

Sektor bankowy – motor czy hamulec wzrostu gospodarczego?

Autorzy

Stanisław Kasiewicz – Wstęp, Synteza, Rozdział 1, Rozdział 4, Zakończenie

Lech Kurkliński – Wstęp, Synteza, Rozdział 3, Rozdział 4, Zakończenie

Monika Marcinkowska – Rozdział 2

Recenzent

prof. dr hab. Stanisław Flejterski

**Warszawski
Instytut
Bankowości** 

Stanisław Kasiewicz
Lech Kurkliński
Monika Marcinkowska

Sektor bankowy – motor czy hamulec wzrostu gospodarczego?



ALTERUM Ośrodek Badań i Analiz Systemu Finansowego
Zakład WARSZAWSKIEGO INSTYTUTU BANKOWOŚCI

Warszawa 2013

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

Redaktor *Elżbieta Błuszkowska*

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

ISBN 978-83-922099-3-5

Nakład 800 egz.

Projekt okładki *Piotr Dygas*
Zdjęcie na okładce © *Alex Moe - Fotolia.com*

Skład i druk

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

Spis treści

Wstęp	7
Synteza	11

Rozdział 1

Transformacja systemu instytucjonalnego sektora bankowego	17
1.1. Raport de Larosièrè’a	18
1.2. Reguła Volckera	22
1.3. Raport Vickersa	24
1.4. Raport Liikanena	29
1.5. Unia bankowa	33
1.6. Podsumowanie	39

Rozdział 2

Koncepcja i praktyka budowania relacji banków z interesariuszem publicznym ..	41
2.1. Teoretyczne podstawy budowania relacji banków z interesariuszem publicznym ...	41
2.1.1. Modelowe funkcje i cele banku jako instytucji finansowej	42
2.1.2. Makroekonomiczne oczekiwania instytucji publicznych wobec banków	44
2.1.3. Różnorodne formy odpowiedzialności banku	50
2.1.4. Odpowiedzialność banku wobec interesariuszy publicznych w dominujących współcześnie koncepcjach zarządzania bankiem (VBM, SVM, CSR)	55
2.2. Ocena wyników banku przez pryzmat oczekiwań i celów interesariusza publicznego	63
2.2.1. Mierniki oceny banku działającego według koncepcji zarządzania wartością dla akcjonariuszy	63
2.2.2. Mierniki oceny banku działającego według koncepcji zarządzania wartością dla interesariuszy	67
2.2.3. Pryzmat wyników jako kompleksowe narzędzie wspierające kształtowanie relacji banku z interesariuszami publicznymi	76
2.3. Podsumowanie – dotychczasowa praktyka i perspektywy współdziałania banków z polskim interesariuszem publicznym	81

Rozdział 3

Stan obecnych i przygotowywanych regulacji dotyczących sektora bankowego a wzrost gospodarczy	93
3.1. Wprowadzenie	93
3.2. CRD IV/CRR	94
3.3. Rekomendacje KNF (T i S)	97
3.4. Finansowanie długoterminowe banków	104

3.5. Odwrócona hipoteka	115
3.6. Prawo upadłościowe i naprawcze	118
3.7. Systemy wymiany informacji	122
3.8. <i>Shadow banking</i>	124
3.9. Rozwój obrotu bezgotówkowego	127
3.10. Podatek bankowy	129
3.11. Podsumowanie	133
 <i>Rozdział 4</i>	
Potrzeby wspierania rozwoju gospodarczego Polski przy wykorzystaniu sektora bankowego	135
4.1. Przesłanki wspierania rozwoju gospodarczego	135
4.2. Ograniczenia i bariery w procesie stymulowania rozwoju kraju przez system bankowy	139
4.3. Prorozwojowe działania instytucji publicznych i sektora bankowego – potrzeby wzmocnienia wsparcia	142
4.4. Współdziałanie nowych i dotychczasowych mechanizmów współpracy banków z sektorem publicznym	158
 Zakończenie	167
 <i>Załącznik 1</i>	
Zalecenia Raportu Grupy Jacques’a de Larosière’a	173
 Bibliografia	183
Literatura i dokumenty	183
Źródła internetowe	197
 Spis tabel, rysunków i wykresów	201

Wstęp

Jedną z kluczowych przyczyn obecnego kryzysu w sektorze bankowym było rozprzestrzenienie się z niebywałą dynamiką zapaści z rynku bankowości hipotecznej Stanów Zjednoczonych na inne obszary finansów oraz na inne kraje. Szybkość tej infekcji zaskakiwała, wymagając niemal ekspresowej, wysoce kosztownej, interwencji rządów poszczególnych państw, które w tej sytuacji zostały zmuszone do zastosowania różnych form dokapitalizowywania, wykupu toksycznych aktywów, czy też nacjonalizacji zagrożonych upadłością banków. Robiono to wszystko – jak pamiętamy – aby nie doszło do całkowitego załamania światowego systemu gospodarczego w konsekwencji tego gwałtownie narastającego procesu. Ratując sektor bankowy wykorzystywano ogromne środki publiczne, co w dużym – niestety – stopniu wpłynęło na przekształcenie się globalnego kryzysu finansowego na zadłużeniowy. W wielu państwach z tego powodu poziom długu publicznego osiągnął niebezpieczną wysokość. Zmusiło to poszczególne rządy do wprowadzenia na dużą skalę działań oszczędnościowych lub do podjęcia innych, istotnych ograniczeń wydatków na realizację inwestycji publicznych lub programów rozwojowych. W efekcie, kryzys finansowy osłabił – albo doprowadził – do rozchwiania się perspektyw rozwojowych wielu krajów. Proces wyjścia z pułapki zadłużeniowej, jak wiemy, nie jest prosty, gdyż wymaga przeprowadzania głębokich reform systemowych, które są kosztowne i długo trwają nim ujawnią się ich pozytywne skutki. Napotykają one zarazem na ogromny opór społeczny, a zasoby, jakie mogą być przeznaczone na ich realizację, są relatywnie skromne. Działania te dokonują się jednocześnie w warunkach rozbieżnych interesów i intensywnego poszukiwania dróg do uzyskania niezbędnych kompromisów. Sprawę też komplikuje występowanie wysokiego ryzyka i niepewność związana z otoczeniem zewnętrznym – kryzys finansowy przeniósł się bowiem na sferę realną. Podmioty produkcyjne i usługowe z sektora niefinansowego zostały przez cały ten splot okoliczności zmuszone do ograniczenia swojej aktywności inwestycyjnej, która mogłaby ewentualnie neutralizować mniejsze zaangażowanie sektora publicznego w finansowanie projektów rozwojowych.

Na tle ogólnej sytuacji kryzysowej krajów Unii Europejskiej w okresie 2007–2012, pozycja Polski kształtowała się nieco odmiennie, co nie znaczy, że bezproblemowo. Kryzys finansowy bezpośrednio Polski nie dotknął, choć nastąpiło zwolnienie tempa wzrostu gospodarczego. System bankowy, mimo wszystko, okazał się stabilny, a poziom długu publicznego i deficytu był dość sprawnie monitorowany i kontrolowany. Rezultaty te w dużym stopniu zostały osiągnięte dzięki finansowemu wsparciu środkami z funduszy spójności i funduszy strukturalnych, które uzyskaliśmy z UE w ramach perspektywy finansowej lat 2007–2013 oraz innych, korzystnych okoliczności. Niemniej, pogarszające się wyniki gospodarcze w 2012 r. w sektorze przedsiębiorstw, jednostek samorządowych, także słabsze prognozy na 2013 r. – rosnące bezrobocie, spadek inwestycji przedsiębiorstw prywatnych, ukierunkowanie systemu podatkowego na szybki wzrost przychodów budżetowych,

wycofywanie zewnętrznego finansowania banków, zahamowanie akcji kredytowej i liczne długofalowe wyzwania (np. infrastrukturalne, demograficzne, klimatyczne) – stały się dla autorów niniejszego opracowania impulsem do przeanalizowania dotychczasowych form współpracy banków z sektorem publicznym na rzecz pobudzania wzrostu gospodarczego w Polsce. Podstawowym celem naszej pracy będzie zatem opisanie i sformułowanie diagnoz dotyczących tego, czy relacje systemu bankowego z interesariuszem publicznym w nowych uwarunkowaniach nie wymagają oczywistych zmian. A jeśli są one konieczne, to jak te relacje należałoby kształtować? Problem ten wiąże się ponadto z niejasno określonymi perspektywami, wynikającymi z nie do końca przesądzoną pulą środków finansowych, jakie możemy otrzymać jako beneficjent netto z europejskich funduszy pomocowych w latach 2014–2020, ani też jasno określonych reguł alokacji i wykorzystania tych środków.

Myślą przewodnią przeprowadzonego w tej książce analitycznego wywodu jest przekonanie o konieczności znalezienia innych – niż tradycyjnie były stosowane – form współdziałania i odpowiedzialności sektora bankowego na rzecz pobudzania wzrostu gospodarczego oraz wyeliminowania zidentyfikowanych już, istniejących, barier. Nasze priorytetowe działania w tym zakresie należy więc określić, zogniskować i wprowadzić w życie w taki sposób, aby polską gospodarkę nie ogarnęła długoletnia stagnacja, czy być może stan z minimalnym wzrostem, nie gwarantującym pokonania dystansu do rozwiniętych gospodarek. A zatem w niniejszej publikacji postaramy się udowodnić trzy powiązane ze sobą hipotezy:

Hipoteza 1

„Istnieją poważne luki, słabości i niekorzystne zapisy w aktualnych europejskich i krajowych regulacjach pokryzysowych, mające poważne skutki dla rozwoju gospodarczego Polski”.

Hipoteza 2

„Realizacja polskiej polityki gospodarczej w najbliższych latach wymaga wsparcia poprzez wyeliminowanie wielu barier, wykorzystanie nowych mechanizmów oraz metod stymulowania rozwoju banków i współpracy z nimi ze strony sektora publicznego”.

Hipoteza 3

„Ścisłe dostosowanie rozwoju sektora finansowego do realizacji celów polityki gospodarczej prowadzić będzie do większej stabilności i efektywności instytucji bankowych, a dzięki temu do pobudzania wzrostu gospodarczego kraju”.

Do tak sformułowanych hipotez i celów dostosowano strukturę merytoryczną książki, którą zbudowano z czterech rozdziałów. Dwa pierwsze mają nachylenie instytucjonalno-teoretyczne, a dwa następne analityczno-postulatywne.

W rozdziale pierwszym w sposób syntetyczny przedstawiamy koncepcje reformowania sektora bankowego (zwłaszcza europejskiego) w latach 2008–2012 i oceniamy kierunki rekomendowanych reform, wynikające z najważniejszych raportów (de Larosièrè’a, Vickersa, Volckera, Liikanena). Główny rezultat rozważań w tym rozdziale sprowadza się do tezy, że „Wyłania się powoli nowy kształt funkcjonowania sektora bankowego z nowymi normami ostrożnościowymi, jednolitym nadzorem, systemem gwarantowania depozytów i uporządkowanej likwidacji”. Jeśli przyjąć, iż takie stanowisko jest słuszne, to niezbędne wydaje się zaktywizowanie krajowych regulatorów, nadzorców i całego środowiska bezpośrednio lub pośrednio związanego z działalnością i badaniem sektora bankowego. Nie chodzi tu tylko o poznanie i dostosowanie się do nowych reguł, lecz o włączenie się na dużą skalę w kreowanie takich zmian, które będą sprzyjać rozwojowi krajowego sektora bankowego i polskiej gospodarce w długim okresie. Postulat ten był już mocno zaakcentowany w naszym poprzednim raporcie, który był poświęcony szokowi regulacyjnemu. Obecnie nabiera on jednak większej mocy, gdyż nie tylko coraz wyraźniej określone są fundamenty i zarys nowej architektury instytucjonalnej europejskiego sektora bankowego, ale i również następuje okres szczegółowego wypełniania jej strukturami, zadaniami, funkcjami i procedurami¹.

W rozdziale drugim dokonujemy – po raz pierwszy w literaturze finansowej – przeglądu kluczowych koncepcji dotyczących budowania relacji banków z interesariuszem publicznym, akcentując przy tym nowe tendencje i propozycje w tej dziedzinie². Pokazujemy nie tylko, jaka jest istota, geneza i zakres tych koncepcji, ale co ważniejsze, wskazujemy praktyczne narzędzia transformacji oczekiwań i celów interesariusza publicznego na działania i wyniki finansowe banków. Ta część rozważań była dotychczas piętą Achilleśa nowej, lansowanej filozofii zrównoważonego rozwoju gospodarki. Słuszne idee – pozbawione w dużej części narzędzi analitycznych w formie wskaźników, mierników czy modeli statystyczno-ekonometrycznych – nie pozwalały na odpowiednią ocenę zagadnienia, jak działania podmiotów mogą wpływać na realizację tej teorii. Ostatnią część rozdziału poświęcono weryfikacji, opierając się na przeprowadzonych badaniach empirycznych, poszukujących odpowiedzi, jak kształtuje się faktyczny stan budowania relacji krajowych banków z interesariuszem publicznym i jakie perspektywy zarysowują się w tym obszarze.

W trzecim rozdziale podejmujemy tematykę, która może być zaskoczeniem dla wielu Czytelników – a mianowicie, dlaczego przy takiej wysokiej fali projektowanych i wprowadzanych unormowań legislacyjnych sektora bankowego (jaka miała miejsce po wybuchu kryzysu) znalazły się dziedziny, stanowiące swoiste „dziury regulacyjne”, które są przecież żywotnie potrzebne sektorowi, by rozwijał się stabilnie i bezpiecznie. Centralna część rozważań tego rozdziału skupia się więc wokół

¹ S. Kasiewicz, L. Kurkliński (red.), *Szok regulacyjny a konkurencyjność i rozwój sektora bankowego*, WIB, Warszawa 2012.

² Ta część opracowania opiera się na oryginalnym dorobku naukowo-badawczym Moniki Marcinkowskiej i na jej monografii, zob. M. Marcinkowska, *Kapitał relacyjny banku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013 (w druku).

zagadnienia oceny stanu wybranych regulacji – dotychczasowych i przygotowywanych – ze szczególnym podkreśleniem ich nieadekwatności. Wymienić tu można rekomendacje T i S KNF, uregulowania dotyczące sekurytyzacji oraz promowania oszczędności długoterminowych, dostępu banków do rejestrów publicznych, kwestię podatku bankowego (opłaty ostrożnościowej) i inne.

W ostatnim rozdziale natomiast wskazujemy przesłanki merytoryczne silnie wspierające sektor bankowy na rzecz pobudzania rozwoju gospodarczego oraz określamy występujące ograniczenia i bariery w tej dziedzinie, a także ogólny stan podatności sektora bankowego na współdział w kreowaniu wzrostu gospodarczego. Ponadto, w rozdziale tym identyfikujemy główne obszary, które mogą być przedmiotem preferencyjnego, zaadresowanego, wsparcia przez system bankowy. Przedstawiamy zarazem opinie w sprawie zastosowania nowych mechanizmów stymulowania wzrostu gospodarczego.

Przy pisaniu książki wykorzystane zostały liczne materiały pochodzące z kwerendy literatury krajowej i zagranicznej, z analizy danych statystycznych (m.in. NBP, KNF, BFG) i raportów firm konsultingowych, z wyników badań własnych, jak i z informacji udostępnionych przez biuro Związku Banków Polskich. Również i wiedza, która znalazła odbicie w tej publikacji, wiąże się z naszym uczestnictwem w różnych konferencjach oraz seminariach i jest zarazem efektem dyskusji naszego zespołu autorskiego w trakcie prac nad przygotowaniem materiałów. Zdajemy sobie jednak sprawę z tego, że większą część pozytywnych opinii o niniejszej pracy będziemy zawdzięczali osobom reprezentującym środowisko bankowców, regulatorów, ekspertów i pracowników naukowych, z którymi mamy stały kontakt. Przy tej okazji, za ich świadomy i nieświadomy wkład, wyrażamy głębokie podziękowania. Szczególne słowa wdzięczności kierujemy do recenzenta tej pracy – prof. Stanisława Flejterskiego – za wiele Jego cennych szczegółowych i ogólnych uwag. Wszelkie natomiast słabości, potknięcia i usterki, na jakie Czytelnicy mogą ewentualnie natrafić w tej pracy, są wyłącznie winą autorów.

Warszawa, styczeń 2013 r.

Synteza

Obecnie polska gospodarka znalazła się w potrzasku, co obrazowo można określić jako poruszanie się po zwężającej się, wyboistej i krętej górskiej drodze z wieloma przepaściami i niebezpieczeństwem spadających lawin. W praktyce oznacza to, że zagrożone są perspektywy dalszego wzrostu gospodarczego, a jednocześnie niezbędne jest realizowanie szerokiego programu inwestycji infrastrukturalnych, z których część rozpoczęto w poprzednich latach. Aktualne otoczenie zewnętrzne wyjątkowo mało sprzyja polskiej gospodarce i wymaga podejmowania przez władze przemysłanych, szybkich decyzji. Są one społecznie i politycznie ryzykowne, zwłaszcza mając na względzie mało przygotowany, rozbudowany i wolno działający aparat administracyjny. Dlatego uznaliśmy **za główny cel książki** rozważenie problemu, **czy relacje systemu bankowego z interesariuszem publicznym nie wymagają zmian w tych nowych uwarunkowaniach**. Jak powszechnie wiadomo interesariusz to taki podmiot (jednostka, instytucja), który odczuwa skutki działania firm (w tym przypadku banków) i jest żywotnie zainteresowany ich wynikami. Przychylamy się do stwierdzenia wynikającego z głębszej refleksji, że w obecnych realiach gospodarczych interesariusz publiczny koncentruje się na monitorowaniu zewnętrznie odczuwanych skutków działalności banków, natomiast banki przywiązują największą wagę do osiąganych własnych wyników. Przy poważnym rozmięczeniu się zainteresowań obu analizowanych stron, nie rozwiąże się problemów rozwojowych Polski – potrzeba do tego aktywnego i odpowiedniego wykorzystania sektora bankowego. Obecny stan i charakter wzajemnych relacji – jakie się wytworzyły przez ostatnie dwadzieścia lat – nie będą sprzyjały wyjściu polskiej gospodarki z potrzasku, co skłania do rozważenia lub przyjęcia innej formuły budowania związków między interesariuszem publicznym a sektorem bankowym.

W książce poszukiwaliśmy odpowiedzi na następujące kluczowe pytania:

- w jakim stopniu dotychczas zgłoszone regulacje pokryzysowe, dotyczące rynku usług bankowych, uwzględniały problematykę wzrostu?
- jakie są koncepcje teoretyczne pokazujące w sposób modelowy budowanie relacji sektora bankowego z interesariuszem publicznym i które mogą być potencjalnie zaadoptowane do warunków polskiej gospodarki?
- jaka jest ogólna ocena projektowanych lub implementowanych legislacji, a w szczególności które obszary uregulowania działalności banków są całkowicie pominięte, a które wykazują wysoki stopień strukturalnego niedostosowania?
- jakie mechanizmy współpracy sektora bankowego z interesariuszem publicznym można rozważać i ewentualnie przyjąć dla stymulowania wzrostu polskiej gospodarki?

Poruszana i analizowana w tym opracowaniu problematyka upoważnia nas do sformułowania najważniejszych wniosków, jakie dla środowiska bankowego i przedstawicieli interesariusza publicznego nasuwają się z tej publikacji.

Wniosek 1

Mimo wysuwanych zastrzeżeń i krytyki dotychczasowych prób naprawy systemu bankowego, powoli tworzą się nowe, solidniejsze i względnie zharmonizowane fundamenty europejskiej architektury funkcjonowania sektora bankowego. Składają się na niego nowe regulacje ostrożnościowe, wspólny scentralizowany nadzór, jednolity system gwarantowania depozytów oraz zunifikowany system restrukturyzacji zagrożonych banków, a w dalszej kolejności nastąpi faza szybszego lub powolniejszego podejmowania już konkretnych rozwiązań. Pożądane w związku z tym działania to:

- stały i konsekwentny udział w tworzeniu się tej kompleksowej koncepcji, oznaczającej nową, europejską architekturę prawno-instytucjonalną. W tym celu wskazane jest systematyczne obserwowanie proponowanych zmian, wyrażanie krytycznych i konstruktywnych opinii, ale także formułowanie własnych propozycji w kraju i za granicą, zwłaszcza na forum Unii Europejskiej;
- rozpoczęcie przygotowań, nie tylko na poziomie akcjonariatu czy zarządów, ale także na wszystkich szczeblach zarządzania, do jak najlepszego dostosowania się banków do nowego układu. Nie wydaje się, aby scentralizowany nadzór i pozostałe, kluczowe instytucje europejskie postępowały dokładnie tak, jak obecny KNF, BFG czy krajowi audytorzy (kwestia znajomości języków, lokalnych warunkowań, interpretacji procedur, sposobu prezentowania wyjaśnień, uzasadnień wobec nowych norm i standardów oraz ewentualnych ukrytych lub rozbieżnych celów). Może się to stać znacznie wcześniej niż polskie banki to przewidują;
- przekonanie, że utrzymanie dotychczasowych pozytywnych tendencji w sektorze bankowym zależeć będzie zarówno od stanu realnej gospodarki, jak i utrzymania dobrej kondycji banków. Niestety ta perspektywa jest zagrożona, gdy plany rozwojowe sektora przedsiębiorstw, ale i banków, są ograniczane i hamowane krótkookresowymi celami finansowymi oraz nietrafionymi regulacjami.

Wniosek 2

Mechanizm budowania nowych relacji między interesariuszem publicznym a bankami, powinien łączyć dwa modele, tj. zarządzanie wartością dla interesariuszy *Stakeholder Value Management* – SVM) i koncepcję społecznej odpowiedzialności biznesu (*Corporate Social Responsibility* – CSR).

Przemawiają za tym nie tylko opinie o potrzebie wdrażania koncepcji zrównoważonego rozwoju, poparte licznymi badaniami środowiska naukowego, ale także doświadczenia pokrzyzysowe. Wskazują one na rosnące dochodowe dysproporcje między różnymi grupami społecznymi oraz rozszerzanie się sfery wykluczenia i ubóstwa. Za takim podejściem przemawia przede wszystkim jednak praktyka gospodarcza. W licznie przeprowadzonych analizach wskazuje się, że konkurencyjne stają się te podmioty gospodarcze, które potrafią jednocześnie realizować cele ekonomiczne i w sposób efektywny włączać się w społeczne projekty.

Stąd strategie i biznesowe modele banków muszą w znacznie większym stopniu, niż jest to dotychczas, brać pod uwagę aspekty społeczne nie na zasadzie filantro-

pijnych, dobrowolnych akcji, ale jako efekt przemyślanej strategii, która obejmuje cele, programy i projekty oraz ocenę skutków ekonomiczno-finansowych dla banku i jego pozycji konkurencyjnej. Niewątpliwie banki muszą podjąć duży wysiłek w sprawie opracowania własnych systemów raportowania, nawiązujących do sprawozdań rachunkowości społecznej. W książce zawarte są wariantowe schematy tego typu narzędzi.

Wniosek 3

Tradycyjny, funkcjonujący model powiązań interesariusza publicznego z bankami oparty na udziałach, uprawnieniach, czy wywieraniu nacisku na podejmowanie decyzji banków nie jest już tak skuteczny i nie uwzględnia aktualnej struktury własnościowej, licznych współzależności, potrzeby wymiany informacji czy nawet zasobów.

Niezbędne jest wprowadzenie innych mechanizmów budujących relacje i zaufanie poprzez ocenę obiektywnych wskaźników, uwzględniających oczekiwania i zobowiązania obu stron. W publikacji przedstawiamy przykładowe mierniki oczekiwań i kontrybucji interesariusza publicznego w relacjach z bankami, które mogą tworzyć nowe ramy budowania związków sektora publicznego z bankami.

Dość powszechne (zwłaszcza w latach ubiegłych) praktyki unikania bezpośrednich kontaktów przedstawicieli interesariusza publicznego z reprezentantami sektora bankowego, ograniczanie się do wymiany korespondencji czy też okazjonalne spotkania, jakie mają miejsce w czasie konferencji, seminariów bankowych już nie wystarczają. Konieczne jest wypracowanie innych, trwałych i skutecznych form współdziałania. Mamy obawy czy strona publiczna jest przygotowana merytorycznie do podjęcia się tego wyzwania, co potwierdzają np. dotychczasowe doświadczenia w realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego.

Wniosek 4

Ocena regulacji CRD IV/CRR związanych z Bazyleą III wskazuje, że obok wielu pozytywnych cech tych propozycji, generują one także negatywne skutki dla polskiego systemu bankowego i wzrostu gospodarczego. Problemy mogą wystąpić np. w związku z trudnościami w uzyskaniu długoterminowych pasywów finansujących aktywa o odległych terminach zapadalności. Spełnienie nowych wymogów będzie negatywnie wpływać na politykę kredytową banków, zwłaszcza w stosunku do kredytów mieszkaniowych i podejmowanych inwestycji w obszarze projektów infrastrukturalnych. Wydaje się, że Unia Europejska w coraz większym stopniu zaczyna doceniać znaczenie problematyki wzrostu na tle działań o charakterze regulacyjnym, co stwarza lepszy klimat do wprowadzania modyfikacji zmniejszających propozycje zawarte w Bazylei III. Zwłaszcza strukturalny problem w polskich bankach niedopasowania pasywów długoterminowych do finansowania aktywów powinien mieć znaczenie priorytetowe, co wymaga kontynuowania prac zmierzających do zredukowania tej anomalii.

Wniosek 5

Dowodzimy, że ogromna liczba implementowanych regulacji w polskim sektorze bankowym obarczona jest istotnymi wadami. Lista tych unormowań jest długa i świadczy o jakości tworzonego prawa, ale także o korzyściach, jakie można by uzyskać, gdyby udało się poprawić jakość stanowionych regulacji. Niekorzystnie na tle badanych regulacji wyróżnia się legislacja dotycząca upadłości przedsiębiorstw i upadłość konsumencka, która w obecnym okresie zastraszająco rosnących bankructw przedsiębiorstw jest wyjątkowo potrzebna.

Niska jakość wdrażanych regulacji nie wynika z wyjątkowej złożoności czy losowych błędów, stąd środowisko bankowe powinno usilnie domagać się uchwalenia specjalnej legislacji w zakresie stanowienia prawa (np. propozycja wysuwana przez byłego prezesa Trybunału Konstytucyjnego Jerzego Stępnia)¹.

Wniosek 6

Było dla nas dużym zaskoczeniem, że tak wiele obszarów działalności bankowej wymaga pilnego uregulowania, gdyż stanowią istotne bariery rozwojowe, a w wielu przypadkach dziewicze obszary legislacyjne. Dotyczy to m.in. następujących zagadnień: sekurytyzacja, odwrócona hipoteka, rozszerzenie dostępu do publicznych baz danych, *shadow banking*, obrót bezgotówkowy. Odrębną kwestią jest podatek bankowy (opłata ostrożnościowa) i rozważenie celowości jego wprowadzania w świetle wyżej wymienionych uwarunkowań.

Zaskakujące jest to, że wiele z tych zagadnień istotnych dla rozwoju sektora bankowego było postulowanych od lat, ale nie stało się przedmiotem takiego zainteresowania regulatorów, które skutkowałoby przyjęciem stosownych i sensownych aktów prawnych. Sądzymy, że budowanie nowych relacji interesariusza publicznego z sektorem bankowym mogłoby być zapoczątkowane nowelizacją lub wdrożeniem brakujących legislacji.

Wniosek 7

Obserwujemy w ostatnim okresie zwiększoną aktywność instytucji rządowych poprzez opracowywanie różnego rodzaju programów. Na tym tle pojawiają się daleko idące wątpliwości. Dla przykładu, na przełomie 2010/2011 przyjęto długoletni plan wspierania budownictwa mieszkaniowego, a w efekcie nastąpił w tej dziedzinie istotny regres. Teraz obserwujemy dyskusję nad programami wsparcia np. innowacyjności, albo ułatwień dla przedsiębiorstw dotkniętych skutkami kryzysu finansowego. Czy pozostaną one tylko na papierze? Nowa rola stoi też przed agendami rządowymi takimi, jak NFOŚiGW czy przed Agencją Rozwoju i Modernizacji Rolnictwa. W dużym stopniu ich działania opierać się mają na środkach unijnych, ale co się stanie, gdy nowa perspektywa budżetowa 2014–2020 nie będzie dla nas tak hojna, jak to się nam jeszcze wydawało parę miesięcy temu?

¹ J. Stępień, *Proces stanowienia prawa wymaga naprawy*, „Gazeta Prawna.pl”, 17.10. 2011 (dostęp 16.01.2013).

Uwaga nasza zatem tym bardziej winna być skupiona na działaniach pomocowe o charakterze zwrotnym, a to wymaga aktywnego udziału banków. W takiej sytuacji wzrasta uzależnienie państwa od sektora bankowego i dlatego należy dążyć do ustanowienia nowych reguł współpracy i budowania wzajemnych relacji, które wygenerują pozytywne synergie dla obu zainteresowanych stron.

Rozdział 1

Transformacja systemu instytucjonalnego sektora bankowego

Minęło już kilka lat od rozpoczęcia się obecnego kryzysu finansowego, a jego skutki są nadal dotkliwe i odczuwane przez jednostki, gospodarstwa domowe, społeczeństwa, przedsiębiorstwa i gospodarki wielu krajów. Powstaje pytanie, czyżby koncepcje reformowania i tworzenia nowego ładu gospodarczego okazały się nietrafione, czy też być może nie w pełni są jeszcze wdrożone i za wcześnie oceniać ich skuteczność? Wydaje się, że daleko jesteśmy nadal od tego, by świat odetchnął z ulgą, że kończy się ten pochmurny i burzowy okres, a następne – przyszłe kryzysy – nie będą wymagały już tak wielkich wyrzeczeń i zmian związanych z obecnymi, trudnymi czasami.

Nie ulega wątpliwości, że kluczową rolę – na ogół niestety negatywną – odegrał sektor bankowy i uleczenie drążących go chorób ma podstawowe znaczenie. Dlatego też warto spojrzeć na całą sekwencję kompleksowych, rekomendowanych propozycji zmian w systemie funkcjonowania banków, co wydaje się przydatne z wielu powodów. Nie jest to tylko intelektualna przygoda – przeanalizowanie sytuacji daje bowiem możliwość praktycznego poznania, jakie były stanowiska na temat przyczyn kryzysu finansowego, jakie proponowano instrumenty i mechanizmy (aby wyjść z pułapki kryzysowej), jakie formułowano uzasadnienia dla ich wprowadzenia, a także jakich skutków ekonomiczno-społecznych spodziewano się po ich implementacji. Stąd odniesienie do tych propozycji reform pokryzysowych, które zostały przedstawione w formie raportów lub szerszych publikacji, i które były bezpośrednio adresowane do instytucji lub gremiów decyzyjnych, przesądzających o kształcie przyszłego systemu funkcjonowania sektora bankowego.

Niniejszy rozdział zawiera komentarz do pięciu najważniejszych koncepcji reformowania systemu bankowego (raporty de Larosièrè’a, Vickersa, Volckera, Liikana i założeń Unii bankowej). Akcent położono na wydobyciu najważniejszych rekomendacji i przedstawieniu krytycznych o nich opinii. Analizy raportów dokonano przede wszystkim z punktu widzenia realizacji trzech celów, tj.:

- na ile problematyka wzrostu gospodarczego znajduje się w centrum zainteresowania tych koncepcji?
- w jakim stopniu uwzględnione są skutki makroekonomicznego zróżnicowania rozwoju poszczególnych krajów Unii Europejskiej?
- jaka jest ogólna charakterystyka proponowanych zmian z perspektywy konsekwencji dla długoterminowego wzrostu gospodarczego?

Na podstawie przeprowadzonych wnioskowań można sformułować hipotezę, że powoli zaczyna się wyłaniać nowy kształt funkcjonowania europejskiego sektora bankowego z nowymi normami ostrożnościowymi, nowymi mechanizmami nadzorczymi, systemem gwarantowania depozytów i zasadami uporządkowanej likwidacji, który tworzony jest przede wszystkim z powodu potrzeb dotkniętej kryzysem strefy euro, lecz będzie miał daleko idące konsekwencje makroekonomiczne dla wszystkich krajów europejskich, w tym dla Polski. W uzupełnieniu należy podkreślić, że wprowadzane regulacje, w dość jednostronny sposób, starają się zredukować silne współzależności między kondycją sektora bankowego a wzrostem gospodarczym.

1.1. Raport de Larosièrè’a

W październiku 2008 r. przewodniczący Komisji Europejskiej J.M. Barroso powierzył funkcję kierowania grupą wybitnych specjalistów z dziedziny finansów Jacques’owi de Larosièrè – byłemu prezesowi Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju (EBOR). Zespół ten został powołany w celu opracowania raportu, przedstawiającego niezbędne propozycje i rekomendacje na temat przyszłych regulacji rynku finansowego i nadzoru finansowego w Europie. Finalny dokument opublikowano 25 lutego 2009 r.¹ Składa się on ze słowa wstępnego, wprowadzenia, z czterech rozdziałów, zastrzeżeń i pięciu załączników. Pierwszy rozdział omawia przyczyny – które spowodowały aktualny kryzys finansowy – i stanowi zarazem punkt wyjścia do prezentacji kierunków zmian europejskich regulacji oraz systemu nadzoru. W drugiej części przedstawione zostały kierunki naprawy polityki regulacyjnej. Następnie są rozważane działania, jakie powinny być podjęte, by poprawić stan funkcjonowania europejskiego systemu nadzoru. W ostatnim natomiast rozdziale rozpatrywana jest rola i kierunki doskonalenia systemu regulacji nadzoru w wymiarze ogólnosięciowym.

Cechą charakterystyczną tego Raportu jest to, że prezentuje się w nim pierwsze, kompleksowe ujęcie problematyki działań naprawczych, które miały zapewnić wyjście krajów UE z głębokiego kryzysu finansowego. Za podstawę rozważań przyjęto założenie, że przedkryzysowe regulacje oraz dotychczasowe działania nadzoru były zbyt słabe i dostarczały fałszywych bodźców osobom kierującym instytucjami finansowymi. Raport był też widocznym ukłonem UE w stosunku do krajów znajdujących się poza strefą UE – w składzie autorskim znalazł się bowiem przedstawiciel Polski – prof. Leszek Balcerowicz. Należy również podkreślić, że grupa ta pracująca intensywnie (od listopada 2008 r. do lutego 2009 r. odbyła 11 całonocnych posiedzeń), wykorzystywała również unikatowy potencjał wiedzy naukowej, praktycznej i instytucjonalnej spośród liczego grona przedstawicieli wielu instytucji finansowych, czy też specjalistów pracujących na rzecz rynku finansowego. Raport nie tylko ograniczał się do napisania rekomendacji, ale wskazywał na ograniczenia, możliwe warianty działań naprawczych i podawał szczegółowe uzasadnienia.

¹ *The high-level group on financial supervision in the EU. Report.* Chaired by J. de Larosièrè, Brussel 2009, s. 86. W tej części opracowania będziemy opierać się na wersji raportu przetłumaczonej na język polski, która zajmuje aż 97 stron.

W wyniku prac przeprowadzonych przez grupę J. de Larosièrè'a sformułowano aż 31 zaleceń, z których wiele było dość rozbudowanych. Konwencja przyjęta w Raporcie traktowała odrębnie zagadnienia polityki regulacyjnej i systemu nadzoru. Poniżej zaprezentowane zostaną uwagi dotyczące wybranych rekomendacji z obszaru regulacji. Natomiast problematyka systemu nadzoru omówiona będzie przy prezentacji koncepcji Unii bankowej.

Rekomendacje w odniesieniu do europejskich regulacji zamieszczone są w Załączniku 1 (zob. s.173). Lista ta obejmuje 15 zaleceń. Można je podzielić na kilka grup. Część ma charakter formalny²:

- „Grupa widzi potrzebę gruntownego przeglądu regulacji Bazylea II. W związku z tym należy wezwać Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego do zmiany tych regulacji w trybie pilnym, ...” (zalecenie 1),
- „Należy przyjąć w UE wspólną definicję kapitału regulacyjnego, która precyzowałaby, czy instrumenty hybrydowe należy traktować jako kapitał kategorii I, ...” (zalecenie 2),
- „W kontekście zasad rachunkowości grupa uważa, że potrzebna jest szeroko zakrojona refleksja nad zasadą wyceny według wartości rynkowej, ...” (zalecenie 4),
- „Grupa proponuje opracowanie w UE wspólnych zasad dotyczących funduszy inwestycyjnych, w szczególności ich definicji, określania aktywów, w które wolno im inwestować, oraz zasad dotyczących przekazywania zadań...” (zalecenie 9).

Pewne proponowane w Raporcie rekomendacje wynikają wprost z analizy źródeł kryzysu:

- „W odniesieniu do rynku produktów strukturyzowanych i instrumentów pochodnych grupa zaleca...” (zalecenie 8),
- „W świetle nieskuteczności ładu korporacyjnego ujawnionej przez obecny kryzys finansowy, grupa jest zdania, że system motywowania za pomocą wynagrodzeń powinien w większym stopniu uwzględniać interesy współników i akcjonariuszy oraz dochodowość całego przedsiębiorstwa w długim okresie ...” (zalecenie 11),
- „W zakresie wewnętrznego zarządzania ryzykiem grupa zaleca, ...” (zalecenie 12),
- „Należy ujednolicić systemy gwarantowania depozytów w UE” (zalecenie 14),
- „Ze względu na brak ogólnounijnego mechanizmu finansowania transgranicznych działań na rzecz rozwiązywania sytuacji kryzysowych, państwa członkowskie powinny wprowadzić bardziej szczegółowe kryteria podziału kosztów ...” (zalecenie 15).

² *The high-level group on financial supervision in the EU*. Report. Chaired by J. de Larosièrè, Brussel 2009, s. 21 i dalsze.

Zalecane rekomendacje w Raporcie de Larosière'a zawierają też innowacyjne propozycje. Do nich zaliczamy następujące:

- niezbędność jednoczesnego funkcjonowania nadzoru makroostrożnościowego i mikroostrożnościowego,
- potrzeba ograniczenia procykliczności,
- konieczność wprowadzenia norm zarządzania płynnością,
- wprowadzenie rygorystycznych przepisów dotyczących zasad rejestracji pozycji pozabilansowych,
- utworzenie w UE co najmniej jednej centralnej izby rozrachunkowej, o wysokiej kapitalizacji, na potrzeby swapów ryzyka kredytowego będących w obrocie pozagięldowym,
- zmiana roli i funkcji instytucji ratingowych,
- niezbędność wprowadzenia sankcji za naruszanie przyjętych regulacji i wdrożenie systemu nakładania odstrasżających sankcji za popełniane przestępstwa finansowe,
- postulowanie zmiany regulacji w obszarze tzw. bankowości równoległej (*shadow banking*).

W Raporcie przewija się koncepcja zdecydowanego integrowania europejskiego rynku usług finansowych poprzez jednoznaczne ustalenia zakresu podmiotowego rekomendacji, które dotyczą wszystkich krajów UE, a nie tylko krajów strefy euro (zob. np. zalecenie nr 10). Dlatego nadrzędnym celem Raportu staje się harmonizacja zasad regulacyjnych i zapewnienie spójności praktyk nadzorczych.

Raport de Larosière'a spotkał się z licznymi opiniami krytycznymi. Partner znanej firmy konsultingowej Ernst&Young – Axelle Ferey – zastanawiał się, czy zalecane rekomendacje to właściwe *panaceum* na problemy europejskiego sektora finansowego³. Mimo pozytywnego stosunku do roli tego Raportu i przedstawianych środków zaradczych, dostrzegł liczne jego słabości, podkreślając w szczególności wyższy poziom skomplikowania występujących problemów niż to oceniła grupa de Larosière'a. Trafnie odczytał proponowany w Raporcie model naprawy europejskiego systemu finansowego jako „Centralna regulacja – lokalny nadzór”. Ferey uznał, że dwie propozycje instytucjonalne wyróżniały się i wzbudzały najwięcej komentarzy, tj. postulat utworzenia Rady ds. Ryzyka Systemowego (ECRS) i Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego (ESFS). Jego zdaniem międzynarodowy i ponadnarodowy charakter tych instytucji wymaga(ł) akceptacji politycznej krajów UE, co ocenione zostało jako zadanie niezwykle trudne do realizacji, podobnie jak wypracowanie zintegrowanej polityki gospodarczej w Europie.

A. Ferey wątpił, czy uda się zapewnić spójność i jednolitość interpretacji przepisów w krajach UE, a także, czy przyjęcie odpowiedzialności przez trzy niezależne instytucje nadzorcze w obszarze papierów wartościowych, bankowości i ubezpieczeń doprowadzi do redukcji ryzyka systemowego w europejskim sektorze finansowym.

³ A. Ferey, *The Larosière Report: tolling the bell for financial markets de-regulation?*, Luxembourg, September 2009.

Krytycznej oceny Raportu podjął się także prof. Viral Acharya z Stern School of Business⁴. Dostrzegł on zalety tej części Raportu, która dotyczy działań nadzorczych ze względu na to, że kwestie te były pomijane w innych opracowaniach, podnosił znaczenie systemów wczesnego ostrzegania i dotyczył trudnych problemów organizacji skutecznego nadzoru różnych funkcjonalnych obszarów zarządzania ryzykiem systemowym.

Z jednej strony prof. Acharya docenił propozycje grupy de Larosière'a w zakresie: wielokryterialnego systemu wynagradzania kadry menedżerskiej, silniejszej pozycji dyrektorów ds. ryzyka, tworzenia *ex ante* systemu gwarantowania depozytów, standaryzacji umów w zakresie instrumentów pochodnych i prowadzenia centralnego ich rejestru oraz nadania większej transparentności w sferze działalności parabanków. Największe uznanie w Raporcie przypisał on proponowanemu systemowi nadzoru, który składa się z trzech poziomów: centralnego systemu nadzoru ryzyka systemowego; środkowego – scentralizowanego poziomu nadzoru głównych segmentów rynku finansowego i lokalnego nadzoru według trzech przekrojów funkcjonalnych. Uważał, że taka konstrukcja nadzoru jest atrakcyjna, gdyż kluczem jej skuteczności powinna być koordynacja. Unikał przy tym sugerowania centralizacji wszystkich działań nadzorczych w jednej instytucji. Z drugiej strony prof. Acharya krytykował zaproponowaną zbyt dużą liczbę regulacji i pominięcie wielu istotnych aspektów obecnego kryzysu finansowego, w tym: brak stanowiska w zakresie problemu „*too big to fail*”, pominięcie kwestii obliczania kosztów przyjęcia nadmiernego ryzyka przez banki i odpowiedniego systemu penalizacji banków oraz fakt występowania wysokiej złożoności instytucji finansowych. Krytycznie ponadto ocenił niski poziom kapitalizacji banków europejskich w porównaniu ze standardami obowiązującymi banki amerykańskie.

Zagadnienia wzrostu gospodarczego ujęte są w Raporcie w sposób dość specyficzny. Autorzy koncentrują się mianowicie na kwestiach makroekonomicznych, które doprowadziły do kryzysu finansowego, zakładając, że wdrożenie tych rekomendacji spowoduje wyjście z impasu, mimo iż nie dokonano nawet przybliżonego rachunku oceny tych skutków dla wzrostu gospodarczego. Zawołowany – w pewnym stopniu – wpływ tych propozycji na kształtowanie się PKB znalazł się jednak w Raporcie, szczególnie gdy omawiane są związki między polityką makroekonomiczną a regulacyjną (punkt 2.2) oraz tam, gdzie omawia się zarządzanie w sytuacjach kryzysowych (punkt 2.6). Wiele wysuwanych postulatów jest słusznych, lecz niestety sformułowanych bardzo ogólnie, np.:

- „Należy oczywiście unikać nadmiernej regulacji, ponieważ spowalnia ona innowacyjność finansową, a przez to osłabia wzrost całej gospodarki” (s. 15);
- „Należy wypracować europejski i ogóln światowy konsensus w sprawie środków regulacyjnych z zakresu usług finansowych, które niezbędne są z punktu widzenia ochrony klientów, utrzymania stabilności finansowej i trwałości wzrostu gospodarczego” (s. 17);

⁴ V. Acharya, *Some steps in the right direction: A critical assessment of the de Larosière report*, March 2009.

- „Dążąc do realizacji celu nadzorczego polegającego na zachowaniu stabilności finansowej należy uwzględnić ważne ograniczenie, polegające na umożliwieniu branży finansowej pełnienia jej gospodarczej funkcji alokacyjnej w sposób jak najbardziej efektywny i tym samym wnoszenia przez nią wkładu w zrównoważony wzrost gospodarczy” (s. 43).

Warto podkreślić, że adresowane rekomendacje regulacyjne i nadzorcze grupy Larosière’a nie odnosiły się do problemu nierównomiernego stanu rozwoju gospodarczego krajów UE. Co więcej, ich kompleksowe propozycje nie określały hierarchii wdrożeń tych rekomendacji, niosąc ze sobą niebezpieczeństwo przypadkowości w selekcji ich zakresu przedmiotowego, podmiotowego i czasowego, braku skuteczności instytucjonalnych działań i nakładania się efektów zarówno pozytywnych, jak i negatywnych.

1.2. Reguła Volckera

W opinii amerykańskiej grupy Paula A. Volckera w pokryzysowych reformach strukturalnych centralnym problemem są rozwiązania dotyczące zagadnienia *too big too fail*⁵. Oznacza ono, że zbyt duże grupy bankowe – i na domiar silnie ze sobą powiązane – powodują ogromne zagrożenie dla globalnego systemu finansowego. Sprowadza się to do tego, że podmioty te czują się bezkarne i podejmują nadmierne ryzyko (zagadnienie hazardu moralnego), a w rezultacie gdy pojawią się niepowodzenia, następuje zjawisko uspołecznienia strat. Natomiast w okresach występowania korzyści są one prywatyzowane. Zatem, minimalizowanie ryzyka dużych grup bankowych staje się ogromnym wyzwaniem regulacyjnym. Według grupy Volckera możliwe jest, i pożądane, ograniczenie ryzyka tych grup bankowych poprzez następujące kierunki działań⁶:

- redukcję wielkości banków poprzez ograniczenie ich bilansowej skali, powiązań lub prowadzenia ryzykownych działalności,
- uporządkowanie procesu naprawy lub likwidacji banków, znajdujących się w kłopotach (odpowiednie metody i narzędzia), w taki sposób, aby wpływ na rynki finansowe i gospodarkę był jak najmniejszy i jednocześnie, aby nie wymagały one wykorzystania na masową skalę wsparcia publicznego,
- akceptację stosowanych procedur i zasad upadłościowych przez główne centra finansowe, które są z nimi związane.

Dla wcześniej proponowanych przez Paula A. Volckera reform systemu finansowego, okoliczność sprzyjająca pojawiła się w 2009 r., gdy został doradcą ekonomicznym prezydenta Baracka Obamy i mógł już przeforsować regulację określaną jako reguła Volckera (*Volcker’s Rule*). Następnie wprowadzono ją w ustawie Dodd–

⁵ P.A. Volcker, *Three years later. Unfinished business in financial reform*, Group of Thirty, Washington, DC 2011, s. 15.

⁶ Ibid., s. 16.

Franka w 2010 r. z terminem obowiązywania od lipca 2012 r. Oto najważniejsze postanowienia reguły Volckera, odnoszące się do banków:

- mogą inwestować w fundusze hedgingowe i *private equity* maksymalnie do 3 proc. kapitałów własnych (mierzonych wskaźnikiem Tier 1);
- nie mogą kontrolować więcej niż 3 proc. jednostek udziałowych poszczególnych funduszy inwestycyjnych;
- nie mogą być powiązane kapitałowo z funduszami, w które lokują środki, ani poręczać ich zobowiązań;
- mają zakaz zawierania transakcji stwarzających „istotny konflikt interesu” między interesami banków a jego klientami;
- mają zakaz zawierania transakcji skutkujących bezpośrednio lub pośrednio „istotnym wzrostem ekspozycji na ryzykowne aktywa lub ryzykowne strategie inwestycyjne”;
- mają zakaz zawierania transakcji zagrażających bezpieczeństwu banku i finansowej stabilności Stanów Zjednoczonych.

W ramach reform Volckera przyjęto też postanowienia w zakresie instrumentów pochodnych, ochrony konsumentów i kredytów hipotecznych⁷.

Reguła Volckera – jako uaktualniona wersja Glass–Steagall Act z 1933 r. – spotkała się z ostrą krytyką ze strony środowisk bankowych, ponieważ ten obszar działalności generował wysokie dochody. Zdaniem krytyków, wydzielenie działalności inwestycyjnej nie zapobiegłoby kryzysowi finansowemu. Faktem jest, że banki, które prowadziły zakazane działalności, poniosły z tego tytułu ogromne straty (np. JP Morgan Chase – ponad 2 mld USD, Morgan Stanley – ponad 9 mld USD w 2007 r.)⁸. Zdaniem D.J. Elliota, reguła Volckera jest wadliwa i przyniesie gospodarce więcej szkody niż pożytku⁹. Wynika to stąd, że zasada ta dąży do wyeliminowania ryzyka inwestycyjnego, koncentrując się na inwestycyjnych aspektach, a nie na ocenie ryzyka i zdolności banków do jego absorpcji. W swojej krytyce D.J. Elliot uznał też, że pojęcie „własne inwestycje” jest pojęciem wysoce subiektywnym i arbitralnym. Co więcej, stwierdził, że trudno jest wytyczyć linię demarkacyjną między działaniami dopuszczalnymi a zakazanymi. Zarzucił regule Volckera, iż nie akceptuje nowoczesnych funkcji bankowości, zwłaszcza ich roli w funduszach hedgingowych i *private equity* oraz aktywnego udziału w operacjach dotyczących korporacyjnych papierów wartościowych. Wysoce krytycznie do reguły Volckera odniósł się również lord Mandelson, który uznał ją za zbyt trudną do wdrożenia i zbyt ambitną, aby mogła stać się skuteczną regulacją¹⁰. W podobnym tonie wypowiedzieli się też

⁷ Szersze informacje na ten temat można znaleźć w artykule *Wielka reforma finansowa w USA – co się zmieni?*, portal Open Finance z 15.07.2010.

⁸ S. Peterson, *What is “Volcker’s Rule”*, online.wsj.com/.../SB1000142405270230382220 (dostęp 02.02.2013).

⁹ D.J. Elliot, *Volcker Rule and its Impact on the U.S. Economy*, 18.01.2012, www.brookings.edu (dostęp 17.12.2012).

¹⁰ A. Barker, T. Braithewite, *Mandelson knocks “Volcker Rule” as too difficult*, „Financial Times” March 3, 2010.

R.S. Kroszner i R.J. Shiller, zgodnie twierdząc, że regulacje powinny być otwarte na nowe i lepsze struktury finansowe, wykorzystujące technologie służące ludziom, a nie tworzyć sztuczne bariery i ograniczenia¹¹.

Z perspektywy europejskiej rozwiązania obowiązujące w istniejących regulacjach na starym kontynencie traktowały problematykę strukturalną dość marginalnie, odnosiło się to również do początkowo przygotowywanych projektów, mimo że udział sektora bankowego w kształtowaniu PKB w krajach UE jest znacznie wyższy niż w USA. Wydaje się, że ze względu na zjawisko hazardu moralnego i relatywnie dużego udziału banków systemowo ważnych w Europie, niezbędne jest rozważenie, czy nie byłoby celowe wyraźne wydzielenie podmiotowe bankowości detalicznej i komercyjnej od bankowości o charakterze inwestycyjnym, co w zasadzie zaproponowano w późniejszym Raporcie grupy Liikanena (omówionym w dalszej części rozdziału). Ograniczenie wielkości banków, poprzez określenie progów wzrostu aktywów banków, wydaje się działaniem racjonalnym z perspektywy ograniczania ryzyka systemowego. Reguła Volckera, która określa maksymalny udział aktywów banku w PKB jest widocznym i prostym rozwiązaniem, idącym w tym kierunku. Transparentność banków pod względem prowadzonych rodzajów działalności, które cechują się znaczną odmiennością, jest też dodatkowym czynnikiem, sprzyjającym ograniczaniu i lepszemu zarządzaniu ryzykiem. Reguła Volckera zwraca uwagę na niebezpieczeństwo ze strony tych banków, które inwestują własne środki w celu osiągnięcia zysku w instytucje powiązane z federalnymi funduszami rezerwowymi lub objętymi federalnymi gwarancjami depozytów.

1.3. Raport Vickersa

Raport przedstawia konieczne reformy, jakie powinny być wdrożone dla zwiększenia długoterminowej stabilności i konkurencyjności sektora bankowego w Wielkiej Brytanii. Został opracowany przez specjalną, niezależną komisję pod kierownictwem znanego finansisty Sir Johna Vickersa¹². Efektem tych zmian powinna być większa odporność sektora bankowego na przyszłe kryzysy finansowe i usunięcie ryzyka związanego z jego transferem na sektor publiczny. Oprócz dążenia do osiągnięcia lepszej skuteczności i efektywności – czyli konkurencyjności sektora bankowego – za ważny cel raportu uznaje się także utrzymanie dotychczasowej pozycji brytyjskiego sektora finansowego jako światowego centrum. Przedstawione w Raporcie reformy są reakcją na dostosowanie rynku bankowego w Wielkiej Brytanii do regulacji europejskich i Bazylei III pod kątem jego uwarunkowań i specyfiki. Anglicy zatem nie czekali, aż wszystkie szczegóły zmian regulacyjnych przyjmą formę zatwierdzonych aktów prawnych, lecz podjęli próbę wyprzedzającego wypracowania własnej polityki regulacyjnej i ustanowienia zasad konkurowania swoich banków na globalnym rynku.

¹¹ *Reforming U.S. Financial Markets. Reflections Before and Beyond Dodd-Frank*. Ed. R.S. Kroszner, R.J. Shiller, The MIT Cambridge 2011, s. 132.

¹² *Final Report Recommendations*, Independent Commission on Banking (ICB), London, September 2011, s. 363.

Raport składa się z trzech części – 9 rozdziałów, wstępu, słownika i czterech aneksów. Zainteresowanie wzbudza zwłaszcza Aneks 4, który zawiera szersze wyjaśnienia i uzasadnienia tych zagadnień, które były przedmiotem krytycznych opinii w okresie konsultacji zapowiadanych reform. Dokument obejmuje dwie szerokie grupy zagadnień, tj. problematykę stabilności i konkurencyjności sektora bankowego. W niniejszej publikacji uwagę skoncentrujemy tylko na zagadnieniach regulowania stabilności sektora bankowego. W tym zakresie Raport przedstawia dwie grupy reform, które ukierunkowane są na to, by¹³:

- banki były bardziej zdolne do pokrywania strat,
- ratować banki zagrożone upadłością lub likwidować je bardziej sprawnie i mniej kosztownie,
- obniżać motywacje do przyjmowania zbyt dużego ryzyka.

Służyć mają temu zaproponowane zasady i dobre praktyki biznesowe w zakresie absorpcji strat i przeprowadzania zmian strukturalnych w sektorze bankowym.

Zasady w sferze absorpcji strat

Komisja dostrzegła liczne słabości sektora bankowego, które doprowadziły do głębokiego kryzysu, a w szczególności zwróciła uwagę na zbyt małe kapitały własne banków, aby dały one radę pokryć straty wynikające z występującego ryzyka. Współczynnik lewarowania przed kryzysem wynosił ok. 40 (stosunek aktywów do kapitału własnego), czyli ponad dwukrotnie więcej w relacji do przeciętnych wartości historycznych. Co więcej, wymagany poziom kapitału regulacyjnego okazał się nieadekwatny by pokryć straty (obliczany jako iloczyn aktywów ważonych współczynnikami ryzyka), gdyż dziedzina lewarowania nie stanowiła przedmiotu obligatoryjnych regulacji. Ponadto Komisja podkreśliła szybką erozję kapitału własnego, jaka dokonała się w wyniku światowego zarażenia systemu bankowego, i gwałtownego spadku zaufania, strachu przed niewypłacalnością oraz brakiem ochrony depozytów detalicznych w procesie upadłościowym. Doprowadziło to do konieczności ratowania banków kosztem podatników. W związku z tym zaproponowano wdrożenie następujących rekomendacji¹⁴:

- kapitał własny tradycyjnych banków uniwersalnych, a w zasadzie detalicznych, nazywanych w raporcie *ring-fenced banks*, na poziomie 10% – jeśli aktywa ważne ryzykiem stanowią 3% lub więcej wartości PKB;
- kapitał własny *ring-fenced banks* na poziomie od 7% do 10% – jeśli ich aktywa ważne ryzykiem znajdują się w przedziale od 1% do 3% PKB;
- współczynniki lewarowania banków mających siedzibę w Wielkiej Brytanii oraz *ring-fenced banks* w stosunku do kategorii Tier 1 – na poziomie co najmniej 3%;
- współczynnik lewarowania dla większych banków – od 3% do maximum 4,06%;
- pokrywanie strat ze środków wewnętrznych, zgromadzonych przez daną instytucję;

¹³ Ibid., s. 8.

¹⁴ Ibid., punkt 9.3, s. 237–239.

Władze odpowiedzialne za proces uporządkowanej restrukturyzacji lub likwidacji banku (*process resolution*) powinny mieć uprawnienia do wyegzekwowania pokrywania strat z funduszy własnych, a w następnej kolejności ze środków pochodzących z pasywów długoterminowych, niezabezpieczonych o charakterze wierzycielskim. W kolejnym kroku będą mogły sięgnąć po środki z innych źródeł, jak np. innych zobowiązań niezabezpieczonych, jeśli to będzie konieczne.

- przywileje deponentów;
W przypadku braku wypłacalności (również w trakcie procesu *resolution*), wszyscy ubezpieczeni deponenci powinni mieć pierwszeństwo w zaspokajaniu swoich roszczeń przed innymi wierzycielami, nie posiadającymi zabezpieczeń, włącznie z długiem cechującym się znaną na rynku anglosaskim zasadą *floating charge*.
- zdolność do absorbowania strat w pierwszej kolejności;
Instytucje globalnie ważne systemowo z centralą w Wielkiej Brytanii, z nałożoną dodatkową daniną (*bank levy*) 2,5%, oraz banki detaliczne o aktywach ważonych ryzykiem (RWA), stanowiących co najmniej 3% brytyjskiego PKB, winny posiadać fundusze własne i zobowiązania wierzycielskie stanowiące łącznie podstawę do absorbowania strat w pierwszej kolejności na poziomie minimum 17% RWA. Instytucje globalnie ważne systemowo z centralą w Wielkiej Brytanii, z nałożoną dodatkową daniną (*bank levy*) poniżej 2,5%, oraz banki detaliczne o aktywach ważonych ryzykiem (RWA), stanowiącym od 1% do 3% brytyjskiego PKB winny posiadać fundusze własne i zobowiązania wierzycielskie, stanowiące łącznie podstawę do absorbowania strat w pierwszej kolejności na poziomie – proporcjonalnie od 10,5% do 17% RWA.
- bufor dla procesów *resolution*;
Nadzorca w stosunku do globalnie ważnych systemowo banków oraz banków detalicznych o RWA powyżej 1% w stosunku do brytyjskiego PKB może zażądać zwiększenia funduszy zdolnych do absorpcji strat w pierwszej kolejności do poziomu 3% RWA, w przypadku m.in. gdy nadzorca ma wątpliwości co do zdolności danej instytucji do rozwiązania problemów, mogących mieć skutki dla finansów publicznych.
- nadzorca powinien określić, czy – i ile – dodatkowego kapitału (do pokrywania strat w pierwszej kolejności) jest wymagane, w jakiej formie powinien być on zgromadzony, w stosunku do jakich podmiotów w grupie wymagania te mają zastosowanie i czy należy je stosować indywidualnie, czy na poziomie skonsolidowanym.

Zasady w sferze reform strukturalnych

W ramach reform strukturalnych zaleca się wydzielenie bankowości detalicznej nie w sposób całościowy, lecz częściowy, z dążeniem do ponoszenia jak najmniejszych kosztów ponownego zdefiniowania transakcji bankowości detalicznej. Podjęte działania mają przynieść¹⁵:

- ułatwienie podziału banków na *ring-fenced banks* i banki, które będąc w kłopotach nie mogą liczyć na pomoc publiczną,
- izolację (proces *ring-fenced*) banków detalicznych/universalnych, które świadczą podstawowe usługi dla gospodarstw domowych i firm z sektora MSP od innych podmiotów systemu finansowego,
- ograniczenie gwarancji rządowych, zmniejszając zagrożenie dla sektora publicznego w ten sposób, aby banki zredukowały nadmierne ryzyko.

Zdaniem Komisji, efekty te będą osiągnięte przez przyjęcie pięciu następujących zasad:

- *świadczenie usług mandatowych* – (podstawowa obsługa depozytowo-kredytowa gospodarstw domowych i sektora MSP),
 - a) nawet krótkookresowe zakłócenia w świadczeniu tych usług wynikające z zagrożenia upadłością banku grożą poważnymi skutkami dla funkcjonowania gospodarki,
 - b) klienci nie są w stanie przewidywać tego typu problemów;
- *zakaz świadczenia usług* przez banki *ring-fenced* – które:
 - a) czynią trudniejszym lub bardziej kosztownym proces uzdrawiania banku,
 - b) bezpośrednio zwiększają ekspozycję banku na globalne rynki finansowe,
 - c) obejmują przyjęcie ryzyka nie łączącego się z podstawowymi usługami (mandatowymi),
 - d) lub w inny sposób zagrażają celom banku;
- *działalności pomocnicze* – banki *ring-fenced* mogą świadczyć usługi na które mają pozwolenie, a jeśli określone czynności nie są zakazane lub mają charakter pomocniczy konieczne dla efektywnego działania banku nie mogą one stanowić samodzielnych linii biznesowych;
- *prawne i operacyjne powiązania* – gdy *ring-fenced* bank jest częścią grupy kapitałowej, władze powinny mieć zaufanie, że jego działalność jest odizolowana od pozostałych części tej grupy kapitałowej;
- *ekonomiczne powiązania* – gdy *ring-fenced* bank jest elementem grupy kapitałowej, jego związki z innymi jednostkami powinny być utrzymywane według zasady dotyczącej podmiotu zewnętrznego, a jego wypłacalność, płynność, likwidacja czy kondycja finansowa nie powinna zależeć od pozostałych członków grupy kapitałowej.

¹⁵ Ibid., s. 233, 234.

Totalna natomiast krytyka raportu Vickersa została dokonana przez pracowników Instytutu Adama Smitha¹⁶. Analitycy ci wskazują na następujące słabości raportu:

- raport jest próbą nieudaną, bo nie rozwiązuje problemów z przeszłości,
- nowe, proponowane rozwiązania, nie odnoszą się do istniejących wad dotychczasowych regulacji, ich złych założeń, niedoskonałego egzekwowania lub lekceważenia,
- wzmacniają (instytucjonalizują) hazard moralny ze względu na proponowane działania ratunkowe,
- propozycje niedostatecznie radzą sobie z ryzykiem systemowym ze względu na brak regulacji wymogów kapitałowych w przekroju międzynarodowym,
- *ring-fencing* nie powinno być priorytetem, lecz zagadnieniem konkurencji, transparentności, a dopiero w konsekwencji może dotyczyć procesów *resolution*,
- *ring-fencing* nie rozwiązuje problemów sektora bankowego, gdyż banki, które spełniały te wymogi przyczyniły się do ryzyka systemowego w latach 2007–2008,
- wydzielenie operacji bankowych nie doprowadzi do oddzielenia ryzyka roszczeń w stosunku do banków,
- przedstawiona historia dławczego banki upadają jest wyrafinowana (egoistyczna), nie uwzględnia wpływu narodowej polityki gospodarczej, zachęcającej do akceptowania wysokiego ryzyka, posługuje się też nietrafionymi przykładami,
- rozwiązania nie uwzględniają dostatecznie faktu, iż banki Wielkiej Brytanii stanowią system oligopolistyczny,
- raport powinien w swoich rozwiązaniach pójść dalej w zakresie uporządkowanej likwidacji banków,
- raport w małym stopniu koncentruje się na likwidacji gwarancji rządowych, które skłaniają do lekkomyślnych działań, zamiast pójść w kierunku nie ratowania, lecz sprawnego i niekosztownego likwidowania banków.

Od strony metodycznej raport Vickersa można jednakże uznać za modelowy, ponieważ nie tylko uzasadnia rekomendowane metody, ściśle określa zakres norm ostrożnościowych, ale podejmuje się także oceny wpływu projektowanych regulacji na wzrost gospodarczy oraz konkurencyjność sektora finansowego i gospodarki. Posługuje się ponadto syntetycznymi miarami i przekonującymi wykresami. Na przykład według Raportu, kryzys powoduje coroczny spadek PKB na poziomie 3%, czy wzrost bezrobocia o 800 tys. osób¹⁷. Z kolei koszty *ring-fencing* obciążą banki, ale niekoniecznie gospodarkę. Przytaczane informacje na temat wielkości rocznego spadku PKB i działalności przemysłowej z powodu kryzysu finansowego dają solidne podstawy do tworzenia tych regulacji, które uodporniają system bankowy na przyszłe kryzysy. Mimo wskazanych zalet, Raport nie odnosi się do tego, w jakim stopniu występuje odpowiedzialność banków za wzrost gospodarczy oraz

¹⁶ Zob. T. Ambler, M. Saltiel, *Bank regulation: can we trust the Vickers report?*, Adam Smith Institute, November 2011, www.adamsmith.org/blog/finance/criticisms-of-vickers (dostęp 26.12.2012).

¹⁷ Ibid., s. 124.

jak koordynować i harmonizować współpracę między nimi i sektorem bankowym a podmiotami publicznymi. Ponadto dla krajów rozwijających się spadek PKB na poziomie 3% powoduje daleko większe negatywne konsekwencje niż dla gospodarek o zbliżonym rozwoju, jak np. Wielka Brytania, a więc akceptacja kosztów reform regulacyjnych na tym poziomie nie wydaje się najlepszą receptą.

1.4. Raport Liikanena

Z inicjatywy Komisarza UE Michèla Barniera w lutym 2012 r. została powołana nowa grupa robocza złożona z 11 specjalistów do przedstawienia kierunków reform strukturalnych w regulacjach sektora bankowego. Na szefa zespołu ekspertów wyznaczono prezesa Narodowego Banku Finlandii – Erkki Liikanena. Przed gronem tych specjalistów postawiono trzy zadania:

- ocenić, jakie dodatkowe reformy są niezbędne, poza już podjętymi przez UE, które będą prowadzić do obniżenia prawdopodobieństwa upadłości banków,
- jak zapewnić ciągłość utrzymania kluczowych funkcji usługowych banków,
- jak wprowadzić lepszy system ochrony klientów.

Po upływie 8 miesięcy został opublikowany raport, będący efektem pracy tego zespołu ekspertów¹⁸. Przy jego sporządzaniu wykorzystano wiedzę licznych interesariuszy, w tym przedstawicieli banków, inwestorów, klientów, władz gospodarczych i świata nauki. Opracowanie składa się z części wstępnej, 4 rozdziałów i 5 aneksów. Poznawczo ważny jest Aneks 4, przedstawiający potencjalne korzyści i koszty zarówno wynikające ze skali banków, jak i zakresu przedmiotowego świadczonych usług. W swoich założeniach przewidywano poddanie Raportu konsultacjom społecznym, po jego opublikowaniu i ocenie przez odpowiednią Komisję UE. Liczy on 153 strony.

W ocenie grupy Liikanena nie ma ani zbyt dobrego, ani złego modelu biznesowego banków, który byłby adekwatny do warunków trwania kryzysu finansowego, co jest zaskoczeniem przy dość wąskim zakresie sformułowanych zadań dla grupy. Raport dostrzega nadmierną akceptację ryzyka, wynikającą z wykorzystania złożonych instrumentów finansowych w prowadzeniu działalności w sferze kredytowania nieruchomości i nadmiernego ich finansowania funduszami krótkookresowymi. Jednocześnie podkreśla się zbyt małe powiązanie wielkości wymaganych kapitałów dla absorpcji występującego dużego ryzyka, w tym także ryzyka systemowego.

Grupa Liikanena prowadziła prace w dwóch kierunkach. Pierwszy, koncentrował się na planach naprawczych, które miały zdecydować, na ile niezbędna jest izolacja instytucji finansowych opartych na przyjmowaniu depozytów od pozostałych banków (np. inwestycyjnych i hurtowych, grup kapitałowych). W ramach tego nurtu poszukiwań rozważano również kwestię zaostrzenia wymogów kapitałowych. Drugi kierunek prac skupiał się na obowiązkowym wydzieleniu z banków działalności, które generują wysoki poziom ryzyka. W Raporcie omawia się zalety i wady obu alternatywnych wariantów regulacyjnych.

¹⁸ Por. *High-level expert group on the reforming the structure of the EU banking sector*. Chaired by Erkki Liikanen, Final Report. Brussels, 2 October 2012.

