym i będzie wykorzystywał środki prywatnych podmiotów do naprawy wcześniej popełnionych błędów.

Lepszym rozwiązaniem jest zatem wyodrębnienie funkcji pomocowych poza instytucję nadzoru. Powstaje oczywiście automatycznie pytanie o to, kto powinien pełnić funkcję takiej instytucji. Niecelowe wydaje się być powoływanie kolejnej instytucji państwowej, która ma zajmować się wyłącznie procesem rozwiązywania problemu banków w złej sytuacji. Patrząc na doświadczenia polskie, instytucja ta przez wiele lat nie miałaby żadnej pracy do wykonania a jednocześnie musiałaby utrzymywać na wysokim poziomie zarówno środki finansowe oraz zasoby organizacyjne i osobowe, które mogą okazać się niezbędne w okresie faktycznego przeprowadzania procesu upadłości banku. Przyjęcie takiego rozwiązania powodowałoby zatem dodatkowe koszty dla sektora bankowego wynikające z konieczności utrzymywania takiej instytucji. Dlatego też lepszym rozwiązaniem mogłoby być umiejscowienie funkcji rozwiązywania problemu banku w kłopotach finansowych w banku centralnym. Tej instytucji łatwiej by było utrzymać dostateczne zasoby, a jednocześnie w okresie braku zagrożenia upadłością banku zasoby te mogłyby być wykorzystane do realizacji zadań statutowych banku centralnego. Alternatywnym rozwiązaniem mogłoby być przekazanie tych funkcji do systemu gwarantowania depozytów, w Polsce do BFG. Trzeba jednak zaznaczyć, że system gwarantowania depozytów dysponuje znacznie mniejszymi zasobami finansowymi i powstanie sytuacji zagrożenia upadłością jednego z dużych banków systemowo ważnego mogłoby przekroczyć możliwości finansowe systemu gwarantowania depozytów. Dzisiejsze zasoby finansowe BFG pozwalają bowiem na wypłatę depozytów w jedenastym lub dwunastym banku pod względem wielkości. Nawet jeśli koszty zarządzania kryzysowego byłyby mniejsze niż koszty wypłaty depozytów gwarantowanych, to oznacza i tak poważny problem braku dostatecznych zasobów finansowych w BFG niezbędnych do rozwiązania problemu systemowego w sektorze bankowym.

Dokument Komisji Europejskiej przewiduje nałożenie na wszystkie banki obowiązku przygotowania, a następnie stałego aktualizowania planów sanacji, w których określone zostaną środki, jakie bank lub grupa bankowa zamierza podjąć w zależności od powstałych problemów: poprawy płynności, zwiększenia kapitałów własnych, ograniczenia rozmiarów ryzyka. Wyrażając zasadność przygotowywania planu awaryjnego działania przez każdy bank, warto pamiętać, że nałożenie szczegółowych wymogów w zakresie przygotowywania planów sanacji może generować dodatkowe wysokie koszty działania dla banków. Celowym byłoby w tym zakresie zastosowanie również zasady proporcjonalności, tak aby małe instytucje bankowe, niegenerujące ryzyka systemowego, nie miały nałożonych tak szczegółowych wymogów w zakresie planów sanacji, jak banki systemowo ważne.

Zrozumiałe jest nałożenie na banki obowiązku przygotowywania planów naprawczych zarówno na szczeblu skonsolidowanym, jak i na szczeblu poszczególnych podmiotów zależnych w grupie kapitałowej. Podejście to powinno sprzyjać przyjęciu takiego rozwiązania, które pozwoli na skoordynowanie instrumentarium stosowanego w przypadku realizacji programu sanacji wspólnego dla grupy bankowej. Lokalny nadzór bankowy powinien mieć prawo domagania się zmian w planach naprawczych przygotowanych w podmiotach, nad którymi sprawuje nadzór. EBA powinna zaś odgrywać rolę mediatora między nadzorami w celu poszukiwania optymalnego rozwiązania przy rozbieżności poglądów poszczególnych nadzorów bankowych.

Dla efektywności procesu zarządzania istotne znaczenie będzie mieć precyzyjne określenie momentu uruchomienia procesu rozwiązania problemu banku w złej sytuacji finansowej. Decyzje takie powinny być podejmowane na podstawie jednoznacznych wyznaczników sytuacji ekonomicznej banku, tak aby w miarę możliwości unikać przypadków, gdy uruchamiane są procedury zapobiegawcze, upadłościowe czy naprawcze w sytuacji, gdy nie muszą być one uruchomione. Na problem ten zwracał uwagę także rząd RP w swoim stanowisku skierowanym do Komisji Europejskiej. Oczywiście znalezienie takich optymalnych wyznaczników jest zadaniem bardzo trudnym, gdyż w praktyce mamy do czynienia z dużą złożonością procesów ekonomicznych w bankach. Warto byłoby jednak taką próbę podjąć, aby w możliwie szerokim zakresie unikać arbitralnych decyzji organów państwowych, szczególnie w sytuacji, gdy nie będą one mogły być zaskarżone do sądów na skutek chociażby natychmiastowego trybu wykonania decyzji organu państwowego. Takie rozwiązanie powinno mieć stabilizujący wpływ na działanie banków, które rzadziej będą zaskakiwane nadzwyczajnymi działaniami podejmowanymi względem nich przez organ odpowiedzialny za zarządzanie kryzysowe.

Tak dalekiej harmonizacji rozwiązań oczywiście nie można zastosować w zakresie wyboru sposobu rozstrzygnięcia problemu banku w złej sytuacji. Złożoność sytuacji i specyfiki poszczególnych banków może bowiem wymagać elastycznego działania ze strony podmiotu odpowiedzialnego za zarządzanie kryzysowe.

Dokument konsultacyjny, w ramach środków zapobiegawczych, zakłada również przeprowadzanie testów warunków skrajnych w bankach. Sama idea ich przeprowadzania nie budzi wątpliwości, ale należy zadbać o adekwatność przyjmowanych warunków do rzeczywistej sytuacji występującej na rynku i możliwych jej zmian w przyszłości. Z tej racji przeprowadzenie *stress testów* dla wszystkich banków w UE, w oparciu o wspólną zharmonizowaną metodykę badania, jest trudnym zadaniem ze względu na specyfikę poszczególnych typów banków w różnych krajach. W całym procesie testów warunków skrajnych najważniejsza jest jednak umiejętność przeprowadzenia krytycznej oceny wiarygodności badania i wykorzystania go w ramach sprawowania nadzoru. Przeprowadzenie testów powinno też wymuszać merytoryczną wymianę poglądów między nadzorem a podmiotem nadzorowanym i w efekcie przyczyniać się do poprawy polityki zarządzania ryzykiem w banku.

W celu podniesienia wiarygodności przeprowadzanych testów warunków skrajnych warto zrezygnować w przyszłości z podawania ich wyników do publicznej wiadomości. W przypadku publikowania wyników wiadomym jest, że inny jest zasadniczy cel przygotowania testów i ich wyniki nie zawsze będą w najlepszy sposób odzwierciedlać faktyczną sytuację banku, lecz będą służyć głównie uspokojeniu opinii publicznej. Ani bank, ani nadzór bankowy nie będzie zainteresowany upublicznianiem informacji, które mogą wpłynąć na destabilizację sytuacji w banku w wyniku paniki. Upublicznianie wyników powinno zatem następować tylko w sytuacjach nadzwyczajnych, np. w momencie olbrzymiego spadku zaufania klientów do banków.

W ramach działań zapobiegawczych proponowanych przez Komisję Europejską dla Polski szczególne znaczenie może mieć zmiana prawnej lub organizacyjnej struktury działania banku w złej sytuacji. Powstaje bowiem pytanie o sytuację podmiotów zależnych od banku będącego w kłopotach finansowych, w tym podmiotów bankowych działających w innych krajach UE. Decyzja nadzorcy konsolidującego nie powinna mieć wpływu na sytuację finansową podmiotów zależnych, które podlegają nadzorowi nadzoru kraju goszczącego. Przekształcenia w strukturze całej grupy kapitałowej mogą powodować duże zmiany w zasadach prowadzenia biznesu w podmiocie zależnym i lokalny nadzór powinien wyrażać akceptację dla takich zmian w sposób wiążący. Nie powinno być automatycznego transferu takich uprawnień wyłącznie do nadzorcy konsolidującego. Mając świadomość potrzeby działania dla dobra całej grupy bankowej, należy pamiętać o uwzględnieniu sytuacji poszczególnych podmiotów zależnych i akceptacji dla pogorszenia się ich sytuacji ekonomicznej. Na kwestię tę szczególnie silnie zwracał uwagę polski rząd w stanowisku wysłanym do Komisji Europejskiej. Podziela ją także nadzór bankowy oraz Związek Banków Polskich.

W tym kontekście szczególnie wiele uwagi polskie instytucje publiczne i prywatne zwracają na zasady udzielania pomocy w formie transferu aktywów między podmiotami należącymi do tej samej grupy bankowej. Niekontrolowane przez wszystkich nadzorców transfery aktywów mogą bowiem utrudnić proces sprawowania efektywnego nadzoru nad podmiotem zależnym przez nadzór kraju goszczącego i mogą spowodować bardzo niebezpieczne ryzyko zarażenia się systemów bankowych kłopotami w kolejnych krajach UE. Taki transfer powinien zatem wymagać akceptacji nadzoru kraju goszczącego, jako operacji bezpiecznej z punktu widzenia stabilności działania podmiotu zależnego i całego lokalnego systemu finansowego. W praktyce ostatnich lat o wadze tej sprawy i docenianiu jej przez banki międzynarodowe może świadczyć powstanie chociażby tzw. inicjatywy wiedeńskiej, w której kluczowe banki zaangażowane kapitałowo w banki zależne w Europie Środkowo-Wschodniej podjęły decyzję o utrzymaniu swojego zaangażowania w swoich podmiotach i nie dokonywaniu transferów do banków-matek. Oczywiście w praktyce problem transferu aktywów może dotyczyć zarówno przepływu środków z banku-córki do banku-matki, jak i w odwrotnym kierunku. Polski rząd w swoim stanowisku wskazuje, że to rozwiązanie powinno być stosowane tylko w wyjątkowej sytuacji.

Jak wspomniano wyżej, dokument Komisji Europejskiej zawiera relatywnie szeroką listę proponowanych środków oddziaływania w ramach wczesnej interwencji nadzoru bankowego. Wydaje się, że lista proponowanych środków oddziaływania w tym zakresie powinna pozwolić na skuteczne podejmowanie działań przez nadzór bankowy w celu zmniejszenia zagrożenia pogorszenia się sytuacji ekonomicznej banku. Warto rozważyć jednak, aby każdy kraj członkowski UE miał możliwość zastosowania także innych narzędzi specyficznych dla danego kraju, zwłaszcza takich, które już były z sukcesem wykorzystywane w przeszłości. W przypadku Polski takim niestandardowym rozwiązaniem było rozwiązanie sytuacji we Wschodnim Banku Cukrownictwa SA. Wcześniej Polska przeszła udany proces sanacji wielu banków w złej sytuacji przeprowadzony przez Narodowy Bank Polski w połowie lat 90. XX wieku. Zwracał na tą kwestię także polski rząd w stanowisku skierowanym do Komii-

sji Europejskiej. Należy jednak pamiętać, że zastosowanie dodatkowych narzędzi musi być czynione ze szczególną ostrożnością w sytuacji, gdy przedmiotem rozwiązania problemu instytucji finansowej w złej sytuacji ekonomicznej jest bank działający w skali międzynarodowej i potrzebne jest znalezienie takiego rozwiązania, które będzie satysfakcjonujące dla rozwiązania problemu finansowego w całej grupie bankowej.

Odrębnie trzeba jednak rozpatrywać ideę mianowania w banku specjalnego menedżera odpowiedzialnego za przeprowadzenie działań w ramach instrumentów wczesnej interwencji. Wydaje się, że powołanie takiej osoby ma sens w sytuacji, gdy bank został zobowiązany do przygotowania specjalnego programu naprawczego i ten program został źle przygotowany lub też jest wdrażany w sposób rażąco odbiegający od wersji zaakceptowanej przez nadzór bankowy lub inny organ uprawniony. Powołanie menedżera nie powinno być pierwszym przedsięwzięciem w procesie sanacji banku. Zapisy propozycji Komisji Europejskiej stanowią natomiast, że menedżer może być powołany także wtedy, gdy sytuacja banku jest całkiem dobra. W efekcie może nastąpić przejście działalności banku przez menedżera bez wyraźnego uzasadnienia sytuacją banku. Powstaje oczywiście kwestia odpowiedzialności takiego menedżera względem banku i podmiotu nadzorującego restrukturyzację.

Kwestia powołania specjalnego menedżera nabiera dodatkowego znaczenia w przypadku banku działającego w skali międzynarodowej. Decyzja nadzorcy konsolidującego o powołaniu takiej osoby nie powinna wiązać się z automatyczną koniecznością powoływania takiego menedżera także na szczeblu podmiotów zależnych od banku działających w innych krajach UE. Uzasadnieniem dla takiego rozdzielenia może być różny poziom kadry i zarządzania w podmiotach zależnych i w banku-matce oraz inna ich sytuacja finansowa. Dlatego decyzja w tym zakresie powinna być jednak podejmowana przez nadzór kraju goszczącego, zgodnie z ogólnymi kompetencjami poszczególnych nadzorów przewidzianymi w prawie unijnym. Taka decyzja powinna być jednak podejmowana na wniosek, czy po konsultacji z nadzorcą kraju macierzystego w ramach współpracy nadzorów w kolegiach nadzorczych. Rola europejskiego nadzorcy bankowego może być aktywna, ale powinna ona mieć charakter tylko pośredniczący. Ewentualne decyzje europejskiego nadzorcy nie mogą być wiążące dla nadzorcy krajowego, gdyż ten ostatni za skutki decyzji odpowiada przed lokalnym podatnikiem a nie międzynarodowym organem nadzorczym. Nie ulega jednak wątpliwości, że nadzorca konsolidujący jest najlepiej predestynowany do oszacowania planu naprawczego dla całej grupy bankowej. Czym innym jest jednak szacowanie prawidłowości przygotowanego planu, a czym innym jest bezpośrednie nadzorowanie realizacji planu we wszystkich podmiotach zależnych banku i podejmowanie decyzji w odniesieniu do takich zagranicznych podmiotów zależnych. Między innymi z tych powodów do koncepcji powoływania specjalnego menedżera wiele zastrzeżeń zgłosił polski rząd oraz Związek Banków Polskich.

7.2.3. Rozwiązywanie problemów zagrożonych banków

W zakresie rozwiązania problemu banku w złej sytuacji niżej przedstawiono cztery rodzaje działań służących rozwiązaniu problemu banku w kłopotach: sprzedaż biznesu, utworzenie banku pomostowego, oddzielenie aktywów i konwersja długu. Zastosowanie instrumentu sprzedaży biznesu bankowego musi być przede wszystkim uzależnione w praktyce od istnienia potencjalnych nabywców, którzy byliby zainteresowani objęciem części lub całości biznesu banku będącego w złej sytuacji ekonomicznej. Proces sprzedaży powinien mieć możliwie najbardziej transparentny charakter i odbywać się na warunkach rynkowych. Istotne jest, aby koszt przeprowadzenia takiej sprzedaży był relatywnie najmniejszy i w najmniejszym stopniu obciążał fundusze podmiotu odpowiedzialnego za zarządzanie kryzysowe.

Wykorzystanie instytucji banku pomostowego wymaga wcześniejszego ustanowienia takiej instytucji. Wiąże się to z wysokimi dodatkowymi kosztami ponoszonymi w celu powołania i utrzymywania tego podmiotu, w tym także wyposażenia go w niezbędny kapitał własny. Trud-

no byłoby bowiem wyobrazić sobie funkcjonowanie takiego banku bez wystarczającego kapitału własnego – banku, który musi być wiarygodny przy zawieraniu transakcji z innymi uczestnikami rynku i względem klientów. Z tego powodu wydaje się celowym unikanie stosowania tego rozwiązania, jeśli tylko nie jest ono wyłącznym możliwym do zastosowania remedium na rozwiązanie problemu banku w sytuacji kryzysowej. Dokument roboczy Komisji Europejskiej nie precyzuje, na jakich warunkach finansowych miałyby się odbywać transfer aktywów, praw i zobowiązań do banku pomostowego. Dla celów przeprowadzenia oceny racjonalności ekonomicznej tego rozwiązania odpowiedź na to pytanie ma zasadnicze znaczenie. Szczególnie dużo obiekty może powodować zwłaszcza koncepcja transferu powrotnego aktywów, praw i zobowiązań z banku pomostowego do banku, który wcześniej znalazł się w trudnościach finansowych. Powraca w takiej sytuacji pytanie o cenę, po jakiej będą transferowane aktywa, i przy jakich warunkach spełnionych przez bank w trudnej sytuacji oraz przez bank pomostowy może być zrealizowany taki transfer. Jednym z takich zasadniczych wymagań powinna być chociażby zmiana struktury właścicielskiej banku, który poprzednio popadł w trudności finansowe – wymiana kadry zarządzającej. W innym przypadku instytucja banku pomostowego pozwoli na rozwiązanie problemu, ale nie będzie działać prewencyjnie na przyszłość.

Zgodnie z treścią dokumentu roboczego Komisji Europejskiej ostatecznym celem powołania banku pomostowego jest sprzedaż aktywów na warunkach rynkowych w ciągu 12 miesięcy od ich objęcia przez bank. Ten warunek nie zawsze będzie wpływał korzystnie na przyjmowanie optymalnego rozwiązania. Doświadczenia polskie, ale także zagraniczne z ostatniego kryzysu, pokazują, że sprzedaż aktywów w ciągu 12 miesięcy może być zbyt dużym wyzwaniem, zwłaszcza w sytuacji, gdy potencjalni nabywcy będą wiedzieć o obowiązku nałożonym na sprzedawcę. Ceny oferowane za zakup aktywów banku pomostowego mogą być bardzo niskie, powiększając koszt rozwiązania problemu banku w złej sytuacji ekonomicznej. Dokument Komisji Europejskiej przewiduje także, że w przypadku braku sprzedaży aktywów bank pomostowy będzie likwidowany, co może oznaczać uruchomienie wieloletniego procesu, który będzie dotyczyć zarówno banku mającego trudności finansowe jak i banku pomostowego. Pojawia się zatem pytanie, czy taki proces nie będzie powodować konieczności poniesienia jeszcze wyższych kosztów rozwiązania problemu banku w złej sytuacji ekonomicznej.

Trzecim proponowanym podejściem do rozwiązania problemu banku w złej sytuacji ekonomicznej jest sprzedaż części aktywów tego banku specjalnej publicznej instytucji zarządzającej aktywami. Różnica w stosunku do banku pomostowego ma polegać na tym, że przy przekazaniu aktywów do instytucji zarządzającej aktywami następowałby transfer aktywów o niższej jakości. Już sama Komisja Europejska zwraca uwagę na ryzyko transferu takich aktywów, obawiając się stosowania przez banki hazardu moralnego oraz podkreśla konieczność równoległego stosowania innych narzędzi rozwiązania problemu banku. W tym przypadku nie wspomina się też w dokumencie Komisji Europejskiej, że transfer aktywów ma odbywać się na warunkach rynkowych. Dokument przewiduje także transfer zwrotny aktywów do banku. Czy będzie to oznaczać, że instytucja zarządzania aktywami będzie przeprowadzać sanację portfela bankowego a następnie będzie zwracać aktywa o wyższej jakości do banku? Ta metoda rozwiązywania problemów bankowych wymaga doprecyzowania w celu uniknięcia negatywnych konsekwencji, jakie mogłaby ona przynieść dla finansów publicznych i dla dyscypliny rynkowej w sektorze bankowym. Zastosowanie tej metody nie może bowiem prowadzić do poczucia, że w przypadku nadmiernego i nierozsądnego rozwoju akcji kredytowej, bank, jego właściciele i kierownictwo nie poniosą negatywnych konsekwencji.

Zakres przedmiotowy proponowanych uprawnień instytucji zajmującej się rozwiązywaniem problemu złych banków jest bardzo szeroki. Zastanawiające jest jednak, że zakres uprawnień tej instytucji pokrywa się z uprawnieniami nadzoru bankowego. Powstaje zatem pytanie, która instytucja będzie mieć prawo do zastosowania wobec banku tych narzędzi w przypadku powołania odrębnej instytucji odpowiedzialnej za zarządzanie kryzysowe.

7.2.4. Finansowanie rozwiązań *resolution regime*

Dla wszystkich banków niezwykle ważną kwestią będzie określenie zasad finansowania działalności służącej rozwiązaniu problemu banku w złej sytuacji finansowej. W tym zakresie zasadny jest pogląd Komisji Europejskiej, że nie jest koniecznym ustanawianie odrębnego funduszu służącego wyłącznie temu celowi. Zadania te mogą być finansowane ze środków zgromadzonych w ramach systemu gwarantowania depozytów. Dokument roboczy przewiduje jednak, że usytuowanie takich zadań w systemie gwarantowania depozytów wymagałoby wyraźnego rozdzielania środków zgromadzonych w systemie gwarantowania depozytów na działalność pomocową i środków, które mogą być wykorzystane na wypłatę kwoty gwarantowanych depozytów. Tym samym w krajach, w których system gwarantowania depozytów pełni też funkcję pomocową już dziś, podział zasobów finansowych systemu gwarantowania depozytów będzie oznaczać obniżenie stopnia pokrycia depozytów przewidzianego w dyrektywie w sprawie systemów gwarantowania depozytów i spowoduje konieczność znaczącego zasilania systemu nowymi środkami pochodzącymi z banków. Przy takim rozwiązaniu nie uzyska się pełnego efektu synergii i zmniejszenia kosztu istnienia zabezpieczeń instytucjonalnych dla sektora finansowego. Wprawdzie będzie funkcjonować tylko jedna instytucja, więc koszty jej działania powinny być mniejsze niż dwóch podmiotów, ale konieczność wyodrębnienia dwóch funduszy bez możliwości transferu środków między nimi oznaczać będzie zamrożenie na te cele większych środków finansowych. Taki wyraźny podział przeznaczenia środków finansowych na działalność pomocową i na wypłatę depozytów gwarantowanych jest zatem niezrozumiały i kosztowny.

Proponowane przez Komisję Europejską rozwiązanie zmierza do potrącania kwoty odpłaty na fundusz restrukturyzacji banków o kwotę naliczoną na system gwarantowania depozytów. W efekcie koncepcja podziału i ewentualnego częściowego powielania się zadań systemu gwarantowania depozytów i funduszu rozwiązywania problemów banków nie została precyzyjnie zaprezentowana.

Dokument roboczy Komisji Europejskiej nie określa w obecnej wersji wielkości docelowego poziomu skapitalizowania funduszu. Jest to bardzo ważna kwestia dla sektora bankowego, wpływająca na ocenę propozycji i na wielkość obciążeń finansowych. Biorąc pod uwagę zakres wyzwań stających przed taką instytucją można obawiać się, że docelowo system zostanie ustanowiony na relatywnie wysokim poziomie.

Podstawą wyliczenia wielkości skapitalizowania miałyby być zobowiązania inne niż kapitały własne i depozyty objęte gwarancjami systemu gwarantowania depozytów. Tym samym podstawa naliczenia byłaby swoistym uzupełnieniem do podstawy kapitalizowania systemu gwarantowania depozytów. Wysokość stawek na oba systemy powinna być tak skonstruowana, aby stanowiła zachętę dla banków do bezpiecznego prowadzenia biznesu.

Dążenie do osiągnięcia docelowego poziomu skapitalizowania funduszu na potrzeby restrukturyzacji banków do 2020 r. może zbiec się z terminem, w jakim banki będą musiały sfinansować docelowe wyposażenie kapitałowe systemu gwarantowania depozytów, oraz w którym banki mają osiągnąć wymagany poziom wyższych funduszy własnych. To może powodować, że łączna skala obciążeń banków w najbliższych latach będzie bardzo wysoka i banki nie będą w stanie sprostać tym wymaganiom. Warto też wspomnieć, że równolegle trwa dyskusja dotycząca specjalnych podatków bankowych (w niektórych krajach członkowskich UE zostały one już wprowadzone), które dodatkowo zwiększają obciążenia fiskalne banków. Na wszystkie nowe inicjatywy powodujące wzrost kosztów banków i obniżenie ich rentowności trzeba patrzeć kompleksowo, tak aby można było oszacować łączny koszt obciążeń regulacyjnych banków i nie ograniczać możliwości prowadzenia przez nie normalnego biznesu oraz realizacji swoich statutowych funkcji. Nadmierne obciążenie fiskalne i parafiskalne banków może prowadzić bowiem do negatywnych skutków makroekonomicznych związanych z m.in. ograniczeniem akcji kredytowej. Specyfika niżej rozwiniętych krajów

UE polega na tym, że rozmiary kredytów udzielonych na rzecz gospodarki nie są nadmierne w stosunku do wielkości PKB tych krajów. Silne ograniczanie tempa wzrostu akcji kredytowej przez nakładanie nowych obciążeń na ten sektor nie przyczyni się do stabilnego rozwoju gospodarczego tych krajów.

Projekt Komisji Europejskiej przewiduje także możliwość nałożenia na banki obowiązku wpłaty opłaty nadzwyczajnej w sytuacji, gdy koszty prowadzenia działalności okażą się wyższe od docelowego poziomu skapitalizowania funduszu. Żądanie od banków ponoszenia dodatkowych wysokich wpłat w okresie destabilizacji sytuacji na rynku finansowym może jednak powodować skutki odwrotne od zamierzonych, przyczyniające się do pogorszenia kondycji finansowej banków i obniżenia zaufania klientów do poszczególnych banków. Dokument roboczy nie wskazuje jednak maksymalnych rozmiarów takiej wpłaty. Wydaje się, że w warunkach kryzysowych fundusz powinien sięgać głównie do innych źródeł finansowania, w tym zwłaszcza do finansowania zwrotnego z banku centralnego, ze środków państwowych lub z rynku finansowego. Dopiero po ustaniu sytuacji nadzwyczajnej, kryzysowej, banki mogłyby być zobowiązane do pokrycia wyższych kosztów działania funduszu (systemu wsparcia) w okresie zaburzeń na rynku finansowym.

Przyjęcie kwoty bardziej ryzykownych pasywów, jako podstawy naliczania opłaty, nie jest pozbawione sensu. Podstawą naliczania stają się wówczas te zobowiązania, które są uznawane za bardziej ryzykowne z punktu widzenia bezpieczeństwa prowadzenia biznesu bankowego. Pozostaje jednak pytanie, czy w przypadku znacznego ograniczenia rozmiarów takich środków w bankach będą istnieć realne szanse na zgromadzenie kapitału w rozmiarach oczekiwanych przez Komisję Europejską. Ponadto pytaniem otwartym jest, czy tego rodzaju zobowiązania są zawsze właściwie uznawane za bardziej ryzykowne, np. jeśli są zaciągane w ramach jednej grupy bankowej.

7.2.5. Podsumowanie

W konkluzji należy stwierdzić, że stworzenie systemu *resolution regime* będzie z pewnością generować dodatkowe obowiązki i koszty dla banków. Niestety, wczesny jeszcze charakter prac Komisji Europejskiej nad projektem rozwiązania nie pozwala na precyzyjne szacowanie ich rozmiarów.

W obecnej chwili nieznany jest też terminarz dalszych działań Komisji Europejskiej w tym zakresie. Po zakończeniu procesu konsultacji szczegółów technicznych Komisja miała na początku II połowy 2011 r. przedstawić nową wersję dokumentu, wraz z projektem rozwiązań legislacyjnych. Termin ten nie został dotrzymany. Z drugiego terminu, określonego na koniec 2011 r. także się nie wywiązano. Jednak nie można wykluczyć, że w sytuacji utrzymującego się aktualnie wysokiego poziomu niestabilności i braku zaufania na rynku finansowym prace nad tym projektem mogą być przyspieszone i tym samym ryzyko ponoszenia dodatkowych znacznych obciążeń przez banki europejskie stanie się nieodległe. Nadal też na 2012 r. planowany jest przegląd prawa upadłościowego w UE a w 2014 r. Europejski Nadzór Bankowy (EBA) dokona analizy możliwości głębszej harmonizacji zarządzania kryzysowego w Unii Europejskiej.

8. Ochrona konsumenta usług bankowych

Igor Styn, Jan Pyś

8.1. Ochrona konsumenta usług inwestycyjnych świadczonych przez banki lub bankowe domy maklerskie w świetle regulacji związanych z implementacją dyrektywy MiFID

8.1.1. Charakterystyka regulacji wprowadzonych i planowanych do wprowadzenia

Ochrona konsumenta usług inwestycyjnych świadczonych przez banki może być rozumiana jako:

- 1) ochrona bezpośrednia interesów inwestora (w postaci np. odpowiednich zasad postępowania od momentu złożenia mu oferty do rozrachunku i rozliczenia zawartej przez niego transakcji),
- 2) ochrona roszczeń inwestora jako jednego z wierzycieli banku lub wydzielonego organizacyjnie i finansowo bankowego domu maklerskiego.

Poniżej zostaną opisane regulacje dotyczące ochrony bezpośredniej konsumenta usług inwestycyjnych.

Ochronie bezpośredniej inwestora poświęcona jest większość przepisów dyrektywy w sprawie nadużyć na rynku⁴⁰⁰ oraz dyrektywy w sprawie rynków instrumentów finansowych (zwanej dalej MiFID)⁴⁰¹, która została wdrożona w Europejskim Obszarze Gospodarczym 1 listopada 2007 r. Celem wprowadzenia MiFID było zwiększenie spójności i przejrzystości funkcjonowania rynków instrumentów finansowych na terenie państw członkowskich, zwiększenie konkurencyjności na tych rynkach oraz wzmocnienie i ujednolicenie ochrony praw inwestora. W Polsce MiFID została wprowadzona ustawą z dnia 4 września 2008 r. o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw⁴⁰², obowiązującą dopiero od 21 października 2009 r. (zwaną dalej ustawą zmieniającą). Rozporządzenia wykonawcze do ustawy weszły w życie z opóźnieniem tj. od 17 grudnia 2009 r. do 1 stycznia 2010 r., przy czym w przypadku rozporządzenia mającego na celu ochronę konsumenta usług inwestycyjnych świadczonych m.in. przez banki minister finansów dał podmio-

⁴⁰⁰) Dyrektywa 2003/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 stycznia 2003 r. w sprawie wykorzystywania poufnych informacji i manipulacji na rynku (nadużyć na rynku), DzUrz WE L 2003, nr 96. Ta dyrektywa nie była zmieniana w latach 2010–2011 i nie jest przedmiotem analizy.

⁴⁰¹) Dyrektywa 2004/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 21 kwietnia 2004 r. w sprawie rynku instrumentów finansowych zmieniająca dyrektywę Rady 85/611/EWG i dyrektywę 2000/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylająca dyrektywę Rady 93/22EWG, DzUrz WE L 2004, nr 145, s. 1 wraz ze zmianami wprowadzonymi przez dyrektywę 2006/31/WE z 5 kwietnia 2006 r., DzUrz WE L 2006, nr 114, s. 60. Kolejne zmiany MiFID nastąpiły w 2007 r. (dyrektywą 2007/44/WE z 5 września 2007 r. – DzUrz WE L 2007, nr 247, s. 1) oraz w 2008 r. (dyrektywą 2008/10/WE z 11 marca 2008 r. – DzUrz WE L 2008, nr 76, s. 33). Dodatkowo wprowadzono do polskiego systemu prawnego dyrektywę Komisji Europejskiej 2006/73/WE z 10 sierpnia 2006 r. wprowadzającą środki wykonawcze do dyrektywy 2004/39/WE w odniesieniu do wymogów organizacyjnych i warunków prowadzenia działalności przez przedsiębiorstwa inwestycyjne oraz pojęć zdefiniowanych na potrzeby tejże dyrektywy, DzUrz WE L, nr 241, s. 26 oraz rozporządzenie Komisji Europejskiej (WE) nr 1287/2006 z 10 sierpnia 2006 r. wprowadzające środki wykonawcze do dyrektywy 2004/39/WE w odniesieniu do zobowiązań przedsiębiorstw inwestycyjnych, w zakresie prowadzenia rejestrów, sprawozdań z transakcji, przejrzystości rynkowej, dopuszczania instrumentów finansowych do obrotu oraz pojęć zdefiniowanych na potrzeby tejże dyrektywy, DzUrz WE L, nr 241, s. 1 (zwane dalej: rozporządzeniem wprowadzającym MiFID).

⁴⁰²) DzU nr 165, poz. 1316. Ustawa zmieniająca z 2008 r. weszła w życie tak późno, bowiem czekała na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności niektórych jej przepisów z Konstytucją RP.

tom czas na dostosowanie się do nowych przepisów do 6 miesięcy od dnia ogłoszenia, czyli do 16 czerwca 2010 r. włącznie⁴⁰³.