Do kluczowych reform zaproponowanych przez grupę Liikanena należy zaliczyć:

1) Obowiązkowe wydzielenie operacji dokonywanych na własny rachunek

W tym celu ma być utworzona – prawnie wyodrębniona z całości banku – „jednostka handlowa” (*trading unit*), do której należeć mają firmy inwestycyjne i inne jednostki organizacyjne, zajmujące się realizacją działalności na własny rachunek, polegających na operacjach generujących wysokie ryzyko, np. kontraktach dotyczących instrumentów pochodnych, inwestowania w firmy hedgingowe, *private equity*. Według grupy ekspertów kryterium obowiązkowe wydzielenia tych działalności z tzw. banku depozytowego opiera się na spełnieniu jednego z dwóch warunków: są to istotność udziału aktywów w działalności biznesowej lub też znaczenie dla stabilności finansowej. Postępowanie związane z wydzieleniem tych działalności ma być dokonywane według dwuetapowej procedury. W pierwszej fazie należy określić, czy wartość „wydzielonych aktywów” przekracza próg 15 do 25% ogółu aktywów banku lub wartość aktywów przekracza 100 mld euro. W drugim etapie nadzorcy wyznaczają, czy istnieje potrzeba wydzielenia (biorąc pod uwagę udział aktywów tych działalności w wartości aktywów ogółem i odpowiednią ich kalibrację, np. podstawie informacji o wysokości dochodów, jakie przynoszą), kierując się oceną ogólnej sytuacji na rynku europejskim. Ta propozycja tworzenia jednostek handlowych nie dotyczy małych banków i wymaga przyjęcia okresu przejściowego. Istotne jest również to, że świadczenie usług hedgingowych dla niebankowych klientów, które generują relatywnie niski poziom ryzyka, może znajdować się w portfelu usługowym banku depozytowego i regulacje mogą to dopuszczać. Specjalne wymogi dotyczyć więc powinny wzajemnych relacji między bankiem depozytowym a wydzieloną częścią inwestycyjno-handlową, w tym także dotyczyć systemu odrębnego przestrzegania norm CRD IV/CRR oraz zakazu wypłacania dywidend, gdy nie są przestrzegane wymagania kapitałowe. Zdaniem grupy Liikanena rozwiązanie to ma sprzyjać realizacji następujących celów¹⁹:

- ograniczyć motywacje i zdolności bankowych grup do przyjęcia nadmiernego ryzyka związanego z nieubezpieczonymi depozytami,
- zapobiegać pokrywaniu strat jednostek handlowo-inwestycyjnych kosztem funduszy banków depozytowych, ograniczać zobowiązania podatnika i systemu gwarantowania depozytów,
- uniknąć alokacji pożyczek od banków depozytowych do innych instytucji finansowych, co byłoby szkodliwe dla niefinansowych sektorów gospodarki,
- zredukować współzależności między bankami a sektorem parabankowym – potencjalnym źródłem zarażenia i rozszerzania się kryzysu bankowego,
- poprawiać wrażliwość na ryzyko i wpływać na tworzenie zasobnych funduszy, ograniczając interwencje publiczne,
- sprzyjać tworzeniu bardziej efektywnych usług dla klientów i sprzyjać lepszemu stanowieniu regulacji dla różnych typów banków.

¹⁹ Ibid., s. 9, 10.

2) Dodatkowe wydzielenie działalności bankowej uwarunkowane planem naprawczym

Grupa Liikanena uznaje konieczność przyjęcia dodatkowych wyłączeń z działalności bankowej w stosunku do już przewidywanych przez Komisję Europejską w RRP (*Recovery and Resolution Plans*). W uzupełnieniu do wykorzystania RRP, Grupa mocno wspiera zastosowanie dedykowanych instrumentów, pokrywających straty ze źródeł wewnętrznych (*bail-in*), w ramach rozwiązań typu *resolution*, ponieważ poprawi to zdolność do absorbowania strat przez banki. Grupa zaleca wprowadzenie uprawnienia do podejmowania decyzji o pokryciu strat z długu niezabezpieczonego oraz zmiany statusu tegoż długu na kapitał banku w trakcie procesu *resolution*. Jest to posunięcie kluczowe dla zapewnienia udziału inwestorów w rekapitalizacji banku lub spłacie deponentów. Zmniejszy się również zjawisko wewnętrznego, pośredniego chronienia wierzycieli przy okazji ochrony deponentów. Dodatkowo zwiększy to presję na poprawę bieżącego monitorowania sytuacji banku ze strony wierzycieli.

3) Przegląd wymagań kapitałowych w stosunku do „aktywów handlowych” i kredytowania nieruchomości

Wymagania kapitałowe stosowane w ramach modelowania ryzyka w stosunku do aktywów handlowych mogą uciec z powodu używanych metod i pojawiających się błędów pomiarowych. Na przykład ponadstandardowe ryzyko (*tail risk*), czy ryzyko systemowe (włączając w to wpływ na płynność rynku przy upadłości poważnych graczy) nie są odpowiednio i dobrze wbudowane w to modelowanie. Poważne ryzyko operacyjne jest powiązane z wszystkimi aktywnościami handlowymi, co potwierdza wiele przypadków znacznych strat z tego tytułu. Obecne wymogi wobec kapitału z tytułu ryzyka operacyjnego wywodzą się z miar opartych na dochodzie i nie odzwierciedlają skali wolumenów aktywów handlowych. Ryzyko partnera i ryzyko koncentracji może jednakże odbijać się na wszystkich operacjach w ramach tzw. *tradingu*.

Obligatoryjne odseparowanie, zaproponowane przez Grupę, pozostawia dużo przestrzeni dla działalności zaspokajającej potrzeby klientów, dokonywania operacji hedgingowych oraz zarządzania ryzykiem w bankach detalicznych, tak aby obsługiwały one podmioty ze sfery realnej. Bardzo poważne ryzyko związane z odseparowanymi podmiotami handlowo-inwestycyjnymi stanowi podstawę do zastosowania surowszych wymagań kapitałowych i mechanizmów kontrolnych dla całych grup kapitałowych, a także dla całego systemu finansowego. Z tego też powodu przedstawione powyżej słabości wymogów kapitałowych mają konsekwencje zarówno dla banków detalicznych (komercyjnych), jak i wydzielonych jednostek do działalności „tradingowej”.

4) Wzmocnienie nadzoru korporacyjnego i systemu kontroli

Grupa Liikanena uważa, że nadzór korporacyjny jest bardziej konieczny w instytucjach bankowych niż niefinansowych. Priorytet nadaje się więc następującym kierunkom działań:

- mechanizmom nadzoru i kontroli, zwłaszcza w stosunku do dużych grup kapitałowych – przy ocenie i wyborze członków zarządu i rad nadzorczych powinny być zastosowane specjalne testy,
- zarządzaniu ryzykiem – rozwijanie kultury ryzyka na wszystkich szczeblach organizacyjnych: nadzorcy i regulatorzy powinni być odpowiedzialni za pełną implementację standardów CRD III i CRD IV, komórka kontroli ryzyka powinna raportować jednocześnie audytowi wewnętrznemu i prezesowi zarządu o stanie zarządzania ryzykiem,
- systemom motywacyjnym – dla zwiększenia zaufania między społeczeństwem a bankami, duża część wynagrodzeń powinna być uzależniona od uzyskanych wyników w długim okresie, np. CRD III nakazuje przyznawanie 50% zmiennego wynagrodzenia w formie akcji lub innych instrumentów o podobnym charakterze. Proponuje się, żeby regulacje dotyczyły także wielkości bezwzględnych wynagrodzeń, np. poziom otrzymywanych premii (bonusów) nie powinien przekraczać wielkości wypłacanych dywidend,
- upublicznieniu informacji o ryzyku – postuluje się poprawę jakości, porównywalności i transparentności publikowanych informacji o ryzyku, w szczególności o istotnych rodzajach ryzyka wyodrębnionych jednostek banku i w przekroju linii biznesowych. Grupa Liikanena postuluje, aby podawać informacje, które działalności bankowe są zyskowe, a które nie – zgodnie z międzynarodowymi standardami,
- wprowadzenie sankcji za nieprzestrzeganie regulacji w formie zakazu pracy w instytucjach finansowych przez menedżerów, zwrotu otrzymanych niesłusznie wynagrodzeń.

Chociaż od ogłoszenia raportu grupy Liikanena upłynęło już trochę czasu (publikacja w październiku 2012) to nie wywołał on ożywionej dyskusji, a wśród prezentowanych opinii nie uzyskał zbyt wielu pochlebnych ocen. Peter Wahl określił raport jako rozwiązanie połowiczne, krok w dobrym kierunku nierozwiązanego problemu *too big to fail*²⁰. Odcięcie tzw. części „kasynowej” od bankowości detalicznej czy uniwersalnej nie rozwiązuje bowiem problemów stabilności finansowej, nie oznacza pożądanых reform. W podobnej tonacji wypowiada się na temat raportu Liikanena M. Wolff²¹. Wskazuje, że zaproponowane rozwiązania idą w tym samym kierunku, co propozycje grupy Vickersa, ale wykorzystuje on inne procedury. Wolff zgadza się z propozycjami w zakresie: systemu ważenia różnych rodzajów ryzyka, wymogów kapitałowych, sięgania po zgromadzone fundusze na pokrycie start (*bail inable debt*), wynagrodzeń i nadzoru korporacyjnego. Podkreśla jednak, że system wydzielania czynności „kasynowych” z banków posiada zbyt wiele luk, aby zapewnić ochronę bankowości detalicznej, podatników i gospodarki przed bankową „działalnością handlową”.

²⁰ P. Wahl, *Liikanen Report: Half-hearted attempt to solve “Too big to fail” problem*, „Newsletter – EU Financial Reform”, Issue 15, 7, December 2012.

²¹ M. Wolff, *Liikanen is so least a step forward for UE banks*, „Financial Times” 4 October 2012.

W związku z powyższym można się nawet skłaniać ku refleksji, że nowe rekomendacje w zakresie systemu regulowania europejskiego sektora bankowego – mimo swej logicznej poprawności i czytelności – w pierwszym okresie wprowadzają więcej niepewności i dodatkowych kosztów niż pozytywnych efektów. Tworzą nowe problemy, które nie były antycypowane. Wprowadzenie nowego ładu instytucjonalnego w zakresie nadzoru osłabia funkcjonowanie dotychczasowego systemu, nie mówiąc już o tym, że zanim nowe instytucje się ukształtują i wypracują skuteczne procedury działania – upłynie dużo czasu. Wynika to z braku zharmonizowania z innymi regulacjami i stąd, że pomijają okres niezbędny do ich poznania i przestrzegania. Proces wprowadzania, a jest to ważne, nowych regulacji nie dokonuje się jednocześnie z procesem usuwania niepotrzebnych legislacji. Nie można też nie zauważyć, że są one rozpatrywane przy założeniu pewnej stabilności otoczenia zewnętrznego i w izolacji od innych części systemu gospodarczego. W rezultacie trudno jest ocenić, czy rekomendowane i wdrażane regulacje generują pozytywne korzyści, bo zmienił się stan otoczenia zewnętrznego w jakim funkcjonuje europejski sektor bankowy i to, w jakim stopniu zmieniają się wewnętrzne mechanizmy zarządzania. A tym bardziej zaskakujące jest spostrzeżenie, że w okresie pokryzysowym duże grupy bankowe stały się potężniejsze!

1.5. Unia bankowa

Unia bankowa jako nowy mechanizm przywracania długoterminowej równowagi w sektorze bankowym – utraconej w wyniku amerykańskiego kryzysu *subprime* – stał się koncepcją, która przyćmiła inne działania naprawcze po szczycie G-20 w Los Labos (Meksyk) w czerwcu 2012 r. Na renesans i znaczenie tej koncepcji wpłynęło wiele przesłanek. Oto kilka z nich:

- wiele wysoko rozwiniętych unijnych krajów ze strefy euro nadal przeżywa głęboki kryzys gospodarczy,
- pomoc państwa dla ratowania banków w UE w latach 2008–2011 wyniosła w formie pożyczek i gwarancji 4,5 trylionu euro i w wyniku tego nastąpił gwałtowny spadek zaufania społeczeństw do sektora bankowego²²,
- nasiliły się protesty społeczne, a następnie polityczne, przeciwko dalszemu ratowaniu banków kosztem kieszeni krajowych podatników,
- podejmowane działania antykryzysowe były zorientowane na ograniczanie skutków kryzysu, a nie na eliminacji ich przyczyn, a co ważniejsze nie okazały się w pełni skuteczne.

W związku z tym wzrosło powszechne przekonanie, że należy podjąć bardziej dogłębne zmiany w systemie regulowania i nadzoru sektora bankowego, aby stopniowo dojść do rozwiązań, które nie tylko przywrócą zaufanie do sektora, ale pozwolą wejść instytucjom bankowym na ścieżkę długofalowego wzrostu. Koncepcja Unii bankowej nie pojawiła się w 2012 r. jako *novum* wymyślone przez polityków,

²² M. Barnier, *A New Year's Banking Union*. Project Syndicate. Komisarz Unijny ds. Rynków Wewnętrznych i Usług, były minister spraw zagranicznych Francji, 15 października 2012.

lecz jest rozwiązaniem teoretycznym dobrze opisanym w literaturze przedmiotu, a jej praktyczna wersja znalazła się już w Raporcie grupy de Larosière'a. W rozdziale trzecim tego dokumentu formułuje się bowiem m.in. takie rozwiązania, jak²³:

- nadzór makroostrożnościowy,
- bezpośredni nadzór mikroostrożnościowy nad bankami transgranicznymi lub wyłącznie systemowo ważnymi w Unii Europejskiej lub tylko w strefie euro,
- zaproponowanie nowych ram instytucjonalnych nadzoru i zasad finansowania nadzoru,
- system zarządzania w sytuacjach kryzysowych.

Obecna koncepcja Unii bankowej to zatem rozwinięcie myśli z raportu de Larosière'a. Przy okazji warto podkreślić, że pójście krajów europejskich tą drogą – traktując ją jako istotny czy nawet nie najważniejszy mechanizm naprawczy sektora bankowego – wiąże się z działalnością publikacyjną i organizacyjną Instytutu Bruegla z Brukseli, który konsekwentnie przekonywał do przyjęcia tego instrumentarium²⁴.

Unia bankowa jest ujmowana w licznych publikacjach jako kategoria definiovana wąsko lub szeroko. Pierwsze ujęcie sprowadza jej istotę do jednolitego mechanizmu nadzorczego. Biegunowo odmienne stanowisko, które wyraża zastępcą przewodniczącego KNF Wojciech Kwaśniak, ujmuje Unię bankową jako²⁵:

- istotny element prowadzący do integracji systemów fiskalnych UE (unia monetarna $\Rightarrow$ wspólny system nadzorczy $\Rightarrow$ unia fiskalna),
- kompleksowy system nadzorczy (jednolity mechanizm nadzorczy – SSM, jednolity system gwarantowania depozytów, jednolity system prowadzenia uporządkowanej likwidacji banków (*resolution regime*),
- mechanizm przywrócenia stabilności rynku finansowego krajów strefy euro.

W zależności od istoty Unii bankowej określa się liczne cele, które może ona spełnić o ile zostanie skutecznie i efektywnie wdrożona do praktyki funkcjonowania banków – nie tylko ze strefy euro. Do nich zalicza się następujące:

- zmniejszenie społecznych kosztów kryzysów bankowych,
- rozerwanie pętli między kryzysem bankowym a zadłużeniem kraju,
- zwiększenie stabilności strefy euro,
- zagwarantowanie, aby czynniki polityczne nie miały wpływu na funkcjonowanie jednolitego, scentralizowanego nadzoru,
- zapanowanie nad działalnością dużych grup bankowych.

²³ *The high-level group on financial supervision in the EU*, Report. Chaired by J. de Larosière, Brussel 2009, s. 42–64.

²⁴ Np. fakt liczego uczestnictwa w konferencjach organizowanych w Polsce, szeroka działalność publikacyjna, upublicznianie swoich stanowisk na portalach internetowych itp.

²⁵ W. Kwaśniak, *Unia bankowa – skutki dla UE, strefy euro i dla Polski*. Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych. Seminarium BRE S.A. w dniu 29 listopada 2012, Warszawa.

Krytyka koncepcji

Unia bankowa stała się gorącym tematem przewodnim publicznych debat, dyskusji i organizowanych konferencji naukowych.

Kraje strefy euro

Unia bankowa jest koncepcją, która podlega nieustannemu doskonaleniu i debatom, a dyskusje i propozycje dotyczą prawie wszystkich jej elementów. Stąd często trudno jest stwierdzić, do jakiej wersji Unii bankowej odnoszą się te rozważania.

Jedną z bardziej syntetycznych analiz zagrożeń, czyli rodzajów ryzyka regulacyjnego, jakie wiążą się z utworzeniem Unii bankowej, wykonał Thorsten Beck²⁶. Słusznie uznał, że główne obszary polemiki dotyczą następujących zagadnień: jaki ma być jej racjonalny zakres przedmiotowy i podmiotowy oraz jak ma być finansowana i zarządzana. W swoim tekście T. Beck identyfikuje najważniejsze rodzaje ryzyka związane z Unią bankową. Zalicza do nich poniższe zagadnienia:

- Europejski Bank Centralny (EBC) jest instytucją ostatniej szansy, ale źle wyposażoną do podejmowania skutecznych działań. Wynika to z faktu, że po pierwsze, posiada ograniczoną informację o bankach i nie ma odpowiedniej władzy, aby skutecznie przeprowadzić interwencję. Po drugie, władze krajowe są odpowiedzialne za bezpieczeństwo i mogą interweniować, restrukturyzować i dokapitalizować banki, lecz zwlekają z decyzjami na ile tylko jest to możliwe. Moment, w którym wkracza EBC może być zbyt późny i wysoce kosztowny,
- wdrożenie instytucjonalnego mechanizmu, jaki kryje się za koncepcją Unii bankowej, będzie hamowane przez nierozwiązane kwestie prawne,
- nakładanie się rozwiązań, które nie są jednoznacznie ukierunkowane na wyjście z aktualnego kryzysu finansowego i na zwiększenie stabilności waluty euro,
- negatywne skutki sekwencyjnego wdrażania poszczególnych składników Unii bankowej, a w szczególności początkowo wprowadzenie wspólnego nadzoru, a dopiero później jednolitego *resolution regime*,
- wysoki poziom nierównowagi w strefie euro, np. finansowanie słabych banków przez peryferyjne kraje i następnie ich refinansowanie przez system Target 2.

Krytyczne uwagi na temat Unii bankowej znajdują się także na licznych portalach, m.in. Project Syndicate²⁷, czy innych *think-tanków*. Najostrzejsze zarzuty wytacza H. Davies, który stwierdza, że „metoda wdrożenia Unii bankowej, przyjęta przez Komisję, jest pełna wad, a co więcej – proponowane reformy w odniesieniu do przyznanych uprawnień EBC (art. 127(6) Traktatu lizbońskiego są niezgodne

²⁶ T. Beck, *Banking Union for Europe – risks and challenges* [in:] *The view from emerging countries*, [in:] *Banking Union for Europe. Risks and Challenges*. Edited by Thorsten Beck. Centre for Economic Policy Research London 2012, s. 9–16.

²⁷ Zob. X. Vieves, *Banking Disunion*, www.project-syndicate.org/.../banking-disunion (dostęp 02.02.2013); D. Gros, *A Banking Union Baby Step*, www.project-syndicate.org/.../a-banking-union-b.. (dostęp 02.02.2013); M. M. Branier, *A New Year's Banking Union*, www.project-syndicate.org/.../european-bank-sup (dostęp 02.02., 2013); H. Davies, *Europes Flawed Banking Union*, www.project-syndicate.org/.../europe-s-democrati... (dostęp 02.02.2013).

z prawem i brak jest im demokratycznej legitymizacji”. D. Gros podkreśla słabość EBC, wynikającą z rozbieżności interesów i dostępności informacji na poziomie krajowym i strefy euro. Stawia pytanie, jaka będzie odpowiedzialność krajowego nadzorca za bezpieczeństwo banków, gdy istnieć będzie scentralizowany nadzór nad bankami. Z kolei X. Vives dostrzega dylemat, jaki mają kraje, które nie należą do strefy euro, a chcą przystąpić do Unii bankowej, bowiem muszą zaakceptować fiskalną unię, chociaż nie są zainteresowane (przynajmniej przejściowo) przyjęciem wspólnej waluty euro, np. Wielka Brytania. Podważa też naiwną wiarę, że zintegrowany system regulacji i nadzoru doprowadzi do finansowej integracji rynku europejskiego.

Kraje spoza strefy euro

Niewiele ocen pojawiło się na temat potencjalnego wpływu powołania do życia Unii bankowej na pozycję sektora krajów spoza strefy euro. Z tego punktu widzenia ważne jest stanowisko J. Zettelmeyera, E. Berglofa, R. de Haasa, którzy wyrażają wiele obaw w następujących kwestiach²⁸:

- niedostateczny wpływ (lub jego całkowity brak) na funkcjonowanie scentralizowanego systemu nadzorczego – oceny skali skutków zagrożeń, skutecznego wyboru instrumentów i sprawiedliwego podziału kosztów ratowania banków z racji tylko nadania ewentualnej roli członka stowarzyszonego,
- możliwość fiskalnej odpowiedzialności za wychodzenie z kryzysu (mamy dobry, zdrowy sektor bankowy, a możemy ponosić koszty niefrasobliwych decyzji banków z bogatych krajów),
- obawy o wyłączenie (wykluczenie) z oddziaływania *European Stability Mechanism* – ESM (co będzie miało wpływ na ratowanie zagrożonych lokalnych banków), przepływ funduszy i informacji dla utrzymania płynności, przeciwdziałanie bankructwu, zwrot kosztów likwidacji banków.

W Polsce opinie na temat tej koncepcji były przedstawione przez różne osoby, środowiska i instytucje. Przeważały jednak oceny negatywne.

Aktualny stan prac nad Unią bankową

Wydaje się z jednej strony, że prace nad wdrożeniem koncepcji Unii bankowej po 13 grudnia 2012 r. osiągnęły pewnego rodzaju masę krytyczną, jednakże nie należy się spodziewać ich przyspieszenia. Z drugiej strony, dostrzega się niezwykle szeroki arsenał ujawnionych już problemów, które wymagają dalszych kompromisów i pragmatycznych rozwiązań. Stan zaawansowania prac nad Unią bankową w sposób syntetyczny ujął N. Veron, wskazując na²⁹:

²⁸ J. Zettelmeyer, E. Berglof, R. de Haas, *Banking Union: The view from emerging countries*, [w:] *Banking Union for Europe. Risks and Challenges*, Edited by Thorsten Beck, Centre for Economic Policy Research London 2012, s. 63–76.

²⁹ N. Veron, *Europe Takes an Important Step Forward on Banking*, December 14, 2012, <http://veron.typepad.com/main/2012/12/europe-takes-an-important-step-forward-on-banking.html> (dostęp 18.12.2012).

- uzgodnienie, że EBC będzie nadzorować banki duże, o aktywach ponad 30 mld euro i kilka mniejszych (75-85% wartości ogółu aktywów bankowych),
- przyjęcie dość solidnej podstawy prawnej, art. 127 (6) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE),
- zawarcie porozumienia, które wydaje się iść prawie tak daleko, jak to możliwe, w przyznawaniu równych praw krajom zainteresowanym Unią, a pozostającym poza strefą euro. Wielka Brytania, Szwecja i Czechy stwierdziły, że nie będą uczestniczyć w tym projekcie. Pozostałe siedem krajów, w tym Polska i Dania, nie podjęły jeszcze decyzji,
- porównanie obecnego stanu z pierwszymi planami Komisji Europejskiej, pokazujące pewne opóźnienie w realizacji zakładanego harmonogramu. Stąd wydaje się, że EBC przejmie funkcje i obowiązki nadzorcze nie wcześniej niż w marcu 2014 – jeśli nie później,
- reformę Europejskiego Organu Nadzoru Bankowego (EBA), która ostatecznie dostosowała się do stanowiska brytyjskiego, wymagającego zasad głosowania, tak aby uczestnicy SSM automatycznie nie przesądzali o każdej sprawie. Wymaga to jeszcze formalnej decyzji Parlamentu Europejskiego, a jej brak może pośrednio blokować całą koncepcję SSM,
- uzyskanie kompromisu w sprawie wspólnego nadzoru, lecz otwarta pozostała dyskusja o tym, według jakich zasad będzie dokonywała się naprawa zagrożonych banków, w tym jaka będzie rola Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego (ESM) w bezpośrednim dokapitalizowaniu słabych banków. Uzgodnienie stanowiska jawi się jako długi i trudny proces,
- brak specjalnej chęci do przedyskutowania europejskich ram ubezpieczenia depozytów, poza harmonizacją systemów krajowych, choć niewątpliwie zagadnienie to jest niezbędnym składnikiem pełnoprawnej Unii bankowej.

Stanowisko Polski

Polska jak wiadomo nie należy do krajów strefy euro i w związku z tym – podobnie jak i pozostałe 9 krajów – wyrażała wiele obaw dotyczących wykluczenia z procesu decyzyjnego, możliwości ponoszenia wysokich kosztów przez polskiego podatnika dla uzdrawiania zagrożonych kryzysem banków z krajów strefy euro, czy marginalizowania roli krajowego nadzorca. Stąd stanowisko strony polskiej, wyrażone przez Ministra Finansów Jacka Rostowskiego, po szczycie ministrów finansów UE w Nikozji było zdecydowanie negatywne³⁰. W późniejszej debacie na temat przystąpienia Polski do Unii bankowej polskie władze już nie wyrażały jednoznacznej, kategorycznej, negatywnej opinii, lecz przeważały bardziej wyważone stanowiska, w formie – „nie mówimy nie Unii bankowej. Jednocześnie oczekujemy jasnej deklaracji i zapisów prawnych, które pozwalałyby dostrzec korzyści z implementacji tego nowego mechanizmu instytucjonalnego i zmarginalizowały potencjalne negatywne obawy, jakie polski sektor bankowy i gospodarka mogłyby odczuć”. Na zmianę tej

³⁰ J. Rostowski, *Polska w unii bankowej? Rostowski: W obecnej formule? To zupełnie odpada*, „Gazeta.pl” z dnia 15.09.2012 (dostęp 16.12.2012).

postawy wpłynęły prawdopodobnie liczne wypowiedzi, dyskusje na forach konferencyjnych, być może też prowadzone prace analityczne w Ministerstwie Finansów i innych instytucjach rządowych (np. KNF), a przede wszystkim antycypowany obraz konkurowania i funkcjonowania sektora bankowego w nowych warunkach. W bliskiej perspektywie Unia bankowa spowodowałaby utworzenie dwóch rynków usług bankowych całkowicie odmiennych. Pierwszy rynek, obejmujący kraje strefy euro, byłby wcześniej czy później rynkiem konkurencyjnym, efektywnym i bezpiecznym, bo zastosowane byłyby instrumenty, narzędzia i fundusze pozwalające na eliminowanie lub ratowanie słabych i zagrożonych banków. Drugi segment rynku usług bankowych, obejmujący 10 krajów poza strefą euro, byłby niekonkurencyjny. W dalszym procesie negocjacyjnym Polska powinna w znacznie większym stopniu niż dotychczas:

- deklarować zdecydowaną chęć przystąpienia do takiej Unii bankowej, która będzie godzić cele stabilności i bezpieczeństwa sektora bankowego z programem rozwojowym UE,
- poszukiwać silnego wsparcia merytorycznego ze strony 9 pozostałych krajów, będących poza strefą euro (starać się zidentyfikować i określić minimalne wymagania w zakresie uczestnictwa tych krajów Unii bankowej),
- akcentować solidarność i korzyści, jakie Polska uzyskała po wejściu do UE, ale nie godzić się na rolę biernego obserwatora w Unii bankowej,
- formułować czytelne oczekiwania co do działania Unii bankowej w zakresie dostępu do informacji, blokowania niekorzystnych dla narodowego sektora decyzji podejmowanych przez scentralizowany nadzór, równy dostęp do środków ESM, aktywny udział w procesach naprawczych krajowych nadzorców.

Problemy nierozwiązane

Według N. Verona następujące zagadnienia wymagają rozstrzygnięć w najbliższej przyszłości³¹:

- wypracowanie kompromisu w zakresie ustalenia początkowych zasad SSM opartych na artykule 127(6) i reform dotyczących EBA. Może to być osiągnięte w najbliższych tygodniach, a dotyczy wymagań kapitałowych (propozycja z lipca 2011 r.), systemu gwarancji depozytowych (propozycja z lipca 2010 r.) i systemu naprawy banków będących w kryzysie (propozycja z czerwca 2012 r.)³²,
- nadanie priorytetu pracom związanym z wymaganiami kapitałowymi, tym bardziej że Bazylea III wchodzi w życie w styczniu 2013 r. Z powodu tego, że niektóre kraje jeszcze nie zaakceptowały ustaleń Bazylea III, np. USA, należy dołożyć wszelkich starań, by dyrektywa CRD IV i CRR zostały przyjęte w I kwartale 2013 r.,
- niektóre legislacje nie są tak pilne i mogą być wypracowane w późniejszym terminie, np. reforma systemu gwarantowania depozytów, czy narzędzia naprawy zagrożonych banków,

³¹ N. Veron, *Europe's Single Supervisory Mechanism and the Long Journey Towards Banking Union*, Peterson Institute for International Economics, Number PB 12-24, December 2012, s. 8-9.

³² *A Roadmap towards a Banking Union*, Communication from the Commission to the European Parliament and Council, Brussels 12.9.2012.

- raport Liikanena może być wdrożony w momencie, gdy najważniejsze ustalenia dotyczące Unii bankowej zostaną podjęte. Jest mało prawdopodobne, aby stało się to w 2014 r.

1.6. Podsumowanie

Na podstawie analizy proponowanych rozwiązań systemowych sektora bankowego można sformułować kilka wniosków:

Wniosek 1

W zasadzie wszystkie główne założenia proponowanych reform są dość zbliżone w zakresie wysuwanych nowych lub modyfikowanych rygorów ostrożnościowych sektora bankowego, wymaganych kapitałów, nadzoru, systemu wynagrodzeń, wyodrębnienia aktywności generującej zdecydowanie wyższe ryzyko niż klasyczna, kredytowo-depozytowa działalność banków. Stan ten należy ocenić pozytywnie, gdyż pokazuje, iż różne środowiska (w nieco odmiennych uwarunkowaniach) myślą podobnie, a swoje konkluzje opierają na prawie jednakowych diagnozach przyczyn kryzysu finansowego. Jest to dobra podstawa do dalszych dyskusji, aczkolwiek nie można zapominać, że „diabeł tkwi w szczegółach”, a w tej materii pojawiają się poważniejsze rozbieżności.

Wniosek 2

Poszczególne koncepcje odznaczają się różnym stopniem szczegółowości. Proponuje się zarówno bardzo konkretne rozwiązania regulacyjne, jak i mające charakter ogólny. W odniesieniu do tak złożonego konglomeratu, jakim jest Unia Europejska, szersze wyjściowe podejście, nie koncentrujące się na szczegółowych przepisach, wydaje się korzystniejsze. Pozostawia to większe pole do negocjacji i znajdowania kompromisów, koniecznych wobec skali złożoności Europy.

Wniosek 3

Analiza koncepcji reform skłania do stwierdzenia, że w dość dużym stopniu (choć nie do końca) uzgodniono fundamenty założeń nowego systemu funkcjonowania sektora bankowego, a teraz powstają konkretne rozwiązania. W zasadzie główny kierunek zmian został zawarty w raporcie de Larosiere’a, które narzucił tok dyskusji o nowych regulacjach. Propozycja Unii bankowej stanowi swojego rodzaju kontynuację działań zgodnych z tym dokumentem.

Wniosek 4

W odniesieniu do wzrostu gospodarczego przyjęto jednostronny charakter proponowanych regulacji, co wyraża się w tym, że:

- dążono w tych propozycjach do rozerwania silnej współzależności między złym stanem koniunktury sektora bankowego a sytuacją makroekonomiczną i koniecznością pokrywania lekkomyślnych lub nieracjonalnych decyzji banków bezpośrednio przez podatnika,

- przejawiało się przekonanie, że groźba zdecydowanego kilkuprocentowego spadku PKB z powodu potencjalnych kryzysów finansowych jest większym zagrożeniem niż stałe, systematyczne spowalnianie wzrostu gospodarczego w wyniku wdrożenia nowych zasad działania systemu bankowego, co w konsekwencji uzasadnia wprowadzane reformy.

Branie przede wszystkim pod uwagę stanu rozwiniętych gospodarek – ze znacznym przerostem sfery finansowej nad realną (silne „przebankowienie”) – doprowadziło nas do powyższych konkluzji. Natomiast podejście to w dużym stopniu pomija uwarunkowania krajów na niższym poziomie rozwoju, np. Europę Centralną i Wschodnią (w tym Polskę), gdzie trzeba mówić o „nieubankowieniu” i niedorozwoju sektora finansowego (np. w dziedzinie sekurytyzacji wierzytelności). Stąd należy się spodziewać innych konsekwencji ekonomicznych, społecznych i politycznych z powodu spowolnienia lub obniżenia się wielkości makroekonomicznych w tych państwach, które mogą spowodować nowe regulacje w sektorze bankowym.

Wniosek 5

Mimo przyjęcia w miarę jednego, zgodnego kierunku, wciąż wysuwane są nowe propozycje reformowania. Kolejne fale dyskusji generują zwiększoną niepewność i chaos oraz utwierdzają opinię publiczną, że całe nieszczęście, jakie spotkało kraje UE wynika z nieudolności działania i reformowania sektora bankowego.

Rozdział 2

Koncepcja i praktyka budowania relacji banków z interesariuszem publicznym

2.1. Teoretyczne podstawy budowania relacji banków z interesariuszem publicznym

Jak przedstawiono w rozdziale pierwszym, bankowość współcześnie podlega głębokim przemianom, poszukiwany jest nowy jej model. Reformy sektora bankowego są dokonywane w jakże słusznym przekonaniu o konieczności zwiększenia odpowiedzialności banków. Nowe uwarunkowania gospodarcze i regulacyjne wymuszają na bankach dostosowanie modeli funkcjonowania.

We *Wstępie* do książki wskazano, że jej podstawowym celem jest pokazanie, czy relacje systemu bankowego z interesariuszem publicznym nie wymagają zmian w tych nowych uwarunkowaniach. Postawiono też hipotezę, że realizacja polskiej polityki gospodarczej w najbliższych latach wymaga wsparcia poprzez wyeliminowanie wielu barier, wykorzystanie nowych mechanizmów i metod stymulowania rozwoju banków oraz współpracy z nimi ze strony sektora publicznego.

Niniejszy rozdział poświęcony jest prezentacji relacji banków z interesariuszem publicznym¹. By ustalić zasady ich współpracy, konieczne jest określenie pożądanych funkcji pełnionych przez banki i na tym tle wskazanie celów ich działalności (kształtowanych przez oczekiwania różnych interesariuszy). To, które z tych oczekiwań zostaną przez bank uznane za uzasadnione jest pochodną uznania zakresu odpowiedzialności wobec różnych grup interesów. W rozdziale omówiono zatem oczekiwania interesariuszy publicznych, różne kategorie obowiązków banków, a w konsekwencji także różne koncepcje zarządzania tymi podmiotami (w kontekście odpowiedzialności wobec tylko właścicieli lub szerszej grupy interesariuszy). Odmienne postrzeganie obowiązków i celów działania banków wymusza konieczność zastosowania odmiennych narzędzi pomiarów generowanych przez nie efektów; w rozdziale wskazano więc przykłady miar stosowanych w ocenie banku przy różnym podejściu do zakresu ich odpowiedzialności.

Odmienne cele i oczekiwania różnych grup interesów powodują, rzecz jasna, odmienne postrzeganie wyników działalności banków, zatem łączna ocena tych podmiotów jest dość niejednoznaczna. Podjęto jednak próbę podsumowania efektów relacji banków z polskim interesariuszem publicznym.

¹ Tekst tego rozdziału powstał w oparciu o monografię: M. Marcinkowska, *Kapitał relacyjny banku*, t. I–III, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013 (w druku).

2.1.1. Modelowe funkcje i cele banku jako instytucji finansowej

Bank jest rdzennym elementem gospodarki. Zadania jakie w niej spełnia warunkują możliwość jej funkcjonowania. Literatura wskazuje trzy podstawowe role pełnione przez bank w gospodarce narodowej: udział w kreacji pieniądza, dokonywanie alokacji i transformacji środków, udział w społecznym podziale pracy².

W podstawowym, tradycyjnym modelu, bank jest pośrednikiem między podmiotami nadwyżkowymi (posiadającymi oszczędności) a podmiotami deficytowymi (wykazującymi niedobór środków finansowych), zainteresowanymi zaciągnięciem kredytów. Zadaniem banków jest zatem kreacja pieniądza bankowego: udzielanie kredytów z przyjętych depozytów, co w konsekwencji prowadzi do wzrostu wkładów ulokowanych w sektorze bankowym (które z kolei stają się źródłem dla nowych kredytów).

Dokonywana jest zatem alokacja zasobów w gospodarce, a towarzyszy jej transformacja kwot (wielkości) i terminów (okresów zapadalności/wymagalności) lokowanych i pożyczanych środków. Jednocześnie następuje także transformacja ryzyka – jest ono dywersyfikowane w banku pomiędzy wiele podmiotów, a dodatkowo transferowane na zewnątrz (w szczególności dzięki wykorzystaniu instrumentów oferowanych przez instytucje sieci bezpieczeństwa finansowego: kredyty banku centralnego, fundusze gwarancyjne). W tle wykonywanych przez banki operacji dokonywana jest także transformacja informacji – banki gromadzą, przetwarzają i przekazują wiedzę o klientach i rynku.

Pełnienie roli pośrednika finansowego oznacza przejęcie od podmiotów gospodarczych, gospodarstw domowych i innych jednostek wykonywanie czynności w zakresie gospodarki finansowej. Społeczny podział pracy uwzględnia m.in. poszukiwanie kredytodawców i kredytobiorców (oraz zbieranie informacji o nich), handel papierami wartościowymi i realizację rozmaitych innych czynności usługowych (pośredniczących). Banki udzielają także swym klientom porad w obszarze zarządzania finansowego (w tym zarządzania ryzykiem). Warto jednak zaznaczyć, że funkcja rzetelnego doradztwa (oparta na transparentnym i wiarygodnym komunikowaniu się bankowców z klientami) wciąż nie jest dostatecznie rozwinięta³.

Jak podkreślono, głównym zadaniem banków, będących podstawowym elementem systemu finansowego, jest alokacja zasobów. Aby zadanie to mogło być wykonane, system finansowy musi spełnić kilka podstawowych funkcji – są to⁴:

- rozliczanie i dokonywanie płatności dla ułatwienia wymiany dóbr i usług,
- agregacja funduszy w celu finansowania różnej wielkości projektów,
- transfer zasobów ekonomicznych w czasie, przestrzeni i między branżami,

² W. Jaworski, Z. Zawadzka (red.), *Bankowość. Podręcznik akademicki*, wyd. drugie, Poltext, Warszawa 2004, s. 22 i nast.; X. Freixas, J.-C. Rochet, *Mikroekonomia bankowa*, CeDeWu, Warszawa 2007, s. 19 i nast.; K. Matthews, J. Thompson, *Ekonomika bankowości*, PWE, Warszawa 2007, s. 46 i nast.

³ J. Szambelańczyk, *Stabilność systemu bankowego a paradygmat bankowości*, „Finanse”, nr 1 (2), 2010, s. 38–65.

⁴ R.C. Merton, *A Functional Perspective of Financial Intermediation*, „Financial Management”, vol. 24, Issue 2, 1995, s. 23–41.

- dostarczanie sposobów zarządzania niepewnością i kontroli ryzyka,
- rozpowszechnianie informacji o cenach dla celów podejmowania decyzji w różnych sektorach gospodarki⁵,
- dostarczanie sposobów rozwiązywania problemów asymetrii informacji oraz motywacji, powstających przy tworzeniu kontraktów finansowych. Tabela 2.1 wskazuje w jaki sposób banki wypełniają te funkcje.

Tabela 2.1

Realizowane przez banki funkcje systemu finansowego

Podstawowe funkcje	Sposób wykonywania funkcji przez banki
Przeprowadzanie i rozliczanie płatności	dostarczają podstawowych form płatności (przelewy z rachunku rozliczeniowego, czek, karty płatnicze, wypłata gotówki z bankomatu itp.)
Agregacja i dezagregacja funduszy	zbierają depozyty i inne źródła funduszy, sprzedają fundusze powiernicze i inwestycyjne
Transfer funduszy	udzielają kredytów osobom prywatnym, przedsiębiorstwom i instytucjom rządowym, w różnych miejscach i na różne terminy
Przetwarzanie informacji	pełnią wiele usług polegających na pozyskiwaniu, przetwarzaniu, przechowywaniu i rozpowszechnianiu informacji
Zarządzanie niepewnością i kontrolą ryzyka	ograniczają niepewność związaną z ryzykiem kredytowym, płynnością i ryzykiem stopy procentowej, i oferują usługi zarządzania ryzykiem
Zarządzanie problemom agencyjnym powstającym przy zawieraniu kontraktów finansowych	monitorują zdolność kredytową pożyczkobiorców, sygnalizują zmiany w jakości kredytu, dostarczają gwarancji (i akceptów)

Źródło: J.F. Sinkey, Jr., *Commercial Bank Financial Management In the Financial-Services Industry*, 6th ed., Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey 2002, s. 4.

Zważywszy na funkcje pełnione przez banki w gospodarce, należy zaakcentować fundamentalne znaczenie tych instytucji dla sprawnego funkcjonowania gospodarki oraz dla rozwoju gospodarczego. Banki wpływają na wzrost gospodarczy kraju i na kształt ładu społeczno-gospodarczego. Efektywnie działające banki poprawiają dobrobyt materialny (położenie społeczeństwa), zwiększają dobrobyt konsumentów (pozwalając na korzystniejszy rozkład zakupów w czasie) i przyczyniają się do wzrostu produkcji i wydajności w całej gospodarce⁶.

Dodać przy tym należy, że system bankowy może napędzać wzrost gospodarczy, ale jeśli wadliwie funkcjonuje, może powodować zahamowanie wzrostu gospodarczego, a nawet załamanie gospodarcze i prowadzić do niestabilności ekonomicznej⁷.

Należy także mieć na względzie, że wpływ banków na wzrost gospodarczy jest w znacznym stopniu uwarunkowany charakterem regulacji ustanawiających kształt

⁵ Podkreśla się, że system finansowy (w tym system bankowy) ma za zadanie obniżanie kosztów transakcyjnych (kosztów dokonywania wymiany) powstających w procesie gospodarowania przez społeczeństwo. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, *System finansowy w Polsce*, t. 1, WN PWN, Warszawa 2008, s. 17–18.

⁶ F. S. Mishkin, *Ekonomika pieniądza, bankowości i rynków finansowych*, WN PWN, Warszawa 2002, s. 55.

⁷ B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, *System finansowy w Polsce*, t. 1, WN PWN, Warszawa 2008, s. 20.

systemu finansowego w danym kraju⁸. Kluczowym problemem w ustaleniu optymalnego kształtu i zakresu regulacji bankowych jest konieczność dokonywania wyboru między bezpieczeństwem i efektywnością banków, zapobieganiem upadłości a promocją konkurencji, ale także między stabilnością i rentownością banków a konkurencyjnością systemu bankowego i gospodarki narodowej⁹.

Omówione role, funkcje i zadania przypisywane bankom rodzą określone oczekiwania wobec tych podmiotów i rysują obraz ich odpowiedzialności makroekonomicznej.

2.1.2. Makroekonomiczne oczekiwania instytucji publicznych wobec banków

Każdy bank ma określoną wiązkę celów, wynikającą z jego wizji i misji oraz oczekiwań jego interesariuszy (uznanych za uzasadnione). Można wskazać pewną grupę podstawowych celów, które są uwzględniane przez wszystkie banki – celów o charakterze uniwersalnym (niezależnych od uwarunkowań otoczenia), jak również cele specyficzne, podyktowane np. określoną specjalizacją lub formą prawną działalności. Przyczyny istnienia banków i pełnione przez nie funkcje implikują sformułowanie specyficznych dla tego sektora celów mikro-, mezo- i makroekonomicznych¹⁰.

Najczęściej cele mikroekonomiczne wiążą się z generowaniem zysku, rozwojem czynności bankowych (oferty), zwiększaniem skali prowadzonej działalności (wzrostem sumy bilansowej, wzrostem udziału w rynku) i maksymalizacją wartości¹¹. Na cele te nakładane jest dodatkowe ograniczenie – wymóg zachowania bezpieczeństwa banku. W praktyce mamy do czynienia z poszukiwaniem kompromisu między wymogiem zapewnienia bezpiecznego funkcjonowania i utrzymaniem zaufania społecznego a osiąganiem wyników finansowych¹².

Wymóg zachowania bezpieczeństwa musi bezsprzecznie istnieć w wiązce celów każdej instytucji finansowej. Co więcej, postulat ten można przenieść na skalę mezo: każdy bank ma za zadanie współtworzyć bezpieczeństwo sektora finansowego. Sektore ten jest szczególnie narażony na zaistnienie „efektu zarażania się” kryzysem

⁸ J. R. Barth, G. Caprio, Jr., R. Levine, *Rethinking Bank Regulation. Till Angels Govern*, Cambridge University Press, Cambridge 2008; A. de Serres, S. Kobayakawa, T. Słok, L. Vartia, *Regulation of Financial Systems and Economic Growth*, OECD Economics Department Working Papers, No. 506, OECD Publishing, 2006; OECD, *Policy framework for effective and efficient financial regulation, General guidance and high-level checklist*, 2010, <http://www.oecd.org/finance/financialmarkets/44362818.pdf> [dostęp 15.09.2012]; OECD, *Regulatory Policy and the Road to Sustainable Growth*, 2010, www.oecd.org/regreform/policyconference/46270065.pdf [dostęp 15.09.2012].

⁹ W. Szpringer, *Bezpieczeństwo systemu bankowego. Konkurencja czy współpraca?*, Twigger, Warszawa 2001, s. 34.

¹⁰ Szerzej: M. Marcinkowska, *Cele działania banku*, [w:] *Bankowość w Unii Europejskiej – szanse i zagrożenia*, OW SGH, Warszawa 2009, s. 231–248.

¹¹ M. Iwanicz-Drozdowska, W. L. Jaworski, Z. Zawadzka (red.), *Bankowość. Zagadnienia podstawowe*, nowe wydanie zaktualizowane, Poltext, Warszawa 2006, s. 185.

¹² A. Janc, *Credibility vs. Risk in contemporary credit institutions in the context of safety net solutions*, „Bezpieczny Bank”, nr 2(39), 2009, s. 55–63.

(„efektu domina”). Tym samym w interesie każdego banku leży zachowanie stabilności każdego uczestnika tego sektora. Kształtuje to specyficzny charakter konkurencji w sektorze finansowym.

Tabela 2.2

Możliwe interpretacje bezpieczeństwa rynku usług finansowych z perspektywy różnych grup interesariuszy

Interesariusze	Definicja bezpieczeństwa rynku usług finansowych
Władza publiczna	• pośrednicy finansowi wypełniają w sposób prawidłowy zadania na rzecz gospodarki narodowej, • kompetencje i odpowiedzialność instytucji sieci bezpieczeństwa są jasno określone, • kraj jest postrzegany na rynku jako wiarygodny partner, co może ograniczyć efekt zarażania, • w przypadku kryzysu będzie zgoda polityczna na podjęcie działań interwencyjnych mających na celu przywrócenie stabilności na szczeblu zarówno lokalnym, jak i międzynarodowym; zasady ustalania odpowiedzialnością są określone <i>ex ante</i>,
Nadzór (sieć bezpieczeństwa)	• istnieją regulacje, które pozwalają instytucjom sieci bezpieczeństwa na ocenę i kontrolę ryzyka związanego z funkcjonowaniem pośredników finansowych, • istnieją sformalizowane mechanizmy pozwalające na interwencję w przypadku stwierdzenia, że ryzyko danego podmiotu jest lub może być nadmierne, • upadłość pośredników finansowych występuje sporadycznie,
Klienci	• istnieją mechanizmy, które dopuszczają na rynek tylko instytucje godne zaufania i wpływają na sposób prowadzenia biznesu, • podmiot korzystający z tych usług posiada odpowiednie informacje ich dotyczące (w tym: nt. ceny i ryzyka), • podmiot korzystający z tych usług posiada odpowiednie informacje na temat pośrednika świadczącego je, pozwalające ocenić ryzyko pośrednika, • usługi finansowe są dopasowane do potrzeb i możliwości klienta, • istnieją mechanizmy ochronne w sytuacji, gdyby pośrednik finansowy stał się niewypłacalny (ochrona antyupadłościowa),
Konkurenci	• istnieją mechanizmy, które zapewniają wolną konkurencję oraz ochronę przed nieuczciwymi praktykami konkurentów, • istnieją mechanizmy (zarówno formalne – regulacyjne, jak i nieformalne – samoregulacyjne), które umożliwiają dyscyplinowanie podmiotów podejmujących nadmierne ryzyko, • wszyscy uczestnicy systemu działają dla wspólnego dobra – zachowania jego stabilności, • istnieją mechanizmy umożliwiające uzyskanie pomocy ze strony sieci bezpieczeństwa w przypadku zagrożenia niewypłacalnością pośrednik finansowego, • istnieje możliwość zabezpieczenia się przed efektem zarażania,
Gospodarka i społeczeństwo	• pośrednicy finansowi zmniejszają konsekwencje niedoskonałości rynków, • pośrednicy finansowi wypełniają w sposób prawidłowy zadania na rzecz gospodarki narodowej, • działalność pośredników finansowych przyczynia się do wzrostu gospodarczego i dobrobytu społecznego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie M. Iwanicz-Drozdowska, *Bezpieczeństwo usług finansowych. Perspektywa Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2008, s. 27–28.

Należy przy tym jednak zwrócić uwagę na różnorodne postrzeganie kwestii bezpieczeństwa przez różnych uczestników rynku (a zatem – różnych interesariuszy banków). Przykładowo, Tabela 2.2 zestawia definicje bezpieczeństwa rynku usług finansowych z perspektywy władzy publicznej, sieci bezpieczeństwa finansowego, klientów konkurentów oraz całej gospodarki (społeczeństwa). To zróżnicowanie podejść sugeruje trudności w jednoznacznym określeniu celu działania banku w postaci zapewnienia bezpiecznego funkcjonowania (zarówno na szczeblu mikro-, jak i mezoekonomicznym).

Szczególna natura konkurencji w sektorze finansowym wynika z istoty pośredników finansowych; nie może być to ostre, rujnujące współzawodnictwo (nie dąży się do zniszczenia innych graczy rynkowych)¹³. Funkcjonowanie instytucji finansowych opiera się bowiem na zaufaniu społecznym; podmiotom tym zależy zatem na bezpiecznej, stabilnej działalności wszystkich tych instytucji, co jest warunkiem koniecznym (choć niewystarczającym) dla stworzenia odpowiedniego wizerunku – godnych zaufania podmiotów. Kolejnym źródłem odmienności konkurowania w sektorze finansowym jest fakt, że żaden z podmiotów w nim funkcjonujących nie może działać w pojedynkę, niezależnie od systemu. Wynika to z charakteru działalności finansowej, wymagającej uczestnictwa w systemie wzajemnych rozliczeń, dokonywania operacji na rynku pieniężnym i kapitałowym, a czasem także wspólnego oferowania produktów (np. w ramach konsorcjów kredytowych lub łączonych ofert międzysektorowych – produktów bankowo-ubezpieczeniowo-inwestycyjnych). W odniesieniu do tego sektora szczególnie zasadne wydaje się być stosowanie angielskiego neologizmu *coopetition* (który można przetłumaczyć na język polski jako „koopurencja” lub „kooperencja”¹⁴), oznaczającego taki sposób konkurowania (*competition*), który wymaga kooperacji (*cooperation*) podmiotów¹⁵.

Z punktu widzenia interesariusza publicznego zachowanie bezpieczeństwa i stabilne funkcjonowanie – jako cel mezoekonomiczny i mikroekonomiczny – ma prymat nad pozostałymi celami działalności banków. Przykładowym przejawem tego pierwszeństwa jest choćby uczestnictwo banków w systemie gwarantowania depozytów oraz ponoszenie kosztów funkcjonowania nadzoru bankowego. Dla zapewnienia bezpieczeństwa systemu (oraz poszczególnych banków), wszystkie instytucje ponoszą koszty przynależności do tego systemu związane z monitoringiem i nadzorem sprawowanym przez uprawnione do tego instytucje (BFG, KNF). Tym samym poświęcony zostaje cel maksymalizacji zysków – bank ponosi dodatkowe koszty, co obniża jego wynik. Regulacje ostrożnościowe (w tym w szczególności odnoszące się do funkcjonowania sieci bezpieczeństwa) wpływają także na wartość banku. Optymalny poziom i struktura kapitału banku byłyby inne w przypadku, gdyby podstawą ich kształtowania były jedynie cele właścicieli (zainteresowanych maksymalizacją wartości banku – mówi się tu o tzw. optymalnym poziomie kapitału z punktu

¹³ B. Kosiński, *Tendencje rozwojowe na rynku usług bankowych*, [w:] L. Oręziak, B. Pietrzak (red.), *Bankowość na świecie i w Polsce*, OLYMPUS, Warszawa 2000–2001, s. 129–130.

¹⁴ Spotyka się także tłumaczenie „koopetycja”.

¹⁵ A.M. Brandenburger, B.J. Nalebuff, *Co-opetition. A revolutionary mindset that combines competition and cooperation*, Currency Doubleday, New York 1996.

widzenia prywatnego – *privately optimal capital level*), a inne z punktu widzenia instytucji nadzorczych i klientów (zainteresowanych zapewnieniem bezpieczeństwa działalności banku – mówi się tu o tzw. optymalnym poziomie kapitału z punktu widzenia społecznego – *socially optimal capital level*). Poziom i struktura kapitału w bankach są bowiem przede wszystkim zdeterminowane rozwiązaniami systemowymi: regulacjami kształtującymi strukturę systemu finansowego¹⁶.

Innymi obszarami wymaganego współdziałania banków są: współtworzenie systemów płatności i systemów rozliczeń, rynku międzybankowego oraz systemów wymiany danych. Warto zatem przy okazji zauważyć, że regulacje ostrożnościowe nie mogą opierać się wyłącznie na sprawozdaniach banków, ale muszą także uwzględniać strukturę powiązań finansowych z innymi bankami¹⁷.

Wśród postulowanych makroekonomicznych celów funkcjonowania banków należy wymienić te, które są związane z funkcjami i rolami pełnionymi przez banki w gospodarce. Cele te są realizowane wraz z odpowiednim i odpowiedzialnym wypełnianiem zadań i celów w sferze mikro (w szczególności dotyczy to wykonywania operacji bankowych, rozwoju oferty, zwiększania skali działalności, ale i zapewnienia bezpieczeństwa). Szczególną rolę odgrywa kredytowanie gospodarki (przedsiębiorstw i gospodarstw domowych).

Przyjmując szerszą perspektywę, zwracając uwagę na powody istnienia banków i ich funkcje pełnione w gospodarce, wskazuje się na fundamentalne znaczenie banków dla sprawnego funkcjonowania gospodarki oraz dla rozwoju gospodarczego. Wpływ funkcjonowania banków (czy szerzej: systemu finansowego) na rozwój gospodarczy jest przedmiotem wielu opracowań¹⁸. Jak już jednak podkreślono w poprzednim punkcie, charakter i zakres tego wpływu w znacznej mierze zależy od regulacji, które formułują kształt systemu finansowego (w tym bankowego) i ład gospodarczy w państwie. W szerszym wymiarze można zaakcentować jeszcze bardziej doniosły postulowany cel banków: wnoszenie jak największego wkładu do dobrobytu społeczeństwa, do kształtowania się pożądanego ładu społeczno-gospodarczego¹⁹. Takie podejście jest efektem spojrzenia na gospodarkę przez pryzmat zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego i jest zbieżne z celem odpowiedzialności społecznej (CSR) w skali mikro.

¹⁶ Szerzej: S.A. Buser, A.H. Chen, E.J. Kane, *Federal Deposit Insurance, Regulatory Policy, and Optimal Bank Capital*, „Journal of Finance” 1981, vol. 36, nr 1, s. 51–60; J.F. Sinkey Jr., *Commercial Bank Management*, 6th ed., Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 2002, s. 265; A. Demirgüç-Kunt, H. Huizinga, *Financial Structure and Bank Profitability*, The World Bank Policy Research Working Paper 2430, August 2000; V.V. Acharya, *Is the International Convergence of Capital Adequacy Regulation Desirable?*, London Business School, March 2002.

¹⁷ A. Krause, S. Giansante, *Interbank lending and the spread of bank failures: A network model of systemic risk*, „Journal of Economic Behavior & Organization” 2012, vol. 83, Issue 3, s. 583–608.

¹⁸ Np. L. Balcerowicz, *Rozwój systemu finansowego*, „Bezpieczny Bank” 2005, nr 4 (29), s. 125–132; S. Flejterski, *Podstawy metodologii finansów. Elementy komparatystyki*, Wyd. Economicus, Szczecin 2006, s. 75; F.S. Mishkin, *Ekonomika pieniądza, bankowości i rynków finansowych*, WN PWN, Warszawa 2002, s. 55.

¹⁹ D. Korenik, *Odpowiedzialność banku komercyjnego. Próba syntezy*, Difin, Warszawa 2009, s. 139.

Omówione wyżej najistotniejsze w skali makro cele działania banków są podkreślane w szczególności w sytuacjach spowolnienia gospodarczego, recesji i kryzysów gospodarczych. To banki bowiem mają możliwość stymulowania rozwoju gospodarki i uratowania jej przed poważnym załamaniem (podkreśla się głównie znaczenie banków w sferze kredytowania przedsiębiorstw i gospodarstw domowych), ale i z bankami wiąże się ryzyko inicjowania kryzysów finansowych, a nawet gospodarczych.

Jak już bowiem wspomniano, jeśli system bankowy wadliwie funkcjonuje, może powodować zahamowanie wzrostu gospodarczego, a nawet załamanie gospodarcze i prowadzić do niestabilności ekonomicznej²⁰.

Jest to widoczne np. w przypadku nieefektywnej alokacji zasobów (w szczególności: udzielania kredytów według nieadekwatnych kryteriów), nadmiernego tempa przyrostu kredytów (może przełożyć się na wzrost inflacji, a ponadto może to grozić niewypłacalnością banków, które nie dostosują wewnętrznych możliwości zarządzania znacznie większym portfelem oraz nie zapewnią adekwatnego finansowania), kreowania baniek cenowych (które powodują nieefektywność rynków, a których pęknięcie może być bezpośrednią przyczyną kryzysu finansowego lub gospodarczego). Wskutek wadliwego funkcjonowania banków mogą one popaść w trudności finansowe. Konieczne jest wówczas ograniczanie skali i ryzyka ich działalności, zatem ograniczeniu ulega w szczególności działalność kredytowa, co bezpośrednio przekłada się na możliwości funkcjonowania i rozwoju przedsiębiorstw oraz aktywność zakupową gospodarstw domowych. Skutkiem może być spowolnienie gospodarcze. W przypadku, gdy trudności finansowe banków są znaczne, mogą one prowadzić do ich upadłości, a to – w szczególności gdy wywołany zostanie efekt „zarażania się” – może prowadzić do kryzysu finansowego. Należy przy tym dostrzec, że m.in. wskutek wzrostu skali systemów bankowych, koszty fiskalne kryzysów finansowych znacząco rosną w ostatnich dekadach.

Podkreśla to konieczność zapewnienia przez państwo sprawnych mechanizmów funkcjonowania banków (a szerzej: systemów finansowych). Wiąże się to ze stworzeniem optymalnych warunków brzegowych w postaci adekwatnych regulacji, a także zapewnieniem skutecznego funkcjonowania sieci bezpieczeństwa. Celem tych rozwiązań winno być zapewnienie warunków dla stabilnego i konkurencyjnego działania sektora bankowego. Należy tu jednak mieć na względzie, że ta sama polityka państwa, która sprzyja doskonaleniu rynków (zmniejszaniu negatywnych konsekwencji ich niedoskonałości), może jednocześnie powodować nowe zniekształcenia²¹.

²⁰ B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, *System finansowy w Polsce*, t.1, PWN, Warszawa 2008, s. 20.

²¹ Przykładowo, ustanowienie przez państwo gwarancji dla zobowiązań banków (depozytów), które ma zmniejszyć ryzyko runów na banki, jednocześnie może powodować, że zmniejszy się motywacja wierzycieli do monitorowania i oceny banku. W konsekwencji, może to prowokować banki do podejmowania większego ryzyka. Państwo może próbować ograniczać ryzyko generowane przez duże, powiązane instytucje finansowe, jednak takie interwencje mogą ograniczać motywację prywatnych właścicieli do sprawowania efektywnego nadzoru korporacyjnego – mogą bowiem sądzić, że zadanie to wykonuje państwo. Zatem interwencje państwa mogą zwiększać nadmierne poleganie na nim (i wzrost oczekiwań co do realizacji zadań, które powinny być wykonywane przez podmioty rynkowe). Szerzej: The World Bank, *Global Financial Development Report 2013. Rethinking the Role of State in Finance*, The World Bank, Washington 2012, s. 3.

Przedstawione tu propozycje celów działania banków mają zróżnicowany charakter. W praktyce może dochodzić do kolizji mikro- i makroekonomicznych celów banku. Z punktu widzenia celów mikroekonomicznych (w szczególności z punktu widzenia właścicieli), konieczne jest generowanie zysków i optymalizowanie ponoszonego ryzyka. A zatem w czasach dekonunktury, recesji, kryzysu, banki przejawiają niechęć do podejmowania większego ryzyka i ograniczają akcję kredytową, a w wyższym stopniu angażują się w bezpieczne operacje (głównie zakup rządowych papierów wartościowych)²². To jednak jest niekorzystne z punktu widzenia makroekonomicznego: może bowiem jeszcze bardziej osłabić i zdestabilizować gospodarkę. Konflikt ten nie ma prostego rozwiązania – nie istnieją bowiem normy ani mechanizmy, które nakazywałyby bankom przedkładanie celów ogólnych, społeczno-gospodarczych, ponad ich indywidualne cele. Konflikt ten może być zażegnany bądź to przez altruistyczne (nakierowane na dobro wspólne) decyzje właścicieli banków (powodowane poczuciem odpowiedzialności społecznej), bądź też przez zachęty stosowane przez państwo, skłaniające banki do określonych działań i rekompensujące im ich ewentualne negatywne konsekwencje finansowe (mogą to być np. pożyczki udzielane bankom pod warunkiem przeznaczenia ich na kredyty, gwarancje i poręczenia spłaty kredytów, skupowanie wierzytelności zagrożonych itp.)²³.

Powyższe rozważania prowadzą do konstatacji, że w przypadku banków hierarchia celów ustalana jest przede wszystkim przez właścicieli lub kierownictwo²⁴, z jednym wszelako wyjątkiem: jako bezsprzecznie najważniejszy cel, usankcjonowany prawnie, przyjmuje się zapewnienie bezpiecznego funkcjonowania banku (w zapewnienie realizacji tego celu włączone są instytucje sieci bezpieczeństwa). Jako drugi cel można wskazać generowanie wartości banku, przy czym – jak zaakcentowano – wartość ta może być pojmowana bądź to jedynie przez pryzmat właścicieli (będzie wówczas mowa o ekonomicznej wartości kapitału banku – niezależnie od jego formy prawnej), bądź też przez pryzmat szerszej grupy interesariuszy (wówczas mogą zostać uwzględnione także oczekiwania innych niż tylko właścicieli zainteresowanych stron – *stakeholder value*). Kolejne cele są pochodną tych nadrzędnych celów, jak również przyjętej przez bank wizji i misji (i uwzględniają m.in. generowanie zysków, rozwój czynności bankowych, wzrost rozmiarów prowadzonej działalności – udziału w rynku, wspieranie działalności innych podmiotów grupy kapitałowej).

Podsumowując można powiedzieć, że wiązka celów działania banku jest kompromisem potrzeb i oczekiwań różnych grup jego interesariuszy. Zakres i hierarchia realizowanych przez bank oczekiwań jego otoczenia (a w konsekwencji hierarchia zaakceptowanych do realizacji celów jego funkcjonowania) wynika z legitymizacji, siły i narzędzi wpływu interesariuszy banku. Szczególną pozycję mogą tu mieć inte-

²² Można tu zauważyć, że niektóre regulacje bankowe (np. Bazylejska Nowa Umowa Kapitałowa – *Basel II*) wzmacniają takie procykliczne zachowania banków.

²³ Oczywiście jeśli państwo jest właścicielem banków, bezpośrednio może realizować swoje cele nadrzędne.

²⁴ W zależności od tego, kto realnie wpływa na podejmowane kierunkowe decyzje.

resariusze publiczni: państwo, regulatorzy i nadzorcy, społeczeństwo i społeczności lokalne. Warto też podkreślić, że istotną rolę w wywieraniu wpływu na banki mogą mieć media i grupy opiniotwórcze (w tym m.in. środowisko akademickie, organizacje pozarządowe, *think-tanki* itd.). Odpowiednie i odpowiedzialne informowanie społeczeństwa i akcentowanie potrzeby podjęcia określonych zagadnień przez banki (a w niektórych przypadkach także państwo) może pomóc wytworzyć presję, która doprowadzi do podjęcia pożądanych działań.

2.1.3. Różnorodne formy odpowiedzialności banku

Oczekiwania interesariuszy publicznych wobec banków nie są niezmiennie, podlegają zmianom wraz ze zmianami społecznymi i ekonomicznymi. Generalnie można jednak wskazać cztery kategorie obowiązków (odpowiedzialności) każdego banku²⁵:

- odpowiedzialność ekonomiczną – jest pierwszym i najważniejszym obowiązkiem banku (który, jak każde przedsiębiorstwo, jest powołany dla realizacji celów gospodarczych); bank musi zatem świadczyć usługi zaspokajające potrzeby klientów oraz generować zysk; pozostałe role biznesowe bazują na tym fundamentalnym założeniu;
- odpowiedzialność prawną – wynika ona z założenia, że bank będzie działał zgodnie z obowiązującym prawem i regulacjami; oczekuje się, że bank będzie wypełniał swe zadania ekonomiczne w ramach obowiązujących przepisów;
- odpowiedzialność etyczną – przed bankami stawia się oczekiwania wykraczające poza przestrzeganie prawa; obowiązki etyczne są słabo zdefiniowane, a przez to trudne do realizacji; wynikają z norm i wartości uznawanych w danym społeczeństwie;
- odpowiedzialność dyskrecyjną (wolicjonalną, filantropijną) – obowiązki, co do których społeczeństwo nie ma jasno zdefiniowanych oczekiwań – są pozostawione indywidualnym osądom i wyborom banku; są to role czysto dobrowolne i wynikają z chęci przedsiębiorstwa bycia postrzeganym jako społecznie odpowiedzialne.

Odpowiedzialność banku wiąże się ze sposobem prowadzenia działalności i z tym, w jakim stopniu respektuje fundamentalne wartości w relacjach z interesariuszami – uczciwość, sprawiedliwość, rzetelność. Można tu mówić np. o zwykłej przyzwoitości w traktowaniu interesariuszy²⁶. Dyskusja o odpowiedzialności przedsiębiorstwa odwołuje się do jego moralnych obowiązków oraz społecznych oczekiwań, formułowanych pod jego adresem²⁷.

²⁵ A.B. Carroll, *A Three-Dimensional Conceptual Model of Corporate Performance*, „Academy of Management Review” 1979, vol. 4, nr 4, s. 497–505; A.B. Carroll, *The Pyramid of Corporate Social Responsibility: Toward the Moral Management of Organizational Stakeholders*, „Business Horizons” 1991, vol. 34, Issue 4, s. 39–48.

²⁶ E. Sternberg, *Just Business. Business Ethics in Action*, wyd. 2., Oxford University Press, Oxford 2000, s. 82.

²⁷ K. Klincewicz, *Problemy w relacjach przedsiębiorstwa z interesariuszami*, [w:] M. Bernatt, J. Bogdanienko, T. Skoczny, *Společna odpowiedzialność biznesu. Krytyczna analiza*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011, s. 89–103.

Można zatem zadać pytanie o granice odpowiedzialności banku²⁸. Fundamentalnym elementem odpowiedzialności banku jest odpowiedzialność ekonomiczna. W najwęższym wymiarze oznacza ona – analogicznie jak w przypadku innych rodzajów przedsiębiorstw – wymóg zwiększania bogactwa właścicieli. Niezbędne jest zatem generowanie zysków i stały wzrost. Doświadczenie wskazuje, że jednym ze sposobów osiągania tego celu jest ciągle wdrażanie innowacji (w szczególności produktowych i procesowych).

Ostatni globalny kryzys finansowy nakazał powrócić do pytania o znaczenie odpowiedzialności ekonomicznej banków, podkopał bowiem zaufanie do banków i wymusił konieczność redefinicji ich misji i celów. Nakazało to zadać powtórnie pytanie o to, kto winien być beneficjentem działań banków: wyłącznie właściciele czy może szersze grono interesariuszy. Ten drugi nurt wiedzy nas ku idei społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw i konieczności uwzględnienia oczekiwań także innych niż właściciele zainteresowanych stron. W szczególności należy tu wskazać odpowiedzialność banku względem jego klientów (a w szerszym sensie: społeczeństwa) i dbałość o ich dobrostan.

Odpowiedzialność prawna banku jest zdeterminowana przede wszystkim regulacjami. Państwo, formułując przepisy obowiązujące banki, realizuje swą odpowiedzialność za kształtowanie podstaw funkcjonowania systemu finansowego i zapewnienia jego bezpieczeństwa. Tworzy to ramy, w jakich banki mogą podejmować decyzje, kształtując swą politykę i strategię.

Zazwyczaj społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstwa postrzegana jest przez pryzmat woluntarystycznie podejmowanych zobowiązań wobec określonych interesariuszy, jednak można ją także rozpatrywać z punktu widzenia prawa: oznacza ona, że przedsiębiorca będzie rygorystycznie wywiązywał się ze wszelkich nałożonych na niego przez prawo obowiązków, ale też może być rozważana jako realizacja aksjologii wypływającej z norm prawnych²⁹. Odpowiedzialność społeczna rozumiana jako obowiązek określony prawnie nie przyjmuje zasady dobrowolności, lecz zasadę obligatoryjności³⁰.

²⁸ Szersze omówienie modelu Carolla na przykładach zaczerpniętych z bankowości przedstawia praca S. Decker, C. Sale, *An Analysis of Corporate Social Responsibility, Trust and Reputation in the Banking Profession*, [w:] S. O. Idowu, W.L. Filho, (red.), *Professionals' Perspectives of Corporate Social Responsibility*, Springer, Heidelberg 2009, s. 135–156.

²⁹ CSR z perspektywy nauk prawnych (głównie w wymiarze konstytucyjnym) omawia M. Bernatt, *Społeczna odpowiedzialność biznesu. Wymiar konstytucyjny i międzynarodowy*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009.

³⁰ CSR jako powszechny obowiązek nakazuje przyjęcie następujących zasad: użyteczności świadczonych usług dla utrzymania dobrego zdrowia ludzi, rozwijania etycznych relacji z pracownikami, wypłacania pracownikom przynajmniej wynagrodzenia progowego, umożliwiającego prowadzenie godnego życia na poziomie materialnym, przestrzegania prawa dotyczącego działalności gospodarczej i prawa sankcjonującego uprawnienia pracownicze, racjonalizowania technologii produkcji i usług w kierunku minimalizacji szkód ekologicznych, społecznych i kulturowych, estetyzacji produktów, usług i reklamy. W. Karczocho, *Filozoficzno-etyczne rozwinięcie idei społecznej odpowiedzialności biznesu*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2009, nr 42, 26–37.

Można wskazać wspólny wymiar regulacji i CSR, zawiera się on np. w obowiązku uczciwego traktowania klientów (w tym w szczególności niestosowania klauzul niedozwolonych (abuzywnych), otwartego, przejrzystego informowania o warunkach umów, rzetelnej i uczciwej wyceny kontraktów itd.) i zakazie nieuczciwej konkurencji.

Odpowiedzialność prawna wiąże się w pewnym sensie z odpowiedzialnością etyczną. Etyczny wymiar społecznej odpowiedzialności oznacza dostrzeganie konsekwencji własnych decyzji i działań (oddziaływania na interesariuszy) i ponoszenie za nie odpowiedzialności oraz kierowanie się poszanowaniem dobra społeczeństwa w ramach ogólnie przyjętych norm³¹. Można zatem wskazać, że – w ujęciu teorii interesu publicznego (*public interest view*) – regulacje prawne nakładają na banki obowiązek respektowania etycznych zachowań. Imperatyw ten jest odzwierciedlony w kodeksach etycznych, stanowiących swoisty element samoregulacji sektora bankowego.

Odpowiedzialność etyczną banku można sprowadzić do oczekiwań jego interesariuszy względem uczciwości, przejrzystości, odpowiedzialności, czyli najważniejszych źródeł reputacji i fundamentalnych kwestii teleologicznych. Ten aspekt w najbardziej wyraźny sposób łączy oczekiwania interesariuszy publicznych względem banku.

Odpowiedzialność wolicjonalna banku utożsamiana jest z jego filantropią. Podejście to wykracza poza tradycyjny model przedsiębiorstwa, zorientowanego na tworzenie wartości dla właścicieli. Jest to rozszerzenie społecznej roli banków. Należy przy tym zaznaczyć, że działania w tym obszarze nie mogą być wymuszone na bankach – jest to bowiem obszar wyborów dobrowolnych (dyskrecjonalnych). Odpowiedzialność filantropijna jest dobrowolnym zobowiązaniem banku i wynika z jego misji, kultury korporacyjnej oraz osobistych wartości kierownictwa i pracowników banku. Jest to znaczący obszar bezpośredniego wpływania banków na społeczności lokalne.

W kontekście omówionych komponentów odpowiedzialności banków można podkreślić punkt widzenia zrównoważonego rozwoju sektora finansowego: uważa się, że rozwój sektora bankowego powinien wspierać rozwój społeczno-gospodarczy kraju, w szczególności poprzez udzielanie kredytów dla przedsiębiorstw (zarówno dużych, jak i sektora MSP) oraz oferty dla osób najuboższych (by przeciwdziałać wykluczeniu finansowemu, a w szerszym sensie – wykluczeniu społecznemu)³². Zrównoważony rozwój sektora finansowego polega zatem na godzeniu bezpiecznego, efektywnego działania banków (przy realizacji oczekiwań klientów, kooperantów i inwestorów), ze stymulowaniem rozwoju gospodarczego i społecznego kraju.

Można dowiedzieć, że wszystkie wymienione formy odpowiedzialności banku są powiązane z przypisywanym mu podstawowym celem makroekonomicznym, jakim jest przyczynianie się do wzrostu gospodarczego.

³¹ J. Adamczyk, *Společna odpowiedzialność przedsiębiorstw*, PWE, Warszawa 2009, s. 60.

³² E. Ostrowska, *Dylematy zrównoważonego rozwoju sektora finansowego w Polsce*, [w:] E. Ostrowska, J. Ossowski (red.), *Rynki finansowe. Mikrofinanse*, Fundacja na Rzecz Polskich Związków Kredytowych – Instytut Stefczyka, Sopot 2009, s. 365–383.

Bezpośredni związek występuje oczywiście w przypadku pierwszego rodzaju odpowiedzialności – ekonomicznej. Banki, poprzez dokonywane operacje finansowe stymulują wzrost gospodarczy³³:

- poprzez ofertę depozytową zachęcają do gromadzenia oszczędności,
- umożliwiają zamianę oszczędności na kredyty,
- przyspieszają obieg pieniądza w gospodarce (i przyczyniają się do zwiększenia przejrzystości tego obiegu),
- umożliwiają ograniczanie ryzyka ponoszonego przez przedsiębiorstwa (co umożliwia ograniczanie strat/zwiększenie zysków, inwestowanie i wzrost produkcji),
- wytwarzając zysk, powiększają bazę kapitałową, będącą podstawą rozwoju działalności aktywnej (do finansowania inwestycji).

Oczywiście z punktu widzenia pojedynczych instytucji wpływ ten nie jest znaczący, jednak zjawisko to należy rozpatrywać w skali całego sektora.

Warto przy tym podnieść kwestię przemian w bankowości związanej z trendami globalizacji. Inne bowiem będą ramy odpowiedzialności banków w gospodarce narodowej (zamkniętej), a inne w gospodarce globalnej. Obecnie dominuje percepcja odpowiedzialności banków wobec ich krajów macierzystych. Jednakże wobec rozwoju działalności transgranicznej, istotnego znaczenia nabiera fakt wpływu na inne kraje, a w szerszej skali: na gospodarkę globalną. Można tu podnieść m.in. kwestię wpływu na rozwój gospodarczy państw goszczących (prowadzona przez bank polityka może być sprzeczna z interesami lokalnymi i może prowadzić do drenażu krajowych rynków), a także na zagadnienia bezpieczeństwa (w tym zwłaszcza międzynarodowej architektury regulacyjno-nadzorczej³⁴).

Wypełnienie odpowiedzialności prawnej wiąże się z utrzymywaniem bezpieczeństwa, co ogranicza ryzyko kryzysów. Przestrzeganie przepisów prawa wiąże się także z ochroną klientów. Ogółem, rozwiązania instytucjonalno-prawne wprowadzone i gwarantowane przez państwo są fundamentalnym czynnikiem rodzącym za-

³³ A. Janc, A. Krymarys-Balcerzak, *Współczesny bank i jego znaczenie dla wzrostu gospodarczego*, [w:] R. Szewczyk (red.), *Nauki finansowe wobec współczesnych problemów gospodarki polskiej*, t. III, *Bankowość*, Wyd. AE w Krakowie, Kraków 2004, s. 39–47.

³⁴ Problematyczne jest bowiem dokonanie wyboru kompromisowej architektury i pogodzenie różnych kultur nadzorczych, ustalenie zakresu uprawnień i odpowiedzialności kraju macierzystego i goszczącego, a także zakresu kompetencji przekazywanych ze szczebla narodowego na poziom międzynarodowy (a w związku z tym priorytetów działań nadzorczych i alokacji ich kosztów). Szerzej: L. Pawłowicz, *Kryzys zaufania na rynkach finansowych z perspektywy kraju goszczącego*, [w:] J. Szambelańczyk (red.), *Globalny kryzys finansowy i jego konsekwencje w opiniach ekonomistów polskich*, ZBP, Warszawa 2009, s. 83–88; L. Pawłowicz, *Dlaczego potrzebujemy nowej architektury sieci bezpieczeństwa finansowego w Unii Europejskiej*, [w:] J. Nowakowski, J. Ostaszewski (red.), *Wybrane zagadnienia teorii oraz praktyki finansów*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2005, s. 33–39; M. Zaleska, *Zmiany zasad gwarantowania depozytów w odpowiedzi na globalny kryzys finansowy*, [w:] J. Nowakowski (red.), *Instrumenty i regulacje bankowe w czasie kryzysu*, Difin, Warszawa 2010, s. 11–26; R. A. Eisenbeis, G. G. Kaufman, *Cross-border banking and financial stability in the EU*, „Journal of Financial Stability” 2008, vol. 4, Issue 3, s. 168–204.

ufanie do sektora bankowego³⁵. Bez zaufania publicznego bankowość nie jest możliwa. Tym samym odpowiedzialne wypełnianie obowiązków prawnych daje bankowi podstawy do prowadzenia działalności i realizacji funkcji ekonomicznych. Rzecz jasna, regulacje prawne nie zapewnią bezpieczeństwa banków i stabilności sektora finansowego, jednak są ich fundamentem.

Silnym instrumentem wspierającym budowę zaufania jest samoregulacja – normy miękkiego prawa, zasady postępowania przyjmowane dobrowolnie przez instytucję. Mogą to być własne rozwiązania (np. wewnętrzne kodeksy etyczne) lub normy zewnętrzne: branżowe (np. kodeks dobrej praktyki bankowej), środowiskowe (np. kodeks etyczny księgowych) lub związane z funkcjonowaniem na danym rynku (np. kodeksy ładu korporacyjnego, kodeks praktyki rynków finansowych).

Etyczne, uczciwe, przejrzyste praktyki banków przekładają się na zaufanie klientów. Dość wskazać, że w trakcie globalnego kryzysu, tzw. banki etyczne (alternatywne, społeczne, zrównoważone, solidarne) nie tylko nie straciły pieniędzy, ale nawet osiągnęły największe zyski w swej historii i odnotowały imponujące tempo wzrostu³⁶.

Rolą etycznego banku jest praca na rzecz dobra wspólnego i zapewnienie prawa do otrzymania kredytu bankowego poprzez działalność polegającą na pozyskiwaniu funduszy i rozdzielania ich w formie kredytów dla projektów kulturalnych, społecznych i środowiskowych. Etyczne banki promują „włączenie” społeczne i finansowe (*social and financial inclusion*), zrównoważony rozwój, rozwój ekonomii społecznej i przedsiębiorczości społecznej. Etyczne banki również mają swoją rolę do podniesienia świadomości ekonomicznej społeczeństwa³⁷. Jest to ważny aspekt przyczyniający się do zrównoważonego wzrostu gospodarczego.

Ostatnia wreszcie kategoria – odpowiedzialność filantropijna, jakkolwiek zwykle ma znikomą skalę – jest istotna poprzez wspieranie tych obszarów, które zwykle mają ograniczone finansowanie, a wypełniają ważne funkcje w gospodarce.

Ogółem można zatem podsumować, że banki winny pełnić rolę służebną wobec gospodarki i społeczeństwa. Bank, świadcząc usługi („prowadząc bankowość”), służy – działa dla dobra innych i przysparza tego dobra także interesariuszom innym niż właściciele. Realizacja wyłącznie celów właścicieli banku nie może zna-

³⁵ K. Grabowski omawia strefy budowy zaufania na rynku finansowym, wskazując na strefę regulacji prawnych (prawo rynku finansowego, prawo spółek) oraz strefę samoregulacji (zasady ładu korporacyjnego, zasady dobrych praktyk). Zasady ustanowione w tych normach wpływają na relacje spółki z interesariuszami (klientami, właścicielami itd.). K. Grabowski, *Strefy budowania zaufania na rynku finansowym*, [w:] W. Gasparski, B. Rok (red.), *Ku obywatelskiej rzeczpospolitej gospodarczej*, Poltext, Warszawa 2010, s. 76–88.

³⁶ R. Benedikter, *Social Banking and Social Finance. Answers to the Economic Crisis*, Springer, New York 2011, s. 42.

³⁷ Szerzej: FEBEA, *What really differentiates ethical banks from traditional banks?*, April 2012, www.ethicalbankingeurope.com/sites/default/files/Definition%20Ethical%20Bank.pdf [dostęp 10.09.2012]; F. de Clerk, *Ethical banking*, [w:] V. Vandemeulebrouke, K. Beck, K. Käufer, *Networking Social Finance*, Brussels 2010, s. 16–32, www.social-banking.org/fileadmin/isb/Artikel_Studien/Networking_Social_Finance_Beck_Kaeufer_Vandemeulebrouke.pdf [dostęp 10.09.2012].

leżć akceptacji. Konieczne jest zatem ustalenie właściwych proporcji, by bank był zarazem narzędziem osiągania ekonomicznych oczekiwań jego właścicieli, ale także narzędziem czynienia i działania dla dobra innych interesariuszy, tworzących pewną część społeczeństwa i występujących w realnym życiu gospodarczym³⁸.

2.1.4. Odpowiedzialność banku wobec interesariuszy publicznych w dominujących współcześnie koncepcjach zarządzania bankiem (VBM, SVM, CSR)

Współcześnie przyjęło się uważać za główny cel działalności przedsiębiorstwa – a więc podstawowy obowiązek menadżerów – kreowanie wartości. Konieczne jest jednak zadanie pytania jak należy rozumieć imperatyw tworzenia wartości i kto ma być jej beneficjentem.

Uogólniając przegląd strategii przedsiębiorstw, można wskazać dwa skrajne podejścia w pojmowaniu odbiorców generowanej wartości: wyłącznie akcjonariuszy (*shareholders*) lub dla szerokiego grona interesariuszy (*stakeholders*).

Kreowanie wartości dla akcjonariuszy jest często uznawane za najważniejszy cel działalności przedsiębiorstw, w tym również banków. Jednakże przyjęcie tego celu nie jest bezsporne – nie brak oponentów tego podejścia. Globalny kryzys finansowy zapoczątkowany w 2007 r. dobitnie unaoczniał, że banki nie mogą koncentrować się wyłącznie na celu generowania zysków i wartości dla akcjonariuszy. Nie brak opinii, że to właśnie system zarządzania wartością był jedną z przyczyn globalnego kryzysu. Powodem był brak spójności między sposobem praktycznego wdrożenia koncepcji zarządzania ukierunkowanej na wzrost wartości rynkowej przedsiębiorstwa (VBM) i systemem zarządzania ryzykiem³⁹. Koncepcja VBM w dotychczasowej formie została zatem zdyskredytowana i konieczne jest jej gruntowne przemodelowanie.

Ansoff zwrócił uwagę na fakt, że strategia przedsiębiorstwa jest wypadkową celów, odpowiedzialności i ograniczeń, będących kompromisem ustalonym pomiędzy poszczególnymi grupami interesów⁴⁰. Cele, które przekładają się na strategię banku, zależne są zatem od oczekiwań poszczególnych grup środowiskowych oraz od siły ich wpływów. Idea *stakeholders* związana jest z tradycją pojmowania biznesu jako integralnej części społeczeństwa, a nie jako odseparowanej instytucji o czysto ekonomicznym charakterze. W latach osiemdziesiątych XX w. koncepcja ta przyjęła się w teorii i praktyce zarządzania jako metoda brania pod uwagę wszystkich tych grup, które mogą wpływać na przedsiębiorstwa, i które same znajdują się pod jego wpływem⁴¹. Podkreśla się, że podstawową funkcją przedsiębiorstw jest umożliwianie jednostkom realizacji ich indywidualnych celów dzięki przewyżnianiu granic

³⁸ D. Korenik, *O roli służebnej banków komercyjnych*, Wydawnictwo UE we Wrocławiu, Wrocław 2009, s. 21; L. Dziawgo, *Rola banków w gospodarce przyszłości jako podstawowy dylemat współczesnej bankowości*, [w:] M. Haffer, W. Kraszewski (red.), *Czynniki wzrostu gospodarczego*, Wydawnictwo UMK, Toruń 2004, s. 218.

³⁹ S. Kasiewicz, *Koncepcja zarządzania wartością jako źródło kryzysu finansowego*, „Finansowanie Nieruchomości” 2009, nr 7–9, s. 56–63.

⁴⁰ H. I. Ansoff, *Corporate Strategy*, McGraw Hill, New York 1965.

⁴¹ R. E. Freeman, *Understanding stakeholder capitalism*, „Financial Times”, 19.07.1996.

możliwości poszczególnych jednostek⁴². Z tego punktu widzenia bank winien być zarządzany w sposób umożliwiający realizację wartości dla interesariuszy (SVM – *stakeholder value management*).

W praktyce doszło do znacznej konwergencji koncepcji VBM i SVM. Współcześnie można mówić raczej o dwóch odcieniach niż przeciwstawnych poglądach na wartość przedsiębiorstw. Nie ma możliwości stworzenia wartości dla akcjonariuszy, bez zapewnienia określonej wartości dla innych interesariuszy (klientów, pracowników, społeczności lokalnych itd.). Można natomiast odmiennie rozkładać akcenty – koncentrować się w większym stopniu na wartości dla akcjonariuszy (w tej perspektywie maksymalizacja rentowności dominuje nad społeczną odpowiedzialnością biznesu) lub akceptować prymat wartości dla interesariuszy (w tej perspektywie interes właścicieli nie ma nadrzędnego charakteru)⁴³.

Decyzja o tym w jakim stopniu będą realizowane oczekiwania różnych grup interesariuszy w znacznej mierze jest pochodną podejścia do zrównoważonego rozwoju i społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstwa.

O rozwoju zrównoważonym mówi się w kontekście wzrostu gospodarczego (kryteriów ekonomicznych) społecznego i ekologicznego. W ujęciu mikro rozwój zrównoważony jest kojarzony z ideą społecznej odpowiedzialności biznesu (przedsiębiorstw, ale w szerszym ujęciu także i innych podmiotów).

Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw (*corporate social responsibility* – CSR) może być zdefiniowana jako koncepcja, wedle której przedsiębiorstwa dobrowolnie uwzględniają aspekty społeczne i ekologiczne w swoich działaniach biznesowych i relacjach z interesariuszami⁴⁴. Zgodnie z tą ideą wszystkie podmioty są integralną częścią społeczeństwa, a zatem w równy sposób powinny kształtować swe relacje z różnymi interesariuszami. Podkreśla więc odpowiedzialność podmiotów gospodarczych nie tylko za wyniki finansowe, ale także ekologiczne i społeczne. Współcześnie przedsiębiorstwa postrzegane są jako organizacje służące otoczeniu, które powinny ponosić odpowiedzialność za postęp społeczny⁴⁵.

Jak już wspomniano, można mówić o prawnym i etycznym wymiarze społecznej odpowiedzialności. W pierwszym przypadku jest ona traktowana jako obowiązek prawny, w drugim – jako woluntarystycznie podejmowane zobowiązanie wobec określonych interesariuszy.

Należy teraz rozważyć **odpowiedzialność banku wobec interesariuszy publicznych** w kontekście wymienionych koncepcji zarządzania bankiem. Jako interesariusze publiczni rozumiani są przede wszystkim: państwo, regulatorzy i nadzorcy

⁴² J.A.F. Stoner, C. Wankel, *Kierowanie*, PWE, Warszawa 1992, s. 25.

⁴³ J.K. Bielecki, L. Pawłowicz (red.), *Zarządzanie wartością spółki kapitałowej*, CeDeWu, Warszawa 2012, s. 11–12.

⁴⁴ Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and European Economic and Social Committee implementing the partnership for growth and jobs: Making Europe a Pole of Excellence on Corporate Social Responsibility*, COM (2006) 136, Brussels, 22.3.2006.

⁴⁵ M. Żemigala, *Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstwa. Budowanie zdrowej, efektywnej organizacji*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2007, s. 49.

(instytucje sieci bezpieczeństwa finansowego), społeczeństwo i społeczności lokalne, samorządy, organizacje pozarządowe (pożytku publicznego)⁴⁶.

Idea wartości dla akcjonariuszy postrzega właścicieli jako jedynych beneficjentów tworzonej przez bank wartości. Państwo i jego agendy są wszelako interesariuszami uprzywilejowanymi, którzy poprzez stanowienie regulacji i tworzenie innych uwarunkowań funkcjonowania banków, mogą na nich wymóc określone kontrybucje. Podstawowe instrumenty zmniejszające wartość zysków, które mogłyby być generowane dla właścicieli wiążą się z podatkami, wymogami kapitałowymi⁴⁷, ograniczaniem dopuszczalnego rodzaju działalności i skali niektórych operacji, obowiązkiem wykonywania określonych działań i funkcji, możliwością limitowania cen usług bankowych, wymogiem odpłatnego ubezpieczania depozytów (przynależności do systemu gwarantowania depozytów), ponoszeniem kosztów funkcjonowania nadzoru, możliwością ograniczania wypłat dywidend itd.

Idea wartości dla interesariuszy nakazuje uwzględnienie w wiązce celów banku oczekiwań szerszego spektrum zainteresowanych stron. To, które roszczenia zainteresowanych stron zostaną przez bank uwzględnione, jest zależne przede wszystkim od właścicieli i zarządu – zbieżności z własnymi celami banku oraz jego misji i wyznawanych wartości (w tym podejścia do idei społecznej odpowiedzialności) oraz siły pozostałych interesariuszy.

Szczegółowe oczekiwania interesariuszy (w tym także rozpatrywanych tu interesariuszy publicznych) mogą niekiedy się różnić; co więcej – mogą pozostawać w konflikcie, utrudniając decyzję banku odnośnie do wyboru realizowanych celów i dążeniu do spełnienia oczekiwań rozważanych interesariuszy.

W ujęciu mezoekonomicznym można wskazać na wymagane obszary działalności banków w kontekście zrównoważonego rozwoju i odpowiedzialności społecznej, tzn.⁴⁸:

- rozwój finansowy: wykonywanie funkcji systemu finansowego;
- rozwój społeczny (społeczno-ekonomiczny): przyczynianie się do budowy dobrostanu społecznego.

Kluczowym oczekiwaniem interesariuszy publicznych względem banków jest należyte, efektywne wypełnianie przez nie funkcji systemu finansowego, służące zapewnieniu stabilnego wzrostu gospodarczego i bezpieczeństwa gospodarczego. Jest to szczególnie troska państwa, ale pośredni cel wszystkich zainteresowanych stron. Jak wskazano w poprzednim punkcie, banki wpływają na wzrost gospodarczy w obrębie wszystkich rodzajów odpowiedzialności (ekonomicznej, prawnej, etycznej i wolicjonalnej).

Najistotniejsze znaczenie ma tu oczywiście bezpośredni wpływ ekonomiczny, realizowany poprzez dokonywane operacje bankowe (dostarczanie usług dla sfery

⁴⁶ Potrzeby i oczekiwania samorządów są pochodną potrzeb i oczekiwań państwa oraz społeczności lokalnej. Organizacje pozarządowe reprezentują potrzeby i oczekiwania społeczne.

⁴⁷ Regulacje kapitałowe ograniczają swobodę wyboru struktury finansowania, będącą jedną z podstawowych sfer gospodarki finansowej każdego przedsiębiorstwa.

⁴⁸ M. Čihák, A. Demirgüç-Kunt, E. Feyen, R. Levine, *Benchmarking Financial Systems around the World*, World Bank Policy Research Working Paper No. 6175, August 2012.

realnej). W szczególności oczekuje się realizacji podstawowych funkcji pośrednika finansowego: przyjmowania depozytów i udzielania kredytów. To te dwie podstawowe czynności bankowe w największym stopniu wpływają na rozwój finansowy (decydują o „głębokości” systemu finansowego).

Podstawowym oczekiwaniem instytucji sieci bezpieczeństwa (oraz innych instytucji nadzorczych i regulacyjnych⁴⁹) wobec banków jest ich odpowiedzialna postawa. Oznacza to przede wszystkim funkcjonowanie zgodnie z przepisami prawa i wymogami nadzorczymi oraz z normami etycznymi, dobrymi praktykami i normami środowiskowymi (w szczególności wówczas, gdy w jakimś obszarze nie sformułowano przepisów prawnych lub są one nieprecyzyjne). Co istotne, oczekiwanie to dotyczy stosowania nie tylko litery, ale i ducha prawa⁵⁰. Odpowiedzialność banków wiąże się także z zachowaniem roztropności – rozsądnym podejmowaniem ryzyka i troską o powierzone zasoby (przez deponentów i innych wierzycieli). Łącznie zatem chodzi o uczciwe i przyzwoite zachowania banków przy formułowaniu i realizacji ich misji i celów działalności. Nie można oczekiwać, że monitorowanie i nadzorowanie złożonych rynków i instytucji finansowych będą oparte wyłącznie na regulacjach. Skuteczny reżim regulacyjny musi być oparty na chęci utrzymania przez banki (i inne instytucje) wysokich standardów zarządzania i wartości, jako części ich kultury korporacyjnej⁵¹.

Spośród najbardziej istotnych obecnie oczekiwań społecznych wobec banków należy wymienić: przeciwdziałanie wykluczeniu finansowemu, edukację finansową społeczeństwa, odpowiedzialne kredytowanie i przeciwdziałanie nadmiernemu zadłużeniu.

Pożądanym jest, by banki prowadziły działalność edukacyjną w zakresie finansów, której beneficjentami byłoby zarówno ich klienci, jak i szersza społeczność. Działania te dotyczą przede wszystkim konsumentów, choć ich odbiorcami bywają także przedsiębiorstwa (w szczególności mikro i małe). Doświadczenia wskazują, że zwłaszcza w przypadku osób nieubankowionych, najbardziej efektywna jest w tym obszarze współpraca banków z organizacjami społecznymi⁵². Podstawowym celem edukowania w zakresie finansów jest przekazanie wiedzy i umiejętności w zakresie

⁴⁹ Należy wśród nich wymienić np. UOKiK.

⁵⁰ Szczególnym przypadkiem jest kwestia wykorzystywania przez bank luk w prawie w celu zapewnienia korzyści klientom (przykładem może być choćby oferowanie produktów lokacyjnych, pozwalających uniknąć podatku od dochodów z lokat kapitałowych). Dochodzi tu zatem do konfliktu oczekiwań różnych grup interesariuszy. W tym przypadku nadzór jednoznacznie uznaje, że działanie wbrew tak literze, jak i duchowi prawa, naraża bank na ryzyko braku zgodności. W tym przykładzie odrębnym zagadnieniem jest kwestia etyczna – wyboru między nieco abstrakcyjnym może dobrem ogółu (państwa, wszystkich obywateli) a dobrem konkretnych jednostek – klientów banku.

⁵¹ R. Tomasic, *The failure of corporate governance and the limits of law*, [w:] W. Sun, J. Stewart, D. Pollard (red.), *Corporate Governance and the Global Financial Crisis. International Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge 2011, s. 50–74.

⁵² Dove Consulting, *Banks' Efforts to Serve the Unbanked and Underbanked. Final report for The Federal Deposit Insurance Corporation*, www.fdic.gov/unbankedsurveys/unbankedstudy/FDICBankSurvey_Chapter1.pdf [dostęp 10.09.2012].

zarządzania finansami osobistymi, oceny, wyboru i efektywnego korzystania z usług bankowych, zwiększenie odpowiedzialności klientów w podejmowaniu decyzji finansowych. Dotyczy to między innymi zwiększania skłonności do oszczędzania, umiejętności oceny ryzyka oraz odpowiedzialnego zadłużania się.

Jest to ściśle powiązane z kolejnym oczekiwaniem – przeciwdziałaniem wykluczeniu finansowemu. Edukacja finansowa społeczeństwa może ograniczać wykluczenie z powodów popytowych (w szczególności samowykluczenie). Od banków oczekuje się jednak, że ograniczą także bariery po swojej stronie. Zwłaszcza dotyczy to bariery ofertowej i cenowej. Może się to łączyć chociażby z udostępnieniem najprostszych produktów bankowych (rachunku bieżącego, oszczędnościowo-rozliczeniowego itd.) bezpłatnie lub po przystępnych cenach, przy użyciu dogodnych dla klientów kanałów dystrybucji.

Ostatni z wymienionych wyżej aspektów odpowiedzialności społecznej wiąże się z odpowiedzialnym udzielaniem kredytów⁵³. Jest ono obowiązkiem banku wobec jego klientów, ale w szerszym ujęciu także wobec społeczeństwa⁵⁴. Generalnie polityka kredytowa banku jest kształtowana przez cele dotyczące oczekiwanej rentowności i akceptowanego poziomu ryzyka. W działalności operacyjnej banków zdarzają się sytuacje, gdy pojawia się konflikt interesów: z jednej strony pożądane jest zwiększanie akcji kredytowej, celem generowania przyszłych dochodów, jednak z drugiej strony powinno się rozważyć czy rozważana umowa nie spowoduje pogorszenia sytuacji finansowej i życiowej klienta (a w skrajnych przypadkach, czy nie doprowadzi do jego nadmiernego zadłużenia i bankructwa). Niezbędne jest zatem dokonanie obiektywnej oceny potrzeb i możliwości klienta. W przypadku konfliktu interesów, odpowiedzialną postawą pracowników banku jest wyjaśnienie klientowi potencjalnego ryzyka i zaoferowanie rozwiązania nie pogarszającego jego sytuacji, nawet gdyby stało to w sprzeczności z krótkoterminowymi interesami banku. Klienci, mając mniejszą wiedzę i doświadczenie, oczekują od banku profesjonalizmu, doradztwa i dbałości o ich dobro. Taka postawa buduje renomę banku oraz budzi zaufanie i respekt, które są podwalinami jego sukcesu w długim horyzoncie czasu.

⁵³ Termin „odpowiedzialne kredytowanie” wiąże się z odpowiedzialnością za losy klientów. Jednak należy tu również uwzględnić szerszy aspekt: odpowiedzialnej ekspozycji banku na ryzyko kredytowe. Jakkolwiek z punktu widzenia gospodarki i społeczeństwa udzielanie kredytów jest niezbędne dla ich rozwoju, to jednak nadmiernie szybkie tempo przyrostu kredytów (rozwoju akcji kredytowej) oraz nadmiernie liberalna polityka kredytowa mogą prowadzić do nadmiernego wzrostu ryzyka, nawet prowadząc do niewypłacalności banku. Polityka tak byłaby zatem nieodpowiedzialna wobec wszystkich interesariuszy banku, w szczególności zaś deponentów – to wszak ich środki są przekazywane kredytobiorcom i narażane na ryzyko.

Oczywiście odpowiedzialność banków należy rozciągnąć na całą ofertę, także operacje pasywne i pośredniczące. W szczególności należy tu wskazać odpowiedzialność w zakresie zachęt do lokowania środków w produkty oszczędnościowe i inwestycyjne o skomplikowanej konstrukcji i wysokim lub trudnym do oceny poziomie ryzyka.

⁵⁴ Nadmierne zadłużanie się konsumentów zwykle oznacza „życie ponad stan” – na koszt społeczeństwa. Do tego samego w istocie sprowadza się upadłość konsumencka. W. Szpringer, *Kredyt konsumencki i upadłość konsumencka na rynku usług finansowych UE*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2005, s. 48.

Zważywszy na rolę banków jako pracodawcy, jednym z oczekiwań państwa i społeczeństwa wobec banku (podobnie jak i innych przedsiębiorstw) jest tworzenie miejsc pracy (wzrost zatrudnienia) oraz zapewnienie stabilności zatrudnienia i godziwego wynagrodzenia za pracę oraz zagwarantowanie uczciwych relacji ze społecznością lokalną i pracownikami (obecnymi, byłymi i potencjalnymi).

Jak wspomniano, niektóre cele interesariuszy mogą być sprzeczne ze sobą. W zależności od siły i legitymizacji zainteresowanych stron albo któraś z nich dokonania wyboru, wpływając na inne (np. wykorzystując swą uprzywilejowaną pozycję), albo to bank będzie zmuszony do szukania kompromisowego rozwiązania.

Państwu i społeczeństwu zależy w znacznej mierze na zwiększaniu przez bank skali udzielanych kredytów. Sprzyja to bowiem rozwojowi gospodarki i umożliwia realizację celów podmiotów gospodarczych i gospodarstw domowych. Z drugiej wszelako strony, nadmiernie wysoka dynamika przyrostu kredytów może negatywnie wpływać na stabilność banków i zwiększać ryzyko ich bankructwa. Nadzór zatem będzie dążył bądź to do zmniejszenia skali działalności banków, bądź do wolniejszego jej rozwoju, a jednocześnie do adekwatnego zwiększania funduszy własnych banków celem zapewnienia ich wypłacalności.

W praktyce zdarzają się zatem sytuacje, gdy regulatorzy i nadzorcy dążą do zaostżenia przepisów (np. wdrożenia ostrzejszych norm kapitałowych), by wymusić na bankach ograniczenie ryzyka (albo poprzez ograniczenie jakiejś sfery działalności, albo poprzez dokapitalizowanie). Potrzeby gospodarki jednak wymagają, by banki nie zmniejszały, a zwiększały skalę udzielanych kredytów, co wszakże powodowałoby dalszy wzrost ryzyka. Z drugiej strony barierą jest ograniczona możliwość dokapitalizowania banków (wskutek niewystarczającej podaży kapitałów na rynku). Wymusza to zatem kompromis celów. W rezultacie niekiedy wygrywają argumenty o potrzebach gospodarki, a priorytety dotyczące bezpieczeństwa sektora bankowego są odsuwane (ustalana jest albo złagodzona wersja nowych regulacji, albo przesuwane są terminy obowiązywania zaostżonych regulacji).

Zauważmy, że zarówno państwo, jak i instytucje sieci bezpieczeństwa są zainteresowane bezpieczną działalnością banków (utrzymaniu ryzyka na rozsądnym poziomie), ale także ich rentownością, choć z innych pobudek. Państwo zainteresowane jest dobrymi wynikami banków, gdyż są one podstawą płaconych przez banki podatków. Nadzór natomiast postrzega rentowność jako istotny element warunkujący stabilne funkcjonowanie banku i powiększanie bazy kapitałowej. Zysk jest jednak wynagrodzeniem za podjęcie ryzyka; generowanie wysokiej rentowności jest zatem okupione wyższą ekspozycją na ryzyko. Bezpieczeństwo (ograniczanie podejmowanego ryzyka) jest dla nadzoru priorytetem.

Wspomniany wyżej cel zapobiegania wykluczeniu finansowemu (zwiększenia poziomu ubankowienia) jest przeciwny z celem maksymalizacji wyników banku (jego realizacja nie jest zatem w interesie właścicieli), nie pozostaje jednak w całkowitej sprzeczności z celem prowadzenia rentownej działalności.

Podkreślono, że cel udzielania przez banki kredytów (wzrostu skali kredytowania) jest istotny z punktu widzenia państwa i społeczeństwa. Z drugiej strony,

nadzorczy rynku i społeczeństwo (a w ostatecznym rozrachunku także i państwo) są zainteresowani bezpiecznym i odpowiedzialnym udzielaniem kredytów przez banki (niedopuszczaniem do wystąpienia zjawiska przekredytowania). Bezpieczeństwo klientów do pewnego stopnia idzie tu w parze z bezpieczeństwem banków, co winno wzmacniać oczekiwania instytucji ochrony klientów.

Na marginesie należy podkreślić potencjalną kolizję celów państwa i nadzorców krajowych z potrzebami i oczekiwaniami nadzorców transnarodowych oraz innych krajów. Jest ona tym bardziej odczuwalna w przypadku banków działających w skali międzynarodowej lub zależnych od kapitału zagranicznego. Może się wydawać, że prymat winny mieć interesy krajowe (lokalne). Co jednak w sytuacji, gdy postępowania krajowych organów władzy i lokalnych nadzorców są oceniane jako obiektywnie złe lub nawet szkodliwe?

W poniższej Tabeli 2.3 zestawiono opisane tu oczekiwania interesariuszy publicznych banków, dodatkowo wskazując także, czego banki oczekują od tych interesariuszy. Należy bowiem zaakcentować, że relacje banku z interesariuszami wymagają wnoszenia kontrybucji przez obie strony tych relacji. Interesariusze banku, wchodząc w relacje z nim, ufają, że będzie on odpowiedzialnym partnerem. Z drugiej wszakże strony, także od interesariuszy oczekuje się odpowiedzialności i roztropności w formułowaniu żądań względem banków.

Podsumowując, można postawić pytanie o prawo interesariuszy publicznych do formułowania żądań względem banków i wpływania na wybierane przez nie cele ich działalności. W odpowiedzi można wskazać, że uzasadnieniem postulatów nałożenia na instytucje bankowe celów odnoszących się do sektora bankowego i gospodarki są przede wszystkim ich odpowiedzialność publiczna oraz spłatenie swego długu za kontrybucje państwa, a zatem tworzenie podstaw funkcjonowania banków, zapewnienie im sprawnej infrastruktury i dbałość o bezpieczeństwo systemu bankowego, oraz kontrybucje społeczeństwa, jakim jest przede wszystkim zaufanie publiczne.

Jak wskazano, w przypadku, gdy bank zarządzany jest według koncepcji maksymalizacji wartości dla akcjonariuszy, jedynie uprzywilejowani interesariusze publiczni (nadzorcy, regulatorzy, państwo) mogą wywrzeć na bank wpływ, egzekwując realizację ich oczekiwań w określonym stopniu. Nie jest jednak możliwe zmuszenie banku do realizacji pełnego wskazanego katalogu oczekiwań tych interesariuszy.

Znaczna część wymienionych oczekiwań państwa i społeczeństwa może być zrealizowana tylko wówczas, gdy bank uzna swą odpowiedzialność etyczną i wolicjonalną oraz uzna, że odpowiedzialność ekonomiczną ponosi nie tylko przed właścicielami. Jest to możliwe w przypadku przyjęcia koncepcji zarządzania bankiem opartej na wartości dla interesariuszy i respektowaniu społecznej odpowiedzialności banku.

Tabela 2.3

Typowe oczekiwania banków i interesariuszy publicznych

Interesariusze	Oczekiwania interesariuszy wobec banków	Oczekiwania banków wobec interesariuszy
Instytucje sieci bezpieczeństwa	• działanie banku zgodnie z przepisami prawa i wymogami nadzorczymi oraz z normami etycznymi, dobrymi praktykami i normami środowiskowymi, • rozsądne podejmowanie ryzyka i troska o powierzone zasoby, • współpraca z nadzorcami (w tym przekazywanie informacji)	• odpowiedzialność i niezależność instytucji regulacyjnych i nadzorczych, • wypełnianie przez instytucje sieci bezpieczeństwa podstawowych zadań związanych z ustawowymi rolami tych podmiotów i współtworzeniem systemu finansowego, • tworzenie jasnych, przejrzystych i uczciwych reguł, stanowiących podstawę wolnej konkurencji w sektorze (w tym także uwzględnianie uwag banków w procesie stanowienia prawa), • komunikacja i edukacja, • przejrzystość instytucji nadzorczych
Państwo	• należyte, efektywne wypełnianie przez banki funkcji systemu finansowego, tak by zapewnić stabilny wzrost gospodarczy i bezpieczeństwo gospodarcze, • przyjmowanie depozytów, udzielanie kredytów, wykonywanie innych czynności bankowych niezbędnych dla sprawnego obrotu gospodarczego i zarządzania finansami przedsiębiorstw, jednostek samorządu terytorialnego i gospodarstw domowych, • roztropne, bezpieczne gospodarowanie powierzonymi środkami i przyczynianie się do budowania stabilności sektora finansowego, • płacenie podatków, • tworzenie miejsc pracy oraz zapewnienie stabilności zatrudnienia i godziwego wynagrodzenia za pracę oraz zagwarantowanie uczciwych relacji ze społecznością lokalną i pracownikami, • edukacja w zakresie finansów, • przeciwdziałanie wykluczeniu finansowemu, • odpowiedzialne udzielanie kredytów (przeciwdziałanie nadmiernemu zadłużeniu klientów)	• stanowienie stabilnych, efektywnych regulacji kształtujących podwaliny systemu finansowego oraz ustroju gospodarczego, • zapewnienie sprawnej infrastruktury tego systemu
Spółeczeństwo		• udzielenie bankowi kredytu zaufania, • lokowanie oszczędności, • odpowiedzialne zadłużanie się

Źródło: opracowanie własne.

2.2. Ocena wyników banku przez pryzmat oczekiwań i celów interesariusza publicznego

Zarządzanie każdą organizacją wymaga posiadania instrumentarium pomiaru dokonań, by móc oceniać postępy w realizacji celów, a w przypadku odchyień od planów lub oczekiwań identyfikować obszary wymagające szczególnej uwagi. Ocena działań i wyników banku jest obszarem o bardzo rozbudowanej teorii i praktyce. Istnieje wiele narzędzi umożliwiających pomiar i ocenę dokonań banku z różnych perspektyw. Należy przy tym zwrócić uwagę, że w ocenie banku – w tym w doborze mierników – istotnego znaczenia nabiera to, z czyjego punktu widzenia dokonywana jest ocena. Ma to bowiem bezpośrednie przełożenie na kryteria oceny i analizowane aspekty działań banku. Fundamentalne znaczenie ma więc kwestia przyjętej koncepcji beneficjentów tworzonej wartości banku. Najbardziej rozpowszechnioną i akceptowaną jest koncepcja zarządzania wartością dla akcjonariuszy (właścicieli). Jednak, jak wskazano, współcześnie prężnie rozwija się nurt wartości dla interesariuszy. W konsekwencji, można wyróżnić dwa wiodące modele pomiaru dokonań banku, uwzględniające bądź to wartość w ujęciu *stricte* finansowym (wartość dla akcjonariuszy), bądź też wartość wynikającą z relacji z szerszym gronem interesariuszy.

2.2.1. Mierniki oceny banku działającego według koncepcji zarządzania wartością dla akcjonariuszy

Podejście zarządzania bankiem oparte na wartości generowanej dla akcjonariuszy do oceny efektów działalności banków stosuje miary pozwalające ocenić wyniki finansowe i ekonomiczne, które mają lub mogą mieć przełożenie na bogactwo właścicieli.

Dla dokonania szczegółowej analizy wartości tworzonej dla akcjonariuszy, należy dokonać przeglądu czynników wpływających na tę wartość, a także obszarów decyzji strategicznych, które pozwalają kształtować te czynniki. A. Rappaport nazywa to analizą czynników kształtujących wartość w skali mikro i makro. Dla każdego czynnika kształtującego wartość niezbędną jest szczegółowa analiza siły jego wpływu – czyli wrażliwości wartości banku na zmianę poziomu tego czynnika⁵⁵ (Rysunek 2.1).

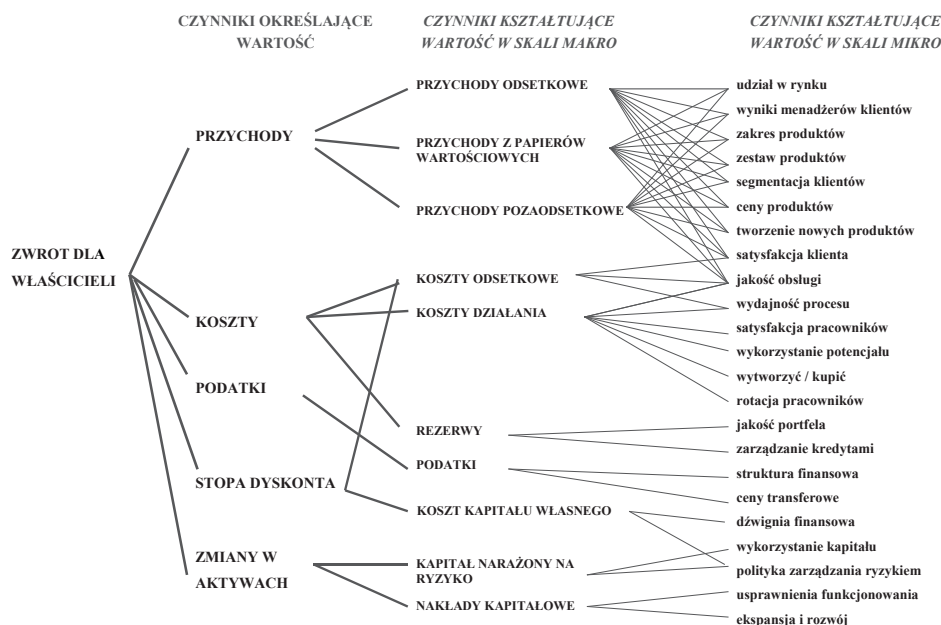
Do oceny dokonań banku stosowana jest zatem przede wszystkim:

- analiza wskaźnikowa sprawozdań finansowych (w szczególności analiza rentowności),
- analiza rentowności uwzględniająca ponoszone ryzyko,
- analiza wskaźników giełdowych, w tym analiza zwrotu dla właścicieli,
- analiza wyniku rezydualnego (ekonomicznego).

⁵⁵ Szerzej: A. Rappaport, *Wartość dla akcjonariuszy*, WIG Press, Warszawa 1999; J. Mabberley, *Activity-Based Costing in Financial Institutions*, 2nd ed., Pitman Publishing, London 1998; M. Marcinkowska, *Wartość banku. Kreowanie wartości i pomiar wyników działalności banku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003.

Rysunek 2.1

Czynniki kształtujące wartość banku dla akcjonariuszy w ujęciu makro i mikro



Źródło: M. Marcinkowska, *Wartość banku. Kreowanie wartości i pomiar wyników działalności banku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003, s. 35.

Wymienione rodzaje analiz winny być wsparte szczegółową analizą techniczno-ekonomiczną oraz oceniane w kontekście analizy mikro- i makrootoczenia banku.

Analiza wskaźnikowa sprawozdań finansowych pozwala ocenić kluczowe obszary działalności i wyników banku z perspektywy księgowej. Jako iż bezpośrednim czynnikiem wpływającym na tworzenie wartości jest wynik, w nurcie VBM najczęściej uwagi poświęca się analizie rentowności.

Należy przy tym zaznaczyć, że analizy rentowności mogą być przeprowadzane na różnych poziomach wyniku, przy czym najczęściej jest to wynik netto, w niektórych okolicznościach warto uwzględnić wynik brutto. Zasadnym jest także uwzględnienie dochodów całkowitych (czyli wyniku finansowego netto oraz tych przychodów i kosztów, które są odnoszone bezpośrednio na kapitał własny). Pozwala to ocenić łączną rentowność finansową (księgową).

Wśród mierników rentowności najistotniejsze są wskaźniki: rentowności kapitałów własnych, rentowności majątku (aktywów), rentowności przychodów, rentowność brutto i netto, wynik na jednego zatrudnionego, a także wskaźniki cząstkowe, umożliwiające ocenę wybranego jednorodnego obszaru finansowego (np. marża

odsetkowa i rozpiętość odsetkowa, wskaźniki kosztowe)⁵⁶. Dla celów pogłębionej analizy przyczynowej i porównawczej (w czasie i/lub przestrzeni) warto uwzględnić dekompozycję wskaźników rentowności. Polega do na przedstawieniu analizowanego wskaźnika jako iloczynu (ilorazu) lub sumy (różnice) innych mierników, dzięki czemu możliwe jest śledzenie wpływu poszczególnych czynników na wartość ocenianego wskaźnika⁵⁷.

Z punktu widzenia właścicieli kluczowe znaczenie ma analiza rentowności kapitału własnego. W podstawowym podejściu analiza kapitału własnego przeprowadzana jest w odniesieniu do księgowej wartości tego kapitału. Może ona zostać rozszerzona o analizę innych wymiarów kapitału banku: kapitału regulacyjnego lub kapitału wewnętrznego. W tym ujęciu uwzględnione jest zatem dodatkowo ryzyko (w postaci kapitału niezbędnego do jego pokrycia)⁵⁸. Jest to najprostsze podejście do łącznej analizy rentowności i ryzyka banku. Bardziej zaawansowane metody oceny **rentowności korygowanej o ryzyko** (RAPM – *risk adjusted profitability measurement*) wykorzystują wskaźniki RORAC lub RAROC, czyli rentowności kapitału skorygowanego o ryzyko lub skorygowanej o ryzyko rentowności kapitału⁵⁹.

Z punktu widzenia inwestora istotne znaczenie ma analiza **wyników rynku kapitałowego**. Może być dokonana za pomocą wskaźników, ukazujących atrakcyjność dokonanej lub potencjalnej inwestycji giełdowej. Najczęściej są tu wykorzystywane wskaźniki: cena zysk (P/E), cena/wartość księgowa (P/BV), zysku na jedną akcję (EPS) i dywidendy na jedną akcję (DPS). Najistotniejsze znaczenie ma tu wskaźnik całkowitego zwrotu dla właściciela (*Total Shareholder Return – TSR*), uwzględniający całkowity wynik z inwestycji w akcje banku w określonym horyzoncie czasu. Miara ta oznacza zatem stopę zwrotu określoną na podstawie trzech strumieni pieniężnych związanych z akcjami: początkowego zakupu akcji (wpływ), strumienia dywidend otrzymanych przez inwestora (wpływ) oraz sprzedaży akcji (wpływ):

$$TSR = \frac{\text{cena}_1 - \text{cena}_0 + \text{dywidenda}}{\text{cena}_0} \times 100\% \quad (\text{Wzór 2.1})$$

Wskaźnik ten jest najbardziej bezpośrednim miernikiem przyrostu bogactwa właścicieli, zatem bezpośrednio podsumowuje skuteczność działań w zakresie VBM. W łącznych ocenach uwzględnia się zwykle wskaźnik w postaci zrelatywizowanej:

⁵⁶ Szczegółowe zasady obliczania i interpretacji tych wskaźników przedstawiają np. prace: M. Marcinkowska, *Ocena działalności instytucji finansowych*, Difin, Warszawa 2007; M. Iwanicz-Drozdowska, *Metody oceny działalności banku*, Poltext, Warszawa 1999; A. Kopiński, *Analiza finansowa banku*, PWE, Warszawa 2008.

⁵⁷ Zasady przedstawia np.: T. Dudycz, *Analiza finansowa jako narzędzie zarządzania finansami przedsiębiorstwa*, Indygo Zahir Media, Wrocław 2011, s. 237 i nast.

⁵⁸ Szerzej: T. Cicirko, *Efektywne zarządzanie kapitałem banku komercyjnego w Polsce w świetle standardów adekwatności kapitałowej*, Oficyna Wydawnicza SGH w Warszawie, Warszawa 2012, s. 252.

⁵⁹ Szerzej: M. Iwanicz-Drozdowska, *Zarządzanie finansowe bankiem*, wyd. III, PWE, Warszawa 2012, s. 241 i nast.

informuje wówczas o tym, o ile lepszy lub gorszy wynik osiągnął inwestor w porównaniu z benchmarkiem (inwestycją w indeks giełdowy, akcje innych banków itp.).

Wskaźnik TSR ma oczywiste ograniczenie – może być zastosowany na bieżąco do analizy banków, których akcje są notowane na giełdzie lub wyłącznie retrospektywnie w odniesieniu do inwestycji już zrealizowanej, jako jej ostateczne podsumowanie.

W analizie wartości tworzonej dla akcjonariuszy wykorzystywany jest także **zysk rezydualny (ekonomiczny)**. Jest on kategorią opartą na zysku księgowym, jednak jest pomniejszany o istotny składnik nieuwzględniany przez rachunkowość finansową: koszt kapitału własnego. Jest zatem różnicą zysku księgowego i kosztu kapitału własnego. Wiele autorskich koncepcji modeli zysku ekonomicznego różni się przede wszystkim korektami, jakim poddawany jest zysk księgowy oraz sposobem kalkulacji kosztu kapitału własnego.

Współcześnie lansowanych jest wiele modeli zysku ekonomicznego, przykładowo⁶⁰:

- *Economic Value Added* (ekonomiczna wartość dodana – EVATM), wraz z modyfikacjami: AEVA (skorygowaną EVA – *Adjusted Economic Value Added*), REVA (udoskonaloną EVA – *Refined Economic Value Added*), TEVA (prawdziwą EVA – *True Economic Value Added*),
- *Economic Value Created* (ekonomiczna wartość wygenerowana),
- *Estimated Value Created* (szacunkowa wartość wygenerowana),
- *Cash Value Added* (pieniężna wartość dodana),
- *Residual Income* (zysk rezydualny),
- *Excess Income* (wynik nadwyżkowy) lub *Excess Return* (nadwyżkowy zwrot).

Najbardziej rozpowszechnionym modelem zysku ekonomicznego jest Ekonomiczna Wartość Dodana (EVATM), obliczana jako różnica między poddanymi licznym korektom zyskami operacyjnymi generowanymi przez przedsiębiorstwo a jego opłatą za kapitał⁶¹. Ekonomiczną wartość dodaną (EVA) przedstawiają wzory:

$$EVA = NOPAT - IC \times WACC = \left(\frac{NOPAT}{IC} - WACC \right) \times IC \quad (\text{Wzór 2.2})$$

gdzie:

NOPAT – *net operating profit after tax* – zysk operacyjny po opodatkowaniu, IC – *invested capital* – zainwestowane kapitały (aktywa netto), WACC – *weighted average cost of capital* – średnioważony koszt kapitału.

Zysk ekonomiczny jest często stosowany w praktyce, gdyż umożliwia pełną ocenę wyników działalności spółki. Jego wartość informuje bowiem o tym, czy generowany przez bank zysk finansowy wystarcza na pokrycie kosztów kapitału własnego. Jeżeli wynik ekonomiczny ma wartość dodatnią, oznacza to, że przychody

⁶⁰ Szerzej patrz np. A. Cwynar, *Analiza porównawcza wybranych mierników zysku rezydualnego*, Konsorcjum Akademickie, Kraków–Rzeszów–Zamość 2010; A. Cwynar, P. Dzurak (red.), *Systemy VBM i zysk ekonomiczny. Projektowanie, wdrażanie, stosowanie*, Poltext, Warszawa 2010; E. Maćkowiak, *Ekonomiczna wartość dodana*, PWE, Warszawa 2009.

⁶¹ G. B. Stewart, *The Quest for Value*, Harper Business, New York 1991; A. Ehrbar, *EVA – The Real Key to Creating Wealth*, Wiley & Sons, New York 1998.

z działalności pokryły koszty wszystkich stosowanych czynników produkcji, w tym kapitału (zarówno obcego, jak i własnego – czyli użyczanego spółce przez posiadaczy jej akcji) i tworzona jest dodatkowa wartość. Jeżeli zaś wynik jest ujemny – dochodzi do destrukcji wartości (nie są pokrywane wszystkie koszty związane z funkcjonowaniem podmiotu).

Wynik ekonomiczny generowany przez bank może mieć postać⁶²:

$$\begin{aligned}
 & \text{wynik z odsetek, prowizji, papierów wartościowych i zrealizowanych różnic kursowych} \\
 & - \text{koszty działania banku} \\
 & - \text{podatek dochodowy} \\
 & = \text{zysk operacyjny netto po opodatkowaniu (NOPAT)} \\
 & - \text{narzut kosztów kapitału własnego (kapitał własny mnożony przez stawkę kosztu)} \\
 & = \text{zysk ekonomiczny}
 \end{aligned}$$

Z punktu widzenia analizy generowanej wartości podstawowe znaczenie ma rentowność ekonomiczna kapitałów. W uproszczeniu można ją określić wzorem:

$$EROE = ROE - k_{kw} \times \frac{MV}{BV} \quad (\text{Wzór 2.3})$$

Jeżeli rentowność finansowa kapitału własnego przewyższa koszt kapitału własnego, wówczas rentowność ekonomiczna jest dodatnia, co oznacza tworzenie dodatkowej wartości. W przypadku ujemnej rentowności ekonomicznej – wartość ulega destrukcji.

Opisane narzędzia są podstawowymi miernikami stosowanymi w ocenie banku z punktu widzenia wartości kreowanej dla właścicieli – podsumowują kwintesencję podejścia VBM. W przypadku stosowania szerszego podejścia wartości dla interesariuszy, niezbędne jest rozszerzenie tego instrumentarium.

2.2.2. Mierniki oceny banku działającego według koncepcji zarządzania wartością dla interesariuszy

W ocenie banku z perspektywy tworzenia wartości dla interesariuszy przydatne są narzędzia rachunkowości społecznej. „Rachunkowość społeczna” jest szerokim terminem, uwzględniającym wiele form i narzędzi, określana jest jako „uniwersum wszelkich możliwych rachunkowości i sprawozdawczości”⁶³. W najszerszym ujęciu może oznaczać wszelkie formy danych i raportów, wychodzące poza ramy zagad-

⁶² Jest to tak zwane podejście kapitałowe (*equity*) bardziej zasadne w odniesieniu do banków niż podejście jednostki (*entity*). Szerzej: M. Marcinkowska, *Wartość banku. Kreowanie wartości i pomiar wyników działalności banku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003.

⁶³ R. Gray, *The social accounting project and “Accounting, Organizations and Society” Privileging engagement, imaginings, new accountings and pragmatism over critique?*, „Accounting, Organizations and Society” 2002, vol. 27, nr 7, s. 687–708.

nień ekonomicznych⁶⁴. Rachunkowość społeczna dotyczy identyfikacji i pomiaru społecznych korzyści i społecznych kosztów⁶⁵; w ujęciu mikro sprowadza się do pomiaru korzyści i kosztów ponoszonych przez interesariuszy podmiotu, ale także korzyści i kosztów ponoszonych przez ten podmiot (w perspektywie relacji z różnymi grupami interesów).

Z punktu widzenia podejścia SVM przedsiębiorstwo angażuje się w różne transakcje wymiany ze swymi interesariuszami: wymiany pieniędzy na pracę – z pracownikami i menadżerami, wymiany pieniędzy na produkty i usługi – z dostawcami, wymiany produktów i usług na pieniądze – z klientami, wymiany pieniędzy płaconych później na pieniądze otrzymane teraz – z inwestorami i wierzycielami, wymiany pieniędzy płaconych teraz na pieniądze otrzymane później – z dłużnikami, wymiany pieniędzy na produkty, usługi i regulacje – z państwem⁶⁶. Nakazuje to zatem dostosowanie metod pomiaru i oceny efektów działalności przedsiębiorstw (i innych podmiotów), w celu uchwycenia efektów tych kontraktów i zaangażowania interesariuszy (następuje zatem przeniesienie akcentu z właścicieli na szersze grupy interesariuszy), a w wielu przypadkach także uwzględnienia efektów innych niż finansowe. Uzasadnieniem tego jest fakt, że każda instytucja społeczna (w tym także przedsiębiorstwa i banki) operuje w społeczeństwie poprzez kontrakty społeczne – wyrażone lub dorozumiane – przy czym jej przetrwanie i rozwój zależą od: dostarczania określonych pożądaných społecznie celów społeczeństwu jako całości i dystrybucji ekonomicznych, społecznych lub politycznych korzyści zapewnionych grupom, od których czerpie swą siłę i wartość⁶⁷.

Podstawowymi narzędziami wykorzystywanymi w analizie tworzonej przez bank wartości dla interesariuszy są⁶⁸:

- sprawozdanie z wartości dodanej,
- wielopłaszczyznowe karty dokonań,
- sprawozdania na temat zrównoważonego rozwoju,
- karta wyników i pryzmat wartości.

⁶⁴ Obejmuje zatem takie inicjatywy jak: rachunkowość społecznej odpowiedzialności (*social responsibility accounting, corporate citizenship accounting*), audyty społeczne (*social audits*), sprawozdawczość społeczną przedsiębiorstw (*corporate social reporting*), sprawozdawczość na temat pracowników i zatrudnienia w tym bezpieczeństwa i higieny pracy (*employee and employment reporting, health and safety*), sprawozdawczość na temat interesariuszy, dialogu z interesariuszami, zaangażowania interesariuszy (*stakeholder dialogue/engagement reporting*), rachunkowość i sprawozdawczość ekologiczną i środowiskową (*environmental accounting and reporting*), potrójną sprawozdawczość lub sprawozdawczość w trzech wymiarach (*triple-bottom-line*).

⁶⁵ M. Freeman, *Social Accounting*, [w:] G. Siegel, H. Ramanauskas-Marconi (red.), *Behavioral Accounting*, South-West Educational Publishing, 1998, s. 499–519.

⁶⁶ A.J. Zakhem, D.E. Palmer, M. L. Stoll (red.), *Stakeholder Theory. Essential Readings in Ethical Leadership and Management*, Prometheus Books, New York 2008, s. 37.

⁶⁷ A.D. Shocker, S.P. Sethi, *An Approach to Incorporating Social Preferences in Developing Corporate Action Strategies*, „California Management Review” 1973, vol. 15, Issue 4, s. 97–105.

⁶⁸ Są to jedynie przykłady najbardziej rozpowszechnionych narzędzi. Warto dodatkowo wspomnieć np. o Piramidzie Wyników, Modelu Doskonałości EFQM, modelu Tworzenia Wartości Całkowitej, Indeksie Tworzenia Wartości. Szerzej: M. Marcinkowska, *Kapitał relacyjny banku*, t. III, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013 (w druku).

Sprawozdanie z wartości dodanej (*Value Added Statement*, VAS) jest swoistym przekształceniem rachunku zysków i strat; opiera się na tych samych danych księgowych i tych samych technikach pomiaru wynikających z ogólnych zasad rachunkowości. Odmienna jest jednak percepcja: sprawozdanie z wartości dodanej akcentuje, że to właśnie wartość dodana, a nie zysk jest prawdziwym bogactwem przedsiębiorstwa, a ponadto uwzględnia innych niż tylko właściciele beneficjentów tej wartości⁶⁹. Stąd postrzeganie tego narzędzia jako elementu „rachunkowości społecznej”; sprawozdanie uwzględnia bowiem korzyści odbierane przez różnych interesariuszy podmiotu (jako redystrybucję wygenerowanej wartości dodanej).

Wartość dodaną definiuje się jako różnicę między rynkową wartością efektów działalności (przychodami ze sprzedaży) a poniesionymi nakładami: kosztami materiałów, kapitałów, pracy i usług zewnętrznych. Sprawozdanie z wartości dodanej pokazuje zatem w jaki sposób korzyści (efekty) z wysiłków podejmowanych przez przedsiębiorstwo są dzielone pomiędzy jego interesariuszy (właścicieli, wierzycieli, kierownictwo i pracowników oraz państwo)⁷⁰. U podstaw teoretycznych tego sprawozdania leży założenie, że skoro zysk przedsiębiorstwa jest efektem wspólnego wysiłku różnych zaangażowanych stron (interesariuszy), nie mogą z niego korzystać wyłącznie właściciele; zatem konieczne jest raportowanie z rozdysponowania (wykorzystania) wartości dodanej⁷¹. Cele sprawozdania z wartości dodanej jako części sprawozdawczości społecznej przedsiębiorstwa wywodzą się z roli przedsiębiorstwa w społeczeństwie: „członkowie koalicji” współtworzący dany podmiot (właściciele, pracownicy, pożyczkodawcy, rząd) mają prawo do informacji o stanie przedsiębiorstwa i o realizowaniu przezeń ich własnych celów finansowych (czyli o wielkości tworzonej wartości oraz kierunkach i proporcjach jej rozdysponowania, tj. dochodach poszczególnych „członków koalicji”)⁷².

Sporządzenie sprawozdania z wartości dodanej wymaga obliczenia zysku zatrzymanego (ZZ) jako różnicy między przychodami (P) a kosztami (materiałów i usług – K, amortyzacji – A, wynagrodzeń – W, odsetek i innych kosztów finansowych – O), podatkami (T) i dywidendami (D):

$$ZZ = P - K - A - W - O - D - T \quad (\text{Wzór 2.4})$$

Następnie prezentowana jest wartość dodana:

$$\text{w ujęciu brutto:} \quad P - K = A + W + O + D + T + ZZ \quad (\text{Wzór 2.5})$$

$$\text{lub netto:} \quad P - K - A = W + O + D + T + ZZ \quad (\text{Wzór 2.6})$$

⁶⁹ A. Riahi-Belkaoui, *Value added reporting and research: state of the art*, Greenwood Publishing, 1999, s. 1.

⁷⁰ B.-H. Bao, D.-H. Bao, *Usefulness of value added and abnormal economic earnings: an empirical examination*, „Journal of Business Finance & Accounting” 1998, 25, Issue 1–2, s. 251–264.

⁷¹ D. E. Purdy, *The enterprise theory: an extension*, „Journal of Business Finance & Accounting”, vol. 10, Issue 4, December 1983, s. 531–541.

⁷² T. Reichmann, C. Lange, *The Value Added Statement as Part of Corporate Social Reporting*, „Management International Review” 1981, vol. 21, nr 4, s. 17–22.

Niekiedy lewa strona równań określana jest mianem metody subtraktywnej ustalania wartości dodanej, a prawa – metody addytywnej. Metoda subtraktywna sprowadza się do obliczenia różnicy między efektami (sprzedażą) a nakładami (kosztami materiałów, usług i ewentualnie amortyzacją). Metoda addytywna natomiast sumuje kierunki rozdysponowania tworzonej wartości (wynagrodzenia, koszty finansowe, dywidendy, podatki i zysk zatrzymany).

Nie istnieje jednolita, zestandaryzowana wersja sprawozdania z działalności dodanej w przypadku banków. Podstawowa wersja zakłada, że wartość dodana uwzględnia wszystkie koszty odsetkowe oraz większość kosztów działania (z wyłączeniem wynagrodzeń, działalności charytatywnej i sponsorskiej i podatków stanowiących koszty). W konsekwencji, wartość dodana jest dzielona między: pracowników (koszty wynagrodzeń), państwo (podatek dochodowy i podatki kosztowe), społeczeństwo (koszty działalności charytatywnej i sponsorskiej), inwestorów – właścicieli (dywidenda) i sam bank – jego przyszły wzrost (zysk zatrzymany i amortyzacja⁷³).

Kolejne wersje różnią się skalą uwzględnianych kosztów działania, np. uwzględnienia kosztów materiałów i usług zewnętrznych bądź to w pomniejszeniu tworzonej wartości dodanej, bądź też uwzględnieniu ich jako redystrybucji wartości dodanej na rzecz dostawców. Analogicznie mogą być potraktowane koszty związane z siecią bezpieczeństwa (funkcjonowania nadzoru i składek na ubezpieczenie depozytów). Podobnie jak w przypadku zwykłych przedsiębiorstw mogą być potraktowane koszty obsługi wiarygodności innych niż depozyty (zaciągniętych przez bank kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych dłużnych papierów wartościowych) – mogą być one uznane za redystrybucję wartości dodanej dla wierzycieli. Koszty odsetek od depozytów są jednak konsekwentnie traktowane jako pomniejszenie tworzonej wartości dodanej⁷⁴. Tabela 2.4 przedstawia dwie skrajne wersje przekształcenia rachunku zysków i strat banku w sprawozdanie z wartości dodanej (między I a II wariantem można wskazać szereg wersji pośrednich różniących się podejściem do poszczególnych opisanych wyżej pozycji). Jak widać, różnice między prezentowanymi wariantami mogą być bardzo znaczące (w podanym przykładzie wartość dodana w drugim wariantcie jest o ponad połowę wyższa niż w pierwszym), co istotnie zmienia obraz sytuacji banku pod kątem tworzonej wartości dodanej i jej dystrybucji dla interesariuszy (zob, s. 72).