Zgodnie z literą MiFID ustawa zmieniająca wprowadziła m.in.:

- 1) rozróżnienie klientów na profesjonalnych (głównie instytucje finansowe, ale i duże przedsiębiorstwa niefinansowe oraz jednostki administracji samorządowej) i detalicznych (pozostałych),
- 2) szczegółowe określenie zasad zawierania transakcji krótkiej sprzedaży na rynku regulowanym,
- 3) zasadę zapewnienia sprawnego i prawidłowego rozrachunku i rozliczenia transakcji zawieranych na rynku regulowanym przez podmiot odpowiedzialny oraz szczegółowe przepisy w tej materii, w tym zasadę zabezpieczenia płynności rozliczania transakcji zawieranych na rynku regulowanym wraz z przymusem tworzenia przez uczestników izby rozliczeniowej funduszu zabezpieczającego tę płynność,
- 4) zasadę koordynacji wstrzymywania, zawieszania lub wykluczania z obrotu na rynku regulowanym lub w alternatywnym systemie obrotu instrumentu finansowego wewnątrz Europejskiego Obszaru Gospodarczego,
- 5) zaostżone wymogi wobec agentów firm inwestycyjnych lub podmiotów, którym te firmy powierzają wykonywanie czynności związanych z ich działalnością,
- 6) wymóg opracowania zasad i procedur wewnętrznych, które umożliwią unikanie konfliktów interesów oraz wypracowanie procedur dotyczących sposobu rozwiązywania takich konfliktów, w tym regulaminu inwestowania przez pracowników jednostki organizacyjnej banku prowadzącej działalność maklerską oraz osoby kierującej lub nadzorujące działalność tej jednostki,
- 7) rozszerzenie i ujednolicenie zakresu informacji potransakcyjnej przez podmioty prowadzące rynek regulowany lub alternatywny system obrotu,
- 8) obowiązek stosowania w prowadzonej działalności rozwiązań technicznych i organizacyjnych zapewniających bezpieczeństwo i ciągłość świadczonych usług oraz ochronę interesów klientów i informacji poufnych lub stanowiących tajemnicę zawodową.

Ustawa zmieniająca usunęła także niejasności spotykane do tej pory w literaturze przedmiotu dotyczące *essentialia negotii* transakcji nabycia lub zbycia instrumentów finansowych niebędących papierami wartościowymi i dopuszczonych do obrotu zorganizowanego⁴⁰⁴ lub transakcji, która prowadzi do powstania takich instrumentów.

Z drugiej strony obniżono minimalny poziom kapitału własnego spółki prowadzącej giełdę z 40 mln PLN do 10 mln PLN, natomiast spółki prowadzącej rynek pozagiełdowy z 7,5 mln PLN do 5 mln PLN.

Co nie zostało wprowadzone ustawą zmieniającą i rozporządzeniem wprowadzającym a dotyczyło promocji usług, kontaktów z potencjalnymi klientami, świadczenia usług i zawierania transakcji, zostało określone w Rozporządzeniu Ministra Finansów z 20 listopada 2009 r. w sprawie trybu i warunków postępowania firm inwestycyjnych, banków, o których mowa w art. 70 ust. 2 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, oraz banków powierniczych⁴⁰⁵. Rozporządzenie wprowadza szczegółowe regulacje dotyczące m.in.:

- 1) przekazywania klientom detalicznym informacji, które mają być rzetelne, pełne, nie wprowadzające w błąd i zrozumiałe,

⁴⁰³) Zob. Rozporządzenie Ministra Finansów z 20 października 2009 r. w sprawie trybu i warunków postępowania firm inwestycyjnych, banków, o których mowa w art. 70 ust. 2 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, oraz banków powierniczych, DzU nr 204, poz. 1577. Okres 6 miesięcy na dostosowanie się banków do przepisów rozporządzenia określa § 145 ust. 6 rozporządzenia.

⁴⁰⁴) Czyli na rynku regulowanym lub w alternatywnym systemie obrotu.

⁴⁰⁵) DzU nr 204, poz. 1577.

- 2) udostępniania klientom informacji dotyczących oferowanych produktów, stosowanej polityki realizacji zleceń, dokładnej analizy ryzyka oraz kosztów i innych opłat związanych z inwestowaniem w poszczególne instrumenty finansowe, limitów transakcyjnych, częstotliwości dokonywania wyceny instrumentów,
- 3) obowiązku przeprowadzania przez banki testów adekwatności usług inwestycyjnych dla klienta, w tym oceny jego wiedzy o inwestowaniu w zakresie instrumentów finansowych i doświadczenia inwestycyjnego,
- 4) podziału instrumentów finansowych na tzw. skomplikowane i nieskomplikowane,
- 5) zasad zawierania transakcji z klientami i dokonywania rozliczeń, w tym zobowiązania do działania na warunkach najbardziej korzystnych dla klienta,
- 6) zasad ustanawiania i realizacji zabezpieczeń wierzytelności na instrumentach finansowych klienta.

W analizowanym okresie, tj. w latach 2010–2011, dokonane zmiany aktów prawnych (ustaw i rozporządzeń) nie dotyczyły bezpośredniej ochrony interesów inwestorów.

20 października 2011 r. Komisja Europejska opublikowała dokument, w którym przedstawiła propozycje zmian w dyrektywie MiFID⁴⁰⁶. Celem zaproponowanych zmian jest ciągłe zwiększanie wydajności, odporności i przejrzystości rynków finansowych oraz dalsze rozszerzanie ochrony klienta. Generalnie zmiany dotyczą wprowadzenia jednolitych wymogów w odniesieniu do:

- 1) podawania danych o obrocie do wiadomości publicznej,
- 2) zgłaszania transakcji właściwym organom,
- 3) obrotu instrumentami pochodnymi w zorganizowanych systemach obrotu (poprzez m.in. wprowadzenie OTF – systemów obrotu niebędących ani rynkiem regulowanym, ani alternatywnym systemem obrotu),
- 4) niedyskryminacyjnego dostępu do rozliczeń oraz do obrotu tzw. wskaźnikami (np. indeksami),
- 5) uprawnień właściwych organów nadzoru w zakresie interwencji produktowej oraz zarządzania pozycjami i limitów pozycji,
- 6) świadczenia usług inwestycyjnych lub prowadzenia działalności inwestycyjnej przez firmy z państw trzecich nieposiadających oddziału.

W zakresie bezpośredniej ochrony inwestora proponowane są następujące zmiany:

- 1) rozszerzenie wymogów przejrzystości transakcji dla akcji i obligacji (m.in. wymogu publikacji informacji zbiorczej lub w rozbiciu na poszczególne transakcje o ich bieżących cenach i ofertach cenowych a także ilościowych oraz cenach transakcyjnych i wolumenach transakcji) na kwity depozytowe, fundusze ETF, certyfikaty i inne podobne do akcji instrumenty finansowe oraz na strukturyzowane produkty finansowe, uprawnienia do emisji i instrumenty pochodne,
- 2) wprowadzenie obowiązku rozłącznego udostępniania danych przedtransakcyjnych i po-transakcyjnych na ujednoliconych zasadach dla wszystkich uczestników rynku,
- 3) wprowadzenie obowiązku publikowania gwarantowanych kwotowań cen przez firmy inwestycyjne dla wszelkich kwotowanych przez nie instrumentów finansowych,
- 4) wprowadzenie obowiązku obrotu określonymi instrumentami pochodnymi (dopuszczonymi do obrotu i gwarantującymi wystarczającą płynność) w zorganizowanym systemie obrotu lub na OTF,

⁴⁰⁶⁾ Wniosek Komisji KOM (2011) nr 652 z 20.10.2011 r. w sprawie przyjęcia Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniające rozporządzenie w sprawie instrumentów pochodnych będących przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym, partnerów centralnych i repozytoriów transakcji, www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0652:FIN:PL:PDF.

- 5) rozszerzenie zasady niedyskryminacyjnego dostępu do systemu obrotu na OTF oraz na dostęp do tzw. wskaźników, na bazie których są kalkulowane ceny instrumentów finansowych będących przedmiotem obrotu.

Dodatkowo niezależni doradcy inwestycyjni oraz podmioty zarządzające portfelami inwestycyjnymi nie będą mogli dokonywać płatności na rzecz stron trzecich lub otrzymywać innych korzyści związanych z oferowanymi produktami inwestycyjnymi. Doradcy będą ponadto zobowiązani poinformować klientów czy porady dotyczące produktów inwestycyjnych udzielane są niezależnie oraz zgodnie z wynikami przeprowadzonej ewaluacji potrzeb inwestycyjnych klienta. Nowe przepisy mają na celu doprecyzowanie regulacji eliminujących ewentualny konflikt interesów pomiędzy doradcą inwestycyjnym a inwestorem.

Aby zapewnić większą stabilność rynków finansowych, zaproponowane zmiany dotyczą również tak zwanych transakcji algorytmicznych oraz transakcji wysokich częstotliwości (*high frequency trading*). Tego rodzaju innowacje technologiczne nie były uwzględnione w poprzedniej wersji dyrektywy, a mogą one mieć negatywny wpływ na poprawne funkcjonowanie rynków. Nowe przepisy mają wprowadzić m.in. wyższe wymagania dotyczące płynności wymaganej od podmiotów zajmujących się tego rodzaju obrotem, oraz ograniczenia możliwości spekulacyjnego składania zleceń i wycofywania ich z rynku.

8.1.2. Ocena kosztów i korzyści z wprowadzenia istniejących i planowanych regulacji

Wymagania nałożone przez dyrektywę MiFID na instytucje biorące udział w procesie obrotu instrumentów finansowych mają korzystny wymiar ze względów ekonomiczno-społecznych w szczególności na poziomie klienta detalicznego. W tej grupie klienci nie posiadają odpowiedniej wiedzy i doświadczenia, które umożliwiłoby im właściwą ocenę ryzyka związanego z obrotem instrumentami finansowymi. Banki zostały zmuszone do lepszego poznania swoich klientów, co pozwoliło im lepiej dostosować oferowane produkty do potrzeb oraz wiedzy inwestora. Z perspektywy systemu bankowego, nowe wymagania dotyczące zarządzania relacją klient-bank pociągnęły za sobą potrzebę zmian w systemach informatycznych i proceduralnych, co oczywiście wiąże się z dodatkowymi kosztami poniesionymi na dostosowanie się do nowych wymogów narzuconych przez dyrektywę.

Autorzy nie dysponują analizami kosztów i korzyści z wprowadzenia wyżej wymienionych regulacji istniejących i planowanych dla sektora bankowego w Polsce, dlatego analizę ograniczają jedynie do szacunków Komisji dla całego sektora bankowego w EOG.

Komisja Europejska przeprowadziła badania mające na celu oszacowanie kosztów implementacji zaproponowanych zmian w MiFID. W swoim opracowaniu Komisja oszacowała jednorazowe koszty adaptacji tych zmian dla systemu bankowego na poziomie pomiędzy 512 a 732 mln EUR oraz dalsze koszty związane z funkcjonowaniem na poziomie pomiędzy 312 a 586 mln EUR. W odniesieniu do europejskiego sektora bankowego, koszty te reprezentują odpowiednio pomiędzy 0,10% i 0,15% (jednorazowo) oraz 0,06% i 0,12% (w dalszym okresie) wszystkich kosztów operacyjnych w sektorze bankowym. Warto przypomnieć, że według szacunków Komisji Europejskiej, koszty związane z implementacją pierwszej wersji dyrektywy wyniosły odpowiednio 0,56% kosztów operacyjnych dla banków detalicznych oraz 0,68% kosztów operacyjnych dla banków inwestycyjnych. Koszty utrzymania zgodności z wymogami dyrektywy w kolejnych latach szacowane są na poziomie 0,11% (banki detaliczne) oraz 0,17% (banki inwestycyjne) wszystkich kosztów operacyjnych⁴⁰⁷.

Komisja Europejska wstrzymała się od oszacowania korzyści tłumacząc, że są one znaczące, lecz niemożliwe do oszacowania.

Koszty związane z implementacją nowych przepisów są niewątpliwie dodatkowym bagażem, który system bankowy musi ponieść w dobie kryzysu finansowego, malejących

⁴⁰⁷⁾ Ibidem.

marży oraz rosnących kosztów kapitału. Czy zmiany wprowadzone do MiFID przyczyniają się do dalszego polepszenia funkcjonowania rynków kapitałowych? Wydaje się, że zmiany idą we właściwym kierunku, mając na celu zapewnienie poprawnego funkcjonowania rynków instrumentów finansowych oraz ochrony konsumenta. Gwarantują one m.in. wyższy poziom ochrony inwestora, przede wszystkim detalicznego, co może spowodować wzrost przejrzystości obrotu instrumentami finansowymi w zorganizowanym systemie obrotu oraz ograniczyć potencjalne konflikty interesów, które mogą kończyć się nawet utratą reputacji banków lub zmaterializowaniem się ryzyka kredytowego kontrahentów banków (jak to się stało w niektórych przypadkach podczas tzw. kryzysu opcyjnego w latach 2008–2010). Należy jednak zadać pytanie: ile kolejnych zmian MiFID pojawi się w przyszłości? Czy doprowadzimy do sytuacji przeregulowania, w której banki bardziej będą się skupiać na wprowadzaniu w życie nowych regulacji, niż na rzeczywistej aktywności rynkowej? Już w chwili obecnej, w bankach działających w Polsce, sztab personelu zajmuje się wdrażaniem kolejnych przepisów oraz raportowaniem do podmiotów nadzorujących poszczególne regulacje. Cały proces przypomina spiralę – każda nowa regulacja pociąga za sobą dodatkowe koszty, zmuszając sektor bankowy do podejmowania jeszcze większego wysiłku w poszukiwaniu dochodów, które pozwolą na pokrycie coraz to większych kosztów związanych z dostosowaniem się do obecnych i nadchodzących regulacji. Chociaż w aktualnych warunkach – spadku zaufania wobec banków, i to ze strony wszystkich interesariuszy – zwiększanie obszaru regulacji i zakresu ujawniania informacji oraz sprawozdawczości dla organów nadzoru wydaje się nieuniknione.

8.2. Nowelizacja ustawy o kredycie konsumenckim

8.2.1. Wprowadzenie

Znowelizowana ustawa o kredycie konsumenckim⁴⁰⁸ implementuje zapisy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/48/WE⁴⁰⁹, której celem jest stworzenie jednolitego, wspólnego rynku kredytów konsumenckich, opartego na fundamentalnej zasadzie odpowiedzialnego kredytowania i zadłużania się.

Poniżej przedstawione zostaną skutki różnicowania przez ustawodawcę ciężaru obowiązków i przywilejów prawnych dla poszczególnych grup uczestników rynku *consumer finance*.

Zapisy nowej ustawy o kredycie konsumenckim skłoniły do poszukiwania odpowiedzi na następujące pytania:

- Którzy uczestnicy rynku odniosą największe korzyści, a którzy poniosą główny ciężar dostosowań?
- Jaki będzie bilans korzyści i kosztów?
- Kto współkształtował zapisy nowej ustawy?
- Czy nowa regulacja wpłynie na rynek kredytów konsumenckich w Polsce, wywołując zmiany strukturalne i przesądzając o przyszłych możliwościach jego rozwoju?
- Czy zapisy nowej ustawy będą oddziaływać na wielkości makroekonomiczne, takie jak PKB oraz konsumpcja?
- Czy w nowych warunkach rozwój krajowego rynku kredytów konsumenckich będzie przebiegał zgodnie z etapami rozwoju rynków wysoko rozwiniętych państw Unii Europejskiej?
- Czy wprowadzone zmiany legislacyjne przyczynią się do wzrostu konkurencji na rynku krajowym?

8.2.2. Ewolucja prawnych uregulowań rynku kredytów konsumenckich w Polsce

Dyrektywy Unii Europejskiej⁴¹⁰ promujące ideę tworzenia wspólnego rynku kredytów konsumenckich znalazły odzwierciedlenie w krajowych aktach prawnych. Ustawa o kredycie konsumenckim z 2001 r.⁴¹¹ regulowała przede wszystkim kwestie związane z zawieraniem umów, ochroną praw konsumentów oraz obowiązkami ciążącymi na kredytodawcach. Jej nowelizacja była wynikiem m.in. zapisów ustawy „antylichwiarskiej”⁴¹², która weszła w życie w 2006 r.

Ustawa o kredycie konsumenckim z 2011 r.⁴¹³ jest efektem implementacji postanowień zawartych w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/48/WE oraz potrzeby uregulowania kwestii wykraczających poza obszar wspólnotowych zaleceń. Dominująca część rozwiązań stanowi pochodną zapisów wspólnotowych i koncentruje się na następujących problemach:

- wyższym górnym limicie kwoty kredytu konsumenckiego, wynoszącym 255 550 PLN;

⁴⁰⁸ Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim, DzU 2011, nr 126, poz. 715.

⁴⁰⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/48/WE z 23 kwietnia 2008 r. w sprawie umów o kredyt konsumencki oraz uchylająca dyrektywę Rady 87/102/EWG, DzU L 133, 22.05.2008, s. 66–92.

⁴¹⁰ Dyrektywa Rady 87/102/EWG z 22 grudnia 1986 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawodawczych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących kredytu konsumenckiego, DzU L 42/48 z 22.06.1986, s. 326–330; dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/48/WE z 23 kwietnia 2008 r. w sprawie umów o kredyt konsumencki oraz uchylająca dyrektywę Rady 87/102/EWG, DzU L 133 z 22.05.2008, s. 66–92.

⁴¹¹ Ustawa z dnia 20 lipca 2001 r. o kredycie konsumenckim, DzU 2001, nr 100, poz. 1081.

⁴¹² Ustawa z dnia 7 lipca 2006 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz o zmianie niektórych innych ustaw, DzU 2006, nr 157 poz. 1316.

⁴¹³ Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim, DzU 2011, nr 126, poz. 715.

- obowiązkach informacyjnych kredytodawców i pośredników kredytowych na etapie poprzedzającym zawarcie umowy (odnoszących się do reklam i standardowego formularza informacyjnego); standaryzacja danych miała na celu zapewnienie porównywalności ofert pochodzących od kredytodawców z różnych państw członkowskich, zaś informowanie o warunkach współpracy pośredników z kredytodawcami oraz otrzymywanych z tego tytułu wynagrodzeniach – ocenę stopnia ich niezależności;
 - ocenie ryzyka kredytowego wraz z upowszechnieniem korzystania z danych gromadzonych w zewnętrznych bazach;
 - zestawie obowiązkowych informacji ujmowanych w umowach;
 - terminie odstąpienia od umowy przez konsumenta bez podania przyczyny, który wydłużono z 10 do 14 dni od dnia zawarcia umowy lub przekazania klientowi zestawu wszystkich obowiązkowych informacji;
 - prawie kredytodawcy do otrzymania rekompensaty z tytułu przedterminowej spłaty kredytu, uzależnionym od rodzaju przyjętego oprocentowania i kwoty spłacanej należności.
- Do zapisów wykraczających poza obszar obligatoryjnej harmonizacji należy zaliczyć:
- obowiązki informacyjne kredytodawców i pośredników w zakresie udzielania kredytów zabezpieczonych hipoteką oraz wprowadzenie sankcji kredytu darmowego,
 - objęcie ustawą kredytów o kwotach niższych od równowartości 200 EUR.

Proces legislacyjny dla projektu ustawy o kredycie konsumenckim przebiegał zgodnie z opisem zamieszczonym w tabeli 8.2/1.

Tabela 8.2/1. Etapy procesu legislacyjnego dla projektu ustawy o kredycie konsumenckim

Data	Opis etapu
1.12.2010 r.	I czytanie w Komisjach
30.12.2010 r.	Biuro Analiz Sejmowych Przedłożenie ekspertyzy i opinii
1.12.2010 r. 1.03.2011 r.	Komisja Gospodarki Decyzja: uchwalić załączony projekt ustawy.
1.12.2010 r. 15.12.2010 r. 3.01.2011 r. 19.01.2011 r. 3.02.2011 r.	Podkomisja nadzwyczajna do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o kredycie konsumenckim
17.03.2011 r.	II czytanie na posiedzeniu Sejmu Decyzja: ponowne skierowanie do Komisji Gospodarki w celu rozpatrzenia poprawek po II czytaniu.
23.03.2011 r.	Komisja Gospodarki Decyzja: przyjęcie wszystkich poprawek.
1.04.2011 r.	III czytanie na posiedzeniu Sejmu Decyzja: uchwalenie ustawy.
1.04.2011 r. 2.05.2011 r.	Przekazanie ustawy prezydentowi RP i marszałkowi Senatu RP Decyzja Senatu: skierowanie do Komisji Gospodarki w celu rozpatrzenia poprawek.
11.05.2011 r.	Komisja Gospodarki Decyzja: przyjąć część poprawek.
12.05.2011 r.	Rozpatrzenie na forum Sejmu stanowiska Senatu Decyzja: przyjąć część poprawek.
13.05.2011 r. 3.06.2011 r.	Przekazanie ustawy prezydentowi do podpisu Decyzja: ustawa podpisana przez prezydenta.
12.05.2011 r.	Sejm Decyzja: uchwalenie ustawy o kredycie konsumenckim

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji opublikowanych przez Sejm RP⁴¹⁴.

⁴¹⁴⁾ Projekt ustawy o kredycie konsumenckim, <http://sejmometr.pl/projekt/SFlwC>, 2.11.2011.

Przyjęte w ustawie rozwiązania opracowane zostały przez grupę roboczą utworzoną przy Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów w październiku 2008 r. Uczestniczyli w niej przedstawiciele:

- Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Sprawiedliwości oraz Ministerstwa Gospodarki,
- Komisji Nadzoru Finansowego,
- organizacji konsumenckich,
- rzeczników konsumentów,
- sektora finansowego (Związku Banków Polskich, Konferencji Przedsiębiorstw Finansowych, Narodowego Banku Polskiego, Fundacji na rzecz Kredytu Hipotecznego),
- organizacji gospodarczych (Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych Lewiatan, Polskiej Organizacji Handlu i Dystrybucji).

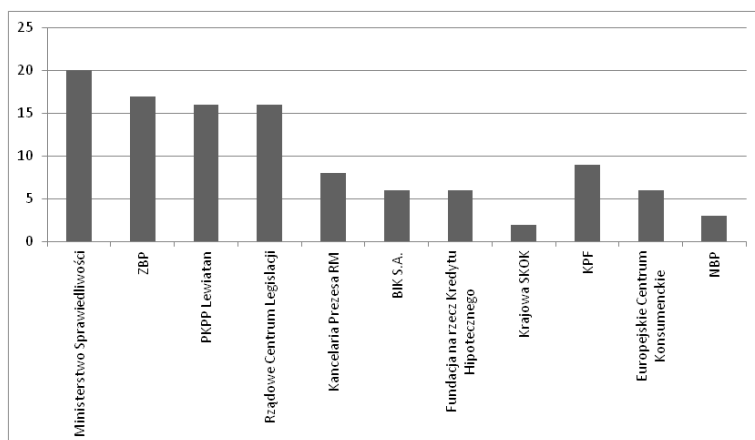
Ustawa o kredycie konsumenckim jest jednym z nielicznych aktów prawnych, które poddawano częstym dyskusjom oraz konsultacjom na etapie projektowania rozwiązań. Odbływały się one:

- w ramach grupy roboczej ds. kredytu konsumenckiego przy Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego,
- z udziałem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w zakresie problemów interpretacyjnych,
- ze środowiskami bezpośrednio zainteresowanymi opracowywanymi rozwiązaniami ustawy, w celu poznania ich opinii.

Wnioski i postulaty dotyczące dokumentu opracowanego we wrześniu 2009 r. przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów pt. *Założenia do ustawy o kredycie konsumenckim w związku z implementacją dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/48/WE z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie umów o kredyt konsumencki* składane były przez przedstawicieli urzędów, instytucji oraz podmiotów reprezentujących interesy poszczególnych uczestników rynku. Ich celem była modyfikacja projektowanych regulacji lub otrzymanie wyjaśnień. Jak wykazano na rysunku 8.2/1, najwięcej uwag forsujących zmiany przedłożonych zostało przez Ministerstwo Sprawiedliwości, Związek Banków Polskich, PKPP Lewiatan oraz Rządowe Centrum Legislacji. Znaczna ich część nie wpłynęła jednak na ostateczną wersję zapisów nowelizowanej ustawy (rys. 8.2/2). Za najistotniejsze uznano uwagi Ministerstwa Sprawiedliwości dotyczące podmiotowego i definicyjnego zakresu ustawy, problemu reklamy kredytów konsumenckich, przedterminowej ich spłaty, rekompensaty należnej kredytodawcom oraz opracowanych sankcji. Rządowe Centrum Legislacji zainteresowane było współkształtowaniem zapisów odnoszących się głównie do podmiotowego zakresu ustawy oraz regulacji związanych z reklamą. Najwięcej przypadków odrzuceń⁴¹⁵ odnotowano dla uwag zgłaszanych przez PKPP Lewiatan, związanych z podmiotowym zakresem ustawy, reklamą, warunkami odstąpienia od umowy o kredyt, przedterminową jego spłatą, rekompensatą należną kredytodawcom, badaniem zdolności kredytowej, transgraniczną wymianą danych oraz sankcjami. Spośród 17 opinii przedstawionych przez Związek Banków Polskich aż 11 nie zostało uwzględnionych. Dotyczyły one warunków odstąpienia od umowy o kredyt, przedterminowej jego spłaty, prawa kredytodawcy do rekompensaty, rzeczywistej rocznej stopy oprocentowania, badania zdolności kredytowej oraz sankcji. Rządowe Centrum Legislacji nie miało wpływu na ostateczny zakres przedmiotowy ustawy, przyjęte definicje pojęć, warunki przedterminowej spłaty kredytu oraz rekompensat dla kredytodawców.

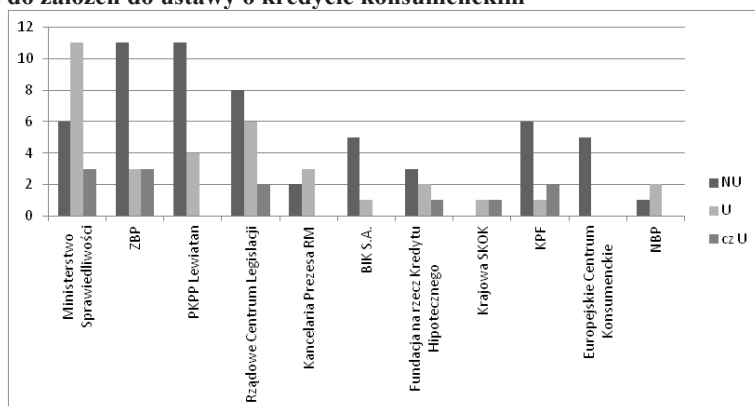
⁴¹⁵ Spośród 16 uwag – 12 nie zostało uwzględnionych.

Rysunek 8.2/1. Liczba uwag zgłoszonych do projektu założeń do ustawy o kredycie konsumenckim



Źródło: opracowanie własne na podstawie załącznika do założeń do ustawy o kredycie konsumenckim.

Rysunek 8.2/2. Uwzględnione, częściowo uwzględnione i nieuwzględnione uwagi zgłoszone do założeń do ustawy o kredycie konsumenckim



Źródło: opracowanie własne na podstawie załącznika do założeń do ustawy o kredycie konsumenckim.

W grudniu 2009 r., Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów wydał dokument pt. *Ocena skutków regulacji projektowanej ustawy o kredycie konsumenckim*, w którym analizę zmian wzorowano na procesie OSR. Jego opracowaniu towarzyszyły krytyczne uwagi przedstawicieli: Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwa Gospodarki, Fundacji na Rzecz Kredytu Hipotecznego, Europejskiego Centrum Konsumenckiego oraz PKPP Lewiatan, których większość nie została jednak uwzględniona w ostatecznej wersji opracowania. Dotyczyły one w szczególności:

- potrzeby dołączenia analizy kosztów działań dostosowawczych związanych z wymogami informacyjnymi w zakresie kredytów hipotecznych,
- przeprowadzenia analizy kosztów i korzyści przyjęcia maksymalnego i minimalnego modelu implementacji zapisów dyrektywy w zakresie tzw. asysty przedkontraktowej oraz obowiązku dokonywania przez instytucje parabankowe oceny zdolności kredytowej,

- zbadania pośredniego wpływu ustawy na finanse publiczne, rynek pracy, konkurencyjność gospodarki, przedsiębiorczość, sytuację i rozwój regionalny oraz środowisko (dowiedziano bowiem braku bezpośredniego wpływu).

Wprowadzenie zmian uniemożliwiało brak analiz, które w okresie kryzysu uznane zostały za niepotrzebne i kosztochłonne, ze względu na nieuchronność maksymalnej harmonizacji regulacji z zapisami dyrektywy, bez względu na ich wyniki. Niezrozumiały wydaje się pomysł rezygnacji z ujęcia wszystkich elementów procesu OSR w jednym dokumencie prezentującym ocenę skutków regulacji na rzecz pozostawienia części z nich w opracowaniu pt. *Założenia do ustawy o kredycie konsumenckim w związku z implementacją dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/48/WE z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie umów o kredyt konsumencki*. Uczestnicy konsultacji zwrócili uwagę na stosowane w dokumencie niejednoznaczne wyrażenia, tj. „wydaje się, że nie pociąga za sobą kosztów”, „odniesie znaczny wzrost/spadek”, w odniesieniu do kluczowych kwestii procesu OSR – kosztów i korzyści nowych rozwiązań. Podczas konsultacji zwrócono uwagę na niedopracowanie zestawień kosztów generowanych przez obowiązki informacyjne w zakresie kredytów hipotecznych i konsumenckich. W wyniku dyskusji Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów wyraził zgodę na opracowanie tabeli informującej o zakresie i wynikach konsultacji, którą dołączono do dokumentu OSR. Drugą z modyfikacji dotyczyła oceny wpływu nowych regulacji na sytuację firm doradczych, dostrzegając u konsumentów – jako priorytet – konieczność korzystania z ich usług, aby dostosować oferty do potrzeb i możliwości, a nie wyjaśniać zawilości prawne.

Aktywne zaangażowanie przedstawicieli urzędów, instytucji i środowisk dowodzi istotnego znaczenia rynku *consumer finance* dla przyszłego rozwoju sektora bankowego i całej gospodarki. Powstało także zapotrzebowanie na monitorowanie sytuacji na rynku, której efektem są cykliczne raporty BIK SA pt. *Kredyt – Trendy* oraz KPF-IRG pt. *Sytuacja na rynku consumer finance*.

Rozwiązania znowelizowanej ustawy były także przedmiotem opracowań i raportów, m.in.:

- Biura Analiz Sejmowych⁴¹⁶,
- Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową⁴¹⁷,
- Związku Banków Polskich⁴¹⁸,
- PKPP Lewiatan⁴¹⁹.

8.2.3. Jakościowa analiza wpływu nowej ustawy o kredycie konsumenckim na uczestników rynku

Opisane w pracy kredyty konsumenckie odnoszą się zarówno do kredytów w rozumieniu ustawy Prawo bankowe⁴²⁰, jak również do:

- pożyczek;
- umów odroczenia terminu spełnienia świadczenia pieniężnego, z tytułu których dłużnik zobowiązany jest do poniesienia jakichkolwiek kosztów;
- kredytów, w których kredytodawcy zaciągają zobowiązania wobec osób trzecich a konsument zwraca spełnione świadczenia;
- kredytów odnawialnych.

⁴¹⁶ *Opinia nt. potencjalnych zagrożeń dla sektora finansów publicznych oraz prawidłowości i rzetelności skutków regulacji dotyczących rządowego projektu ustawy o kredycie konsumenckim*, BAS, Warszawa 2010.

⁴¹⁷ *Biznes i ryzyko na rynku consumer finance w Polsce. Czynniki sukcesu w perspektywie 2013 r.*, IBnGR, Gdańsk 2010.

⁴¹⁸ *Memorandum ZBP dotyczące regulacji przedterminowej spłaty kredytu hipotecznego w ramach prac grupy roboczej ds. implementacji dyrektywy o kredycie konsumenckim z 12 lutego 2009 r.*, ZBP, Warszawa 2008; *Rekomendacja Komitetu ds. Kredytu Konsumenckiego i Rady Prawa Bankowego dotycząca wybranych problemów interpretacyjnych w nowej ustawie o kredycie konsumenckim*, ZBP, Warszawa 2011.

⁴¹⁹ *Wpływ nowej ustawy o kredycie konsumenckim na politykę kredytową banków*, PKPP Lewiatan, Warszawa 2010.

⁴²⁰ Art. 69 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, DzU 1997, nr 140, poz. 939.

Nie objęto nimi jednak m.in.:

- umów, w których konsumenci nie są zobowiązani do zapłaty oprocentowania oraz poniesienia innych kosztów związanych z udzieleniem lub spłatą kredytu,
- umów leasingu, które nie przewidują obowiązku przeniesienia własności przedmiotu na konsumenta,
- kredytów będących wynikiem ugody sądowej,
- kredytów udzielanych przez pracodawców na preferencyjnych (w porównaniu z rynkowymi) warunkach.

Ustawą uregulowano także kredyty w rachunkach oszczędnościowo-rozliczeniowych, podlegające spłacie w terminie do 3 miesięcy lub na żądanie⁴²¹, by uniemożliwić obchodzenie przepisów poprzez zawieranie kilku krótkoterminowych, następujących po sobie umów. Ponadto uznano za nieuzasadnione pozbawianie konsumentów ochrony z uwagi na czas kredytowania.

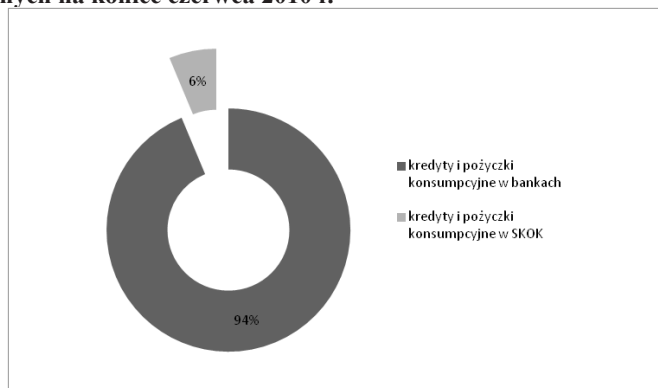
Określone w ustawie przedkontraktowe i umowne obowiązki informacyjne kredytodawców i pośredników odniesiono również do kredytów hipotecznych, niezależnie od ich wartości.

Znowelizowana ustawa precyzuje wzajemne relacje, prawa oraz obowiązki następujących uczestników rynku kredytów konsumenckich:

- kredytodawców (banków, SKOK-ów, przedsiębiorstw pożyczkowych i osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą),
- pośredników kredytowych,
- konsumentów.

W zróżnicowanej podmiotowo grupie kredytodawców, dominującą pozycję zajmują banki (rys. 8.2/3). Umacniające się w przyszłości znaczenie SKOK-ów na rynku *consumer finance* podkreśla rosnący udział ich należności w ogólnej wartości kredytów konsumenckich (rysunek 8.2/4). Pomimo braku zagregowanych danych na temat aktywności pozostałych uczestników, w tym firm pożyczkowych, przyjmuje się, że mają oni marginalny wpływ na sytuację na rynku.

Rysunek 8.2/3. Udział (%) banków oraz SKOK-ów w krajowym rynku kredytów konsumpcyjnych na koniec czerwca 2010 r.

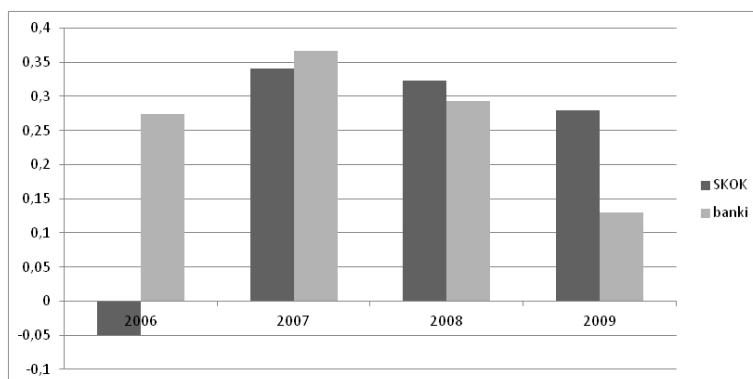


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS⁴²². Zob. *Monitoring banków 2005–2010*, GUS, Warszawa 2011; *Wyniki finansowe spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (SKOK) za 2009 r. i I półrocze 2010 r.*, GUS, Warszawa 2010.

⁴²¹) Spłacane w terminie do 1 miesiąca kredyty w rachunku oszczędnościowo-rozliczeniowym uregulowane zostały jedynie w zakresie obowiązków informacyjnych kredytodawców, dotyczących głównych cech usługi finansowej.

⁴²²) *Monitoring banków 2005–2010*, GUS, Warszawa 2011; *Wyniki finansowe spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (SKOK) za 2009 r. i I półrocze 2010 r.*, GUS, Warszawa 2010.

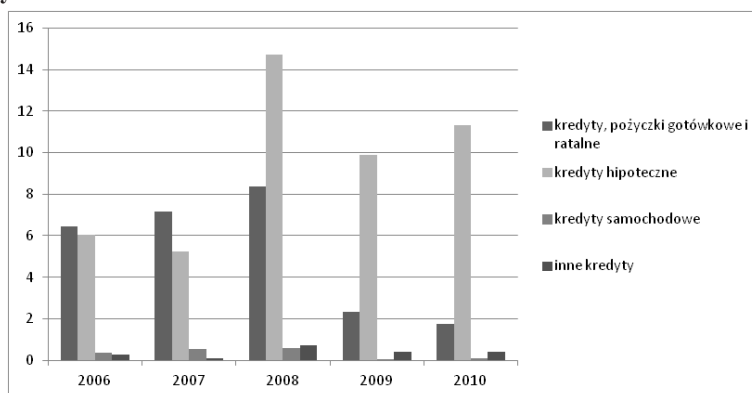
Rysunek 8.2/4. Roczne tempo przyrostu wartości kredytów konsumenckich udzielanych przez banki i SKOK-i w latach 2006–2009



Źródło: jak do rysunku 8.2/3.

Postępująca od 2009 r. utrata znaczenia kanałów pośredniej sprzedaży wskazuje na ograniczony wpływ nowych regulacji na pośredników kredytowych w zakresie kredytów konsumenckich (rys. 8.2/5). Koncentracja ich aktywności na rynku kredytów hipotecznych przyczyniła się jednak do odczucia ciężaru związanych z nią obowiązków informacyjnych.

Rysunek 8.2/5. Wartość (mld PLN) kredytów i pożyczek udzielonych przez pośredników kredytowych w latach 2006–2010



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS. Zob. *Działalność przedsiębiorstw pośrednictwa kredytowego*, GUS, Warszawa 2010.

Konsumenci stanowią coraz bardziej świadomą swoich praw grupę uczestników rynku⁴²³. Większa wiedza na temat korzyści i skutków zadłużania się sprawia, że dostrzegają oni wagę posiadanych zobowiązań. Wyniki badań ankietowych⁴²⁴ wskazują na szczególne znaczenie dla gospodarstw domowych terminowej spłaty kredytów bankowych.

⁴²³⁾ Znaczenie edukacji finansowej społeczeństwa dla podejmowania świadomych decyzji kredytowych dostrzegają także kredytodawcy. Związek Banków Polskich ujął w programie swojej działalności na lata 2010–2012 m.in. wspieranie działań edukacyjno-informacyjnych zmierzających do racjonalnego korzystania z kredytów, popularyzowanie wiedzy o bankowości i finansach, upowszechnienie nauczania podstaw przedsiębiorczości i finansów na wszystkich poziomach edukacji, udział w pracach nad budową strategii edukacji finansowej w Polsce. Por. Uchwała nr 7 XX Walnego Zgromadzenia Związku Banków Polskich z 21 kwietnia 2009 r. w sprawie programu działalności ZBP w okresie VII kadencji w latach 2009–2012.

⁴²⁴⁾ *Sytuacja na rynku consumer finance*, KPF-IRG SGH, Warszawa 2007–2010.

Wprowadzone zmiany regulacyjne oddziałują ze zróżnicowaną siłą na poszczególne grupy uczestników rynku. Opis konsekwencji nowej ustawy dla każdej z nich, ujęto w formie tabelarycznej (tab. 8.2/2).

Tabela 8.2/2. Wpływ zmian regulacyjnych w zakresie kredytów konsumenckich na konsumentów, kredytodawców i pośredników kredytowych

Wyszczególnienie	Konsumenti	Kredytodawcy	Pośrednicy kredytowi
Obowiązki informacyjne w zakresie treści przekazywanych w reklamach	(+) Dostęp do szerszej informacji na temat warunków oferowanych kredytów i ułatwienie porównywania ofert. (+) Większa świadomość skutków zadłużenia się. (-) Wzrost kosztów kredytu w związku z wyższymi kosztami reklam. (+) Możliwość porównywania ofert kredytodawców krajowych z ofertami kredytodawców z pozostałych państw UE.	(-) Obowiązek dostosowania treści reklam do nowych uregulowań. (-) Wzrost kosztów prowadzenia kampanii reklamowej w wyniku ujęcia w reklamach większego zestawu informacji (wydłużenie czasu emisji reklam, zwiększenie wymiarów plakatów i ulotek reklamowych). (-) Wzrost konkurencji na rynku w związku z ułatwioną porównywalnością ofert.	(-) Obowiązek dostosowania treści reklam do nowych uregulowań. (-) Wzrost kosztów prowadzenia kampanii reklamowej w wyniku ujęcia w reklamach większego zestawu informacji (wydłużenie czasu emisji reklam, zwiększenie wymiarów plakatów i ulotek reklamowych). (-) Wzrost konkurencji na rynku w związku z ułatwioną porównywalnością ofert.
Wprowadzenie formularza informacyjnego	(+) Wcześniejsze poznanie wszystkich warunków oferowanych kredytów. (+) Porównywalność otrzymywanych ofert. (+) Możliwość oceny oferty poza biurem kredytodawcy lub pośrednika, w warunkach sprzyjających podejmowaniu racjonalnych decyzji (brak presji czasu). (+) Wzrost świadomości konsekwencji zadłużania się, która sprzyja ograniczeniu ryzyka przekredytowania. (+) Zachęcenie osób nieufnych wobec zadłużania się, posiadających zdolność kredytową do korzystania z kredytów.	(-) Dostosowanie systemów informatycznych do generowania formularzy. (-) Szkolenie pracowników w zakresie przygotowania formularzy i przekazywania ich konsumentowi. (-) Większe zużycie materiałów i urządzeń drukujących, przy braku pewności zaciągania kredytów przez konsumentów. (-) Zatrudnienie dodatkowych pracowników, by utrzymać dotychczasowy poziom obsługi przy rosnących obowiązkach informacyjnych. (+) Wzrost zainteresowania zakupami na kredyt wśród nieufnych konsumentów, posiadających zdolność kredytową.	(-) Dostosowanie systemów informatycznych do generowania formularzy. (-) Przeszkolenie pracowników w zakresie przygotowywania formularzy i przekazywania ich konsumentowi. (-) Większe zużycie materiałów i urządzeń drukujących, przy braku pewności zaciągania kredytów przez konsumentów. (-) Zatrudnienie dodatkowych pracowników, by utrzymać dotychczasowy poziom obsługi przy rosnących obowiązkach informacyjnych.

Asysta przedkontraktowa	(+) Uzyskanie pomocy w zakresie zrozumienia treści jednolitego formularza informacyjnego. (+) Świadome podejmowanie decyzji o zadłużaniu się. (+) Ograniczanie ryzyka nadmiernego zadłużenia na skutek uzyskania pełnej informacji o proponowanych warunkach.	(-) Szkolenie pracowników, zmiany systemowe związane z asystą, wzrost kosztów obsługi klientów. Dla banków te zmiany nie stanowią problemu, ponieważ ciąży na nich obowiązek informowania klientów o rodzajach i warunkach świadczonych usług wraz ze wskazaniem korzyści i ryzyka z nimi związanego (II rozdział <i>Zasad dobrej praktyki bankowej</i>, opracowanych przez ZBP). (-) Zatrudnienie dodatkowych pracowników, by utrzymać dotychczasowy poziom obsługi, przy rosnących obowiązkach informacyjnych. (+) Możliwy wzrost zainteresowania zakupami na kredyt wśród nieufnych konsumentów, posiadających zdolność kredytową.	(-) Szkolenie pracowników, zmiany systemowe związane z asystą, wzrost kosztów obsługi klientów. (-) Zatrudnienie dodatkowych pracowników, by utrzymać dotychczasowy poziom obsługi, przy rosnących obowiązkach informacyjnych.
Szczególne obowiązki informacyjne pośredników kredytowych	(+) Znajomość powiązań pośrednika z kredytodawcą i kosztów związanych z pośrednictwem. (+) Możliwość oceny ryzyka otrzymania oferty niedostosowanej do potrzeb.		(-) Opracowanie formularzy, na których przekazywane będą informacje. (-) Wzrost obowiązków związanych z przekazywaniem informacji: • konsumentom o współpracy z kredytodawcami, • kredytodawcom o pobieranej od konsumentów opłacie w celu wyliczenia RRSO.
Obowiązek oceny ryzyka kredytowego	(+) Uzyskanie informacji o danych, na podstawie których odmówiono udzielenia kredytu. (+) Ochrona przed nadmiernym zadłużeniem. (-) Wykluczenie części konsumentów z rynku kredytów konsumencjki.	(-) Dla przedsiębiorstw pożyczkowych – wzrost kosztów działania. (-) Szkolenie kadr i zmiany systemowe w celu przeprowadzania oceny. (-) Zatrudnienie dodatkowych pracowników by utrzymać dotychczasowy poziom obsługi klientów. (-) Wzrost kosztów wynikających z korzystania z zewnętrznych baz danych.	

Dostępność baz danych	(+) Możliwość ożywienia konkurencji na skutek transgranicznego kredytowania.	(+) Ułatwienie oferowania kredytów w innych państwach członkowskich UE. (-) Niebezpieczeństwo nasilenia się konkurencji w efekcie transgranicznej działalności kredytodawców z innych państw Unii Europejskiej. (-) Ponoszenie opłat za informacje pochodzące z baz danych.	
Prawo konsumenta do odstąpienia od umowy	(+) Wydłużenie czasu pozostawionego konsumentom na przemyślenie decyzji o zadłużeniu i umożliwienie uchylecia się od skutków błędnych decyzji kredytowych podejmowanych pod presją czasu lub pod wpływem emocji. (+) Zwrot opłaty przygotowawczej i opłaty związanej z ustanowieniem zabezpieczenia.	(-) Zwrot opłaty przygotowawczej i opłaty związanej z ustanowieniem zabezpieczenia.	(-) Zwrot opłaty przygotowawczej i opłaty związanej z ustanowieniem zabezpieczenia.
Prawo konsumenta do spłaty kredytu przed terminem przewidzianym w umowie	(+) Zagwarantowane prawo do wcześniejszej spłaty kredytu. (-) Obowiązek zapłaty rekompensaty na rzecz kredytodawcy w określonych sytuacjach.	(+/-) Prawo do otrzymania rekompensaty, lecz tylko w określonych przypadkach.	

(+) pozytywnie oceniono zmianę

(-) negatywnie oceniono zmianę

Źródło: opracowanie własne.

Jak wykazano w tabeli 8.2/2, wprowadzone zmiany regulacyjne stanowią dla konsumentów źródło licznych korzyści, zaś dla pozostałych uczestników rynku (kredytodawców i pośredników kredytowych) – koszty działań dostosowawczych. Możliwość ujęcia ich w zwiększonych marżach zależeć będzie od konkurencji panującej na rynku, współkształtowanej m.in. przez sytuację makroekonomiczną kraju, ewentualną transgraniczną aktywność instytucji kredytowych oraz preferowane przez kredytodawców kanały dystrybucji oferowanych produktów. Wzrost konkurencji wzmacnia ochronę konsumentów, przy jednoczesnym ograniczaniu poziomu ponoszonych przez nich kosztów. Należy zauważyć, że wprowadzenie obowiązkowej oceny ryzyka kredytowego może ujawnić większy niż do tej pory odsetek osób wykluczonych z rynku, co ostatecznie zapobiegnie ponownemu nasileniu zjawiska przekredytowania.

Reorganizacja rynku kredytów konsumenckich może skłonić pośredników do przenoszenia kosztów dostosowań na kredytodawców lub wręcz przeciwnie – do akceptacji niższego poziomu osiąganych wynagrodzeń. Kumulacja kosztów u tej grupy uczestników niewątpliwie nastąpiłaby w sytuacji ponoszenia odpowiedzialności za całą procedurę kredytową zakończoną podpisaniem umowy. Założono utrwalenie ich dotychczasowej pozycji na rynku, pomimo poprawy transparentności warunków zawieranych transakcji, ze względu na zgłaszaną przez konsumentów potrzebę dopasowywania ofert do ich możliwości.

Bezpośrednia sprzedaż kredytów konsumenckich przyczyni się do powstania kosztów dostosowań u kredytodawców, w szczególności koncentrujących działalność na rynku *consumer finance*. W sektorze bankowym skutki implementacji nowych przepisów powinny zatem być zróżnicowane. Doświadczenia ostatniego kryzysu ukazały bowiem negatywne konsekwencje nasilonej aktywności na rynku kredytów konsumenckich i zwróciły uwagę na potrzebę dywersyfikacji zaangażowań. W przypadku pozostałych kredytodawców, takich jak firmy pożyczkowe, reorientacja działalności byłaby jednak niezmiernie trudna.

Należy stwierdzić, że koszty wprowadzonych zmian regulacyjnych obciążą głównie kredytodawców i pośredników kredytowych. Stabilizacja konkurencji na rynku stwarza jednak warunki do ich przenoszenia na kredytobiorców. Poprawa uwarunkowań makroekonomicznych, w tym sytuacji na rynku pracy, może przyczynić się do większego zainteresowania gospodarstw domowych konsumpcją finansowaną kredytem, lecz wzrost świadomości skutków podejmowanych decyzji pomniejszać będzie wpływ emocji i chwilowych impulsów na proces decyzyjny oraz podkreśli wagę rachunku ekonomicznego. Czynnikiem mogącym zagrozić rozwojowi krajowych kredytodawców w przyszłości jest stworzenie warunków do transgranicznego kredytowania. Jednolity rynek, przy wyraźnej niespójności ekonomicznej państw członkowskich Unii Europejskiej⁴²⁵ i sprzyjającej sytuacji makroekonomicznej, z czasem zwróci uwagę kredytodawców z wysokorozwiniętych krajów na korzyści z działalnością prowadzonej w państwach o większej chłonności rynków⁴²⁶. W badaniu zwrócono uwagę na dominujący łączny udział we wspólnym rynku podmiotów z Niemiec, Francji, Hiszpanii, Wielkiej Brytanii, wynoszący w 2009 r. 64,6%.

Potencjał rozwojowy rynku kredytów konsumenckich w Polsce można określić przy pomocy dwóch, wzajemnie uzupełniających się mierników: kredyty konsumenckie/PKB oraz kredyty konsumenckie/liczba ludności. Wartość pierwszego wskaźnika określa skalę „ukredytowania” gospodarki narodowej, informując o zbliżonej sytuacji Polski i całej Wspólnoty. Analizując jednak przeciętne zadłużenie mieszkańca poszczególnych państw dostrzega się znaczne dysproporcje, świadczące o potencjale rozwojowym działalności kredytowej w kraju. Ponadto wyższa dynamika wzrostu PKB i konsumpcji indywidualnej oznacza, że zagregowany portfel kredytów mógłby przyrastać szybciej niż w dojrzałych krajach Unii.

Wyniki przeprowadzonej analizy statystycznej⁴²⁷ wykazały, że poprawa uwarunkowań makroekonomicznych pozwoli w przyszłości zwiększać zaangażowanie kredytodawców w finansowanie potrzeb konsumpcyjnych ludności. Ponadto, wysoka elastyczność kredytów

⁴²⁵ Dowodzi jej duże zróżnicowanie bezwzględnych wartości kredytów konsumpcyjnych, mieszkaniowych, PKB oraz wydatków konsumpcyjnych w krajach członkowskich Unii Europejskiej.

⁴²⁶ Udział transgranicznego kredytowania w krajach Europy Środkowo-Wschodniej wzrastał do 2007 r. Destabilizacja sytuacji instytucji kredytowych z państw Europy Zachodniej zmusiła je pod wpływem nasilającego się kryzysu do ograniczenia skali prowadzonej działalności. Więcej na ten temat w: *Bankowość transgraniczna – studium prawno-ekonomiczne*, UKNF, Warszawa 2011.

⁴²⁷ W badaniu wykorzystano dane statystyczne pochodzące z bazy Eurostat oraz Europejskiego Banku Centralnego. Zmienne podzielono na podzbiory charakteryzujące: kredyty dla ludności (kredyty konsumenckie, mieszkaniowe, udział kredytów konsumenckich w kredytach dla ludności ogółem, kredyty konsumenckie na mieszkańca, udział kredytów konsumenckich na osobę w dochodzie rozporządzalnym na osobę gospodarstwa domowego); kraje (liczba ludności, PKB, PKB na jednego mieszkańca, wydatki konsumpcyjne, liczba zatrudnionych, stopa zatrudnienia, liczba zatrudnionych w wieku 20–65 lat/liczba ludności w wieku 20–65 lat, % osób zagrożonych ubóstwem, % osób w wieku 30–34 lat z wykształceniem wyższym, IOSR-suma dochodów 20% osób o dochodach najwyższych/suma dochodów 20% osób o dochodach najniższych); kondycję gospodarstw domowych (średni roczny dochód rozporządzalny na osobę, średni roczny poziom wydatków konsumpcyjnych na osobę, % gospodarstw domowych o kosztach utrzymania > 40% dochodu rozporządzalnego, udział oszczędności w dochodzie rozporządzalnym gospodarstwa domowego). Analizie poddano statystycznie istotne związki korelacyjne występujące pomiędzy zmiennymi, na podstawie których przeprowadzono próby modelowania kredytów. Grupowanie krajów pozwoliło ocenić mechanizm kształtowania się kredytów w poszczególnych grupach państw.

konsumenckich względem wydatków gospodarstw domowych dowiodła wpływu dostępności kredytów na poziom konsumpcji w kraju. Zróżnicowanie skali kredytowania wydatków na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych objaśniał PKB i przeciętny dochód rozporządzalny, dowodząc kształtowania się sytuacji na rynku pod wpływem koniunktury i poziomu życia społeczeństwa. Wyniki badań nad mechanizmem kształtowania się kredytów konsumenckich w Unii Europejskiej wykazały, że rozwój rynku krajowego przebiega zgodnie z etapami rozwoju rynków wysoko rozwiniętych państwach członkowskich i pozostaje pod wpływem lokalnej sytuacji społeczno-gospodarczej. Analiza jednoznacznie wskazała na stopniową poprawę warunków życia Polaków w latach 2005–2009. Kontynuacja tej tendencji z czasem prowadzić będzie do podwyższania górnej granicy chłonności krajowego rynku kredytów konsumenckich.

8.2.4. Podsumowanie

Zapisy znowelizowanej ustawy podkreślają wagę praw konsumentów na rynku *consumer finance*. Nierównomierny rozkład korzyści wynikających z implementacji zapisów dyrektywy 2008/48/WE prowadzi jednak do koncentracji kosztów działań dostosowawczych u kredytodawców, w szczególności banków krajowych.

O możliwości przenoszenia kosztów pomiędzy uczestnikami rynku przesądzi przyszła sytuacja makroekonomiczna, kształtująca warunki na rynku kredytów konsumenckich. Nie dostrzeżono jednak ich wpływu na zmienność aktywności poszczególnych grup kredytodawców oraz pośredników, lecz bez wątpienia oddziaływać one będą na ich wyniki finansowe i przyszłą efektywność działania.

Treść zapisów ustawy o kredycie konsumenckim kształtowała się m.in. pod wpływem wniosków zgłaszanych przez przedstawicieli urzędów, organizacji konsumenckich i gospodarczych oraz reprezentantów kredytodawców. Wszystkie zaangażowane strony miały bowiem świadomość znaczenia rynku *consumer finance* rozwoju sektora bankowego i gospodarki w przyszłości.

Wyniki przeprowadzonych badań empirycznych dowiodły potencjału rozwojowego krajowego rynku kredytów dla ludności, który bezpośrednio kształtuje się pod wpływem dynamiki przyrostu PKB, wydatków konsumpcyjnych i dochodów rozporządzalnych gospodarstw domowych. Zmiany te zachodzą w Polsce z większą siłą niż w wysoko rozwiniętych krajach Unii Europejskiej.

Występowanie statystycznie istotnej współzależności pomiędzy poziomem zaciąganych kredytów konsumenckich a PKB i wydatkami konsumpcyjnymi ludności, skłania do stwierdzenia, że dostępność kredytów konsumenckich może w przyszłości oddziaływać na te wielkości makroekonomiczne.

Analiza ewolucji rynków kredytów konsumenckich państw Unii Europejskiej w latach 2002–2009 dowiodła, że niezależnie od panujących uwarunkowań, o możliwościach ich rozwoju przesądzały te same zmienne, charakteryzujące lokalną sytuację społeczno-gospodarczą. Dalszy rozwój rynku krajowego, przy założeniu odwrócenia tendencji kryzysowej w przyszłości, powinien zatem przebiegać zgodnie z etapami rozwoju rynków krajów Europy Zachodniej.

Odległe scenariusze sytuacyjne dla Polski, zakładające koniec dekonunktury, wskazują na możliwość ożywienia działalności instytucji kredytowych, które napotykając na barierę rozwoju w macierzystych krajach oraz brak ograniczeń poza ich granicami, mogą zwrócić się w kierunku chłonnych rynków Europy Środkowo-Wschodniej.

Załącznik 8.2/A

Tabela 8.2/A. Najważniejsze rozwiązania regulacyjne obu ustaw o kredycie konsumenckim

Wyszczególnienie	Ustawa z dnia 20 lipca 2001 r. o kredycie konsumenckim	Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim
Wartość kredytu	Art. 3: • do 80 000 PLN lub równowartości tej kwoty w innych walutach; • brak minimalnej kwoty, wynikał z popularności kredytów konsumenckich o niskich wartościach oraz z potrzeby utrudnienia kredytodawcom obchodzenia przepisów ustawy poprzez zawieranie kilku umów na niższe kwoty.	Art. 3: • do 255 550 PLN lub równowartości tej kwoty w innych walutach; • brak minimalnej kwoty kredytu, wynikał z popularności kredytów konsumenckich o małych wartościach oraz z potrzeby utrudnienia kredytodawcom obchodzenia przepisów ustawy poprzez zawieranie kilku umów kredytowych w miejsce jednej.
Obowiązkowe informacje zawarte w reklamach	Art. 16: zamieszczenie rzeczywistej rocznej stopy oprocentowanej (RRSO) liczonej dla całkowitego kosztu kredytu.	Art. 7: • kredytodawca lub pośrednik kredytowy w reklamach zawierających koszt kredytu podaje: – stopę oprocentowania z wyodrębnieniem opłat ujętych w całkowitym koszcie kredytu, – całkowitą kwotę kredytu, – rzeczywistą roczną stopę oprocentowania; • w stosownych przypadkach podaje także: – czas obowiązywania umowy, – całkowitą kwotę do zapłaty (obejmującą koszty dodatkowych obowiązkowych umów) i wysokość rat, – cenę towaru lub usługi i kwotę wszystkich zaliczek; • w przypadku powiązania umowy kredytowej z umową usługi dodatkowej, której kosztu nie można z góry określić, należy o niej jednoznacznie informować wraz z RRSO; • wszystkie powyższe dane podawane są na podstawie reprezentatywnego przykładu⁴⁾; • pośrednik podaje w reklamach zakres umocowania do dokonywania czynności i nazwy kredytodawców z którymi współpracuje.

Informacje udzielane przed zawarciem umowy o kredyt	Brak uregulowań.	Art. 13–28: • na trwałym nośniku przekazywane są m.in.: – dane kredytodawcy i kredytobiorcy, – rodzaj kredytu, – czas obowiązywania umowy, – stopa oprocentowania kredytu i warunki jej zmiany z podaniem indeksu lub stopy referencyjnej, – całkowita kwota kredytu, – terminy i sposób wypłaty kredytu, – RRSO i całkowita kwota do zapłaty przez konsumenta, – zasady i terminy spłaty kredytu, – informacje o innych obowiązkowych kosztach (odsetkach, opłatach, prowizjach, marżach i kosztach usług dodatkowych) oraz warunkach ich zmiany, – informacja o konieczności poniesienia opłaty notarialnej, – informacja o stopie oprocentowania zadłużenia przeterminowanego oraz warunkach jej zmiany, – informacja o skutkach braku płatności, – informacja o zabezpieczeniach, – informacja o prawie do odstąpienia od umowy, – informacja o prawie do spłaty kredytu przed terminem, – informacja o prawie kredytodawcy do rekompensaty, w przypadku spłaty kredytu przed terminem, – informacja o prawie do otrzymania bezpłatnej informacji o wynikach przeprowadzonej oceny ryzyka kredytowego, – informacja o prawie do otrzymania bezpłatnego projektu umowy, – w odpowiednich przypadkach informacja o terminie, w którym kredytodawca lub pośrednik kredytowy jest związany przekazanymi konsumentowi informacjami; • informacje przekazywane są konsumentom na formularzach informacyjnych opracowanych dla: – kredytu konsumenckiego, – kredytu konsumenckiego w rachunku oszczędnościowo-rozliczeniowym, – kredytu zabezpieczonego hipoteką.
--	-------------------------	--

Ocena ryzyka kredytowego konsumenta	Brak uregulowań.	Art. 9–10: • kredytodawca przed zawarciem umowy zobowiązany jest do dokonania oceny ryzyka kredytowego konsumenta na podstawie uzyskanych od niego informacji oraz pochodzących z wewnętrznych i zewnętrznych baz danych; • nieodpłatne informowanie konsumentów o wynikach oceny ryzyka kredytowego oraz wskazanie bazy danych, z których korzystano, w przypadku odmowy kredytowania; • jeżeli kredytodawcą jest bank, ocena ryzyka następuje z uwzględnieniem art. 70 ustawy Prawo bankowe.
Forma umowy o kredyt / informacji przekazywanych przed zawarciem umowy	Art. 4: umowa o kredyt zawarta na piśmie, chyba, że odrębne przepisy przewidują inną, szczególną formę.	Art. 29: umowa zawarta w formie pisemnej, chyba, że odrębne przepisy przewidują inną, szczególną formę. Przed jej zawarciem konsument otrzymuje na trwałym nośniku zestaw określonych prawem informacji.

Zakres informacji zawartych w umowie o kredyt^{b)}	Art. 4–5: są to: – dane konsumenta i kredytodawcy, – wysokość kredytu, – zasady i terminy spłaty kredytu, – roczna stopa oprocentowania i warunki jej zmiany, – informacje o opłatach i prowizjach oraz innych kosztach związanych z udzieleniem kredytu, – informacje o całkowitym koszcie kredytu i rzeczywistej rocznej stopie oprocentowania, – sposób zabezpieczenia, – łączna kwota wszystkich kosztów, opłat i prowizji płaconych przez konsumenta, – informacje o uprawnieniu i skutkach przedterminowej spłaty kredytu przez konsumenta, – informacje o terminie, sposobie i skutkach odstąpienia od umowy przez konsumenta, – informacje o skutkach nieprzestrzegania zasad i terminu spłaty kredytu, – informacje o rocznej stopie oprocentowania zadłużenia przeterminowanego oraz warunkach jej zmiany.	Art. 30–35: są to: – dane konsumenta, kredytodawcy i pośrednika kredytowego, – rodzaj kredytu, – czas obowiązywania umowy, – całkowita kwota kredytu, – terminy i sposób wypłaty kredytu, – stopa oprocentowania kredytu oraz warunki jej zmiany z podaniem indeksu lub stopy referencyjnej, – RRSO i całkowita kwota do zapłaty przez konsumenta, – zasady i terminy spłaty kredytu, – zestawienie zawierające terminy i zasady płatności odsetek i wszelkich innych kosztów, gdy udzielona jest karencja w spłacie kredytu, – informacje o innych obowiązkowych kosztach (opłatach, prowizjach, marżach, kosztach usług dodatkowych), – roczna stopa oprocentowania zadłużenia przeterminowanego, – informacja o skutkach braku płatności, – informacja o konieczności poniesienia kosztów notarialnych, – sposób zabezpieczenia i ubezpieczenia spłaty kredytu, – termin, sposób i skutki odstąpienia konsumenta od umowy, – prawo konsumenta do spłaty kredytu przed terminem, – informacja o prawie kredytodawcy do rekompensaty przy wcześniejszej spłacie kredytu i zasady jej ustalania, – prawo konsumenta do dochodzenia roszczeń od kredytodawcy o wykonanie zobowiązania ciążącego na sprzedawcy lub usługodawcy, gdy nie zostało ono wykonane lub wykonane było nienależycie, a żądanie konsumenta nie było skuteczne, – warunki wypowiedzenia umowy, – informację o możliwości pozasądowego rozstrzygania sporów, – wskazanie organu nadzoru właściwego w sprawach ochrony konsumentów.
---	--	--

Odstąpienie konsumenta od umowy bez podania przyczyny^{c)}	Art. 11: • następuje w terminie 10 dni od dnia zawarcia umowy. Jeżeli umowa nie zawierała informacji o takim uprawnieniu, konsument może od niej odstąpić w terminie 10 dni od dnia otrzymania informacji o prawie odstąpienia od umowy, nie później jednak niż w terminie 3 miesięcy od dnia zawarcia umowy; • zawierając umowę kredytodawca zobowiązany jest wręczyć konsumentowi wzór oświadczenia o odstąpieniu z oznaczeniem swoich danych; • termin odstąpienia jest zachowany, jeżeli konsument przed jego upływem złoży pod wskazanym adresem oświadczenie. Jeżeli świadczenie zostało spełnione przez kredytodawcę przed upływem terminu odstąpienia od umowy, odstąpienie jest skuteczne pod warunkiem zwrócenia świadczenia wraz z oświadczeniem; • przed upływem terminu odstąpienia od umowy konsument nie jest zobowiązany do spłaty kredytu ani do zapłaty odszkodowania. Kredytodawca zobowiązany jest niezwłocznie zwrócić poniesione przez konsumenta koszty z wyjątkiem opłaty przygotowawczej i opłat związanych ustanowieniem zabezpieczenia; • prawo to nie dotyczy umów o kredyt przeznaczony na nabycie rzeczy lub prawa, których cena zależy wyłącznie od ruchu cen na rynku finansowym lub giełdowym.	Art. 53–59: • następuje w terminie 14 dni od dnia zawarcia umowy lub od dnia, w którym konsument otrzymał wszystkie obowiązkowe informacje ujemowane w umowach; • kredytodawca lub pośrednik kredytowy wręcza konsumentowi na trwałym nośniku wzór oświadczenia o odstąpieniu od umowy z oznaczeniem swoich danych; • termin odstąpienia jest zachowany, jeżeli konsument przed jego upływem złoży oświadczenie pod wskazany adres (wystarczy wysłać je przed upływem terminu); • konsument nie ponosi kosztów związanych z odstąpieniem, z wyjątkiem odsetek za okres od dnia wypłaty kredytu do dnia spłaty; • konsument zwraca niezwłocznie kwotę kredytu wraz z odsetkami, nie później jednak niż 30 dni od dnia złożenia oświadczenia o odstąpieniu od umowy; • kredytodawcy nie przysługują żadne dodatkowe opłaty, z wyjątkiem bezzwrotnych kosztów poniesionych na rzecz organów administracji publicznej oraz opłat notarialnych; • wraz z odstąpieniem od umowy o kredyt skuteczne staje się odstąpienie od umów o usługi dodatkowe.
---	--	---

Przedterminowa spłata kredytu	Art. 8: • konsument jest uprawniony do spłaty kredytu przed terminem określonym w umowie. Termin dokonania spłaty powinien odpowiadać terminom wnoszenia rat; • konsument ma obowiązek poinformować kredytodawcę o takim zamiarze najpóźniej w terminie 3 dni przed jej dokonaniem; • jeżeli spłacany kredyt jest oprocentowany, konsument nie jest zobowiązany do zapłaty oprocentowania za okres po spłacie kredytu; • jeżeli spłacany kredyt jest nieoprocentowany, konsument ma prawo do zmniejszenia poniesionych kosztów prowizji i opłat, proporcjonalnie do okresu, o który skrócono czas kredytowania; • za wcześniejszą spłatę kredytu kredytodawca nie może zastrzec prowizji i rozlicza się z konsumentem w terminie 14 dni od spłaty kredytu.	Art. 48–52: • konsument ma prawo do spłaty całości lub części kredytu przed terminem; • kredytodawca nie musi być z wyprzedzeniem informowany o spłacie; • w przypadku spłaty całości kredytu, zmniejszeniu podlegają koszty za okres, o który skrócono kredytowanie; • kredytodawca może zastrzec w umowie prowizję za spłatę kredytu przed terminem pod warunkiem, że spłata przypada za okres, w którym stopa procentowa kredytu jest stała a kwota spłacanego w ciągu dwunastu miesięcy kredytu – wyższa od trzykrotności przeciętnego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw, ogłaszanego przez GUS; • prowizja za spłatę kredytu przed terminem nie może przekroczyć 1% spłacanej kwoty, jeżeli okres pomiędzy datą spłaty a terminem spłaty przekracza 1 rok. W przypadku, gdy jest on krótszy – prowizja nie przekracza 0,5% spłacanej kwoty; • kredytodawca jest zobowiązany rozliczyć z konsumentem kredyt w terminie 14 dni od dokonania wcześniejszej spłaty.
Obowiązki pośredników kredytowych	Art. 16: w zakresie informacji o rzeczywistej rocznej stopie oprocentowania, podawanej w reklamach i ofertach.	Art. 7, 8, 28, 29: w zakresie: – informacji podawanych w reklamach kredytów (danych dotyczących kredytu i współpracy z kredytodawcami), – dostarczenia umowy konsumentowi i wzoru oświadczenia o odstąpieniu od umowy, – gromadzenia danych na potrzeby reprezentatywnych przykładów, – informacji podawanych konsumentowi na trwałym nośniku, przed zawarciem umowy, o wysokości kosztów czynności związanych z przygotowaniem, oferowaniem, zawieraniem lub wykonywaniem umowy o kredyt, ponoszonych przez konsumenta na rzecz pośrednika, – informacji podawanych konsumentowi na temat otrzymywanego od kredytodawcy wynagrodzenia.