Wybór wariantu sprawozdania z wartości dodanej musi być podyktowany celem i kontekstem jego zastosowania. Pierwszy z zaprezentowanych tu wariantów jest bliższy standardowej jego wersji i koncentruje się na prezentacji wartości dodanej dystrybuowanej wśród kluczowych interesariuszy, stanowiących o sile i wartości banku (współtworzących jego zyski). Drugi wariant ukazuje wartość dodaną w maksymalnej wersji – uwzględniając założenie, że wszystkie koszty działania banku są w istocie kontrybucjami na rzecz różnych interesariuszy. W tej wersji sprawozdanie nie powin-

⁷³ Podobnie jak w przypadku zwykłych przedsiębiorstw, bywa wyodrębniana wartość dodana netto (koszty amortyzacji obniżają wartość dodaną) i wartość dodana brutto (amortyzacja traktowana jest jako forma dystrybucji wartości dodanej).

⁷⁴ Można je potraktować jako analogię kosztów materiałów, usług i innych kosztów wytworzenia w przedsiębiorstwach niefinansowych.

no być zatem stosowane do oceny efektywności banku, przedstawia go bowiem z perspektywy spełnienia finansowych oczekiwań poszczególnych grup interesów.

Zarządzanie bankiem wymaga spojrzenia szerszego aniżeli przez pryzmat sprawozdań finansowych. Konieczne jest wejście w istotę zachodzących procesów oraz związki przyczynowo-skutkowe. W konsekwencji akcentuje się potrzebę zwrócenia uwagi zarówno na czynniki finansowe, jak i operacyjne, w obszarach rynkowych i marketingowych (klientowskich), sprawności zarządzania bankiem (w tym: zarządzania pracownikami) oraz prac rozwojowych⁷⁵. W literaturze i praktyce zarządzania funkcjonuje kilka modeli takich wieloaspektowych narzędzi – **wielopłaszczyznowych kart dokonań**. Należy tu wymienić przede wszystkim: *The Balanced Scorecard* (BSC), *Tableau de Bord de Gestion* (TBG), *Intangible Assets Monitor* (IAM), *Navigator*⁷⁶.

Zrównoważona Karta Dokonań (lub Zrównoważona/Zbilansowana Karta Wyników) autorstwa R. Kaplana i D. Nortona (*The Balanced Scorecard* – BSC) jest najbardziej rozpowszechnionym narzędziem spośród wymienionych⁷⁷. Umożliwia ona analizę dokonań banku w czterech obszarach:

- wyników finansowych – czyli aspektów podlegających ocenie w ujęciu finansowym, zarówno w kontekście rachunkowości (finansowej i zarządczej), jak i szerszych analiz ekonomicznych (w tym giełdowych),
- sukcesów rynkowych – czyli udziału w rynku, zdobywania i utrzymywania klientów, oceny banku przez klientów,
- wewnętrznej organizacji – czyli procesów zachodzących w banku, umożliwiających jego sprawne funkcjonowanie,
- rozwoju, przygotowania do przyszłości – czyli uczenia się, innowacyjności i wdrażanych usprawnień.

„Zrównoważenie” Karty polega zatem na poddaniu zbilansowanej ocenie wyników finansowych, rynkowych i organizacyjnych (zarówno bieżących, jak i przygotowania na przyszłe warunki). Zaletą Zrównoważonej Karty Wyników jest umożliwienie wieloaspektowej oceny banku; uwzględnia się tu bowiem nie tylko dane finansowe, ale także operacyjne i rynkowe. Spojrzenie na dokonania podmiotu

⁷⁵ Ewolucję koncepcji wzbogacania systemu pomiaru dokonań przedsiębiorstw o miary niefinansowe przedstawia G.K. Świdarska (red.), *Informacja zarządcza w procesie formułowania i realizacji strategii firmy*, Difin, Warszawa 2003, s. 257 i nast. Kompleksowo zagadnienie ujmuje J. Michalak, *Pomiar dokonań. Od wyniku finansowego do Balanced Scorecard*, Difin, Warszawa 2008. Szczegóły formułowania zrównoważonych kart wyników (organizacyjnych i osobistych) przedstawia H.K. Rampersad, *Kompleksowa karta wyników. Jak przekształcać zarządzanie, aby postępując uczciwie osiągać doskonałe wyniki*, Placet, Warszawa 2004.

⁷⁶ M. Marcinkowska, *Jak mierzyć dokonania przedsiębiorstwa – czyli o równoważeniu kart wyników*, „Przegląd Organizacji” 2002, nr 10, s. 28–32. Opis i przykłady zastosowania tych narzędzi do oceny instytucji finansowych zawiera też praca: M. Marcinkowska, *Ocena działalności instytucji finansowych*, Difin, Warszawa 2007, s. 529–553. Odmiany niektórych kart porównane są także w: B. Nita, *Rachunkowość w zarządzaniu strategicznym przedsiębiorstwem*, Wolters Kluwer Polska, Kraków 2008.

⁷⁷ R.S. Kaplan, D.P. Norton, *The Balanced Scorecard. Translating Strategy Into Action*, Harvard Business School Press, Boston, 1996.

w czterech perspektywach umożliwia lepsze zrozumienie generowanych przezeń wyników finansowych i jego pozycji rynkowej. W zależności od specyfiki działalności, modelu biznesowego i przyjętej strategii, BSC może być wykorzystane do oceny relacji z tymi interesariuszami, na których podmiot pragnie się koncentrować (w szczególności: klientami – perspektywa rynkowa, właścicielami i wierzycielami – perspektywa finansowa, pracownikami – perspektywa procesów wewnętrznych oraz uczenia się i rozwoju, dostawcami i partnerami – perspektywa procesów wewnętrznych).

Tabela 2.4

Przekształcenie rachunku zysków i strat banku w sprawozdanie z wartości dodanej
A. Rachunek zysków i strat

Przychody z odsetek	1 200	
Koszy odsetek od depozytów	-600	
Koszy odsetek od pożyczek i dłużnych papierów wartościowych	-100	
Wynik z odsetek		500
Wynik z tytułu prowizji		300
Przychody z dywidend, wynik na operacjach finansowych, wynik z pozycji wymiany		200
Wynik działalności bankowej		1 000
Koszty działania banku i amortyzacja	-550	
<i>Zużycie materiałów</i>	-30	
<i>Wynagrodzenia</i>	-250	
<i>Usługi obce</i>	-140	
<i>Działalność charytatywna</i>	-10	
<i>Koszty nadzoru i składki na BFG</i>	-20	
<i>Pozostałe koszty działania</i>	-50	
<i>Amortyzacja</i>	-50	
Różnica wartości rezerw i aktualizacja wyceny		-150
Wynik brutto		300
Podatek dochodowy		-60
Wynik netto		240
Dywidenda		-144
Zysk zatrzymany		96

B. Sprawozdanie z wartości dodanej (wariant I)

Wartość dodana wytworzona		
<i>Wynik z odsetek</i>		500
<i>Wynik pozaodsetkowy</i>		500
<i>Różnica wartości rezerw i aktualizacja wyceny</i>		-150
<i>Koszty</i>		-240
<i>Zużycie materiałów</i>	-30	
<i>Usługi obce</i>	-140	
<i>Pozostałe koszty działania</i>	-50	
<i>Koszty nadzoru i składki na BFG</i>	-20	
Wartość dodana		610

Rozdysponowanie wartości dodanej:	610
pracownicy (wynagrodzenia)	250
inwestorzy (dywidendy)	144
państwo (podatki)	60
społeczeństwo (dział. charytatywna)	10
bank – przyszły wzrost (zysk zatrzymany, amortyzacja)	146

C. Sprawozdanie z wartości dodanej (wariant II)

Wartość dodana wytworzona

Przychody z odsetek	1 200
Koszty odsetek od depozytów	-600
Wynik odsetkowy (bez kosztów zaciągniętych pożyczek, kredytów i wyemitowanych dłużnych papierów wartościowych)	600
Wynik pozaodsetkowy	500
Różnica wartości rezerw i aktualizacja wyceny	-150
Wartość dodana	950

Rozdysponowanie wartości dodanej:	950
- pracownicy (wynagrodzenia)	250
- inwestorzy (dywidendy)	144
- wierzyciele (odsetki)	100
- dostawcy (materiały, usługi obce, pozostałe koszty działania)	220
- państwo (podatki)	60
- społeczeństwo (dział. charytatywna)	10
- sieć bezpieczeństwa (koszty nadzoru)	20
- bank – przyszły wzrost (zysk zatrzymany, amortyzacja)	146

Źródło: M. Marcinkowska, *Kapitał relacyjny banku*, t. III, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013 (w druku).

Tableau de Bord de Gestion (TBG) oznacza tablicę rozdzielczą zarządzania. Jest to zestaw wskaźników, umożliwiający całościową ocenę wyników banku i prowadzonych przezeń operacji⁷⁸.

Wskaźniki *tableau de bord* w dużej mierze koncentrują się na danych niefinansowych, gdyż z założenia ich celem było uzupełnienie niepełnych (a przez to mało przydatnych w zarządzaniu) danych pochodzących z rachunkowości. TBG jest narzędziem służącym obserwacji i ocenie realizacji określonych zadań (nie tylko finansowych), które dzięki swej konstrukcji przyczynowo-skutkowej ułatwiają analizę określonych zjawisk i reakcję w przypadku niepożądanych relacji. Obecnie główny akcent kładzie się na analizę działań: rozrysowuje się cele sformułowane w przed-

⁷⁸ P. Voyer, *Tableau de bord de gestion et indicateurs de performance*, 2. éd., Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy 1999; A. Bourguignon, V. Malleret, H. Nørreklit, *The American balanced scorecard versus the French tableau de bord: the ideological dimension*, „Management Accounting Research”, vol. 15, Issue 2, June 2004, s. 1017–1134. Szerzej o TBG pisze też A. Szycha, *Etapy ewolucji i kierunki integracji metod rachunkowości zarządczej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2007, s. 474 i nast.

siębiorstwie i określa jakie czynniki prowadzą do ich realizacji (nazywane są one „krytycznymi czynnikami sukcesu” lub „zmiennymi kształtującymi działania”); dla poszczególnych czynników określone są następnie plany działania. Taka analiza przyczynowo-skutkowa celów i działań ułatwia podejmowanie właściwych decyzji i koncentrację na najistotniejszych obszarach.

Wielopłaszczyznowe podejście do analiz wartości (w tym także wartości dla interesariuszy) jest widoczne także w koncepcji kapitału intelektualnego, na który – według autorów – składa się⁷⁹:

- kapitał ludzki – tworzony przez wiedzę, umiejętności, doświadczenie pracowników i menadżerów,
- kapitał strukturalny – który jest infrastrukturalnym wsparciem kapitału ludzkiego,
- kapitał klientowski – tworzony przez owocne relacje z lojalnymi klientami przedsiębiorstwa (w szerszym ujęciu można tu wskazać kapitał relacyjny, odnoszący się do szerszego grona interesariuszy).

Jednym z narzędzi służących raportowaniu na temat kapitału intelektualnego jest tzw. Nawigator Skandii (*Skandia Navigator*)⁸⁰. Nawigator jest narzędziem prezentującym kapitał finansowy i intelektualny przedsiębiorstwa, czyli urządzeniem służącym zobrazowaniu:

- przeszłych dokonań spółki (perspektywa finansów),
- jej teraźniejszego stanu (perspektywa klientów i procesów wewnętrznych) oraz
- przygotowania na przyszłość (perspektywa odnowy i rozwoju);
- centralną perspektywą jest zaś perspektywa ludzi (pracowników przedsiębiorstwa).

Tym samym Nawigator jest narzędziem, które może podsumowywać informacje o całościowej sytuacji banku.

Bardziej zestandaryzowanym narzędziem pomiaru kapitału intelektualnego jest Monitor Aktywów Niematerialnych (*Intangible Assets Monitor – IAM*)⁸¹. Podkreśla się, że dane finansowe pozwalają ocenić migawkowy obraz przeszłych dokonań, natomiast Monitor daje pogląd na sytuację bieżącą. Główną korzyścią z Monitora są nie tyle same wartości wskaźników, co raczej zrozumienie, gdzie znajdują się czynniki, które w przyszłości będą kluczowymi dla funkcjonowania przedsiębiorstwa. Koncepcja Monitora zasadza się na stwierdzeniu, że sposób, w jaki zarządzamy na-

⁷⁹ L.Edvinsson, M.S. Malone, *Intellectual Capital. Realizing Your Company's True Value by Finding Its Hidden Brainpower*, HarperBusiness, New York 1997.

⁸⁰ Skandia była pierwszym przedsiębiorstwem, które wdrożyło koncepcję zarządzania kapitałem intelektualnym i propagowało tę ideę, m.in. uwzględniając w publikowanych raportach z działalności także raport na temat kapitału intelektualnego.

⁸¹ K.-E. Sveiby, *The New Organizational Wealth*, Berrett-Koehler Publishers, Inc., San Francisco 1997. Więcej przykładów raportów na temat kapitału intelektualnego: M. Marcinkowska, *Roczny raport z działań i wyników przedsiębiorstwa. Nowe tendencje w sprawozdawczości biznesowej*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2004. Patrz także: S. Kasiewicz, W. Rogowski, M. Kicińska, *Kapitał intelektualny. Spojrzenie z perspektywy interesariuszy*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2006.

szymi pracownikami, klientami i inwestycjami w procesy wewnętrzne, w istotny sposób wpływa na naszą bieżącą rentowność i przyszły sukces przedsiębiorstwa.

Wskaźniki podzielone są na dwie główne grupy: aktywa materialne i niematerialne. Te ostatnie są następnie uszczegółowione w trzech podgrupach, dotyczących:

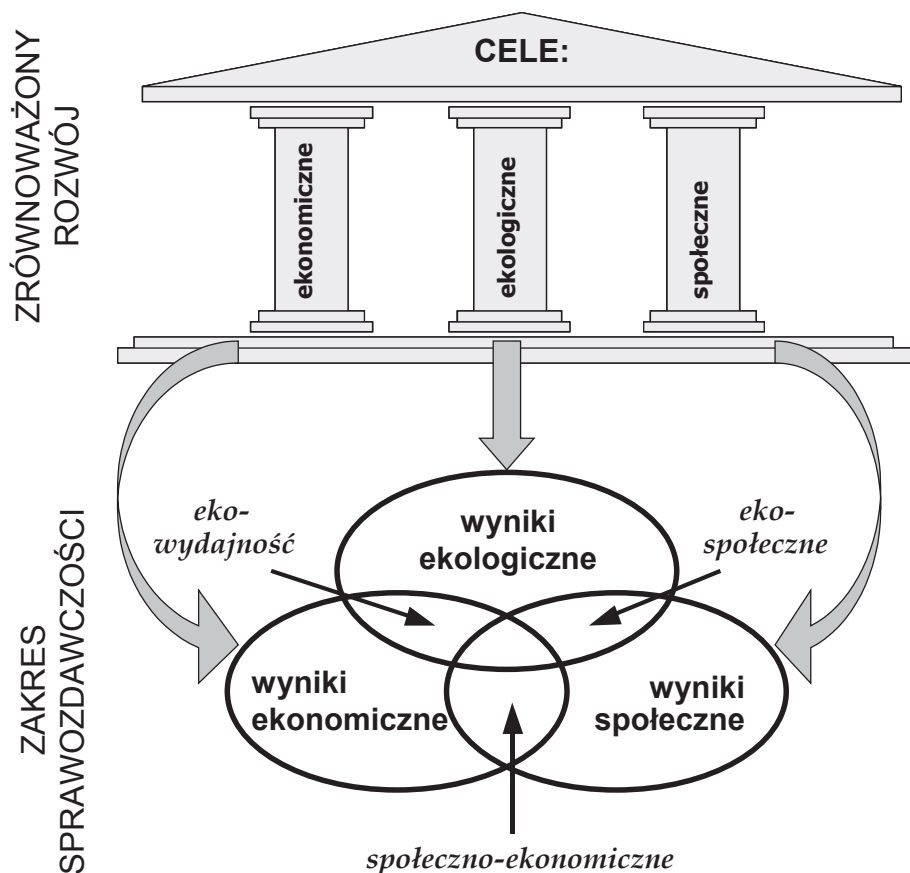
- klientów (struktura zewnętrzna),
- organizacji (struktura wewnętrzna),
- pracowników (kompetencje).

W każdej podgrupie wyodrębnione są wskaźniki: odbudowy/wzrostu, wydajności i stabilności – w tych bowiem elementach postrzega się źródeł wartości. Dobór konkretnych mierników jest uzależniony od strategii podmiotu.

Monitor Aktywów Niematerialnych jest w istocie bardzo bliski koncepcji Zrównoważonej Karty Dokonań. Przyjęto tu nieco odmienne podejście do struktury prezentacji wskaźników, a całość osnuta jest wokół koncepcji zarządzania kapitałem intelektualnym, czyli – przede wszystkim – pracownikami, klientami i strukturą wewnętrzną. Koncepcja ta pozwala silniej zaakcentować potencjalne źródła wartości (wzrost, wydajność, stabilność) w obrębie poszczególnych perspektyw. Zastosowany do oceny relacji podmiotu z interesariuszami może zatem uwypuklić najważniejsze aspekty w wymiarze długoterminowym.

Najszerze podejście do analiz wpływu przedsiębiorstwa na otoczenie prezentowane jest w przypadku **raportów na temat zrównoważonego rozwoju**. Uwzględniają one trzy perspektywy: ekonomiczną, ekologiczną i społeczną (Rysunek 2.2). W obszarze odpowiedzialności społecznej najbardziej akcentowane są etyczne aspekty działalności banku oraz jego wpływ na społeczeństwo (korzyści, jakie społeczności lokalne, narodowe i globalne odnoszą dzięki jego działalności), prawa człowieka (przede wszystkim w odniesieniu do praktyk zatrudniania i zarządzania zasobami ludzkimi). W obszarze wpływu na środowisko naturalne uwzględnia się zarówno wpływ bezpośredni (np. zużycie wody, energii, emisja ścieków i odpadów), jak i wpływ pośredni (w szczególności poprzez produkty oferowane przez bank klientom).

Swoistym podsumowaniem wyników banku ocenianych przez pryzmat zrównoważonego rozwoju są ratingi CSR (*corporate social responsibility*). Są one syntetycznym podsumowaniem dokonań banku w zakresie finansów, wpływu społecznego i wpływu ekologicznego (niekiedy dodatkowo odrębnie uwzględniane są aspekty etyczne oraz ładu korporacyjnego). Ratingi takie nadawane są przede wszystkim tym podmiotom, które są lub pragną być uwzględniane w giełdowych indeksach spółek odpowiedzialnych.



Źródło: M. Marcinkowska, *Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw – wpływ na zawartość raportów rocznych*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica” 2004, nr 181, s. 265–274.

2.2.3. Pryzmat wyników jako kompleksowe narzędzie wspierające kształtowanie relacji banku z interesariuszami publicznymi

Dla całościowej oceny relacji banku z interesariuszami konieczne jest spojrzenie na wypełnienie przez bank obowiązków względem zainteresowanych stron, ale także podsumowanie odpowiedzialności interesariuszy względem banku.

Jedną z koncepcji ułatwiających taką analizę jest Karta Odpowiedzialności (*Accountability Scorecard*, ASC). Opiera się ona na założeniu współdziału różnych grup interesów i wywieraniu przez nie wpływu na funkcjonowanie przedsiębior-

stwa⁸². Karta Odpowiedzialności odwołuje się do koncepcji grup interesów i służy ocenie działania organizacji. Koncentruje się na ocenie stopnia, w jakim przedsiębiorstwo integruje się i odpowiada na potrzeby i wymagania swych interesariuszy. Poszukuje równowagi, ale nie między miernikami finansowymi i niefinansowymi, lecz między relacjami organizacji z jej kluczowymi grupami interesów. Karta ułatwia równoważenie potrzeb i wymagań interesariuszy. Akcentuje się bowiem, że długoterminowy sukces każdej organizacji zależy od stałej zdolności do zamiany jej efektów (*outputs*) w nowe nakłady (*inputs*), tj. wymiany produktów, usług, wynagrodzeń, dywidend, kosztów obsługi długu na materiały, wyposażenie od dostawców, pracę od pracowników, pieniądze od klientów, inwestorów i wierzycieli. Innymi słowy, długoterminowy sukces zapewnia zdolność organizacji i jej interesariuszy do ciągłego równoważenia, integrowania i zaspokajania uzasadnionych potrzeb i oczekiwań, bez stałego lub powtarzalnego poświęcania jednych dla drugih.

Podstawowym celem Karty jest odpowiedź na dwa pytania:

- jak radzimy sobie z przekazywaniem interesariuszom tego, czego potrzebują?
- jak radzimy sobie z uzyskiwaniem od interesariuszy tego, co chcemy?

Zatem dla każdej grupy interesów należy wskazać z jednej strony ich zaspokojone potrzeby i oczekiwania („zachęty” kierowane do nich przez bank), a z drugiej – otrzymany od niej wkład („kontrybucje” wnoszone przez interesariuszy). Dla poszczególnych aspektów należy określić adekwatne mierniki; ich porównanie pozwala ocenić poziom zrównoważenia otrzymywanych przez przedsiębiorstwo kontrybucji i przekazywanych zachęt w odniesieniu do wszystkich zidentyfikowanych grup interesariuszy.

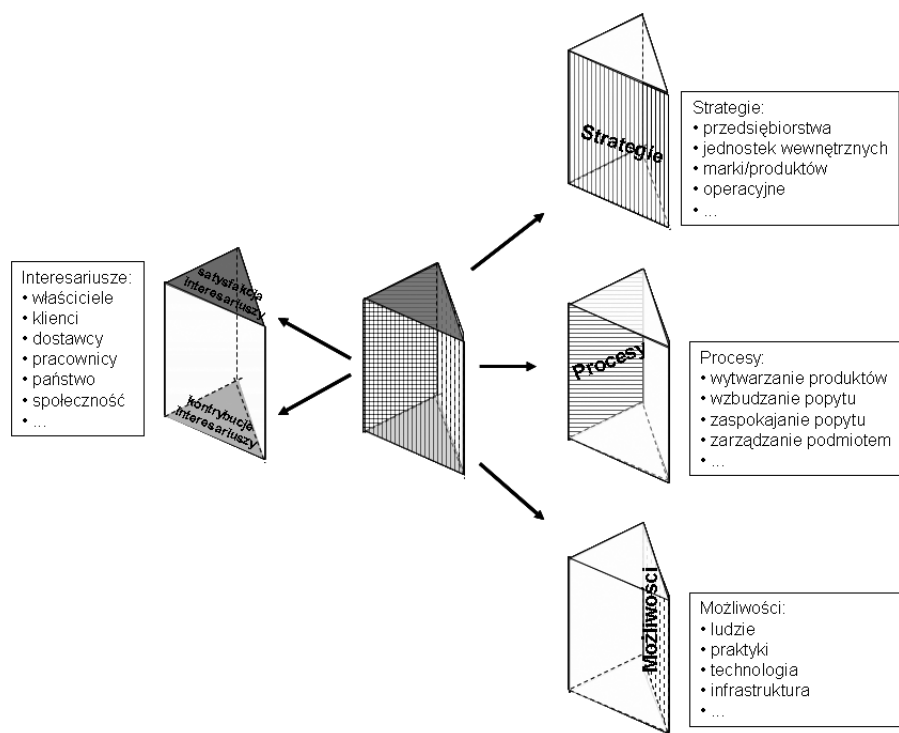
Bardziej rozbudowaną koncepcją niż Karta Odpowiedzialności jest „Pryzmat wyników”⁸³. Jest to system pomiaru dokonań, składający się z pięciu powiązanych perspektyw (Rysunek 2.3). Pozwala on na ocenę:

- satysfakcji interesariuszy – wymaga to określenia kim są kluczowi interesariusze i jakie są ich potrzeby i oczekiwania,
- kontrybucji interesariuszy – analizie poddawany jest wkład, jakiego bank oczekuje od najważniejszych interesariuszy,
- strategii – rozważane są strategie jakie bank realizuje w celu zaspokojenia obu zestawów potrzeb i oczekiwań,
- procesów – wskazywane są procesy jakie są niezbędne dla wdrożenia tych strategii,
- zaplecza – analizowane są możliwości i zasoby konieczne dla przeprowadzenia i wzmocnienia tych procesów.

⁸² F. Nickols, *The Accountability Scorecard. A Stakeholder-based Approach to „Keeping Score”*, 2002, www.home.att.net.

⁸³ A. Nelly, Ch. Adams, M. Kennerley, *The Performance Prism. The Scorecard for Measuring and Managing Business Success*, FT Prentice Hall, London 2002, s. 180.

Rysunek 2.3

Koncepcja Pryzmatu Wyników

Źródło: M. Marcinkowska, *Kapitał relacyjny banku*, t. III, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013 – w druku (na podstawie A. Nelly, Ch. Adams, M. Kennerley, *The Performance Prism. The Scorecard for Measuring and Managing Business Success*, FT Prentice Hall, London 2002).

Opisywane narzędzie w najwyższym stopniu jest zatem przydatne w pomiarze wyników banków w kontekście ich relacji z interesariuszami. Co istotne, jest to model całościowy: mierzy obie strony tych relacji: zarówno korzyści odniesione przez poszczególne grupy interesariuszy, jak i kontrybucje przez nie wnoszone na rzecz przedsiębiorstwa (czyli jego potrzeby i oczekiwania spełniane przez grupy interesów).

Pryzmat Wyników może być podstawą systemu zarządzania bankiem (zarządzania relacjami z interesariuszami). Uwzględnia bowiem nie tylko efekty działań, ale także perspektywy: przyjętych przez podmiot strategii, procesów zachodzących w banku oraz jego możliwości (posiadane zasoby).

W odniesieniu do poszczególnych interesariuszy oraz ich potrzeb, które bank uznał za godne spełnienia, należy określić kryteria oceny i mierniki, które będą służyły ocenie skuteczności kształtowania wspólnych relacji w kontekście tak zdefinio-

wanych celów banku. Warto tu uwzględnić zarówno cele finansowe, jak i niefinansowe. Przykładami takich mierników mogą być⁸⁴:

- w odniesieniu do właścicieli: wskaźnik całkowitego zwrotu z akcji (TSR) lub relatywny TSR, liczba pozytywnych rekomendacji itp.,
- w odniesieniu do członków zarządu: średnie wynagrodzenie lub średnie wynagrodzenie jako odsetek średniego wynagrodzenia członków zarządów firm z grupy porównawczej, odsetek posiadanych akcji spółki itp.,
- w odniesieniu do pracowników: średnie wynagrodzenie w spółce w porównaniu ze średnim wynagrodzeniem w kraju (ew. w branży), średni poziom absencji, średni czas szkoleń na jednego pracownika w roku itp.
- w odniesieniu do wierzycieli: wskaźniki wypłacalności i płynności, ratingi przyznane przez niezależne agencje itp.,
- w odniesieniu do klientów: wskaźnik udziału w rynku, liczba skarg i reklamacji, odsetek klientów dokonujących powtórnego zakupu, liczba nowych klientów, średni czas realizacji usług itp.
- w odniesieniu do dostawców: koszty zakupionych produktów i usług, czas dostawy, powtarzalność zakupów, terminowość płatności itp.
- w odniesieniu do państwa – kwota płaconych podatków, liczba stworzonych miejsc pracy itp.,
- w odniesieniu do regulatorów – liczba spełnianych norm prawnych, liczba zastrzeżeń do funkcjonowania podmiotu itp.,
- w odniesieniu do społeczności lokalnej/społeczeństwa – wielkość zatrudnienia (w tym np. osób niepełnosprawnych), kwota inwestycji w infrastrukturę komunalną, kwota środków przekazanych na działalność społeczną (charytatywną, naukową, kulturalną, sportową), finansowanie celów proekologicznych i społecznych oraz inwestycje społecznie odpowiedzialne itp.

Jak w każdym systemie pomiaru dokonań, przydatność tego narzędzia warunkowana jest doбором adekwatnych wskaźników, czyli tych mierników, które umożliwiają dokonanie oceny ważnych w danym obszarze zagadnień. Konieczne jest zatem, by wskaźniki dobrze odzwierciedlały uprzednio zdiagnozowane czynniki satysfakcji i kontrybucji interesariuszy, przy czym pomiar powinien dotyczyć tych aspektów, w stosunku do których bank może podjąć jakieś działania i na które bank może wpływać. Oczywiście należy mieć na uwadze ograniczenia takiego pomiaru i w niektórych obszarach dokonywać szerszej analizy (uwzględniającej także czynniki niemierzalne lub trudnomierzalne). W praktyce trudne będzie dokonanie szczegółowej analizy wszystkich aspektów relacji z interesariuszami i konieczne będzie dokonywanie określonych uogólnień.

Poniższa tabela zestawia przykładowe wskaźniki, które mogą być uwzględnione w Pryzmacie Wyników dla analizy relacji banków z interesariuszami publicznymi.

⁸⁴ Por.: R.E. Freeman, *Strategic Management. A Stakeholder Approach*, Cambridge University Press, Cambridge 1984, s. 179; M.Theodor, *A Stakeholder Approach to Measuring the Level of Corporate Governance*, EIASM Workshop on Corporate Governance Proceedings, EIASM, Brussels 4–5.11.2004.

Tabela 2.5

Przykładowe mierniki oczekiwań i kontrybucji interesariuszy publicznych w relacjach z bankami

Interesariusz	Mienniki oczekiwań (satysfakcji interesariuszy)	Mienniki kontrybucji (satysfakcji banku)
Regulatorzy i nadzorcy	• Opłaty wnoszone na funkcjonowanie instytucji nadzorczych i tworzenie funduszy gwarancyjnych i pomocowych; • Nałożone na bank kary, grzywny, odszkodowania; • Ocena nadzorcza (np. BION); • Stabilność banku (wskaźniki kapitałowe, jakość aktywów, wskaźniki płynności, spełnienie innych norm ostrożnościowych); • Liczba uchybień (poziom braku zgodności z przepisami i rekomendacjami), w tym: liczba powtórzonych uchybień; • Publikowane ratingi (nadawane przez agencje ratingowe), ratingi zgodności z normami (np. zasadami ładu korporacyjnego).	• Kwota uzyskanego wsparcia publicznego (kredyty, pożyczki, kapitały); • Liczba obowiązujących regulacji, w tym: liczba nowych regulacji; • Liczba aktualizacji (zmian) regulacji; • Liczba odpowiedzi na pytania banku o interpretacje, wyjaśnienia, informacje, zgodę, poradę... • Poziom uwzględnienia przez regulatorów sugerowanych zmian w regulacjach (sugestie wniesione/sugestie uwzględnione).
Państwo	• Poziom braku zgodności z regulacjami; • Wartość podatków płaconych przez bank i jego pracowników; • „Głębokość” systemu bankowego (aktywa banków do PKB, kredyty do PKB, depozyty do PKB); • Finansowanie potrzeb państwa (zakup skarbowych papierów wartościowych), finansowanie programów rządowych (udzielanie kredytów umożliwiających realizację polityki państwa w określonych obszarach społeczno-gospodarczych).	• Liczba regulacji/nowych regulacji wymagających zgodności; • Bezpieczeństwo systemu finansowego, dostępność i sprawność jego infrastruktury; • Ewentualne bezpośrednie wsparcie w sytuacjach kryzysowych; • Wartość gwarancji i poręczeń kredytowych udzielonych przez państwo i jego agendy; • Liczba i wartość programów dopłat do kredytów preferencyjnych.
Spółeczeństwo, społeczności lokalne	• Przyczynianie się do budowy dobrostanu społecznego (wskaźniki: zrównoważonego długoterminowego wzrostu, ograniczania ubóstwa i wykluczenia finansowego); • Poziom ubankowienia (odsetek osób posiadających min. jeden produkt bankowy, liczba rachunków i liczba kart płatniczych na 1000 mieszkańców, liczba placówek bankowych i bankomatów na 1000 mieszkańców itp.); • Poziom wsparcia udzielonego społeczeństwu i społeczności lokalnej; • Wartość darowizn charytatywnych; • Wartość wolontariatu świadczonego przez pracowników; • Poziom aktywności grup nacisku; • Publiczna percepcja banku jako otwartej, uczciwej, odpowiedzialnej organizacji; • Publiczna percepcja obaw społecznych / obaw grup nacisku; • Poziom lokalnych inwestycji infrastrukturalnych; • Poziom utworzonych nowych miejsc pracy (bezpośrednio/pośrednio); • Poziom bezpośredniego wpływu na środowisko naturalne (wskaźniki VfU); • Poziom pośredniego wpływu na społeczności i środowisko naturalne (m.in. suma kredytów finansujących inwestycje proekologiczne i prospołeczne, suma środków – własnych i klientów – zainwestowanych z uwzględnieniem kryteriów ESG).	• Poziom zgłoszonych przez społeczności/wdrożonych sugestii usprawnień; • Poziom dostarczonych grantów rozwojowych; • Liczba stanowisk, dla których nie znaleziono odpowiednich kandydatów w lokalnym środowisku; • Wartość zakupów, na które nie znaleziono odpowiednich lokalnych dostawców.

Źródło: opracowanie własne.

Zaprezentowane w tabeli wskaźniki mają charakter ogólny, przykładowy. W indywidualnych przypadkach należy rozważyć konkretne uwarunkowania, w jakich znajduje się bank i wynikające z nich specyficzne oczekiwania formułowane pod jego adresem.

Część z wymienionych mierników ma jednoznacznie charakter oceny – stymulant (np. oceny ratingowe, stopień zgodności banku z regulacjami, wpływ na ograniczanie wykluczenia finansowego, bezpieczeństwo systemu finansowego, odsetek osób posiadających konto bankowe, wartość pośredniego wpływu społecznego i ekologicznego) lub destymulant (np. liczba uchybień, wartość płaconych kar i odszkodowań, poziom negatywnego bezpośredniego wpływu na środowisko naturalne). Niektóre raczej winny być postrzegane jako nominanty (np. wielkość sektora bankowego w relacji do PKB), choć nie zawsze łatwe będzie określenie ich optymalnego poziomu.

Warto też podkreślić, że niektóre aspekty będą odmiennie postrzegane przez różnych interesariuszy. Wynika to zarówno z – podniesionej już kwestii – konfliktu interesów (celów) różnych interesariuszy (np. gwarancje udzielane przez państwo, poziom opłat na funkcjonowanie instytucji sieci bezpieczeństwa, tworzenie funduszy gwarancyjnych i pomocowych, średnia liczba produktów bankowych posiadanych przez klienta itp.). Ocena niektórych aspektów może być także zróżnicowana w zależności od uwarunkowań (np. wsparcie banków ze środków publicznych w sytuacjach kryzysowych, wartość udzielonych przez bank kredytów).

2.3. Podsumowanie – dotychczasowa praktyka i perspektywy współdziałania banków z polskim interesariuszem publicznym

Ocenę dotychczasowej praktyki relacji banków z interesariuszem publicznym warto rozpocząć od pytania czy banki w ogóle identyfikują ich jako partnerów, z którymi chcą lub powinny współdziałać.

Wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w 2012 roku wśród polskich banków⁸⁵ wskazują, że banki w relatywnie niewielkim zakresie identyfikują interesariuszy publicznych jako istotne podmioty, które wywierają wpływ na ich działalność lub na które to one wywierają wpływ⁸⁶. Z punktu widzenia banków najistotniejszym interesariuszem publicznym jest nadzór – wskazała go około ¼ banków (odpowiedź ta było znacznie częstsza w przypadku banków komercyjnych – niemal połowa z nich wskazała ten podmiot). Drugim co do znaczenia interesariuszem publicznym jest

⁸⁵ Badanie przeprowadzono wśród 21 banków komercyjnych (stanowiły one niemal 47% liczby banków komercyjnych w Polsce i ponad 83% aktywów tego podsektora) oraz 30 banków spółdzielczych (reprezentowały one 5,2% liczby polskich banków spółdzielczych i 6,6% aktywów tego podsektora i uwzględniały w odpowiedniej proporcji oba banki zrzeszające). Szerszy opis badania przedstawia praca: M. Marcinkowska, *Kapitał relacyjny banku*, t. III, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013 (w druku).

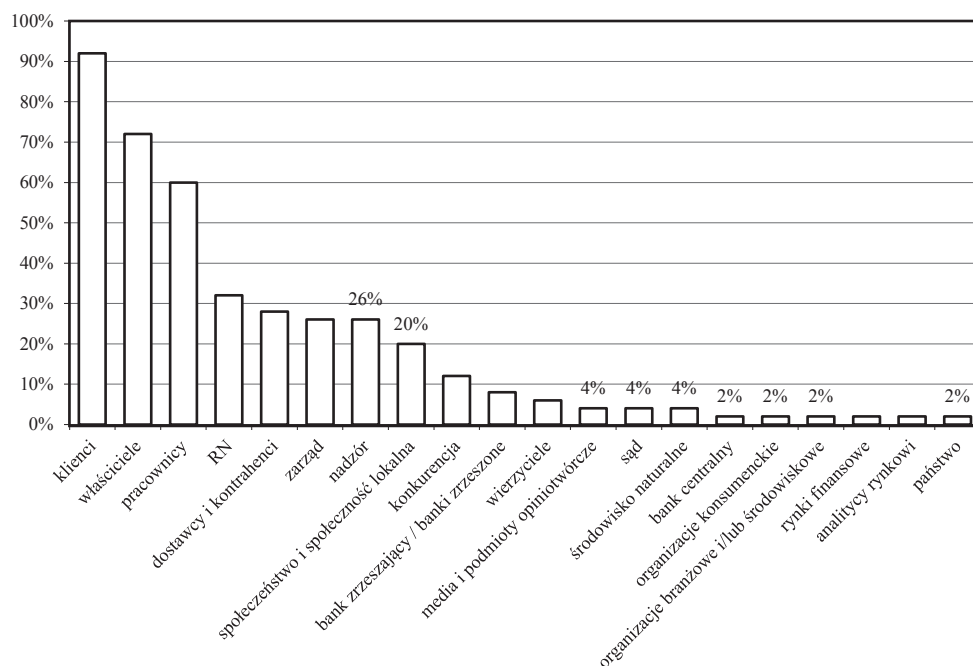
⁸⁶ Banki poproszono o wymienienie od jednego do dziesięciu kluczowych interesariuszy oraz wskazanie ich znaczenia.

społeczeństwo i społeczność lokalna – co piąty bank wyodrębnia tę grupę interesów (jednakowy odsetek banków komercyjnych i spółdzielczych). Pozostali interesariusze publiczni byli wskazywani jedynie przez pojedyncze banki, znaleźli się wśród nich: media i podmioty opiniotwórcze, sądy, środowisko naturalne, bank centralny, organizacje konsumenckie, organizacje branżowe (środowiskowe) i państwo. Warto też zwrócić uwagę na fakt, że banki, poproszone o wskazanie znaczenia zidentyfikowanych interesariuszy (utworzenie ich rankingu), zwykle plasowały interesariuszy publicznych na relatywnie dalekich miejscach. Średnio instytucje sieci bezpieczeństwa były wskazywane przez banki spółdzielcze na siódmym miejscu, zaś społeczeństwo i społeczności lokalne na ósmym. Państwo (wymienione przez jeden bank) znalazło się na ostatnim miejscu. Instytucje sieci bezpieczeństwa były wymieniane przez banki komercyjne nie tylko częściej, ale i relacjom z nimi przypisywano większe znaczenie – występowały średnio na czwartej pozycji. Społeczeństwo i społeczności lokalne miały taką samą pozycję rankingową jak w bankach spółdzielczych (ósmą).

Wyniki te świadczą o tym, że banki w bardzo wąskim zakresie postrzegają interesariuszy publicznych jako partnerów relacji. Konstatację tę potwierdzają odpowiedzi na kolejne pytania, dotyczące zidentyfikowanych oczekiwań tych interesariuszy i mierników sukcesu stosowanych przez banki w ocenie relacji – były one w większości przypadków ogólnikowe.

Wykres 2.1

Interesariusze polskich banków (odsetek banków wskazujących daną grupę interesariuszy)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Ocena relacji banków z interesariuszem publicznym ma charakter subiektywny. Jakkolwiek w przedstawionym powyżej zestawieniu uwzględniono kwantyfikowalne aspekty pozwalające na ewaluację wybranych obszarów kontrybucji i satysfakcji poszczególnych zainteresowanych stron, to należy przyznać, że interpretacja ich wartości może się różnić, zależnie od przyjętej podstawy ich odniesienia. Nadto, omówione oczekiwania poszczególnych stron relacji, które zostały tu przedstawione, mają charakter ogólny, a w indywidualnych przypadkach mogą się różnić.

Z finansowego punktu widzenia, relacje z interesariuszami można scharakteryzować przez pryzmat kierunków rozdysponowania wartości dodanej. Poniżej przedstawiono uproszczone zestawienie (patrz wykres 2.2); w obliczeniach uwzględniono⁸⁷:

- wartość dodaną dla pracowników – jako wartość kosztów osobowych w danym roku,
- wartość dodaną dla właścicieli (członków banków spółdzielczych) – jako wartość dywidendy wypłaconej w danym roku (czyli będącej efektem podziału zysku za rok poprzedni),
- wartość dodaną dla państwa – jako wartość podatku dochodowego wykazaną w rachunku zysków i strat w danym roku⁸⁸,
- wartość dodaną pozostałą w banku – jako wynik netto, pomniejszony o wypłatę dywidendy i powiększony o wartość amortyzacji w danym roku.

Można zauważyć wyraźne różnice w kierunkach rozdysponowania wartości dodanej między bankami spółdzielczymi i komercyjnymi. Jakkolwiek w obu przypadkach głównymi beneficjentami są pracownicy, to istotnie różnią się proporcje przekazywanej im wartości dodanej: w bankach spółdzielczych jest to ok. 60%, a w bankach komercyjnych ich udział był znacząco niższy (przy czym zmniejszał się z 50% w roku 2009 do 38% w roku 2011). W obu przypadkach kwoty kosztów wynagrodzeń rosły, a odnotowany spadek udziału procentowego wynikał z faktu, że pozostałe kierunki rozdysponowania wartości dodanej odnotowały znacznie wyższą dynamikę. W szczególności należy odnotować wzrost kwot wypłacanych właścicielom banków komercyjnych: kwota ta stanowiła niespełna 7,5% wartości dodanej w roku 2009 i blisko 20% w roku 2011. Członkowie banków spółdzielczych mieli zaledwie jednoprocentowy udział w tworzonej przez nie wartości dodanej. Państwo partycypuje w rozdysponowaniu wartości dodanej na zbliżonym poziomie w obu podsektorach banków: w przypadku banków spółdzielczych jest to ponad 7% (przyrost udziału w ciągu badanego okresu o 0,5 p.p.), a w bankach komercyjnych niemal 11% (przyrost udziału w ciągu badanego okresu o 3,5 p.p.). W istocie udział ten może być wyższy, gdyż nie

⁸⁷ Z uwagi na brak danych nie uwzględniono wartości dodanej dla społeczeństwa (może obejmować np. wartość przekazanych darowizn i sponsoringu), ani kosztów funkcjonowania nadzoru. Na podstawie opisanych wyżej badań ankietowych można wskazać, że udział społeczeństwa w podziale wartości dodanej banków jest znikomy: w przypadku banków spółdzielczych, które przedstawiły takie dane wyniósł on średnio 0,5% (najwyższa wartość wyniosła 2%), w bankach komercyjnych 0,2% (najwyższa wartość 0,9%).

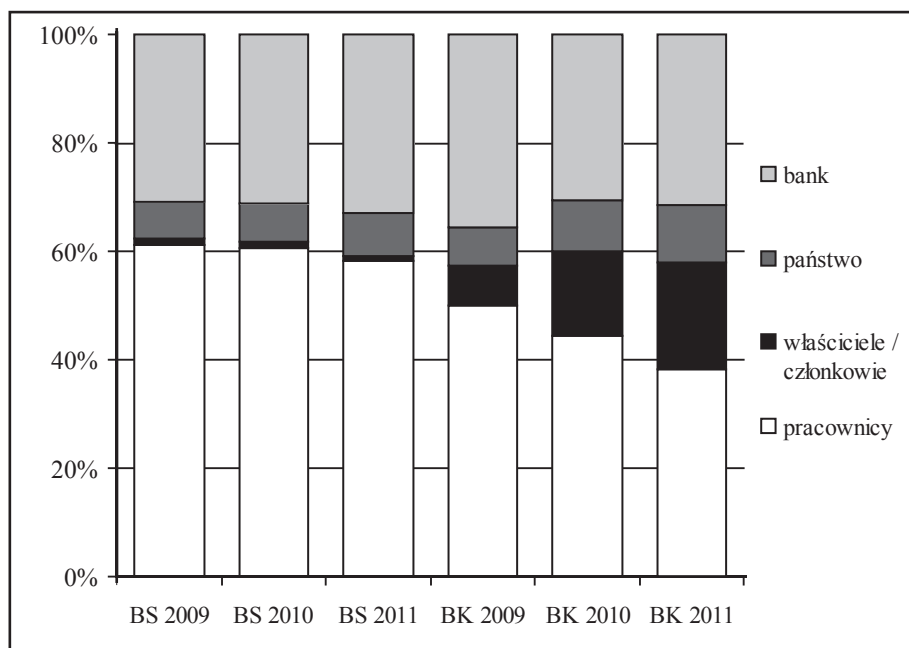
⁸⁸ Jest to uproszczenie, gdyż pozycja ta uwzględnia podatek dochodowy odroczony i bieżący (należałoby uwzględnić kwotę zapłaconych podatków, jednak nie jest ona prezentowana w dostępnych publicznie danych).

uwzględniono innych podatków płaconych przez banki (w tym w szczególności lokalnych oraz podatku dochodowego od wynagrodzeń pracowników). Kwoty wartości dodanej pozostawione w bankach stanowią niemal trzecią jej część.

Można zatem uogólnić, że interesariusze publiczni w większym stopniu partycypują w wartości dodanej tworzonej przez banki spółdzielcze niż komercyjne, choć oczywiście skala obu podsektorów czyni kontrybucje banków komercyjnych bardziej znaczącymi.

Wykres 2.2

Struktura rozdysponowania wartości dodanej przez banki spółdzielcze i komercyjne w latach 2009-2011



Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS, *Monitoring banków 2010*, Warszawa 2012 oraz GUS, *Monitoring banków 2011*, Warszawa 2012.

Analizując relacje banków z **państwem** należy zwrócić uwagę na kwestie stanowiących regulacji⁸⁹ oraz roli banków w gospodarce. Rozmiar polskiego sektora bankowego jest relatywnie niski w porównaniu z innymi krajami. Aktywa polskiego sektora bankowego w relacji do PKB stanowią 85%⁹⁰, udział kredytów dla sektora niefinansowego w PKB wynosi 53% (kredyty dla gospodarstw domowych: 35%,

⁸⁹ Temat ten zostanie podjęty szerzej w dalszej części punktu w kontekście relacji z instytucjami sieci bezpieczeństwa.

⁹⁰ Przy czym należy tu odnotować bardzo dynamiczny przyrost tej relacji: w roku 1999 wynosiła ona zaledwie 55%.

kredyty dla przedsiębiorstw: 17%), depozytów tego sektora: 46% (depozyty gospodarstw domowych: 31%, depozyty przedsiębiorstw: 14%)⁹¹.

Generalnie niższa skala systemu finansowego w relacji do PKB jest cechą gospodarek rozwijających się⁹². Błędem byłoby jednak sądzić, że Polska powinna dążyć do wysokich wartości tych relacji. Jakkolwiek trudno wskazać optymalny poziom tego wskaźnika, to jednak należy stwierdzić, że jest on w znacznej mierze efektem nadmiernego zadłużenia (państw, podmiotów gospodarczych, gospodarstw domowych), a także nadmiernego rozbudowania innowacyjnych instrumentów finansowych, które mogą rodzić znaczne ryzyko. Obecny etap rozwoju globalnego systemu finansowego można określić mianem „finansjalizacji”, charakteryzującej się oderwaniem procesów finansowych od procesów w gospodarce realnej. Należy też zwrócić uwagę na fakt, że niekiedy wielkości pojedynczych banków na świecie osiągają tak duże rozmiary (porównywalne z rozmiarami PKB państw), że czyni je to instytucjami istotnymi systemowo – rodzącymi znaczące ryzyko dla systemu finansowego i gospodarki.

Jakkolwiek ze strony **gospodarki i społeczeństwa** zgłaszane jest zapotrzebowanie na dalszy wzrost kredytowania, należy przyznać, że fakt, iż wartość należności przekracza wartość przyjętych depozytów sugeruje, że dalszy dynamiczny wzrost może być niebezpieczny. Banki współcześnie odchodzą od tradycyjnego pojmowania bankowości, jednak coraz częściej powtarza się, że winny doń powrócić, z uwagi na dobro własne i pozostałych zainteresowanych stron. Dalszy przyrost kredytów winien być zatem finansowany przyrostem depozytów. Sytuacja, gdy akcja kredytowa finansowana jest z rynku międzybankowego jest wypaczeniem idei bankowości i rodzi znaczące ryzyko – zarówno dla samego banku stosującego taki model, jak i pośrednio dla systemu.

Należy też zwrócić uwagę na kluczowy czynnik odgrywający rolę w kształtowaniu polityki kredytowej banków: ryzyko kredytowe. W ostatnich latach wzrosło ono, przyczyniając się w konsekwencji do spowolnienia akcji kredytowej. Najwyższe odnotowywane jest w sektorze MSP. Jednocześnie należy wskazać, że z punktu widzenia rozwoju gospodarki to ten właśnie sektor jest najważniejszy, a jedną z barier jego rozwoju jest brak finansowania. Można tu zatem wskazać, że zasadnym byłoby szersze wsparcie akcji kredytowej przez państwo, poprzez dostarczanie zabezpieczeń (tj. szersze zastosowanie mechanizmów gwarancji i poręczeń). W szerszym ujęciu można postulować, by państwo w większym stopniu zaangażowało się także w stymulowanie skłonności ludności do oszczędzania, co umożliwi powiększanie bazy depozytowej, która – jak podkreślono – winna być źródłem finansowania udzielanych przez banki kredytów.

Omawiając wpływ banków na społeczeństwo wskazano jako kluczowe aspekty nie tylko kwestie dostarczania przez banki usług finansowych, ale także zapobie-

⁹¹ UKNF, *Raport o sytuacji banków w 2011 r.*, Warszawa 2012.

⁹² Przykładowo, w Polsce aktywa systemu finansowego w relacji do PKB osiągnęły w 2011 roku 118,5%, podczas gdy w strefie euro relacja ta wynosiła 497%. NBP, *Rozwój systemu finansowego w Polsce w 2011 r.*, Warszawa, listopad 2012.

gania wykluczeniu finansowemu i szerzenia edukacji ekonomicznej. Poziom ubankowania należy określić jako niski. Jakkolwiek rośnie odsetek osób posiadających choć jeden produkt bankowy, jednak często są to mało aktywni klienci, których do założenia rachunku zmusiły wymogi prawne (np. w przypadku pobierania dotacji unijnych) lub pracodawcy (przelew wynagrodzenia). Aktywne i świadome korzystanie z usług banków jest domeną niewielkiej części społeczeństwa. W pewnym stopniu można to powiązać z kwestią świadomości finansowej Polaków, której poziom generalnie jest niesatysfakcjonujący⁹³. Podkreśla to znaczenie edukacji ekonomicznej, w którą winny w szerszym stopniu zaangażować się nie tylko instytucje państwowe (działania takie prowadzi np. NBP i KNF), ale także same banki. Jest to istotny aspekt odpowiedzialności społecznej tych podmiotów, ale warto podkreślić, że jest to także ich inwestycja w przyszłych klientów⁹⁴.

Współcześnie wzrasta rola społecznej odpowiedzialności biznesu, zwiększa się także presja na banki, by aktywnie włączyły się w ten nurt. Fundamentalnym wymogiem jest postępowanie *fair play*⁹⁵ (wypełnienie odpowiedzialności etycznej), ale coraz częściej się akcentuje, że banki muszą w znacznie szerszym stopniu zaangażować się społecznie (wypełnić swą odpowiedzialność wolicjonalną). Te zagadnienia w istotnym stopniu przekładają się na reputację banków i budowę społecznego zaufania do tych instytucji⁹⁶.

Oceniając relacje banków z **instytucjami sieci bezpieczeństwa** należy przede wszystkim podkreślić, że kondycja polskich banków jest dobra. Ich bieżąca sytuacja finansowa jest dobra (przy czym banki spółdzielcze są w lepszej kondycji niż banki komercyjne), a wyposażenie w kapitały umożliwia absorpcję skutków potencjalnego silnego spowolnienia gospodarczego i utrzymania adekwatności kapitałowej na dobrym poziomie⁹⁷.

Ogółem w latach 1995–2012 w stan upadłości postawiono 94 banki (5 banków komercyjnych i 89 banków spółdzielczych), przy czym ostatnia upadłość banku komercyjnego miała miejsce w 2000 r., a banku spółdzielczego – w 2001 r.⁹⁸

W 2011 r. w grupie banków komercyjnych postępowaniem naprawczym było objętych 9 banków (z tego 2 banki zostały połączone z innymi bankami o dobrej kondycji finansowej, w związku z czym ustały przesłanki dla realizacji przez nie

⁹³ Wyniki badań nad tym zagadnieniem prezentuje M. Iwanicz-Drozdowska (red.), *Edukacja i świadomość finansowa. Doświadczenia i perspektywy*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011.

⁹⁴ Choć same banki oceniają tę inwestycję jako mało rentowną i nazbyt długoterminową.

⁹⁵ Badania potwierdzają, że jest to czynnik o silnym wpływie na postrzeganie banku i satysfakcję klientów: Deloitte, *Kurs na zmiany: Doświadczenie klienta w relacji z bankami w Polsce*, Warszawa, maj 2012.

⁹⁶ Nie sposób polemizować z poglądem, że kryzys obnażył degenerację w zakresie zarządzania współczesnymi instytucjami finansowymi – zarówno w skali mikro-, jak i makroekonomicznej; wiele banków istotnie udowodniło, że są instytucjami BRAKU zaufania publicznego. L. Dziawgo, *Bank jako „instytucja BRAKU zaufania publicznego”*, [w:] J. Szambelańczyk (red.), *Globalny kryzys finansowy i jego konsekwencje w opiniach ekonomistów polskich*, ZBP, Warszawa 2009, s. 107–112.

⁹⁷ NBP, *Raport o stabilności systemu finansowego*, Warszawa, grudzień 2012.

⁹⁸ Dokonane przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny wypłaty środków gwarantowanych wyniosły 814,4 mln zł i objęły prawie 319 tys. uprawnionych deponentów. Patrz: www.bfg.pl/dotychczasowe-doswiadczenia.

programów postępowania naprawczego). W tym samym czasie postępowaniem naprawczym było objętych 11 banków spółdzielczych⁹⁹.

Na podkreślenie zasługuje wyjątkowość polskiego sektora bankowego na tle światowym: od początku globalnego kryzysu gospodarczego żaden polski bank nie wymagał wsparcia kapitałowego ze środków publicznych.

Oczywiście jest to wypadkową wielu czynników i w znacznej mierze jest efektem na ogół roztropnej polityki banków wobec podejmowanego ryzyka, jednak nadzorcy i regulatorzy oraz inni „strażnicy finansów” mogą poczytywać sobie tę sytuację za sukces.

Z punktu widzenia klientów, z punktu widzenia wspierania wizerunku banków jako podmiotów bezpiecznych, godnych zaufania, fundamentalne znaczenie mają gwarancje depozytów. Decyzja o zwiększeniu w grudniu 2010 r. kwoty gwarantowanej (i rozszerzenia zakresu objętych gwarancjami środków) wyraźnie uspokoiła rynki i pozytywnie wpłynęła na banki i ich klientów. Zadanie związane z dostarczania takiej ochrony, realizowane przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny, należy ocenić pozytywnie. Warto tu podkreślić, że kształt polskiego systemu gwarancji depozytowych jest oceniany pozytywnie. Rola BFG nie sprowadza się wyłącznie do „payboxu”, ale w istotnym stopniu wpływa na ograniczanie ryzyka sytuacji, w której wypłacalność banku byłaby zagrożona.

Współpraca banków z NBP przebiega wielotorowo – zarówno w aspektach sformalizowanych (na podstawie zapisów stosownych regulacji), jak i codziennej praktyki. Należy tu w szczególności wskazać kwestie współpracy w ramach:

- tworzenia, funkcjonowania i rozwoju systemów płatniczych (tu zwłaszcza należy wspomnieć o współpracy w zakresie rozwoju obrotu bezgotówkowego, mediacje banku centralnego z bankami i instytucjami kart płatniczych związane z obniżaniem opłat *interchange*),
- prowadzonej przez bank centralny polityki pieniężnej (w tym zwłaszcza kwestię ułatwienia przez NBP zarządzania płynnością banków w okresie istotnego ograniczenia zakresu operacji na rynku międzybankowym),
- działalności analitycznej i badawczej banku centralnego (prowadzonej na podstawie danych z raportów sporządzanych przez banki i przekazywanych do NBP, a także badań ankietowych – np. w odniesieniu do polityki kredytowej banków i innych danych umożliwiających przeprowadzanie analiz systemowych); należy też zaakcentować, że dane generowane przez banki są wykorzystywane także przez inne instytucje sieci bezpieczeństwa, co usprawnia realizację ich obowiązków,
- tworzenia regulacji prawnych, zasad i standardów.

Fundamentalnym celem banku centralnego jest dbałość o stabilność cen. Choć zdarzają się rozbieżne opinie na temat prowadzonej przez NBP polityki pieniężnej (zbyt późne czy stosowne w czasie zmiany poziomu stóp procentowych, zbyt niski czy adekwatny poziom tych zmian), należy przyznać, że obrany cel bądź to jest osiągany, bądź też prognozy pozwalają sądzić, że prowadzona polityka będzie sku-

⁹⁹ KNF, *Sprawozdanie z działalności Komisji Nadzoru Finansowego w 2011 roku*.

teczna. Ważna w tym aspekcie jest także polityka informacyjna – komunikowanie się banku centralnego (Rady Polityki Pieniężnej) z rynkiem, pozwalające budować określone oczekiwania.

Rolą banku centralnego – z punktu widzenia relacji z bankami – jest zapewnienie sprawnego funkcjonowania systemów płatniczych i systemu rozrachunków, zapewnienie wsparcia płynnościowego dla banków (a w szerszym zakresie: wsparcia banków w zarządzaniu płynnością, tj. zarówno przyjmowanie depozytów, jak i udzielanie kredytów), zapewnienie stabilności systemu bankowego. Należy uznać, że z zadań tych NBP wywiązuje się prawidłowo. W dalszej perspektywie kluczowe znaczenie dla kształtu relacji z bankami będzie miało zinstytucjonalizowanie nadzoru makroostrożnościowego (w tym wymiarze szczególnie ważna będzie współpraca z nadzorem mikroostrożnościowym), a także sprawne przeprowadzenie banków przez proces wprowadzania w Polsce euro.

Kluczowym zadaniem Komisji Nadzoru Finansowego w relacjach z bankami jest zapewnienie bezpieczeństwa (ograniczanie ryzyka) nadzorowanych instytucji. Jest to realizowane poprzez stanowione regulacje i rekomendacje (które kształtują reguły dla sektora bankowego) oraz przez działania nadzorcze podejmowane w odniesieniu do poszczególnych podmiotów. Działania nadzorcze obejmują w szczególności:

- licencjonowanie banków – wydawanie zezwoleń na utworzenie lub połączenie banków, wydawanie zgody wobec nabycia znacznych pakietów akcji banków, wydawanie zgody na powołanie dwóch członków zarządu (w tym prezesa), zatwierdzanie zmian w statutach,
- analizę ponoszonego przez banki ryzyka i spełnienia przez nie norm ostrożnościowych oraz badanie zgodności banków z obowiązującymi przepisami i normami, dokonywane w ramach analiz „zza biurka” oraz inspekcji na miejscu,
- a także reagowanie w przypadku dostrzeżonych nieprawidłowości i zagrożeń (w tym nakładanie sankcji, wzywanie do opracowania programu naprawczego i kontrola jego realizacji).

Działalnością KNF budzącą najwięcej kontrowersji jest obszar stanowienia norm – regulacji ostrożnościowych (uchwał), rekomendacji (mających status „miękiego prawa”, dobrych praktyk) i zaleceń (pism do prezesów banków). Jego uzupełnieniem jest także opiniowanie i przygotowywanie projektów innych norm prawnych (rozporządzeń, ustaw krajowych oraz regulacji europejskich). Ocena zakresu restrykcyjności wprowadzanych przez KNF regulacji jest oczywiście zróżnicowana. Z punktu widzenia oceny ryzykownych zachowań banków i wpływu KNF na ograniczanie tego ryzyka należy przyznać, że te normy spełniają swe funkcje. Z punktu widzenia banków są to rozwiązania ograniczające ich swobodę decyzyjną i krępujące prowadzoną działalność oraz powodujące konieczność ponoszenia dodatkowych kosztów (przez sektor zwykle ocenianych jako nadmierne).

W szerszym ujęciu można tu spojrzeć w ogóle na **politykę regulacyjną państwa** i całość stanowionego prawa. Podstawowym zadaniem państwa, nadzorców

i regulatorów jest poszukiwanie efektywnych rozwiązań legislacyjnych, które zmotywują banki do zachowania wymaganego poziomu bezpieczeństwa, nie krępując wszakże nadmiernie ich możliwości konkurencyjnych i nie wywołując zbyt wysokich kosztów, a jednocześnie stworzą warunki dla sprawowania prywatnego monitoringu (dyscypliny rynkowej) i ładu korporacyjnego.

Podstawowym oczekiwaniem banków jest tworzenie jasnych, przejrzystych i uczciwych reguł, stanowiących podstawę funkcjonowania sektora i formułowania wolnej konkurencji. Dotyczy to zarówno stanowienia prawa adresowanego do banków, jak i przepisów stanowiących ogólne normy prowadzenia działalności gospodarczej¹⁰⁰.

Stanowione regulacje powinny z jednej strony zapewnić standardy bezpieczeństwa, z drugiej jednak umożliwić prowadzenie konkurencyjnej działalności¹⁰¹. Chodzi zatem o znalezienie optimum regulacyjnego, czyli wyważenie zakresu regulacji, tak by nie zachodziło ani niedoregulowanie, ani przeregulowanie sektora bankowego¹⁰². Obydwa stany są bowiem nieefektywne i mogą być groźne.

Optimum regulacyjne oznacza stan, w którym regulacje spełniają swoje uzgodnione cele, nie powodując negatywnych efektów. Jednocześnie dotyczy to porównania korzyści płynących ze stosowania regulacji z ich kosztami. Banki mają prawo oczekiwać, że regulatorzy i nadzorcy uwzględnią także i ten aspekt stanowienia prawa oraz że koszty wdrażania i stosowania prawa nie będą nadmierne, a także że – w miarę możliwości – nadzorcy dostarczą narzędzia umożliwiające zmniejszanie kosztów ponownych przez banki w związku z wdrażaniem określonych norm¹⁰³.

¹⁰⁰ Współcześnie nie budzi wątpliwości teza, że państwo jest odpowiedzialne za zaprojektowanie i współtworzenie polityki sektora finansowego i zapewnienie adekwatnej infrastruktury finansowej. Zadania te nie mogą być pozostawione w gestii rynku lub poszczególnych jego uczestników – państwo musi brać za nie odpowiedzialność i współpracować z rynkiem dla zapewnienia jego efektywnego funkcjonowania. G. Caprio, P. Honohan, *Finance for Growth. Policy choices in a volatile world*, World Bank Policy Research Report, April 2001, s. 59.

¹⁰¹ Regulacje są jedną z najważniejszych determinant konkurencji i konkurencyjności indywidualnych przedsiębiorstw, branż i krajów. S. Kasiewicz, *Nowe regulacje – instrument równoważenia konkurencyjności i stabilności sektora bankowego*, [w:] L. Kurkliński (red.), *Zarządzanie ryzykiem – reakcje i wyzwania pokryzysowe*, BIK, Warszawa 2011, s. 8–27. Konieczność zmiany idei nadzoru bankowego (z nastawionego wyłącznie na zagwarantowanie bezpieczeństwa systemu bankowego) i uwzględnienie gwarantowania równych warunków konkurencji wskazuje także M. Zaleska, *Polski nadzór bankowy i regulacje przez niego tworzone – kierunki zmian*, [w:] W.L. Jaworski (red.), *Banki polskie u progu XXI wieku*, Poltext, Warszawa 1999, s. 197–227.

¹⁰² Szerzej: S. Flejterski, *Polityka wobec banków – między Scyllą niedoregulowania a Charybdą przeregulowania*, [w:] J. Szambelańczyk (red.), *Wyzwania regulacyjne wobec doświadczeń globalnego kryzysu finansowego*, ZBP/Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011. Jakkolwiek cykl regulacji, deregulacji i reregulacji jest naturalny i powiązany z cyklami koniunkturalnymi (w szczególności zaś silna reregulacja następuje po kryzysach finansowych), nie można przesadnie zacieśniać regulacji – nie mogą one stanowić „kary” za wywołanie kryzysu, lecz być instrumentem zapewniającym mechanizmy kształtowania ładu korporacyjnego. M. Dewatripont, J.C. Rochet, J. Tirole, *Balancing the Banks. Global Lessons from the Financial Crisis*, Princeton University Press, Princeton and Oxford 2010, s. 8.

¹⁰³ Przykładem może być dostarczenie narzędzi informatycznych ułatwiających generowanie raportów dla nadzoru, systemu elektronicznej wymiany informacji itp.

Niestety, w praktyce trudno jest ocenić, gdzie leży optimum – jedynie *post factum* możliwe jest dokonanie oceny faktycznego wpływu regulacji (choć jest to utrudnione z uwagi na jednoczesne występowanie wielu czynników) i wskazanie, które regulacje były skuteczne.

Banki mają prawo domagać się od nadzorców, by ci uwzględniali ich uwagi w procesie stanowienia prawa – że będą współtworzyły regulacje. Temu mają służyć konsultacje ze środowiskiem bankowym, prowadzone albo bezpośrednio, albo za pośrednictwem organizacji zrzeszających przedstawicieli banków (np. ZBP). Należy w tym miejscu jednak wyraźnie zaznaczyć, że rola banków we współtworzeniu regulacji nie może być nadmierna. Podkreśla się bowiem, że jedną z najważniejszych przyczyn globalnego kryzysu finansowego był zbyt duży wpływ banków na kształt regulacji i sposób sprawowania nad nimi nadzoru¹⁰⁴.

Niezależnie od tego, banki (oraz szersza opinia publiczna) mają prawo domagać się rzetelnej oceny skutków regulacji i wywierać presję, by wszelkie przygotowywane zmiany regulacyjne by oceniane zgodnie z intencjami, regułami, dobrymi praktykami i metodami wypracowanymi w ramach metodyki „Oceny skutków regulacji”¹⁰⁵.

Podsumowując należy stwierdzić, że ocena dotychczasowej praktyki relacji banków z polskim interesariuszem publicznym jest dość pozytywna, choć w wielu obszarach wymaga od banków zwiększenia wysiłków i uznania szerszej odpowiedzialności. Jednocześnie, poczucie odpowiedzialności musi także towarzyszyć jego interesariuszom, oni bowiem wywierają wpływ na kształt sektora bankowego, w tym na jego stabilność i konkurencyjność.

W tekście podniesiono jednak szereg kwestii problematycznych związanych z wymiarem i zakresem odpowiedzialności banków. Warto w szczególności podkreślić wciąż niedostateczny zakres zaangażowania społecznego banków (w tym zwłaszcza problemy dotyczące odpowiedzialnego kredytowania, przeciwdziałania wykluczeniu finansowemu, wspierania edukacji finansowej itd.). Odrębną kwestią są dylematy związane z aspektami globalnymi. Wskazuje się tu zwłaszcza na rolę kapitału zagranicznego w polskim systemie bankowym. Z jednej strony, nie brak badań potwierdzających jego pozytywny wpływ¹⁰⁶. Z drugiej jednak, czas kryzysu na nowo obudził obawy o możliwy drenaż krajowych banków i postępowanie niezgodne z interesem krajowych interesariuszy (klientów, państwa). Obawy te wzmagają propozycje regulacji rozszerzających możliwość zarządzania grupami bankowymi (pozycjami kapitałowymi i płynności) na szczeblu skonsolidowanym oraz regulacji tworzących międzynarodową architekturę nadzorczą (zmniejszających uprawnienia

¹⁰⁴ The Warwick Commission on International Financial Reform, *In Praise of Unlevel Playing Fields*, The University of Warwick, CIGI, 2009.

¹⁰⁵ S. Kasiewicz, L. Kurkliński (red.), *Szok regulacyjny a konkurencyjność i rozwój sektora bankowego*, WIB, Warszawa 2012, s. 19.

¹⁰⁶ E. Miklaszewska, K. Mikołajczyk, *Foreign Bank Entry and Bank Performance in Poland: Testing the Global Advantage Hypothesis*, „Journal of Money, Investment and Banking” 2009, Issue 10, s. 57–78; A. Jurkowska, *Rola kapitału zagranicznego w przemianach polskiego sektora bankowego*, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, „Monografie: Prace Doktorskie” nr 5, Kraków 2006.

i możliwości decyzyjne nadzorców lokalnych). Ocena tych aspektów jest oczywiście pochodną podejścia do globalizacji oraz międzynarodowej konwergencji regulacji i integracji rynków.