Całkowity koszt kredytu	Art. 7: wszystkie koszty wraz z odsetkami, opłatami i prowizjami, które konsument zobowiązany jest zapłacić, z wyjątkiem kosztów: – ponoszonych przez konsumenta w związku z niewykonaniem przez niego zobowiązań wynikających z umowy, – ponoszonych w związku z nabyciem rzeczy lub usługi, niezależnie od tego czy nabycie następuje z wykorzystaniem kredytu, – prowadzenia rachunku, z którego realizowane są spłaty kredytu oraz związanych z nim przelewów i wpłat, jeżeli konsumentowi pozostawiono prawo wyboru usługodawcy, a koszty nie przekraczają poziomu typowego dla tej usługi, – ustanowienia oraz zmiany zabezpieczeń i ubezpieczenia, z wyjątkiem kosztów ubezpieczenia spłaty kredytu na wypadek śmierci, inwalidztwa, choroby lub bezrobocia konsumenta, – wynikających ze zmiany kursów walut.	Art. 5: wszelkie koszty, które konsument jest zobowiązany ponieść w związku z umową o kredyt, w szczególności: – odsetki, opłaty, prowizje, podatki i marże, jeżeli są znane kredytodawcy, – koszty usług dodatkowych w przypadku, gdy ich poniesienie jest niezbędne do uzyskania kredytu, z wyjątkiem kosztów opłat notarialnych ponoszonych przez konsumenta.
Rozwiązania „antylichwiarskie”	Art. 7a: ograniczenie wysokości łącznej kwoty opłat, prowizji i innych kosztów związanych z zawarciem umowy (bez kosztów ubezpieczenia spłaty kredytu i kosztów rachunku bankowego) do 5% kwoty udzielanego kredytu. Art. 359 ustawy Kodeks cywilny: maksymalna wysokość odsetek ustawowych wynikających z czynności prawnej nie może w stosunku rocznym przekraczać czterokrotności wysokości stopy kredytu lombardowego NBP. Jeżeli wysokość odsetek wynikających z czynności prawnej przekracza wysokość odsetek maksymalnych, należą się odsetki maksymalne. Po ustanowieniu umowne nie mogą wyłączać ani ograniczać przepisów o odsetkach maksymalnych, także w razie dokonania wyboru praw obcego. W takim przypadku stosuje się przepisy ustawy.	Brak uregulowań.

Sankcje	Art. 19: kredytodawca lub pośrednik kredytowy, który: • w zakresie działalności swojego przedsiębiorstwa zawiera z konsumentem umowę o kredyt konsumencki z rażącym naruszeniem wymagań dotyczących informacji przekazywanych konsumentowi przed zawarciem umowy lub treści umowy albo z pominięciem obowiązku doręczenia tego dokumentu podlega karze grzywny; • pobiera korzyści majątkowe przewyższające wysokość odsetek maksymalnych określonych przez ustawę lub zastrzega sobie pobieranie tych korzyści podlega karze grzywny albo pozbawienia wolności do lat 2; • naruszy postanowienia art. 4–7 (dot. formy umowy i zawartych w niej informacji), po złożeniu przez kredytobiorcę pisemnego oświadczenia, otrzymuje zwrot kredytu bez oprocentowania i innych kosztów należnych kredytobiorcy (bez kosztów zabezpieczenia i ubezpieczenia kredytu), w terminie i w sposób określony w umowie; Umowa kredytowa zawarta z konsumentem, który nie płacił w terminach umownych pełnych rat kredytu za co najmniej 2 okresy płatności może zostać wypowiedziana po uprzednim wezwaniu go do zapłaty zaległych rat lub ich części w terminie nie krótszym niż 7 dni od otrzymania wezwania. Termin wypowiedzenia umowy nie może być krótszy niż 30 dni.	Art. 60: kredytodawca lub pośrednik kredytowy, który: • w zakresie działalności swojego przedsiębiorstwa zawiera z konsumentem umowę o kredyt konsumencki z rażącym naruszeniem wymagań dotyczących informacji przekazywanych konsumentowi przed zawarciem umowy lub treści umowy, albo z pominięciem obowiązku doręczenia tego dokumentu, podlega karze grzywny; • nie zamieszcza wymaganych informacji w reklamach ponosi karę grzywny; • zawierając z konsumentem umowę o kredyt konsumencki nie dopełnia obowiązku oceny ryzyka kredytowego; • nie wykonuje należycie ciążących na nim obowiązków w zakresie udzielania kredytów hipotecznych, naraża się na sankcję kredytu darmowego. Konsument o skutkach braku płatności informowany jest w umowie o kredyt.
---------	--	---

Kredyty i pożyczki zabezpieczone hipoteką	Art. 3: objęte ustawą od 2006 r.	Art. 4, 22, 23, 29, 35, 46: • regulacje zawarte w ustawie obejmują kredyty zabezpieczone hipoteką wyłącznie w zakresie obowiązków informacyjnych, umownych i przedkontraktowych kredytodawców i pośredników, bez względu na wysokość kredytu; • przed zawarciem umowy, na trwałym nośniku konsumentom podaje się następujące dodatkowe informacje^{d)} (oprócz tych opisanych przy kredycie konsumenckim): – że całkowita kwota kredytu i wysokość rat kapitałowo-odsetkowych kształtuje się pod wpływem kursu waluty i stopy oprocentowania, – warunki przeliczania całkowitej kwoty kredytu na inną walutę, – zasady ustalania spreadu walutowego, – wpływie spreadu walutowego na wysokość kredytu i rat, – wymagany wkład własny, – zasady na jakich kredytodawca udziela karencji w spłacie kredytu; • umowa o kredyt zabezpieczony hipoteką powinna zawierać co najmniej dane określone w art. 69 ust. 2 ustawy Prawo bankowe oraz m.in.: – informację o skutkach niedotrzymania warunków umowy (oprocentowaniu zadłużenia przeterminowanego, warunkach jego zmiany, itp.), – sposób i warunki ustalania stopy procentowej, na podstawie której obliczana jest wysokość rat dla kredytów o zmiennej stopie oprocentowania; • w umowach o kredyt, indeksowanych w walucie innej niż polska dodatkowo zamieszcza się: – wysokość rat kapitałowo-odsetkowych w walucie obcej, – zasady i terminy ustalania kursu wymiany walut; – w przypadku nie ujęcia w umowie powyższych informacji, konsumentowi przysługuje, po złożeniu pisemnego oświadczenia, prawo do zwrotu kredytu bez odsetek i innych kosztów kredytu za okres 4 lat poprzedzających dzień złożenia oświadczenia.
--	---	---

Kredyty odnawialne	Art. 3 i 11: objęte ustawą tylko w zakresie warunków odstąpienia od umowy i formy umowy (zawierana na piśmie, jeżeli odrębne przepisy nie przewidują innych rozwiązań).	Art. 3 i 42 • w pełni objęte ustawą; • konsument ma prawo w każdym czasie bez dodatkowych opłat wypowiedzieć umowę o kredyt odnawialny. Ustalony w umowie termin wypowiedzenia nie może być dłuższy niż 1 miesiąc. Kredytodawca może na trwałym nośniku wypowiedzieć umowę, lecz termin wypowiedzenia określony w umowie nie może być krótszy niż 2 miesiące.
Kredyty bez określonego terminu i sposobu spłaty	Art. 15: konsument zobowiązany jest zwrócić kredyt w ciągu 5 lat. Jeżeli nie ma informacji nt. sposobu spłaty to następuje ona w równych ratach płatnych co miesiąc od dnia zawarcia umowy.	Art. 45. jeżeli nie określono zasad i terminów spłaty kredytu, konsument zwraca go w równych ratach, płatnych co miesiąc od dnia zawarcia umowy. Gdy brak terminu spłaty dla kredytów do wysokości 80 tys. PLN – spłata w terminie 5 lat, w przypadku kredytów powyżej tej kwoty – 10 lat.

^{a)} Reprezentatywny przykład podawany jest na podstawie warunków, na których kredytodawca spodziewa się zawrzeć, co najmniej $\frac{2}{3}$ umów danego rodzaju, przy uwzględnieniu częstotliwości ich występowania na rynku, średniego okresu kredytowania i całkowitej kwoty kredytu.

^{b)} Dla kredytów przeznaczonych na nabywanie rzeczy lub usług wymagane są dodatkowe informacje.

^{c)} Dodatkowe warunki dla umów o kredyt wiązany.

^{d)} Trwały nośnik – papier lub środek komunikacji elektronicznej.

Źródło: opracowanie własne.

9. Rachunkowość i obowiązkowa sprawozdawczość banków

9.1. Rachunkowość i sprawozdawczość finansowa banków

9.1.1. Regulacje dotyczące międzynarodowych standardów rachunkowości i sprawozdawczości finansowej istotne dla banków

Trudno jest jednoznacznie stwierdzić, które ze zmian standardów rachunkowości są istotne dla banków w większym, a które w mniejszym stopniu. Zależy to w dużej mierze od planowanych przez bank operacji gospodarczych. Dla jednych banków istotne będą np. zmiany standardów dotyczące umów leasingu czy połączenia jednostek, w innych bankach w niewielkim stopniu wpłyną one na obraz sprawozdania finansowego jednostki, albo nie wpłyną w żadnym. Dlatego autor postanowił przedstawić zmiany przepisów dotyczące tych standardów lub ich interpretacji, które dotyczą przede wszystkim:

- 1) prezentacji sprawozdań finansowych (MSR 1),
- 2) skonsolidowanych i jednostkowych sprawozdań finansowych (MSR 27),
- 3) prezentacji, ujmowania i wyceny instrumentów finansowych oraz ujawniania informacji o nich (MSR 32, MSR 39, MSSF 7).

Zmiany wymienionych standardów należy rozpatrywać dwojako:

- 1) jako zmiany wprowadzone przez Radę Międzynarodowych Standardów Rachunkowości (zwaną dalej: RMSR) lub projekty zmian jej autorstwa (w szczególności, jeżeli są istotne dla banków) oraz
- 2) jako zaakceptowanie tych zmian przez Komisję Wspólnot Europejskich w postaci wydanych przez nią rozporządzeń wprowadzających określone standardy lub ich zmiany czy interpretacje do wspólnotowego porządku prawnego.

Takie rozróżnienie jest istotne, bowiem jeżeli Europejska Grupa Doradcza ds. Sprawozdawczości Finansowej (EFRAG) nie zdecyduje się na podanie daty przyjęcia danego nowego standardu w Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG) i nie wystąpi do Komisji Europejskiej o przyjęcie lub zmianę standardu lub jego interpretacji w formie rozporządzenia, to taki standard nie może być stosowany m.in. przez banki działające na terenie EOG nawet wtedy, gdy standard przewiduje możliwość jego stosowania przez jednostki przed jego wejściem w życie.

Aktem prawnym bazowym w zakresie obowiązującej w EOG treści międzynarodowych standardów rachunkowości i sprawozdawczości finansowej oraz ich interpretacji jest rozporządzenie Komisji Europejskiej nr 1126/2008 z 3 listopada 2008 r.⁴²⁸ Późniejsze zmiany wprowadzane do treści standardów i ich interpretacji oraz nowe standardy i interpretacje zostały przyjęte przez Komisję w formie rozporządzeń zmieniających treść rozporządzenia nr 1126/2008. Poniżej zostaną przedstawione jedynie te zmiany standardów i ich interpretacji, które zaczęły obowiązywać w roku obrotowym 2010 i 2011 oraz zostały przyjęte od 23 grudnia 2009 r. do 26 października 2011 r.

W ww. okresie Komisja Europejska przyjęła m.in. następujące istotne dla banków zmiany standardów i ich interpretacji:

- 1) zmiana MSR 32 „Instrumenty finansowe: prezentacja” (wprowadzona rozporządzeniem Komisji nr 1293/2009 z 23.12.2009 r.) wprowadzająca m.in. rozszerzenie definicji in-

⁴²⁸⁾ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1126/2008 z 3 listopada 2008 r. przyjmujące określone międzynarodowe standardy rachunkowości zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1606/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady, DzUrz UE z 29.11.2008, L 320, s. 1. W rozporządzeniu tym zawarte są wszystkie standardy i ich interpretacje przyjęte w UE, jako obowiązujące do 15 października 2008 r.

- strumentów kapitałowych (i odpowiednie zawężenie definicji zobowiązań finansowych) o prawa poboru, opcje i warranty umożliwiające nabycie ustalonej liczby własnych instrumentów kapitałowych w zamian za ustaloną kwotę środków pieniężnych;
- 2) zmiana MSR 39 „Instrumenty finansowe: ujmowanie i wycena” (rozporządzenie Komisji nr 243/2010 z 23 marca 2010 r.) wprowadzająca m.in.:
 - a) zawężenie kwalifikacji pozycji zabezpieczanej (dla celów rachunkowości zabezpieczeń) jedynie do transakcji z podmiotami zewnętrznymi wobec jednostki,
 - b) zasadę przeniesienia z kapitałów własnych do zysków i strat korekty z przeklasyfikowania (transakcji zabezpieczanej planowanej na zrealizowaną) przy zabezpieczeniu planowanych przepływów pieniężnych;
 - 3) wprowadzenie interpretacji KIMSF 19 „Regulowanie zobowiązań finansowych przy pomocy instrumentów kapitałowych” (rozporządzenie Komisji nr 662/2010 z 23 lipca 2010 r.) określającej sposób ujmowania i wyceny transakcji polegających na regulowaniu zobowiązań finansowych za pomocą wydania instrumentów kapitałowych (m.in. transakcji zamiany długu na akcje dłużnika, tzw. *debt-equity swap*), w tym:
 - a) traktowanie wydania instrumentu kapitałowego, jako zapłaty w rozumieniu MSR 39 (co skutkuje wyksięgowaniem zobowiązania),
 - b) ujmowanie i wycenę wydanego instrumentu kapitałowego (generalnie według wartości godziwej);
 - 4) zmiany w MSSF 7 i w MSR 1 (rozporządzenie Komisji nr 149/2011 z 18 lutego 2011 r.) polegające m.in. na:
 - a) uzupełnieniu informacji ilościowych o ryzyku informacjami jakościowymi w celu lepszego jego oszacowania przez użytkowników sprawozdań finansowych oraz rozszerzeniu zakresu ujawnień dotyczących ryzyka kredytowego (MSSF 7),
 - b) uzupełnieniu sprawozdania ze zmian w kapitale własnym o całkowite dochody ogółem za okres sprawozdawczy oraz odrębne ujawnienie dla każdego składnika kapitału własnego zmiany wartości początkowej i końcowej okresu sprawozdawczego wynikającej z zysku i straty, innych całkowitych dochodów oraz transakcji z właścicielami (MSR 1).

W porównaniu z ubiegłymi latami zmian jest niedużo i są one mało istotne (z wyjątkiem zmiany MSR 1 z 2011 r.).

W roku 2012 wprowadzone zostaną niewielkie zmiany⁴²⁹ dotyczące prezentacji informacji w sprawozdaniu finansowym. Zmiany zawarto w MSR 1 i dotyczą prezentacji pozycji pozostałych całkowitych dochodów. Zostały one przyjęte przez RMSR 16 czerwca 2011 r. dokumentem pt. *Prezentacja składników innych całkowitych dochodów*, zaakceptowanym przez EFRAG 21 października 2011 r. Na terenie EOG mają obowiązywać od roku obrotowego rozpoczynającego się 1 lipca 2012 r. lub później (z możliwością wcześniejszego zastosowania), przy czym zmiany mają obowiązywać w ujęciu retrospektywnym.

Zmiany dotyczą poprawy prezentacji składników tej części sprawozdania finansowego. Pozycje pozostałych całkowitych dochodów będą wymagały podziału na 2 kategorie:

- 1) takie, które zostaną przeniesione do wyniku w późniejszych okresach oraz
- 2) takie, które nie zostaną przeniesione do wyniku.

W podobny sposób ujmowany będzie podatek od pozostałych całkowitych dochodów, w związku z czym pozycje pozostałych całkowitych dochodów prezentowane będą albo netto (po odliczeniu CIT), albo brutto (przed odliczeniem podatku, ale z ujawnioną jedną kwotą zbiorczą CIT dotyczącego tych pozycji, które są opodatkowane).

⁴²⁹⁾ Według danych dostępnych na stronie EFRAG, www.efrag.org, 25.10.2011.

9.1.2. Polskie regulacje i standardy rachunkowości i sprawozdawczości finansowej istotne dla banków

Generalnie szczegółowe przepisy dotyczące rachunkowości i sprawozdawczości finansowej banków są ujęte w rozdziale 10 Prawa bankowego (rodzaje i wielkość funduszy własnych określone w art. 127 i 128 oraz tworzenie rezerw na ryzyko ogólne – art. 130) oraz w rozporządzeniu ministra finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości banków. Dodatkowo zasady tworzenia rezerw celowych sprecyzowane są w osobnym rozporządzeniu ministra finansów (poza generalnymi zasadami dotyczącymi tworzenia rezerw i odpisów z tytułu utraty wartości, określonymi w art. 35–35d ustawy o rachunkowości). Ponadto rolę pomocniczą dla banków stosujących polskie zasady rachunkowości odgrywa wzorcowy plan kont, publikowany w formie rozporządzenia ministra finansów w sprawie określenia wzorcowego planu kont dla banków.

W okresie objętym analizą, czyli w latach 2010–2011, najważniejszą z wprowadzonych zmian było wejście w życie od początku roku obrotowego rozpoczynającego się w 2010 r. nowego rozporządzenia ministra finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości banków⁴³⁰, zmieniającego obowiązujące wcześniej odpowiednie rozporządzenie z 2008 r. Nowe rozporządzenie realizuje cztery podstawowe cele:

- 1) upodabnia zasady rachunkowości banków do obowiązujących MSR i MSSF w o wiele większym stopniu niż rozporządzenie z 2008 r.;
- 2) określa sposób postępowania w sytuacjach dotąd niejasnych lub niejednoznacznych, w szczególności przy:
 - a) zmianach pierwotnej klasyfikacji aktywów finansowych i zobowiązań finansowych i ich wpływie na wynik finansowy,
 - b) wycenie niektórych grup aktywów i zobowiązań finansowych,
 - c) wyłączeniu z ksiąg rachunkowych składników aktywów finansowych lub ich części;
- 3) wprowadza nowe przepisy dotyczące ujmowania w księgach rachunkowych oraz prezentacji w sprawozdaniu finansowym operacji dotyczących biura maklerskiego oraz wyceny instrumentów finansowych i praw do towarów giełdowych klientów biura maklerskiego banku⁴³¹;
- 4) upraszcza zasady prowadzenia ksiąg rachunkowych przez bank.

Realizując te cele nowe rozporządzenie m.in.:

- 1) wprowadza nowe (w polskich zasadach rachunkowości) kategorie aktywów i zobowiązań, które są dostosowaniem tychże przepisów do treści MSR 39 i MSR 40 lub przepisów dotyczących zarządzania ryzykiem bankowym i jego monitorowania:
 - a) aktywa finansowe i zobowiązania finansowe wyceniane w wartości godziwej przez wynik finansowy,
 - b) aktywa trwale przeznaczone do zbycia,
 - c) zobowiązania finansowe powstałe w wyniku utrzymania przez bank zaangażowania w przeniesionych aktywach finansowych lub powstałe w wyniku przeniesienia składnika aktywów finansowych, a których nie wyłączono z bilansu;
- 2) doprecyzowuje pojęcie efektywnej stopy procentowej;
- 3) wprowadza zasady ujmowania w księgach rachunkowych wyceny i prezentacji w sprawozdaniu finansowym informacji o instrumentach finansowych klientów biura maklerskiego, zobowiązań banku lub jego biura maklerskiego wobec funduszu rozliczeniowego

⁴³⁰⁾ Rozporządzenie Ministra Finansów z 1 października 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości banków, DzU 2010, nr 191, poz. 1279 (zwane w dalszej części rozdziału – RZRB).

⁴³¹⁾ Gdy bank prowadzi działalność maklerską w rozumieniu Ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi, tj. DzU 2010, nr 211, poz. 1384, ze zm. (zwanej w dalszej części rozdziału UoOIF).

rynku regulowanego oraz wobec systemu rekompensat dla inwestorów prowadzonego przez Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych⁴³²;

- 4) rozszerza możliwość zmiany kwalifikacji składników aktywów finansowych;
- 5) rozszerza definicję utraty kontroli nad składnikiem aktywów finansowych;
- 6) definiuje warunki przeniesienia na nabywcę składnika aktywów finansowych oraz pojęcie zaangażowania banku w przeniesiony składnik aktywów finansowych;
- 7) doprecyzowuje zasady wyceny poszczególnych grup aktywów i pasywów banku oraz ujmowania efektów wyceny w przychodach lub kosztach finansowych, lub w kapitale (funduszu) z aktualizacji wyceny.

W załączniku do RZRB rozszerzono treść informacji dodatkowej sprawozdania finansowego banku w stosunku do wzorca z 2008 r., zbliżając regulacje polskie do treści MSSF 7. W uzupełniających informacjach i objaśnieniach do sprawozdania finansowego banki dodatkowo ujawniają informacje dotyczące m.in.:

- spełniania przez nie wymogów kapitałowych⁴³³,
- wartości ekspozycji na ryzyko kredytowe i ujawnień szczegółowych niezbędnych do wyrobienia sobie opinii o tej ekspozycji oraz o ekspozycjach na ryzyko rynkowe przez użytkowników sprawozdania finansowego (5 rodzajów informacji),
- danych dotyczących wydzielonego organizacyjnie biura maklerskiego banku (3 rodzaje informacji),
- należności i zobowiązań wobec banków prowadzących działalność maklerską, domów maklerskich i towarowych domów maklerskich w podziale na 5 kategorii,
- przekwalifikowania składników aktywów finansowych (w tym ich wartości bilansowej i godziwej oraz przyczyny przekwalifikowania),
- rodzaju i wartości bilansowej przeniesionych aktywów niewyłączonych z bilansu oraz wartości i charakteru korzyści zachowanych przez bank i rodzajach ryzyka związanego z takimi aktywami,
- rachunku przepływów pieniężnych (4 rodzaje informacji),
- wspólnych przedsięwzięć niepodlegających konsolidacji.

Rozporządzenie ministra finansów z 16 grudnia 2008 r. w sprawie zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków⁴³⁴ od daty jego wejścia w życie było zmieniane dwukrotnie w 2009 r.⁴³⁵ i raz w 2010 r. Ostatnia zmiana została wprowadzona 30 sierpnia 2010 r.⁴³⁶ i miała zastosowanie po raz pierwszy do roku obrotowego rozpoczynającego się w 2010 r. Wprowadzono nią w życie przepisy o klasyfikacji ekspozycji kredytowych banków objętych gwarancjami lub poręczeniami funduszy poręczeniowych posiadających rating na poziomie inwestycyjnym przyznany przez uznaną agencję ratingową (oraz regwarancjami lub reporęczeniami BGK BP dla tych funduszy). Tego typu zabezpieczenia umożliwiają bankowi zastąpienie oceny sytuacji ekonomiczno-finansowej dłużnika, oceną sytuacji ekonomiczno-finansowej wystawcy zabezpieczenia i umożliwiają pomniejszenie podstawy tworzenia rezerw celowych.

⁴³²) System rekompensat jest tu rozumiany zgodnie z treścią Działu V UoOIF.

⁴³³) Zgodnie z brzmieniem art. 128 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, tj. DzU 2002, nr 72, poz. 665, ze zm.

⁴³⁴) DzU 2008, nr 235, poz. 1589.

⁴³⁵) Zob. Rozporządzenie Ministra Finansów z 15 maja 2009 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków (DzU 2009, nr 78, poz. 652) oraz Rozporządzenie Ministra Finansów z 11 grudnia 2009 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków (DzU 2009, nr 215, poz. 1668). Oba akty prawne zaczęły obowiązywać od roku obrachunkowego rozpoczynającego się w 2009 r.

⁴³⁶) Zob. Rozporządzenie Ministra Finansów z 30 sierpnia 2010 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków, DzU 2010, nr 164, poz. 1111.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 sierpnia 2011 r. w sprawie wzorcowego planu kont dla banków⁴³⁷ uszczegółowia wzorcowy plan kont, rozszerzając niektóre dotychczasowe grupy kont i wprowadzając nowe konta i grupy kont zgodne ze zmianami wynikającymi z RZRB, obowiązuje od 1 stycznia 2012 r.

Z analizowanych trzech aktów prawnych najistotniejsze znaczenie dla banków ma RZRB.

9.2. Pozostała obowiązkowa sprawozdawczość banków

9.2.1. Regulacje dotyczące sprawozdawczości banków do NBP w zakresie danych niezbędnych do ustalania polityki pieniężnej, oceny sytuacji finansowej banków i ryzyka sektora bankowego

Od czasu przyjęcia uchwały nr 23/2003 Zarządu NBP z 25 lipca 2003 r. w sprawie trybu i szczegółowych zasad przekazywania przez banki do NBP danych niezbędnych do ustalania polityki pieniężnej i okresowych ocen sytuacji pieniężnej państwa oraz oceny sytuacji finansowej banków i ryzyka sektora bankowego⁴³⁸ (dalej: uchwały) do oddania tego raportu do druku przepisy dotyczące ww. zakresu sprawozdawczości banków zmieniane były 12 razy i nie doczekano się tekstu ujednoliconego uchwały.

Zmiany organizacyjne i metodyczne systemu sprawozdawczości banków dotyczącej ich sytuacji finansowej i zarządzania przez nie ryzykiem dokonały się w czerwcu 2007 r. poprzez zastąpienie systemu sprawozdawczości WEBIS systemem SIS, który wprowadził dwa pakiety danych w formacie XBRL:

- 1) COREP (obejmujący dane dotyczące adekwatności kapitałowej na bazie Nowej Umowy Kapitałowej i dyrektywy 2006/49/WE),
- 2) FINREP (obejmujący dane finansowe dotyczące sprawozdawczości nadzorczej, najczęściej pochodzące ze zbiorów danych służących do sporządzania sprawozdań finansowych banków).

FINREP jest rozszerzeniem pakietu opracowanego przez Komitet Europejskich Nadzorców Bankowych (CEBS) i ma służyć harmonizacji sprawozdawczości nadzorczej banków w Unii Europejskiej. Podobną rolę pełni COREP.

Wprowadzenie obu pakietów danych odbyło się poprzez przyjęcie odpowiedniej uchwały zmieniającej przez Zarząd NBP⁴³⁹. Uchwała ta wprowadzała konieczność dostosowania sprawozdawczości banków do wymogów uchwał od 1/2007 do 6/2007 podjętych przez KNB 13 stycznia 2007 r. dotyczących adekwatności kapitałowej banków, zarządzania ryzykiem w działalności bankowej i jego monitorowania oraz zakresu ujawnianych przez banki informacji⁴⁴⁰. Z kolei ww. uchwały KNB wdrażały zapisy dyrektyw 2006/48/WE w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe oraz 2006/49/WE w sprawie adekwatności kapitałowej firm inwestycyjnych i instytucji kredytowych⁴⁴¹.

W analizowanym okresie nastąpiły dwie kolejne zmiany uchwały: w 2010 r. i 2011 r. Pierwsza z uchwał zmieniających została podjęta 18 lutego 2010 r. i wchodziła w życie sukcesywnie od 1 marca do 1 lipca 2010 r. Wprowadziła dosyć istotne zmiany, m.in.:

- 1) zwiększyła zakres informacji sprawozdawczej dla EBC o stanie aktywów banków z tytułu operacji z instytucjami krajowymi i z instytucjami z krajów Europejskiej Unii Gospo-

⁴³⁷) DzU 2011, nr 181, poz. 1082.

⁴³⁸) DzUz NBP 2003, nr 16, poz. 26.

⁴³⁹) Zob. uchwała nr 20/2007 Zarządu NBP z 14 czerwca 2007 r. zmieniająca uchwałę w sprawie trybu i szczegółowych zasad przekazywania przez banki do NBP danych niezbędnych do ustalania polityki pieniężnej i okresowych ocen sytuacji pieniężnej państwa oraz oceny sytuacji finansowej banków i ryzyka sektora bankowego, DzUz NBP 2007, nr 7, poz. 18 oraz zmieniająca ją uchwała nr 1/2009 Zarządu NBP z 8 stycznia 2009 r., DzUz NBP 2009, nr 2, poz. 2.

⁴⁴⁰) DzUz NBP 2007, nr 2, poz. 3, oraz nr 3, poz. od 4 do 8.

⁴⁴¹) Obie opublikowane w DzUz UE L 177 z 30.06.2006, s. 1 i s. 201.

- darczej i Walutowej w rozbiciu na walutę i pierwotny termin zapadalności (dane według podziału na sektory kontrahentów i rodzaj aktywów), głównie aktywów zabezpieczonych hipotecznie;
- 2) zwiększyła zakres informacji sprawozdawczej dla NBP o dane nt. wartości akcji i praw do akcji dopuszczonych do obrotu zorganizowanego należących do klientów banku prowadzącego rachunki papierów wartościowych;
 - 3) zmieniła sposób informowania NBP (tzn. wprowadziła nowe wzorce sprawozdawcze a uchylila stare) o ośmiu zjawiskach;
 - 4) w zakresie FINREP:
 - a) zwiększyła zakres sprawozdawczości o rezerwę obowiązkową utrzymywaną w banku zrzeszającym banki spółdzielcze i o kredyty międzybankowe – sprawozdania miesięczne,
 - b) zmniejszyła zakres sprawozdawczości o zobowiązania finansowe według wartości nominalnej i rachunek wyników biura maklerskiego banku,
 - c) zwiększyła częstotliwość sprawozdań (z kwartalnych na miesięczne) dotyczących należności ze wszystkich portfeli, zobowiązań pozabilansowych udzielonych i otrzymanych, lokat międzybankowych i struktury walutowej należności i zobowiązań banku.