Powyższe zagadnienia mogą w najbliższej przyszłości modyfikować oczekiwania wobec banków, a w konsekwencji – stawiane przed nimi cele. Zmiany dotyczyć mogą po pierwsze grona interesariuszy banków oraz ich siły i legitymizacji. Po drugie, mogą ulegać zmianie potrzeby interesariuszy publicznych, a w konsekwencji oczekiwania formułowane pod adresem banków. Łącznie może to wpływać na zmianę priorytetów banków.

Jest oczywistym, że interesy i oczekiwania różnych zainteresowanych stron są odmienne, a niekiedy rozbieżne. Zatem odmienne mogą być oceny jakości relacji banków z interesariuszami publicznymi. Zważywszy na przemiany zachodzące w otoczeniu banków, konieczne będzie przeformułowanie ich misji i celów strategicznych. Podkreślmy ponownie, że kierunek i efekty tych przemian są w znacznej mierze zależne od banków, ale także jego interesariuszy – w tym przede wszystkim interesariuszy publicznych. To ich zaangażowanie może być kluczowym czynnikiem sprawczym oczekiwanych przemian w bankowości. Najnowsza historia przynosi bowiem wiele dowodów na to, że to właśnie te grupy interesariuszy (państwo, społeczeństwo, media i grupy opiniotwórcze) mogą mieć realny wpływ na postawy banków.

Rozdział 3

Stan obecnych i przygotowywanych regulacji dotyczących sektora bankowego a wzrost gospodarczy

3.1. Wprowadzenie

Związek pomiędzy działalnością banków i dotyczącymi ich przepisami, zwłaszcza normami ostrożnościowymi, z mechanizmami wpływającymi na wzrost gospodarczy jest bardzo ścisły. Waga niedawno przyjętych lub obecnie przygotowywanych regulacji pokryzysowych dotyczących sektora bankowego¹ jeszcze bardziej zwiększa tę zależność i z całą pewnością silnie odbije się na sytuacji makroekonomicznej w skali globalnej, europejskiej oraz dla poszczególnych krajów. Do najistotniejszych skutków należy zaliczyć te o długookresowym charakterze. Ponadto rozkładać się one będą różnorodnie w przekroju geograficznym, w tym narodowym. Inne konsekwencje będą dla krajów przeżywających poważne trudności gospodarcze takich jak Grecja czy Hiszpania, a inne dla państw o względnie dobrej kondycji gospodarki i sektora bankowego, jak Polska. Nie bez znaczenia jest też poziom rozwoju gospodarczego, w tym sektora bankowego. Czy mamy do czynienia z przerostem sfery finansowej nad realną, czy gospodarką mało ubankowioną?

Spojrzenia na tę problematykę można dokonać według różnych kryteriów. Do głównych zaliczamy wpływ na wzrost gospodarczy, a zwłaszcza na mechanizmy jego wspierania/hamowania przez sektor finansowy, w tym bankowy. Należy zatem zadać pytanie o potencjalne korzyści, koszty oraz zagrożenia związane z nowymi regulacjami. W naturalny sposób pojawiają się dwa kluczowe bieguny rozpatrywania tej kwestii: bezpieczeństwo i rozwój, przy wzięciu pod uwagę ich międzynarodowego (głównie europejskiego) i krajowego kontekstu.

Z powyższej perspektywy w sposób zdecydowany na plan pierwszy wysuwa się problematyka ostrożnościowa i temu kierunkowi podporządkowana jest większość przyjmowanych regulacji. Na ich czele należałoby postawić ustalenia przyjęte w ramach tzw. Bazylei III, co w wymiarze europejskim odnosi się przede wszystkim do unijnej dyrektywy CRR IV i rozporządzenia CRR oraz omówionych już w pierwszym rozdziale założeń unii bankowej (jej wszystkich filarów, tj. wspólnego nadzoru, syste-

¹ Ze względu na skalę i daleko idące skutki nowych regulacji nazwane zostały one wręcz szokiem regulacyjnym dla sektora bankowego. Por. S. Kasiewicz, L. Kurkliński (red.), *Szok regulacyjny a konkurencyjność i rozwój sektora bankowego*, WIB, Warszawa 2012.

mu gwarancji depozytów, uporządkowanej restrukturyzacji lub likwidacji banków oraz systemu finansowania tych przedsięwzięć). Unormowania krajowe (polskie) również silnie determinują możliwości rozwojowe gospodarki. Część z nich wynika z naszych własnych doświadczeń na tle kryzysu światowego, ale część jest po prostu efektem stale postępującego procesu tworzenia prawa i polityki gospodarczej (transformacji gospodarki, dostosowywania się do wymagań unijnych, bieżącego reagowania na zjawiska społeczno-gospodarcze, realizowania programów politycznych kolejnych rządów etc.). Natomiast w kontekście kryzysu finansowego, spowolnienia gospodarczego, aspekt całości uwarunkowań regulacyjnych sektora bankowego nabiera nowego, szczególnego znaczenia, mając zwłaszcza na uwadze zachowanie (pobudzanie) wzrostowych tendencji makroekonomicznych. Poniżej przedstawionych jest szereg obszarów zidentyfikowanych jako kluczowe w omawianej sprawie. Część regulacji ma charakter nieadekwatny do obecnych warunków społecznych i gospodarczych. W większości przypadków podjęto lub zapowiedziano działania zmierzające do zmiany tego stanu, jednakże stopień zaawansowania prac jest bardzo zróżnicowany. Ze względu na ograniczone ramy tej pracy dokonana została selekcja zagadnień, uznanych przez autorów za najistotniejsze.

3.2. CRD IV/CRR

Dyrektywa CRD IV i przygotowywane Rozporządzenie CRR dotyczą implementacji postanowień Komitetu Bazylejskiego, będących odpowiedzią międzynarodowych regulatorów na światowy kryzys finansowy ostatnich lat. Praktycznie opracowane już regulacje mają na celu wzmocnienie sektora bankowego, tak aby zmniejszyć prawdopodobieństwo występowania lub znacząco osłabić skutki ewentualnych przyszłych kryzysów systemowych. Istnieją różne szacunki ich skali. Według Komisji Europejskiej można spodziewać się w Europie nawet podwyższenia średniorocznego wzrostu PKB od 0,3% do 2,0%. Efekt ten jest skutkiem netto bieżącego hamowania wzrostu gospodarczego w wyniku zastosowania nowych regulacji ostrożnościowych, a korzyściami z tytułu eliminowania (łagodzenia) przyszłych kryzysów. Natomiast OECD prognozuje sumaryczny spadek tempa wzrostu PKB dla największych gospodarek światowych (USA, strefa euro, Japonia) od 0,05% do 0,15% rocznie, w tym dla strefy euro nawet do 0,23%. Podobne szacunki przygotowała MAG (Macroeconomic Assessment Group przy Financial Stability Board i Komitecie Bazylejskim). W Polsce analizę taką przeprowadził Urząd KNF. W tym przypadku dla naszego kraju średnioroczny spadek PKB wyniósłby marginalną wielkość 0,03%. Aczkolwiek w odniesieniu do popytu na kredyty, obniżenie kształtowałoby się na ogólnym poziomie 2,9% (w cenach bieżących), ale dla kredytów mieszkaniowych już 7,7%, a konsumpcyjnych 3,6%².

² T. Wolanin, *Bazylea III*, [w:] S. Kasiewicz, L. Kurkliński (red.), *Szok regulacyjny...*, wyd. cyt., s. 176–178 za: P. Slovik, B. Cournède, *Macroeconomic Impact of Basel III*, OECD Economics Department Working Papers 2011, nr 844, s. 9; *Assessing the macroeconomic impact of the transition to stronger capital and liquidity requirements – Final Report*, Bank for International Settlements, Bazylea 2010; M.R. King, *Mapping capital and liquidity requirements to bank lending spreads*, BIS, listopad 2010; *The Cumulative Impact on the global Economy of Changes in the Financial Regulatory Framework*, Institute of International Finance, Waszyngton, wrzesień 2011; P. Wdowiński, *Makroekonomiczne skutki wyższych standardów kapitałowych: Analiza symulacyjna dla Polski*, Komisja Nadzoru Finansowego, 2011.

Proponowane zmiany odnoszą się głównie do bardziej rygorystycznego uregulowania dwóch sfer funkcjonowania banków: narzucenia ostrzejszych wymogów kapitałowych i nowych norm płynnościowych. W tej pierwszej dziedzinie oznaczają zwiększenie bazy kapitałowej, przy jednoczesnym podwyższeniu jakości zebranych funduszy własnych oraz wprowadzeniu zabezpieczenia w postaci ochrony antycyklicznej.

Tabela 3.1

Wymogi i bufory kapitałowe – kapitały/RWA

Kapitał	CET 1	Tier 1	Razem (Tier 1 + Tier 2)
1. Minimum	4,5%	6%	8%
2. Bufor zachowania kapitału (BZK)	2,5%		
3. Minimum + BZK	7,0%	8,5%	10,5%
4. Bufor antycykliczny	0-2,5%		

RWA – aktywa ważone ryzykiem, CET 1 – kapitał podstawowy (*Common Equity Tier 1*) na który składa się kapitał akcyjny i zyski zatrzymane minus określone pomniejszenia, Tier 1 minus CET 1 uzupełniony o dodatkowy kapitał podstawowy (instrumenty finansowe o charakterze wieczystym), Tier 2 – dług podporządkowany.

Źródło: L. Kurkliński, *Nowe unijne regulacje ostrożnościowe a rozwój kredytów hipotecznych w Polsce*, „Finansowanie Nieruchomości”, wrzesień 03/2013/32.

Pojawiło się też dodatkowe ograniczenie – wskaźnik dźwigni finansowej, czyli wymóg zachowania co najmniej 3% stosunku kapitałów Tier 1 do aktywów ogółem (uzupełnionych o pozycje pozabilansowe). Wprowadzone wymogi płynnościowe skupiły się na następujących wskaźnikach:

- krótkoterminowym – LCR (*Liquidity Coverage Ratio*), pozwalającym na „przeżycie” banku bez zewnętrznego finansowania przez okres 30 dni (posiadanie wystarczających wysoko płynnych aktywów),
- długoterminowym – NSFR (*Net Stable Funding Ratio*), gwarantującym stabilne finansowanie aktywów o terminie zapadalności powyżej 1 roku (preferencje dla długoterminowych pasywów).

Zakładane terminy wdrożenia poszczególnych norm przewidują okres od 2013 do 2019 r. w odniesieniu do wymogów kapitałowych, natomiast płynnościowe winny być wprowadzone – LCR w 2015 r., a NSFR – po 2016 r.

Rozwiązania zawarte w koncepcji Bazylei III były przygotowywane przede wszystkim dla rozwiniętych rynków finansowych, głównie z myślą o tzw. SIFI-s (*Systemically Important Financial Institutions*) – ważnych systemowo instytucji finansowych. Jednakże europejscy regulatorzy rozciągnęli te propozycje na cały sektor bankowy. Pojawiła się furta do elastycznego ich wprowadzania w stosunku do mniejszych i małych banków poprzez zastosowanie zasady proporcjonalności na szczeblu narodowym. Z punktu widzenia dotychczasowych polskich doświadczeń przy wdrażaniu

innych unijnych regulacji, krajowy regulator z tej możliwości raczej nie korzysta. Za przykład może posłużyć kwestia unormowania wynagrodzeń zmiennych kierownictw banków (zarówno na poziomie ustawowym, jak i uchwał KNF). Praktycznie objęto nimi wszystkie banki w Polsce bez względu na ich skalę działalności – od największych potentatów rynkowych do najmniejszych banków spółdzielczych³.

Wymogi kapitałowe nowych norm ostrożnościowych dyrektywy CRD IV i rozporządzenia CRR nie generują większych problemów dla polskiego sektora bankowego. Zarówno badania UKNF, jak i ankieta przeprowadzona przez ZBP wraz z firmą PWC potwierdzają tę uwagę. UKNF podaje, że na koniec 2011 r. tylko 2 banki komercyjne nie posiadały współczynnika wypłacalności większego niż 8% w stosunku do kapitału Tier 1, a 3 miały mniejszy niż 9%. Sytuacja wygląda nieco mniej korzystnie w przypadku bankowości spółdzielczej, gdzie 72 banki (3,6% aktywów sektora spółdzielczego i 12,7 % liczby banków) nie spełniałoby nowych norm. Jednakże w wyniku zmian krajowych przepisów stan ten można zmienić (np. poprzez wprowadzenie ustawowych ograniczeń wypłat udziałów spółdzielców w określonych przypadkach, dzięki czemu fundusze udziałowe nabrałyby cech wieczystości i mogłyby być zaliczane jako pełnowartościowe kapitały własne)⁴.

Z punktu widzenia polskiego sektora bankowego poważniejszym problemem są nowe normy płynnościowe. Według ankiety UKNF z 2011 r. przeprowadzonej wśród 44 badanych banków komercyjnych, 14 nie osiągnęłoby wymaganego poziomu wskaźnika LCR (14 miliardów złotych niedoboru aktywów płynnych). Natomiast niesatysfakcjonujący współczynnik NSFR miałyby 11 banków, ale o deficycie stabilnych źródeł finansowania na poziomie 34,3 mld złotych. Z tym, że średni wskaźnik wyniósłby 107% (czyli bardzo blisko minimum 100%), podczas gdy średnio dla LCR było to 150%⁵. W odniesieniu do badań ZBP/PWC (również z 2011 r. – 23 banki komercyjne i 10 spółdzielczych) kwestia spełniania norm płynnościowych wypadała mniej korzystnie. Średnio LCR kształtowało się na poziomie 128%, a NSFR 97% (poniżej 100% miały banki reprezentujące aż 33% aktywów całego systemu bankowego, a dla przypomnienia nie cały sektor brał udział w ankiecie)⁶. Patrząc bezpośrednio na banki spółdzielcze największym problemem jest niezaliczenie ich lokat do stabilnych źródeł finansowania w bilansach banków zrzeszeniowych, przez co niedobór aktywów płynnych w grupie banków spółdzielczych plus ich zrzeszeń wynosiłby 11,4 miliarda złotych, a pasywów długoterminowych w kwocie 11,1 miliarda złotych⁷. Tutaj praktycznie jedynym rozwiązaniem może być wdrożenie zasad Systemu Ochrony Instytucjonalnej IPS (*Institutional Protection Scheme*), według norm unijnych pozwalającego

³ L. Kurkliński, *Nowe unijne regulacje ostrożnościowe a rozwój kredytów hipotecznych w Polsce*, „Finansowanie Nieruchomości”, wrzesień 03/2013/32.

⁴ A. Jakubiak, *Wpływ Bazylei III i innych nowych regulacji unijnych i polskich na politykę kredytową i sytuację instytucjonalną sektora bankowego w Polsce*, KNF, Warszawa, kwiecień 2012.

⁵ Ibid.

⁶ *Wyniki ilościowego badania wpływu Bazylei III na polski sektor bankowy*, PWC, ZBP, Warszawa 2011, s. 8.

⁷ A. Jakubiak, op.cit.

m.in. na zwolnienie z raportowania wskaźników płynnościowych indywidualnie dla poszczególnych banków spółdzielczych i oddzielnie zrzeszenia⁸.

W tych okolicznościach potencjalne problemy z uzyskaniem długoterminowych pasywów finansujących aktywa o odległych terminach zapadalności mogą mieć poważne konsekwencje dla polityk kredytowych banków, zwłaszcza w odniesieniu zarówno do kredytów mieszkaniowych, jak i inwestycyjnych, nastawionych na duże projekty (infrastruktura, energetyka etc.). Wobec trudności ze znalezieniem odpowiedniego finansowania, będzie to oddziaływać na redukcję oferty kredytowej w tej dziedzinie.

Towarzyszące CRD IV/CRR inne propozycje mogą również mieć niekorzystny wpływ na wzrost gospodarczy Polski. Chodzi o kwestie sposobu zarządzania płynnością przez międzynarodowe korporacje finansowe. Bilansowanie płynności na poziomie całej grupy kapitałowej oznaczać może przesuwanie na nierynkowych warunkach aktywów pomiędzy spółkami córkami zlokalizowanymi w różnych krajach. Dla przykładu banki-córki działające na terenie Polski, a będące w dobrej kondycji, wspierać będą centralę lub inne podmioty mające problemy finansowe. W skrajnym przypadku może to oznaczać kłopoty polskich jednostek, wraz z ryzykiem zarażenia innych banków krajowych. Natomiast z pewnością sytuacja ta ograniczy krajowe możliwości finansowania (kredytowania) podmiotów gospodarczych, gospodarstw domowych lub deficytu publicznego (np. zakup obligacji skarbu państwa czy jednostek samorządu terytorialnego). Z tym zagadnieniem wiąże się też problem interesu inwestorów mniejszościowych, gdyż wątpliwe jest, aby nawet po stawkach rynku międzybankowego lokowanie środków w zagranicznych centralach było bardziej opłacalne od inwestycji (kredytów) na krajowym rynku. W celu wyeliminowania tej sytuacji dochodzić może do wycofywania akcji banków z publicznego obrotu, co wobec skali udziału sektora bankowego (w tym banków z udziałem strategicznego inwestora zagranicznego) w obrotach warszawskiej giełdy, poważnie by ją zubożyło. Byłby to bardzo silny cios w realizację dążenia do kreowania Warszawy jako ważnego centrum kapitałowego w Europie Środkowo-Wschodniej⁹.

3.3. Rekomendacje KNF (T i S)

Dominacja nastawienia ostrożnościowego jest również bardzo wyraźna w przypadku polskiego nadzorca i regulatora rynku finansowego. Za jej kwintesencję mogą posłużyć Rekomendacje KNF T i S. Pierwsza dotyczy zarządzania ryzykiem detalicznych ekspozycji kredytowych z lutego 2010 r.¹⁰, a druga odnosi się do zarządzania ekspozycjami kredytowymi finansującymi nieruchomości z stycznia 2011 r. (nowelizacja poprzedniczki z 2006 r., zmodyfikowanej w 2008r. – S II)¹¹. Oba do-

⁸ L. Kurkliński, *Nowe unijne regulacje...*, wyd. cyt.

⁹ M. Zygierewicz, J. Tylińska, *Raport o sytuacji ekonomicznej banków. Banki 2011*, WIB, Warszawa 2012, s. 22.

¹⁰ *Rekomendacja T – dotycząca dobrych praktyk w zakresie zarządzania ryzykiem detalicznych ekspozycji kredytowych*, KNF, Warszawa, luty 2010.

¹¹ *Rekomendacja S – dotycząca dobrych praktyk w zakresie zarządzania ekspozycjami kredytowymi finansującymi nieruchomości oraz zabezpieczonymi hipotecznie*, KNF, Warszawa, styczeń 2011.

kumenty niewątpliwie mają bardzo ważny wpływ na wzrost gospodarczy w Polsce. W zasadzie powstały jako odpowiedź na sytuację naszego kraju na tle światowego kryzysu finansowego. Jednakże z całą pewnością można je zaliczyć do regulacji nie w pełni adekwatnych do obecnych uwarunkowań ekonomicznych i społecznych w Polsce, co potwierdzają zapowiedziane przez KNF ich zmiany.

Głównym założeniem wprowadzenia Rekomendacji T i S było ograniczenie groźnej, według opinii KNF, ekspozycji sektora bankowego na ryzyko kredytowe oraz wyznaczenie standardów udzielania kredytów detalicznych, zwłaszcza konsumpcyjnych i mieszkaniowych w walutach innych niż złote. Restrykcyjnie sprecyzowane zasady analizy zdolności kredytowej miały w sposób kontrolowany eliminować przypadki nadmiernego zadłużenia się kredytobiorców. Ze strategicznego punktu widzenia regulator postanowił wymusić na bankach wprowadzenie enumeratywnie wymienionych elementów zarządzania ryzykiem, które nie we wszystkich instytucjach były dostatecznie uregulowane. W sytuacji gdy udział należności banków wobec gospodarstw domowych w należnościach wobec całego sektora niefinansowego sięgnął 66%¹², zasady dotyczące udzielania kredytów konsumpcyjnych i hipotecznych stały się kluczowym czynnikiem mającym wpływ na poziom bezpieczeństwa banków w Polsce. Regulator postanowił nie dopuścić do powstania zagrożenia o charakterze systemowym i nadać przejrzystość procesowi zarządzania ryzykiem oraz zabezpieczyć osoby z niską zdolnością kredytową przed zbyt dużym zadłużeniem¹³.

Uwaga została skierowana na identyfikację, pomiar i akceptację ryzyka. Zalecenia obejmowały m.in. konieczność przestrzegania sztywnych limitów dotyczących wyliczania dochodu klienta i wszelkich jego zobowiązań (tzw. Dtl), w sposób zapewniający spłatę kredytu. W tym celu zalecono przeprowadzanie stres testów (kredyty walutowe), podając wartości symulacyjne dotyczące wzrostu stóp procentowych i spadku kursu walutowego. Zwrócono uwagę na ostrożność i krytycyzm w odniesieniu do oświadczeń klientów, które winny być szczegółowo sprawdzane, co w zasadzie wyeliminowało 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 symulacyjnego podwyższania kalkulowanej raty i kapitału, obniżania maksymalnego okresu spłaty oraz obniżania limitu LtV. Ważnym obszarem było nałożenie na banki konkretnych obowiązków informacyjnych dotyczących relacji z klientami. O szczegółowości Rekomendacji T i S świadczy ich zawartość: 25 cząstkowych wytycznych przedstawionych na 41 stronach w pierwszym przypadku, a w drugim 21 zaleceń na 35 stronach¹⁴.

Reasumując, według założeń regulatora, oba dokumenty miały przyczynić się do stabilizacji sektora bankowego, dbając równocześnie o interesy klienta detaliczne-

¹² *Raport o sytuacji banków w 2009 r.*, KNF, Warszawa 2010, s. 25.

¹³ L. Kurkliński, *Działalność regulacyjna KNF (Rekomendacje T i S)*, [w:] S. Kasiewicz, L. Kurkliński (red.), *Szok regulacyjny...*, wyd. cyt.

¹⁴ *Rekomendacja T...*, wyd. cyt.; *Rekomendacja S...*, wyd. cyt.

go, który z reguły nie posiada nawet podstawowej wiedzy ekonomicznej i powinien być objęty wyższym stopniem ochrony. Wybrano metodę polegającą na określeniu szczegółowych wytycznych do metodyki obliczania zdolności kredytowej, weryfikacji zabezpieczeń oraz wprowadzono konieczność stosowania szerokiego zbioru procedur wewnętrznych dotyczących obszaru finansowania klienta indywidualnego.

Zakres i drobiazgowość obu Rekomendacji sprowokowały szeroką dyskusję. ZBP przedstawił szacunki groźby obniżenia akcji kredytowej, skutkującej spadkiem tempa wzrostu gospodarczego (PKB) o 0,2–0,3%¹⁵, wynikającego między innymi z nałożenia się restrykcyjności nowych regulacji na naturalną skłonność banków do zaostrzenia polityki kredytowej w warunkach kryzysowych. Również firma Deloitte wskazała na możliwość ograniczenia, a nawet utracenia dostępu do kredytów gotówkowych i ratalnych przez ok. 3 miliony potencjalnych klientów, o najniższych miesięcznych dochodach¹⁶.

Znaczący wpływ Rekomendacji T na portfele kredytów gotówkowych i kart kredytowych podkreśliła również ekspertyza Konferencji Przedsiębiorstw Finansowych. Zbiorczo szacunki wyliczone na podstawie zebranych danych ankietowych i odpowiednio zbudowanego modelu, przewidywały koszty wprowadzenia Rekomendacji T na poziomie sięgającym nawet 3 mld złotych, co wynikać miało z kosztów bezpośrednich oraz utraconych korzyści zarówno dla sektora finansowego, jak i gospodarstw domowych¹⁷.

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 kwoty¹⁸. KPF była w swoim raporcie już bardziej ostrożna, zwracając uwagę, że lekkie podniesienie marż na kredyty hipoteczne oraz zaostrzanie wymogów przy ocenie zdolności kredytowej nie powinno przełożyć się na znaczące ograniczenie popytu w tej dziedzinie¹⁹.

Z perspektywy 2012 r. wprowadzone Rekomendacje nie wywołały nominalnego spadku zadłużenia gospodarstw domowych z tytułu kredytów hipotecznych, ale z całą pewnością możemy mówić o stagnacji. W przeciągu 10 miesięcy 2012 r., czyli w okresie pełnego obowiązywania Rekomendacji S (po ostatnich jej korektach ze stycznia 2011 r.) zadłużenie gospodarstw domowych z tytułu kredytów mieszkaniowych po silniejszym spadku w pierwszej połowie wróciło do stanu początkowego (nominalny wzrost o 0,8%) – por. Wykres 3.1.

¹⁵ M. Kuk, M. Kwiatkowska, *Kluza: Rekomendacja T ma obowiązywać od 2011 roku*, „Dziennik Gazeta Prawna”, http://forsal.pl/artykuly/383049,kluza_rekomendacja_t_ma_obowiazывать_od_2011_roku.html (dostęp 27.12.2012).

¹⁶ B. Tomaszewicz, *3 mln osób nie dostanie żadnego kredytu*, „Obserwator Finansowy”, [online], <http://www.obserwatorfinansowy.pl/2010/03/19/3-mln-osob-nie-dostanie-zadnego-kredytu> (dostęp 4.1.2013)

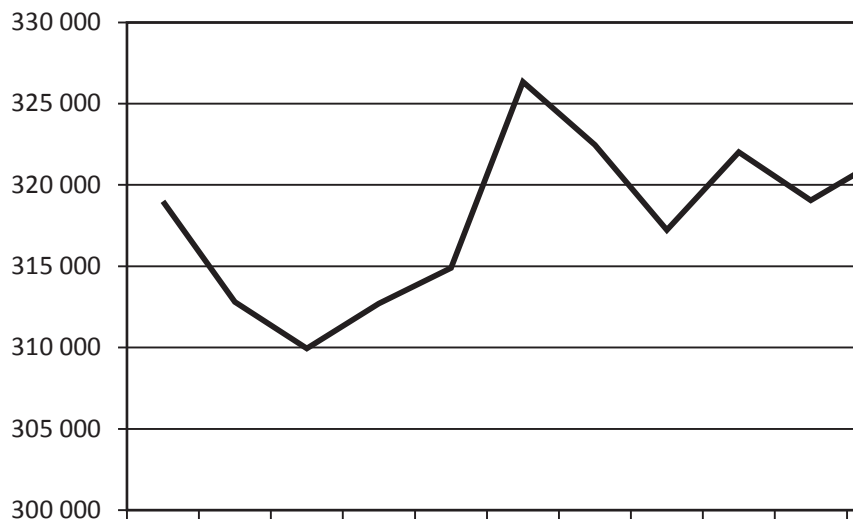
¹⁷ P. Białowolski, *Ocena skutków ekonomicznych wprowadzenia Rekomendacji T*, KPF, Warszawa 2010, materiał niepublikowany.

¹⁸ *Czy Rekomendacja T zburzy równowagę konkurencyjną na rynku bankowym?*, Deloitte, Warszawa 2010, s. 5.

¹⁹ P. Białowolski, *Ocena skutków ekonomicznych...*, wyd. cyt.

Wykres 3.1

Zadłużenie gospodarstw domowych z tytułu kredytów mieszkaniowych w 2012 r.
(w mln zł)



Źródło: *Zagregowane dane miesięczne sektora bankowego – październik 2012*, KNF, http://www.knf.gov.pl/opracowania/sektor_bankowy/dane_o_rynku/Dane_miesieczne.html (dostęp 5.01.2013).

Tendencję tę potwierdzają też dane na temat zawieranych nowych umów o kredyty hipoteczne (Wykres 3.2).

W przekroju waluty – złote, dla nowego portfela kredytowego pojawiła się jednoznaczna dominacja waluty krajowej (III kw. 2012 r. – 97%)²⁰ – Wykres 3.3.

Do odchodzenia od kredytów walutowych dodatkowo przyczyniła się decyzja KNF o podwyższeniu od połowy 2012 r. wagi ryzyka przy obliczaniu wymogów kapitałowych dla tych ekspozycji kredytowych z poziomu 75% do 100%²¹. Zastosowano dodatkowy czynnik „zniechęcający” przy jednoczesnym zwiększeniu bufora bezpieczeństwa dla tego rodzaju aktywów.

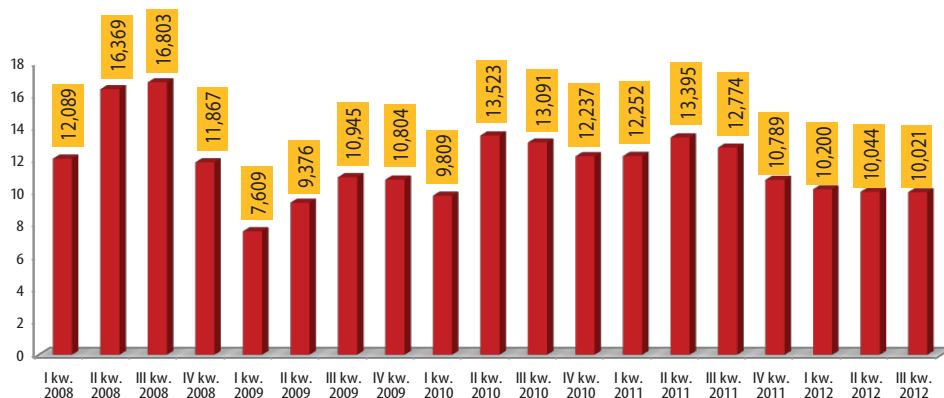
Zdecydowanie większe skutki wywołała Rekomendacja T dla rynku kredytów konsumpcyjnych, gdzie już w 2008 r. pojawiły się negatywne tendencje. Od drugiej połowy 2010 r. wystąpiło poważne załamanie, tj. gdy weszły w życie pierwsze zalecenia tejże Rekomendacji. Od sierpnia 2010 r. do października 2012 r. bezwzględny, nominalny spadek zadłużenia klientów prywatnych kredytami konsumpcyjnymi wyniósł 7%²² (zob. dalej Wykres 3.4)

²⁰ *Nowelizacja rekomendacji S. Główne cele, kierunki i uzasadnienie zmian*, UKNF, Warszawa 2012.

²¹ Uchwała nr 153/2011 KNF z dnia 7 czerwca 2011 r., http://www.knf.gov.pl/Images/U_153_2011_tcm75-26622.pdf (dostęp 3.01.2013).

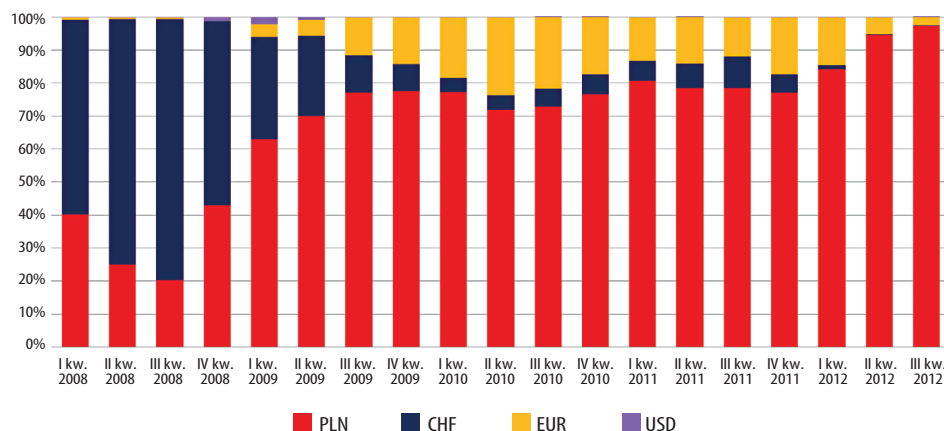
²² *Zagregowane dane miesięczne sektora bankowego – październik 2012*, KNF, http://www.knf.gov.pl/opracowania/sektor_bankowy/dane_o_rynku/Dane_miesieczne.html (dostęp 3.01.2013).

Wykres 3.2

Rozwój rynku kredytów hipotecznych – nowe umowy w mld zł

Źródło: dane ZBP.

Wykres 3.3

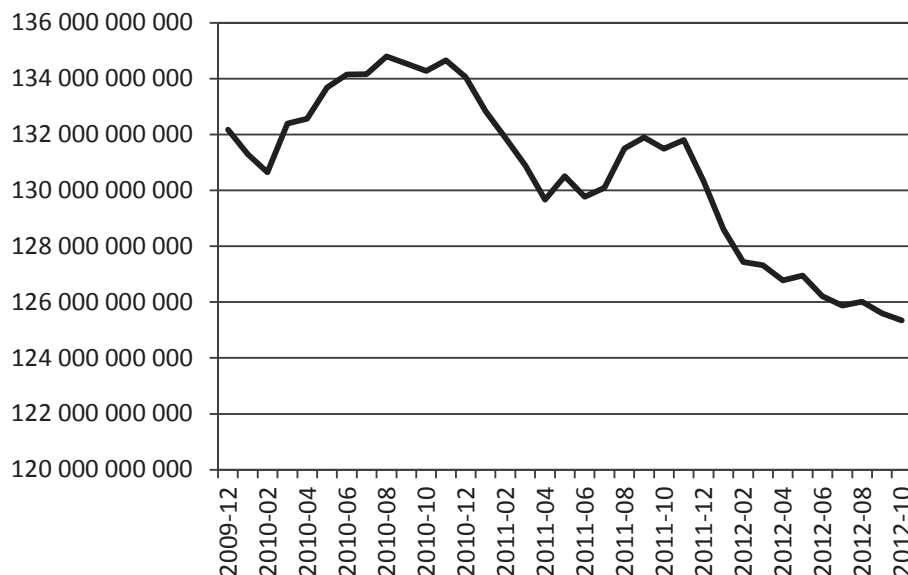
Struktura walutowa portfela nowych kredytów mieszkaniowych

Źródło: dane ZBP.

Powyższe dane wskazują na wpływ obu Rekomendacji na działalność kredytową, przy czym należy pamiętać także o innych czynnikach oddziałujących na tę tendencję, jak pogorszenie perspektyw wzrostu gospodarczego i nastrojów społecznych oraz zaostrzenia polityk kredytowych przez same banki. KNF wysuwa też argumentację dotyczącą oczekiwań dalszych obniżek cen nieruchomości, ale przede wszystkim niekorzystnej relacji tychże cen do dochodów gospodarstw domowych²³. Z tą ostatnią uwagą trudno się zgodzić, gdyż ceny mieszkań właśnie spadły, co nie nastąpiło w przypadku dochodów, czyli stosunek ten wręcz się poprawił.

²³ Nowelizacja rekomendacji S..., wyd. cyt.

Wykres 3.4

Zadłużenie gospodarstw domowych z tytułu kredytów konsumpcyjnych 2010 – 2012

Źródło: *Zagregowane dane miesięczne sektora bankowego – październik 2012*, KNF, http://www.knf.gov.pl/opracowania/sektor_bankowy/dane_o_rynku/Dane_miesieczne.html (dostęp 3.01.2013).

Pierwotne analizy UKNF wskazywały na 5% spadek akcji kredytowej dla kredytów mieszkaniowych oraz 10% kredytów konsumpcyjnych²⁴. Porównując wartość udzielonych nowych kredytów hipotecznych w III kwartale 2012 r. do analogicznego III kwartału 2011 r., to spadek ten wyniósł aż 21,5%, a dla zestawienia drugich kwartałów wielkość ta wynosi nawet 25%²⁵. Tendencje spadkowe kredytów konsumpcyjnych są jeszcze silniejsze (spadek relacji tych kredytów w stosunku do PKB z 10% w 2009 r. do 7,7% w 2011 r.²⁶), jednakże w tym przypadku zachodzi daleko idące podejrzenie, że znaczna ich część przeniosła się do strefy nieregulowanej, do firm pożyczkowych. Niewątpliwie mamy tu do czynienia z efektem arbitrażu regulacyjnego – przeregulowania sektora bankowego. Pojawił się zatem problem zagrożenia równowagi konkurencyjnej pomiędzy bankami a instytucjami finansowymi nie objętymi nadzorem ostrożnościowym. W Wielkiej Brytanii, gdzie zastosowano podobne rozwiązania, aż 37% popytu na kredyty detaliczne przeniosło się do firm pożyczkowych²⁷. Także w Polsce już teraz obserwujemy wzrost aktywności tego

²⁴ *Mity związane z Rekomendacją T*, KNF, Warszawa 2010.

²⁵ *Rola banków w finansowaniu rynku nieruchomości*, prezentacja ZBP na posiedzeniu Komisji Budżetu i Finansów Publicznych Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa, 18.12.2012.

²⁶ J. Pruski, *Bilansowe uwarunkowania rozwoju akcji kredytowej w Polsce*, BFG, 18.04.2012, <http://www.bfg.pl/strefa-dokumentow/wystapienie-prezesa-zarzadu-bfg-w-debacie-zwiazku-bankow-polskich>.

²⁷ *Czy Rekomendacja T...*, wyd. cyt., s. 9.

typu podmiotów. Powstaje rynek nie kontrolowany, dodatkowo odseparowany od głównej platformy wymiany informacji kredytowej – BIK SA, z wszystkimi tego konsekwencjami²⁸.

Potwierdzeniem dostrzeżenia negatywnych konsekwencji przyjęcia zarówno Rekomendacji S, jak i T było zaproponowanie przez KNF propozycji zmian obu tych dokumentów. W dniu 15.10.2012 r. przedłożono do społecznych konsultacji znowelizowany projekt Rekomendacji T, a w dniu 20.12.2012 r. Rekomendacji S. Zmiany dotyczyć mają w pierwszym przypadku następujących kwestii²⁹:

- umożliwienia bankom stosowania portfelowego sposobu zarządzania ryzykiem kredytowym,
- odejścia od sztywnych norm wskaźnika DtlI,
- możliwości stosowania uproszczonych zasad oceny zdolności kredytowej w stosunku do niskokwotowych kredytów, w tym akceptowania oświadczeń o dochodach zamiast zaświadczeń,
- zróżnicowania stopnia rygorystyczności zasad zarządzania ryzykiem – w zależności od znaczenia rynkowego danego banku,
- zastosowania Rekomendacji również wobec oddziałów zagranicznych instytucji kredytowych.

Do najważniejszych korekt należy zaliczyć odstąpienie od sztywno wyznaczonej relacji dochodów do obciążeń kredytowych (DtlI) oraz częściowe zliberalizowanie zasad przyznawania kredytów ratalnych i gotówkowych. W wyniku konsultacji nadzór wstępnie zgodził się, pod pewnymi warunkami, także na akceptację spłat ratami balonowymi kredytów samochodowych. Jednakże nie udało się, mimo zapowiedzi, zakończyć całego procesu wydawania znowelizowanej Rekomendacji T do końca 2012 r. i sprawa przesunęła się na pierwsze półrocze następnego roku³⁰.

W odniesieniu do Rekomendacji S zgłoszone przez Urząd KNF zmiany dotyczyć mają nowych kredytów, a w szczególności³¹:

- ograniczenia (*de facto* zakazu) udzielania kredytów w walutach obcych wyłącznie dla klientów otrzymujących w nich swoje dochody,
- wydłużenia okresu przyjmowanego do wyliczenia zdolności kredytowej do 30 lat, przy rekomendowaniu horyzontu 25 lat jako maksymalnego okresu kredytowania, z wyjątkami do 35 lat,
- rezygnacji ze sztywnych reguł wyliczania wskaźnika DtlI, ale pozostawienie zalecenia do stosowania poziomu 40% dla kredytobiorców o dochodach poniżej przeciętnych, a powyżej – 50%, z możliwością zastosowania wyższych norm przy zachowaniu odpowiednich procedur,

²⁸ L. Kurkliński, *Działalność regulacyjna KNF...*, wyd. cyt.

²⁹ *Projekt nowelizacji Rekomendacji T dotyczącej dobrych praktyk w zakresie zarządzania ryzykiem detalicznych ekspozycji kredytowych*, KNF, grudzień 2012.

³⁰ H. Kochalska, *Liberalizacja polityki kredytowej dopiero za pół roku*, 20.12.2012, http://www.open.pl/news/liberalizacja_polityki_kredytowej_dopiero_za_pol_roku.html (dostęp 4.01.2013).

³¹ *Nowelizacja rekomendacji S...*, wyd. cyt.

- wprowadzenia maksymalnej wartości LtV na poziomie 80%, przy uwzględnieniu dwuletniego procesu dostosowawczego oraz wyznaczenia wskaźnika LtV dla nieruchomości komercyjnych do 50%.

Niezależnie od oceny obu propozycji zliberalizowania Rekomendacji T i S, pozytywnie należałoby ocenić sam fakt przeprowadzenia analizy skutków już obowiązujących regulacji i podjęcia próby ich modyfikacji. Jest to przykład dostrzeżenia także aspektów rozwojowych dotyczących zarówno samego sektora bankowego, jak i polskiej gospodarki. Nawet częściowa liberalizacja stanowiska (choć w przypadku Rekomendacji S występują też silne elementy zaostreżenia wymogów), pokazuje możliwość zastosowania nie tylko ostrożnościowego podejścia regulatora, ale również wzięcia odpowiedzialności za skutki makroekonomiczne. Tym bardziej że dotychczas przekaz płynący z obowiązujących w Polsce przepisów można było zinterpretować tak, iż dla krajowego regulatora najważniejsze jest tylko bezpieczeństwo systemu bankowego, kosztem hamowania tak silnie napędzającego wzrost gospodarczy czynnika, jakim są kredyty dla gospodarstw domowych, w tym mieszkaniowe. Obserwujemy zatem próbę znalezienia zadowalającego kompromisu między bezpieczeństwem sektora bankowego a wyzwaniem rozwojowym.

Dodatkowym argumentem w tej dyskusji jest alarmujący sygnał o wycofywaniu zewnętrznego finansowania ze strony central banków zagranicznych, co w większym stopniu zmusza do aktywnego poszukiwania depozytów. Dla przykładu w okresie od czerwca 2011 r. do lutego 2012 r. odpływ ten wyniósł 19,5 mld złotych, a zasilenie 5,2 mld, co daje negatywny efekt netto – 14,2 mld złotych (średniomiesięcznie 1,8 mld zł)³². Pozbawianie naszego sektora tego poważnego źródła finansowania również rzutować będzie na realne możliwości rozwoju akcji kredytowej, w tym długoterminowej.

3.4. Finansowanie długoterminowe banków

Listy zastawne

Jedną z form finansowania kredytów długoterminowych – hipotecznych są listy zastawne. W 1997 r. powstała już wspomniana ustawa o listach zastawnych i bankach hipotecznych. Aktywność tego typu podmiotów i formuła pozyskiwania środków mają do tej pory charakter marginalny na tle całego sektora bankowego. Funkcjonują tylko 2 banki hipoteczne (z pierwotnej liczby 4), a emitowane przez nie listy zastawne to zaledwie 0,14% pasywów sektora bankowego³³. Ponadto banki te zajmują się praktycznie jedynie projektami komercyjnymi, a nie mieszkaniowymi. Zatem także i ta regulacja jest nieadekwatna do obecnych uwarunkowań gospodarczych w Polsce i wskazane byłoby jej zmodyfikowanie. Jednakże klucz leży w sze-

³² J. Pruski, *Bilansowe uwarunkowania rozwoju akcji ...*, wyd. cyt.

³³ P. Cyburt, *Nowelizacja ustawy o listach zastawnych a możliwość rozwoju bankowości specjalistycznej*, „Finansowanie Nieruchomości”, nr 4/2012/33.

regu innych uwarunkowaniach regulacyjnych, które praktycznie uniemożliwiają szersze wykorzystanie tego aktu prawnego. Zaliczyć do nich należy³⁴:

- praktyczny brak możliwości transferu portfeli hipotecznych pomiędzy bankami uniwersalnymi a specjalistycznymi (m.in. ze względu na bezpieczeństwo zachowania ciągłości zabezpieczenia w postaci hipoteki, zakaz sprzedaży wierzytelności wpisanych do rejestru listów zastawnych do innego podmiotu niż bank hipoteczny),
- problem pozostawienia administracji portfela kredytowego po stronie banku zbywającego wierzytelności (potrzeba zmian przepisów o outsourcingu, przetwarzaniu danych oraz tajemnicy bankowej),
- regulacje podatkowe – podatek od czynności cywilno-prawnych przy przenoszeniu portfeli oraz wątpliwości przy naliczaniu VAT za operacje outsourcingowe, zaliczanie rezerw celowych za przejęte wierzytelności do kosztów uzyskania przychodu, problem tzw. cienkiej kapitalizacji (m.in. finansowanie pomostowe banków hipotecznych długiem niezabezpieczonym) oraz obowiązująca formuła podatku u źródła nie akceptowana przez inwestorów zagranicznych,
- brak szczegółowych unormowań upadłości banku hipotecznego (kwestia masy upadłościowej będącej zabezpieczeniem listów zastawnych),
- zasady będące w gestii KNF: wycena wartości bankowo-hipotecznej, nadawanie wag ryzyka dla listów zastawnych, uwzględnianie ich w obliczaniu norm płynnościowych, możliwości stosowania zaawansowanych metod zarządzania ryzykiem przez zbywcę wierzytelności i emitenta listów,
- akceptowanie listów zastawnych jako zabezpieczenie dla transakcji repo i pożyczek lombardowych NBP.

Wraz z powyższymi zmianami uzasadniona byłaby korekta samej ustawy w zakresie szeregu mniej lub bardziej technicznych zapisów (jak np. limitów refinansowania listami zastawnymi kredytów hipotecznych zabezpieczonych nieruchomościami mieszkaniowymi, zabezpieczenia zastępczego, posiadania nadzabezpieczenia i innych)³⁵.

Sekurytyzacja aktywów bankowych

Przedstawiona problematyka łączy się wprost z zagadnieniem obecnego stanu i potrzeb rozwinięcia szerzej widzianej sekurytyzacji w skali całego sektora bankowego. W zasadzie o zjawisku tym w Polsce możemy mówić dopiero po wejściu w życie zmian Prawa bankowego uchwalonego 1 kwietnia 2004 r. oraz ustawy o funduszach inwestycyjnych z 27 maja 2004 r. Jednakże nowe uregulowania, pomimo późniejszych nowelizacji i dokonywania zmian w innych aktach normatywnych (np. ustawy o księgach wieczystych i hipotece z 2009 r.), umożliwiły jedynie pojawienie się w praktyce rynku dla zbywania portfeli złych kredytów i to w sposób bardzo sformalizowany. Zatem mamy do czynienia jedynie z niestandardyzowanymi seku-

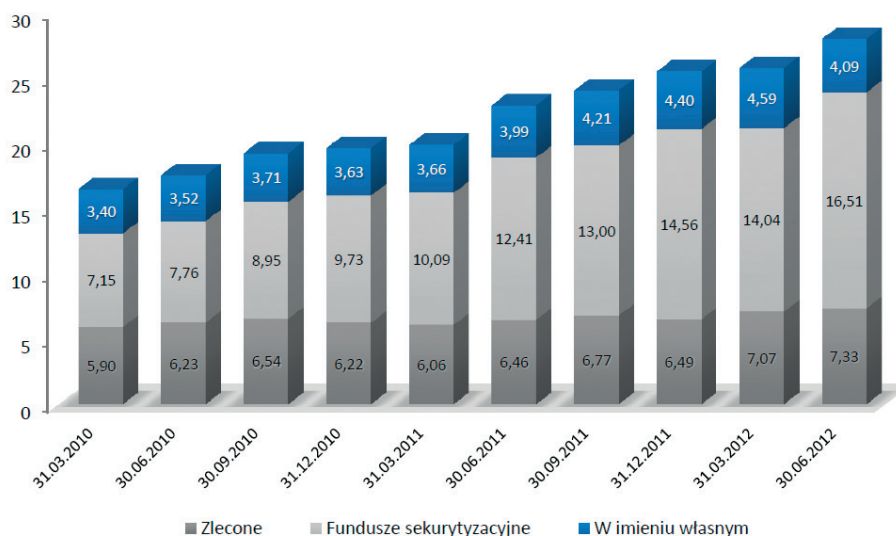
³⁴ Ibid.

³⁵ Ibid.

rytyzacyjnymi funduszami inwestycyjnymi zamkniętymi, zasilanymi w przeważającej części bankowymi wierzytelnościami wymagalnymi (tylko wtedy pojawiają się korzyści podatkowe). Pośrednio w ten sposób wymuszono powiązania kapitałowe pomiędzy funduszami sekurytyzacyjnymi a firmami windykacyjnymi, aczkolwiek w ostatnim okresie powstaje coraz więcej funduszy związanych z bankami (np. w grupie spółdzielczej SGB). Obecnie rynek ten można oszacować na ok. 16,5 mld złotych nominalnych wierzytelności funduszy sekurytyzacyjnych, które powierzone zostały firmom windykacyjnym na 30.06.2012³⁶ (Wykres 3.5).

Wykres 3.5

Wierzytelności obsługiwane przez firmy windykacyjne w okresie 31.03.2010 – 30.06.2012 r.



Źródło: I. Skajewska, A. Roter, *Wielkość polskiego rynku wierzytelności zarządzanego przez członków KPF. II kwartał 2012. Raport z badania ankietowego*, KPF, Gdańsk, listopad 2012.

Powyższe dane nabierają już wagi wobec wartości (brutto) kredytów zagrożonych i opóźnionych w spłacie całego sektora bankowego – 70 mld zł (w tym prawie 43 mld zł przeterminowanych kredytów powyżej 180 dni). Z drugiej strony na tle sprawozdawczości Izby Zarządzających Funduszami i Aktywami na koniec pierwszego półrocza 2012 r. aktywa funduszy sekurytyzacyjnych to tylko – 2,4 mld zł³⁷. Mimo istotnych rozbieżności metodycznych w porównywaniu tych wielkości, wi-

³⁶ I. Skajewska, A. Roter, *Wielkość polskiego rynku wierzytelności zarządzanego przez członków KPF. II kwartał 2012. Raport z badania ankietowego*, KPF, Gdańsk, listopad 2012.

³⁷ Dane wg *Raportu o sytuacji banków w I półroczu 2012 r.*, UKNF oraz zestawienia aktywów funduszy inwestycyjnych IZFiA. Jednakże raport KPF nie obejmuje całości firm windykacyjnych (aczkolwiek większość), natomiast do IZFiA TFI nie przesyłają informacji o wszystkich funduszach sekurytyzacyjnych oraz – główna przyczyna rozbieżności – dane KPF podawane są w wielkościach nominalnych, a IZFiA wg wartości godziwej.

dać wzrost znaczenia, ale i również wyraźny duży jeszcze potencjał dalszego rozwoju funduszy sekurytyzacyjnych tylko w aspekcie tzw. złych długów.

Natomiast o wiele ważniejsza dla procesów rozwojowych gospodarki i sektora bankowego jest sekurytyzacja zdrowych portfeli kredytowych, w tym hipotecznych. Formalne możliwości w tym zakresie powstały zarówno na gruncie ustawy o funduszach inwestycyjnych, jak i ustawy Prawo bankowe. Jednakże są one prawie martwe. Do nielicznych wyjątków należy np. transakcja sekurytyzacji portfela kredytów samochodowych na 519 mln zł dokonana przez Getin–Noble Bank SA pod koniec 2012 r. przy współudziale EBRD³⁸. Generalnie w tej materii występuje znaczna zbieżność z problemami zgłaszanymi wobec uregulowań dotyczących listów zastawnych. Należą do nich (zwłaszcza dla kredytów hipotecznych) kwestie podatkowe, zabezpieczenia – jego ciągłości przy przelewie wierzytelności zabezpieczonej hipoteką (co wynika z konstytutywnego charakteru wpisu do księgi wieczystej i ewentualnej jego zmiany na charakter deklaratoryjny lub też zastosowania tzw. rejestru transferu), tajemnicy bankowej czy szeregu niejasności, np. definicyjnych³⁹.

W tych okolicznościach powstał Zespół roboczy ds. rozwoju rynku publicznego długoterminowych bankowych instrumentów dłużnych powołany przez Przewodniczącego KNF 20 kwietnia 2012 r., składający się z przedstawicieli Urzędu KNF, różnych agend rządowych oraz izb samorządowych instytucji finansowych. Skupiono się na trzech grupach zagadnień:

- rozwoju rynku listów zastawnych,
- sekurytyzacji wierzytelności bankowych,
- emisji długoterminowych obligacji własnych banków.

W tej pierwszej dziedzinie – listów zastawnych – prace korespondowały z omówionymi już zagadnieniami. Natomiast w odniesieniu do sekurytyzacji wierzytelności bankowych Zespół potwierdził konieczność przełamania barier dotyczących m.in.⁴⁰:

- braku w ustawie Prawo bankowe jednoznacznej definicji transakcji sekurytyzacyjnej, dostosowanej do przepisów unijnych (m.in. CRD III), m.in. klarownej w stosunku do wymogów podatkowych (głównie VAT);
- tajemnicy bankowej i jej szerszego ujawniania stronom uczestniczącym w przetargu na sprzedaż wierzytelności, niż dotychczas obowiązujące przepisy przy umowach przelewu wierzytelności i umowach o subpartycypację (tylko do funduszu sekurytyzacyjnego);
- dopuszczenia do umowy o subpartycypacji innych podmiotów niż fundusze sekurytyzacyjne – tzw. spółek specjalnego przeznaczenia SPV;

³⁸ *Getin Noble Bank nie wyklucza sekurytyzacji kolejnych portfeli*, 20.12.2012, <http://biznes.interia.pl/news/getin-noble-bank-nie-wyklucza-sekurytyzacji-kolejnych>, 1874554 (dostęp 3.01.2013).

³⁹ A. Stopyra, *Sekurytyzacja bankowa w prawie polskim*, praca doktorska, WPiA UW, Warszawa 2012, s. 232.

⁴⁰ *Podsumowanie wyników prac Zespołu roboczego ds. rozwoju rynku publicznego długoterminowych bankowych instrumentów dłużnych działającego przy KNF*, materiał ZBP, 22.11.2012 r.

- uzupełnienia brakujących uregulowań dotyczących procedur naprawczych, wprowadzania zarządu komisarycznego, ogłaszania upadłości banku w kontekście transakcji sekurytyzacyjnych;
- konieczności dokonania zapłaty w momencie zawarcia umowy sekurytyzacyjnej, czyli zgromadzenia odpowiednich środków przed transakcją, zwłaszcza dotyczącą portfela kredytów normalnych, gdy to właśnie pozyskiwane wierzytelności mają być podstawą do emisji certyfikatów inwestycyjnych za pomocą których można sfinansować to przedsięwzięcie;
- zapewnienia bezpieczeństwa przy wpisach hipoteki do ksiąg wieczystych, omówionego przy tematyce listów zastawnych (np. powierzenie Biuru Informacji Kredytowej uprawnień do dokonywania wpisów dla każdej wierzytelności objętej transakcją na podobnych zasadach jak to robią notariusze – on line);
- zagadnienia serwisowania sprzedanych portfeli przez banki, które wcześniej udzieliły tych kredytów ze względu na niejasność, czy są to usługi outsourcingowe czy czynności bankowe, co ma poważne skutki podatkowe (płatność VAT, PCC) i wymogi regulacyjne różne w zależności od tej kwalifikacji;
- konsekwencji podatkowych przenoszenia aktywów w celu refinansowania ich przez papiery dłużne – dla podmiotu dokonującego cesji ewentualna strata wynikająca z ceny poniżej wartości nie jest kosztem podatkowym, dla podmiotu nabywającego wierzytelności ewentualne rezerwy tworzone z tytułu przejętych wierzytelności kredytowych też nie kwalifikują się jako koszt uzyskania przychodu;
- podejścia memoriałowego i kasowego przy rozliczaniu podatku CIT w sytuacji zapadalności danej raty kapitałowej kredytu w stosunku do daty przekazania spłaty do funduszu sekurytyzacyjnego.

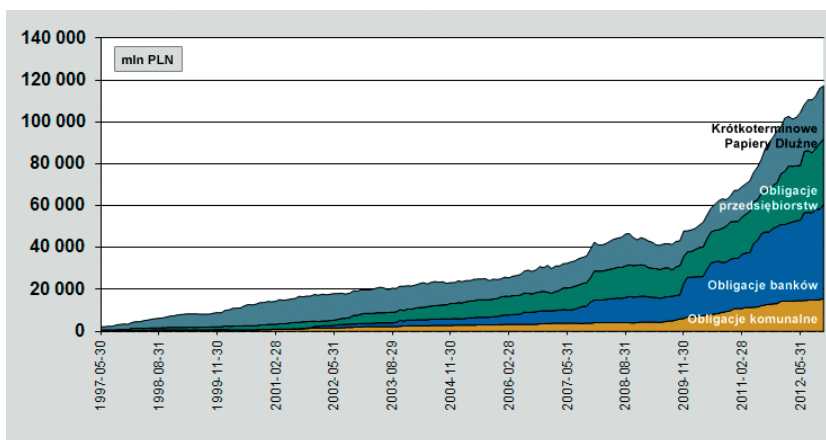
Z powyższego zestawienia widać jak wiele czynników ma hamujący wpływ na rozwój sekurytyzacji w Polsce, jednakże do najważniejszych zaliczane są bariery podatkowe. Powyższe ograniczenia okazały się bardzo skuteczne aż do tego stopnia, że w zasadzie poza wierzytelnościami przeterminowanymi, na rynku nie obserwujemy transakcji sekurytyzacyjnych.

Długoterminowe bankowe instrumenty dłużne

Wymieniony powyżej Zespół zajmował się również problematyką emisji długoterminowych obligacji własnych banków. Jak widać z Wykresu 3.6 skala emisji obligacji bankowych wzrasta. Na koniec III kwartału 2012 r. wartość papierów dłużnych wyemitowanych przez banki (powyżej 1 roku) wynosiła 43 260 mln zł, przy znacznej rocznej dynamice 24,8%. Jednakże sama dynamika ma niestety tendencję spadkową, gdyż po szczycie w IV kwartale 2011 r. (52,8%), po raz kolejny spada (odpowiednio 45,8% i 31,3%)⁴¹.

⁴¹ Podsumowanie III kwartału 2012 na rynku nieskarbowych instrumentów dłużnych w Polsce, Fitch, http://www.fitchpolska.com.pl/shared/Q3_2012_pol.pdf (dostęp 6.01.2013).

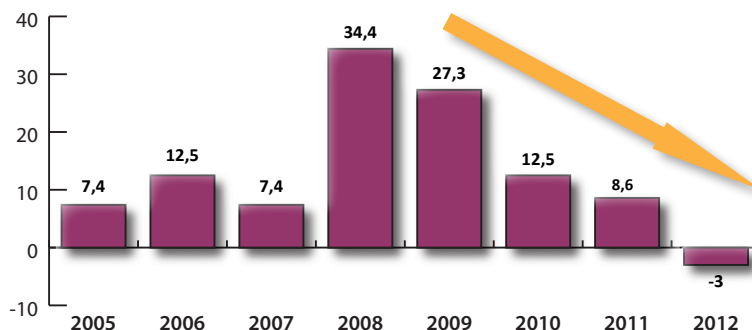
Wykres 3.6

Wartość emisji nieskarbowych papierów dłużnych w Polsce w latach 1997–2012

Źródło: Podsumowanie III kwartału 2012 na rynku nieskarbowych instrumentów dłużnych w Polsce, Fitch, http://www.fitchpolska.com.pl/shared/Q3_2012_pol.pdf (dostęp 6.01.2013).

Na powyższe zjawisko należy popatrzeć przez pryzmat znaczenia tego rodzaju finansowania w ogólnej strukturze zobowiązań sektora bankowego, nadal pozostające na bardzo niskim poziomie tylko 4,4% na 30.06.2012 r. (kwotowo 52,3 mld zł), mimo dynamiki rok do roku 61,1%, tj. o 19,8 mld zł. Wielkość tę można też odnieść do luki pomiędzy kredytami i depozytami wynoszącej 79,3 mld zł, zwłaszcza przy słabnącym wsparciu finansowania zewnętrznego przez zagraniczne banki-matki oraz – co należy uznać za bardziej niepokojące – malejącej dynamice (w pierwszym półroczu 2012 r. wręcz bezwzględnym regresie) depozytów sektora niefinansowego⁴² (Wykres 3.7).

Wykres 3.7

Zmiana stanu depozytów sektora niefinansowego skorygowana o zmiany kursów w okresie 2005–2012 (I półrocze) w mld zł

Źródło: Raport o sytuacji banków w I półroczu 2012 r., UKNF, Warszawa 2012.

⁴² Raport o sytuacji banków w I półroczu 2012 r., UKNF, Warszawa 2012.

Nie ulega zatem wątpliwości, że o możliwościach wzrostu działalności kredytowej w dużej mierze decydować będzie finansowanie w postaci emisji własnych papierów dłużnych przez banki, a tendencję tę wzmacniać będą zapisy nowych norm płynnościowych (zwłaszcza wskaźnika NSFR) wynikających z CRD IV/CRR.

Zatem istotne ułatwienie emisji długoterminowych obligacji własnych przez banki należy do zadań priorytetowych, o czym świadczą również prace stosownego Zespołu powołanego przez Przewodniczącego KNF. Jako główne postulaty wysunięto następujące kwestie⁴³:

- wprowadzenie przejrzystych zasad poboru zryczałtowanego podatku z tytułu przychodów z odsetek lub dyskonta, w tym pobieranie go również przez firmy inwestycyjne i banki powiernicze;
- uproszczenie procedury dostarczania certyfikatów rezydencji przez emitenta;
- standaryzacji, uproszczenia i przyspieszenia postępowania przy nadpłatach zryczałtowanego podatku dochodowego (zwłaszcza przez inwestorów zagranicznych); według uznanych na innych rynkach kapitałowych standardów rozliczania świadczeń z papierów wartościowych;
- rozważenie przejściowego (2–3 lata) zwolnienia z podatku od odsetek z nabytych obligacji bankowych (ewentualne obniżenie wpływów budżetowych w latach 2013–2015 szacowane jest na poziomie odpowiednio – 28 mln zł, – 37,8 mln zł i – 39,7 mln zł);
- wprowadzenie zasady naliczania podatku od dochodów odsetkowych adekwatnych do faktycznego okresu posiadania danego instrumentu finansowego;
- umożliwienie łączenia przy wyliczaniu podstawy opodatkowania dochodów odsetkowych z zyskami/stratami ze sprzedaży papierów wartościowych oraz wprowadzenie uproszczonej formuły rozliczania tego podatku przez podmioty prowadzące rachunki inwestycyjne, analogicznie jak to robią zakłady pracy w przypadku podatku PIT, czyli pojawienie się możliwości zwolnienia inwestorów indywidualnych z procedury samodzielnego rozliczania tego podatku.

W ramach prac Zespołu pojawiły się też zagadnienia – propozycje zmian regulacyjnych zgłaszane przez ZBP, które zakwestionowali przedstawiciele UKNF oraz NBP. Pierwsza dotyczy rezygnacji z oddzielnego ubiegania się banków o licencję na prowadzenie działalności maklerskiej w przypadku emisji obligacji własnych. Obecnie banki muszą występować o zgodę na wykonywanie poszczególnych rodzajów czynności inwestycyjnych oraz na organizacyjne wyodrębnienie działalności maklerskiej w ramach swoich struktur organizacyjnych. Rozróżnienie to wynika z różnego reżimu prawnego Prawa bankowego oraz ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, w tym intencji regulatora do ograniczenia przepływu informacji pomiędzy wydzielonymi częściami banku, a także zachowania wyodrębnienia działalności inwestycyjnej od tradycyjnej, komercyjnej. Podtrzymanie tego stanowiska przez UKNF wiąże się także z odzwierciedleniem w naszych przepisach prawa unijnego (Dyrektywy 2006/48/WE w sprawie podejmowania i prowadzenia działalno-

⁴³ Podsumowanie wyników prac Zespołu roboczego..., wyd. cyt.

ści przez instytucje kredytowe)⁴⁴. Także rekomendacje raportu Grupy E. Liikanena wskazywałyby na jeszcze większe odróżnienie tych obszarów, a nie ich łączenie.

Drugie zagadnienie, które nie uzyskało aprobaty przedstawicieli NBP odnosi się do możliwości wcześniejszego ustanowienia kryteriów i procedur uzgodnieniowych, kwalifikujących papiery wartościowe na listę NBP, jako podlegającym transakcjom REPO, a zatem dokonywanie weryfikacji *ex ante* (podejście stosowane przez EBC), a nie jak to jest dzisiaj wyłącznie *ex post*. Dla NBP rozszerzanie dopuszczalnych zabezpieczeń operacji z bankiem centralnym należy do dyskrejonalnych kompetencji NBP, a proces ten opiera się na publicznie ogłoszonych kryteriach minimalnych uzupełnionych własną oceną ryzyka kredytowego danego papieru wartościowego. Możliwe to jest dopiero po emisji ocenianych instrumentów i ich zdeponowaniu w KDPW. Stąd też wola NBP niezmienności tych zasad, podyktowana bezpieczeństwem i zachowaniem elastyczności banku centralnego⁴⁵. Jednakże z drugiej strony eliminowany jest dodatkowy czynnik (element oceny ryzyka), potencjalnie bardzo zachęcający do nabywania obligacji bankowych i powodzenia ich emisji.

Generalnie problematyka przełamania barier rozwoju rynku długoterminowych, bankowych instrumentów dłużnych należy do kluczowych czynników pozwalających na zachowanie i pobudzanie wzrostu gospodarczego, zarówno w odniesieniu do finansowania podmiotów gospodarczych (np. znacznych projektów infrastrukturalnych, energetycznych etc.), jak i gospodarstw domowych (głównie budownictwa mieszkaniowego).

Oszczędzanie długoterminowe

Nie tylko tempo wzrostu depozytów bankowych budzi zaniepokojenie, ale również ich struktura. W Polsce nie wykształciła się skłonność do oszczędzania długoterminowego. Poziom depozytów terminowych powyżej 1 roku jest zatrważająco niski. Pokazują to poniższe dane – tylko 1,3% w stosunku do całości depozytów sektora niefinansowego, co wynosiło zaledwie 9 mld zł na koniec 2011 r. Dodatkowo ta tak wąta wielkość ma tendencję zmniejszającą. Z drugiej strony, na tzw. lokatach antypodatkowych (w 2011 r. jeszcze dozwolonych) zgromadzone było aż 94,7 mld zł⁴⁶ (Wykres 3.8).

Wobec powyższej sytuacji także i w tej dziedzinie pożądane jest podjęcie kroków do zachęcenia głównie gospodarstw domowych do oszczędzania długoterminowego. Niejednokrotnie zgłaszany był postulat zniesienia podatku od odsetek dla lokat składanych na terminy powyżej 1 roku. Niestety stanowisko Ministerstwa Finansów pozostaje przez cały czas negatywne.

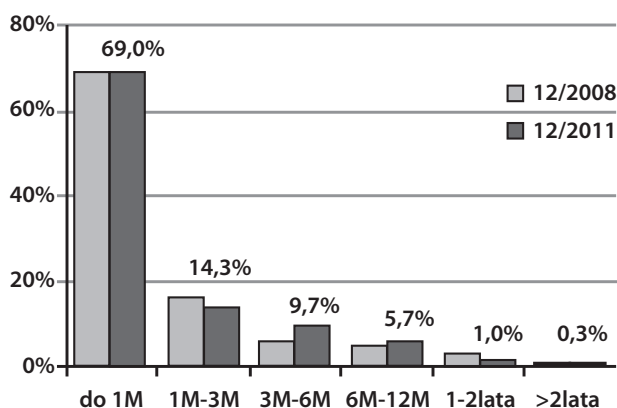
Oszczędności te mogą mieć charakter ogólny, ale także celowy, np. finansowanie budownictwa mieszkaniowego, potrzeb zdrowotnych, edukacyjnych czy emerytalnych. W tej ostatniej dziedzinie podjęto próby wprowadzenia zachęt w ramach tzw.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Raport o sytuacji banków w 2011 r., UKNF, Warszawa 2012.