Pozostałe zmiany miały charakter porządkujący.

Ostatnia, dwunasta już uchwała zmieniająca⁴⁴² obowiązuje od 31 marca 2011 r. Nie wnosi ona istotnych zmian. Jedyną zmianą w sprawozdawczości banków jest dopuszczenie obliczania przez banki wymogów kapitałowych z zastosowaniem metod statystycznych, jeżeli wystąpiły o zgodę na to do KNF i ją uzyskały.

9.2.2. Regulacje dotyczące sprawozdawczości banków do NBP w zakresie danych niezbędnych do sporządzania bilansu płatniczego oraz międzynarodowej pozycji inwestycyjnej

W celu dostosowania sposobu, zakresu i częstotliwości przekazywania danych niezbędnych do sporządzania bilansu płatniczego oraz międzynarodowej pozycji inwestycyjnej Polski do wytycznych Europejskiego Banku Centralnego (EBC)⁴⁴³ oraz IMF i uproszczenia zakresu przekazywanej przez banki informacji, NBP zmienił dotychczasowe zasady i tryb przekazywania ww. danych przez banki. Zmiany zostały wprowadzone uchwałą nr 78/2009 Zarządu NBP z 29 października 2009 r. w sprawie trybu i szczegółowych zasad przekazywania przez banki NBP danych niezbędnych do sporządzania bilansu płatniczego oraz międzynarodowej pozycji inwestycyjnej⁴⁴⁴. W porównaniu do poprzedniej regulacji z 2003 r. (ze zmianami z 2005 r.)⁴⁴⁵:

⁴⁴² Uchwała nr 19/2011 Zarządu NBP z 24 marca 2011 r. zmieniająca uchwałę w sprawie trybu i szczegółowych zasad przekazywania przez banki do NBP danych niezbędnych do ustalania polityki pieniężnej i okresowych ocen sytuacji pieniężnej państwa oraz oceny sytuacji finansowej banków i ryzyka sektora bankowego, DzUrz NBP 2011, nr 3, poz. 3.

⁴⁴³ Zalecenia EBC są zawarte w dwóch dokumentach. Pierwszym z nich są: Wytyczne EBC z 16 lipca 2004 r. w sprawie wymogów sprawozdawczości statystycznej EBC w zakresie bilansu płatniczego, międzynarodowej pozycji inwestycyjnej oraz płynnych aktywów i pasywów w walutach obcych (EBC/2004/15), DzUrz UE z 30 listopada 2004, L 354, s. 34. Drugi dokument to poprawka wytycznych z 2004 r.: Wytyczne EBC z 31 maja 2007 r. zmieniające wytyczne EBC/2004/15 w sprawie wymogów sprawozdawczości statystycznej EBC w zakresie bilansu płatniczego, międzynarodowej pozycji inwestycyjnej oraz płynnych aktywów i pasywów w walutach obcych (EBC/2007/3), DzUrz UE z 20.06.2007, L 159, s. 48.

⁴⁴⁴ DzUrz NBP 2009, nr 18 poz. 20.

⁴⁴⁵ Uchwała nr 48/2003 Zarządu NBP z 14 listopada 2003 r. w sprawie trybu i szczegółowych zasad przekazywania przez banki NBP danych niezbędnych do sporządzenia bilansu płatniczego oraz bilansów należności i zobowiązań zagranicznych państwa, DzUrz NBP 2003, nr 21 poz. 36 zmieniona uchwałą nr 38/2005 Zarządu NBP z 6 maja 2005 r., DzUrz NBP 2005, nr 7 poz. 14.

- 1) rozszerzono kategorię podmiotów sprawozdających o banki posiadające długoterminowe zobowiązania wobec nierezydentów z tytułu leasingu finansowego;
- 2) rozszerzono zakres sprawozdawczości o:
 - a) należności banków z tytułu leasingu finansowego od nierezydentów i zobowiązania banków z tego tytułu wobec nierezydentów,
 - b) nieruchomości banków posiadane za granicą,
 - c) udziały nierezydentów w posiadaniu banku;
- 3) określono częstotliwość przekazywania podstawowych danych na okres 1 miesiąca;
- 4) całkowicie zmieniono sposób przedstawiania danych w formularzach i uproszczono ich treść.

Nowy system przekazywania danych działa od kwietnia 2010 r. Opiera się on na przekazywaniu przez banki do Departamentu Statystyki NBP wyłącznie własnych danych zagregowanych na formularzach, których wzory stanowią załącznik do rozporządzenia.

9.2.3. Regulacje dotyczące sprawozdawczości banków do Bankowego Funduszu Gwarancyjnego

W celu dostosowania obowiązujących regulacji w zakresie sprawozdawczości banków do BFG do zmian w ustawie o BFG⁴⁴⁶ prezes NBP wydał Zarządzenie nr 7/2011 z 27 kwietnia 2011 r. w sprawie zakresu, trybu i terminów przekazywania przez banki objęte obowiązującym systemem gwarantowania informacji do BFG⁴⁴⁷, które obowiązuje od 28 maja 2011 r. i zastąpiło poprzednie zarządzenie z 2009 r.⁴⁴⁸ W zakresie informacji przekazywanych przez banki do BFG w porównaniu do zarządzenia z 2009 r. zmiany były niewielkie. Najistotniejszą z nich było rozszerzenie informacji o podstawie obliczenia obowiązkowej opłaty rocznej do BFG o specyfikację wyłączeń z podstawy (o rodzaju aktywów podlegających wyłączeniu, podstawie prawnej wyłączenia i wartości wyłączenia) oraz podanie zmiany wartości opłaty (jako różnicy między wniesioną a skorygowaną). Wprowadzenie ww. zmian dostosowało sprawozdawczość banków dla potrzeb BFG zgodnie z literą ustawy. Ponieważ zmiany były niewielkie to koszty ich wprowadzenia przez banki można pominąć.

9.3. Ocena skutków regulacji

9.3.1. Rachunkowość i sprawozdawczość finansowa banków

A. Osiągnięcie zaplanowanych celów przez regulatorów

Generalnie rzecz ujmując w latach 2010–2011 wszystkie wprowadzone zmiany MSR i MSSF miały charakter porządkujący i wyjaśniający istniejące zapisy standardów. Taki był też cel ich wprowadzenia. Podobnie rzecz się ma ze zmianami planowanymi do wprowadzenia w roku 2012. W przypadku MSR i MSSF nie można w zasadzie mówić o występowaniu rozbieżności pomiędzy deklarowanymi a osiąganymi faktycznie celami regulacji. Wynika to z procesu tworzenia standardów. Ich projekty są poddawane ocenie w środowisku biegłych rewidentów i specjalistów z zakresu rachunkowości finansowej z wielu krajów. Dopiero po przeprowadzeniu konsultacji wśród zainteresowanych podmiotów powstaje finalny standard, który może być dalej zmieniany w czasie swojego obowiązywania, jeżeli tylko pojawi się wystarczająco dużo uwag i komentarzy krytycznych.

⁴⁴⁶⁾ Chodzi o zmiany w Ustawie o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym wprowadzone dwoma ustawami zmieniającymi: z dnia 16.07.2009 r., DzU nr 144, poz. 1176 oraz w szczególności z dnia 16.12.2010 r., DzU nr 257, poz. 1724, które dokonały wdrożenia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/14/WE z 11.03.2009 r. zmieniającej dyrektywę 94/19/WE w sprawie systemów gwarancji depozytów w odniesieniu do poziomu gwarancji oraz terminu wypłaty, DzUz UE L 68 z 13.03.2009, s. 3.

⁴⁴⁷⁾ DzUz NBP nr 5, poz. 6.

⁴⁴⁸⁾ Zarządzenie nr 12/2009 z 7.07.2009 r. w sprawie zakresu, trybu i terminów przekazywania przez banki objęte obowiązującym systemem gwarantowania informacji do BFG, DzUz NBP nr 13, poz. 14.

Inna sytuacja ma miejsce w przypadku polskich regulacji dotyczących rachunkowości banków. Najważniejszym aktem prawnym w analizowanym okresie było RZRB. Celem jego wprowadzenia była chęć maksymalnego zbliżenia regulacji dotyczących zasad ujmowania i wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego banku do standardów międzynarodowych. I to się powiodło. RZRB w aktualnej treści jest w zasadzie zbieżne z MSR 39 i w dużej mierze z MSSF 7 (w zakresie przede wszystkim ujawnień w informacji dodatkowej do sprawozdania finansowego).

Za zmianami w zakresie ujmowania i wyceny instrumentów finansowych oraz ustalania wyniku finansowego (określonych w RZRB) banku jednakże nie podążyła zmiana regulacji dotyczących ich prezentacji w sprawozdaniu finansowym. W związku z tym w Polsce obowiązuje przestarzały i od 2001 r. niedostosowany do wymogów RZRB wzorec bilansu i rachunku wyników banku (w formie określonej w załączniku 2 do ustawy o rachunkowości). W efekcie ciągle utrzymuje się niezgodność zasad ujmowania i wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego banku z zasadami ich prezentacji w bilansie i rachunku zysków i strat banku. Ponadto treść informacji dodatkowej kompletnie nie współgra z treścią bilansu i rachunku wyników. Dlatego sprawozdania finansowe banków stosujących polskie standardy rachunkowości (a w szczególności ich bilanse) są nieczytelne dla ich finalnych użytkowników zewnętrznych, innych niż organy nadzoru i NBP, nawet z dostępem do odpowiednio zredagowanej informacji dodatkowej i not objaśniających.

W związku z tym uprawnionym jest twierdzenie, że cały wysiłek włożony przez Ministerstwo Finansów w uporządkowanie i zmiany treści RZRB poszedł na marne, bowiem nie widać jego efektów w kompletnie przestarzałej konstrukcji bilansu i rachunku wyników banku. Osiągnięcie podstawowego celu, jakim kierowało się Ministerstwo Finansów wprowadzając RZRB, czyli dalszego przybliżenia polskich regulacji w zakresie rachunkowości banków do standardów międzynarodowych, będzie możliwe dopiero po wprowadzeniu zmian w załączniku 2 do ustawy o rachunkowości dotyczącej prezentacji danych w sprawozdaniach finansowych banków.

B. Analiza kosztów i korzyści dla banków z wprowadzenia regulacji

Autor nie ma dostępu do analiz kosztów i korzyści z wprowadzenia omawianych regulacji w zakresie rachunkowości banków. Nie przeprowadzał także badań ankietowych w tym zakresie wśród banków. Dlatego przedstawia jedynie uwagi natury ogólnej, zbliżone do analizy jakościowej kosztów.

Można wyróżnić dwa podstawowe rodzaje kosztów regulacji w zakresie rachunkowości i sprawozdawczości finansowej, w tym także bankowej, w zależności od okresu ich ponoszenia:

- koszty wdrożenia,
- koszty regularnie ponoszone.

Koszty wdrożenia to koszt nabycia systemów informatycznych lub rozszerzenia (zmiany) ich funkcjonalności oraz koszty pracy poniesione przy instalacji systemów, względnie rozszerzaniu (zmianie) ich funkcjonalności, i ich testowaniu oraz koszty szkolenia personelu. Koszty regularnie ponoszone to głównie koszty wynagrodzeń za dodatkową pracę przy wprowadzaniu danych i ewentualnie serwisowania wdrożonych rozwiązań IT.

W przypadku banków stosujących MSR/MSSF koszty wdrożenia nowych regulacji będą znikome. W dużej mierze będą zależały od funkcjonalności posiadanego oprogramowania. Jedyne koszty jakie banki mogą ponieść z tej grupy kosztów, to koszty rozszerzenia lub zmiany funkcjonalności oraz koszt szkolenia personelu w celu wdrożenia go do stosowania nowych rozwiązań. Koszty regularne nie powinny wystąpić, przynajmniej w postaci kosztów dodatkowej pracy. Ponadto wprowadzone i planowane zmiany standardów i interpretacji dotyczą operacji gospodarczych, z którymi duża część banków się nie styka na co dzień

a jeżeli są to zmiany istotne (jak np. zmiana układu sprawozdania z całkowitych dochodów w MSR 1), to są tak zredagowane w standardzie, że jednostka może pozostać przy rozwiązaniach stosowanych do tej pory, czyli nie ponieść kosztów przeszkolenia personelu.

Generalnie koszty wprowadzenia przez banki regulacji w 2010 i 2011 r. oraz tych, których wejście w życie planowane jest na 2012 r. a dotyczących MSR/MSSF można szacować jako mało istotne.

Korzyści z zastosowania nowych regulacji w zakresie MSR/MSSF są zbieżne z celami ich wprowadzenia przez regulatorów, czyli zwiększają rzetelność i czytelność sprawozdań finansowych dla ich użytkowników wewnętrznych i zewnętrznych.

W przypadku banków stosujących polskie zasady rachunkowości autor nie posiada informacji na temat kosztów wdrożenia nowych regulacji w 2010 r. Mogły one być istotne w tych bankach, które nie dysponowały odpowiednim oprogramowaniem.

Wprowadzone zmiany MSR/MSSF nie wpływają w istotny sposób na kształt sprawozdań finansowych. Mają jedynie wpływ na kształt sprawozdania ze zmian w kapitale własnym oraz sprawozdania z całkowitych dochodów, jednakże nie zmieniają ich treści w sposób uniemożliwiający porównanie danych pomiędzy okresami sprawozdawczymi sprzed zmian i po zmianach. Wprowadzone zmiany polskich zasad rachunkowości dotyczących banków nie wpłynęły w żaden sposób na kształt sprawozdań finansowych. Rozszerzono jedynie zakres informacji dodatkowej, której zawartość coraz bardziej nie przystaje do sposobu prezentacji danych w sprawozdaniu finansowym banku.

9.3.2. Pozostała obowiązkowa sprawozdawczość banków

A. Osiągnięcie zaplanowanych celów przez regulatorów

We wszystkich trzech analizowanych przypadkach – sprawozdawczości dla NBP w zakresie sytuacji finansowej banków i zarządzania ryzykiem w działalności bankowej oraz w zakresie danych do bilansu płatniczego a także dla BFG w zakresie kalkulacji poziomu środków gwarantowanych i obowiązkowej opłaty rocznej – celem podstawowym regulatorów było dostosowanie polskich regulacji do tych obowiązujących we Wspólnotach Europejskich. Trudno mierzyć realizację takiego celu, bowiem regulacje unijne są na poziomie dyrektyw, natomiast analizowane regulacje polskie na poziomie aktów prawnych niższej rangi – uchwał Zarządu NBP lub nawet zarządzeń prezesa NBP. Implementacja dyrektyw dokonuje się na poziomie ustaw, zgodnie z przepisami, na podstawie których powstają akty niższej rangi uszczegóławiające zapisy ustawy. Dlatego autor pominął analizę realizacji zakładanych celów w przypadku obowiązkowej sprawozdawczości banków dla BFG. O wiele łatwiej analizować realizację celu, jeżeli wzorcowy akt prawny ma formę zaleceń lub decyzji EBC, jak to jest w przypadku sprawozdawczości banków dla NBP. Po dokonaniu analizy należy stwierdzić, że akty prawne NBP w zakresie sprawozdawczości banków do banku centralnego dostosowują zasady sprawozdawczości i treść sprawozdań do regulacji EBC.

Inaczej ma się ocena realizacji celu dodatkowego przy wprowadzeniu zmian w systemie przekazywania danych do bilansu płatniczego, jakim było uproszczenie zakresu przekazywanej przez banki informacji, a w efekcie zmniejszenie nakładu pracy banków. W odróżnieniu od poprzedniego systemu banki nie muszą nadawać poszczególnym transakcjom kodów statystycznych, niemniej wzrosły ich obowiązki sprawozdawcze w zakresie nieruchomości oraz aktywów i zobowiązań finansowych innych niż kredyty, pożyczki i pozostałe instrumenty finansowe, w tym pochodne. Ponadto wprowadzony sposób wyróżniania podmiotów powiązanych kapitałowo jest kompletnie inny niż w polskim prawie bilansowym czy według MSR/MSSF, co dodatkowo utrudnia sprawozdawczość⁴⁴⁹. Można zatem powiedzieć, że cel dodatkowy wprowadzenia rozporządzenia z 2009 r. nie został osiągnięty.

⁴⁴⁹ Niestety jest to wymóg narzucony przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy na tego typu sprawozdawczość.

B. Analiza kosztów i korzyści dla banków z wprowadzenia regulacji

Podobnie jak w przypadku kosztów regulacji w zakresie rachunkowości i sprawozdawczości finansowej występują tu koszty wdrożenia i koszty regularne bieżącego dostosowania w obszarze rachunkowości i sprawozdawczości banku. Struktura i wielkość kosztów wprowadzenia zmian regulacyjnych w 2010 i 2011 r. nie są autorowi znane. Wydaje się jednak, że struktura powinna być podobna jak w poprzednich przypadkach zmian: koszt rozszerzenia (zmiany) funkcjonalności systemów informatycznych oraz koszty pracy poniesione przy rozszerzaniu (zmianie) ich funkcjonalności i ich testowaniu. Z dużym prawdopodobieństwem można założyć, że jeżeli w przyszłości zostanie zachowany dotychczasowy sposób wypełniania sprawozdań (pozycje zagregowane tworzone przez bank dla każdej kategorii danych, i w takiej formie przesyłane do NBP), to koszty rozszerzenia funkcjonalności systemów IT nie będą znaczące, bowiem banki w 2007 r. poniosły podstawowe nakłady tego typu, kiedy to wprowadzano SIS w miejsce WOBIS-u. Koszty szkolenia personelu raczej nie powinny wystąpić. Koszty regularne w postaci wzrostu kosztów wynagrodzeń także nie powinny wystąpić, bowiem zwiększenie zakresu i częstotliwości obowiązków sprawozdawczych wobec NBP zostało w dużej mierze skompensowane zmniejszeniem obciążenia wynikającego z konieczności wypełniania formularzy i wzorów sprawozdań, które uchylono (sprawozdawczość o sytuacji banków, ich adekwatności kapitałowej i zarządzaniu ryzykiem) lub zmniejszeniem zakresu czynności przy wypełnianiu formularzy (sprawozdawczość dla potrzeb bilansu płatniczego).

Analizy wykonane przez NBP⁴⁵⁰ pokazują, że zwiększenie częstotliwości przekazywania danych nie wpływa na ocenę jakościową kosztów sprawozdawczości przez banki. W małym stopniu ocenę kosztów zwiększa zmiana metody przekazywania przetwarzanych informacji z danych zagregowanych dla poszczególnych kategorii na dane niezagregowane – np. „papier po papierze” w przypadku portfela instrumentów finansowych, jednakże pod warunkiem, że będą to instrumenty z nadanym kodem ISIN. Koszty sprawozdawczości w ocenie banków rosną istotnie, gdy trzeba wyliczać nie stany na koniec okresu, lecz transakcje w okresie sprawozdawczym, a w szczególności, gdy trzeba przekazywać informację o papierach wartościowych wyemitowanych przez nierezydenta jednego kraju, nabytych przez nierezydenta innego kraju a znajdujących się na rachunku papierów wartościowych klienta-nierezydenta prowadzonym przez bank-rezydenta (tzw. *third party holdings*). W ocenie ankietowanych banków koszty dokonywania dokładniejszego niż obecnie podziału sektorowego kontrahentów rozkładają się różnie. W przypadku, gdy banki podlegają sprawozdawczości tak, jak do tej pory, czyli wg stanów na koniec okresu sprawozdawczego, to koszty uszczegółowienia sektorowego kontrahentów nie wzrosną istotnie. Zupełnie inaczej wzrost tych kosztów banki oceniają w przypadku konieczności sprawozdawiania transakcji w okresie sprawozdawczym. Banki generalnie niżej szacują koszty wdrożenia proponowanych nowych rozwiązań sprawozdawczych niż NBP, natomiast podobnie oceniają koszty regularne.

Najbardziej widoczne są korzyści z wprowadzenia zmian w regulacjach dotyczących sprawozdawczości o sytuacji banków, ich adekwatności kapitałowej i zarządzaniu ryzykiem. Wzrost zakresu informacji przekazywanych NBP i częstotliwości sprawozdawczości zwiększa bezpieczeństwo obrotu instrumentami finansowymi notowanymi na rynku regulowanym i wpływa na polepszenie jakości informacji nadzorczej posiadanej przez KNF.

⁴⁵⁰ Podsumowanie wyników ankiety oceny kosztów dla propozycji EBC dotyczącej statystyki papierów wartościowych w portfelach inwestorów zbieranej na zasadzie „papier po papierze”, NBP, materiał w posiadaniu autora.

10. Techniczno-organizacyjna infrastruktura systemu finansowego

System finansowy, z uwagi na swoją specyfikę, rolę i wykonywane zadania zmuszony jest funkcjonować w środowisku znacznie sztywniej regulowanym niż inne sektory gospodarki. Uwarunkowania prawne na wielu płaszczyznach kształtują ramy, sposób, zakres i mechanizmy działania poszczególnych ogniw tego systemu. Oddziaływanie takie dostrzegane jest m.in. w zakresie infrastruktury techniczno-organizacyjnej.

Na ten typ infrastruktury składają się m.in.: instytucje finansowe wraz z ich siecią dystrybucyjną, podmioty tworzące podsystemy niezbędne do funkcjonowania sektora, np. w obszarze rozliczeń, nadzoru czy gwarantowania depozytów oraz systemy techniczno-technologiczne (telekomunikacyjne i informatyczne) warunkujące sprawne funkcjonowanie rynku finansowego.

Stwierdzić należy, że mimo iż w zasadzie żadna z nowych regulacji nie ma wprost na celu zmian w zakresie infrastruktury techniczno-organizacyjnej systemu, to ich skutkiem stają się przekształcenia w tym obszarze. Oddziaływanie nowych regulacji prawnych – zarówno wdrożonych, jak i projektowanych – na infrastrukturę techniczno-organizacyjną systemu finansowego ma charakter bezpośredni bądź pośredni.

Wśród głównych skutków takiego oddziaływania wymienić należy:

- zmiany w strukturze podmiotowej systemu finansowego,
- przekształcenia architektury organizacyjnej poszczególnych podsystemów, np. nadzorczego, rozliczeniowego i płatniczego,
- zmiany wewnętrznej organizacji procesów w instytucjach np. bankowych,
- zmiany wyposażenia technicznego podmiotów sektora finansowego.

Skutki te dość często pojawiają się łącznie i są efektem oddziaływania zarówno pojedynczej regulacji jak i kilku, powiązanych z uwagi na zbieżność stawianych celów.

Największą grupę nowych regulacji stanowią różnego rodzaju przepisy ostrożnościowe, zwłaszcza zaostrzające wymogi, np.: kapitałowe, w zakresie płynności, dźwigni finansowej czy zmierzające do wprowadzenia bufora antycyklicznego. Podstawowym celem jest w tym przypadku bezpieczeństwo systemu finansowego. W tej grupie pojawiają się zarówno regulacje Komisji Europejskiej (np. dyrektywa CRD IV, Bazylea III) jak i krajowe regulacje (np. uchwały i rekomendacje KNF, znowelizowane ustawy i rozporządzenia, np. Prawo bankowe, Kredyt konsumencki). Oceniając skutki nowych regulacji dla infrastruktury techniczno-organizacyjnej systemu finansowego stwierdzić należy, że mogą być one różnokierunkowe.

10.1. Zmiany struktury podmiotowej systemu finansowego

Jednym z przewidywanych skutków nowych regulacji jest szereg zmian właścicielskich oraz procesów fuzji i przejęć, będących efektem konieczności sprostania zaostrzonym wymagom ostrożnościowym. Pomimo że w sektorze banków komercyjnych w Polsce, jak na razie nie zakłada się większych kłopotów ze spełnieniem nowych wymogów, np. kapitałowych, to ze względu na znaczny udział kapitału zagranicznego w strukturze akcjonariatu, stwierdzić należy, że o działaniach w obszarze ewentualnych zmian właścicielskich, fuzji czy przejęć decydować będą nie tylko czynniki determinujące funkcjonowanie na polskim rynku, ale w znacznej mierze istotne w odniesieniu do tzw. instytucji-matek działających na innych rynkach. Tego rodzaju procesy zostały już zaobserwowane, np. sprzedaż BZ WBK przez Allied Irish Bank (AIB) dla Santander Consumer Bank komentowana była jako wymuszona

koniecznością podniesienia własnego kapitału przez AIB, do czego bank został zmuszony przez własny nadzór po tym jak rząd udzielił pomocy na kwotę 1,5 mld USD.

Jak wynika z raportu przygotowanego przez Barclays Capital, banki europejskie w ciągu najbliższych 3 lat będą musiały zwiększyć swoje kapitały o 824 mld EUR. To z kolei rodzi przewidywania, że niektóre instytucje mogą zostać wystawione na sprzedaż po to, aby dokapitalizować bank-matkę. Zauważyć należy, że kilka europejskich banków mających spółki w naszym kraju, ma za małe kapitały własne w stosunku do nowych wymagań, ustanowionych przez tzw. nową umowę kapitałową. Czynniki te mogą okazać się istotne na przykład dla BRE Banku i Millenium, których właściciele uzupełnić muszą braki w kapitałach własnych dla osiągnięcia wymaganego poziomu adekwatności kapitałowej, zwłaszcza w zakresie kapitałów tzw. Tier 1, bądź też borykają się z perspektywą konieczności zwrotu określonych kwot z tytułu uzyskanej pomocy rządowej w związku z trudną sytuacją wywołaną światowym kryzysem finansowym.

Wspomniany kierunek zmian struktury instytucjonalnej w sektorze banków komercyjnych w Polsce potwierdzają obserwowane procesy konsolidacyjne. W roku 2010 nastąpiło połączenie Getin Banku z Noble Banku, 1 marca 2011 r. AIG Bank Polska SA połączył się z Santander Consumer Bankiem SA, a na początku czerwca 2011 r. Getin Holding sfinalizował przejście 100% akcji Allianz Bank Polska. Co prawda, jak dotąd stopień koncentracji rynku bankowego nie uległ znaczącemu zwiększeniu, ale obserwowane tendencje w przypadku ich nasilenia mogą do tego prowadzić.

Kłopoty ze spełnieniem wymogów kapitałowych Bazylea III na polskim rynku dotyczyć mogą niektórych banków spółdzielczych. Instytucje te zwykle mają problem z uzyskaniem finansowania od swoich właścicieli, dlatego wprowadzanie tego rodzaju przepisów może wywołać w najbliższym czasie falę konsolidacji. Skutkiem tego rodzaju procesów jest zmniejszenie liczby podmiotów funkcjonujących na rynku, co w prostej linii prowadzi do zmniejszenia zakresu konkurencji między bankami. Zjawisko takie jest niekorzystne również ze względu na zwiększenie ryzyka w przypadku wystąpienia kryzysu. Jak dowodzą bowiem wyniki prowadzonych badań, kraje wspierające konkurencję w sektorze bankowym są mniej narażone na ryzyko wystąpienia kryzysu bankowego⁴⁵¹. Paradoksalnie zatem regulacje, których jednym z celów miało być wsparcie bezpieczeństwa systemu finansowego, w pośredni sposób przyczynić się mogą do jego zagrożenia, jeśli wzmacniane będą tendencje koncentracyjne.

Ponadto pośrednim efektem zmian o charakterze konsolidacyjnym, czy właścicielskim jest konieczność dostosowania infrastruktury technicznej do nowych warunków funkcjonowania, co z kolei wpływa na wzrost ryzyka operacyjnego. Koszty tego typu działań nie były jak dotąd szacowane w sektorze. Niemniej jednak niektóre z instytucji wykazują konieczność poniesienia nakładów na ten cel. Na przykład z raportu Banku BZ WBK za I kwartał 2011 r. wynika, że istotnym motorem zwiększenia kosztów funkcjonowania były wydatki związane z eksploatacją systemów informatycznych, które wzrosły o 15% r/r z uwagi na konieczność wzmocnienia infrastruktury informatycznej grupy oraz zabezpieczenia dodatkowych licencji w związku ze zmianą partnera strategicznego⁴⁵².

Mówiąc o wpływie różnorodnych projektowanych czy wdrożonych regulacji ostrożnościowych na zmiany struktury instytucjonalnej sektora zauważyć należy, że przepisy te mogą zniechęcić lub uniemożliwić niektórym podmiotom dokonanie przejęcia czy połączenia z innymi, jeśli operacja taka mogłaby doprowadzić do sytuacji nie spełnienia wymaganych norm. Zaostrzenie regulacji ostrożnościowych w postaci projektowanego wprowadzenia do-

⁴⁵¹) Zob. Wyniki badań: N. Roubini, J. Bildeoau, *The Development Index: Assessing the World's*, w: *Financial Systems The Financial Development Report*, „World Economic Forum” 2008.

⁴⁵²) Zob. *Raport BZWBK w I kwartale 2011*, komunikat prasowy banku, <http://prasa.bzwbk.pl/aktualnosci/bank-zachodni-wbk-w-pierwszym-kwartale-2011-r.html>, 20.10.2011.

datkowego bufora w przypadku dużych banków, o tzw. istotnym znaczeniu dla sektora, może również uniemożliwić planowane transakcje przejęć i fuzji.

Zatem stwierdzić należy, że nowe regulacje z jednej strony stymulują procesy konsolidacyjne, a z drugiej stają się ich przeszkodą. W normalnych warunkach decyzje o koncentracji bądź dekoncentracji działalności powinny wynikać z realizacji określonego podejścia strategicznego. W aktualnej sytuacji decyzje wielu banków w tym zakresie zostały wymuszone presją regulacyjną i często nie mają wiele wspólnego z przyjętą wcześniej i realizowaną strategią rozwoju.

Projektowane regulacje ostrożnościowe wywołują skutki nie tylko w strukturze rynku bankowego, ale również w strukturze organizacyjno-instytucjonalnej systemu nadzorczego, co spowodowało powołanie nowych organów w tym zakresie. Należy zauważyć, że od 1 stycznia 2011 r. na terenie UE funkcjonuje Europejski System Nadzoru Finansowego, który aktualnie tworzą:

- Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego (ESRB),
- Europejskie Urzędy Nadzoru (ESA) obejmujące 3 instytucje: EBA, EIOPA oraz ESMA – oddzielnie odpowiadające za banki, ubezpieczenia oraz giełdę⁴⁵³,
- Wspólny Komitet Europejskich Urzędów Nadzoru,
- organy nadzoru państw członkowskich.

Doświadczenia ostatniego kryzysu skłoniły wiele państw do przemodelowania systemu nadzoru rynku finansowego w kierunku włączenia instytucji nadzorczej w strukturę banku centralnego. W Polsce do dziś nie pojawił się formalny wymóg dla tego typu działań, ale praktyka występująca na innych rynkach skłonić może do kolejnych zmian wzorowanych na modelu, jaki obowiązywał wcześniej w naszym kraju, tj. zorganizowany w oparciu o trzy komitety oddzielnie odpowiadające za każdy z rynków: banki, ubezpieczenia oraz giełdy.

Zmiany w organizacji nadzoru oraz aktualne jego ukształtowanie na dwóch poziomach, tj. europejskim i krajowym przyczyniają się do powstania coraz liczniejszych wymogów dotyczących raportowania czy zmian w obrębie regulacji wewnętrznych, to z kolei rodzi dodatkowe koszty administracyjne czy audytu. Procesy te wiążą się również z koniecznością zmian wyposażenia technicznego (systemy ICT, algorytmy) zarówno banków jak i instytucji nadzorczych.

Oszacowanie wielkości tego typu kosztów jest procesem skomplikowanym, a uzyskane wyniki w istotny sposób uzależnione są od stosowanej metody badania. W Polsce jak dotąd dokonano jedynie próby oceny pewnych fragmentów kosztów obowiązków przestrzegania wybranych przepisów prawa w sektorze bankowym. Badania prowadzone były przez analityków firmy Ernst & Young w 2009 r. i dotyczyły 3 wybranych ustaw (m.in. ustawy Prawo bankowe) zatem ich wyniki mogą stanowić jedynie ogólny pogląd odnośnie wielkości tego typu kosztów. W zależności od przyjętej metodyki w 2009 r. koszty obowiązków administracyjnych wyniosły od 175,60 mln PLN do 303,73 mln PLN, co stanowiło odpowiednio 0,93% i 1,6% sumy kosztów działania banków. Jak wynika z tych analiz jednym z obowiązków generujących najwyższe obciążenia administracyjne w bankach było udzielanie informacji na żądanie uprawnionych podmiotów zewnętrznych (np. Komisji Nadzoru Finansowego, KNF). Tego typu obowiązki wynikające z ustawy Prawo bankowe, generowały ok. 27,9% kosztów administracyjnych. Wyniki wspomnianego badania wskazują, że koszty biurokracji były kil-

⁴⁵³⁾ European Banking Authority, EBA – Europejski Urząd Nadzoru Bankowego, European Insurance and Occupational Pensions, EIOPA – Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń Pracowniczych, European Securities and Markets Authority, ESMA – Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych.

kukrotnie wyższe niż składka do Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (BFG)⁴⁵⁴. Biorąc pod uwagę, że kolejne modyfikacje prawa z jakimi mamy do czynienia w ostatnim okresie nakładają na podmioty dodatkowe obowiązki sprawozdawcze i informacyjne, spodziewać się należy, iż koszty obowiązków administracyjnych będą jeszcze większe.