Wykres 3.8

Struktura depozytów sektora niefinansowego – 31.12.2011 (%)

Źródło: Raport o sytuacji banków w 2011 r. UKNF, Warszawa 2012 r.

trzeciego filaru reformy emerytalnej. Od 2004 roku funkcjonuje Indywidualne Konto Emerytalne (IKE), na które można wpłacać środki na cele emerytalne. Preferencje polegają na zwolnieniu z podatku od dochodów kapitałowych, oczywiście pod warunkiem wykorzystania tych środków na cele emerytalne. Jednakże ustawodawca wprowadził szereg ograniczeń, jak np. wysokość maksymalnego odpisu, który na rok 2012 wynosił 10 578 zł. W efekcie do końca 2011 r. otworzono łącznie 814,4 tys. kont z wkładami wynoszącymi 2,8 mld zł. Zatem osiągnięto minimalny efekt. Stąd też wraz z modyfikacją reformy emerytalnej z 2011 r. obok IKE pojawiło się zbliżone rozwiązanie – Indywidualne Konto Zabezpieczenia Emerytalnego (IKZE). Różnica polega na możliwości dokonywania odpisu od podstawy naliczania podatku dochodowego w momencie wpłat (w 2012 r. maksymalnie 4 030,80 zł), natomiast opodatkowane są wypłaty, które obejmują zarówno wniesiony kapitał, jak i zyski z zainwestowanych środków. Z IKZE wiąże się szereg wątpliwości, a przede wszystkim poziom opodatkowania w przyszłości, który obecnie nie jest znany. Praktycznie preferowane (względnie) są osoby o większych dochodach, marginalizując uboższe warstwy społeczeństwa. W pierwszym półroczu 2012 r., tj. od momentu wejścia w życie tego rozwiązania, tylko 12,2 tys. osób założyło tego typu konta, wpłacając 5,5 mln zł⁴⁷. Są to wielkości nader skromne, ale też okres obowiązywania nowej regulacji nie jest zbyt długi. W opinii ekspertów, zarówno na etapie projektowania, jak i z perspektywy przełomu roku 2012/2013 należy traktować IKZE jako porażkę. Do tych ocen dołączył także Urząd KNF, wysuwając własną propozycję Emerytalnego Konta Oszczędnościowego (EKO), która m.in.⁴⁸:

- skierowana miałaby być do mniej zamożnych osób,

⁴⁷ Co zrobić, żeby się udało. Emerytalne Konto Oszczędnościowe sposobem na wyższą emeryturę, KNF, Warszawa 17.09.2012.

⁴⁸ Ibid.

- wprowadzała mieszany sposób opodatkowania wpłat (częściowe zwolnienie) przy całkowitej rezygnacji z podatku od wypłat (w tym od zysków kapitałowych),
- zachęcała do wsparcia ze strony pracodawców (zwolnienie z „ozusowania” wpłat na EKO z ich strony).

Według UKNF formuła ta miałaby szanse na dodatkowe zaktywizowanie do oszczędzania na cele emerytalne także grup społecznych do tej pory nie zainteresowanych tym zagadnieniem. W perspektywie 25 lat potencjalnie zgromadzić można by było sumę rzędu 105 mld zł. Jednakże główny decydent w tej sprawie, czyli Ministerstwo Finansów, stoi na stanowisku, że minął zbyt krótki okres, aby oceniać efekty IKZE, a ewentualne zmiany winny dotyczyć modyfikacji już istniejących rozwiązań, a nie wprowadzania nowych. Patrząc na uzyskiwane efekty w ramach tzw. III filara reformy emerytalnej (łącznie z Pracowniczymi Programami Emerytalnymi – 6,6 mld zł zgromadzonych na koniec 2011 r.) ta forma oszczędzania długookresowego ma marginalne znaczenie zarówno pod kątem potrzeb zasilenia przyszłych emerytur, jak i dostarczenia do sektora finansowego stabilnych, wieloletnich źródeł finansowania. Zatem stoimy przed koniecznością podjęcia kolejnej próby rozwiązania tego narastającego problemu⁴⁹.

Finansowanie zewnętrzne

W połowie ubiegłej dekady wraz z powolnym zbliżaniem się do osiągnięcia przewagi kredytów nad depozytami w polskim sektorze bankowym, coraz większego znaczenia zaczęło nabierać zewnętrzne finansowanie się, głównie ze strony banków-matek w stosunku do banków-córek w Polsce. Zjawisko to nabrało znacznego tempa od 2006 r. Najwyższy poziom odnotowano w listopadzie 2011 r. – 249,3 mld zł. Co ciekawe, w czasie największej paniki na międzynarodowych rynkach finansowych od września 2008 r. do lutego 2009 r. kwota ta zwiększyła się o 75 mld zł, czyli wtedy kiedy należałoby się spodziewać intensywnego odpływu (powrotu) tych środków do zagranicznych central. Po krótkotrwałym załamaniu w 2009 r., kolejne dwa lata to przywrócenie tendencji wzrostowej. Jednakże rok 2012 przyniósł już spadki – wrzesień 2012 r. to poziom 213,9 mld zł, czyli o 35,4 mld zł mniej. Tendencje te ilustruje poniżej Wykres 3.9.

Nie ulega wątpliwości, że istotną rolę w tych relacjach odegrała tzw. Inicjatywa Wiedeńska (*Vienna Initiative*), czyli porozumienie transnarodowych banków zaangażowanych w Europie Centralnej i Wschodniej⁵⁰ oraz międzynarodowych instytucji finansowych (Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, Europejski Bank Inwestycyjny, Grupa Banku Światowego) – przełom 2008 i 2009 r. Chodziło o powstrzymanie się od wycofywania funduszy z wyżej wymienionych krajów przez banki prywatne i przyjęcie z dodatkowym (zamiennym) finansowaniem ze strony banków multilateralnych. Jak widać z wyżej przytoczonych danych, działania te przyniosły pożądany efekt, co najmniej na pewien czas. Wobec powrotu skłonności do ograniczania środków zaangażowanych w regionie Europy Centralnej i Wschodniej, pojawiła się w 2012 r. druga Inicjatywa

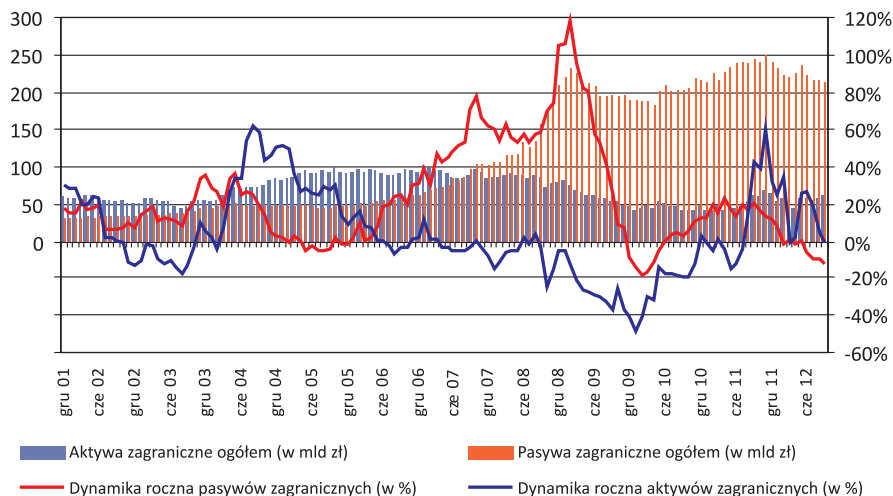
⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Porozumienie to dotyczyło również krajów powstałych po upadku Związku Radzieckiego.

Wiedeńska (*Vienna Initiative 2.0*). Tym razem, w szerszym zakresie, o charakterze instytucjonalnym, włączając w to banki centralne, narodowe nadzory, z kluczową rolą międzynarodowych instytucji finansowych. Poparcie podmiotów prywatnych wydaje się znacznie mniejsze, co można zaobserwować po transferach środków⁵¹ (Wykres 3.10).

Wykres 3.9

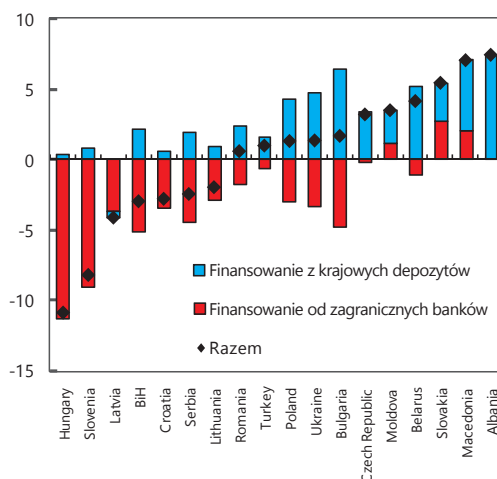
Miesięczna dynamika i stany aktywów i pasywów zagranicznych sektora bankowego (w mld zł) w okresie grudzień 2001 – wrzesień 2012



Źródło: *Wpływ kryzysu w strefie euro na polski sektor bankowy*, IBnGR, Gdańsk, 2012, s. 98.

Wykres 3.10.

Dynamika finansowania banków w krajach regionu Europy Centralnej i Wschodniej w okresie 2011 Q3–2012 Q1 (procent PKB, skala roczna, z wyłączeniem efektu kursów walutowych)



Źródło: *Wpływ kryzysu w strefie euro na polski sektor bankowy*, IBnGR, Gdańsk 2012, s.104.

⁵¹ Zob.: *Wpływ kryzysu w strefie euro na polski sektor bankowy*, IBnGR, Gdańsk, 2012, s. 98–110.

Z punktu widzenia stabilności polskiego sektora bankowego i wpływu na wzrost gospodarczy, jest to o tyle istotne, gdyż w większości przypadków finansowanie ze strony central międzynarodowych grup kapitałowych ma charakter średnio- i długoterminowy⁵². Nie ma natomiast silniejszych bodźców do budowania solidnej bazy depozytów krajowych (zwiększania skłonności do oszczędzania). Pojawia się problem wypełnienia luki i zapewnienia dynamiki zarówno pod kątem wolumenów, jak i struktury pasywów bankowych. Czy zatem kurczenie się zewnętrznego źródła finansowania ma charakter trwały, np. wobec konieczności delewaryzowania głównie europejskich potentatów bankowych w wyniku kryzysu, spłaty udzielonej pomocy publicznej, czy działania nowych norm ostrożnościowych lub innych czynników? Czy można budować stabilny wzrost działalności kredytowej na takiej podstawie? W zasadzie negatywną odpowiedź na to pytanie formułują S. Kawalec i M. Gozdek w swoim opracowaniu *Raport dotyczący optymalnej struktury polskiego systemu bankowego w średnim okresie*. Cały ten dokument jest sporządzony właśnie w tym duchu. Rekomenduje się nieprzekraczanie relacji kredytów do depozytów powyżej 100%. Z drugiej strony niekonsekwentnie dopuszcza się, że „Pożyczki zagraniczne transferowane przez system bankowy mogą pozwolić na wzrost kredytów, przekraczający krajową bazę depozytową. Zjawisko takie, o ile rozsądnie kontrolowane, może być okresowo korzystne dla gospodarki”⁵³. I z tym drugim stwierdzeniem należy się zgodzić. Zawsze zaciąganie zobowiązań powinno być rozsądne i monitorowane, kredyt zarówno w ujęciu mikroekonomicznym, jak i makroekonomicznym może spełniać bardzo pozytywną rolę, a przy niefrasobliwości doprowadzać do kryzysów i tragedii. Zatem kluczem do rozwiązania tej kwestii jest pytanie – w jakiej jesteśmy fazie rozwoju i czy potrzebujemy zewnętrznego finansowania. Na tle słabnących prognoz wzrostu PKB w długim horyzoncie, odpowiedź brzmi – tak, potrzebujemy, chociażby do czasu, aż wykształcimy dojrzałe, własne mechanizmy napędowe rozwoju gospodarczego, a takich nam jeszcze brakuje.

3.5. Odwrócona hipoteka

W kontekście wyzwań o charakterze demograficznym z jednej strony (problemy wysokości emerytur) a możliwością uruchomienia zasobów kapitałowych zumulowanych w niepiętnych nieruchomościach z drugiej, pojawiła się znana na innych rynkach koncepcja odwróconej hipoteki, określana jako *equity release scheme* (ERS). Istnieją dwa modele ERS⁵⁴:

⁵² Oddzielnym aspektem jest kwestia walutowych kredytów hipotecznych, których udzielanie prawie zanikło m.in. z tytułu zmian regulacyjnych, ogólnej sytuacji gospodarczej oraz możliwości znalezienia finansowania. Z punktu widzenia bezpieczeństwa całego sektora bankowego jest to pozytywny kierunek, potrzeba zasilania w waluty została zredukowana (zależność od zewnętrznych źródeł), jednakże z drugiej strony miało to efekt ograniczający podaż kredytów na cele mieszkaniowe, z wszystkimi tego konsekwencjami.

⁵³ S. Kawalec, M. Gozdek, *Raport dotyczący optymalnej struktury polskiego systemu bankowego w średnim okresie*, Capital Strategy, Warszawa, 31.10.2012, s. 24–26.

⁵⁴ *Założenia do projektu ustawy o odwróconym kredycie hipotecznym*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 23.09.2011.

- sprzedażowy, polegający na przeniesieniu prawa do nieruchomości na osoby trzecie z jednoczesnym ustanowieniem dożywotniego świadczenia na rzecz zbywcy wraz z prawem zamieszkiwania w nieruchomości (*home reversion*);
- kredytowy, nazywany odwróconym kredytem hipotecznym (*reverse mortgage*), polegający na zaciągnięciu kredytu (wypłacanego dożywotnio lub jednorazowo), którego spłata następuje po śmierci kredytobiorcy w wyniku sprzedaży obciążonej hipoteką nieruchomości lub przez spadkobierców.

Pierwsze rozwiązanie spotykane jest już w Polsce i opiera się na umowie i rencie dożywotniej, zawartych w Kodeksie Cywilnym. Kluczową rolę odgrywa tutaj moment przeniesienia praw własności, tj. przy podpisywaniu umowy, co oznacza utratę praw do nieruchomości w zamian za dożywotnie świadczenia i prawo zamieszkiwania. Usługi tego typu świadczą podmioty (spółki prawa handlowego), które przyjęły niezastrzeżone nazwy funduszków hipotecznych. Szacunki wielkości tego rynku do początku 2012 r. wynoszą ok. 6 tys. zawartych umów, a prognozy mówią nawet o 2–4 tysiącach rocznie nowych transakcji⁵⁵. Wielkości te wydają się jednak mocno przesadzone, gdyż z badań przeprowadzonych w skali całej Unii Europejskiej za 2007 r. (okres koniunktury) wynika, że umów kredytowych typu ERS było raptem ok. 50 tys. o wartości 3,3 mld euro, czyli mniej niż 0,1% całego rynku hipotecznego, a umów sprzedażowych ERS poniżej 20 tys., na ok. 1,4 mld euro⁵⁶ (Tabela 3.2).

Tabela 3.2

Wartość umów equity release scheme zawartych w 2007 r. w krajach UE

Kraj	Model kredytowy			Model sprzedażowy		
	Wartość otwartych umów (mln EUR)	Średnia wartość umowy (EUR)	Liczba umów	Wartość otwartych umów (mln EUR)	Średnia wartość umowy (EUR)	Liczba umów
Francja	20	100 000	200	n/a	n/a	n/a
Niemcy	10	100 000	100	n/a	n/a	12
Węgry	3,2	n/a	n/a	214	41 961	5 100
Włochy	74,3	247 500	300	n/a	n/a	n/a
Hiszpania	1 268	352 222	3 600	n/a	n/a	n/a
Szwecja	110	44 000	2 500	n/a	n/a	n/a
Wielka Brytania	1 825	55 303	33 000	1 131	77 466	14 600

Źródło: U. Reifner, S. Clerc-Renaud, E. Perez-Carillo, A. Tiffe, M. Knobloch, *Study on Equity Release Schemes in the EU*, Institut für Finanzdienstleistungen, styczeń 2009.

Drugi rodzaj umów ERS – kredytowy, w Polsce do tej pory nie występuje. Właśnie dlatego przygotowane zostały założenia ustawy o odwróconym kredycie hipotecznym.

⁵⁵ TU Europa wchodzi w odwróconą hipotekę, 21.05.2012, <http://www.money.pl/gielda/wiadomosci/artukul/tu;europa;wchodzi;w;odwrocona;hipoteke,128,0,1089664.html> (dostęp 6.01.2013).

⁵⁶ U. Reifner, S. Clerc-Renaud, E. Perez-Carillo, A. Tiffe, M. Knobloch, *Study on Equity Release Schemes in the EU*, Institut für Finanzdienstleistungen, styczeń 2009.

nym. Jej celem miałyby być wprowadzenie mechanizmów umożliwiających bankom działającym na polskim rynku, w tym instytucjom kredytowym prowadzącym działalność transgraniczną, oferowanie odwróconych kredytów hipotecznych przy zapewnieniu im mechanizmów skutecznego dochodzenia roszczeń. Z drugiej strony, uwaga autorów skupiona została na ochronie interesów beneficjentów tych usług (precyzyjne określenie praw i obowiązków stron, odpowiedni zakres dostępnej informacji, kształt samej umowy, 30-dniowy okres odstąpienia, prawo do przedterminowej bezpłatnej spłaty kredytu oraz ograniczenie możliwości wypowiedzenia umowy przez kredytodawcę). Zapisy te mają tym większe znaczenie, gdyż decyzje te podejmują osoby starsze, a ich konsekwencje są długoterminowe (dla nich życiowe). W tej sytuacji zakłada się, że odwrócony kredyt hipoteczny będą oferować jedynie podmioty profesjonalne, przygotowane do udzielania kredytów, podlegające nadzorowi finansowemu, tak aby zagwarantować ciągłość realizacji świadczeń⁵⁷.

Niestety, propozycja ta została zdjęta z porządku obrad Rady Ministrów w styczniu 2012 r. w celu uzupełnienia. W tym momencie urywają się zapisy Biuletynu Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji o dalszych losach całej inicjatywy. Domniemać zatem można, że nie sporządzono (nie opublikowano) dotąd projektu samej ustawy, gdyż nie zatwierdzono jeszcze założeń, nie było konsultacji społecznych itd. Wstępnie przyjęta konstrukcja wdrożenia odwróconego kredytu hipotecznego, czyli polskiej wersji kredytowego ERS, stanowi dobrą podstawę do podjęcia dyskusji nad możliwymi do zastosowania rozwiązaniami w naszym kraju. Wobec braku tej regulacji dostępny jest tylko model sprzedażowy, wywołujący szereg emocji i kreujący społeczny stosunek do tej potencjalnej formy powiększenia już obecnie bardzo skromnych, a w przyszłości jeszcze skromniejszych emerytur. Dla formuły sprzedażowej rynek nie podlega specjalistycznym przepisom i ryzyko pojawienia się anomalii – lub wręcz oszustw – poważnie wzrasta, tym bardziej przy wyczuleniu społeczeństwa na działalność nieregulowanych instytucji finansowych po aferze Amber Gold. Jednakże w większości krajów typowym zjawiskiem jest występowanie obu modeli ERS równolegle. W zasadzie wariant sprzedażowy, tak jak w Polsce, nie jest regulowany, a obowiązują tylko normy o charakterze ogólnym, jak prawo cywilne czy prawo umów. Do wyjątków zalicza się Wielką Brytanię i Irlandię, gdzie specjalnie dedykowane regulacje dotyczą jednego i drugiego wariantu, a całość tej działalności podlega kontroli ze strony nadzoru finansowego. Przy tej okazji warto by było się zastanowić, dlaczego to właśnie brytyjski rynek w odniesieniu do obu modeli ERS jest największy w Europie, pomimo najwyższego stopnia uregulowania⁵⁸.

W przypadku Polski mimo potencjalnie ograniczonej skali (praktycznie produkt niszowy) dodatkowego zasilania finansowego emerytów, odwrócona hipoteka odegrać może pozytywną społeczną rolę oraz stanowić wspomagające źródło wzmacniania wzrostu gospodarczego poprzez rozszerzoną konsumpcję tej grupy społecznej. Także banki zyskują kolejny obszar aktywności i swojego rozwoju.

⁵⁷ *Założenia do projektu ustawy o odwróconym kredycie...*, wyd. cyt.

⁵⁸ Ibid.

3.6. Prawo upadłościowe i naprawcze

Mówiąc o wzroście gospodarczym na uwadze mamy głównie zakładanie firm, ich rozwijanie, wzrastającą konsumpcję, inwestycje itd. Jednakże nie bez znaczenia są też procesy upadłościowe i restrukturyzacyjne. Ich znaczenie jest jeszcze większe w okresie spowolnienia gospodarczego czy recesji i to zarówno w stosunku do przedsiębiorstw, jak i gospodarstw domowych. W obu tych sferach obecnie obowiązujące przepisy i stosowana praktyka budzi wiele wątpliwości. Oczywiście ma to swoje przełożenie na funkcjonowanie sektora bankowego, a w jego ramach przede wszystkim na zarządzanie ryzykiem kredytowym. Większa elastyczność, szybkość i sprawność przeprowadzania upadłości lub dokonywania procesów naprawczych pozwala na efektywniejsze alokowanie zasobów, w tym środków finansowych pochodzących z kredytu, zmniejszanie ewentualnych strat oraz zwiększenie możliwości przywracania niewypłacalnych podmiotów do obrotu gospodarczego, a konsumentów do wyciągania ze sfery wykluczenia finansowego, czy usuwanie wyroku skazującego tylko na korzystanie z usług nieregulowanych podmiotów (*shadow banking*).

W celu poprawy tej sytuacji 14 maja 2012 r. Minister Sprawiedliwości powołał zespół składający się z sędziów orzekających w sprawach upadłościowych, syndyków, adwokatów, radców prawnych, ekspertów oraz pracowników naukowych uczelni ekonomicznych, który przygotował kompleksowe założenia reformy prawa upadłościowego. Stosowny raport, wraz z propozycjami konkretnych zapisów, zakończony został w grudniu 2012 r. Rekomendacje dotyczą zarówno podmiotów gospodarczych, jak i konsumentów⁵⁹.

Upadłość i sanacja podmiotów gospodarczych

Ocena stosowanych do tej pory regulacji jest mocno krytyczna, aczkolwiek część rozwiązań ustawy z 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze, ale i jeszcze przedwojennych rozporządzeń, sprawdza się również w obecnych uwarunkowaniach. Główny problem dotyczy słabości mechanizmów pozwalających na restrukturyzację firm, tak aby ich nie doprowadzać do likwidacji, gdy znajdują się w kłopotach finansowych (są już niewypłacalne lub blisko tego stanu). Podejście to wpisuje się w koncepcję tzw. polityki drugiej szansy. Stąd w intencji autorów przygotowane założenia powinny brać pod uwagę nie tylko aspekty prawne, ale także ekonomiczne, idące w czterech głównych kierunkach⁶⁰:

- restrukturyzacji zamiast likwidacji,
- skutecznej restrukturyzacji,
- prawo upadłościowe nie stygmatyzuje przedsiębiorców,
- prostoty (odformalizowania) postępowań.

Obecne przepisy nastawione są przede wszystkim na zaspokojenie wierzycieli, co skutkuje najczęściej likwidacją przedsiębiorstwa dłużnika. Natomiast korzystne

⁵⁹ Rekomendacje Zespołu Ministra Sprawiedliwości ds. Nowelizacji Prawa Upadłościowego i Naprawczego, Warszawa, 10.12.2012, s. 24–26.

⁶⁰ Ibid., s. 24–26.

byłoby stworzenie warunków do zachęcania firm, zwłaszcza małych i średnich, do jak najwcześniejszego rozpoczynania procesu restrukturyzacyjnego w formie postępowania naprawczego lub układowego. Podobnie jak w przypadku choroby, wcześniejsze rozpoczęcie terapii daje większe szanse na wyleczenie. W tym celu zarekomendowano uproszczenie i usprawnienie postępowania naprawczego, układowego i upadłościowego o charakterze likwidacyjnym oraz rozszerzenie i uelastycznienie stosowanych form, tak aby lepiej mogłyby być dostosowane do aktualnej sytuacji dłużnika. Drugi kierunek, bardzo zbliżony z pierwszym, występujący pod hasłem „Skuteczna restrukturyzacja” dotyczy też kwestii zdefiniowania sytuacji „niewypłacalności” i określenia momentu konieczności złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości. Zbyt późne podjęcie tej czynności najczęściej prowadzi do likwidacji przedsiębiorstwa, a stopień zaspokojenia wierzycieli jest bardzo niski. W tej sytuacji zespół zaproponował zmianę definicji niewypłacalności, starając się przybliżyć do bardziej realistycznej oceny momentu powstania obowiązku zgłoszenia odpowiedniego wniosku. Uzupełniająco pojawiła się możliwość wszczęcia postępowania restrukturyzacyjnego w ramach nowelizowanej ustawy również przez przedsiębiorstwa zagrożone niewypłacalnością, ale jeszcze wypłacalne. Także i tutaj zaproponowano uelastycznienie w postaci zwiększenia liczby ścieżek restrukturyzacyjnych. Za trzecie kierunkowe hasło przyjęto sformułowanie „Prawo upadłościowe nie stygmatyzuje przedsiębiorców”. Założenie dotyczy oparcia się na tzw. polityce drugiej szansy, czyli stworzenia możliwości powrotu do obrotu gospodarczego firm przeżywających trudności z wypłacalnością. Problematyka upadłości ma bardzo silne zabarwienie pejoratywne i stygmatyzujące. Zmiana tego stanu wyłącznie za pomocą narzędzi prawnych jest praktycznie niemożliwa, ale dążenie w tym kierunku powinno zmiany stosowanych pojęć (np. nowy tytuł ustawy) oraz wyeksponowanie znaczenia procesów restrukturyzacyjnych w stosunku do upadłościowych. Czwarte założenie opiera się na „Prostocie (odformalizowaniu) postępowań”, gdyż obecne rozwiązania obarczone są szeregiem wymogów formalnych, znacząco obciążających przedsiębiorców. Klucz tkwi w jasności zasad i nieblokowaniu działań restrukturyzacyjnych. W tym celu zespół zaproponował likwidację lub złagodzenie części formalności, wprowadzenie fakultatywnych, półautomatycznych, zestandaryzowanych formularzy (z wykorzystaniem komunikacji elektronicznej) oraz utworzenie Centralnego Rejestru Upadłości – platformy internetowej z wzorami i formularzami procesowymi, wykazem syndyków, biegłych, katalogiem prowadzonych spraw, informacjami o zbywanych składnikach masy upadłościowej, wykorzystywanym również do częściowego zastąpienia ogłoszeń i doręczeń⁶¹.

Zaproponowane zmiany są jeszcze bardzo świeże i wymagają dokładniejszej analizy, zwłaszcza mając na uwadze, że nierzadko kluczowe znaczenie mają zapisy szczegółowe. Optymizm budzić może udział ekonomistów, o uznanej pozycji w środowisku akademickim, w tym zespole oraz w założeniach ogólnych – wyeksponowanie problematyki ekonomicznej. Spoglądając na wzrost gospodarczy – zarówno w ujęciu makroekonomicznym, jak i mikroekonomicznym – należy pamiętać o ca-

⁶¹ Ibid., s. 26–27.

łym cyklu koniunkturalnym, czyli także o fazie kryzysowej. Dlatego też dobre regulacje dotyczące restrukturyzacji i upadłości mają silny związek z całością procesów rozwojowych gospodarek i społeczeństw.

Upadłość konsumencka

Dotychczasowe przepisy dotyczące upadłości konsumenckiej zaliczyć można do klasyki uregulowania praktycznie martwego z powodu jego nieadekwatności do obecnych uwarunkowań społecznych i gospodarczych. Świadczą o tym faktyczne wyniki działania ustawy zmieniającej Prawo upadłościowe i naprawcze oraz ustawę o kosztach sądowych w sprawach cywilnych z 5 grudnia 2008 r. w zakresie wprowadzonej od 31 marca 2009 r. upadłości konsumenckiej. Do końca 2011 r. do sądów wpłynęło 1875 wniosków w tej sprawie, ale upadłość ogłoszono tylko w 36 przypadkach (1,92%)⁶². Do 1 czerwca 2010 r. aż 51% wniosków zostało zwróconych z powodu braków formalnych, a w 45% oddalono ze względu na brak wystarczającego majątku na pokrycie kosztów postępowania⁶³.

Zespół powołany przez Ministra Sprawiedliwości przygotował także propozycje zmian regulacji dotyczących upadłości konsumenckiej, czyli osób fizycznych nie prowadzących działalności gospodarczej. Dotychczasowe zapisy poddano znacznej krytyce, w zasadzie przychylając się do szeroko prezentowanych negatywnych opinii. Z technicznego punktu widzenia, ale o znaczeniu merytorycznym, zaproponowano wydzielenie tej tematyki do odrębnej ustawy, co powinno sprzyjać uzyskaniu lepszej przejrzystości i czytelności tego aktu prawnego dla szerszego grona osób – zwykłych konsumentów. Autorzy raportu bardzo wyraźnie dostrzegają charakter społeczno-gospodarczy problemu wykluczenia z tytułu braku wypłacalności⁶⁴, co rodzi skutki w postaci rozszerzania się szarej strefy (unikania legalnego, opodatkowanego obrotu gospodarczego), łącznie z działaniami sprzecznymi z prawem, brakiem stabilizacji życiowej tej grupy społecznej, zmuszeniem do korzystania z usług finansowych podmiotów wykorzystujących tę sytuację etc. Według najnowszych danych podanych przez BIG Infomonitor na koniec 2012 r. odnotowano 2,26 mln osób, które nie radzą sobie z obsługą zadłużenia i innych zobowiązań, a liczba ta rośnie (w ciągu roku o 170 tys.)⁶⁵. Nie we wszystkich przypadkach możemy mówić o wykluczeniu finansowym oraz ewentualnym ogłoszeniu upadłości konsumenckiej. Jednakże, jeśli weźmiemy tylko ich część, to i tak mówimy o potencjalnej armii ludzi mogących powrócić do normalnego funkcjonowania w gospodarce i społeczeństwie.

⁶² Dla przykładu w Niemczech od 2007 r. corocznie upadłość konsumencka ogłaszana jest wobec ponad 100 tys. osób, np. w 2010 r. szacowano 111,8 tys. *Coraz więcej Niemców ogłasza prywatne bankructwo*, 19.11.2010, <http://www.portalpoint.info/pl/wiadomosci,2,2537.html> (dostęp 6.01.2013).

⁶³ G. Wałęjko, Odpowiedź podsekretarza stanu na interpelację poselską nr 5845 do ministra sprawiedliwości w sprawie funkcjonowania instytucji upadłości konsumenckiej, http://www.podatki.biz/artykuly/upadlosc-konsumencka_14_18353.htm (dostęp 6.01.2013).

⁶⁴ *Rekomendacje Zespołu Ministra Sprawiedliwości...*, wyd. cyt., s.260.

⁶⁵ *Już ponad 2,2 mln Polaków zalega z terminowymi płatnościami*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 9.01.2012.

Podstawowy dylemat leży w znalezieniu balansu pomiędzy potrzebą zaspokojenia wierzycieli a uszanowaniem elementarnych potrzeb dłużnika wraz z oceną jego możliwości spłaty narosłego zadłużenia. Zespół zaproponował m.in. następujące rozwiązania uwzględniające dotychczasowe doświadczenia, aspekty prawne, ekonomiczne oraz społeczne⁶⁶:

- dopuszczenie formuły układowej, przewidywanej dla podmiotów gospodarczych, gdy do tej pory konsumenci indywidualni byli tej możliwości pozbawieni,
- maksymalną transparentność kosztów postępowania upadłościowego, relatywnie prostych do wstępnego oszacowania oraz dążenie do ich minimalizowania,
- umożliwienie orzeczenia upadłości osób nie dysponujących środkami na pokrycie kosztów postępowania (tymczasowe ich pokrywanie przez Skarb Państwa, włącznie z umorzeniem), co było jednym z podstawowych problemów obecnej regulacji (problem ubóstwa masy upadłościowej),
- badanie tzw. moralności płatniczej dłużnika w oparciu o szerzej rozumianą rzetelność jego postępowania (podobnie do rozwiązań niemieckich) poprzez ewentualne identyfikowanie winy umyślnej – lub rażącego niedbalstwa – zamiast problematycznego kryterium okoliczności wyjątkowych i niezależnych od dłużnika,
- zastosowanie jaśniejszej definicji niewypłacalności, analogicznej jak dla przedsiębiorców (utrata zdolności do wykonywania wymagalnych zobowiązań pieniężnych przekraczająca trzy miesiące),
- wprowadzenie trójetapowego postępowania: wstępnego – z możliwością ewentualnego zawarcia układu z wierzycielami, etapu właściwego postępowania upadłościowego – w celu zaspokojenia wierzycieli, oraz trzeciego – ustalania planu spłat, ich fizycznego wykonania, a następnie umorzenia zobowiązań,
- dopuszczenie elastycznej wariantowości postępowania: zawarcia układu pod nadzorem sądu, układu z częściową likwidacją majątku oraz właściwej likwidacji majątku dłużnika,
- uproszczenia formalności (odejście od powielania wzorców dla przedsiębiorców),
- wykorzystania koncepcji Centralnego Rejestru Upadłości do publikowania postanowień sądów i dostępności wzorców dokumentów (także w sądach, biurach rzeczników konsumentów etc.),
- innych elementów uelastyczniających postępowanie, jednakże z zachowaniem odpowiedzialności dłużnika i zasad sprawiedliwości społecznej (np. nieznaczna tylko zmiana dotycząca pozostawienia lokalu mieszkalnego w ramach masy upadłościowej).

Przedstawione propozycje wychodzą naprzeciw oczekiwaniom dotyczącym zmian w prawie o upadłości konsumenckiej i powinny sprzyjać tendencjom rozwojowym gospodarki. Jednakże faktyczne wyniki uzależnione będą od ostatecznych zapisów szczegółowych, ale także od szerszych uwarunkowań społeczno-gospodarczych, w jakich przyjdzie tej zmienionej regulacji funkcjonować.

⁶⁶ Ibid., s. 260–288.

3.7. Systemy wymiany informacji

Sprawny przepływ informacji gospodarczej na temat uczestników gospodarki rynkowej znacząco sprzyja podejmowaniu właściwszych decyzji zarówno przez przedsiębiorstwa, jak i konsumentów. Dzięki temu możliwa jest lepsza alokacja zasobów i zmniejszenie potencjalnych strat u wszystkich uczestników gry rynkowej (ograniczenie ryzyka, lepsze dostosowanie produktów i usług do potrzeb odbiorców, wzmocnienie działalności organów nadzorczych, głównie nad sektorem bankowym etc.), a zatem sprzyjanie wzrostowi gospodarczemu w skali makroekonomicznej. Potwierdziły to badania przeprowadzone przez włoski Instytut NOMISMA⁶⁷. Dotyczyły one wpływu ograniczenia zakresu informacji podlegającej wymianie na kształtowanie się dynamiki PKB (w tym przypadku w odniesieniu do kredytu konsumpcyjnego). Pokazano zależność pomiędzy stopniem ograniczenia w wymianie informacji a wzrostem gospodarczym. Brak zachowywania danych z umów, które wygasły powodował spadek PKB o 0,73%, a całkowite pozbawienie dostępu do informacji pozytywnych – aż o 1,59%⁶⁸. Z drugiej strony – rozszerzenie wymiany, zwłaszcza informacji kredytowej, zwiększa dostępność pożyczek oraz pozwala na obniżenie ich kosztu⁶⁹. Stąd też systemy wymiany informacji gospodarczej mają szczególne znaczenie dla sektora bankowego. W wyżej rozwiniętych gospodarkach rynkowych rozpowszechnione jest funkcjonowanie różnego typu rejestrów. W Polsce działa dość dobrze rozwinięty system wymiany informacji, w skład którego wchodzi: rejestry kredytowe (Biuro Informacji Kredytowej SA, Rejestr Bankowy ZBP), rejestry niesolidnych dłużników (biura informacji gospodarczej), systemy ostrzegania przed oszustwami (np. rejestr Dokumenty Zastrzeżone ZBP) oraz bazy danych wspomagające decyzje gospodarcze nie tylko banków (np. AMRON – System Analiz i Monitorowania Rynku Obrotu Nieruchomościami, SARFiN – system do wymiany informacji o liczbie i wielkości udzielonych kredytów mieszkaniowych, POJAZDY – rejestr skradzionych i utraconych pojazdów mechanicznych, POSIADACZE – system ostrzegawczy dla wydawców kart płatniczych, SWOZ – System Wymiany Ostrzeżeń o Zagrożeniach z tytułu przestępstw kartowych, internetowych, wyłudzeń, ZORO – System Zdarzeń z Obszaru Ryzyka Operacyjnego).

W szczególności systemy wymiany informacji kredytowej pozwalają na⁷⁰:

- pogłębienie wiedzy banków na temat pożyczkobiorców i ograniczenie ryzyka nietrafionej decyzji kredytowej, co przynosi poprawę jakości portfela kredytowego i obniża skalę strat;

⁶⁷ *Efekt ekonomiczny kredytu konsumpcyjnego we Włoszech. Synteza badań*, Nomisma, listopad 2003 (tłum. z j. francuskiego).

⁶⁸ K. Markowski, *Cele, funkcje i dylematy funkcjonowania system wymiany informacji kredytowej*, [w:] L. Kurkliński, K. Markowski (red.), *Systemy wymiany informacji kredytowej. Doświadczenia polskie i europejskie*, BIK, Warszawa 2012, s. 9.

⁶⁹ Zob. M. Brown, T. Jappelli, M. Pagano: *Information Sharing and Credit Market Performance: Firm-Level Evidence from Transition Countries*, CSEF Working Paper, May 2007, nr 178.

⁷⁰ K. Markowski, *Cele, funkcje i dylematy...*, wyd. cyt. s. 8–9.

- ograniczenie „asymetrii informacyjnej” pomiędzy bankami i kredytobiorcami, redukując tzw. „rentę informacyjną” dającą uprzywilejowaną pozycję bankom. Rejestry kredytowe stwarzają możliwość bardziej wyrównanego dostępu do informacji wykorzystywanych przy podejmowaniu decyzji i ustalaniu warunków kredytowania. Dzięki temu zwiększają się rozmiary akcji kredytowej i następuje poprawa dostępności kredytu;
- dyscyplinowanie kredytobiorców do obsługi długu. Świadomość istnienia baz danych na temat nie wywiązywania się pożyczkobiorców ze swoich zobowiązań w istotny sposób rzutuje na unikanie powstawania zaległości w obsłudze ich zadłużenia (kwestia utraty reputacji, powstawanie „złej” historii kredytowej, brak dostępu do nowych kredytów lub pogorszone warunki ich zaciągania);
- przeciwdziałanie zjawisku nadmiernego zadłużenia poprzez otrzymywanie pełnego obrazu bieżącej zdolności kredytowej klientów. W ten sposób wspomagane jest stosowanie reguły odpowiedzialnego kredytowania przez banki, a ze strony kredytobiorców odpowiedzialnego pożyczania, czyli unikania zaciągania zobowiązań ponad swoje możliwości finansowe.

W okresie kryzysu (spowolnienia gospodarczego) zaostrzone kryteria przyznawania kredytów przez banki, wraz z bardziej rygorystycznymi normami ostrożnościowymi, przyczyniają się do rozszerzania się grupy osób wykluczonych finansowo. Nie są oni w stanie uzyskać pozytywnych decyzji kredytowych, gdyż nie dysponują odpowiednimi dochodami i/lub zabezpieczeniami albo ich historia kredytowa zawiera informacje traktowane przez banki jako zagrożenia spłaty. Natomiast życie nie toleruje próżni, stąd brak oferty banków (wymuszonej lub samoistnej) dla szerokiego spektrum potencjalnych kredytobiorców powoduje, że otrzymują oni takie propozycje z instytucji parabankowych. Rośnie skala tzw. *shadow banking* – problematyki szerzej omówionej w następnym podrozdziale. Z punktu widzenia systemów wymiany informacji parabanki oferujące pożyczki, nie uczestniczą w dzieleniu się i dostępie do rejestrów BIK SA. Formalnie otwarta jest dla nich współpraca z biurami informacji gospodarczej. Należy przy tym zaznaczyć, że są to tylko informacje o zaległościach w obsłudze zobowiązań, nie pozwalające pożyczkodawcom na pełną ocenę skali zadłużenia. Dlatego też pod rozważę winno się wziąć również możliwość dostępu parabanków do rejestrów BIK, na tych samych zasadach co banki czy SKOK-i. Takie rozwiązanie przewiduje dyrektywa unijna o kredycie konsumentskim, niestety nie zastosowana w tej materii w Polsce⁷¹.

Z punktu widzenia regulacyjnego istotniejsza wydaje się kwestia dostępu banków do rejestrów publicznych. Chodzi o umożliwienie instytucjom kredytowym korzystania z tych baz danych (przy zachowaniu szczególnej staranności) w celach identyfikacji klienta, badaniu zdolności kredytowej, wiarygodności płatniczej, a także weryfikacji przedkładanych dokumentów. Stopień dostępu do publicznych

⁷¹ A. Topiński, *Kredyty nie znikają, migrują do parabanków*, „Rzeczpospolita”, 19-07-2012, <http://www.ekonomia24.pl/artykul/705506,915441-Kredyty-nie-znikaja-migruja-do-parabankow.html> (dostęp 7.01.2013).

rejestrów jest zróżnicowany pod względem zakresu, formy, czasu odpowiedzi, odpłatności itd. Ułatwienie, a w niektórych przypadkach umożliwienie skorzystania (zwłaszcza w formie elektronicznej) z informacji zawartych w rejestrach publicznych z pewnością sprzyjałoby poprawie skuteczności zarządzania ryzykiem, unikania strat zarówno przez banki, jak i ich klientów. W tym duchu środowisko bankowe wnioskuje o wprowadzenie zmian w szczególność w stosunku do systemów⁷²:

- PESEL – ewidencji ludności,
- Rejestru Dowodów Osobistych, który od 1 lipca 2013 r. zastąpi ogólnokrajową ewidencję wydanych i unieważnionych dowodów osobistych,
- Rejestru Zastawów,
- Krajowego Rejestru Sądowego,
- Centralnej Informacji Ksiąg Wieczystych,
- Centralnego Rejestru Zastawów Skarbowych,
- Centralnego Rejestru Podmiotów – Krajowej Ewidencji Podatników,
- Rejestru REGON,
- państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

W tym celu wykorzystany może być art. 105 ust. 4 Prawa bankowego, który zezwala na utworzenie instytucji, upoważnionej do gromadzenia, przetwarzania i udostępniania bankom informacji stanowiących tajemnicę bankową w zakresie, w jakim informacje te są potrzebne w związku z wykonywaniem czynności bankowych. Na tej właśnie podstawie powstało Biuro Informacji Kredytowej SA, które mogłoby stać się taką platformą, dającą gwarancję rzetelności działania i wykorzystania danych publicznych.

3.8. Shadow banking

Skutki kryzysu finansowego w postaci ostrożniejszego podejmowania decyzji kredytowych przez banki – biorące pod uwagę zwiększone ryzyko, ale także nowe rygory ostrożnościowe – przeciwdziałają rozwijaniu się zjawiska nadmiernego zadłużenia w sektorze bankowym. Z drugiej strony pojawiają się skutki uboczne. Zaostrzone kryteria przyznawania kredytów przez banki, wraz ze szczegółową weryfikacją dotychczasowej historii potencjalnych klientów, oznaczają wzrost sfery osób wykluczonych finansowo. Nie są oni w stanie uzyskać pozytywnych decyzji kredytowych, gdyż nie dysponują odpowiednimi dochodami i/lub zabezpieczeniami albo ich historia kredytowa zawiera informacje traktowane przez banki jako zagrożenia spłaty. Częściowo odpowiedzią na ten niezaspokojony popyt jest wzrost aktywności firm pożyczkowych. Rośnie skala bankowości równoległej, nazywanej *shadow banking*.

Można spotkać się z wieloma definicjami *shadow banking*⁷³. Na potrzeby niniejszej publikacji przyjęte zostało węższe podejście, ograniczające się do podmiotów

⁷² K. Pietraszkiewicz, *Uczyć się z przeszłości, rozumieć teraźniejszość, myśląc o przyszłych wyzwaniach, zagrożeniach i szansach*, ZBP, Warszawa, 15.11.2011.

⁷³ Szerszą prezentację złożoności problemu zdefiniowania *shadow banking* można znaleźć w pracy P. Masiukiewicza, *Regulacje a ryzyko shadow banking w Polsce*, „Prace i Materiały Wydziału Zarządzania”, nr 4/2, Uniwersytet Gdański, 2012.

świadczących szerokie usługi finansowe, ale głównie o charakterze zbliżonym do bankowych, nie podlegających specjalistycznemu, państwowemu nadzorowi, jakim w przypadku Polski jest KNF. Jeśli chodzi o czynności depozytowe, to są one zastrzeżone w prawie polskim wyłącznie dla banków i SKOK-ów. Tak jak do niedawna, w świetle powyższej definicji SKOK-i można było kwalifikować do strefy *shadow banking*, tak obecnie poddane zostały nadzorowi KNF, aczkolwiek podmiotów tych nie obowiązują bankowe normy ostrożnościowe. Stwarza to pewne pole do arbitrażu regulacyjnego, ale po ostatnich zmianach systemowych jego znaczenie poważnie osłabło. Natomiast pozostałe podmioty zajmujące się przyjmowaniem depozytów lub innych wkładów obarczonych ryzykiem robią to nielegalnie (tak jak firma Amber Gold)⁷⁴. W tym przypadku kluczowe jest sprawne działanie organów stojących na straży przestrzegania prawa i stosownej prewencji (KNF, UOKiK, prokuratura). W tej sprawie, i szerzej, całości sfery *shadow banking* utworzono grupę roboczą Komitetu Stabilności Finansowej w sierpniu 2012 r.

Z systemowego punktu widzenia główną uwagę należałoby skupić na firmach pożyczkowych, dokonujących ich ze środków własnych, a nie depozytów. Działają one legalnie, lecz nie ograniczają ich normy ostrożnościowe skierowane do instytucji kredytowych (głównie banków). Funkcję regulacyjną spełniają jedynie przepisy ogólne, jak np. ustawa o kredycie konsumenckim czy zapisy „antylichwiarskie”. Instytucją nadzorującą ten rynek jest w Polsce Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Polski rynek pożyczek z parabanków szacuje się (według ocen analityków firmy doradczej Deloitte) na około 2 mld zł, co stanowiłoby jedynie 0,4% aktywów sektora bankowego⁷⁵, według szacunków Konferencji Pracodawców Finansowych to wielkość rzędu 2,5 mld zł⁷⁶. Jednakże nie mamy jednoznacznych i zweryfikowanych danych, które ilustrowałyby to zjawisko. Jedynie po skali aktywności marketingowej i zwiększającej się ich ilości, możemy się domyślać, iż sfera *shadow banking* wzrasta. Nie ulega jednak wątpliwości, że jedną z głównych osi promocji tych pożyczek jest szybkość udzielania i niesięganie do rejestrów dłużników, zwłaszcza BIK. W tych okolicznościach spłacalność tych pożyczek musi budzić poważne wątpliwości. Szczególnie, że jakość podlegających silnym restrykcjom bankowych kredytów konsumpcyjnych w latach 2009–2011 uległa poważnemu obniżeniu. A zatem, jaka ona być musi w przypadku pożyczkowych „chwilówek”?⁷⁷ Z drugiej strony obserwujemy, że pewnego rodzaju metodą pokrywania strat z tego tytułu są astronomiczne koszty, jakie zobowiązany jest ponosić klient, sięgające nawet równowartość RRSO (rzeczywistej

⁷⁴ Prokurator Generalny przedstawił ogólny obraz strat wynikających z nielegalnego działania firm parabankowych. W 2012 r. była to kwota 2,1 mld zł. W ciągu 5 lat liczba pokrzywdzonych wyniosła 133 tys. Skala tego zjawiska nasiliła się, bo np. w 2007 r. straty sięgały tylko 168 milionów zł. A. Kamińska, G. Zawadka, *Piramidalne straty*, „Rzeczpospolita”, 6.12.2012.

⁷⁵ A. Kamińska, *Parabanki naciągają Polaków*, „Rzeczpospolita” 29.07.2012, <http://www.ekonomia24.pl/artukul/920282.html> (dostęp 31.12.2012).

⁷⁶ Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Finansów Publicznych z 5 grudnia 2012 r. (nr 127), Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych, s. 20.

⁷⁷ *Raport o stabilności systemu finansowego*, NBP, lipiec 2012, s. 63.

rocznej stopy oprocentowania) od poziomu kilkudziesięciu procent do wielokrotności tysięcy⁷⁸. Paradoksalnie tak duże obciążenia spadają na osoby najslabiej uposażone – te które odrzucił sektor bankowy – a i częściej na te, które nawet tam się nie zgłaszały. W tych okolicznościach sfera osób wykluczonych finansowo powiększa się, a problem społeczny i systemowy narasta. Ponadto pojawiło się zjawisko uruchamiania tego typu działalności przez duże korporacje finansowe, posiadające już w Polsce banki, tak by ominąć restrykcyjne regulacje KNF. Sytuacja taka musi budzić zaniepokojenie. Są to duże podmioty, które znajdują finansowanie w ramach swoich grup kapitałowych. W szczególności – w ogólniejszej skali – na te powiązania wskazuje Unia Europejska w „Zielonej Księdze” na temat *shadow banking*⁷⁹, czy raport przygotowany przez S. El Khadraoui dla Parlamentu Europejskiego⁸⁰. W odniesieniu do Polski ryzyko – które wydawałoby się, że zostało usunięte (ograniczone) z systemu bankowego za pomocą Rekomendacji T – powraca do niego wraz z dodatkowymi obciążeniami w postaci o wiele wyższych kosztów społecznych, czy też przez wpływ na destabilizację systemów wymiany informacji, w tym powszechnej percepcji znaczenia utrzymania dyscypliny w prowadzeniu osobistych finansów.

Rozwiązanie problemu dostrzeganego przez Unię Europejską, KNF czy Komitet Stabilności Finansowej powinny iść wielotorowo. Na gruncie polskim jednym z tych kierunków jest propozycja złagodzenia wymogów ostrożnościowych dotyczących banków, m.in. Rekomendacji T. Drugi dotyczy wprowadzenia nowych regulacji, tak aby sferę *shadow banking* objąć bardziej restrykcyjnymi regulacjami. Wokół tej materii pracowała grupa robocza KSF. Do końca 2012 r. nie powstał zatwierdzony raport, bowiem nie osiągnięto finalnego konsensusu we wszystkich kwestiach, i to kluczowych, dotyczących⁸¹:

- prowadzenia rejestru firm pożyczkowych – kto to ma robić: KNF czy UOKiK?,
- zastosowania maksymalnego pułapu RRSO (rocznej rzeczywistej stopy procentowej) – w jakiej wysokości (zaproponowaną 10-krotność stopy lombardowej poddaje w wątpliwość UOKiK)?
- badania zdolności kredytowej wg norm bankowych, czy ryzyka kredytowego (formuły bardziej liberalnej)?

Nie ulega jednak wątpliwości, że sfera *shadow banking*, choć jeszcze relatywnie nie tak ważąca w bilansie polskiego systemu finansowego, zaczyna nabierać coraz ważniejszego znaczenia dla ogólnej sytuacji gospodarczej i społecznej.

⁷⁸ „Przykładowo oprocentowanie pożyczki 100 zł na 30 dni wynosi 32,4 proc. w ciągu miesiąca, a więc RRSO pożyczki w Kasomat.pl to aż 1842 proc. A to jeszcze nie jest rekord. Ten pobiła Ekspres Kasa, firma należąca do grupy Ferratum – największej w Europie spółki oferującej mobilne mikropożyczki, które można otrzymać za pośrednictwem telefonu komórkowego i internetu. Firma, reklamująca pożyczki tylko na dowód, bez wymaganej weryfikacji danych w BIK, a nawet dla osób, które już mają problemy z komornikiem, których rzeczywiste oprocentowanie wynosi 23 tys. proc. w skali roku. To oznacza, że klient, który pożyczyci 100 zł, po dwóch tygodniach będzie zmuszony oddać dziesięć razy tyle.” A. Kamińska, *Parabanki naciągają...*, wyd. cyt.

⁷⁹ *Green Paper on shadow banking* (COM 2012/0102), European Commission, April 2012.

⁸⁰ S. El Khadraoui, *Draft Report in Shadow Banking*, European Parliament, 14.08.2012.

⁸¹ *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Finansów...*, wyd. cyt., s. 7–12.

3.9. Rozwój obrotu bezgotówkowego

Skala obrotu bezgotówkowego przyjmowana jest jako jeden ze wskaźników poziomu rozwoju gospodarczego kraju. W krajach wysoko rozwiniętych rozpowszechnione są transakcje kartami płatniczymi, płatności internetowe, a ostatnio dochodzi do nich wykorzystanie kanału mobilnego – telefonii komórkowej. Wszystko to dzieje się przy aktywnym współudziale sektora bankowego, kluczowym w tej dziedzinie wskaźnikiem jest stopień ubankowienia społeczeństwa. Wynika to z wielu uwarunkowań gospodarczych, społecznych, historycznych i kulturowych, ale częściowo także regulacyjnych.

Patrząc na rozwój obrotu bezgotówkowego przytoczyć można szereg wymiernych korzyści, jakie niesie ze sobą odchodzenie od płatności gotówkowych, takich jak⁸²:

- zmniejszenie kosztów emisji i obsługi gotówki, stanowiących wg szacunków EBC ok. 1% PKB, czyli dla Polski prawie 10 mld zł,
- ograniczenie szarej strefy w gospodarce (jawność obrotów, wzrost dochodów podatkowych, zwiększenie transparentności etc.),
- obniżenie kosztów działania sektora publicznego (wypłaty emerytur, rent⁸³, zasiłków, zwrotu podatków, likwidacja kas w urzędach itd.),
- redukcja kosztów obsługi gotówkowej klientów bankowych,
- eliminowanie przestępstw związanych z obrotem gotówkowym (kradzieże, napady, wyłudzenia itd.),
- wzrost bezpieczeństwa obrotu gospodarczego w rozliczeniach firm,
- zwiększona wygoda i korzyści dla gospodarstw domowych (oszczędność czasu, niższe opłaty, bezpieczeństwo itd.).

Ogólnie szacunki oszczędności z tytułu wdrożenia kompleksowej reformy systemu płatności w Polsce – co zakładał projekt „Programu rozwoju obrotu bezgotówkowego w Polsce na lata 2010–2013” – wyniosły 8,1 mld zł, przysparzając bankom dodatkowych depozytów na niebagatelną kwotę 48 mld zł⁸⁴. Dokument ten przygotowywany był już od dłuższego czasu z dużym zaangażowaniem ze strony NBP i ZBP. Niestety jego ostateczne przyjęcie przez Radę Ministrów nie miało miejsca. W szczególności zastrzeżenia miało Ministerstwo Finansów w zakresie przewidywanych działań dotyczących strony rządowej. Oficjalny brak przychylności oparto na argumentacji, że aktywne promowanie płatności elektronicznych winno być poprzedzone rozstrzygnięciem kwestii modelu prowizyjnego dla rozliczeń kartowych na polskim rynku.

Jednakże propozycje zawarte w programie mają zdecydowanie szerszy charakter i dotyczą sześciu szczegółowych celów⁸⁵:

⁸² *Program rozwoju obrotu bezgotówkowego w Polsce na lata 2010–2013*, Projekt załącznika do Uchwały Rady Ministrów, Warszawa, 8.12.2010, s. 185–186.

⁸³ Szacuje się, że ponad połowa świadczeniobiorców ZUS odbiera wypłaty w formie gotówki, co kosztuje ok. 300 mln zł rocznie, *ibid.*, s. 185.

⁸⁴ *Ibid.*, s. 6.

⁸⁵ *Ibid.*, s. 106–111.

- zmniejszenia kosztów związanych z obsługą kasową i obiegiem gotówki,
- ograniczenia wykluczenia finansowego,
- zwiększenia wykorzystania rachunków bankowych i bezgotówkowych instrumentów płatniczych oraz zmniejszenie kosztów bezgotówkowych usług płatniczych,
- rozbudowy infrastruktury związanej z obrotem bezgotówkowym,
- pogłębienia wiedzy o obrocie bezgotówkowym oraz zwiększenia zaufania do usług bankowych,
- wsparcia realizacji krajowych i międzynarodowych programów i projektów.

Powyższe cele miałyby być zrealizowane poprzez podjęcie konkretnych inicjatyw⁸⁶, wraz z przedstawieniem zakładanego efektu, podaniem uzasadnienia, opisem działania, harmonogramem, wyznaczeniem podmiotów odpowiedzialnych za realizację. Dodatkowo określono mechanizmy monitorowania postępów wdrażania

⁸⁶ Zakładane w programie działania:

1. Usunięcie barier regulacyjnych i wprowadzenie niezbędnych zmian w obowiązujących przepisach prawnych.
2. Działania na rzecz zastępowania kasowej obsługi oraz dokonywania płatności gotówkowych w instytucjach sektora publicznego oraz w podmiotach gospodarczych, w szczególności u masowych wierzycieli przez płatności bezgotówkowe.
3. Działania mające na celu ułatwienie warunków funkcjonowania instrumentów dokonywania płatności o niskiej wartości, w tym kwalifikowanych jako pieniądź elektroniczny.
4. Podjęcie działań mających na celu otwieranie i prowadzenie bezpłatnych lub taniach rachunków bankowych i rozpoczęcie korzystania z bezgotówkowych instrumentów płatniczych wśród osób o niskich dochodach; osób starszych (powyżej 65 roku życia); mieszkańców mniejszych miast i wsi, osób niepełnosprawnych i osób bezrobotnych, a także wśród młodzieży powyżej 13 roku życia i studentów nieposiadających dotąd rachunku bankowego.
5. Zwiększenie funkcjonalności, bezpieczeństwa i zakresu wykorzystywania rachunków bankowych, kart płatniczych oraz innych bezgotówkowych instrumentów płatniczych, a także transparentności cenowej ww. produktów.
6. Standaryzowanie i promowanie bankowości elektronicznej, dokonywania płatności za zakupy w Internecie oraz innowacyjnych instrumentów płatniczych.
7. Zintensyfikowanie działań mających na celu upowszechnienie polecenia zapłaty jako efektywnej metody regulowania płatności masowych.
8. Wypracowanie wspólnych standardów funkcjonowania kart miejskich oraz działania na rzecz rozwoju bezgotówkowego dokonywania mikropłatności w samorządach lokalnych.
9. Dostosowanie polityki cenowej banków w zakresie usług związanych z obrotem bezgotówkowym do zwiększonej liczby osób i podmiotów korzystających z tych usług.
10. Zmiana struktury opłat interchange dla szczególnych rodzajów akceptantów i płatności dokonywanych kartami płatniczymi oraz dostosowanie tych opłat docelowo do poziomu średniego w Unii Europejskiej.
11. Rozwój infrastruktury bankowej i płatniczej (m.in. bankomatów, terminali POS, Internetu), umożliwiającej powszechne dokonywanie płatności bezgotówkowych, w szczególności w instytucjach publicznych oraz placówkach handlowo-usługowych z dominującą rolą mikropłatności oraz w mniejszych miejscowościach.
12. Zwiększenie bezpieczeństwa i zakresu funkcjonalności bankomatów.
13. Rozwój terminali samoobsługowych pozwalających na dokonanie płatności w lokalach banków z dostępem przez 24 godziny (na wzór bankomatów).
14. Działania edukacyjne i promocyjne w zakresie obrotu bezgotówkowego skierowane do: dzieci, młodzieży i studentów, nauczycieli, osób starszych, osób niepełnosprawnych, osób o niskich dochodach lub bezrobotnych, przedstawicieli samorządów lokalnych i regionalnych izb obrachunkowych, pracowników banków, świadczeniodawców (pracodawców), sprzedawców/akceptantów bezgotówkowych instrumentów płatniczych oraz poszerzenie wiedzy wśród klientów banków na temat praw w zakresie bezgotówkowych instrumentów płatniczych oraz bankowych usług płatniczych.
15. Budowanie zaufania do gospodarki elektronicznej, bankowości elektronicznej i zakupów przez Internet oraz poszerzenie grona osób wykorzystujących Internet dla dokonywania płatności.
16. Działania banków mające na celu upraszczanie procedur bankowych oraz bardziej przyjazne podejście bankowców do klienta, budowanie stałej relacji z klientem, pozyskiwanie zaufania i jego pogłębianie.
17. Przeprowadzenie pogłębionych badań w zakresie obrotu bezgotówkowego i upublicznienie ich wyników.
18. Uwzględnienie działań mających na celu zwiększenie obrotu bezgotówkowego w krajowym planie przygotowania do przystąpienia Polski do strefy euro.
19. i 20. Zadania te zdezaktualizowały się (turniej Euro 2012 już się odbył) lub w znacznej części są nieaktualne (wdrażanie standardów SEPA w sektorze bankowym). Ibid., s. 117–167.

programu – wskaźniki oceny, wartości bazowe i docelowe, częstotliwość pomiaru i źródło danych⁸⁷.

Generalnie projekt programu ma bardzo szeroki zakres, stąd szansa jego kompleksowego wdrożenia mogłaby budzić obawy. Jest to być może dokument sporządzony trochę zbyt akademicko (obszerny, ze znaczną dozą podejścia dydaktycznego), ale za to pokazujący jak duże rezerwy i mechanizmy rozwojowe tkwią w rozszerzaniu obrotu bezgotówkowego. Dlatego też nierozstrzygnięta kwestia sposobu i wielkości naliczania opłat za transakcje kartowe, a zwłaszcza *interchange fee* nie powinna blokować o wiele głębszego i ważniejszego problemu. Oczywiście, uzyskanie konsensusu w sprawie modelu prowizyjnego jest nader pożądane. W Polsce mamy najwyższe w Europie tego rodzaju opłaty – jeszcze w zeszłym roku na poziomie 1,45% – 2,0% (średnio 1,5%), a od tego roku po wprowadzonych samodzielnie (częściowo w sposób niejako wymuszony przez sytuację) obniżkach przez organizacje VISA i Mastercard od 0,9% dla mikropłatności do 1,3% dla masowych kart kredytowych (stawki dla ekskluzywnych kart pozostały bez zmian). Nie ulega wątpliwości, że powyższe ruchy były efektem presji rynkowej, mediów oraz braku zgody (zastrzeżenia wniósł Mastercard) na – jak się wydaje – dobre, kompromisowe rozwiązanie wypracowane przez Zespół Roboczy ds. Opłaty *Interchange* przy Radzie ds. Systemu Płatniczego (NBP). Zakładało ono stopniowe zmniejszanie tych stawek do 2017 r., by osiągnąć średni poziom europejski, tj. 0,7% dla kart debetowych i 0,84% dla kredytowych⁸⁸. W tych okolicznościach powstał senacki projekt nowej ustawy, inspirowany przez środowisko handlowców, z o wiele radykalniejszymi zmianami – przyspieszenie i zwiększenie obniżek *interchange fee* (osiągnięcie 1% do końca 2013 r., następnie przez dwa lata 0,7%, a potem 0,5%) oraz dodatkowe kontrowersyjne regulacje (np. dopuszczenie możliwości wyboru akceptowanych kart przez merchantów, czyli idąc do sklepu nie wiemy czy zapłacimy kartą VISY, czy Mastercard)⁸⁹. Temperatura dyskusji, nierozwiązany bardzo istotny problem, a także blokowanie innych działań mających na celu rozszerzanie obrotu bezgotówkowego, wskazują na potrzebę jego jak najszybszego rozstrzygnięcia. Rozwiązanie więc zaproponowane przez NBP wydaje się najbardziej racjonalne.

3.10. Podatek bankowy

Kryzys finansowy i zagrożenie stabilności światowego systemu bankowego wywołały szereg daleko idących konsekwencji fiskalnych. Konieczność ratowania banków i wyłożenia na ten cel środków publicznych, znalazło swoje odbicie w dyskusji na temat konieczności ponoszenia tych kosztów przez sam sektor bankowy, aby uniknąć w przyszłości wydawania pieniędzy podatników. Stąd zrodziły się różne koncepcje obciążenia banków dodatkowymi podatkami lub innego rodzaju opłata-

⁸⁷ D. Daniluk, Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów na interpelację nr 20273 w sprawie *Programu rozwoju obrotu bezgotówkowego*, Warszawa, 16.02.2011.

⁸⁸ *Program redukcji opłat kartowych w Polsce*, Zespół Roboczy ds. Opłaty *Interchange* przy Radzie ds. Systemu Płatniczego, Warszawa, marzec 2012.

⁸⁹ *Perspektywy rozwoju obrotu bezgotówkowego*, „Newsweek”, 4.01.2013.

mi. Zastosowanie poszczególnych, rozważanych wariantów podatkowych ma swoje krótko- i długoterminowe skutki. Mimo że Polskę kryzys finansowy dotknął tylko pośrednio, a bezpieczeństwo naszego sektora bankowego było w zasadzie niezachwiane, to problematyka opodatkowania instytucji finansowych stała się również jednym z bardziej dyskutowanych i wrażliwych tematów.

Debaty miały miejsce w poszczególnych krajach i na forum Unii Europejskiej. Na przełomie września i października 2011 r. Komisja Europejska zaproponowała wprowadzenie podatku od transakcji finansowych (FTT *Financial Transaction Tax*) dotyczącego wszystkich operacji na rynku. Jednym z celów wdrożenia FTT miałoby być przeciwdziałanie sztucznej, ogromnej skali transakcji spekulacyjnych, a z drugiej strony – uzyskanie dodatkowych dochodów. Zaproponowany wariant FTT zakładał konkretne stawki – 0,1% od każdej transakcji, z wyłączeniem obrotu instrumentami pochodnymi, dla których przewidziano poziom 0,01%. Przeprowadzono różne oceny skutków wprowadzenia nowego podatku. Komisja Europejska oszacowała dochody na poziomie ok. 57 miliardów euro dla 27 krajów członkowskich⁹⁰, a MFW wyliczył w skali globalnej 200–240 miliardów dolarów rocznie. Z drugiej strony pojawiła się krytyka FTT, która skupiła się na⁹¹:

- braku bezpośredniej zależności z czynnikami wywołującymi ryzyko systemowe (wielkość instytucji finansowych, stopień wzajemnych powiązań i zależności),
- 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 kapitału, 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 wzrostu kosztu kapitału (nawet zwielokrotnione) 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).

Główna uwaga winna być jednak zwrócona na konsekwencje nowego podatku dla wzrostu gospodarczego. Zastosowanie modelu DSGE w badaniach KE pokazało

⁹⁰ *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.

⁹¹ S. Claessens, M. Keen, C. Pazarbasioglu, *Financial Sector Taxation. The IMF's Report to the G-20 and Background Material*, IMF, September 2010.

po pierwsze istotny wpływ FTT na tempo wzrostu PKB. W długim horyzoncie wynosiłoby to -1,76% (przede wszystkim negatywny efekt oddziaływania na inwestycje). Z drugiej strony, wpływy podatkowe wynosiłyby 0,08% PKB krajów unijnych. Jeszcze silniejszy jest wydzwitek dodania skutków innych zmian regulacyjnych dotyczących rynków finansowych (CRDIV/CRR), co powodowałoby spadek tempa wzrostu PKB o 2,23% w stosunku do bazowego trendu wzrostu i obniżenie zatrudnienia o 0,3%⁹². 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. Pobieżne szacunki ZBP dotyczące Polski mówiły nawet o skutkach rzędu 8–12 miliardów złotych⁹³.

Najważniejsze, że po wstępnym, dość przychylnym podejściu do tego podatku władz polskich, wydaje się on być całkowicie odrzucony.

Wśród rozpatrywanych innych koncepcji (np. FAT – *Financial Activity Tax*) znalazł się też wariant zastosowania pewnego rodzaju opłaty ostrożnościowej – daniny, nazywanej *Bank Levy* lub *Financial Stability Contribution* (FSC). Należy zwrócić uwagę na to rozwiązanie, gdyż stało się ono podstawą propozycji przedłożonej przez Ministra Finansów do zastosowania w Polsce. Jego konstrukcja opiera się na obciążeniu pozycji bilansowych (w różnych konstelacjach, w zależności od przyjętej koncepcji). Według obliczeń MFW, na podstawie modelu ekonometrycznego DSGE, negatywny wpływ FSC na wzrost gospodarczy oznaczałby redukcję tempa wzrostu PKB o 0,3% (przy stawce 0,2% odniesionej do pasywów pomniejszonych o gwarantowane depozyty i fundusze własne). Natomiast szacunki Komisji Europejskiej wskazywały na raczej marginalny wpływ na osłabienie tempa wzrostu PKB, bo tylko o 0,03% i na inwestycje o 0,08%, jednakże przy badanej stawce wyraźnie niższej niż w kalkulacjach MFW, 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)⁹⁴. Równolegle do prac MFW i KE przebiegała dyskusja na temat wprowadzania nowych regulacji podatkowych instytucji finansowych na poziomie poszczególnych krajów⁹⁵.

⁹² *Proposal for a Council ...*, wyd. cyt.

⁹³ Powyższe wielkości obciążenia podatkowego systemu bankowego prezentuje Związek Banków Polskich, *ZBP o projekcie PiS: to zapraszanie sytuacji kryzysowej do Polski*, http://www.newseria.pl/news/zbp_o_projekcie_pis_to,p1140287296, (dostęp 16.03.2012).

⁹⁴ S. Claessens, M. Keen, C. Pazarbasioglu..., wyd. cyt.

⁹⁵ Już w grudniu 2010 r. N. Veron podawał, że 10 krajów UE wprowadziło opodatkowanie instytucji finansowych, bądź było w trakcie ich opracowania, a następnych 10 rozważało 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–December 17, 2010.

W Polsce dyskusja na temat wprowadzenia podatku bankowego rozpoczęła się od drugiej połowy 2010 r., poprzedzona informacjami i działaniami ze strony Komisji Europejskiej⁹⁶, Grupy G-20, Międzynarodowego Funduszu Walutowego⁹⁷ oraz rozwiązań przyjmowanych przez poszczególne kraje. Wymiana poglądów miała charakter zarówno merytoryczny (pogłębiona ocena skutków), jak i polityczny. Na tle tych głosów, w pierwszej połowie 2011 r. pojawił się rządowy projekt ustawy o Funduszu Stabilizacyjnym, 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 Funduszu Gwarancyjnego. Przytoczona argumentacja nie dotyczyła Polski, a doświadczeń światowych i europejskich w tej dziedzinie. Projekt przewidywał z jednej strony powiązanie Funduszu Stabilizacyjnego z BFG, a z drugiej wprowadzenie obowiązkowej opłaty ostrożnościowej wpłacanej przez banki krajowe, oddziały instytucji kredytowych, oddziały banków zagranicznych, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe od pasywów ogółem pomniejszonych o fundusze podstawowe i gwarantowane depozyty.

W lekko zmienionej formie projekt pojawił się z powrotem pod koniec jesieni 2011 r. już po wyborach parlamentarnych. Jego zakres ograniczono do banków krajowych i oddziałów banków zagranicznych, czyli instytucji objętych gwarancjami depozytów przez BFG. Opinie zebrane w wyniku konsultacji społecznych i uzgodnień międzyresortowych na temat przedłożonego projektu ustawy okazały się wysoce krytyczne. Uwagi dotyczyły strony prawnej, kwestionując możliwość ustalania wysokości opłaty ostrożnościowej (jednoznacznie określonej jako podatek) przez akty prawne niższej rangi niż ustawa, a w ujęciu instytucjonalnym – przez organy niekonstytucyjne (Rada BFG)⁹⁸. Właśnie to gremium miałoby uprawnienia do wyznaczania corocznej stawki opłaty ostrożnościowej. Zastrzeżenia dotyczyły również innych aspektów formalnoprawnych, np. uznaniowości decyzji ustanawiających zobowiązania podatkowe, w zasadzie dyskwalifikujących przyjętą koncepcję. Także od strony ekonomicznej poważne wątpliwości zgłosiła KNF, wskazując na sprzeczności nowej regulacji wobec przyjętej strategii nadzorczej wobec sektora bankowego⁹⁹. W tej sytuacji sprawa „ucichła” na pewien czas.

W drugiej połowie 2012 r. Minister Finansów po raz kolejny powrócił do koncepcji dodatkowego opodatkowania banków, w dalszym ciągu z niewiele zmienioną wersją. W ramach uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych, wypo-

⁹⁶ *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie podatków od transakcji finansowych i ich wprowadzenia oraz Projekt sprawozdania w sprawie innowacyjnych metod finansowania na szczeblu globalnym i europejskim* (2010/2105(INI)).

⁹⁷ *IMF Said to Recommend G-20 Tax Banks' Liabilities or Profits After Rescues*, Bloomberg, 20.04.2010, <http://www.bloomberg.com/news/2010-04-19/imf-said-to-recommend-g-20-tax-banks-liabilities-or-profits-after-rescues.html>, (dostęp 19.03.2012).

⁹⁸ *Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym oraz niektórych innych ustaw*, Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów, 2.03.2012,

⁹⁹ Z. Reda, *Nadzór krytycznie o podatku bankowym*, „Rzeczpospolita”, 22.02.2012.

wiadające się instytucje w zasadzie podtrzymały swoje stanowiska, w tym Rządowe Centrum Legislacji i w pewnym zakresie również KNF, nie mówiąc o reprezentantach środowiska bankowego i pracodawców. Kierownictwo Ministerstwa Finansów w większości odrzuciło proponowane zmiany i postanowiło nadać bieg formalny tej inicjatywie ustawodawczej.

Z punktu widzenia makroekonomicznego, kluczowe znaczenie ma dodatkowe obciążenie sektora bankowego paropodatkami (max. 0,2%), wyliczanym od podstawy kalkulowania opłaty rocznej na rzecz BFG, tj. 12,5-krotności sumy wymogów kapitałowych. Nie trudno dostrzec ewidentnego związku rozwoju głównego składnika tego wyliczenia – działalności kredytowej, którego pobudzania życzylibyśmy sobie w dobie spowolnienia gospodarczego, z podatkowym czynnikiem hamującym. Tę zależność dostrzega KNF, jednakże jej głos jest zdecydowanie słabszy wobec stanowiska Ministerstwa Finansów. Przy tej okazji po raz kolejny warto zwrócić uwagę, że KNF nie ma inicjatywy ustawodawczej, co poważnie osłabia jej pozycję w strukturach rządowych.

Wracając do podatku bankowego, mimo pojawiających się wątpliwości natury formalno-prawnej, biorąc pod uwagę wszystkie uwarunkowania społeczne i makroekonomiczne powstałe w wyniku ostatniego kryzysu, wydaje się mało prawdopodobne uniknięcie nałożenia w Polsce nowego/zwiększonego obciążenia instytucji finansowych. Z jednej strony kwestie bezpieczeństwa, a z drugiej polityczna presja mają prymat nad aspektami ekonomicznymi, co dzieje się w większości krajów. Z punktu widzenia Polski, niewskazane byłoby silne zahamowanie rozwoju sektora bankowego, gdyż miałyby to daleko idące długoterminowe skutki makroekonomiczne, a w konsekwencji społeczne i polityczne.

3.11. Podsumowanie

Przedstawiony powyżej autorski przegląd zagadnień oddziałujących na wzrost gospodarczy – a widzianych przez pryzmat sektora bankowego – wyraźnie wskazuje, że obecne i przygotowywane regulacje nie tworzą silnego impulsu dla wzrostu gospodarczego i przełamывania kryzysu. Kierunki zmian i szereg podejmowanych inicjatyw należy uznać za właściwe, lecz wymagają one uzupełnienia, zintegrowania i przyspieszenia. Wyraźnie daje się odczuć brak finalizowania podejmowanych projektów, pozostawianie na papierze nawet bardzo trafnych inicjatyw. Martwić musi wycofywanie się z części inicjatyw przede wszystkim pod presją ograniczeń budżetowych, ale i także problemów organizacyjnych, technicznych czy też działań lobbingowych, nastawionych na nienaruszanie dotychczasowych sfer interesów (tzw. „tyrania *status quo*”). Dla wielu środowisk jest to działanie zgodne z powiedzeniem „w mętnej wodzie najlepiej łowi się ryby”. Przeciwdziałać temu może jak największa możliwa transparentność procesów legislacyjnych, profesjonalne przygotowywanie ocen skutków regulacji, szeroki i podmiotowy charakter konsultacji społecznych. Natomiast po przyjęciu i wdrożeniu nowych aktów normatywnych konieczne jest dokonywanie ich oceny *ex post*, a wzorem postępowania w tej dziedzinie mogą być Brytyjczycy.

Z drugiej strony pojawiają się propozycje, których skutki mogą być w bliższym lub dłuższym horyzoncie czasowym mocno negatywne (zwłaszcza uboczne) lub miżerne. Brak wcześniejszej dogłębnej analizy konsekwencji i ignorowanie wniosków składanych w ramach konsultacji społecznych lub ich praktyczny brak rodzi właśnie takie skutki. Przykładów tu może być wiele, chociażby Rekomendacje T i S KNF, czy wprowadzenie konta IKZE. Do jeszcze nie przyjętych ostatecznie, ale bardzo zaawansowanych, należałoby zaliczyć podatek bankowy, czyli opłatę ostrożnościową i nie dlatego, że ograniczy ona bardzo wysokie zyski banków, ale będzie miała daleko idące skutki systemowe dla wzrostu gospodarczego, np. delewarowania krajowych banków, podobnie jak to się dzieje w wielu rozwiniętych krajach. Ale tamte gospodarki są „przebankowane”, a tego nie można powiedzieć o gospodarce polskiej.

Dla zapewnienia wzrostu gospodarczego potrzebne są przede wszystkim źródła finansowania. Oprócz budzących nadzieję środków unijnych w ramach perspektywy budżetowej 2014–2020, utrzymującej się korzystnej sytuacji w napływie zagranicznych inwestycji bezpośrednich do Polski (14,2 mld USD w 2011 r. i prognozami wzrostu 5–8% w 2012 r.)¹⁰⁰, to w pozostałych sferach sytuacja wygląda pesymistycznie. Budżet państwa jest w opłakanym stanie, zewnętrzne finansowanie sektora bankowego słabnie, a stan depozytów krajowych również maleje. Stąd też za priorytetowe należy potraktować zagadnienie generowania źródeł finansowania, skłonności do oszczędzania, w tym zwłaszcza o charakterze długookresowym, oraz jak najbardziej racjonalne gospodarowanie dostępnymi zasobami – redukcja kryteriów politycznych, a przede wszystkim stosowanie kryteriów efektywnościowych.

¹⁰⁰ *Dobre perspektywy dla inwestycji zagranicznych w Polsce w 2012 roku*, Serwis dla inwestorów MSP, 3.02.2012, http://inwestor.msp.gov.pl/portal/si/338/20134/Dobre_perspektywy_dla_inwestycji_zagranicznych_w_Polsce_w_2012_roku.html (dostęp 12.01.2013).

Rozdział 4

Potrzeby wspierania rozwoju gospodarczego Polski przy wykorzystaniu sektora bankowego

4.1. Przesłanki wspierania rozwoju gospodarczego

Strategie biznesowe sektora bankowego i banków indywidualnych powinny uwzględniać perspektywy wzrostu gospodarczego. Prognozy makroekonomicznych wielkości dla Polski są sporządzane przez instytucje krajowe i zagraniczne. Jakość prognoz zależy od renomy tych instytucji, stosowanych metod prognozowania, a w szczególności od przyjmowanych założeń. Uważamy, że złą praktyką jest nie podawanie do publicznej wiadomości przez czołowe instytucje rządowe (np. Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Finansów) informacji o prognozach makroekonomicznych średniookresowych i długoterminowych dla Polski, które stanowiłyby punkt wyjścia przy podejmowaniu kluczowych decyzji. Zrozumiałe jest, że najbardziej prawdopodobne są krótkookresowe prognozy wzrostu gospodarczego o horyzoncie dwóch lat.

Jednym z liczących się ośrodków prognostycznych, publikujących tego rodzaju przewidywania, jest Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową w Gdańsku. Prognozuje on następujący scenariusz – zob. Tabela 4.1.

Tabela 4.1

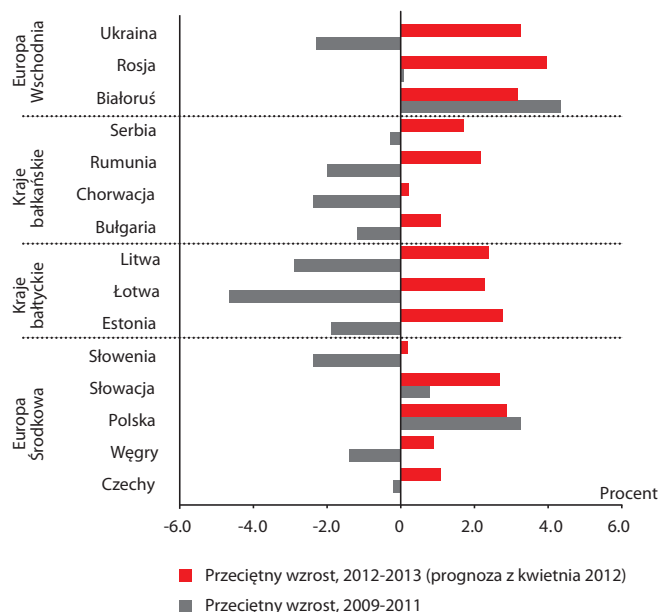
Prognozy tempa wzrostu PKB Polski i aktywów polskiego sektora bankowego w latach 2013–2016

Wyszczególnienie	2013	2014	2015	2016
Tempo wzrostu PKB w %	2,5	3,4	4,1	3,0
Roczne zmiana aktywów bankowych w %	6,0	6,1	6,6	4,4
Udział aktywów bankowych w PKB w %	90,8	91,4	91,7	91,4

Źródło: *Wpływ kryzysu w strefie euro na polski sektor bankowy*, Wydawnictwo Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2012, s. 115.

Tempo zmian PKB Polski i krajów Europy Środkowo-Wschodniej (ESW) przedstawia Wykres 4.1. Wynika z niego, że w latach 2012–2013 w stosunku do okresu 2009–2011 nastąpi obniżenie dynamiki wzrostowej, chociaż w porównaniu do innych krajów tego regionu plasujemy się tylko trochę mniej korzystnie niż Białoruś.

Wykres 4.1

Tempo zmian PKB Polski i krajów ESW w latach 2009–2013, w %

Źródło: *Nadchodząca burza. Raport z transformacji. Kryzys w krajach Europy Środkowo-Wschodniej oraz w strefie euro*, PWC, Krynica-Zdrój, 4–6 września 2012, s. 9.

Z kolei prognozy długoterminowe PKB Polski, sporządzone przez OECD, zarysowują inną perspektywę rozwojową (zob. Tabela 4.2).

Tabela 4.2

Prognozy potencjalnego realnego rocznego tempa wzrostu PKB Polski wg OECD w %

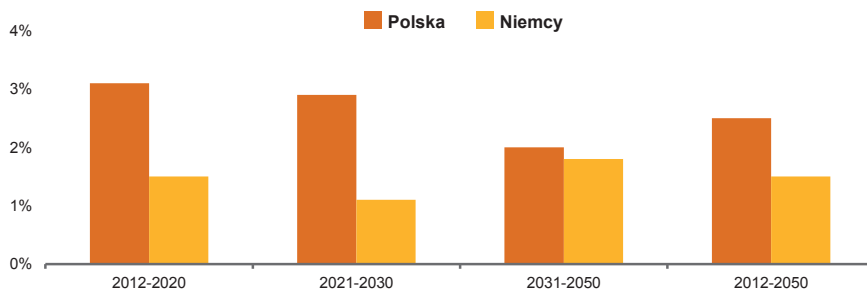
Lata	2001–2007	2007–2017	2018–2030	2031–2050
Tempo wzrostu	4,2	3,5	2,3	1,1

Źródło: OECD Economic Outlook, vol. 2012/1, OECD 2012, s. 200.

Prognozy tempa wzrostu PKB dla Polski wskazują, że w perspektywie długoterminowej według szacunków OECD tempo wzrostu będzie się stopniowo obniżać. Najistotniejsze są lata 2013–2016, w których zahamowanie tempa wzrostu gospodarczego (na poziomie 1–2%) rocznie będzie miało wysoce niekorzystne skutki ekonomiczne, społeczne i polityczne. Nieco korzystniej wyglądają długoterminowe prognozy firmy PWC, zwłaszcza na tle innych krajów europejskich, np. Niemiec. Jednakże i te wskazują na osiąganie wyników zdecydowanie niższych od tych z ostatnich lat. Średnioroczne tempo wzrostu PKB szacowane jest na ok. 2,5% z tym, że na okres 2012–2020 przypada ono około 3 %¹.

¹ *World in 2050. The BRICs and beyond: prospects, challenges and opportunities*, PWC, January 2013, s. 12.

Wykres 4.2

Prognozowany średnioroczny wzrost PKB w Polsce i w Niemczech do 2050 r.

Źródło: *World in 2050. The BRICs and beyond: prospects, challenges and opportunities*, PWC, January 2013, s.12.

Doświadczenia polskie pokazują, że dopiero po przekroczeniu progu 3% wzrostu PKB zaczyna rosnąć zatrudnienie. Generalnie, sytuacja w Polsce będzie więc w dużym stopniu zależeć od kondycji gospodarki światowej i europejskiej, ale poważny udział w tym należałoby przypisać działaniom podejmowanym na szczeblu krajowym (ich skuteczności), wpływającym na wielkości makroekonomiczne. Wynika z tego potrzeba krytycznego spojrzenia na ocenę dotychczasowej roli sektora bankowego w dynamizowaniu wzrostu gospodarczego kraju.

Duże nadzieje pokładane są ponadto w unijnym budżecie na lata 2014–2020, w których Polska ma ostatnią szansę czerpania bezpośrednich korzyści z wykorzystania licznych funduszy wspierających realizację infrastrukturalnych programów rozwojowych (w latach następnych będziemy już musieli zasilać budżet unijny jako płatnik netto). Wstępne deklarowane szacunki środków unijnych, na jakie Polska liczyła, sięgały od 300 do 400 mld zł. Uchwalenie budżetu na przyszły długi okres okazuje się procesem wyjątkowo dramatycznym i niepewnym, bo poszczególne kraje wykazują daleko rozbieżne interesy i propozycje. Kolejne spotkania i rokowania krajów UE w okresie od października do grudnia 2012 r. zakończyły się fiaskiem. Wydaje się, że mimo tej ostrej batalii o budżet, podział środków na różne cele i kraje zostanie ostatecznie przyjęty na początku 2013 roku. Szacuje się, że Polska może uzyskać środki unijne w latach 2014–2020 na poziomie ok. 72 mld euro², mniej niż deklarował rząd, ale nieco więcej niż w poprzednim budżecie, gdy środki te stanowiły ok. 68 mld euro. Zdaniem wielu ekspertów nie wydaje się też, by zmieniły się radykalnie zasady i struktura tego europejskiego planu budżetowego w stosunku do budżetu poprzedniego.

Ze względu na liczne uwarunkowania niezbędna jest zmiana dotychczasowych zasad alokacji środków w ramach wsparcia programami strukturalnymi. Strona rządowa zamierza wprowadzić następujące zasady i kryteria podziału środków na lata 2014–2020³:

² Środki przeznaczone na fundusz spójności, zob. *Szczyt Unii Europejskiej w Brukseli*, Interia z 23 listopada 2012.

³ *Programowanie perspektywy finansowej na lata 2014–2020 – uwarunkowania strategiczne*, Załącznik 1. Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego s. 20.

- dążenie do określenia jednego poziomu interwencji dla danego projektu inwestycyjnego, ewentualnie typu działań,
- odejście od stosowania kryterium kwotowego,
- zastosowanie nie więcej niż dwóch kryteriów podziału jednocześnie; najważniejsze kryteria podziału to: zasięg geograficzny, beneficjent i skala oddziaływania interwencji.

Nie negując ich wartości i zasadności, warto podkreślić, że są to kryteria dość ogólne i o charakterze administracyjnym. Rekomendujemy więc rozważenie celowości wprowadzenia następujących zasad i kryteriów:

- zwrot pożyczonych (otrzymanych) środków na poziomie nie mniej niż 50% przyznanego wsparcia (dla łagodnego wyhamowywania interwencji rządowej, gdy skończą się środki funduszy spójności po 2020 r. i dla utrzymania pokoleniowej sprawiedliwości),
- zdecydowane preferowanie tych projektów, które generują nowe miejsca pracy,
- stworzenie preferencji dla projektów innowacyjnych w sferze produkcyjnej (zob. „*frugal innovation*”)⁴,
- preferowanie projektów poprawiających konkurencyjność w skali branż, regionów i całej gospodarki,
- konsekwentne przestrzeganie i stosowanie jednolitych zasad rachunku efektywności inwestycji *ex ante* i *ex post*,
- zmianę systemu alokacji środków, by głównym celem nie stał się poziom ich wykorzystania, ale ich efektywność wsparta aktywną funkcją kontroli faktycznie uzyskanych korzyści netto przez inwestorów (audyty *ex post*),
- wprowadzenie skutecznego i adekwatnego systemu kar dla podmiotów nie przestrzegających lub niedotrzymujących przyjętych zobowiązań.

Jedną z czołowych przesłanek skłaniających do poszukiwania nowych formuł budowania relacji sektora bankowego z rozwojem gospodarczym kraju jest ciągle odkładana i fragmentarycznie realizowana reforma sektora publicznego. Przedstawione są coraz to nowe koncepcje radykalnych zmian⁵, ale nie widać istotnych, pozytywnych efektów w funkcjonowaniu administracji, sądownictwa, służby zdrowia, w systemie emerytalnym i podatkowym. Zarówno proporcje przychodów i wydatków sektora publicznego, jak i ich efektywność czy racjonalność, dalekie są od

⁴ Zob. portal „Frugal Innovation”, publikacje McKinsey & Company.

⁵ *Efekty wdrażania reformy administracji publicznej w aspekcie systemu finansów publicznych*, materiały z konferencji zorganizowanej przez..., K.Znaniowska (red.), Wyższa Szkoła Bankowości i Finansów w Katowicach; Międzynarodowa Szkoła Bankowości i Finansów. Katowice; Wyż. Szk. Bankowości i Finansów 2000; *Stan i perspektywy sektora publicznego w gospodarce rynkowej: wnioski dla Polski* (red. J. Kleer), Warszawa 2004, „Olympus” Centrum Edukacji i Rozwoju Biznesu; E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*. Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2007; C. Kosikowski, *Naprawa finansów publicznych w Polsce: (przyczyny, metodologia, kierunki i propozycje)*. Temida 2, Wydawnictwo Stowarzyszenia Absolwentów Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2011; C. Kosikowski, *Polska potrzebuje reformy finansów publicznych*, „Gazeta Prawna” 27 kwietnia 2011; *Krajowy program reform. Europa 2020*, Warszawa, kwiecień 2011.

stanu, który wskazywałby, że znajdujemy się na ścieżce dojrzałych gospodarek rynkowych. Niektóre podejmowane reformy okazały się pełną klęską rządu – np. plan redukcji stanu zatrudnienia w administracji o 10%. Aktualny poziom deficytu budżetowego i zadłużenia jest relatywnie wysoki, chociaż nie nadmierny i wskazujący, że procesy w tym obszarze są monitorowane i kontrolowane. Deficyt budżetowy wynosił w 2010 r. – 7,9%, w 2012 r. – 3,4%. Dług sektora publicznego w 2010 r. stanowił 54,9%, w 2011 r. – 55,4%, a w 2012 r. plan zakładał zaś jego spadek do 51,9%.

Bardzo ważnym wyzwaniem gospodarczym jest sfinansowanie programu rozwojowego w elektroenergetyce. Wymogi regulacyjne, wynikające z prawodawstwa unijnego, oraz stan techniczny naszej infrastruktury wytwórczej i dystrybucyjnej wymuszają gigantyczne potrzeby inwestycyjne, na które uwagę zwracają eksperci i firmy konsultingowe. Firma PWC nakłady inwestycyjne szacuje na kwotę ponad 170 mld zł w perspektywie najbliższych 10 lat (bez uwzględnienia budowy elektrowni atomowej w PGE)⁶. Jej zdaniem, każdego roku powinniśmy oddawać 1500 MW nowych mocy, by w nieodległej przyszłości nie zabrakło nam prądu. Branża energetyczna nie jest w stanie pokryć tych potrzeb z własnych środków finansowych, niezbędne więc jest zastosowanie bardziej wyrafinowanych metod finansowania projektów inwestycyjnych, np. *project finance*, co wymaga wykorzystania w szerokim zakresie z instytucji bankowych.

Listę tych ważnych wyzwań rozwojowych można by dalej wydłużać o niezbędne działania długookresowe, wynikające z przewidywanych negatywnych perspektyw demograficznych, potrzeby dalszej modernizacji i rozwoju infrastruktury krajowej, rosnących potrzeb związanych ze zjawiskiem ocieplania klimatu, z ochroną środowiska, redukcją wysokiego stanu bezrobocia, wpływem szybkich zmian technologicznych, pogłębiającymi się nierównościami dochodowymi, czy rozszerzaniem się sfery ubóstwa. Nasuwa się zatem generalna konkluzja, że rozwiązanie tych problemów nie może się obyć bez bezpośredniego lub pośredniego udziału sektora bankowego.

4.2. Ograniczenia i bariery w procesie stymulowania rozwoju kraju przez system bankowy

W opublikowanym w zeszłym roku raporcie *Szok regulacyjny a konkurencyjność i rozwój sektora bankowego* podkreślona została jednostronność nowych regulacji pokryzysowych, nastawionych prawie wyłącznie na cele ostrożnościowe, co musi wywoływać długookresowe skutki, zwłaszcza dla wzrostu gospodarczego⁷. Wydaje się, że ta główna konstatacja nadal pozostaje w pełni aktualna. Ostatnie próby lekkiego „poluzowania” postanowień Bazylei III, a w zasadzie dyrektywy CRD IV i rozporządzenia CRR, mogą wskazywać na jej trafność. Posłużyć się tu można próbami delewarowania wielkich transnarodowych banków – nie jest wykluczone, że procesy te mają swoje odbicie w dostrzeganej tendencji cofania finansowania

⁶ P. Łuba, K. Rajczyk, *Finansowanie inwestycji energetycznych w Polsce*, PWC i ING Warszawa, maj 2011, s. 15, 28.

⁷ S. Kasiewicz, L. Kurkliński (red.), *Szok regulacyjny a konkurencyjność i rozwój sektora bankowego*, WIB, Warszawa 2012, s. 13.

z krajów dla nich peryferyjnych, a takim państwem jest dla nich niestety Polska. W naszym kraju potwierdzeniem tego mogłyby być – obecnie konsultowane przez UKNF – propozycje zliberalizowania Rekomendacji T i S.

Drugim obszarem, gdzie poprawa również nie nastąpiła, to nienajlepszy stan finansów publicznych. W kolejnych działaniach władz widać tendencję do ograniczania wydatków publicznych (co ogólnie można ocenić jako kierunek pozytywny), jednakże, jeśli dzieje się to w dziedzinach sprzyjających wzrostowi gospodarczemu, to opinia nie jest już tak jednoznaczna. Tak zatem, w dalszym ciągu problemy z uzdrawianiem finansów publicznych i nasilony fiskalizm paraliżują inicjatywy prorozwojowe, jak np. brak zgody na zrezygnowanie z podatku od dochodów kapitałowych z depozytów długoterminowych.

Polityka fiskalna państwa nie musi być barierą ograniczającą wzrost gospodarczy, ale może być także stymulatorem. Potrzebne do tego jest kompleksowe określenie, na jakie mechanizmy pobudzające rząd chce postawić i w jakich dziedzinach realizować swoją politykę gospodarczą. Do tego dostosowuje się kształtowanie wpływów i wydatków budżetowych, w tym odpowiednio dobrane zasady podatkowe (np. sterowanie okresem amortyzacji inwestycji). Natomiast w naszej sytuacji mamy raczej do czynienia z chaosem i brakiem takiej wizji. Dotyczy to całej gospodarki i sektor bankowy nie jest tu wyjątkiem. W tym konkretnym przypadku barier rozwojowych jest sporo (np. podatkowa blokada sekurytyzacji wierzytelności, reguły tworzenia rezerw celowych, brak jasności interpretacji przepisów podatkowych itd.).

Sprzyjać lub hamować napędzanie wzrostu gospodarczego może również polityka monetarna. Dbłość o walutę krajową i dążenie do osiągnięcia celu inflacyjnego to priorytetowe zadania NBP (Rady Polityki Pieniężnej). Rozpoczęte jesienią 2012 r. luzowanie w tej dziedzinie winno sprzyjać tendencjom rozwojowym, zwłaszcza poprzez wpływ stóp procentowych banku centralnego i operacji otwartego rynku na kształtowanie się działalności kredytowej banków komercyjnych. Jednakże z naszego punktu widzenia, który zawarliśmy w niniejszej publikacji, czynnik ten należy traktować neutralnie, ponieważ niniejsze opracowanie nie włącza się w tok dyskusji nad potrzebą stosowania „gołębiej” lub „jastrzębiej” polityki monetarnej. Winna ona jednak współgrać z polityką gospodarczą i *vice versa*. Konflikt w tej dziedzinie nieśie bowiem poważne skutki społeczne i gospodarcze.

Zagadnieniem, którego nie można pominąć, jest kwestia własnościowa sektora bankowego. W 2012 r. powstał obszerny – już cytowany – raport autorstwa S. Kawalca (wieloletniego wiceministra w resorcie finansów w latach 90-tych, odpowiedzialnego za prywatyzację polskich banków) i M. Gozdka, dotyczący optymalnej struktury polskiego systemu bankowego. Jeden z rozdziałów tej pracy zatytułowany jest wprost: *Docelowy model systemu bankowego, wspierający długookresowy wzrost gospodarczy*. Autorzy postawili tam tezę, że sektor bankowy – zdominowany i kontrolowany przez zagranicznych inwestorów – stanowi zagrożenie dla polskiej gospodarki ze względu na⁸:

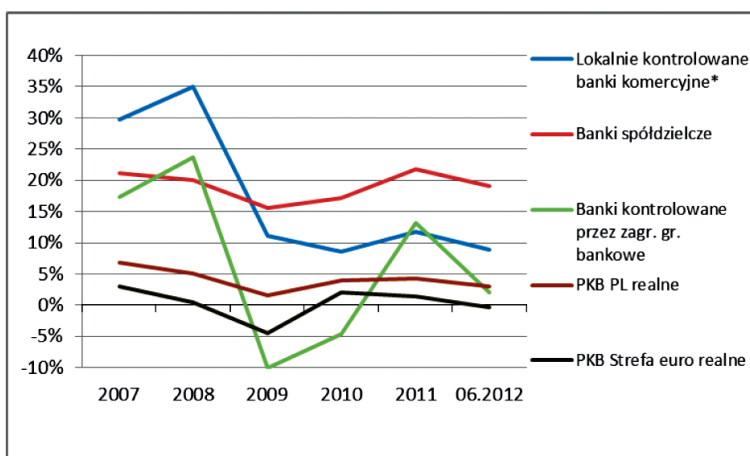
⁸ S. Kawalec, M. Gozdek, *Raport dotyczący optymalnej struktury polskiego systemu bankowego w średnim okresie*, Capital Strategy, Warszawa, 31.10.2012, s. 6.

- potencjalne zakłócenia w wykonywaniu funkcji pośrednictwa finansowego,
- ryzyko ograniczenia finansowania strategicznych sektorów z powodu decyzji politycznych podejmowanych przez ośrodki zagraniczne,
- ewentualne problemy dla stabilnego finansowania polskiego długu publicznego,
- ograniczenia w stosowaniu narodowej polityki makroostrożnościowej.

Swoje argumenty oparli oni m.in. na porównaniu ograniczenia akcji kredytowej skierowanej do przedsiębiorstw w okresie światowego kryzysu (lata 2009–2010) przez dominujące w Polsce banki kontrolowane z zagranicy (spadek o 12,5%) w stosunku do polskich banków (PKO BP – wzrost o 17,5%, banki spółdzielcze – wzrost o 35,4% i inne lokalnie kontrolowane banki – wzrost o 20,6%). Ponadto polski PKB w tych latach zwiększył się o 5,6%. Szerzej te dynamiki i porównania prezentuje Wykres 4.3.

Wykres 4.3

Dynamika realna kredytów dla przedsiębiorstw w latach 2007–2012



*/ PKO BP, GetinBank, Noble Bank, BGK, BOŚ, Alior, Invest-Bank, Bank Pocztowy

Źródło: S. Kawalec, M. Gozdek, *Raport dotyczący optymalnej struktury polskiego systemu bankowego w średnim okresie*, Capital Strategy, Warszawa, 31.10.2012, s. 11.

Raport zawiera ponadto więcej spostrzeżeń, które mogłyby potwierdzać postawioną tezę, aczkolwiek zarówno wyżej przytoczone porównania, jak i inne przykłady nie są dowodami „wprost”. Trzeba też zaznaczyć, że nawet sami autorzy przywołują niuanse tamtego okresu (np. ograniczenie popytu na kredyt ze strony podmiotów gospodarczych), które „zmiękcza” zaprezentowaną argumentację. Nie ulega najmniejszej wątpliwości, że światowa sytuacja kryzysowa odbiła się na polityce kredytowej banków działających w naszym kraju i kontrolowanych przez międzynarodowe grupy kapitałowe. Powszechna jest mianowicie praktyka podejmowania w tej sprawie decyzji, łącznie z rozstrzygniem o przyznaniu pewnej części konkretnych kredytów właśnie przez zagraniczne centrale. Dlatego też struktura

własnościowa sektora bankowego może stanowić potencjalną barierę rozwojową polskiej gospodarki. Zadać należy pytanie, jak jest ona silna i na ile stanowi zagrożenie, a w następnym kroku – jakie działania są możliwe do zrealizowania. Autorzy prezentują swoje propozycje nazywane „udomowieniem” banków, lecz wydają się one mało realistyczne. Ponadto kontrowersyjne jest też rezygnowanie z zewnętrznego finansowania (sugerowanego w raporcie), wynikającego z relacji właścicielskich. Środki te są realnym wsparciem procesów rozwojowych i poprawy warunków życia polskiego społeczeństwa. Przyjęcie gorsetu ograniczania akcji kredytowej w skali całego systemu bankowego wyłącznie do poziomu depozytów, przy mało rozwiniętym rynku papierów wierzycielskich, stanowiłoby poważny błąd. Natomiast zapożyczając się zawsze trzeba pamiętać, by działanie to było rozsądne. Do powyższego zagadnienia należy podejść bardziej pragmatycznie i określić jak należy się zabezpieczyć przed tak zidentyfikowanym ryzykiem lub starać się to robić w ramach istniejących uwarunkowań własnościowych, które jeśli ulegną zmianom, to raczej niewielkim. Pytanie jest otwarte – dobrze więc, że rozpoczęła się dyskusja. Być może przyniesie pręcej lub później pewne rozwiązania z pożytkiem dla naszego kraju, a przynajmniej zwróci uwagę decydentów na pewne sprawy.

W ramach rozważań nad barierami rozwojowymi warto jeszcze wspomnieć o problemie zasad i praktyki współpracy między podmiotami prywatnymi i publicznymi. Prawie cała ta książka właśnie poświęcona jest tej problematyce, a w szczególności na uwagę zasługuje kwestia partnerstwa publiczno-prywatnego. Jest to niewątpliwie istotna bariera rozwojowa, która w wyostrej formie pojawi się wraz z realizacją programu „Inwestycje Polskie”, szerzej omówionego w ostatnim podrozdziale.

4.3. Prorozwojowe działania instytucji publicznych i sektora bankowego – potrzeby wzmocnienia wsparcia

Przeglądając różnego typu inicjatywy publiczne, mające na celu pobudzanie rozwoju gospodarczego Polski, uwagę zwraca ich względnie duża liczba i różnorodność. Jednakże przy bliższym spojrzeniu można dostrzec brak spójności, nieciągłość czy powierzchowność podejmowanych działań. W ramach tego podrozdziału uwaga skupiona została na tych relacjach między sektorem publicznym a bankowym, które wykorzystują banki jako pas transmisyjny dystrybucji wsparcia kierowanego zarówno do podmiotów gospodarczych, jak i gospodarstw domowych oraz źródło uzupełniającego finansowania. Duża część z tych działań opisana została w rozdziale 3, przede wszystkim pod kątem obowiązujących lub przygotowywanych regulacji. Jednakże kreowanie przyjaznych, lub co najmniej nie blokujących, uwarunkowań regulacyjnych to za mało. Potrzebne jest również bezpośrednie kierowanie środków finansowych (państwowych, unijnych) do tych dziedzin, które wymagają zaangażowania publicznego w rozwiązywanie istotnych problemów społeczno-ekonomicznych, jak i dynamizowanie wzrostu gospodarczego. Do głównych aktorów na tej scenie należą Bank Gospodarstwa Krajowego, Narodowy Fundusz Ochrony

Środowiska i Gospodarki Wodnej, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz inne agendy rządowe.

Rola BGK we wsparciu wzrostu gospodarczego

Bank Gospodarstwa Krajowego, będąc jedynym polskim bankiem państwowym, odgrywa newralgiczną rolę we wspieraniu polityki gospodarczej rządu (programów społeczno-gospodarczych) oraz samorządowych programów rozwoju regionalnego. Znaczenie to wyraźnie wzrasta. W tym duchu zaktualizował on swoją strategię na lata 2010–2014. Zadania postawione przed BGK (obok obsługi jednostek sektora finansów publicznych) mają charakter antycykliczny, komplementarny w stosunku do innych instytucji krajowych i zagranicznych, obejmujących w szczególności projekty⁹:

- realizowane z wykorzystaniem środków pochodzących z funduszy UE oraz międzynarodowych instytucji finansowych,
- infrastrukturalne,
- związane z rozwojem sektora małych i średnich firm, w tym realizowane z wykorzystaniem środków publicznych.

Szczególną rolę odgrywać będzie projekt „Inwestycje Polskie” oraz działalność poręczeniowa i gwarancyjna w prawnej formule pomocy *de minimis*. Oba zagadnienia ze względu na swoją wagę omówione zostaną odrębnie w dalszej części niniejszej pracy. Interesujące jest, że przytaczana strategia BGK nie akcentuje problematyki budownictwa mieszkaniowego. Tak ważnej dla całej gospodarki problematyki nie można jednakże pominąć, a wręcz należy zwrócić na nią szczególną uwagę, co poniżej znajdzie swoje odzwierciedlenie w strukturze pracy.

W ramach BGK obsługa funduszy i programów rządowych obejmuje¹⁰:

- realizowanie płatności ze środków unijnych, w tym obsługiwanie Regionalnych Programów Operacyjnych,
- rozwój i modernizację infrastruktury poprzez Krajowy Fundusz Drogowy, Fundusz Kolejowy, Fundusz Żeglugi Śródlądowej, Fundusz Dopłat, Fundusz Termomodernizacji i Remontów oraz inne fundusze,
- bankową obsługę należności i zobowiązań Skarbu Państwa: obsługę długu, obsługę księgową, statystykę, działania dodatkowe,
- wspieranie realizacji programów unijnych: bieżąca współpraca z instytucjami zarządzającymi programami operacyjnymi, obsługa programów JEREMIE i JESSICA,
- rządowe programy wspierania eksportu: dostarczanie instrumentów finansowania eksporterów, nabywców ich produktów oraz rozliczania i wspierania transakcji eksportowych, współpraca z KUKE S.A.,
- programy poręczeniowe i gwarancyjne,
- obsługę pozostałych programów rządowych.

⁹ Strategia Banku Gospodarstwa Krajowego na lata 2010–2014, Warszawa, grudzień 2012.

¹⁰ Ibid.

Powyższe zadania wykonywane są zarówno przez struktury własne BGK, jak i poprzez inne podmioty, głównie banki. Ponadto uwaga BGK skupia się na realizacji własnych programów. Dotyczy to, obok projektu „Inwestycje Polskie”, również współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego oraz kompleksowej obsługi podmiotów z sektorów strategicznych (m.in. energetycznego, zbrojeniowego).

Zarysowana aktywność jest bardzo szeroka, prawie we wszystkich obszarach dotyka problematyki wzrostu gospodarczego. Obok środków budżetowych BGK odgrywa też bardzo ważną rolę w absorpcji środków unijnych jako instytucja wiodąca w dystrybucji pomocy o charakterze zwrotnym lub częściowo zwrotnym, ale nie jedyna. Dlatego też ten rodzaj wsparcia gospodarki narodowej poprzez sektor bankowy omówiony zostanie w oddzielnym podrozdziale.

Absorpcja środków unijnych poprzez instrumenty inżynierii finansowej

Termin inżynierii finansowej używany jest przez Unię Europejską w stosunku do funduszy podwyższonego ryzyka, gwarancyjnych, pożyczkowych oraz na rzecz rozwoju obszarów miejskich, które dystrybuowane są poprzez pomocowe programy: ramowe (m.in. CIP/SMEG – *Competitiveness and Innovation Framework Programme/Small and Medium Enterprise Guarantee Facility*, RSFF – *Risk Sharing Finance Facility*, PROGRESS w dziedzinie zatrudnienia i wsparcia społecznego), krajowe (wspieranie projektów *venture capital*) i regionalne (m.in. JEREMIE – *Joint European Resources for Micro-to-Medium Enterprises*, JESSICA – *Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*). Do powyższego instrumentarium finansowego należałoby dodać narzędzie o charakterze hybrydowym (dotacyjno-zwrotne) – kredyt technologiczny¹¹. Przekrój powyższych programów pokazuje Rysunek 4.1.

Kredyt technologiczny

W 2009 r. dokonano przekształceń Funduszu Kredytu Technologicznego działającego w ramach BGK i działalność tę włączono do unijnego Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka. W perspektywie budżetowej 2007–2013 przeznaczono na ten cel 409 mln euro, do wykorzystania na tzw. premię technologiczną – spłatę części kredytu przeznaczonego na inwestycję technologiczną. Od 2011 r. obowiązuje w tej dziedzinie nowa ustawa znacząco upraszczająca zasady przyznawania i wypłaty środków¹². Do września 2012 r. poprzez 22 banki, uczestniczące w tym projekcie, udzielono 290 kredytów na projekty o łącznej wartości 1,3 mld zł. Zainteresowanie tą formą wsparcia znacząco się powiększa i wszystko wskazuje na to, że dostępnych środków zabraknie w stosunku do zgłaszanego zapotrzebowania (np. ZBP szacował jedynie jesienny nabór wniosków w 2012 r. na dofinansowanie rzędu 2 mld zł)¹³.

¹¹ *Rola banków w absorpcji funduszy unijnych w Polsce – ocena i perspektywy*, IBnGR, ZBP, Warszawa 2013.

¹² *Sprawozdanie z działalności Banku Gospodarstwa Krajowego w 2011 r.*, Warszawa, kwiecień 2012, s. 36.

¹³ *Rola banków w absorpcji...*, wyd. cyt.

Rysunek 4.1

Instrumenty inżynierii finansowej w perspektywie 2007–2013

Programy ramowe oraz inicjatywy na szczeblu europejskim	CIP	SMEG	Gwarancje mikrokredytów
			Gwarancje kredytów
			Regwarancje
	7 Program Ramowy	RSFF – Finansowy Instrument Podziału Ryzyka	
		RSI	
	PROGRESS	Instrumenty gwarancyjne, Pożyczki (w tym p. podporządkowane)	
Programy krajowe i ponadregionalne	Europejski Fundusz Społeczny	PO Kapitał Ludzki	Pożyczka
	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego	PO Innowacyjna Gospodarka	Kredyt technologiczny
Programy Regionalne	16 Regionalnych Programów Operacyjnych	JEREMIE	Pożyczka globalna
			Poręczenie portfelowe
		JESSICA	Pożyczka
			Gwarancje
			Wkłady kapitałowe

Źródło: IBnGR.

Program CIP-SMEG

Drugim bardzo popularnym programem, wykorzystującym również kanał bankowy, jest CIP-SMEG, dotyczący ułatwień w zdobywaniu finansowania przez MSP poprzez udzielane gwarancje. Uczestniczy w nim 6 pośredników, w tym 3 banki (pozwoliło to na wygenerowanie ok. 3 mld kredytów objętych tym programem przy 2,3 tys. poręczeń dla polskich firm mikro, małych średnich, z czego ponad połowa to zupełnie nowe przedsięwzięcia)¹⁴.

PROGRESS i RSFF

W 2010 r. ustanowiono nowe narzędzie wsparcia dotyczącego mikrofinansowania – Europejski Instrument Mikrofinansowy PROGRESS (gwarancje i udziały kapitałowe). W skali europejskiej to tylko kwota 203 mln euro (środki Unii Europejskiej i Europejskiego Banku Inwestycyjnego) przy czym wykorzystano jedynie 36,4%. W inicjatywie tej w Polsce uczestniczą zaledwie dwa podmioty, w tym jeden bank (umowa na sumę 1,94 mln euro, przekładająca się na akcję kredytową – 68 mln zł). Kolejna inicjatywa to Finansowy Instrument Podziału Ryzyka RSFF – na projekty badawcze i innowacyjne o wysokim poziomie ryzyka. Na koniec 2010 r. umowy w ramach tego programu wynosiły 6,3 mld euro, z czego na Polskę przypa-

¹⁴ Ibid.

dało 1,5%, czyli 9,4 mln euro. Małe zainteresowanie polskich banków, a w przypadku konieczności akceptowania części ryzyka – żadne, wynika ze słabości projektów, jak również z bankowej negatywnej oceny zbyt dużych zagrożeń. Stąd od 2013 r. dokonane zostały zmiany, a zmodyfikowana koncepcja wydaje się już mieć większe szanse na powodzenie¹⁵.

JEREMIE

Program ten polega na pozadotacyjnym wspieraniu mikro (małych i średnich przedsiębiorstw) poprzez rewolwingowy mechanizm finansowania pośredników finansowych, którzy z kolei udzielają kredyty, pożyczki, poręczenia oraz stosują instrumenty kapitałowe. Odpowiednim w tej dziedzinie funduszem powierniczym zarządza BGK (poza jednym drobnym przypadkiem), a liczba pośredników sięga 100, w tym tylko 7 banków (komercyjny, zrzeszający i 5 spółdzielczych). Łącznie do października 2012 r. podpisano ponad 6 tys. umów z przedsiębiorcami o wartości prawie 700 mln zł. Sektor bankowy zaangażował się w ten projekt w bardzo małym stopniu ze względu na szereg uwarunkowań (zbyt biurokratyczne procedury, formalne ograniczenia, rozdrobnienie przedsięwzięć, niska rentowność itd.). Mimo starań w tym zakresie nie udało się przełamać barier i zaktywizować całą tę działalność głównie z powodu małej elastyczności administracji unijnej¹⁶.

JESSICA

Projekt ten dotyczy europejskiego wsparcia na rzecz zrównoważonych inwestycji na obszarach miejskich. Ze strony sektora bankowego wypełniania roli funduszu rozwoju podjęły się trzy banki (obok BGK, dwa komercyjne), chociaż aplikacje złożyła większa ich liczba. Do końca 2011 r. wspomniane instytucje podpisały tylko 6 umów o wartości 897 mln zł. W trybie uzupełniającym (bez menedżera funduszu) wartość tę można zwiększyć o 91 mln zł kredytów udzielonych przez pozostałe banki. Stwierdzić należy, że nie są to znaczne wielkości¹⁷.

Ogólnie zaangażowanie banków w proces wykorzystania środków unijnych poprzez instrumenty inżynierii finansowej należy ocenić jako niewielkie. W stosunku do całości środków dostępnych przeznaczonych dla Polski w ramach polityki spójności stanowią one zaledwie ok. 2%. W wymiarze bezwzględnym przekłada się to na łączną aktywność banków, przy wsparciu unijnym, na poziomie ok. 29,5 mld zł (razem z 7,5 mld zł emisji obligacji komunalnych). Ważną rolę wspomagającą odegrał Krajowy Punkt Konsultacyjny działający w ramach ZBP. Bez tej inicjatywy stopień wykorzystania środków byłby prawdopodobnie znacznie mniejszy. Pomoc ta okazała się nieoceniona, zwłaszcza z powodu stopnia skomplikowania i zbiurokratyzowania unijnych procedur¹⁸.

Powyższe informacje dotyczą mijającej perspektywy finansowej Unii Europejskiej na lata 2007–2013. Należy więc z tych doświadczeń wyciągnąć wnioski,

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid.

główną zaś uwagę skupić na nowym budżecie unijnym. Nie ulega wątpliwości, że w pełni wskazane jest zwiększenie roli wsparcia zwrotnego sektora prywatnego, zarówno zasięgu przedmiotowego, jak i skali finansowania, nawet do 10% unijnej pomocy. Ta formuła w stosunkowo najmniejszym stopniu „psuje” działanie mechanizmu rynkowego, a stosowanie instrumentów poręczeniowych i gwarancyjnych zwielokrotnia (efekt dźwigni) wielkość dostępnych środków finansowych. Stanowi naturalne uzupełnienie oferty bankowej¹⁹.

Budownictwo mieszkaniowe

Wymieniane w trzecim rozdziale uwarunkowania regulacyjne (m.in. Rekomendacja S) oraz możliwości finansowania aktywów długoterminowych (m.in. kredytów hipotecznych) dotyczą obszaru ogromnie istotnego dla wzrostu gospodarczego w skali całego kraju, tj. budownictwa mieszkaniowego. Dlatego też konieczne wydaje się szersze przedstawienie tej problematyki wraz z tymi uregulowaniami, które choć nie wprost odnoszą się do działalności bankowej na styku z kredytobiorcami indywidualnymi czy deweloperami, ale równie istotnie oddziałują na dynamikę rozwoju branży i całej gospodarki. To podejście wymaga szerszego spojrzenia na dotychczasową politykę państwa w kierunku rozwiązywania problemu mieszkaniowego w Polsce, który w dalszym ciągu jest bardzo napięty. Szacunki dotyczące roku 2012 mówią o potrzebie 1,3–1,8 miliona nowych mieszkań, a dodać do tego należałoby zdekapitalizowaną substancję mieszkaniową – oznaczającą wzrost deficytu lokali o kolejny milion²⁰. Problem ten widać również przy porównaniu liczby mieszkań na 1000 mieszkańców – w Polsce wynosi 360 wobec średniej unijnej 445 (2011 r.)²¹. Oczywiście pozostaje jeszcze rola budownictwa mieszkaniowego jako motoru wzrostu gospodarczego. Z tej perspektywy wyłania się bardzo pesymistyczny obraz braku spójnej i długofalowej polityki rozwoju tej dziedziny, mimo przyjmowanych coraz nowych programów rządowych, jak np. ostatni przedstawiony Sejmowi w marcu 2011 r. pod nazwą *Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku*²². Dokument ten – w wielu miejscach negatywnie oceniony przez środowisko zarówno finansowe,

¹⁹ M. Gorynia, *Unijny program spójności i programy sektorowe – czy można uczynić z nich swoisty plan Marshalla dla Polski? Jak mądrze spożytkować pieniądze z unijnego budżetu?*, wystąpienie na seminarium Klubu „Polska 2015+”, Warszawa, 17.01.2013.

²⁰ A. Gołębowska, *Rekomendacje Mieszkaniowe Związku Banków Polskich – stan realizacji postulatów sektora bankowego*, „Finansowanie Nieruchomości” grudzień 04/2012/33; P. Styczeń – wypowiedź wiceministra w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, dyskusja zorganizowana przez portal „biznes.pl” *Zmiany w rządowym programie wspierania budownictwa mieszkaniowego*, 19.12.2012, <http://biznes.pl/magazyny/nieruchomosci/mieszkania/zmiany-w-rzadowym-programie-wspierania-budownictwa,5369340,magazyn-detel.html> (dostęp 8.01.2013).

²¹ K. Czerkas, *Systemowe działania na rzecz przezwyciężenia zjawiska cykliczności na polskim rynku mieszkaniowym w czasie kryzysu – próba analizy*, „Finansowanie Nieruchomości”, grudzień 04/2012/33.

²² *Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku*, Warszawa 2010, http://bip.transport.gov.pl/pl/bip/projekty_aktow_prawnych/projekty_ustaw/ustawy_mieszkalnictwo_i_gospodarka_komunalna/bs_mieszk2020/px_18112010gp.pdf (dostęp 7.01.2013).

jak i budowlane – spotkał się z druzgocącą wręcz krytyką Najwyższej Izby Kontroli. Zawarta jest ona w raporcie *Realizacja zadań w zakresie gospodarki mieszkaniowej przez organy administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego*, gdzie NIK podnosi również problem zmienności koncepcji rozwoju budownictwa mieszkaniowego deklarowanych przez kolejne rządy, a właściwie podporządkowanych kadencyjności i interesom politycznym²³. Wymienić tu można podjęte, nie rzadko zmieniane, w końcu jednak zakończone inicjatywy: powołanie Krajowego Funduszu Mieszkaniowego (formuła Towarzystw Budownictwa Społecznego), Fundusz Hipoteczny, budowlanych ulg podatkowych, kas mieszkaniowych, kas budowlano-mieszkaniowych, czy programu „Rodzina na Swoim”. Do tego wyliczenia należałoby dodać – co prawda nadal obowiązującą, lecz wykorzystywaną w bardzo ograniczonym zakresie – Ustawę o bankach hipotecznych i listach zastawnych.

Obecny (tj. na przełomie lat 2012/2013) obraz uregulowań dotyczących publicznego wsparcia budownictwa mieszkaniowego przedstawia się nad wymiar skromnie. We wrześniu 2011 r. Sejm uchwalił Ustawę o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego, wprowadzając deweloperskie rachunki powiernicze i inne zapisy ochronne dla kupujących. Zaproponowany mechanizm należy generalnie ocenić pozytywnie, pamiętając jednak o skutkach niejako „ubocznych”, tym bardziej istotnych wobec wielu przyjętych nieprecyzyjnych zapisów ustawowych. Dotyczą one obowiązków banków przy prowadzeniu rachunków powierniczych i dodatkowych kosztów deweloperów (które prawdopodobnie z czasem będą przerzucone na klientów). Pojawiły się również nowe rodzaje ryzyka ciążącego na deweloperze (np. niejasne określenie opisu otoczenia inwestycji w prospekcie informacyjnym, szeroki katalog przesłanek uprawniających nabywcę do odstąpienia od umowy). W tej sytuacji wystąpić mogą problemy z uzyskaniem finansowania, gdyż zmusza to banki do zachowania większej ostrożności w udzielaniu kredytów, a ponadto wyeliminowano formy finansowania projektów w postaci przedpłat klientów. Należy jednak zawsze pamiętać, że „niczego nie ma za darmo” – zwiększone bezpieczeństwo wpływa więc na wzrost kosztów. Konsekwencje też mogą dotyczyć zmian w strukturze branży deweloperskiej, z powodu łączenia się, przejmowania oraz bankructw firm. Część podmiotów, zwłaszcza tych mniejszych, może nie być w stanie zapewnić nowych standardów i w konsekwencji wypadnie z rynku²⁴.

Główną uwagę przykuwa kwestia zakończenia z dniem 31 grudnia 2012 r. obowiązywania programu „Rodzina na Swoim” i przygotowywanej nowej inicjatywy wsparcia budownictwa mieszkaniowego – programu „Mieszkanie dla Młodych”. Oceny wygaszonego mechanizmu dotowania przez okres 8 lat odsetek od kredytu na zakup własnego mieszkania (dotyczył zarówno rynku pierwotnego – 1/3 kredytów, jak i wtórnego – 2/3) są mocno podzielone. Wskazuje się z jednej strony

²³ *Realizacja zadań w zakresie gospodarki mieszkaniowej przez organy administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego*, NIK, Warszawa 2012.

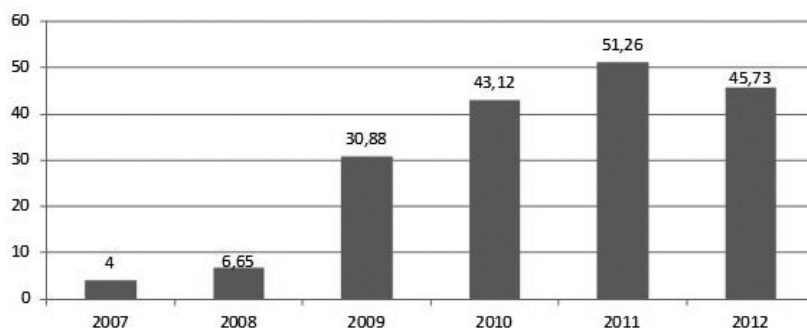
²⁴ M. Płoszka, *Nowe obowiązki deweloperów. Czy klienci zyskają?*, Bankier, 29.04.2012, <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Nowe-obowiazki-deweloperow-Czy-klienci-zyskaja-2530877.html> (dostęp 15.12.2012).

na firmy deweloperskie i banki jako na głównych beneficjentów tego programu oraz na wspieranie osób relatywnie zamożnych (gdyż nawet bez tego rozwiązania mogłyby one sprostać wymaganiom przy ocenie zdolności kredytowej). W związku z tym rozszerzenie grona faktycznych kredytobiorców należałoby podać zatem w wątpliwość. Według ankiety przeprowadzonej przez portal „Krajowy Rynek Nieruchomości” wśród swoich użytkowników (czyli w środowisku związanym z obrotem nieruchomościami) 44,5% respondentów wyraziło własnie opinie negatywne lub bardzo złe. Z drugiej strony oceny pozytywne (lub bardzo dobre) stanowiły 46,7%, wskazując m.in. na osiągnięcie efektu pobudzenia rynku mieszkaniowego²⁵, a w zasadzie – przeciwdziałaniu skutkom pogarszającej się ogólnej sytuacji gospodarczej oraz zmianom regulacyjnym, zmniejszającym dostęp do kredytów hipotecznych. Dla przykładu, badania przeprowadzone dla rejonu Krakowa potwierdzałyby te obserwacje. Świadczą też o tym, że program „Rodzina na Swoim” był silnym impulsem dla rynku nieruchomości, przy okazji stając się szansą dla terenów mniej atrakcyjnych, często oddalonych od centrum miasta²⁶.

Dostępne są już pierwsze zestawienia zbiorcze wyników działania tego programu. Efekty roku 2012 są wypadkową głównie dwóch czynników. Po pierwsze zmiany wprowadzone w 2011 r. dość poważnie ograniczyły możliwości skorzystania ze wsparcia państwa, a po drugie wygaszenie programu z końcem 2012 r. stało się bardzo silnym impulsem do mobilizacji i złożenia stosownych wniosków. W ostateczności liczba kredytów spadła do poziomu 45,7 tys. z 51,3 tys. w rekordowym roku poprzednim, tzn. o 10,8% (Wykres 4.4).

Wykres 4.4

Liczba kredytów udzielonych w programie „Rodzina na Swoim” (tys. szt.)



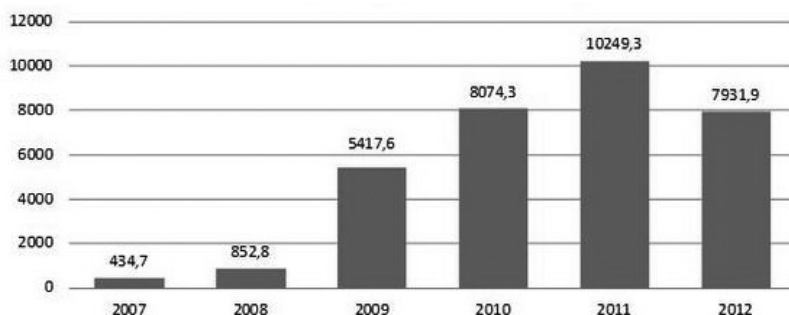
Źródło: BGK.

²⁵ Jak oceniasz wygasający program „Rodzina na Swoim”? – wyniki sondy KRN.pl, 3.12.2012, http://www.krn.pl/raporty/Jak-oceniasz-wygasajacy-program-Rodzina-na-Swoim-wyniki-sondy-KRNpl-2_257_2_0_25.html (dostęp 18.12.2012).

²⁶ E. Jasińska, *Znaczenie programu „Rodzina na Swoim” dla krakowskiego rynku nieruchomości*, VI Krakowska Konferencja Młodych Uczonych, Kraków 2011, s. 882–883.

Wykres 4.5

Wartość udzielonych kredytów „Rodzina na Swoim” (w mln zł)



Źródło: BGK

Od strony wartościowej różnica między tymi latami jest wyraźnie większa o 22,6%, oznaczając spadek o 2 317,4 mln zł. W perspektywie od 2007 r. z programu skorzystało prawie 182 tys. osób, które zaciągnęły kredyty na łączną kwotę sięgającą 33 mld zł²⁷. Są to wielkości odpowiadające 10–15% krajowej luki mieszkaniowej (nie licząc lokali zdekapitalizowanych), a zatem nie wchodząc w rozważania, jaka część z tych umów byłaby podpisana i bez wsparcia programu. Mówimy więc o liczbach bardzo istotnych w skali całego kraju (Wykres 4.5).

Stosunkowo duża skala oddziaływania programu wywoływała zadowolenie, ale też i „ból głowy” głównego skarbnika kraju, czyli Ministra Finansów. Tutaj z pewnością (z powodu ograniczanie wydatków budżetowych) należy upatrywać motywów dokonanych korekt programu w lipcu 2011 r. i zapowiedź jego wygaszenia z końcem 2012 r. Stąd też nowe rozwiązanie – „Mieszkanie dla Młodych” – projektowane jest pod kątem znacznie mniejszego zaangażowania finansowego państwa. Założenia, a następnie projekt nowej ustawy poddany konsultacjom społecznym przewiduje m.in.:

- dopłaty do wkładu własnego, w wysokości 10% wartości odtworzeniowej mieszkania (max. 75 m²) nabywanego tylko na rynku pierwotnym,
- możliwość udzielenia wsparcia jedynie ludziom młodym (do 35 roku życia), w tym tzw. „singlom”,
- charakter prorodzinny – preferencje dla rodzin wielodzietnych (dodatkowe 5% wartości odtworzeniowej i kolejne premie za urodzenie następnych dzieci).

Zaproponowane rozwiązania istotnie ograniczą skalę finansowego wsparcia ze strony budżetu. Wynika to m.in. z wyeliminowania osób budujących swoje domy systemem gospodarczym, zawężenia programu do rynku pierwotnego, zastosowania wskaźnika odtworzeniowego (często różniącego się znacznie od wartości rynkowej), wprowadzenia ograniczenia przeliczeniowego do 50 m². Dodatkowe, bardzo

²⁷ *Rodzina na Swoim XII 2012*, „eGospodarka.pl”, 7.01.2013, http://www.finance.egospodarka.pl/89543_Rodzina-na-Swoim-XII-2012,1,63,1.html (dostęp 8.01.2013).

poważne zaniepokojenie budzić powinna luka, jaka powstała między rezygnacją z programu „Rodzina na Swoim” a uruchomieniem „Mieszkania dla Młodych” od 1 lipca 2013 r., a właściwie od 1 stycznia 2014 r., gdyż praktycznie dopiero od tego momentu mają być wypłacane środki. Pojawia się zatem co najmniej roczna luka, jeśli nie nastąpią opóźnienia we wdrażaniu nowego programu. Zapytać więc należy, gdzie był – i co robił – regulator, skoro o wygaszaniu „Rodziny na Swoim” zdecydowano 15 miesięcy temu?

Zdaniem ekspertów kwestią kluczową jest jednakże wsparcie budownictwa czynszowego. W tym zakresie główną barierę stanowi ustawa o ochronie praw lokatorów, która stwarza zbyt duże ryzyko dla wynajmujących, nadmiernie chroniąc osoby nierzetelne. Dlatego też rynek ten jest relatywnie nieduży i przede wszystkim głęboko osadzony w szarej strefie. Natomiast w przypadku usunięcia tego najważniejszego problemu oraz przy zastosowaniu dodatkowych ułatwień dla rozwoju budownictwa na wynajem (np. przyspieszonej amortyzacji czynszowych lokali mieszkalnych w ramach działalności gospodarczej) mogłoby skutkować zwiększeniem napływu kapitałów (krajowych i zagranicznych) niekoniecznie ze źródeł bankowych. Potwierdzają to doświadczenia innych krajów europejskich, gdzie budownictwo czynszowe stanowi od 40% do 60% wszystkich zasobów lokalowych. Na przykład, w niemieckich miastach wskaźnik ten sięga nawet 80%, a struktura ta przyczyniła się do uniknięcia bańki spekulacyjnej na rynku nieruchomości w Niemczech przy stabilnych cenach od ponad 10 lat²⁸.

Problem zbyt daleko idących ograniczeń właściciela wynajmowanego lokalu w stosunku do najemcy został dostrzeżony w ramach inicjatywy nowelizacji ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Zapisy tej ustawy (jak i proponowanych zmian) dotyczą głównie zasobów mieszkaniowych gmin i jednostek samorządu terytorialnego. Można powiedzieć, że niejako „przy okazji” część tych regulacji odniesiono do najmu wolnorynkowego. Podczas wieloletniego obowiązywania tego aktu normatywnego zdołano poprzez kolejne nowelizacje pousuwać część wadliwych lub niepotrzebnych zapisów oraz wprowadzić elementy uelastyczniające ten system (np. kwestia najmu okazjonalnego). Praktyczne ich zastosowanie okazało się niestety minimalne. Obecne modyfikacje też idą w tym kierunku, aczkolwiek pozostawiają wciąż duży stopień usztywnienia rynku i nie wydaje się, by w tej dziedzinie dokonany został przełom. Rozwiązaniem byłoby pozostawienie omawianej regulacji ustawowej tylko w odniesieniu do publicznych zasobów mieszkaniowych przy wyłączeniu najmu wolnorynkowego i poddaniu go rygorom Kodeksu cywilnego²⁹.

We wspomnianym rządowym dokumencie z 2010 r. *Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku*

²⁸ *Nie hamować rozwoju budownictwa czynszowego*, Rekomendacja Europejskiego Kongresu Finansowego, Sopot 23–25 maja 2012 r.

²⁹ *Stanowisko Pracodawców RP wobec projektu założeń Ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego i o zmianie niektórych innych ustaw*, Warszawa, 22.05.2012 r.

wskazano jako priorytetowe „wprowadzenie efektywnych form podaży mieszkań dostępnych cenowo w segmencie mieszkań na wynajem oraz budownictwie własnościowym”³⁰. Realizacją tego trendu ma być przygotowywana ustawa o społecznych grupach mieszkaniowych, która miałaby uruchomić mechanizm powstawania mieszkań czynszowych z docelowym przeniesieniem ich własności, m.in. dzięki wsparciu podmiotów publicznych. Byłoby to zatem rozwiązanie o charakterze partnerstwa publiczno-prywatnego, skierowane do gospodarstw domowych o średnich dochodach, czyli za wysokich, by uzyskać uprawnienia do najmu lokalu komunalnego, ale zbyt małych, aby otrzymać kredyt mieszkaniowy³¹. Niestety prace nad tą ustawą przeciągają się już od kilku lat. Ostatnie założenia skierowane zostały do uzgodnień międzyresortowych jeszcze w 2011 r. i do dnia dzisiejszego brak jest postępów w tej dziedzinie. Przykład ten po raz kolejny pokazuje z jak niespójną, powolną, niekonsekwentną polityką wsparcia budownictwa mieszkaniowego ciągle mamy do czynienia, mimo uchwalania kolejnych, dumnie brzmiących wieloletnich programów.

Następnym, już trochę historycznym, „kamyczkiem do ogródka” niespójności i nieciągłości stanowiska polskich władz w tej dziedzinie jest sprawa kas mieszkaniowych i kas budowlano-oszczędnościowych. Warto zwłaszcza powrócić do tej drugiej kwestii, lecz przy okazji należy przypomnieć kuriozalną sytuację, z jaką mieliśmy do czynienia pod koniec lat 90-tych. Od 1996 r. (specjalna ustawa) mogły powstawać kasy mieszkaniowe, które oparte zostały na połączeniu wieloletniego oszczędzania z niskooprocentowanymi kredytami na cele mieszkaniowe, a wsparcie rządu polegało na możliwości skorzystania z ulgi budowlanej przy odliczaniu z podatku dochodowego. Generalne wycofanie się z tej ulgi w 2001 r. oznaczało „uśmiercenie” kas mieszkaniowych. Równolegle, prawie w tym samym czasie (1997 r.), uchwalono inną ustawę, wprowadzającą kasy budowlano-oszczędnościowe, wzorowane na niemieckiej koncepcji *Bausparkassen*. Założenia i używana nomenklatura były bardzo podobne i wprowadzały wiele osób w błąd. Podobieństwo polegało na zbliżonym mechanizmie wieloletniego oszczędzania, a następnie korzystania z niskooprocentowanego kredytu. Różnica tkwiła natomiast w formule wsparcia ze strony budżetu państwa – do kas budowlano-mieszkaniowych przewidywane były dopłaty w formie premii do rachunków oszczędnościowych. Wprowadzenie w życie tej koncepcji zablokowane zostało przez Ministerstwo Finansów (obawy przed zbyt dużym obciążeniem budżetu), gdyż nigdy nie wydano stosownych rozporządzeń wykonawczych niezbędnych do wdrożenia procesów rozliczeniowych. Ponieważ ustawa była uchwalona i opublikowana, powstały nawet cztery kasy (zatrudniono ludzi, przygotowano lokale itp. – poniesiono znaczne koszty), które nawet nie rozpoczęły działalności (nie uzyskały licencji NBP ze względu na brak faktycznych możliwości ich funkcjonowania).

Patrząc z obecnej perspektywy koncepcja ta zawierała sporo zalet obok wady zasadniczej, jaką było znaczne obciążenie finansów publicznych (istnieją różne sz-

³⁰ *Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa...*, wyd. cyt.

³¹ *Projekt założeń projektu ustawy o społecznych grupach mieszkaniowych*, Ministerstwo Infrastruktury, Warszawa, 20.06.2011.

cunki na ten temat – np. 1 mld zł w pierwszym roku działania kas, a w następnych po ok. 2–3 mld zł³² – dla porównania dopłaty do programu „Rodzina na Swoim” w 2011 r. wynosiły 440,7 mln zł³³ i te oceniono za zbyt duże w stosunku do możliwości budżetu w okresie kryzysu). Nie ulega wątpliwości, że niemiecki, już ponad 100-letni model kas budowlano-oszczędnościowych, jest w dzisiejszych czasach za drogi. Natomiast do korzyści związanych z takim projektem zaliczamy³⁴:

- wprowadzenie silnej motywacji do oszczędzania długookresowego,
- rozbudowywanie w systemie finansowym kapitałów na inwestycje długoterminowe,
- możliwość traktowania taniego kredytu budowlanego jako wkładu własnego przy ocenie zdolności kredytowej dla kredytów hipotecznych,
- działanie stabilizujące koniunkturę na rynku nieruchomości i w skali makroekonomicznej.