10.2. Zmiany wyposażenia technicznego instytucji

Nowe regulacje ostrożnościowe bezpośrednio wpływają na wzrost zapotrzebowania całego systemu finansowego na różnego rodzaju informacje, gromadzenie, przetwarzanie i przechowywanie danych oraz raportowanie. W związku z tym pojawia się potrzeba zmian w zakresie infrastruktury techniczno-organizacyjnej, obejmująca:

- przebudowę bądź pozyskanie systemów informacyjno-komunikacyjnych (ICT) oraz algorytmów umożliwiających sprawną, zgodną z wymogami realizację procesów związanych z zarządzaniem ryzykiem przy wykorzystaniu zaawansowanych narzędzi i metod statystycznych,
- tworzenie wewnętrznych lub korzystanie z zewnętrznych baz danych (hurtowni danych),
- przemodelowanie istniejących systemów przetwarzania danych i raportowania.

Na przykład Rekomendacja T dotycząca dobrych praktyk w zakresie zarządzania ryzykiem detalicznych ekspozycji kredytowych, wprowadza zwiększone wymogi oceny wiarygodności kredytowej co skutkuje:

- koniecznością wykorzystania narzędzi statystycznych do budowy modeli oraz regularnej ich walidacji,
- określeniem szczegółowych wymogów raportowania w kwestii: budowy, walidacji i monitoringu działania modeli statystycznych do oceny wiarygodności kredytowej w tym badania ryzyka stosowanych modeli,
- wymogiem prowadzenia monitoringu wiarygodności kredytowej w trakcie trwania kredytu udzielonego na okres powyżej 5 lat,
- koniecznością przeprowadzania tzw. *stress* testów portfela kredytowego uwzględniających, np.: zmienność stóp procentowych, kursów walutowych, poziom bezrobocia, zmiany cen zabezpieczeń.

Banki będą musiały ponieść istotne koszty, by sprostać od strony technicznej nowym przepisom. Według analityków McKinsey dla średniego banku europejskiego będzie to koszt rzędu 45–70 mln EUR, przy czym nie bierze się tu pod uwagę kosztów związanych z koniecznością spełnienia wymogów kapitałowych i płynnościowych, a jedynie zmianę systemów zarządzania i kontroli, szkolenie pracowników i wprowadzanie nowych bądź dostosowanie istniejących systemów informatycznych. Zmiany w obrębie systemów informatycznych uznawane są za najbardziej kosztowne i w tym przypadku szacowane są na 35–45 mln EUR⁴⁵⁵.

Rekomendacja pomija fakt, że banki posiadają własne, indywidualne narzędzia pomiaru ryzyka oraz systemy definiujące poziom i sposób ustalania limitów zaangażowania kredytowego, powiązane z prowadzoną polityką funkcjonowania. Zastosowanie szczegółowych zaleceń rekomendacji T związanych z innym (indywidualnym) podejściem do zarządzania ryzykiem ekspozycji detalicznych, będzie miało wpływ na infrastrukturę techniczną banków, gdyż wymagać będzie całkowitych zmian lub przemodelowania istniejących systemów i stosowanych algorytmów w tym zakresie.

⁴⁵⁴ Zob. P. Kłosiewicz, W. Kozłowski, J. Paczocha, W. Rogowski, *Papierologia czy bezpieczeństwo depozytów? Koszty administracyjne w sektorze bankowym w Polsce na przykładzie przestrzegania wybranych regulacji bankowych*, Materiały i Studia NBP, Zeszyt 243, Warszawa 2009, s. 32–39; P. Kłosiewicz, W. Kozłowski, J. Paczocha, W. Rogowski, *Biurokracja na bank. Koszty obowiązków biurokratycznych polskich regulacji bankowych*, Ermst& Young, Warszawa 2009.

⁴⁵⁵ Zob. W. Gadowski, *Czy Bazylea III spowolni wzrost gospodarczy?*, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/2010/12/07/czy-bazylea-iii-spowolni-wzrost-gospodarczy/>, 20.07.2011.

Szczególnie dotkliwe może okazać się to dla małych banków spółdzielczych, stanowiących znaczną część instytucji istotnie zaangażowanych w detaliczne ekspozycje kredytowe. Banki te często nie posiadają zarówno właściwych narzędzi informatycznych, ani też nie mają odpowiednio zgromadzonych danych źródłowych, co jest procesem czasochłonnym i kosztownym.

Problem infrastruktury technicznej w odniesieniu do systemów np. zarządzania ryzykiem w bankach spółdzielczych jest o tyle złożony, że instytucje te funkcjonując w ramach zrzeczeń najczęściej nie podejmują tego rodzaju decyzji samodzielnie. Dokonywane wybory warunkowane są zazwyczaj wymogami stawianymi przez większość, co nie zawsze odpowiada potrzebom i uwzględnia specyfikę poszczególnych banków. Zatem technologie i standardy zwykle rekomenduje bank zrzeszający.

Ponadto narzucony tą regulacją obowiązek dokonywania miesięcznego przeglądu wszystkich ekspozycji kredytowych klienta, któremu udzielono kredyt na okres co najmniej 5-ciu lat, w sytuacji, gdy jest on spłacany terminowo, nie tylko powoduje zwiększenie zakresu czynności administracyjnych ale również konieczność zmian w organizacji pracy jednostek do tego powołanych, gdyż dotychczas w większości banków proces kwalifikacji ekspozycji do poszczególnych kategorii jakości kredytu odbywa się ze znacznie mniejszą częstotliwością.

Jak wynika z informacji Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) żądna z instytucji nie przeprowadziła analizy kosztów wdrożenia nowych obowiązków informacyjnych związanych ze wspomnianą rekomendacją. Podobnie zresztą nie udało się tego uczynić w przypadku ustawy o kredycie konsumenckim.

Z szacunków Związku Banków Polskich (ZBP) wynika, że w przypadku kredytów zabezpieczonych hipoteką, jednorazowy koszt w skali sektora bankowego nie powinien przekroczyć 15 mln PLN. Dla poszczególnych podmiotów te obciążenia będą różne, ale jak szacują eksperci w średniej wielkości banku koszty związane z dostosowaniem systemów informatycznych, szkoleniem pracowników oraz przygotowaniem nowych materiałów reklamowych wyniosą około 400–500 tys. PLN. W przypadku spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych koszt ten wyniesie około 2170 tys. PLN⁴⁵⁶.

Zmiany wprowadzone do ustawy o kredycie konsumenckim bezpośrednio wpłyną na politykę informacyjną i marketingową banków, głównie za sprawą wymaganej wystandaryzowanej informacji na temat warunków udzielenia kredytu, dostarczanej klientowi przed podpisaniem umowy kredytowej (tzw. SEAI)⁴⁵⁷ oraz w przekazach reklamowych. Oznacza to znacznie większą jasność i przejrzystość informacji kierowanych do klientów, którzy łatwo mogą porównać różne oferty, a dla banków rodzi trudniejsze warunki konkurowania, które powinny sprowadzać się w zasadniczej mierze do jakości obsługi, wyznaczonej np. szybkością i sprawnością procedury kredytowej. Poprawa jakości w tym przypadku też wiąże się z koniecznością zmian w procedurach bądź systemach informatycznych, które miałyby podnieść sprawność przygotowania informacji dla klienta i całego procesu kredytowego.

Nowelizacja ustawy o kredycie konsumenckim jest wyzwaniem dla banków internetowych. Pomimo że SEAI może być udostępniony przez internet, to uwzględniona w ustawie tzw. asysta przedkontraktowa powinna być osobista. Oznacza to w przypadku takich instytucji konieczność reorganizacji telefonicznych infolinii, szczególnie w zakresie sprzedażowym.

Zaostrzenie przepisów Rekomendacji J, której celem miało być wsparcie procesu kredytowego wiąże się w rezultacie z koniecznością monitorowania rynku cen nieruchomości w sposób bieżący i na znacznie szerszą niż dotychczas skalę. Potrzebna jest wiarygodna i kompletna informacja o rynku nieruchomości, jego zmianach i cykliczności. Proces taki

⁴⁵⁶) *Informacja o przewidywanych kosztach wprowadzenia. Obowiązków informacyjnych w zakresie kredytów. Zabezpieczonych hipoteką w projekcie Ustawy o kredycie konsumenckim.* Zob. www.uokik.gov.pl/download.php?id=632, 15.10.2011.

⁴⁵⁷) Standardowy Europejski Arkusz Informacyjny, SEAI.

winien mieć charakter ciągły, aby możliwa była bieżąca wycena wartości kredytowanej nieruchomości, nie tylko w momencie podejmowania decyzji kredytowej, ale w całym okresie kredytowania. Działania takie realizowane mogą być w oparciu o stworzenie własnych, wewnętrznych baz danych lub przy wykorzystaniu baz zewnętrznych⁴⁵⁸. W każdym przypadku wymaga to poniesienia dodatkowych kosztów, których oszacowanie w skali całego systemu jest kłopotliwe, gdyż rozwiązania takie projektowane są z uwzględnieniem indywidualnych potrzeb instytucji oraz istniejących możliwości technicznych determinowanych, m.in.: zakresem dotychczas gromadzonych informacji, specyfiką rodzajową kredytowanych nieruchomości, możliwością współpracy w sposób bezpośredni lub po odpowiednich modyfikacjach z istniejącymi w banku systemami, itp. Na tym tle rodzi się problem zapewnienia nie tylko adekwatności i wiarygodności baz danych, ale w tym kontekście pojawia się konieczność wymiany niezbędnych informacji, np. elektronicznego dostępu do publicznych rejestrów, przejrzystości i bezpieczeństwa baz danych dotyczących rynku nieruchomości. Skuteczne rozwiązanie tego rodzaju problemów wymaga działań systemowych.

Podobne skutki przyniesie znowelizowana Rekomendacja A dotycząca zarządzania ryzykiem towarzyszącym zawieraniu przez banki transakcji na rynku instrumentów pochodnych, której celem była poprawa jakości zarządzania ryzykiem. Zmiany w tym przypadku dotyczyły m.in. monitorowania i kontroli ryzyka, dokumentacji i wymiany informacji z klientem oraz rozbudowy systemów oraz procedur w celu usprawnienia przepływu informacji wewnątrz banku. Rozwiązania te narzucają bankom szereg obowiązków informacyjnych i weryfikacyjnych (w zakresie zawartych transakcji pochodnych pod kątem zabezpieczenia interesów klienta). W praktyce, z uwagi na brak dostępu do odpowiednich baz danych pozwalających na uzyskanie właściwych informacji w przypadku klientów niebędących bankami, regulacje te spowodują ograniczenie możliwości oferowania im większości instrumentów finansowych o tym charakterze.

Jednoznacznie stwierdzić należy, że techniki stosowane dotychczas w bankach przy zarządzaniu ryzykiem nie mają większego zastosowania w obszarze zarządzania ryzykiem systemowym. Ponadto nowe normy wymagają analiz z uwzględnieniem co najmniej dwóch rodzajów kapitału, jakimi operuje bank, tzw. kapitału ekonomicznego, który zapewniać powinien sprawne i efektywne funkcjonowanie przy założonym poziomie wypłacalności oraz kapitału regulacyjnego – wymaganego i szacowanego przez regulatorów. Na przykład projektowane normy ostrożnościowe stawiają wymóg analizy i informowania nadzorcy o sytuacji w takich obszarach jak:

- analiza luki – niedopasowania wpływów w 11 węzłach (od O/N do >5Y)⁴⁵⁹,
- analiza koncentracji depozytów korporacyjnych, produktów i walut,
- analiza ilości wysokiej jakości aktywów, które można wykorzystać jako zabezpieczenie,
- analiza sytuacji rynkowej – dane rynkowe, o sektorze i banku.

Nowe regulacje w obszarze zarządzania ryzykiem płynności nie pozostawiają miejsca dla wykorzystywania w tym celu wewnętrznych modeli funkcjonujących w bankach, a także nakładają obowiązek miesięcznego (a w sytuacjach kryzysowych nawet dziennego) raportowania o sytuacji. Oznacza to zatem konieczność implementacji i dostosowania do istniejących systemów modeli zgodnych z wymogiem regulacyjnym. Autorzy przewidują, że przyczyni się to także do wzrostu kosztów z tytułu obowiązków administracyjnych.

⁴⁵⁸) Niezbędność tego rodzaju procesów dostrzegana jest przez ZBP, który zwraca szczególną uwagę m.in. na konieczność podejmowania działań na rzecz infrastruktury sektora bankowego, systemów wymiany informacji (np. dla rynku nieruchomości wykorzystanie systemu AMRON) oraz wdrażania nowych metod zarządzania ryzykiem. Por. § 1, część B, pkt 2 uchwały nr 7 XXI Walnego Zgromadzenia Związku Banków Polskich z 22 kwietnia 2010 r. w sprawie uzupełnienia programu działalności ZBP w VII kadencji w latach 2010–2012, § 6 pkt 2 uchwały nr 6 XXIII Walnego Zgromadzenia Związku Banków Polskich z 27 kwietnia 2011 r. w sprawie programu działalności Związku Banków Polskich na lata 2011–2014.

⁴⁵⁹) Okres O/N – *over night* – na noc, 5Y – 5lat.

Zauważyć również należy, że zmiana zakresu oraz w niektórych obszarach zwiększenie obowiązków raportowania przez banki oddziaływać będą również na infrastrukturę techniczną instytucji nadzorujących, które powinny przystosować swoje zasoby do gromadzenia i przetwarzania większej liczby raportów, a także wymagać będą opracowania systemów monitorowania wyników, zwłaszcza w odniesieniu do wskaźników wcześniej nieraportowanych.

Jednym ze skutków takiej sytuacji są już obserwowane zmiany w obszarze infrastruktury technicznej KNF. W lipcu 2011 r. uruchomiono dwa systemy informatyczne: portal KNF oraz System Nadzoru nad Obrotem (SNO). W portalu zostały zdefiniowane następujące obszary merytoryczne:

- 1) nadzór analityczny,
- 2) nadzór uzupełniający,
- 3) licencjonowanie,
- 4) regulacje nadzorcze,
- 5) inspekcje/kontrole,
- 6) pozostałe zezwolenia i zgody,
- 7) EKZ i znaczące zaangażowania,
- 8) obrót na rynku regulowanym.

Jak wynika z informacji KNF obecnie korzystanie z tego systemu jest dobrowolne i nieodpłatne, wymaga jedynie zawarcia przez podmiot nadzorowany umowy o korzystanie z portalu KNF i zaakceptowania regulaminu. KNF zakłada sukcesywne objęcie tą formą komunikacji kolejnych podmiotów, aby docelowo współpracować w ten sposób ze wszystkimi bankami oraz podmiotami rynku kapitałowego.

Z kolei celem budowy Systemu Nadzoru nad Obrotem było:

- 1) Zaprojektowanie, budowa i udostępnienie środowiska wspierającego realizację procesów nadzorczych Departamentu Nadzoru Obrotu UKNF.
- 2) Przygotowanie UKNF do zmiany formatu danych przekazywanych przez GPW i KDPW⁴⁶⁰.
- 3) Dostosowanie technologiczne do strategii rozwoju infrastruktury informatycznej urzędu.
- 4) Dostosowanie formalnoprawne dotyczące pobierania danych z GPW i KDPW.

System ten ma budowę modułową i składa się z części (modułów): bazodanowej, raportowej, alertowej, narzędziowej, „MiFID-owej”⁴⁶¹. W ramach każdej z części systemu wdrożono określone funkcjonalności, istotne z nadzorczego punktu widzenia.

Pośrednim skutkiem planowanych i wdrożonych nowych regulacji w sektorze finansowym, wynikającym ze wzrostu zapotrzebowania na pozyskanie i wymianę informacji są też zmiany instytucjonalne i infrastrukturalne w podsystemie informacji kredytowej. Na przykład BIK przygotował i oferuje bankom możliwość korzystania z dwóch, nowych zintegrowanych systemów: SI BIK – Klient indywidualny oraz SI BIK – Przedsiębiorca. Ponadto konieczność posiadania systemu monitorowania detalicznych ekspozycji kredytowych, wynikająca z uchwalonej przez KNF Rekomendacji T skłoniła do opracowania usługi BIK – data Monitoring.

Podobnie pośrednim skutkiem planowanego wejścia w życie zmian ustawy o kredycie konsumenckim, która nakłada m.in. obowiązek sprawdzania historii kredytowej każdego klienta (nawet, jeśli złoży wniosek w instytucji pożyczkowej, takiej jak Provident), był impuls do stworzenia konkurencyjnej dla Biura Informacji Kredytowej (BIK) instytucji tj. Krajowego Biura Informacji Kredytowej Sp. z o.o. (KBIK). Podmiot ten rozpoczął działalność 2 czerwca 2011 r.

⁴⁶⁰⁾ Giełda Papierów Wartościowych, GPW, Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych, KDPW.

⁴⁶¹⁾ *Markets in Financial Instruments Directive*, MiFID – dyrektywa w sprawie rynków instrumentów finansowych.

Pojawienie się konkurencji dla BIK w postaci KBIK mogłoby przyczynić się do zmniejszenia kosztów z tytułu oferowanych usług lub poprawy ich jakości, jednak należy zwrócić uwagę, że taka sytuacja rodzi określone ryzyko powstania „luki informacyjnej” wynikającej ze specyfiki sposobu działania tego typu jednostek. Wątpliwym z uwagi na koszty jest bowiem, aby banki jednocześnie współpracowały z kilkoma jednostkami dostarczającymi informacje na temat sytuacji kredytowej klientów. Zakładając, że część instytucji utrzyma dotychczasową współpracę z BIK, a pewna liczba podejmie kooperację z innym, konkurencyjnym podmiotem, np. KBIK, oznaczać to będzie brak przepływu informacji na temat zobowiązań klientów obsługiwanych przez banki z tych dwóch grup. Sytuacja taka spowodować może poważne ryzyko braku pełnej i rzetelnej informacji, koniecznej dla właściwego określenia zdolności kredytowej i wypłacalności klientów, co negatywnie może odbić się na sytuacji banków i całego systemu finansowego. Z drugiej strony chcąc zapobiec takiemu niekorzystnemu scenariuszowi, banki zmuszone będą ponosić wyższe koszty związane z prawidłową oceną sytuacji klientów wynikające z konieczności pozyskania stosownych raportów (np. na temat historii kredytowej) od kilku instytucji.

Wdrożenie regulacji ostrożnościowych może mieć jeszcze inny, pośredni wpływ na infrastrukturę organizacyjno-techniczną systemu finansowego. Zakładając bowiem, że wprowadzone lub projektowane przepisy doprowadzą (dzięki bardziej złożonej i kompleksowej weryfikacji klienta, większemu zakresowi zabezpieczeń oraz częstszemu sprawdzaniu wiarygodności zabezpieczeń) do poprawy jakości portfela kredytowego, a dzięki utrzymaniu właściwych wymogów (np. kapitałowych, w zakresie płynności, itp.) do zwiększenia bezpieczeństwa poszczególnych podmiotów oraz systemu jako całości, stwierdzić należy, że stanie się to za sprawą poniesienia wyższych nakładów. Ponadto, jak wynika z analiz symulacyjnych KNF nt. makroekonomicznych skutków wyższych standardów kapitałowych w Polsce, trwały wzrost współczynnika wypłacalności o 2,5 pkt proc. po czterech latach spowodować może spadek efektywnego popytu na kredyt ogółem o ok. 3%, przy czym najsilniejszy spadek wystąpić może na rynku kredytów hipotecznych o ok. 8%⁴⁶². Oznacza to zatem, że regulacje te mogą przyczynić się do zmniejszenia zakresu działalności kredytowej banków, a tym samym instytucje te winny szukać innych alternatywnych źródeł przychodów bądź ograniczenia kosztów, aby zapewnić rentowność prowadzonej działalności.

Inwestycje w infrastrukturę techniczną mogą dla niektórych banków okazać się źródłem ograniczania kosztów działalności, a tym samym podnoszenia efektywności działania i wzrostu konkurencyjności. Jest tu miejsce nie tylko na inwestowanie w rozwój IT, lecz korzystanie z zaawansowanych technologii w drodze hostingu, konsolidacji i standaryzacji. Pozostaje jednak pytanie, na ile będą skłonne do takich działań, w sytuacji gdy przepisy prawa narzucają inne kierunki inwestowania? Niestety z badań funkcji IT w bankach, przeprowadzonych przez KPMG wynika, że wśród wyzwań na 2010 r., przed jakimi stały departamenty informatyki w bankach – nadal aż 25% respondentów wskazało zapewnienie zgodności z regulacjami prawa⁴⁶³.

Poza różnego rodzaju przepisami ostrożnościowymi, nowe prawo kształtujące ramy funkcjonowania systemu finansowego obejmuje regulacje dostosowujące istniejące przepisy do zmian otoczenia lub prawodawstwa UE. Skutki tego typu regulacji odnoszą się również do infrastruktury organizacyjno-technicznej systemu finansowego.

⁴⁶² Por. P. Wdowiński, *Makroekonomiczne skutki wyższych standardów kapitałowych: analiza symulacyjna dla Polski*, UKNF, Warszawa 2011, s. 21.

⁴⁶³ Por. *Efektywność organizacji IT w bankach. Badanie funkcji IT w bankach*, Raport KPMG, Edycja pierwsza, KPMG w Polsce, 2009, s. 45.

10.3. Ustawa o usługach płatniczych i ustawa – Prawo bankowe

Na zamianę struktury instytucjonalnej systemu wpływ będą miały bez wątpienia: znówelizowana ustawa o usługach płatniczych oraz ustawa – Prawo bankowe.

Do tej pory świadczenie usług płatniczych odbywało się w ramach prowadzonej działalności gospodarczej niepodlegającej ograniczeniom. Wejście w życie podpisanej przez prezydenta RP we wrześniu 2011 r. nowelizacji ustawy o usługach płatniczych, zmieniło sytuację, gdyż działalność ta stała się regulowaną i podlegającą kontroli Komisji Nadzoru Finansowego.

Jak wynika z badań OSR (ocena skutków regulacji) w sprawie wdrożenia tej regulacji, przepisy oddziaływać będą na banki krajowe, oddziały instytucji kredytowych, oddziały banku zagranicznego, instytucje pieniądza elektronicznego, pocztowego operatora publicznego, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, w tym Krajową Spółdzielczą Kasę Oszczędnościowo-Kredytową, oraz na tzw. pośredników w zakresie świadczenia usług płatniczych (punkty opłat za rachunki) i inne podmioty świadczące szeroki zakres usług płatniczych, w tym międzynarodowe przekazy pieniężne, wpłaty na rachunki bankowe, wydawanie kart płatniczych, rozliczanie kart płatniczych, płatności mobilne, płatności internetowe, które to podmioty zostaną objęte całkowicie nowym reżimem prawnym. Projekt będzie miał również wpływ na klientów tych instytucji, a także na KNF, Narodowy Bank Polski oraz Ministerstwo Finansów⁴⁶⁴.

Ustawa przyniesie konieczność zmian w odniesieniu do działalności banków, zarówno w obszarze bankowych systemów informatycznych, jak i dokumentacji klientowskiej. Z punktu widzenia banków konieczne jest przygotowanie dokumentacji zgodnej z projektem, definiującej prawa i obowiązki stron w zakresie świadczenia usług płatniczych, co będzie zarówno kosztowne jak i czasochłonne, a dyrektywa PSD⁴⁶⁵ wskazuje, że pewne zasady realizacji usług płatniczych obowiązują tylko wtedy, jeżeli zastrzeżono je w umowie ramowej. Poza tym banki muszą dostosować odpowiednio systemy informatyczne.

Przewlekłość procedury implementacji w warunkach polskich dyrektywy PSD spowodowała brak możliwości zaplanowania prac związanych z wdrożeniem ustawy w bankach oraz efektywnej alokacji zasobów. Zauważyć należy, że tego rodzaju rozwiązania wywierają istotny wpływ na rozwój systemu płatniczo-rozliczeniowego, co w rezultacie dotyczy zarówno samych instytucji bankowych jak i jednostek rozliczeniowych (KIR). Poza kosztami związanymi z koniecznością dostosowania np. do SEPA, problemem pozostaje kwestia realizacji niektórych krajowych produktów, np. płatności do ZUS, dla których wymagane są informacje nieobjęte formatem SEPA. Niekiedy podnoszona jest również kwestia groźby pogorszenia jakości usług rozliczanych według nowo wprowadzanych standardów w stosunku do dotychczasowych, krajowych norm, np. pod względem szybkości realizacji płatności.

Zgodnie z wstępną oceną KNF realizacja przez organ nadzoru zadań przewidzianych w projektowanej ustawie wiąże się z koniecznością zwiększenia zatrudnienia docelowo o 30 etatów (przede wszystkim pracowników bezpośrednio zaangażowanych w czynności nadzorcze, ale także pracowników zaplecza niezbędnego do prawidłowego realizowania funkcji nadzorczych: prawnego, informatycznego i administracyjnego). Na szacowane koszty nadzoru składają się zarówno koszty osobowe (wynagrodzenia, pochodne i narzuty), jak i wydatki bieżące oraz majątkowe przypadające na dodatkowe etaty. Ze wstępnych szacunków KNF wynika, że łączne koszty ogółem w tym przypadku przekroczyć mogą 6150 tys. PLN⁴⁶⁶.

Koszty te będą ponoszone w całości przez podmioty objęte nadzorem, w drodze obowiązkowych wpłat, ustalonych jako odsetek dokonywanych obrotów. Z tego względu wpłyną na wielkość kosztów funkcjonowania firm świadczących usługi płatnicze. Ponadto wziąć należy pod uwagę konieczność poniesienia kosztów z tytułu udzielonych zezwoleń i wpisu do re-

⁴⁶⁴) *Ocena skutków regulacji*, http://www.mf.gov.pl/_files/_instytucje_finansowe/uslugi_platnicze/2011-04-06_proj_ust_uslugi_platn_osr.pdf, 20.07.2011.

⁴⁶⁵) Dyrektywa w sprawie usług płatniczych, PSD.

⁴⁶⁶) Ibidem.

jestru. W połączeniu z wymogami dotyczącymi m.in. wielkości kapitału założycielskiego, stawianymi instytucjom ubiegającym się o zezwolenie KNF na prowadzenie tego typu działalności, regulacje te spowodować mogą zmniejszenie liczby przedsiębiorstw obsługujących dotychczas rynek płatności. Pojawić się bowiem mogą określone trudności ze spełnieniem wymogów zwłaszcza, jeśli chodzi o małe firmy. Jednoznacznie pozytywna ocena skutków wprowadzenia tego przepisu w zakresie wpływu na konkurencyjność i przedsiębiorczość dokonana w ramach OSR wydaje się zatem zbyt optymistyczna. Brak bowiem szczegółowych analiz, potwierdzających tezę, że wprowadzone ramy i obciążenia nie przyczynią się do zmniejszenia liczby podmiotów na rynku.

Odnosząc się do kwestii wpływu zmian regulacyjnych na infrastrukturę organizacyjno-techniczną zauważyć należy silny związek z tzw. wyzwaniem gospodarki elektronicznej. Przyjęty *Program rozwoju obrotu bezgotówkowego w Polsce na lata 2010–2013* ma być odpowiedzią m.in. na niezadowalający poziom rozwoju płatności bezgotówkowych. Na tym tle pojawiają się oczywiście kwestie kosztów właściwej rozbudowy infrastruktury technicznej (m.in. zwiększenie liczby POS-ów czy bankomatów)⁴⁶⁷ oraz szeroko zakrojonej akcji promocyjno-edukacyjnej w społeczeństwie. Jednak trudności w tym obszarze, z jakimi borykać musi się sektor finansowy są znacznie szersze, obejmują bowiem również kwestie np. związane z podpisem elektronicznym. Upowszechnienie tzw. e-gospodarki wymaga działań w zakresie rozwoju e-administracji, które skłaniają do powszechnego użycia m.in. podpisu elektronicznego. Niestety liczba certyfikatów kwalifikowanych stosowanych w Polsce jest nadal niezadowalająca⁴⁶⁸. Ponadto istnieje problem braku spójności i odpowiedniego zrozumienia efektów standaryzacji w tym zakresie. Podmioty wydające w Polsce certyfikaty kwalifikowane realizują te zadania w różnych formatach, ponadto zwrócić uwagę należy również na brak w tym zakresie jednolitego poziomu standardów technicznych i organizacyjnych w państwach UE, co stwarza problem ich przetwarzania i istotnie hamuje rozwój rynku usług elektronicznych.

Z kolei znowelizowana ustawa Prawo bankowe, która weszła w życie 14 lipca 2011 r. stwarza zagranicznym instytucjom kredytowym możliwość przekształcania się w banki krajowe. Zapisy te mogą być istotne dla tych oddziałów, które osiągnęły znaczący udział w polskim rynku lub relatywnie dużą skalę działalności, mierzoną wielkością aktywów lub wielkością portfela depozytów czy kredytów, jak również prowadzą przedsiębiorstwo bankowe, dysponując infrastrukturą umożliwiającą podjęcie samodzielnej działalności jako bank.

Według stanu na 31 stycznia 2011 r. działalność w Polsce prowadziło 20 oddziałów instytucji kredytowych. W tym samym okresie wartość aktywów oddziałów instytucji kredytowych wyniosła 55 822 mln PLN, co stanowiło 4,8% aktywów całego sektora bankowego w Polsce⁴⁶⁹.

Jak wynika z analiz OSR dla tej nowelizacji najważniejszym jej skutkiem jest utworzenie nowego banku krajowego i jednocześnie zamknięcie oddziału instytucji kredytowej, sukcesja uniwersalna praw i obowiązków instytucji kredytowej objętych działalnością oddziału, przejęcie nadzoru nad działalnością nowo powstałego banku krajowego przez KNF oraz objęcie depozytów zgromadzonych w ramach działalności oddziału, a obecnie utrzymywanych przez bank krajowy, przez system gwarantowania depozytów (Bankowy Fundusz Gwarancyjny)⁴⁷⁰.

⁴⁶⁷ Osiągnięcie poziomu średniej UE w zakresie liczby bankomatów, wymagałoby jej zwiększenia w perspektywie do 2013 r. o ok. 140%. Oznacza to łączny koszt ok 2,5 mld PLN, przy średniej cenie zakupu i kosztach instalacji 1 urządzenia na poziomie 116 tys. PLN.

⁴⁶⁸ Według danych z sierpnia 2011 r. w Polsce odnotowano 250 tys. aktywnych kwalifikowanych certyfikatów do składania podpisu elektronicznego. Por. *Działania w zakresie podpisu elektronicznego*, Informacja Ministerstwa Gospodarki z 23.08.2011.

⁴⁶⁹ Uzasadnienie projektu. Zob. http://www.mf.gov.pl/_files/_instytucje_finansowe/sektor_bankowy/2011-05-27_proj_ust_pr_bank_oddz_rm_uzas.pdf, 20.07.2011.

⁴⁷⁰ Ibidem.

Skutki przekształcenia oddziału instytucji kredytowej w aspekcie kompetencji nadzorczych KNF polegają na objęciu nowo powstałego banku krajowego pełnym nadzorem – analogicznie do nadzoru sprawowanego nad innymi bankami krajowymi. Działalność taka poddana zostanie więc wszystkim regulacjom ostrożnościowym przewidzianym dla banków w przepisach ustawy – Prawo bankowe, uchwałach i rekomendacjach KNF.

Pierwszym podmiotem, który zmienił na bazie tej regulacji swój status był Polbank – zagraniczny oddział greckiej instytucji kredytowej – EFG Eurobank Ergasias SA (Eurobank EFG). Procedura ta stanowić ma etap przejściowy, który umożliwi finalizację transakcji przejęcia Polbanku przez Raiffeisen International. Strony transakcji zaplanowały bowiem, że zanim dojdzie do połączenia banków w Polsce, początkowym etapem ma być przekształcenie oddziału Eurobanku EFG w Polsce w spółkę akcyjną z polską licencją bankową.

Oceniając wpływ nowych regulacji na infrastrukturę organizacyjno-technologiczną systemu finansowego, wspomnieć należy również, że znowelizowana ustawa Prawo bankowe, poprzez rozszerzenie i zmiany przepisów w obszarze outsourcingu, przyczyni się do zmian w zakresie organizacji wewnętrznej procesów bankowych.

W przypadku outsourcingu bankowego, jego przedmiotem mogą być dwie kategorie czynności:

- 1) związane z pośrednictwem, w imieniu i na rzecz banku, w zakresie czynności bankowych,
- 2) faktycznie związane z działalnością bankową.

Zmienione przepisy rozszerzają dotychczasowy, ustawowy katalog czynności, których powierzenie przedsiębiorcy krajowemu lub zagranicznemu do wykonywania nie wymaga zezwolenia KNF. Są to czynności, takie jak: zawieranie i zmiana umów rachunków rozliczeniowych, rachunków lokat terminowych, rachunków powierniczych; zawieranie i zmiana umów kredytu i pożyczki (innych niż kredyt konsumencki) z osobami fizycznymi; zawieranie i zmiana umów kredytu i pożyczki oraz umów o kartę płatniczą z mikroprzedsiębiorcami i małymi przedsiębiorcami; czynności związane z emitowaniem i przechowywaniem bankowych papierów wartościowych oraz innych papierów wartościowych, a także inne czynności zlecone związane z emisją i obsługą papierów wartościowych; windykacja należności banku.

Wprowadzone rozwiązania poszerzają zakres możliwej współpracy z firmami outsourcingowymi na płaszczyznach dotąd niemożliwych, lub dla których wymagana była wcześniejsza zgoda KNF. W zakresie infrastruktury techniczno-organizacyjnej systemu finansowego skutkować to zapewne będzie przeobrażeniami wewnętrznej organizacji funkcjonowania banków. Oznacza to dalsze uzewnętrznienie niektórych procesów realizowanych w bankach i przekazanie ich wyspecjalizowanym usługodawcom. Dotychczas zakres zastosowania outsourcingu w bankach w Polsce był znacznie mniejszy niż w innych krajach, co bezspornie wpływało negatywnie na konkurencyjność. Było to efektem m.in. znacznie sztywniejszej formy regulacji, np.: braku możliwości korzystania z usług podwykonawcy (tzw. podoutsourcingu), ograniczonego zakresu czynności, które mogły być przekazane podmiotom zewnętrznym, konieczności uzyskania zezwolenia KNF na zawarcie umowy outsourcingu. Wymogi te zmniejszały liczbę potencjalnych zleceńbiorców, co podnosiło koszty outsourcingu i sprzyjało monopolizacji w tej sferze.

Nowelizacja prawa bankowego przyczyni się do liberalizacji zasad korzystania z instytucji outsourcingu, czego skutkiem powinno stać się powiększenie liczby potencjalnych zleceńbiorców i obniżenie kosztów tego typu usług. Przyczyni się do tego również uproszczenie procedur związanych z zawartymi umowami. Likwidacja obowiązku zawiadamiania KNF o zamiarze zawarcia (zmiany czy rozwiązania) umowy outsourcingowej na rzecz prowadzenia wewnętrznych rejestrów takich umów przyczyni się do zmniejszenia kosztów administracyjnych związanych z tymi czynnościami zarówno po stronie banków jak i KNF. O dotychczasowej skali zjawiska i jego uciążliwości świadczyć może fakt, że jak wynika z danych KNF w 2009 r. do urzędu wpłynęło na przykład 1448 zawiadomień od jednego średniej wiel-

kości banku komercyjnego, 1212 – od jednego z dużych banków uniwersalnych i 314 od jednego z oddziałów instytucji kredytowych. Koszty związane z tego rodzaju czynnościami stanowiły aż 5% całości kosztów administracyjnych w bankach.

Te zmiany w połączeniu z postępem technologicznym przyczynią się z pewnością do dalszego poszerzenia skali współpracy zwłaszcza z podmiotami branży IT, m.in. w zakresie:

- zarządzania infrastrukturą internetową, m.in. w celu zapewnienia klientom banku łatwego i szybkiego dostępu do centrów danych i zarządzania specjalistycznymi serwisami internetowymi,
- zarządzania wybranymi aplikacjami – dbania o ich strukturę, dostępność, monitorowania i przeciwdziałania potencjalnym awariom, tworzenia zautomatyzowanych systemów wykonywania kopii zapasowych,
- kształtowania środowiska informatycznego – np. zarządzania infrastrukturą informatyczną.

Przewidywane korzyści wdrożenia tej regulacji mają zarówno wymiar finansowy w postaci obniżenia kosztów funkcjonowania i zmiany ich struktury oraz pozafinansowy, w postaci poprawy niezawodności działania infrastruktury technicznej oraz dostępu do specjalistycznej wiedzy. Osiągnięcie tych celów warunkowane jest właściwym wyborem firmy zewnętrznej, posiadającej odpowiednie doświadczenie, zapewniającej najwyższy poziom świadczonych usług oraz mającej dostęp do nowoczesnej technologii, gwarantującej współpracę przy akceptowalnym poziomie kosztów i czasu realizacji.

Outsourcing w banku wiąże się w istotny sposób z ryzykiem o charakterze systemowym. Zarówno wcześniejszy zakres regulacji, jak i ich nowelizacja nie eliminują w pełni tego rodzaju zagrożenia, gdyż pojawiają się tu co najmniej dwa krytyczne elementy:

- nieciągłość realizowanych procesów,
- podział odpowiedzialności pomiędzy kilka podmiotów.

Oba przyczyniają się do powstania m.in.: ryzyka związanego z bezpieczeństwem danych o charakterze poufnym, ryzyka pogorszenia jakości świadczonych usług, co z kolei rodzi ryzyko spadku zaufania. Ponadto w przypadku outsourcingu pośrednictwa w sprzedaży produktów bankowych pojawia się ryzyko wypłacalności.

Jak wynika z badań A. Korzeniowskiej najsilniej odczuwalnym jak dotąd ryzykiem outsourcingu bankowego było występujące w obszarach wpływających na relacje z klientami. Z kolei wystąpienie ryzyka związanego z sytuacją finansową banku miało charakter drugorzędny m.in. z uwagi na fakt, że niewiele podmiotów do tej pory przekazywało zleceniobiorcom czynności bezpośrednio wpływające na płynność i/lub ryzyko koncentracji⁴⁷¹. Złagodzenie prawa bankowego w odniesieniu do outsourcingu, wg przewidywań autorów, spowoduje jego szersze zastosowanie, co z kolei może uwypuklić problem ryzyka w obszarach dotąd słabiej odczuwalnych, zwłaszcza, jeśli chodzi o zachowanie poufności danych czy ryzyko spadku zaufania.

Dokonana ogólna analiza wpływu nowych i planowanych regulacji prawnych na infrastrukturę techniczno-organizacyjną systemu finansowego pozwala stwierdzić, że mimo iż jedynie w sposób pośredni, to przepisy te silnie na nią będą oddziaływać. Niestety cały zbiór nowych i projektowanych regulacji nie tworzy na tyle spójnej i stabilnej wizji przyszłych ram prawnych dla systemu, aby mógł być traktowany jako względnie trwała płaszczyzna dla wyznaczania strategicznych kierunków rozwoju poszczególnych instytucji, stanowiących podstawę budowy planów kształtowania ich infrastruktury techniczno-organizacyjnej. Taka sytuacja nie przynosi korzyści dla rozwoju poszczególnych podmiotów i całego sektora.

Konieczność dostosowań infrastrukturalnych wynikająca z coraz to nowszych regulacji prawnych, utrudnia realizację przyjętych strategii działania i pogarsza perspektywy rozwoju. Jednym z powszechnie występujących skutków wdrożenia nowych przepisów w sektorze

⁴⁷¹⁾ Por. A. Korzeniowska, *Outsourcing w bankach komercyjnych*, Difin, Warszawa 2009, s. 153–154.

finansowym jest silny wzrost zakresu obowiązków o charakterze informacyjno-sprawozdawczym, pociągających za sobą konieczność odpowiedniego dostosowania do nowych potrzeb, szeroko rozumianego wyposażenia technicznego. Sytuacja ta wiązać się będzie z pewnością ze wzrostem tzw. nieodsetkowych kosztów działania banków, co z kolei negatywnie wpłynie na poziom ich konkurencyjności. Nie można przy tym zapominać, że zmiany w obszarze infrastruktury technicznej banków, przynajmniej w początkowym okresie, zwiększają poziom ryzyka operacyjnego. Z kolei permanentny charakter zmian regulacyjnych występujący w sektorze finansowym tą trudną sytuację utrwala.

Wreszcie zauważyć i negatywnie ocenić należy fakt, że niektóre z projektowanych bądź wdrożonych regulacji przyczynią się również do wzrostu poziomu koncentracji w sektorze, czego efektem jest z kolei spadek poziomu konkurencji na wybranych rynkach.

11. Zespół autorów

Redakcja naukowa

Prof. zw. dr hab. Stanisław Kasiewicz

Ukończył studia na Wydziale Finansów i Statystyki SGPiS (obecnie SGH), jest profesorem Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Od ukończenia studiów (1971 r.) pracownik tej uczelni. Obecnie kierownik Katedry Analizy Działalności Przedsiębiorstwa w Kolegium Nauk o Przedsiębiorstwie SGH w Warszawie. Był członkiem rad nadzorczych: OFE PTE Orzeł, PKO BP SA, Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Aktualnie jest członkiem rady nadzorczej OFE Warta SA. Uczestniczył w licznych badaniach naukowych nad zagadnieniami dotyczącymi: konkurencyjności, globalizacji, zarządzania wartością przedsiębiorstwa, upadłością, ryzyka i regulacji. Był wykładowcą na szkoleniach pracowników centralnej administracji w zakresie dokonywania Oceny Skutków Regulacji (OSR). Był długoletnim członkiem zespołu prof. Leszka Balcerowicza przygotowującego fundamenty polskiej reformy gospodarczej, odpowiedzialnym za opracowanie założeń i zasad działania przedsiębiorstw w obszarze inwestycyjnym. W latach 1999–2001 był członkiem Zespołu doradców ds. Reprywatyzacji przy Ministrze Skarbu Państwa i ekspertem rządowym w sejmowej Komisji do spraw projektu ustawy o reprywatyzacji. Jest autorem ponad 215 publikacji naukowych. Aktualnie jest członkiem Rady Programowej dwóch kwartalników wydawanych w Kolegium Nauk o Przedsiębiorstwie.

Dr Lech Kurkliński

Absolwent i wieloletni pracownik naukowy SGPiS/SGH (obecnie adiunkt w Katedrze Analizy Działalności Przedsiębiorstwa w Kolegium Nauk o Przedsiębiorstwie) oraz Katedry Bankowości i Finansów UW, uczestnik szeregu krajowych i zagranicznych szkoleń menedżerskich, bankowych, m.in. na University of Virginia, University of Oklahoma City, od 1991 r. związany z bankowością, m.in. dyrektor Banku Spółdzielczego Rzemiosła w Warszawie, zastępca dyrektora Departamentu Ekonomicznego, dyrektor Departamentu Inwestycji Kapitałowych, członek i wiceprezes oraz prezes zarządu Polskiego Banku Inwestycyjnego SA, członek zarządu BIG Banku Gdańskiego SA odpowiedzialny za pion detaliczny oraz małych i średnich przedsiębiorstw, organizator i szef pionu bankowości detalicznej Millennium – wiceprezes zarządu BIG Banku SA, dyrektor zarządzający Household International w Polsce, organizator i wiceprezes zarządu HSBC Bank Polska SA, pełnomocnik zarządu Domu Maklerskiego IDM SA ds. bankowości, członek rad m.in. PolCard SA, Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie, Domu Maklerskiego BIG BG SA, Fundacji Edukacji i Badań Bankowych ZBP, obecnie wiceprezes rady MOMO SA. Autor szeregu publikacji na temat bankowości i zarządzania ryzykiem.

Autorzy

Mgr Mateusz Folwarski

Asystent w Katedrze Finansów, w Zakładzie Bankowości Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, współpracuje również z Instytutem Ekonomii i Zarządzania na Uniwersytecie Jagiellońskim. Autor licznych publikacji z zakresu systemów wynagrodzeń kadr zarządzających, efektywności banków oraz ochrony konsumenta na rynku bankowym. Odbił staże i uczestniczył w projektach dotyczących m.in. restrukturyzacji banków na Ukrainie, oraz analizy rynku wynagrodzeń. Opiekun Koła Naukowego Bankowości przy UE w Krakowie.

Dr Aleksandra Jurkowska

Adiunkt w Katedrze Finansów, w Zakładzie Bankowości Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, wykładowca w Krakowskiej Szkole Biznesu UEK (studia podyplomowe). W 2004 r. uzyskała tytuł doktora nauk ekonomicznych na Wydziale Finansów AE w Krakowie, praca: Rola kapitału zagranicznego w procesie przemian polskiego sektora bankowego. Analityk w Emerging Polish Securities Sp. z o.o. (1997–1998), członek Rady Nadzorczej Krakowskiej Fabryki Kabli SA (1998), reprezentant Skarbu Państwa w radach nadzorczych BUMAR-FABLOK SA i PZL-Sędziszów SA (2006–2008), stypendium AE w Krakowie/Stockholm University dla nauczycieli akademickich (Sztokholm 2001), stypendia językowe Goethe Institut (Schwäbisch Hall, 2007) oraz UEK/Fachhochschule Münster (Münster 2008), staż naukowy w National Chengchi University, Tajwan (Tajpej 2010). Autorka krajowych i zagranicznych publikacji dotyczących zmian regulacyjnych, strukturalnych i operacyjnych w polskim sektorze bankowym w wyniku transformacji, napływu kapitału zagranicznego i integracji z UE. Jej zainteresowania naukowe koncentrują się wokół zarządzania aktywami i pasywami instytucji kredytowych i konsekwencji koncentracji kapitału oraz liberalizacji przepływów kapitałowych dla sektora finansowego.

Dr Piotr Karaś

Adiunkt w Katedrze Finansów, w Zakładzie Bankowości Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Jest absolwentem Akademii Ekonomicznej w Krakowie oraz Uniwersytetu Jagiellońskiego. W pracy badawczej koncentruje się na zagadnieniach związanych z bankowością centralną, polityką pieniężną. Autor kilkunastu publikacji naukowych, współautor książki Bank na rynku finansowym. Problemy skali, efektywności i nadzoru (2010).

Dr Katarzyna Kochaniak

Adiunkt w Katedrze Finansów, w Zakładzie Bankowości Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Ukończyła studia magisterskie na kierunku finanse i bankowość na Wydziale Ekonomii Akademii Ekonomicznej w Krakowie. W 2008 r. uzyskała stopień doktora nauk ekonomicznych na Wydziale Finansów Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Jej zainteresowania naukowe związane są z bankowością, zarządzaniem ryzykiem i kapitałem w bankach oraz regulacyjnymi uwarunkowaniami ich działalności. W latach 2009–2011 prowadziła wykłady w Vestfold University w Norwegii, Università per Stranieri di Perugia we Włoszech, Bern University of Applied Sciences w Szwajcarii, Frankfurt University of Applied Sciences w Niemczech oraz Coimbra University w Portugalii.

Aleksander Łaszek

Absolwent ekonomii Szkoły Głównej Handlowej, stypendysta Programu Socrates-Erasmus na Uniwersytecie Sztokholmskim. Obecnie doktorant w Kolegium Analiz Ekonomicznych Szkoły Głównej Handlowej, gdzie w ramach doktoratu prowadzi badania nad wpływem kryzysów bankowych na długookresowy wzrost gospodarczy. Ekonomista w Fundacji FOR, w której zajmuje się instytucjonalnymi uwarunkowaniami długookresowego wzrostu gospodarczego.

Dr hab. Ewa Miklaszewska prof. UEK

Członek Zarządu University Teachers of Banking and Finance (Wolpertinger Group). Studia na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie i The Johns Hopkins University, Bologna Center, odbyła też liczne staże zagraniczne (m.in. w Cairo University w 1989 r., Harvard Business School w 1992 r., MIT w 1993 r., Institute of European Finance, University of Wales w 1997 r. i NYU, Stern School of Business w 2009 r.). Pracowała na Uniwersytecie Pedagogicznym w Krakowie, Uniwersytecie Jagiellońskim na Wydziale Prawa, w Ministerstwie Finansów w Departamencie Instytucji Finansowych, w Narodowym Banku Polskim w Departamencie Badań i Analiz oraz w Szkole Biznesu Politechniki Warszawskiej. Obecnie jest zatrudniona na stanowisku kierownika Zakładu Bankowości (Katedra Finansów, Wydział Finansów) na UEK oraz w Instytucie Ekonomii i Zarządzania UJ. Jest autorką licznych publikacji w języku polskim i angielskim dotyczących strategii instytucji finansowych i regulacji rynku bankowego. Kieruje zespołem bankowym na UEK, czego efektem była w 2010 r. publikacja zbiorowa pod jej redakcją: *Bank na rynku finansowym: problemy skali, efektywności i nadzoru* (Wolter Kluwers Polska, 2010).

Dr Katarzyna Mikołajczyk

Adiunkt w Katedrze Finansów Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Ukończyła studia magisterskie w zakresie ekonometrii i statystyki na Wydziale Zarządzania Akademii Ekonomicznej w Krakowie. W 2004 r. uzyskała tytuł doktora nauk ekonomicznych na Wydziale Finansów AE w Krakowie. Odbyła staż naukowy w Leicester University w Wielkiej Brytanii (1996) oraz w National Chengchi University, Tajpej, Tajwan (2010). Autorka krajowych i zagranicznych publikacji z zakresu prywatyzacji oraz fuzji i przejęć, szczególnie w sektorze finansowym. Jej główne zainteresowania naukowe koncentrują się wokół zagadnień związanych z efektywnością w sektorze bankowym oraz zmianami będącymi następstwem procesu konsolidacji.

Jan Pyś

Pracuje jako starszy kontroler biznesowy w Amsterdam Trade Bank, operującym pod nadzorem Holenderskiego Banku Centralnego (De Nederlandse Bank). Zajmuje się raportowaniem do banku centralnego z zakresu procesów ICAAP i ILAAP, jest również odpowiedzialny za implementację regulacji Bazylei III. Specjalizuje się w międzynarodowych standardach rachunkowości, zarządzaniu ryzykiem oraz w instrumentach finansowych. Ukończył wydział Bankowości i Finansów Akademii Ekonomicznej w Krakowie, a następnie pracując jako audytor dla firmy PricewaterhouseCoopers zdobył uprawnienia biegłego rewidenta brytyjskiego. Obecnie kontynuuje edukację z zakresu analizy finansowej w instytucie CFA (Chartered Financial Analyst).

Dr Igor Styn

Adiunkt w Katedrze Finansów, w Zakład Bankowości Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, wykładowca w Krakowskiej Szkole Biznesu UEK (studia podyplomowe). W 1998 r. uzyskał tytuł doktora nauk ekonomicznych na Wydziale Ekonomii AE w Krakowie, praca: "Zastosowanie sekurytyzacji aktywów w Polsce". Członek Rady Nadzorczej m.in. Południowego Koncernu Energetycznego SA (2006) oraz Agencji Rozwoju Przemysłu (2007), Członek Zarządu Południowego Koncernu Energetycznego SA (2006–2008). Prowadzi szkolenia w zakresie rachunkowości bankowej, rachunkowości instrumentów finansowych i zarządzania ryzykiem finansowym oraz działalność doradczą w zakresie restrukturyzacji i wyceny przedsiębiorstw oraz optymalizacji kosztów operacyjnych przedsiębiorstw. Autor kilkudziesięciu publikacji z zakresu m.in. obrotu instrumentami finansowymi, sekurytyzacji, zarządzania wartością przedsiębiorstwa, ryzykiem finansowym oraz długiem publicznym. Jego zainteresowania naukowe koncentrują się wokół zagadnień związanych ze zmianami w rachunkowości bankowej, zarządzaniem ryzykiem, analizą rynku energii elektrycznej i inwestycji w odnawialne źródła energii.

Dr Aleksander Werner

Radca prawny, doradca podatkowy, absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego oraz Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie (SGH), gdzie obronił pracę doktorską pt. „Pomoc publiczna dla przedsiębiorców a ochrona konkurencji”. Pracownik naukowy w Katedrze Prawa Administracyjnego i Finansowego Przedsiębiorstw SGH w Warszawie, gdzie od kilku lat prowadzi wykłady m.in. z prawa podatkowego, prawa ochrony konkurencji, prawa rynku kapitałowego oraz prawa gospodarczego. Autor wielu publikacji z zakresu swojej specjalizacji.

Dr hab. Joanna Wiśniewska

Pracownik naukowo-dydaktyczny Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego, współpracuje również z Zachodniopomorską Szkołą Biznesu. Od ponad 10 lat prowadzi badania w zakresie uwarunkowań innowacyjności i procesów transferu technologii w sektorze bankowym. Autorka licznych opracowań naukowych na ten temat, m.in. takich monografií jak: Ekonomiczne uwarunkowania dyfuzji innowacji produktowych i technologicznych w banku komercyjnym, Procesy transferu technologii w bankach komercyjnych w Polsce. Posiada wieloletnie doświadczenie zawodowe w pracy w centralach instytucji bankowych w Polsce, gdzie pełniła różne funkcje od specjalisty do dyrektora Zespołu Centrum Bankowości Międzynarodowej.

Mgr Tomasz Wolanin

Menadżer w Dziale Doradztwa Biznesowego firmy Accenture, gdzie jest odpowiedzialny za doradztwo (m.in. w zakresie zarządzania ryzykiem i zgodności) dla instytucji finansowych. Poprzednio pracował w Generalnym Inspektoracie Nadzoru Bankowego jako zastępca dyrektora Biura Polityki Nadzorczej, będąc odpowiedzialnym za przygotowywanie lokalnych regulacji nadzorczych oraz transpozycję unormowań europejskich do polskiego prawodawstwa (w tym m.in. Bazylea II). Reprezentował polski nadzór bankowy w pracach kilku grup roboczych nadzorców europejskich działających w ramach Komitetu Europejskich Nadzorców Bankowych (CEBS). Uczestniczył jako prelegent w licznych konferencjach w kraju i za granicą. Posiada ponad 15-letnie doświadczenie w pracy z sektorem bankowym w Polsce i za granicą.

Dr Mariusz Zygierewicz

Ukończył studia na Wydziale Finansów i Statystyki Szkoły Głównej Planowania i Statystyki (obecnie SGH), w latach 1989–2003 pracownik naukowy Instytutu Finansów specjalizujący się w problematyce podatkowej i bankowości, w 1991 r. stypendysta Uniwersytetu w Kolonii (Niemcy), w latach 2000–2003 wykładowca Wyższej Szkoły Ubezpieczeń i Bankowości, w 2001 r. uzyskał doktorat w Szkole Głównej Handlowej, w latach 1990–1994 współpracownik firm świadczących usługi doradztwa podatkowego, od 1993 r. pracownik Związku Banków Polskich – doradca prezesa, w latach 1995–2000 brał udział w pracach Europejskiego Stowarzyszenia Audytorów Wewnętrznych, od 2003 r. dyrektor w ZBP kierujący Zespołem Ekonomiczno-Regulacyjnym, od 2004 r. członek kilku stałych komitetów Federacji Bankowej Unii Europejskiej, w latach 2006–2010 członek Panelu Konsultacyjnego Europejskiego Komitetu Nadzorców Bankowych (CEBS), autor wielu publikacji.

Bibliografia

Pozycje wydawnicze

- A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems*, Basel Committee on Banking Supervision – Basel III, Bazylea, grudzień 2010.
- Accompanying the document*, European Commission, Commission Staff Working Paper Impact Assessment, Regulation of the European Parliament and the Council on prudential requirements for the credit institutions and investment firms, Bruksela, 20.07.2011, SEC(2011) 950 final.
- Acharya V., Cooley T.F., Richardson M., Walter I., *Regulating Wall Street: The Dodd-Frank Act and the New Architecture of Global Finance*, Wiley, New Jersey 2011.
- Annual macro-economic database*, Komisja Europejska, Bruksela 2011.
- Assessing the macroeconomic impact of the transition to stronger capital and liquidity requirements – Final Report*, Bank for International Settlements, Bazylea 2010.
- Augustyniak H., Gajewski K., Łaszek J., Olszewski K., Pawłowska M., Widlak M., *Raport o sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w 2010 r.*, NBP, Warszawa 2011.
- Babus A., Carletti E., *Financial Crises: Theory and Evidence*, „Annual Review of Financial Economics” 2009, no. 1.
- Banking Supervision at the Crossroads*, red. T. Kuppens, H. Prast, S. Wesseling, E. Elgar Publishing, Cheltenham 2003.
- Banks are safe, say banks*, „The Economist” 2011, June 20th.
- Basel III and European banking. Its impact, how banks might respond, and the challenges of implementation*, McKinsey&Company, listopad 2010.
- Basel Committee on Banking Supervision – Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems*, Basel Banking Supervision, grudzień 2010.
- Białowolski P., *Ocena skutków ekonomicznych wprowadzenia Rekomendacji T*, KPF, Warszawa 2010, materiał niepublikowany.
- Białowolski P., *Wyniki badania opinii sektora finansowego na temat skutków regulacji T*, KPF, Warszawa 2010.
- Biznes i ryzyko na rynku consumer finance w Polsce. Czynniki sukcesu w perspektywie 2013 r.*, IBnGR, Gdańsk 2010.
- Brzeziński B., *Podstawy wykładni prawa podatkowego*, ODDK, Gdańsk 2008.
- Brzeziński B., *Uwagi o znaczeniu definicji w prawie podatkowym*, w: *Księga Jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza. Studia z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska*, red. R. Mastalski, Wrocław 2001.
- Bugie S., *Ratings For Europe's Largest 100 Banks Show The Widest Range In Creditworthiness In 30 Years*, S&P, 18.04.2011.
- Ceny na rynku nieruchomości mieszkaniowych na koniec III kwartału 2011 r.*, PKO BP, Warszawa 2011.
- Claessens S., Keen M., Pazarbasioglu C., *Financial Sector Taxation. The IMF's Report to the G-20 and Background Material*, IMF, September 2010.
- Consultative paper on the amendments to the Guidelines on Common Reporting (COREP)*, Committee of European Banking Supervisors, Londyn, 17.06.2010.
- Czy Rekomendacja T zburzy równowagę konkurencyjną na rynku bankowym*, Deloitte, Warszawa 2010.
- Doing business 2012. Doing business in a more transparent world*, Bank Światowy, Waszyngton 2011.
- Dom Inwestycyjny BRE Banku. Aktualizacja raportu – banki*, Załącznik: Podatek od banków, 15.09.2010.
- Działalność przedsiębiorstw pośrednictwa kredytowego*, GUS, Warszawa 2010.
- Efektywność organizacji IT w bankach. Badanie funkcji IT w bankach*, Raport KPMG, Edycja pierwsza, KPMG w Polsce, 2009.
- Engelen K., *Germany's Fight over BaFin*, „The International Economy”, Winter 2010.

- Enrich D., Munge S.S., *UK Attacks EU Over Banking Rules, A Rarity: London Wants More, Not Less, Than Brussels; Pressure on Banks to Curtail Their Lobbying*, „The Wall Street Journal Europe”, 17–19 June 2011.
- Eschenbach F., Schuknecht L., *The Fiscal Costs of Financial Instability Revisited*, European Central Bank, „Working Paper” 2002, no. 191, Frankfurt am Main.
- European banking structures*, ECB, Frankfurt am Main 2010.
- Europeans perceptions on the state of the economy*, Eurobarometr 75, Public opinion in European Union, August 2011.
- Europejski nadzór finansowy*, KOM (2009) 252 wersja ostateczna, Komunikat Komisji, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, 25.07.2009.
- Financial stability – challenges from a European perspective*, A. Dombret, Deutsche Bundesbank, New York, 13 April 2011.
- Financial Stability Review*, ECB, czerwiec 2011.
- Fiscal consolidation: lessons from past experience*, „OECD Economic Outlook” 2007, no. 81, Paryż.
- Global Financial Stability Report Market Update IV 2011*, IMF, Washington 2011.
- Hałas-Krawczyk A., *Kosztowne regulowanie plac finansistów*, „Parkiet”, 15–16.10.2011.
- Impact Assessment. Accompanying document to the Proposal for a Directive .../.../EU of the European Parliament and of the Council on Deposit Guarantee Schemes [recast] and to the Report from the Commission to the European Parliament and to the Council Review of Directive 94/19/EC on Deposit Guarantee Schemes*, European Commission, Brussels, SEC (2010) 834/2.
- Impact Assessment of Bank Levy*, Department/Agency, HMT/HMRC.
- Indywidualne Konta Emerytalne w 2010 r.*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2011.
- Instrumenty polityki pieniężnej Narodowego Banku Polskiego w 2008 r. Płynność sektora bankowego*, NBP, Warszawa 2009.
- Institutionalna organizacja nadzoru finansowego w krajach UE*, Departament Systemu Finansowego, NBP, Warszawa, listopad 2009.
- Investigating the efficiency of EU Deposit Guarantee Schemes*, European Commission, Joint Research Centre, Bruksela 2008.
- Its impact, how banks might respond, and the challenges of implementation*, Basel III and European banking, McKinsey&Company, listopad 2010.
- Kalina L., Łaszek A., Rzońca A., Wojciechowski W., *Jak przyspieszyć wzrost gospodarczy, uzdrowić finanse publiczne i dalej budować II filar emerytalny?*, FOR, Warszawa 2011.
- Karaś P., *Swap kursowy jako instrument polityki pieniężnej*, w: *Finanse, bankowość i ubezpieczenia wobec wyzwań współczesności*, red. K. Znaniecka, t. I, *Bankowość, rynki*, AE w Katowicach, Katowice 2002.
- Karaś P., Styn I., *Banki na rynku pieniężnym: problemy skali, efektywności i nadzoru*, red. E. Miklaszewska, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- King M.R., *Mapping capital and liquidity requirements to bank lending spreads*, BIS, listopad 2010.
- Kłosiiewicz P., Kozłowski W., Paczocha J., Rogowski W., *Biurokracja na bank. Koszty obowiązków biurokratycznych polskich regulacji bankowych*, Ernst& Young, Warszawa 2009.
- Kłosiiewicz P., Kozłowski W., Paczocha J., Rogowski W., *Papierologia czy bezpieczeństwo depozytów? Koszty administracyjne w sektorze bankowym w Polsce na przykładzie przestrzegania wybranych regulacji bankowych*, Materiały i Studia NBP, Zeszyt 243, Warszawa 2009.
- Koberska Z., *Architektura nadzoru finansowego w UE po kryzysie finansowym*, w: *Reakcje rynku na kryzys finansowy*, red. W. Przybylska-Kapuścińska, CeDeWu, Warszawa 2011.
- Koleśnik J., *Kształt nadzoru bankowego i regulacji nadzorczych w UE i w Polsce*, w: *Instrumenty i regulacje bankowe w czasie kryzysu*, red. J. Nowakowski, Difin, Warszawa 2010.
- Koleśnik J., Tylińska J., Tyliński G., Zygierewicz M., *Wpływ zmian rozwiązań regulacyjnych na działalność banków w Polsce w 2007 r.*, Centrum Prawa Bankowego i Informacji, Warszawa 2008.
- Korzeniowska A., *Outsourcing w bankach komercyjnych*, Difin, Warszawa 2009.
- Kosikowski C., *Ustawa podatkowa*, LexisNexis, Warszawa 2006.

- Lewandowski P., *Komentarz do uzasadnienia zmian w systemie emerytalnym przedstawionego przez rząd 24 stycznia 2010*, IBS, Warszawa 2010.
- Lorek E., *Rekomendacje T i S*, KNF (materiał niepublikowany).
- Masciandaro D., Nieto M.J., Quintyn M., *Will they sing the same tune? Measuring convergence in the new European system of financial supervisors*, IMF CEPR, „Policy Insight” 2009, no. 37, August.
- Masera R., *Reforming Financial Systems after the Crisis: A Comparison of EU and USA*, „PSL Quarterly Review” 2010, vol. 63, no. 255.
- Matheson T., *Taxing Financial Transactions. Issues and Evidence*, „Working Paper” 2011, no. 54.
- Memorandum ZBP dotyczące regulacji przedterminowej spłaty kredytu hipotecznego w ramach prac grupy roboczej ds. implementacji dyrektywy o kredycie konsumenckim z 12 lutego 2009 r.*, ZBP, Warszawa 2008.
- Mity związane z Rekomendacją T*, KNF, Warszawa 2010.
- Monitoring banków 2005–2010*, GUS, Warszawa 2011.
- Myck M., Morawski L., Domitrz A., Semeniuk A., *Raport Przedwyborczy CenEA 2011, Część II: Wybory Parlamentarne 2011: kto zyska, a kto straci i ile to będzie kosztowało?*, „Microsimulation Report” 2011, nr 2, CenEA, Szczecin 2011.
- Navigating the Financial Challenges Ahead. Global Financial Stability Report*, International Monetary Fund, October 2009.
- Nier E., *On the governance of macroprudential policies*, FRB, 13th International Banking Conference, Chicago, September 2010.
- Nommick C., *Creation of a prudential control authority for the banking and insurance industries*, Banking Law, February 2010.
- Oniszczyk J., *Podatki i inne daniny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, KiK, Warszawa 2001.
- Opinia nt. potencjalnych zagrożeń dla sektora finansów publicznych oraz prawidłowości i rzetelności skutków regulacji dotyczących rządowego projektu ustawy o kredycie konsumenckim*, BAS, Warszawa 2010.
- Płynność sektora bankowego. Instrumenty polityki pieniężnej NBP. Raport roczny 2009*, NBP, Warszawa 2010.
- Płynność sektora bankowego. Instrumenty polityki pieniężnej NBP. Raport roczny 2010*, NBP, Warszawa 2011.
- Podsumowanie wyników ankiety oceny kosztów dla propozycji EBC dotyczącej statystyki papierów wartościowych w portfelach inwestorów zbieranej na zasadzie „papier po papierze”*, NBP.
- Podsumowanie wyników ilościowego badania wpływu Bazylei III na polski sektor bankowy*, Związek Banków Polskich, Warszawa, 12.12.2011.
- Pomiar obciążeń administracyjnych w przepisach prawa gospodarczego*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2010.
- Postek Ł., *Nieliniowy model mechanizmu transmisji monetarnej w Polsce w latach 1999–2009. Podejście empiryczne*, NBP, „Materiały i Studia”, nr 253, Warszawa 2011.
- Prognoza ludności na lata 2008–2035*, GUS, Warszawa 2009.
- Program konwergencji, aktualizacja 2011*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, kwiecień 2011.
- Proposal for a Council Directive on a common system of financial transaction tax and amending Directive 2008/7/EC, Annex 15 Effects on macroeconomic variables*, Commission staff working paper, Impact assessment, European Commission, Brussels, 28.9.2011.
- Proposed bank levies – comparison of certain jurisdictions*, KPMG, September 2010.
- Raport o stabilności systemu finansowego*, NBP, grudzień 2010.
- Raport o stabilności systemu finansowego. Lipiec 2011 r.*, NBP, Warszawa 2011.
- Raport o sytuacji banków w 2009 r.*, KNF, Warszawa 2010.
- „Raport o sytuacji ekonomicznej banków BANKI 2010” 2011, nr 1, WIB, Warszawa 2011.
- Raport roczny 2010*, NBP, Warszawa 2011.
- Rekomendacja dotycząca zawierania wybranych transakcji na polskim rynku międzybankowym. Dokument przyjęty przez Zarząd Związku Banków Polskich na posiedzeniu w dniu 19 września 2003 r.*, ZBP, Warszawa, wrzesień 2003.
- Rekomendacja Komitetu ds. Kredytu Konsumenckiego i Rady Prawa Bankowego dotycząca wybranych problemów interpretacyjnych w nowej ustawie o kredycie konsumenckim*, ZBP, Warszawa 2011.

- Rekomendacja S – dotycząca dobrych praktyk w zakresie zarządzania ekspozycjami kredytowymi finansującymi nieruchomości oraz zabezpieczonymi hipotecznie*, KNF, Warszawa, styczeń 2011.
- Rekomendacja T – dotycząca dobrych praktyk w zakresie zarządzania ryzykiem detalicznych ekspozycji kredytowych*, KNF, Warszawa, luty 2010.
- Restoring Financial Stability: How to Repair a Failed System*, red. V. Acharya, M. Richardson, Wiley, New Jersey, Hoboken 2009.
- Results of the comprehensive quantitative impact study*, Basel Committee on the Banking Supervision, Bank for International Settlements, Bazylea, grudzień 2010.
- Review of Directive 94/19/EC on Deposit Guarantee Schemes; Summary of the results of the public consultation in spring/summer 2009*, European Commission, Brussels, 27.08.2009, H1 D (2009).
- Roubini N., Billoreau J., *The Development Index: Assessing the World's*, w: *Financial Systems The Financial Development Report*, „World Economic Forum” 2008.
- Rynek mieszkaniowy w Polsce III kwartał 2011 r.*, REAS, Warszawa 2011.
- Rynek zarządzania wierzytelnościami w Polsce oraz perspektywy jego rozwoju do 2014 r.*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2010.
- Rzońca A., *Dlaczego nie należy nakładać podatków*, „Analiza FOR” 2010, nr 5, 13.10.2010.
- Slovik P., Cournède B., *Macroeconomic Impact of Basel III*, „OECD Economics Department Working Papers” 2011, no. 844.
- Sprawozdanie Komisji Europejskiej dla Parlamentu Europejskiego i Rady, Przegląd dyrektywy 94/19/WE w sprawie systemów gwarancji depozytów, KE, KOM(2010) 369 wersja ostateczna, Bruksela, 12.07.2011.
- Sprawozdanie Komisji Europejskiej przygotowane dla Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie skutków dyrektyw 2006/48/WE i 2006/49/WE w zakresie cyklu gospodarczego, SEK (2010) 754, Komisja Europejska, Bruksela, 23.6.2010, KOM (2010) 327 wersja ostateczna.
- Sprawozdanie z działalności NBP w 2009 r.*, NBP, Warszawa 2010.
- Sprawozdanie z wykonania założeń polityki pieniężnej na rok 2009*, NBP, Warszawa 2010.
- Sprawozdanie z wykonania założeń polityki pieniężnej na rok 2010*, NBP, Warszawa 2011.
- Strategia polityki pieniężnej po 2003 r.*, NBP, Warszawa 2003.
- Sytuacja na rynku consumer finance*, KPF-IRG SGH, Warszawa 2007–2010.
- Szpunar P., *Polityka pieniężna. Cele i warunki skuteczności*, PWE, Warszawa 2000.
- Średniookresowa strategia polityki pieniężnej na lata 1999–2003*, NBP, Warszawa 1998.
- The Cumulative Impact on the global Economy of Changes in the Financial Regulatory Framework*, Institute of International Finance, Waszyngton, wrzesień 2011.
- Tusk o podatku bankowym: nie będziemy łupili banków*, „Gazeta Prawna”, 31.08.2010.
- Weder di Mauro B., *Quantitative Impact of Taxing or Regulating Systemic Risk*, w: S. Claessens, M. Keen, C. Pazarbasioglu, *Financial Sector Taxation. The IMF's Report to the G-20 and Background Material*, IMF, September 2010.
- Wdowiński P., *Makroekonomiczne skutki wyższych standardów kapitałowych: Analiza symulacyjna dla Polski*, Komisja Nadzoru Finansowego, Warszawa 2011.
- Wpływ nowej ustawy o kredycie konsumenckim na politykę kredytową banków*, PKPP Lewiatan, Warszawa 2010.
- Wybrane aspekty dodatkowego opodatkowania banków w kontekście debaty na forum Unii Europejskiej*, NBP, Warszawa, 15.10.2010.
- Wyniki ankiety na temat kredytów mieszkaniowych gospodarstw domowych*, UKNF, Warszawa 2011.
- Wyniki finansowe spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (SKOK) za 2009 r. i I półrocze 2010 r.*, GUS, Warszawa 2010.
- Veron N., *Bank Levies in European Union*, Visiting Fellow, Peterson Institute for International Economics, Warsaw 2010, December 17.
- Zaleska M., *Polskie banki – stan i wyzwania*, „Gazeta Bankowa” 2010, nr 7–8.
- Zaleska M., *Współczesna bankowość*, Difin, Warszawa 2007.

Założenia polityki pieniężnej na rok 2005, NBP, Warszawa 2004.

Założenia polityki pieniężnej na rok 2006, NBP, Warszawa 2005.

Założenia polityki pieniężnej na rok 2009, NBP, Warszawa 2008.

Założenia polityki pieniężnej na rok 2010, NBP, Warszawa 2009.

Założenia polityki pieniężnej na rok 2011, NBP, Warszawa 2010.

Założenia polityki pieniężnej na rok 2012, NBP, Warszawa 2011.

Zgodnie z wytycznymi do oceny znaczenia systemowego instytucji finansowych, rynków i instrumentów: rozważania wstępne, Sprawozdanie IMF, BRM i Rady Stabilności Finansowej z 28 października 2009 r.

Akty prawne

Decyzja Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z 20 stycznia 2011 r. w sprawie procedur i wymogów dotyczących wyboru, powołania i zastępowania członków Doradczego Komitetu Naukowego Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (ESRB 2011/2), DzUrz UE z 8.2.2011 r., C 39/10.

Decyzja Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z 25 marca 2011 r. w sprawie przyjęcia Kodeksu postępowania Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (ESRB 2011/3), DzUrz UE z 11.5.2011 r., C 140/18.

Decyzja Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z 3 czerwca 2011 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Europejskiej rady ds. Ryzyka Systemowego (ESRB 2011/5), DzUrz UE z 16.6.2011, C 176/3.

Decyzja Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z 21 września 2011 r. w sprawie przekazywania i zbierania informacji dotyczących nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym w Unii (ESRB 2011/6), DzUrz UE z 13.10.2011 r., C 302/3.

Decyzja Rady powierzająca Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania dotyczące funkcjonowania Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego, Wniosek, KOM (2009) 500 wersja ostateczna, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, 23.9.2009.

Dyrektywa Rady 87/102/EWG z 22 grudnia 1986 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawodawczych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących kredytu konsumenckiego, DzU L 42/48 z 22.06.1986.

Dyrektywa 2000/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylająca dyrektywę Rady 93/22/EWG, DzUrz WE L 2004, nr 145.

Dyrektywa 2003/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 stycznia 2003 r. w sprawie wykorzystywania poufnych informacji i manipulacji na rynku (nadużyć na rynku), DzUrz WE L 2003, nr 96.

Dyrektywa 2004/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 21 kwietnia 2004 r. w sprawie rynku instrumentów finansowych zmieniająca dyrektywę Rady 85/611/EWG i dyrektywa 2000/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylająca dyrektywę Rady 93/22/EWG, DzUrz WE L 2004, nr 145.

Dyrektywa 2006/31/WE z 5 kwietnia 2006 r., DzUrz WE L 2006, nr 114.

Dyrektywa 2006/73/WE z 10 sierpnia 2006 r. wprowadzającą środki wykonawcze do dyrektywy 2004/39/WE w odniesieniu do wymogów organizacyjnych i warunków prowadzenia działalności przez przedsiębiorstwa inwestycyjne oraz pojęć zdefiniowanych na potrzeby tejże dyrektywy, DzUrz WE L, nr 241.

Dyrektywa 2007/44/WE z 5 września 2007 r., DzUrz WE L 2007, nr 247.

Dyrektywa Rady 2008/8/WE z 12 lutego 2008 r. zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do miejsca świadczenia usług, DzUrz UE L 44, 20.02.2008.

Dyrektywa 2008/10/WE z 11 marca 2008 r., DzUrz WE L 2008, nr 76.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/48/WE z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie umów o kredyt konsumencki oraz uchylająca dyrektywę Rady 87/102/EWG, DzU L 133 z 22.05.2008 r.

Dyrektywa Rady 2008/117/WE z 16 grudnia 2008 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w celu zwalczania uchylania się od opodatkowania w związku z transakcjami wewnątrzwspólnotowymi, DzUrz UE L 14, 20.01.2009.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/111/WE, 16 września 2009 r., DzU L302, 17.11.2009.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/76/WE, 24 listopada 2010 r., DzU L329, 14.12.2010.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., DzU 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.

Nowelizacja Rekomendacji I z 23 lutego 2010 r. dotyczącej zarządzania ryzykiem walutowym w bankach oraz zasad dokonywania przez banki operacji obciążonych ryzykiem walutowym.

Nowelizacja Rekomendacji R z 7 czerwca 2011 r. dotyczącej zasad identyfikacji bilansowych ekspozycji kredytowych, które utraciły wartość, wyznaczania odpisów aktualizujących z tytułu utraty wartości bilansowych ekspozycji kredytowych oraz rezerw na pozabilansowe ekspozycje kredytowe.

Nowelizacja Rekomendacji H z 19 lipca 2011 r. dotyczącej systemu kontroli wewnętrznej w bankach.

Opinie Europejskiego Banku Centralnego z 27 sierpnia 2007 r. (CON/2007/26), 17 stycznia 2008 r. (CON/2008/5) i 23 lipca 2008 r. (CON/2008/32).

Opinia Europejskiego Banku Centralnego z 18 listopada 2008 r. wydana na wniosek Rady Unii Europejskiej w sprawie projektu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 94/19/WE w sprawie systemów gwarancji depozytów w odniesieniu do wysokości pokrycia oraz terminu spłaty, CON/2008/70, DUrz UE 2008/C 314/01 z 9 grudnia 2008 r.

Opinia Europejskiego Banku Centralnego z 26 października 2009 r. w sprawie projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnotowego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym oraz ustanawiającego Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego oraz projektu decyzji Rady powierzającej Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania dotyczące funkcjonowania Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego, CON (2009/88), Europejski Bank Centralny, Rezolucje, zalecenia i opinie, DzUrz UE z 11.11.2009 r., C/270/1.

Opinia Europejskiego Banku Centralnego z 6 sierpnia 2010 r. w sprawie zmian przepisów prawnych dotyczących finansowania systemu gwarantowania depozytów (CON /2010/64).

Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1287/2006 z 10 sierpnia 2006 r.

Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1126/2008 z 3 listopada 2008 r. przyjmujące określone międzynarodowe standardy rachunkowości zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1606/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady, DzUrz UE z 29.11.2008, L 320.

Rozporządzenie Ministra Finansów z 15 maja 2009 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków, DzU 2009, nr 78, poz. 652.

Rozporządzenie Ministra Finansów z 20 października 2009 r. w sprawie trybu i warunków postępowania firm inwestycyjnych, banków, o których mowa w art. 70 ust. 2 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, oraz banków powierniczych, DzU 2009, nr 204, poz. 1577.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnotowego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanawiające Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego, Wniosek, KOM (2009) 499 wersja ostateczna, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, 23.9.2009.

Rozporządzenie Ministra Finansów z 11 grudnia 2009 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków, DzU 2009, nr 215, poz. 1668.

Rozporządzenie Ministra Finansów z 30 sierpnia 2010 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków, DzU 2010, nr 164, poz. 1111.

Rozporządzenie Ministra Finansów z 1 października 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości banków, DzU 2010, nr 191, poz. 1279.

Rozporządzenie Rady (UE) nr 1096/2010 z 17 listopada 2010 r. w sprawie powierzenia Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególnych zadań w zakresie funkcjonowania Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego, DzUrz UE z 15.12.2010 r. L 331/162.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE), nr 1092/2010 z 24 listopada 2010 r. w sprawie unijnego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanowienia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego, DzUrz UE z 15.12.2010 r., L 331/1.

Rozporządzenie Ministra Finansów z 27 stycznia 2011 r. w sprawie wymogów dla systemów wyliczania utrzymywanych w podmiotach objętych obowiązkowym systemem gwarantowania, DzU 2011, nr 25, poz. 132.

- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 sierpnia 2011 r. w sprawie wzorcowego planu kont dla banków, DzU 2011, nr 181, poz. 1082.
- Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie skutków dyrektyw 2006/48/WE i 2006/49/WE w zakresie cyklu gospodarczego, SEK (2010) 754, Komisja Europejska, Bruksela, 23.06.2010, KOM (2010) 327 wersja ostateczna.
- Uchwała nr 258/2011 Komisji Nadzoru Finansowego z 4 października 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad funkcjonowania systemu zarządzania ryzykiem i systemu kontroli wewnętrznej oraz szczegółowych warunków szacowania przez banki kapitału wewnętrznego i dokonywania przeglądów procesu szacowania i utrzymywania kapitału wewnętrznego oraz zasad ustalania polityki zmiennych składników wynagrodzeń osób zajmujących stanowiska kierownicze w banku.
- Uchwała nr 49 Rady Ministrów z 19 marca 2002 r. Regulamin pracy Rady Ministrów, MP, 5.04.2002, nr 13, poz. 221 z późn. zm.
- Uchwała nr 13/2008 Rady Polityki Pieniężnej z 13 października 2008 r. w sprawie zasad stosowania przez Narodowy Bank Polski transakcji walutowych typu swap, DzUzr NBP 2008, nr 16, poz. 20.
- Uchwała nr 20/2008 Rady Polityki Pieniężnej z 23 grudnia 2008 r. w sprawie zasad prowadzenia operacji otwartego rynku, DzUzr NBP 2008, nr 25, poz. 32.
- Uchwała nr 9/2009 Rady Polityki Pieniężnej z 27 maja 2009 r. zmieniająca uchwałę w sprawie stóp rezerwy obowiązkowej banków i wysokości oprocentowania rezerwy obowiązkowej, DzUzr NBP 2009, nr 10, poz. 11.
- Uchwała nr 9/2010 Rady Polityki Pieniężnej z 27 października 2010 r. zmieniająca uchwałę w sprawie stóp rezerwy obowiązkowej banków i wysokości oprocentowania rezerwy obowiązkowej, DzUzr NBP 2010, nr 15, poz. 16.
- Uchwała nr 7 XX Walnego Zgromadzenia Związku Banków Polskich z 21 kwietnia 2009 r. w sprawie programu działalności ZBP w okresie VII kadencji w latach 2009–2012.
- Uchwała nr 10 XX Walnego Zgromadzenia Związku Banków Polskich z 21 kwietnia 2009 r. w sprawie powszechnego uczestnictwa w systemach wymiany informacji.
- Uchwała nr 6 XXIII Walnego Zgromadzenia Związku Banków Polskich z 27 kwietnia 2011 r. w sprawie programu działalności Związku Banków Polskich na lata 2011–2014.
- Uchwała nr 23/2003 Zarządu Narodowego Banku Polskiego z 25 lipca 2003 r. w sprawie trybu i szczegółowych zasad przekazywania przez banki do NBP danych niezbędnych do ustalania polityki pieniężnej i okresowych ocen sytuacji pieniężnej państwa oraz oceny sytuacji finansowej banków i ryzyka sektora bankowego, DzUzr NBP 2003, nr 16, poz. 26.
- Uchwała nr 29/2003 Zarządu Narodowego Banku Polskiego z 12 września 2003 r. w sprawie wprowadzenia „Regulaminu prowadzenia przez Narodowy Bank Polski rachunków i kont depozytowych papierów wartościowych oraz obsługi operacji na papierach wartościowych i ich rejestracji na rachunkach i kontaktach depozytowych tych papierów”, DzUzr NBP 2003, nr 15, poz. 23 ze zm.
- Uchwała nr 48/2003 Zarządu Narodowego Banku Polskiego z 14 listopada 2003 r. w sprawie trybu i szczegółowych zasad przekazywania przez banki NBP danych niezbędnych do sporządzenia bilansu płatniczego oraz bilansów należności i zobowiązań zagranicznych państwa, DzUzr NBP 2003, nr 21 poz. 36.
- Uchwałą nr 15/2004 Zarządu Narodowego Banku Polskiego z 13 kwietnia 2004 r. w sprawie zasad i trybu naliczania oraz utrzymywania przez banki rezerwy obowiązkowej, DzUzr NBP 2004, nr 3, poz. 4 z późn. zm.
- Uchwała nr 20/2007 Zarządu NBP z 14 czerwca 2007 r. zmieniająca uchwałę w sprawie trybu i szczegółowych zasad przekazywania przez banki do NBP danych niezbędnych do ustalania polityki pieniężnej i okresowych ocen sytuacji pieniężnej państwa oraz oceny sytuacji finansowej banków i ryzyka sektora bankowego, DzUzr NBP 2007, nr 7, poz. 18.
- Uchwała nr 4/2008 Zarządu Narodowego Banku Polskiego z 1 lutego 2008 r. w sprawie wprowadzenia „Regulaminu refinansowania banków kredytem lombardowym przez Narodowy Bank Polski”, DzUzr NBP z 2008, nr 3, poz. 3 ze zm.
- Uchwała nr 5/2008 Zarządu Narodowego Banku Polskiego z 1 lutego 2008 r. w sprawie wprowadzenia „Regulaminu refinansowania banków kredytem w ciągu dnia operacyjnego przez Narodowy Bank Polski”, DzUzr NBP 2008, nr 3, poz. 4 ze zm.

Uchwała nr 46/2008 Zarządu Narodowego Banku Polskiego z 16 października 2008 r. w sprawie ogólnych warunków transakcji walutowych typu swap, DzUrz NBP 2008, nr 17, poz. 21.

Uchwała nr 52/2008 Zarządu Narodowego Banku Polskiego z 6 listopada 2008 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ogólnych warunków transakcji walutowych typu swap, DzUrz NBP 2008, nr 20, poz. 24.

Uchwała nr 1/2009 Zarządu Narodowego Banku Polskiego z 8 stycznia 2009 r., DzUrz NBP 2009, nr 2, poz. 2.

Uchwała nr 7/2010 Zarządu Narodowego Banku Polskiego z 4 marca 2010 r. w sprawie wprowadzenia „Regulaminu refinansowania banków kredytem lombardowym oraz kredytem w ciągu dnia operacyjnego przez Narodowy Bank Polski”, DzUrz NBP z 2010, nr 4, poz. 4 ze zm.

Uchwała nr 9/2010 Zarządu Narodowego Banku Polskiego z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie rodzajów weksli przyjmowanych przez Narodowy Bank Polski do dyskonta oraz zasad i trybu ich dyskonta, DzUrz NBP 2010, nr 3, poz. 3.

Uchwała nr 56/2010 Zarządu Narodowego Banku Polskiego z 21 października 2010 r. w sprawie kryteriów uczestnictwa banków krajowych, oddziałów banków zagranicznych oraz oddziałów instytucji kredytowych w operacjach otwartego rynku prowadzonych przez Narodowy Bank Polski, DzUrz NBP 2010, nr 14, poz. 15.

Uchwała nr 71/2010 Zarządu Narodowego Banku Polskiego z 23 grudnia 2010 r. w sprawie wprowadzenia „Regulaminu Rejestru Papierów Wartościowych”, DzUrz NBP 2010, nr 20, poz. 22 ze zm.

Uchwała nr 19/2011 Zarządu Narodowego Banku Polskiego z 24 marca 2011 r. zmieniająca uchwałę w sprawie trybu i szczegółowych zasad przekazywania przez banki do NBP danych niezbędnych do ustalania polityki pieniężnej i okresowych ocen sytuacji pieniężnej państwa oraz oceny sytuacji finansowej banków i ryzyka sektora bankowego, DzUrz NBP 2011, nr 3, poz. 3.

Uchwała nr 28/2011 Zarządu Narodowego Banku Polskiego z 6 czerwca 2011 r. zmieniająca uchwałę w sprawie zasad i trybu naliczania oraz utrzymywania przez banki rezerwy obowiązkowej, DzUrz NBP 2011, nr 9, poz. 10.

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, DzU 1964, nr 16, poz. 93 z późn. zm.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim, DzU 2005, nr 1, poz. 2 z późn. zm.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe, DzU 2002, nr 72, poz. 665 ze zm.

Ustawa z dnia 20 lipca 2001 r. o kredycie konsumenckim, DzU 2001, nr 100, poz. 1081.

Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, DzU 2004, nr 52, poz. 515 z późn. zm.

Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, DzU 2004, nr 54, poz. 535 z późn. zm.

Ustawa z dnia 7 lipca 2006 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz o zmianie niektórych innych ustaw, DzU 2005, nr 157 poz. 1316.

Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym, DzU 2006, nr 157, poz. 1119.

Ustawa z dnia 23 października 2008 r. o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym oraz o zmianie innych ustaw, DzU 2008, nr 209, poz. 1315.

Ustawa z dnia 16 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym oraz ustawy – Prawo bankowe, DzU 2009, nr 144, poz. 1176.

Ustawa z dnia 23 października 2009 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług, DzU 2009, nr 195, poz. 1504 ze zm.

Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym oraz niektórych innych ustaw, DzU 2010, nr 257, poz. 1724.

Ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych, DzU 2011, nr 75, poz. 398.

Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim, DzU 2011, nr 126, poz. 715.

Uzasadnienie i OSR ustawy z dnia 28 kwietnia 2011 r.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 czerwca 2011 r. Sygn. Akt K 2/09.

Zarządzenie nr 12/2009 z 7.07.2009 r. w sprawie zakresu, trybu i terminów przekazywania przez banki objęte obowiązkowym systemem gwarantowania informacji do BFG, DzUrz NBP nr 13, poz. 14.

DzU 2002, nr 72, poz. 665 ze zm.
DzU 2004, nr 54, poz. 535 ze zm.
DzU 2005, nr 8, poz. 60 ze zm.
DzU 2006, nr 190, poz. 1401.
DzU 2006, nr 190, poz. 1401.
DzU 2008, nr 165, poz. 1316.
DzU 2008, nr 235, poz. 1589.
DzU 2009, nr 65, poz. 545.
DzU 2009, nr 144, poz. 1176
DzU 2009, nr 195, poz. 1504.
DzU 2009, nr 195, poz. 1504 ze zm.
DzU 2010, nr 257, poz. 1724.
DzU 2010, nr 257, poz. 1726.
DzU 2010, nr 238, poz. 1578 ze zm.
DzU 2011, nr 74, poz. 397 ze zm.
DzU 2011, nr 75, poz. 398.
DzU 2011, nr 106, poz. 622.
DzU 2011, nr 134, poz. 779.
DzU 2011, nr 134, poz. 781.
DzU 2011, nr 168, poz. 1006.
DzU 2011, nr 177, poz. 1054 ze zm.
DzU 2011, nr 181, poz. 1082.
DzU 2011, nr 232, poz. 1377.
DzU 2011, nr 232, poz. 1378.
DzUrz NBP 2003, nr 16, poz. 26.
DzUrz NBP 2007, nr 2, poz. 3.
DzUrz NBP 2007, nr 3, poz. od 4 do 8.
DzUrz NBP 2009, nr 18 poz. 20.
DzUrz NBP 2011, nr 5, poz. 6.
DzUrz UE L 177 z 30.06.2006.
DzUrz UE L 44, z 20.02.2008.
DzUrz WE L 135 z 31.05.1994.
DzUrz WE L 68 z 13.03.2009.

Netografia

- Accompanying document to the Commission Communication on European financial supervision, Summary of the Impact Assessment, COM (2008) xxx final, SEC (2008) xxx, Commission Staff Working Document, Communities of the European Communities, Brussels, SEC (2009), http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/supervision/communication_may2009/impact_assessment_summary_en.pdf, 2.10.2011.*
- Accompanying document to the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Community macro prudential oversight of the financial system and establishing a European Systemic Risk Board, Proposal for a Council decision entrusting the European Central Bank with specific tasks concerning the functioning of the European Systemic Risk Board, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European banking Authority, proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Insurance and Occupational Pensions Authority, proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Securities and Markets Authority, Impact Assessment, SEC (2009) 1234, Commission Staff Working Document, Commission of the European Communities, Brussels, 23.9.2009, http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/supervision/20090923/20090923_impact_en.pdf, 4.10.2011.*
- An assessment of the long-term economic impact of stronger capital and liquidity requirements, Basel Committee on Banking Supervision, August 2010, www.bis.org*
- Assessment of the Cumulative Impact of Various Regulatory Initiatives on the European Banking Sector, DG for Internal Policies, July 2011, <http://www.europarl.europa.eu>*
- Banks participating in the 2011 EU-wide stress test, EBA, www.eba.europa.eu, 8.04.2011.*
- Barnes R., Most European Banks Pass The Stress Test, But Capital Concerns Persist, S&P Financial Institutions Research, July 19, 2011, www.standaedandpoors.com*
- Chądzłyński M., Belka M., NBP nie będzie walczył z trendem rynkowym, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/2011/10/07/belka-do-bankowcow-nbp-nie-bedzie-walczyt-z-trendem-rynkowym/>, 7.10.2011.*
- Dyrektywa Rady zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w odniesieniu do opodatkowania usług ubezpieczeniowych i finansowych SEK(2007) 1554 SEK(2007) 1555, COM/2007/0747 końcowy – CNS 2007/0267; przebieg prac prawodawczych por.: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=EN&DosId=196486*
- Działania w zakresie podpisu elektronicznego, Informacja Ministerstwa Gospodarki z 23.08.2011, http://www.mf.gov.pl/_files/_instytucje_finansowe/sektor_bankowy/2011-05-27_proj_ust_pr_bank_oddz_rm_uzas.pdf, 20.07.2011.*
- Europejski System Nadzoru Finansowego, KNF, 2010, www.knf.gov.pl*
- Finanse gospodarstw domowych w IV kw. 2011, <http://www.egospodarka.pl/73263,Finanse-gospodarstw-domowych-w-IV-kw-2011,1,39,1.html>, 23.10.2011.*
- Gadomski W., Czy Bazylea III spowolni wzrost gospodarczy?, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/2010/12/07/czy-bazylea-iii-spowolni-wzrost-gospodarczy/>, 20.07.2011.*
- <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>, 1.07.2011.*
- <http://www.wirtualnemedi.pl/artykul/marek-belka-beda-dalsze-interwencje-nbp-na-rynku-walutowym>, 5.10.2011.*
- <http://www.efrag.org>, 25.10.2011.*
- http://www.nbp.pl/polityka_pieniezna/dokumenty/raport_o_inflacji/necmod_listopad_2011.pdf*
- http://www.bafin.de/nn_720786/SharedDocs/Aufsichtsrecht/EN/Verordnungen/institutsvergv_en.html, 18.12.2011.*
- <http://www.fsa.gov.uk/pages/Library/Communication/PR/2010/174.shtml>, grudzień 2010.*
- http://www.knf.gov.pl/opracowania/sektor_bankowy/dane_o_rynku/Dane_miesieczne.html*
- <http://prnews.pl/tomasz-jaroszek/czego-boja-sie-banki-spoldzielcze-63243/>*
- Igan D., Kang H., Do Loan-to-Value and Debt-to-Income Limits Work? Evidence from Korea, IMF, 2011, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp11297.pdf>, 22.12.2011.*
- Inflacja bazowa, NBP, <http://www.nbp.pl/home.aspx?f=statystyka/bazowa/bazowa.htm>, 10.10.2011.*
- Informacja o przewidywanych kosztach wprowadzenia. Obowiązków informacyjnych w zakresie kredytów. Zabezpieczonych hipoteką w projekcie ustawy o kredycie konsumenckim, www.uokik.gov.pl/download.php?id=632, 15.10.2011.*
- KNF, informacja z 14.10.2009 r., www.knf.gov.pl*

Komunikat w sprawie operacji dostrajających, NBP, www.nbp.pl, 5.01.2011.

Komunikat w sprawie dostrajających operacji otwartego rynku, NBP, www.nbp.pl, 30.05.2011.

Komunikat w sprawie dostrajających operacji otwartego rynku, NBP, www.nbp.pl, 24.06.2011.

Komunikat w sprawie dostrajających operacji otwartego rynku, NBP, www.nbp.pl, 30.06.2011.

Komunikat w sprawie dostrajających operacji otwartego rynku, NBP, www.nbp.pl, 20.07.2011.

Komunikat NBP, NBP, www.nbp.pl, 23.09.2011.

Komunikat NBP, NBP, www.nbp.pl, 30.09.2011.

Komunikat NBP, NBP, www.nbp.pl, 3.10.2011.

Kuk M., Kwiatkowska M., *Kluza: Rekomendacja T ma obowiązywać od 2011 roku*, „Dziennik Gazeta Prawna”, http://forsal.pl/artykuly/383049,kluza_rekomendacja_t_ma_obowiazrywac_od_2011_roku.html

Moody's Investors Service, www.gfmag.com

Ocena skutków regulacji, http://www.mf.gov.pl/_files/_instytucje_finansowe/uslugi_platnicze/2011-04-06_proj_ust_uslugi_platn_osr.pdf, 20.07.2011.

Opinia prawna w sprawie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług (druk sejmowe nr 2222, 2332 i 2332-A), www.sejm.gov.pl, 14.10.2009.

Pelc P., *Rekomendacje Komisji Nadzoru Finansowego w polskim systemie prawnym*, <http://pawelpelc.nowyekran.pl/post/17552,rekomendacje-komisji-nadzoru-finansowego-w-polskim-systemie-prawnym>, 23.12.2011.

Podsumowanie badania wpływu Bazylei III na polski system bankowy, PWC i ZBP, Warszawa, grudzień 2011, <http://www.zbp.pl/photo/konf0211/Podsumowanie.pdf>, 20.12.2011.

Policy Measures to Address Systemically Important Financial Institutions, FSB, <http://www.financialstabilityboard.org/publications>, 4.11.2011.

Projekcja inflacji i wzrostu gospodarczego Narodowego Banku Polskiego na podstawie modelu NECMOD, NBP, Warszawa, http://www.nbp.pl/polityka_pieniezna/dokumenty/raport_o_inflacji/necmod_listopad_2011.pdf, 15.11.2011.

Projekt ustawy o kredycie konsumenckim, <http://sejmometr.pl/projekt/SFlwC>, 2.11.2011.

Raport BZ WBK w I kwartale 2011, komunikat prasowy banku, <http://prasa.bzwbk.pl/aktualnosci/bank-zachodni-wbk-w-pierwszym-kwartale-2011-r.html>, 20.10.2011.

Regulatory Impact Assessment, <http://www.bis.gov.uk/bre>, 17.10.2011.

Stein J.C., *Monetary Policy as Financial – Stability Regulation*, <http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2011/res2/pdf/js.pdf>, January 2011.

Summary of replies received to the public consultation on the Commission Communication of 27 May 2009 on European Financial Supervision, http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2009/fin_supervision_may/replies_summary_en.pdf, 1.10.2011.

Tomaszkiewicz B., *3 mln osób nie dostanie żadnego kredytu*, „Obserwator Finansowy”, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/2010/03/19/3-mln-osob-nie-dostanie-zadnego-kredytu>

Uchwała nr 153/2011 KNF z 7 czerwca 2011 r., http://www.knf.gov.pl/Images/U_153_2011_tcm75-26622.pdf, 23.10.2011.

Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym oraz innych ustaw, przyjętego przez Rząd 16 września 2008 r., Druk nr 1126 z 8.10.2008 r., <http://bip.kprm.gov.pl>

Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym przyjętego przez rząd 19 października 2010 r., <http://bip.kprm.gov.pl>

Wniosek Komisji KOM (2011) nr 652 z 20.10.2011 r. dotyczący przyjęcia Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniające rozporządzenie w sprawie instrumentów pochodnych będących przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym, partnerów centralnych i repozytoriów transakcji, www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0652:FIN:PL.pdf

Wnioski z XVII Forum Bankowego 2011, www.zbp.pl/photo/FB2011%20-%20wnioski%20koncowe.pdf, 1.07.2011.