Oprócz Niemiec i Austrii system kas budowlano-oszczędnościowych przyjął się również w Czechach (5 mln rachunków, skala kredytowania 201 mld zł), na Słowacji (1,3 mln rachunków, wartość kredytów 50 mld zł). Dla porównania w Polsce kredyty hipoteczne zaciągnęło tylko 1,6 mln osób, a przecież wielkość kraju jest nieporównywalna³⁵.

Mechanizm napędzania gospodarki poprzez budownictwo mieszkaniowe jest powszechnie znany. Eksperci szacują, że 1 złoty wydany na ten cel generuje 3 złote wydatków na infrastrukturę, a w rachunku ciągnionym – kolejne 3 złote wpływów budżetowych. Jednakże na efekty należy poczekać w dłuższym cyklu, niż ten wyznaczany przez kalendarz wyborczy. Według analiz Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, przy założeniu dotacji państwa w wysokości 20–25% wpłat na rachunki oszczędnościowe przez okres pierwszych trzech lat, zwrotu wydatków budżetowych z pierwszych lat można się spodziewać dopiero po 5–6 roku działania tego systemu³⁶.

Obecny stan rynku budowlanego i problemy mieszkaniowe w Polsce wymagają bardziej intensywnych działań ze strony władz. Przedstawiony obraz regulacji i polityki gospodarczej stosowanej w tej dziedzinie pokazuje, że brak jest klarownej wytyczonej linii postępowania, a mocno krytyczna opinia sformułowana przez NIK w raporcie *Realizacja zadań w zakresie gospodarki mieszkaniowej przez organy administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego* jest w dalszym ciągu w pełni aktualna.

³² J. Ramotowski, *Kasy budowlane sposobem na mieszkania i oszczędności*, „Obserwator Finansowy”, 16.11.2012, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/debata/kasy-budowlane-sposobem-na-mieszkania-i-oszczednosci/> (dostęp 23.12.2012).

³³ *Raport roczny 2011*, Bank Gospodarstwa Krajowego, Warszawa 2012 r., s. 6.

³⁴ J. Ramotowski, op. cit.

³⁵ Ibid.

³⁶ Ibid.

System poręczeń kredytowych

W Polsce poręczeniami kredytowymi dla małych średnich przedsiębiorstw zajmują się odpowiednie fundusze lokalne i regionalne oraz Bank Gospodarstwa Krajowego. Na koniec 2011 r. działało 51 funduszy poręczeniowych (liczba podmiotów raportujących do Krajowego Stowarzyszenia Funduszy Poręczeniowych) posiadających kapitały na poziomie 1 035 mln zł. Udzieliły one w tym roku 6 118 poręczeń na kwotę 967 mln zł³⁷. Natomiast wyniki BGK na tym tle są bardzo skromne. W okresie od 1 czerwca 2009 r. do 1 października 2012 r. bank przyznał jedynie 139 poręczeń o wartości 93,5 mln zł³⁸. Cezura roku 2009 jest o tyle istotna, ponieważ wówczas dokonano poważnej reorganizacji działalności BGK na podstawie przyjętej w kwietniu tego roku ustawy. Zlikwidowano Fundusz Poręczeń Kredytowych i Fundusz Poręczeń Unijnych, a środki z nich pochodzące zasilły fundusze własne banku. Oficjalnie zrobiono to w celu umocnienia pozycji BGK i zaktywizowania działalności poręczeniowej i gwarancyjnej na rachunek własny banku, w ramach rządowych programów społeczno-gospodarczych oraz programów samorządności lokalnej i rozwoju regionalnego. W szczególności miały one obejmować projekty³⁹:

- realizowane z wykorzystaniem środków pochodzących z funduszy Unii Europejskiej,
- infrastrukturalne,
- związane z rozwojem sektora małych i średnich przedsiębiorstw.

W uzupełnieniu, w maju 2009 r. Rada Ministrów przyjęła program pod nazwą *Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji BGK*. Jednakże z powodu wielu okoliczności, sygnalizowanych *notabene* przez środowisko pracodawców i ZBP, program okazał się klęską. Zaliczyć do nich można było głównie warunki cenowe udzielania poręczeń, rozbudowaną sprawozdawczość oraz wymogi przy ocenie ryzyka kredytowego, które musiały być zgodne z ogólnie obowiązującymi banki regulacjami. Dlatego też w listopadzie 2011 r. dokonano korekty rządowego programu, aczkolwiek – bez odpowiednich zmian legislacyjnych – w wyniku czego nie osiągnięto znaczącej poprawy. W dziedzinie poręczeń i gwarancji kredytowych BGK odnotował znaczący regres. Wcześniej na przykład tylko zlikwidowany Krajowy Fundusz Poręczeń Kredytowych w 2008 r. udzielił poręczeń kredytów na cele gospodarcze w wysokości 327,7 mln zł. Nie był to rekord, można już wtedy było odczuć pierwsze skutki kryzysu – rok wcześniej wielkość ta była o 20% większa⁴⁰.

³⁷ *Raport o stanie funduszy poręczeniowych w Polsce – stan na dzień 31 grudnia 2011 r.*, Krajowe Stowarzyszenie Funduszy Poręczeniowych, Warszawa 2012, s. 43.

³⁸ Uzasadnienie do zmiany rządowego programu *Wspierania przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji BGK*, Warszawa, 7.12.2012.

³⁹ A. Łaszek, *Polityka gospodarcza rządu*, [w:] S. Kasiewicz, L. Kurkliński, *Szok regulacyjny...*, wyd. cyt., s. 91.

⁴⁰ *Informacja o poręczeniach i gwarancjach udzielonych w 2008 roku przez Skarb państwa, niektóre osoby prawne oraz Bank Gospodarstwa Krajowego ze środków Krajowego Funduszu Poręczeń Kredytowych*, Warszawa 2009, s. 11–12.

Wobec powyższych faktów, konieczność dokonania zmian jest oczywista. Dlatego też w tym kierunku poszła propozycja nowelizacji ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, skierowana przez rząd do Sejmu pod koniec 2012 r. Naturalną konsekwencją tej inicjatywy jest również zmiana *Programu wspierania przedsiębiorczości...*, tak aby oba dokumenty były spójne. Rządowy projekt ustawy przewiduje, że możliwości udzielania poręczeń przez BGK znacznie się rozszerza i uelastycznia (możliwość zastosowania pomocy publicznej lub tzw. *de minimis*, czyli niewielkich rozmiarów pomoc, nie podlegająca notyfikacji Komisji Europejskiej). Kluczem będzie jednakże rozporządzenie Ministra Finansów, wprowadzające szczegółowe rozwiązania, które mogą zadecydować o rzeczywistych efektach. Do najważniejszych ustaleń zaliczyć należy⁴¹:

- objęcie gwarancjami całych portfeli kredytowych dla sektora MSP,
- akceptowanie przez BGK 60% poziomu ryzyka,
- bezwarunkowy 15-dniowy tryb wypłacania gwarancji,
- zerowa prowizja,
- bardzo krótkie *vacatio legis* – tylko 14 dni.

Rząd szacuje, że przez pierwsze 12 miesięcy obowiązywania programu BGK udzieli gwarancji na kwotę 5 mld zł, co powinno wygenerować akcję kredytową w wysokości ok. 8,3 mld zł. Przewidywana szkodowość nie powinna przekroczyć w pierwszym roku 3,7 proc., a w kolejnych dwóch latach – 6,2 proc., co wynikać ma z ewentualnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. Skutki dla budżetu wyniosłyby początkowo ok. 156 mln zł, a w następnych latach odpowiednio – ok. 165 mln zł oraz ok. 77 mln zł⁴². Założenia te zastanawiają, ponieważ zakładane silne zwiększenie poziomu straconych kredytów daje tylko nieznaczny wzrost wypłat gwarancji w drugim roku, a w trzecim – wręcz redukcję o ponad połowę.

Zaproponowane rozwiązanie wydaje się – przynajmniej na obecnym etapie legislacyjnym – bardzo silnym bodźcem do rozwoju akcji kredytowej dla małych średnich przedsiębiorstw. Z pewnością beneficjentami będą nie tylko same firmy, ale także i sektor bankowy. Ta druga sprawa znalazła się w centrum uwagi funduszy poręczeniowych, wskazujących na silną konkurencyjność nowej regulacji. Obawiają się one dużego wpływu na ich działalność, nawet łącznie z pozbawieniem funduszy podstaw ich egzystencji. Podnoszą one również dość aroganckie potraktowanie konsultacji społecznych, a w zasadzie ich brak (poza uzgodnieniami z BGK), oraz inne zastrzeżenia natury formalno-prawnej. Rzeczywiście, nawet skierowanie pisma przez Ministra Finansów o opinię w sprawie modyfikacji już tylko samego programu wspierania przedsiębiorczości (nie projektu ustawy) przewidywało „aż” – 5 dni na ustosunkowanie się.

⁴¹ *Projekt ustawy o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne*, Warszawa 2012.

⁴² *Uzasadnienie do Projektu ustawy o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne*, Warszawa 2012.

Należy jednakże raz jeszcze podkreślić, że przy roli i znaczeniu sektora małych średnich przedsiębiorstw w gospodarce (ok. 50% polskiego PKB), a w szczególności dostępności i kosztów źródeł finansowania, kwestia poręczeń kredytowych ma ogromną wagę. Wpływ na wzrost gospodarczy, w tym poziom zatrudnienia, jest oczywisty. Dlatego też propozycje rządowe winny zostać przyjęte jak najszybciej wraz z próbą znalezienia odpowiedniego miejsca dla cennej działalności funduszy poręczeniowych, np. w wykorzystaniu pomocowych środków z Unii Europejskiej.

Rola sektora bankowego w dofinansowaniu z NFOŚiGW, ARiMR

Różnego typu agendy rządowe, takie jak np. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej czy Agencja Rozwoju i Modernizacji Rolnictwa, posiadają w swojej dyspozycji środki budżetowe i unijne na wspieranie gospodarki oraz społeczeństwa w różnorodnych dziedzinach, które w istotny sposób wpływają na wzrost gospodarczy. Kluczowe znaczenie ma zasilanie finansowe ostatecznych beneficjentów czyli podmioty gospodarcze, jednostki samorządu terytorialnego lub gospodarstwa domowe. Jedną z bardziej efektywnych formuł realizacji tych zadań są dopłaty do oprocentowania kredytów lub ich ewentualne, warunkowe umorzenia. W ten sposób w procesie tym pojawia się nowy podmiot weryfikujący zasadność udzielania takiej pomocy, co najmniej od strony rynkowej. Jeśli bowiem mamy do czynienia z udzielaniem kredytów (bez względu na preferencyjność jego warunków), to bank oczywiście jest zobowiązany do zbadania zdolności kredytowej, a zatem poddania czynnościom sprawdzającym podmiotu ubiegającego się o jego przyznanie. Kolejnym argumentem za tą formułą jest i to, że wymienione fundusze czy agendy rządowe nie mają rozbudowanych własnych kanałów dystrybucyjnych – sieci placówek bankowych. A to banki właśnie mogą być profesjonalnym narzędziem wykorzystania, merytorycznie przygotowane do zajmowania się prawie wszystkimi aspektami związanymi z problematyką finansowania. Dochodzi do tego również dobra znajomość własnych klientów, czyli potencjalnych beneficjentów udzielanej pomocy. Wysokie wykształcenie bankowców, rozumienie znaczenia stosowania procedur, praktyczne doświadczenie kadr są ponadto użyteczne w weryfikacji wniosków pod względem wymagań formalnych i merytorycznych postawionych przez podmioty odpowiedzialne za udzielanie wsparcia. Banki przy tym to z definicji instytucje zaufania publicznego, gdzie kwestia reputacji odgrywa rolę szczególną. Są to więc dodatkowe czynniki powodujące podwyższone wymagania w zakresie profesjonalizmu i uczciwości. Kanał bankowy to także dobry instrument monitorowania wykorzystania przyznanych środków pomocowych, np. bezpośrednich dotacji, gdy połączone są one np. z udzieloną pożyczką. Oczywiście procesy te nie są pozbawione problemów i spraw trudnych, takich jak np.⁴³ :

- podział zadań dotyczących kontroli projektów i wykonania inwestycji,

⁴³ J. Pilzak, *Współpraca banków z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW). Wybrane przykłady współpracy banków z administracją publiczną z zakresu ochrony środowiska*, ZBP, Warszawa 2012.

- odpowiedzialność za ocenę techniczną przedsięwzięć (m.in. spełnianie rygorystycznych norm technicznych, dobór odpowiednich urządzeń, projektantów i wykonawców).

Teoretycznie może również wystąpić ewentualny konflikt interesów skoro banki stają się częściowym beneficjentem przy tej formule dystrybucji programów pomocowych, aczkolwiek do tej pory o drastycznych przypadkach zaistnienia tego problemu opinia publiczna nie była informowana.

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w swojej strategii na lata 2013–2016 mocno podkreśla znaczenie wykorzystania formuły współpracy z bankami jako czynnika wzmacniającego proces dystrybucji środków pomocowych⁴⁴. Fundusz otrzymał prestiżową nagrodę – *Certyfikat Dobrych Praktyk Europejskiej Nagrody Sektora Publicznego 2011 (Best Practice Certificate EPSA 2011)* – za program dopłat do kredytów na zakup i montaż kolektorów słonecznych⁴⁵. O skali tej aktywności można przeczytać np. w sprawozdaniu NFOŚiGW za 2011 r.: „Strumień bankowych środków finansowych, skierowanych do beneficjentów, wdrażających przedsięwzięcia z ISPA/Funduszu Spójności, Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko oraz z zakresu odnawialnych źródeł energii, wyniósł w 2011 r. 287 300 tys. zł...”⁴⁶. Konkretny przykład – to program finansowania kolektorów słonecznych, który realizowany jest z dużym sukcesem. Zaprojektowany został na lata 2010–2015, bierze w nim udział 7 banków o zasięgu krajowym i około 50 spółdzielczych. W 2015 r. wypłacono już 2/3 początkowo zakładanego budżetu, tj. 190 mln zł dla 29 tys. osób. Wobec szerokiego zainteresowania zwiększono środki przeznaczone na ten cel o 150 mln zł, tzn. do 450 mln zł (112,5 mln euro). Podobny charakter ma nowy program finansowania budownictwa mieszkaniowego spełniającego określone normy energooszczędne. Jego atrakcyjność jest tym większa, ponieważ sukces kolektorów słonecznych zadziałał zachęcająco, ponadto synergicznie łączy się on z kredytami hipotecznymi⁴⁷. Te dwa chociażby przykłady wskazują na możliwość współpracy sektora bankowego z publicznymi dysponentami wspierania gospodarki ze środków publicznych, które przekłada się wprost na mechanizmy wzrostu gospodarczego.

Analogicznie wygląda sytuacja z Agencją Rozwoju i Modernizacji Rolnictwa. Jest to też agenda rządowa dysponująca publicznym wsparciem, do dystrybucji którego wykorzystuje kanały bankowe. Szczególną rolę odgrywają tu dopłaty do kredytów preferencyjnych na inwestycje w rolnictwie. Na 2012 r. zaplanowano 781 mln zł dopłat, co okazało się kwotą za małą, szczególnie wobec konieczności obsługi zobowiązań z lat poprzednich w wysokości 769 mln zł. Różnica pozwalała tylko na uru-

⁴⁴ *Strategia działania Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na lata 2013–2016 z perspektywą do 2020 r.*, Warszawa, wrzesień 2012, s. 5.

⁴⁵ <http://www.nfosigw.gov.pl/o-nfosigw/aktualnosci/art,284,prestizowe-wyroznienie-epsa-2011.html> (dostęp 8.01.2013).

⁴⁶ *Sprawozdanie z działalności Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w 2011 r.*, s. 8.

⁴⁷ J. Pilzak, op. cit.

chomienia kredytów w I kwartale i obecnie „rozgorzał bój” o zwiększenie tej puli. Banki w obecnym roku zgłosiły zapotrzebowanie na dopłaty sięgające 195 mln zł w związku ze złożonymi wnioskami kredytowymi na kwotę 6,7 mld zł. W tych okolicznościach możliwe były przesunięcia budżetowe jedynie o 32,9 mln zł, pozwalające na akcję kredytową wynoszącą ok. 1 mld zł⁴⁸. Przykład ten jasno uwidacznia jak istotną rolę w generowaniu wzrostu gospodarczego w dziedzinie rolnictwa (mówimy bowiem o kredytach na cele inwestycyjne) odgrywa powyżej opisany mechanizm dopłat.

4.4. Współdziałanie nowych i dotychczasowych mechanizmów współpracy banków z sektorem publicznym

„Inwestycje Polskie”

Koncepcja programu „Inwestycje Polskie” narodziła się jako m.in. efekt rekomendacji i prowadzonych prac w ramach I i II Europejskiego Kongresu Finansowego, odbywającego się w Sopocie w latach 2011 i 2012. U podstaw była idea utworzenia Funduszu Gwarantowania Rozwoju Infrastrukturalnego. W wyniku późniejszych dyskusji w różnych gremiach program „Inwestycje Polskie” został ogłoszony jako czołowa inicjatywa rządowa, zgłoszona przez Premiera, Ministra Skarbu i Ministra Finansów w październiku 2012 r. Koncepcja jest *in statu nascendi*, co uniemożliwia ustosunkowanie się do wszystkich aspektów tego programu, bo wiele kwestii pozostaje nadal pominiętych, niepewnych lub bardzo wstępnie dopiero zarysowanych. Pierwsze skojarzenie, jakie wywołuje ten pomysł, to jego bliskość koncepcyjna z programem Narodowych Funduszy Inwestycyjnych (NFI), który został uruchomiony w 1995 roku jako pionierski mechanizm prywatyzowania państwowych przedsiębiorstw. Do utworzonych 15 NFI, Skarb Państwa wniósł akcje przedsiębiorstw państwowych, przekształconych w spółki, które miały być restrukturyzowane, a następnie mogły być sprzedawane. Każdy pełnoletni obywatel polski był uprawniony do otrzymania Powszechnego Świadectwa Udziałowego, które mógł następnie zbyć albo wymienić na akcje NFI. Głównym celem działania NFI było wprowadzenie profesjonalnego zarządzania do ponad 500 polskich średnich i dużych spółek, celem ich jak najlepszego dostosowania do działania w warunkach mechanizmu rynkowego. Bilans działania NFI nie okazał się sukcesem, a wiele opinii mówi wręcz o kompletnej katastrofie ekonomicznej. Te krytyczne głosy wskazują, że „wygranymi” okazały się tylko zagraniczne zarządy NFI⁴⁹.

⁴⁸ Środki na dopłaty do kredytów preferencyjnych na inwestycje w rolnictwie zostaną przesunięte, PAP, Warszawa, 12.04.2012.

⁴⁹ K.Z. Poznański, *Oblęd reform. Wyprzedaż Polski*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 2001; J. Anusz, J. Bielecki, *Gramy w NFI [Narodowy Fundusz Inwestycyjny]: co daje kupno świadectw udziałowych Narodowych Funduszy Inwestycyjnych*, Wydaw. INGO, Warszawa 1995.

Program „Inwestycje Polskie” ma solidne uzasadnienie merytoryczne. Wskazuje bowiem, że⁵⁰:

- inwestycje infrastrukturalne w ostatnich latach były głównie realizowane przez sektor publiczny i współfinansowane ze środków unijnych,
- oczekiwany jest silny spadek inwestycji infrastrukturalnych do poziomu ok. 40% w okresie do 2015 r.,
- potrzeby w zakresie inwestycji infrastrukturalnych wymagają wsparcia ze strony inwestorów prywatnych, którzy w obecnych uwarunkowaniach rynkowych nie przejawiają skłonności do inwestowania (wysokie ryzyko projektów i niepewność otoczenia zewnętrznego),
- zapotrzebowanie na prywatne środki inwestycyjne związane z realizacją inwestycji infrastrukturalnych szacowane są na poziomie od 116 do 197 mld zł w okresie 2011–2022, ale przy dość optymistycznych scenariuszach,
- występuje silna bariera aktualnego stanu zadłużenia kraju, nie pozwalająca na dalsze zwiększanie udziału sektora publicznego w bezpośrednim ich realizowaniu (podejmowane działania konsolidacyjne w sferze finansów publicznych będą prowadzić do wprowadzenia ostrzejszych wymogów w zakresie współfinansowania projektów z funduszy unijnych i środki te mogą nie być w pełni wykorzystane),
- polityka wspierania inwestycji prywatnych będzie ukierunkowana na usuwanie barier, a nie sztuczne promowanie projektów publiczno-prywatnych,
- podejmowanie tego typu inwestycji może przynieść wiele pozytywnych korzyści, w tym wzrost PKB (dodatni wpływ na popyt i produkcję krajową), zmniejszenie wydatków budżetowych i wzrost wpływów podatkowych⁵¹.

Celem programu „Inwestycje Polskie” jest wsparcie inwestycji infrastrukturalnych, które będą spełniać trzy kryteria: silne uzasadnienie ekonomiczne, neutralny wpływ na wzrost długu publicznego oraz aktywizowanie długoterminowe kapitału prywatnego⁵². Przewidywany jest szeroki zakres przedmiotowy potencjalnych inwestycji infrastrukturalnych, ponieważ główne kierunki obejmują projekty: energetyczne (dystrybucja i wytwarzanie); gazowe (sieć przesyłowa, wydobywanie i magazyny); zagospodarowanie złóż (węglowodorowych, w tym gazu łupkowego); portowe, morskie, kolejowe i drogowe oraz samorządowe (np. spalarnie śmieci, komunikacja miejska).

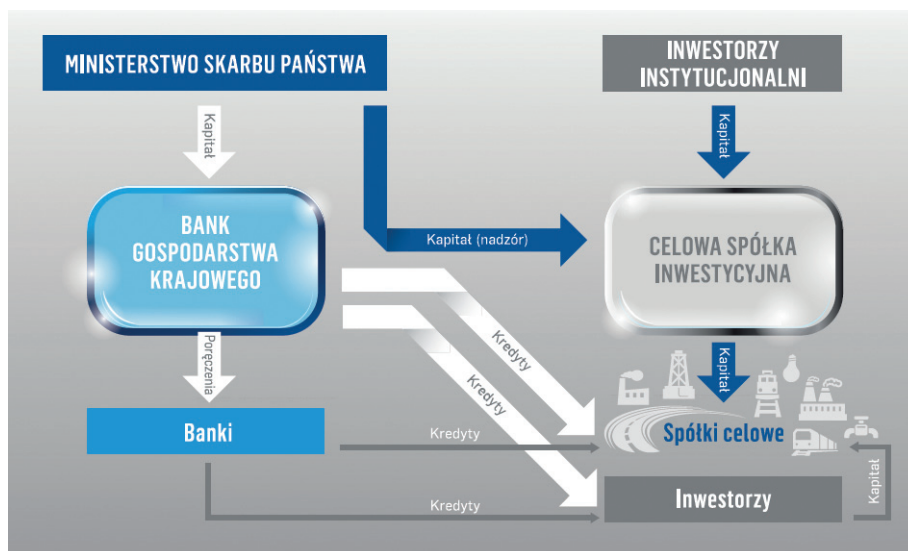
Ideę schematu finansowania programu „Inwestycje Polskie” przedstawia Rysunek 4.2.

⁵⁰ *Ekspertyza: studia i materiały dla programu Inwestycje Polskie*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową – Gdańska Akademia Bankowa, Gdańsk, grudzień 2012, s. 4–6.

⁵¹ M. Gronicki, *Makroekonomiczne skutki działalności funduszu gwarancyjnego*, [w:] *Ekspertyza ...*, wyd. cyt., s. 40–42.

⁵² Mogą powstać wątpliwości co do sformułowań nt. uzasadnienia ekonomicznego: czy oznacza ono spełnianie typowych kryteriów finansowych, czy też obok finansowych zostaną wprowadzone inne kryteria. W stosunku do długu, czy chodzi o niepowiększanie długu w wymiarze wartościowym, czy też w relacji do PKB. W odniesieniu do aktywizacji kapitału prywatnego pojawiają się wątpliwości faktycznej interpretacji aktywności kapitału prywatnego.

Rysunek 4.2

Struktura finansowania programu „Inwestycje Polskie”

Źródło: Program „Inwestycje Polskie” a sektor bankowy, ZBP, Warszawa 26.11.2012.

Kluczowi interesariusze tego programu to:

- 1) Ministerstwo Skarbu Państwa,
- 2) Bank Gospodarstwa Krajowego,
- 3) Celowa Spółka Inwestycyjna (CSI) i inne spółki celowe,
- 4) Banki,
- 5) Inwestorzy instytucjonalni,
- 6) Inwestorzy prywatni.

Założenia programu przewidują:

Ad 1) Ministerstwo Skarbu Państwa wyprzedaje „resztowe portfele akcje” spółek notowanych na GPW, w których ma udziały i dokapitalizuje Bank Gospodarstwa Krajowego w wysokości ok. 10 mld zł. Ponadto inicjuje powstanie Celowej Spółki Inwestycyjnej, w której ma istotny pakiet udziałów. Dzięki wsparciu kapitałowemu uzyskuje formalne prawa dla nadzorowania działalności BGK i Celowej Spółki Inwestycyjnej.

Ad 2) Bank Gospodarstwa Krajowego udziela kredytów dla projektów realizowanych w ramach Celowej Spółki Inwestycyjnej (lub specjalnie powołanej spółki np. Fundusz Rozwoju Infrastruktury – FRI) i jest odpowiedzialny za udzielanie poręczeń i gwarancji. Przyjmuje się, że dokapitalizowanie BGK pozwoli na kredytowanie i udzielenie gwarancji do wysokości 30 mld zł.

Ad 3) Celowa Spółka Inwestycyjna jest odpowiedzialna za realizację inwestycji realizowanych przez podmioty jej podlegające. Będzie dysponowała kapitałem do 10 mld zł. Co istotne, ma być notowana na GPW. Będzie też emitować własne obligacje.

Ad 4) Głównym zadaniem, jakie przypisuje się bankom, jest udzielanie kredytów inwestycyjnych i obrotowych na finansowanie działalności spółek celowych w tym programie. Nie można wykluczyć, że banki będą spełniać też rolę inwestorów instytucjonalnych.

Ad 5) Inwestorzy instytucjonalni, tj. fundusze inwestycyjne, fundusze OFE, fundusze hedgingowe, *venture capital*, *private equity* lokują swoje środki w CSI i uzyskują zadowalającą stopę zwrotu z zainwestowanego kapitału.

Ad 6) Inwestorzy prywatni lokują swoje oszczędności poprzez zakup akcji CSI lub emitowanych obligacji.

Powstaje jednak do rozstrzygnięcia problem określenia zasad funkcjonowania CSI i FRI. Z jednej strony ważny jest tryb powoływania i odwoływania zarządu czy wybór, rola i funkcjonowanie rady nadzorczej w tych podmiotach. Z drugiej strony istotne jest również – w jaki sposób będzie dokonywany podział ryzyka realizowanych projektów inwestycyjnych między partnerami prywatnymi a stroną publiczną i w związku z tym, jak będzie przypisana funkcja i odpowiedzialność gwarancyjna FRI.

Interesującym i ważnym odnotowania dodatkowym elementem prac związanych z tym programem jest próba powołania agencji ratingowej dla długotrwałego i stabilnego rozwoju rynku obligacji w Polsce⁵³.

„Inwestycje Polskie” stały się przedmiotem licznych dyskusji i polemik⁵⁴. W stosunku do tego programu rodzi się szereg zastrzeżeń i wątpliwości dotyczących jego kształtu i potencjalnego wpływu na cele, które mają wynikać z jego realizacji. Do nich zaliczyć należy:

- oparcie funkcjonowania tego programu na mechanizmach rynku kapitałowego. Z tym wiąże się szereg zagrożeń. Po pierwsze, rynek kapitałowy w aktualnym stanie i najbliższej perspektywie jest niestabilny, podatny na nieoczekiwane zmiany trendów, wynikających w większym stopniu z nieprzewidywalnych zachowań inwestorów, opierających się na informacjach o charakterze spekulacyjnym, a nie na wnioskach wynikających z analiz fundamentalnych. Perspektywa krótkookresowa rynku kapitałowego całkowicie rozbieżna jest z charakterem typowych inwestycji infrastrukturalnych, które trwają przez wiele lat, przy czym ich działalność ograniczają liczne regulacje w tym takie, które nie pozwalają inwestorom na aktywną politykę cenową. Po drugie, wejście na platformę rynku kapitałowego wymaga przygotowania czasochłonnnych prospektów emisyjnych w obszarach, które trudno ocenić w wymiarze finansowym, technicznym i ryzyka dla nowych lub wydzielonych spółek, podejmujących się realizacji projektów inwestycyjnych. Po trzecie, wejście na giełdę wymagać będzie spełnienia licznych obowiązków informacyjnych, całkowicie niedostosowanych do podmiotów o specyficznej działalności gospodarczej, nie generujących w momencie wejścia na GPW żadnych przychodów;

⁵³ B. Lepeczyński, *Dlaczego powinna powstać agencja ratingowa w Polsce?*, IBnGR, Gdańsk 2012.

⁵⁴ Zob.: J. Czekaj, *10 uwag do programu „Inwestycje polskie”*, „Rzeczpospolita” z 5 listopada 2012; S. Kasiewicz, W. Rogowski, *Uwaga na „Inwestycje polskie”*, „Rzeczpospolita” z 22 listopada 2012.

- autorzy koncepcji z całkowitą szczerością stwierdzają, że sukces programu „Inwestycji Polskich” zależy od ram instytucjonalno-regulacyjnych i podkreślają, że obecne otoczenie prawno-instytucjonalne dla inwestycji prywatnych w infrastrukturę jest powszechnie uznawane za nieprzyjazne⁵⁵. Stąd realizacja programu bez istotnej zmiany tych hamujących regulacji i prawidłowego funkcjonowania publicznych instytucji jest w wysokim stopniu skazana na niepowodzenie we wprowadzaniu programu. Trzeba niestety zacząć od identyfikacji i likwidacji kluczowych barier w tym zakresie;
- do niewiadomych należy zaliczyć to, czy inwestorzy indywidualni oraz instytucjonalni zaangażują swoje środki we wspieranie tego programu. W ramach przygotowań sondowane są postawy banków, ale nie uczestników rynku kapitałowego – osób prawnych i fizycznych. Jeśli chodzi o inwestorów instytucjonalnych, to z pewnością Otwarte Fundusze Emerytalne nie będą wykazywać nawet umiarkowanego zainteresowania akcjami czy udziałami w tego typu ofertach, bowiem duże zmiany w czasie walerów mogą narazić ich na wysokie ryzyko płaćenia kar za odchylenia uzyskanych wyników od wymaganych norm II filaru reformy emerytalnej;
- sprawą wyjątkowo skomplikowaną jest podział ryzyka między partnerami prywatnymi i publicznymi. Lista zidentyfikowanych 19 rodzajów ryzyka i ich podział na te, za których skutki przyjmują odpowiedzialność partnerzy prywatni i partner publiczny budzi kontrowersje. Jeśli przyjąć, że główną część ryzyka przejmuje partner publiczny, to powstaje pytanie, czy będzie on w stanie pokryć straty z tego tytułu i czy posiada odpowiednie narzędzia dla identyfikacji i pomiaru tego ryzyka oraz jego skutków, czy nie uruchomi się na masową skalę zachowań hazardu moralnego ze strony prywatnych inwestorów. Autorzy programu słusznie podkreślają, że przerzucenie wszystkich rodzajów ryzyka na inwestora prywatnego i wykonawców, jak to ma miejsce w większości zamówień publicznych, np. w trakcie budowy autostrad, jest praktyką wysoce kosztowną i wyniszczającą gospodarkę. Dlatego racjonalna alokacja ryzyka i metod nim zarządzania należy do kwestii fundamentalnych dla powodzenia całego programu;
- w dotychczasowych ocenach brak jest szacunków wpływu przewidywanych inwestycji na poziom zatrudnienia zarówno w okresie ich realizacji inwestycji, jak i po oddaniu do eksploatacji,
- do niewiadomych zalicza się również przyszły kształt rozwiązań w zakresie relacji między CSI a spółkami celowymi, w szczególności i to, jak zostanie konstruowany system motywowania kadr menedżerskich (np. ostatnie doświadczenia z projektem Euro 2012, czy też wynikające z programu NFI),
- reasumując, można stwierdzić, że idea udzielania gwarancji dla projektów inwestycyjnych z obszaru infrastruktury rozrosła się do skomplikowanego programu „Inwestycje Polskie”, który może przynieść oczekiwane efekty ekonomiczne tylko wtedy, gdy rzetelnie zostaną rozwiązane jeszcze inne pozostałe kwestie.

⁵⁵ *Ekspertyza: studia i materiały...*, wyd. cyt., s. 5.

Zastanawia fakt, dlaczego nie podejmowano skutecznych działań po 2007 roku, aby prostszymi instrumentami ekonomiczno-finansowymi stymulować prywatnych przedsiębiorców do rozszerzania aktywności w sferze inwestycyjnej, np. poprzez zmianę systemu amortyzowania, systemu podatkowego czy przyspieszenia prac nad wdrożeniem brakujących oraz wciąż zapowiadanych i oczekiwanych przez sektor biznesowy regulacji, a ślimaczo wdrażanych (interesująca jest tu historia komisji sejmowej „Przyjazne Państwo”);

- pobudzanie inwestycji nie może ograniczać się tylko do wprowadzenia zmian legislacyjnych, ale kształtować można również skłonność do inwestycji poprzez udostępnianie rzetelnych analiz, raportów i informacji o nowych rynkach dla potencjalnych inwestorów. Niewątpliwie dobrą informacją dla sektora bankowego jest natomiast to, że o powodzeniu realizacji tego programu w dużym stopniu zadecyduje okazywana determinacja władz politycznych. Jest to jeden z kluczowych czynników sukcesu, bardzo wyraźnie akcentowany na podstawie dotychczasowych doświadczeń w ramach projektów partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). Dlatego też w tym świetle należałoby, przynajmniej skrótowo, przedstawić zarówno uwarunkowania, jak i dotychczasowe efekty realizacji PPP w Polsce.

Partnerstwo publiczno-prywatne

Partnerstwo publiczno-prywatne opiera się na wzajemnie korzystnej długoterminowej współpracy stron pochodzących z obu sektorów w realizowaniu projektów dotyczących przedsięwzięć inwestycyjnych lub świadczenia usług tradycyjnie przypisanych do sektora publicznego. Zaliczamy do nich⁵⁶:

- inwestycje w infrastrukturę (np. budowę autostrad, lotnisk, elektrowni, spalarni śmieci, parkingów, placówek medycznych i opiekuńczych, domów komunalnych etc.),
- świadczenie usług na zasadach koncesji (np. udostępnianie szerokopasmowego internetu, usługi porządkowe, lecznictwo, edukacja, obronność, świadczenia socjalne i inne).

Koncepcja PPP jest wykorzystywana szeroko na świecie, zwłaszcza w krajach o rozwiniętej gospodarce. W ten sposób, bez angażowania lub tylko przy ograniczonym dedykowaniu środków publicznych, można realizować projekty niewykonalne (co do skali lub liczby) z powodów ograniczeń budżetowych podmiotów publicznych. Dzięki idei partnerstwa korzyści powinny odnosić wszystkie strony, w tym finalni beneficjenci – społeczeństwo. Wymaga to jednak przyjęcia na siebie określonych zobowiązań i ponoszenia ryzyka.

W Polsce regulacje pozwalające na podejmowanie tego rodzaju przedsięwzięć zostały ustanowione w 2005 r. Jednak na podstawie uchwalonej wtedy ustawy nie powstał żaden projekt. Dopiero ponowne zajęcie się tym zagadnieniem w 2008 i 2009 r. (ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym i ustawa o koncesji na ro-

⁵⁶ Materiały Instytutu PPP, www.ippp.pl

boty budowlane lub usługi)⁵⁷ powoli zaczęło torować drogę tej formie aktywności gospodarczej. Charakter PPP sytuuje tę działalność w ramach systemu zamówień publicznych. Odnosi się to do przepisów zarówno unijnych, jak i krajowych – głównie ustawy Prawo zamówień publicznych⁵⁸. Zatem już tylko wspomnienie o powyższych uwarunkowaniach regulacyjnych wywołuje obawę o możliwość osiągnięcia faktycznych efektów w tej dziedzinie. Od 2009 roku do końca 2011 zgłoszono 24 projekty PPP, z tego sfinalizowano pod względem finansowym 20 umów o łącznej wartości około 513 mln zł (w tym 11 umów w oparciu o opłaty pobierane od użytkowników na kwotę 429,7 mln zł). Na projekty finansowane ze źródeł zewnętrznych lub kapitał własny partnera prywatnego przypada więc jedynie niewiele ponad 83 mln zł. Czy jest to dużo? Szacunki na temat potrzeb w tej dziedzinie mówią o luce finansowej w latach 2011–2022 rządu 116–197 mld zł (wzrost rocznych nakładów inwestycyjnych w sektorze usług publicznych z 4,4% PKB do poziomu zachodnioeuropejskiego – 5,1%). Gdyby zatem w 17% sfinansować to zapotrzebowanie poprzez projekty PPP (w skali 17% według tamtejszych standardów), to nakłady te powinny wynosić 4–7 mld zł rocznie. Spoglądając na rynek PPP pod kątem zamieszczanych ogłoszeń, to potencjalne zapotrzebowanie wynosi około 2,5 mld zł, a biorąc pod uwagę ogłaszane plany JST – około 15 mld zł⁵⁹.

Dlatego też należałoby poszukać odpowiedzi, co stało na przeszkodzie w rozwoju tej formy realizowania projektów infrastrukturalnych i usług publicznych. Podmioty publiczne akcentują następujące bariery⁶⁰:

- kulturowa i polityczna niechęć do działań na styku publiczno-prywatnym,
- niska dojrzałość instytucjonalna (brak doświadczeń, wiedzy, umiejętności, w tym korzystania z doradców, słabości szkoleniowe),
- oportunizm wyborczy (odroczone w czasie efekty a ryzyko niepowodzenia),
- brak jasnej i wyraźnej polityki rządu (determinacji) w tej sprawie,
- rozwiązania regulacyjne (jednakże nie tak silnie podkreślane, a ewentualne zmiany legislacyjne powinny mieć w dużym stopniu charakter techniczny, choć raz jeszcze należy przypomnieć, że często „diabeł tkwi w szczegółach”).

Natomiast ze strony partnerów prywatnych zgłaszane są następujące problemy⁶¹:

- negatywne stereotypy na temat kontaktów między sektorem publicznym i prywatnym (biurokracja, brak profesjonalnej kadry urzędniczej, brak partnerstwa, brak przejrzystych procedur),

⁵⁷ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz. U. z 2009 r. nr 19, poz. 100 z późn. zm. oraz Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, Dz. U. z 2009 r. nr 19, poz. 101, nr 157 poz. 1241 z późn. zm.

⁵⁸ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz. U. z 2010 r. nr 113, poz. 759 z późn. zm.

⁵⁹ I. Herbst, A. Jadach-Sepiolo, E. Marczevska, *Analiza potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*, PARP, Warszawa 2012, s. 129, za: W. M. Orłowski, *Potencjalne makroekonomiczne korzyści stosowania PPP w Polsce*, Niezależny Ośrodek Badań Ekonomicznych NOBE, Warszawa 2011.

⁶⁰ I. Herbst, A. Jadach-Sepiolo, E. Marczevska, op. cit., 132–133.

⁶¹ Ibid., s. 135–137.

- brak obopólnego zaufania (np. obawy urzędników i polityków przed bankructwem z jednej strony, ale i nadmiernym zyskiem strony prywatnej z drugiej),
- negatywne postrzeganie obowiązujących przepisów i brak ich stabilności,
- brak strategii państwa w sprawie upowszechniania, stosowania i wspierania PPP,
- trudności z dostępem do źródeł finansowania, większe niż w tradycyjnych formach działalności gospodarczej, a także brak środków na udział własny.

Z punktu widzenia sektora bankowego uwagę należy zwrócić w szczególności na ten ostatni aspekt PPP, to znaczy na finansowanie, który – jak się wydaje – jest najpoważniejszy. Jednak w dużej części wynika bezpośrednio lub pośrednio z wymienionych powyżej pozostałych ograniczeń, w zasadzie z wyjątkiem problemu zapewnienia długoterminowego finansowania banków (omówionego w trzecim rozdziale). W przypadku PPP ma on szczególne i bardzo istotne znaczenie. Nawet przy akceptacji przez banki długiego horyzontu zwrotu z inwestycji (np. 20 lat) nie są one w stanie przyjąć terminów bardzo długich (30 lat), co wymaga znalezienia innego źródła finansowania na ten czas, a najczęściej prowadzi to do rezygnacji z projektu. Pozostałe kłopoty z uzyskaniem finansowania PPP odnoszą się głównie do oceny ryzyka kredytowego. Przede wszystkim kwestia dotyczy przerzucania całego ryzyka na partnera prywatnego (w tym kluczowego ryzyka popytu) i niepodjęcia go, nawet w części, przez podmioty publiczne. Można tu podawać różne przykłady: brak kontraktów długoterminowych na usługi (np. kontrakty dla szpitali), brak akceptacji opłat za dostępność usług (np. w obiektach rekreacyjno-sportowych), a opieranie się tylko na opłatach użytkowników, unikanie zobowiązań do niepodjęcia działań konkurencyjnych przez podmioty publiczne (np. strefy wolnego parkowania wokół płatnych parkingów) itd. Często wynika to z przekonania, że kwestia finansowania i ryzyka biznesowego leży wyłącznie po stronie partnera prywatnego, a banki bez aktywnego udziału strony publicznej nie akceptują takiego postępowania. Stąd rola trójstronnych negocjacji wszystkich uczestników, a najlepiej, by dodatkowo była wspierana przez profesjonalnego doradcę. Stan w którym podmiot publiczny przerzuca całe ryzyko na partnera prywatnego skutkuje⁶²:

- rezygnacją z projektu,
- tworzeniem stosunku konkurencyjnego, a nie kooperacyjnego między partnerami już na początku współpracy,
- kalkulowaniem zwiększonego ryzyka (przez partnerów prywatnych lub instytucje finansujące), podwyższającego ostateczny koszt projektu,
- akceptowanie projektów z niedoszacowanym ryzykiem, co w efekcie doprowadza do załamania projektu, z poważnymi negatywnymi skutkami nie tylko dla strony prywatnej, banku, ale i dla partnera publicznego (analogia do bankructwa chińskiego konsorcjum budującego autostradę A2).

⁶² A. Pronińska, *Finansowanie projektów ppp w Polsce*, w: „Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego” nr 4, PARP, Warszawa 2012, s. 21–30.

Wśród barier o charakterze wiążącym się z finansami zaliczyć należy także kwestie formalnego kwalifikowania zobowiązań z tytułu PPP przez jednostki samorządu terytorialnego. Przepisy w tej dziedzinie nie są jednoznaczne. W tych okolicznościach JST unikają odnotowywania tych zobowiązań w swoich zapisach księgowych, co też podważa ich wiarygodność w oczach instytucji finansowych. Dodatkowo dorzucić można problem braku rynku operatorskiego w Polsce, co jaskrawo widać było – i jest niestety – na przykładzie stadionów wybudowanych na Euro 2012.

Banki finansujące przedsięwzięcia PPP muszą brać pod uwagę wszystkie rodzaje ryzyka związanego z finansowanymi projektami (rynkowe, techniczne, technologiczne, operacyjne, klimatyczne, regulacyjne itd.), a nie tylko wynikające z tej specyficznej formuły organizacyjnej, zwłaszcza w odniesieniu do inwestowania środków w długim horyzoncie i to powierzonych instytucji zaufania publicznego, najczęściej przez deponentów. Jednakże już w przypadku zaakceptowania projektu partnerstwa publiczno-prywatnego, bank staje się swego rodzaju arbitrem, stojącym na straży prawdziwego partnerstwa, gdyż sam jest w tym nader zainteresowany.

Powyższe uwagi w bardzo dużym stopniu odnoszą się do programu „Inwestycje Polskie”. Ma on w zasadzie charakter partnerstwa publiczno-prywatnego, dotyczy długoterminowych inwestycji, zwłaszcza infrastrukturalnych. Przy jego konstrukcji wręcz konieczne jest dokładne przeanalizowanie dotychczasowych doświadczeń wynikających z PPP, nie tylko w Polsce, ale i w innych krajach, w tym aspektów współpracy z sektorem bankowym.

Zakończenie

Głównym celem tej pracy było przedstawienie poglądów i stanowisk na temat relacji zachodzących między systemem bankowym a interesariuszem publicznym oraz sformułowanie zapytań czy ta zależność nie wymaga zmian w nowych, pokryzysowych uwarunkowaniach. Z tego punktu widzenia przyjęty przez nas tytuł publikacji *Sektor bankowy – motor czy hamulec wzrostu gospodarczego?* może być odczytywany w konwencji zero-jedynkowej, co oznacza że albo świadczenie usług bankowych przyczynia się do wzrostu dobrobytu klientów i społeczeństwa albo kreuje przeszkody, których pokonanie staje się wyjątkowo skomplikowane i kosztowne. Rzeczywistość nie jest jednak czarno-biała, lecz zawiera wiele odmian szarości, stąd warto odwołać się do poniższej analogii. Przez ostatnie dwadzieścia lat polska gospodarka rozwijała się dynamicznie na tle innych krajów Unii Europejskiej, poruszając się – po przezwycięzeniu początkowych trudności w pierwszej połowie lat 90-tych – po względnie dobrej i solidnej drodze, jaką torował jej m.in. sektor bankowy. Gdy wydawało się już, że wysokie tempo wzrostu gospodarczego nadal może być utrzymane w dłuższej perspektywie, to z czasem zaczęły narastać coraz poważniejsze problemy. „Nowy odcinek drogi” mianowicie okazał się dużo gorszej jakości, z wieloma wybojami, zwężeniami, niebezpiecznymi zakrętami. Obecna sytuacja wymaga więc nie tylko naprawy tego stanu rzeczy, ale i nabycia nowych umiejętności w kierowaniu pojazdem przy zachowaniu bezpiecznej prędkości, aby poruszanie się w zmienionych warunkach było możliwe. Dlatego też w poszczególnych rozdziałach tej książki skoncentrowaliśmy się na poszukiwaniu odpowiedzi na cztery kluczowe pytania.

1. W jakim stopniu regulacje pokryzysowe rynku usług bankowych uwzględniały problematykę wzrostu?

W ramach niniejszej publikacji dokonaliśmy analizy pięciu najważniejszych koncepcji reformowania systemu bankowego na podstawie raportów: de Larosièrę, Vickersa, Volckera, Liikanena i materiałów związanych z Unią bankową. Wynika z nich, że propozycje przebudowy sektora finansowego zostały oparte na dwóch dyskusyjnych założeniach w sprawie problemu wzrostu gospodarczego:

1) każda nowa regulacja w systemie bankowym będzie prowadzić do poprawy funkcjonowania sektora i tym samym korzystnego oddziaływania na wzrost gospodarczy, chociaż czasami będzie to efekt netto przeciwnych tendencji;

2) proponowane zmiany są uzasadnione, gdyż potencjalne przyszłe skutki kryzysu finansowego na poziomie takim, jaki wystąpił w 2007 r. i latach następnych są zabójcze dla wzrostu gospodarczego (ocenia się, że średnio zjawiska kryzysowe na rynkach finansowych prowadzą do spadku PKB na poziomie od 5 do 15%). Ponadto ujmowana problematyka wzrostu gospodarczego w analizowanych koncepcjach miała charakter jednostronny, ponieważ ograniczała się do dwóch kwestii:

- rozerwania silnej współzależności między złym stanem koniunktury sektora bankowego a sytuacją makroekonomiczną i koniecznością pokrywania lekko-myślnych lub nieracjonalnych decyzji banków bezpośrednio przez podatnika,
- przekonania, że groźba zdecydowanego kilkuprocentowego spadku PKB z powodu potencjalnych kryzysów finansowych jest większym zagrożeniem niż nawet stałe, w pewien sposób systematyczne spowolnianie wzrostu gospodarczego w wyniku wdrożenia nowych zasad działania systemu bankowego.

Taki schemat myślenia ma uzasadnienie z punktu widzenia krajów rozwiniętych, gdzie sektor finansowy nadmiernie dominuje nad sferą realną. Natomiast podejście to w dużym stopniu pomija uwarunkowania krajów będących na niższym poziomie rozwoju – np. Europę Centralną i Wschodnią (w tym Polskę), w których odczuwana jest presja na doganianie rozwiniętych krajów oraz zjawisko niedorozwoju sektora finansowego. Przyjąć należy z pełną świadomością fakt, że jednolite regulacje w europejskim systemie bankowym spowodują różne konsekwencje ekonomiczne, społeczne i polityczne z tytułu spowolnienia lub obniżenia się wielkości makroekonomicznych w tych państwach.

Przegląd wysuwanych koncepcji reform skłania do konstatacji, że fundamenty założeń nowego ładu w sektorze bankowym w zasadzie zostały uzgodnione (choć nie do końca) i obecnie nadeszła faza konkretnych rozwiązań. Główny kierunek zmian został wskazany w raporcie de Larosièrè’a, który narzucił tok dyskusji o nowych regulacjach. Propozycja Unii bankowej stanowi swojego rodzaju kontynuację działań zgodnych z tym dokumentem.

Analiza reformatorskich koncepcji z ostatnich lat skłania do refleksji, że mimo przyjęcia jednego w miarę zgodnego kierunku, wciąż wysuwane są nowe propozycje. Chwalebne to i innowacyjne, lecz kolejne fale dyskusji generują niestety niepewność, chaos oraz utwierdzają opinię publiczną, że całe nieszczęście, jakie spotkało kraje UE, wynika z nieudolności działania i reformowania sektora bankowego.

2. Jakie są koncepcje teoretyczne pokazujące w sposób modelowy budowanie relacji sektora bankowego z interesariuszem publicznym i które z nich mogą być potencjalnie zaadoptowane do warunków polskiej gospodarki?

W pracy wyeksponowane są funkcje i cele tradycyjnego banku na tle jego działań we współczesnych uwarunkowaniach. Podkreśla się, że bank jako pośrednik spełnia nadal trzy podstawowe funkcje w gospodarce narodowej: uczestniczy w kreacji pieniądza, dokonuje alokacji i transformacji środków oraz bierze udział w społecznym podziale pracy. Role te nie ulegają zmianom, a w nowoczesnej bankowości realizowane są poprzez inne zadania, produkty i za pomocą nowych rozwiązań technologicznych czy zarządczych, np. obserwuje się to szczególnie w odniesieniu do różnych rodzajów ryzyka. Analiza podstawowych pozycji literatury specjalistycznej potwierdza potoczną prawdę o wpływie banków na wzrost gospodarczy kraju i na kształt ładu społeczno-gospodarczego. Jeśli banki działają efektywnie – to

poprawia się dobrobyt materialny (położenie społeczeństwa), zwiększa zamożność konsumentów (pozwalając na korzystniejszy rozkład zakupów w czasie) oraz przyczyniają się one do wzrostu produkcji i wydajności w całej gospodarce. Ważna jest też teza – o której mimo ostatnich doświadczeń kryzysowych zapomina się lub ją lekceważy – że jeśli system bankowy funkcjonuje wadliwie, to proces ten powoduje zahamowanie wzrostu gospodarczego, a nawet załamanie, co doprowadza do niestabilności ekonomicznej. ***Poziom efektywności oddziaływania na wzrost gospodarczy w dużym stopniu zależy od obowiązujących regulacji, które muszą godzić wiele rozbieżnych wyborów: między bezpieczeństwem a efektywnością, zapobieganiem przed upadłością a skalą konkurencji, ale także między stabilnością i rentownością banków a konkurencyjnością gospodarki narodowej.*** A zatem role, funkcje i zadania przypisywane bankom rodzą więc określone oczekiwania wobec tych podmiotów i rysują obraz ich odpowiedzialności makroekonomicznej.

W pracy definiuje się interesariusza publicznego szeroko, bo zalicza się do niego: państwo, regulatorów i nadzorców, społeczeństwo i społeczności lokalne. Ponadto ważne jest akcentowanie czterech ważnych kategorii odpowiedzialności banków: odpowiedzialność ekonomiczną, prawną, etyczną i dyskrecjonalną (wolicjonalną, filantropijną). Ta ostatnia jest fundamentalna dla naszych badań. Obejmuje ona obowiązki, co do których społeczeństwo nie ma jasno zdefiniowanych oczekiwań – są pozostawione indywidualnym osądom i wyborom banku; są to role czysto dobrowolne i wynikają z chęci przedsiębiorstwa bycia postrzeganym jako społecznie odpowiedzialne. Jest to pole działań, które samo się nie wypełni, ale musi powstać na skutek świadomych i racjonalnych działań interesariusza publicznego i banków.

Zrozumiałe jest, że interesariusz publiczny i banki mają różne oczekiwania i w różny sposób interpretują swoje cele i działania w formułowanych i realizowanych strategiach bankowych. Między oczekiwaniami interesariusza publicznego i banków występują liczne rozbieżności, w związku z czym powstają odmienne możliwości, ograniczenia i granice w budowaniu relacji między obu stronami. Analizowano je wobec tego poprzez krytyczną ocenę trzech najważniejszych współcześnie koncepcji zarządzania, do których zalicza się: zarządzanie zorientowane na wzrost wartości dla akcjonariuszy (VBM), zarządzanie ukierunkowane na wzrost wartości dla interesariuszy (SBM) i zarządzanie według koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu (CSR).

W rezultacie tych rozważań podjęto promowanie takiego mechanizmu budowania relacji między interesariuszem publicznym a bankami, które łączy dwa modele zarządzania, tj. zarządzanie wartością dla interesariuszy i społecznej odpowiedzialności biznesu (SBM z CSR). Uzasadnienie takiej rekomendacji wynika z następujących powodów:

- gdy bank zarządzany jest według koncepcji maksymalizacji wartości dla akcjonariuszy, jedynie uprzywilejowani interesariusze publiczni (nadzorcy, regulatorzy, państwo) mogą wywrzeć wpływ na działanie danego podmiotu, egzekwując realizację ich oczekiwań w określonym stopniu. Nie ma jednak możliwości

zmuszenia banku do realizacji pełnego, wskazanego katalogu oczekiwań tych interesariuszy;

- znaczna część oczekiwań państwa i społeczeństwa może być zrealizowana tylko wówczas, gdy bank zaakceptuje swą odpowiedzialność etyczną i wolicjonalną oraz uzna, że odpowiedzialność ekonomiczną ponosi nie tylko przed właścicielami. Zatem szansa pojawia się w przypadku przyjęcia koncepcji zarządzania bankiem opartej na wartości dla interesariuszy i respektowaniu społecznej odpowiedzialności banku.

Jeden z najważniejszych wniosków wynikających z przeprowadzonych w tym opracowaniu analiz i dociekań wskazuje na konieczność promowania dokonywanych ocen odpowiedzialności banków na podstawie wskaźników i mierników, wykorzystujących dane ze sprawozdawczości wartości dodanej. Podawane są szczegółowo i omówione dwa szablony tworzenia tego typu sprawozdań i odpowiednich miar.

Podsumowując dotychczasową praktykę wzajemnych relacji między bankami i polskim interesariuszem publicznym, wypada współpracę tę ocenić w miarę pozytywnie, choć w niektórych jej obszarach należałoby wymagać od banków zwiększenia wysiłków i uznania ich szerszej odpowiedzialności. Zdajemy sobie jednak równocześnie sprawę, że ta korzystna ocena wynika częściowo z braku informacji na temat kształtowania się wskaźników i mierników, które by uwzględniały sprawozdawczość wartości dodanej.

3. Jaka jest ogólna ocena dotychczasowych i projektowanych regulacji, a w szczególności, które obszary uregulowania działalności banków są całkowicie pominięte, a które wykazują wysoki stopień strukturalnego niedostosowania?

Ta część książki poświęcona była trzem celom: ocenie najważniejszych – wdrażanych w różnym tempie – regulacji europejskich, identyfikacji najsłabszych aspektów unormowań krajowych oraz wskazaniu, jakie – naszym zdaniem – przepisy są niezbędne i oczekiwane dla sektora bankowego, a znajdują się na wstępnych etapach prac legislacyjnych lub są poza polem zainteresowań regulatorów.

Głównym przedmiotem oceny regulacji europejskich była dyrektywa CRD IV/ CRR związana z Bazyleą III. Rozpatrując to, staraliśmy się udowodnić, że obok wielu pozytywnych elementów zawartych w tych propozycjach, znalazły się i takie, które mogą również generować skutki o charakterze negatywnym dla polskiego systemu bankowego i wzrostu gospodarczego. Problemy mogą więc wystąpić w związku z uzyskiwaniem długoterminowych pasywów, finansujących aktywa o odległych terminach zapadalności. Spełnienie tych wymogów będzie negatywnie wpływać na politykę kredytową banków, zwłaszcza w stosunku do kredytów mieszkaniowych i inwestycyjnych, w szczególności w obszarze projektów infrastrukturalnych. Naszym zdaniem, będzie to prowadzić do istotnego redukowania oferty kredytowej w wymienionych dziedzinach.

Jako badaczy niepokoi nas proponowana także w ramach CRD IV/CRR kwestia sposobu zarządzania płynnością przez międzynarodowe korporacje finansowe. Bilansowanie płynności na poziomie całej grupy kapitałowej oznaczać może bowiem przesuwanie na nierynkowych warunkach aktywów pomiędzy spółkami córkami zlokalizowanymi w różnych krajach. Niesie to groźbę ograniczenia krajowych możliwości kredytowania podmiotów gospodarczych, gospodarstw domowych lub deficytu publicznego (np. zakup obligacji skarbu państwa czy jednostek samorządu terytorialnego) włącznie z przenoszeniem ryzyka wystąpienia sytuacji kryzysowej w naszym systemie bankowym.

W tym kontekście, ale także w odniesieniu do generalnej kwestii relacji pomiędzy interesariuszem publicznym a bankami, na uwagę zasługuje raport opracowany przez Stefana Kawalca i Marcina Gozdka¹. Pokazują oni negatywne skutki dominacji kapitału zagranicznego (zwłaszcza dużych korporacji transnarodowych) w polskim sektorze bankowym² i zalecają scenariusz „udomowienia” części banków przez rozproszony akcjonariat prywatny. Nie odnosząc się szczegółowo do realności wdrożenia tego scenariusza, w części dzieląc diagnozę autorów na temat obecnej sytuacji, jednak nasza publikacja stanowi alternatywną koncepcję budowania relacji banków, w tym zagranicznych, z interesariuszem publicznym.

Sprawą szczególnej wagi była analiza wdrożonych w ostatnim okresie krajowych regulacji, które są obciążone istotnymi wadami lub jest ich brak. Zaliczyliśmy do nich zwłaszcza: rekomendacje KNF (T i S), legislację wpływającą na finansowanie długoterminowe banków: listy zastawne, sekurytyzację aktywów bankowych, bankowe papiery dłużne, oszczędzanie długookresowe; odwróconą hipotekę, upadłość i sanację podmiotów gospodarczych oraz upadłość konsumencką. Do tej kategorii zakwalifikować można o wiele więcej unormowań, co niestety nie najlepiej świadczy o jakości tworzonego prawa. Wyjątkowo nieudolnie była skonstruowana legislacja dotycząca upadłości przedsiębiorstw i konsumentów, które w obecnym okresie nasilonych kłopotów finansowych zarówno firm, jak i osób indywidualnych są wyjątkowo potrzebne. Wiemy, że w Ministerstwie Sprawiedliwości trwają intensywne prace nad nowymi przepisami w tej dziedzinie³.

Poważną część rozważań poświęciliśmy wskazaniu tych obszarów działalności banków, które nie znalazły do tej pory należytego zainteresowania, wyrażającego się przyjętymi regulacjami – to „białe plamy” do legislacyjnego zagospodarowania. Pilnego natomiast według nas uregulowania, wymagają następujące problemy: *shadow banking*, obrót bezgotówkowy i system usprawnienia wymiany informacji gospodarczej. Budowanie baz informacyjnych dla procesów zarządzania bankami (w tym szerszy dostęp do publicznych baz danych) nie kreuje tylko teoretycznych

¹ S. Kawalec, M. Gozdek, *Raport dotyczący optymalnej struktury polskiego systemu bankowego w średnim okresie*, Capital Strategy, Warszawa, 31.10.2012.

² Do tych skutków autorzy zaliczają: zakłócenia w wykonywaniu funkcji pośrednictwa finansowego, ryzyko finansowania strategicznych sektorów, utrudnienia w finansowaniu długu publicznego i ograniczenia w stosowaniu polityki makroostrożnościowej. Ibid., s. 6.

³ *Efektywność postępowań upadłościowych – wyniki badań, ich popularyzacja oraz wykorzystanie w praktyce*, PTE, Warszawa, 17 stycznia 2013.

czy wirtualnych efektów, lecz potwierdzone jest licznymi badaniami empirycznymi zarówno w kraju, jak i za granicą. Dlatego też wobec rozszerzenia się skali nieregulowanych usług finansowych postulować należy m.in. włączenie parabanków do systemu Biura Informacji Kredytowej oraz rozszerzenie dostępu banków do rejestrów publicznych. Odrębną kwestią pozostaje podatek bankowy (opłata ostrożnościowa) i zasadność wprowadzania tej regulacji w polskich uwarunkowaniach.

Ogólna ocena stanu uregulowań sektora bankowego ze względu na wzrost gospodarczy wyraźnie wskazuje, że obecne i przygotowywane regulacje, także te których deficyt jest widoczny, nie tworzą zintegrowanego, silnego impulsu dla wzrostu gospodarczego i do przełamywania kryzysu. W tym celu potrzebne jest jasne określenie docelowego kształtu i modelu funkcjonowania sektora bankowego w Polsce, czego nam niestety nadal brakuje.

4. Jakie mechanizmy współpracy sektora bankowego z interesariuszem publicznym można rozważać i ewentualnie przyjąć dla stymulowania wzrostu polskiej gospodarki?

Wielką wagę w niniejszym opracowaniu przywiązujemy do tych prorozwojowych działań, które adresowane są do instytucji publicznych i sektora bankowego, a naszym zdaniem mogą dawać nowe lub dodatkowe impulsy dla rozwoju gospodarczego kraju. Obejmują one nadzwyczaj liczne instytucje i programy – począwszy m.in. od aktywnej roli BGK poprzez wsparcie systemu budownictwa mieszkaniowego aż do aktywności rządowych agend, takich jak m.in. NFOŚiGW oraz Agencja Rozwoju i Modernizacji Rolnictwa.

Uważamy, że kłopoty jakie teraz przeżywa polska gospodarka – niezależnie od ogólnościowych i europejskich zawirowań gospodarczych – wynikają w pewnym stopniu z systemu funkcjonowania polskiego sektora bankowego, który nie jest przecież oderwany od sytuacji na międzynarodowych rynkach finansowych (choćby poprzez bardzo wysoki stopień uzależnienia kapitałowego) oraz wpływu na niego nowych regulacji. Generalnie więc przy nadmiernym zaangażowaniu banków w proces własnego dostosowywania się do nowych warunków, w tym także regulacyjnych, nie dostrzega się, że warunkiem skuteczności wyjścia z impasu jest szersza współpraca z interesariuszem publicznym w celu pobudzania krajowego wzrostu gospodarczego. Obecnie dostrzega się negatywne sprzężenie zwrotne: wyhamowujący sektor bankowy pogrąża perspektywy wzrostu gospodarczego, a te z kolei oddziałują na jego kondycję. Jest to zatem – naszym zdaniem – właściwy moment do połączenia perspektyw: mikroekonomicznej – banków, mezoekonomicznej – systemu bankowego oraz makroekonomicznej – całej gospodarki.

Załącznik 1

Zalecenia Raportu Grupy Jacques'a de Larosièrè'a

(High Level Expert Group on EU financial supervision)

Bruksela, 25 lutego 2009 r.

Zalecenie 1: Grupa widzi potrzebę gruntownego przeglądu regulacji Bazylea II. W związku z tym należy wezwać Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego do zmiany tych regulacji w trybie pilnym, aby:

- *stopniowo zwiększyć minimalne wymogi kapitałowe;*
- *ograniczyć procykliczność, np. poprzez zachęcenie do dynamicznego ustalania rezerw lub tworzenia buforów kapitałowych;*
- *wprowadzić bardziej rygorystyczne zasady dotyczące struktur pozabilansowych;*
- *zaostriżyć normy dotyczące zarządzania płynnością; oraz*
- *wzmocnić zasady wewnętrznej kontroli i zarządzania ryzykiem w banku, zwłaszcza poprzez zaostrenie kryteriów dotyczących kompetencji i reputacji w odniesieniu do kierownictwa i członków zarządu.*

Oprócz tego niezbędne jest, aby obok zasad kierować się w większym stopniu oceną sytuacji.

Zalecenie 2: Należy przyjąć w UE wspólną definicję kapitału regulacyjnego, która precyzowałaby, czy instrumenty hybrydowe należy traktować jako kapitał warstwy I, a jeżeli tak, to które z nich. Definicja ta powinna zostać potwierdzona przez komitet bazylejski.

Zalecenie 3: W kwestii regulacji agencji ratingowych grupa zaleca, co następuje:

- *Na terytorium UE rejestracją agencji ratingowych i nadzorem nad nimi powinien się zajmować wzmocniony CESR.*
- *Należy dokonać gruntownego przeglądu modelu działalności agencji ratingowych, ich finansowania oraz możliwości wprowadzenia rozdziału działalności ratingowej i doradczej.*
- *Z czasem należy poważnie ograniczyć wykorzystanie ratingów w regulacjach finansowych.*
- *Należy zmienić ratingi produktów strukturyzowanych poprzez wprowadzenie wyraźnych symboli oznaczających produkty tego typu.*

Niezwykle ważne jest, aby powyższym zmianom regulacyjnym towarzyszyły należyta staranność i ocena sytuacji ze strony inwestorów oraz lepszy nadzór.

***Zalecenie 4:** W kontekście zasad rachunkowości grupa uważa, że potrzebna jest szeroko zakrojona refleksja nad zasadą wyceny według wartości rynkowej, i zaleca w szczególności, co następuje:*

- *Należy znaleźć szybkie rozwiązania nierozstrzygniętych do tej pory problemów z zakresu rachunkowości, dotyczących złożonych produktów.*
- *Standardy rachunkowości nie powinny wpływać na modele działalności, przyczyniać się do zachowań powodujących procykliczność ani zniechęcać do długoterminowych inwestycji.*
- *RMSR i inne organizacje ustanawiające standardy rachunkowości powinny wskazać i uzgodnić wspólną, przejrzystą metodykę wyceny aktywów na niepiętnych rynkach, na których nie można stosować zasady wyceny według wartości rynkowej.*
- *RMSR powinna w większym stopniu otworzyć się przy ustanawianiu standardów na organy regulacyjne i nadzorcze oraz na środowisko przedsiębiorców.*
- *Należy wzmocnić strukturę nadzorczą i zarządczą RMSR.*

***Zalecenie 5:** Zdaniem grupy konieczne jest przyjęcie dyrektywy Solvency II, która powinna przewidywać wyważony system wsparcia grupowego, któremu będą towarzyszyć dostateczne zabezpieczenia dla przyjmującego państwa członkowskiego, a także procedurę wiążącej mediacji pomiędzy organami nadzoru oraz utworzenie zharmonizowanych ubezpieczeniowych systemów gwarancyjnych.*

***Zalecenie 6:** Grupa jest zdania, że:*

- *właściwe organy powinny mieć we wszystkich państwach członkowskich dostateczne uprawnienia nadzorcze, w tym uprawnienia do nakładania sankcji, aby być w stanie egzekwować przestrzeganie obowiązujących przepisów przez instytucje finansowe;*
- *właściwe organy powinny również dysponować systemem skutecznych, jednolitych i odstraszających sankcji, pozwalającym im odpowiednio reagować na wszelkiego rodzaju przestępstwa finansowe.*

***Zalecenie 7:** W sprawie „równoległego systemu bankowego” grupa zaleca:*

- *rozszerzenie zasięgu obowiązywania odpowiedniej regulacji (w proporcjonalnym zakresie) na wszystkie przedsiębiorstwa lub podmioty prowadzące działalność finansową, która może mieć skutki systemowe, nawet jeżeli ich operacje nie dotyczą bezpośrednio ogółu społeczeństwa;*
- *zwiększenie przejrzystości na wszystkich rynkach finansowych (zwłaszcza w przypadku funduszy hedgingowych o znaczeniu systemowym) poprzez wprowadzenie we wszystkich państwach członkowskich i na szczeblu międzynarodowym wymogów rejestracyjnych i informacyjnych w odniesieniu do podmiotów zarządzających funduszami hedgingowymi co do strategii i metod tych funduszy oraz stopnia wykorzystania przez nie dźwigni finansowej, w tym w zakresie ich działalności prowadzonej w innych krajach świata;*

- wprowadzenie odpowiednich wymogów kapitałowych wobec banków będących właścicielami funduszy hedgingowych, kierujących takimi funduszami lub w inny sposób zaangażowanych na dużą skalę w operacje na rachunek własny, oraz ściśle monitorowanie takich banków.

Zalecenie 8: W odniesieniu do rynków produktów strukturyzowanych i instrumentów pochodnych grupa zaleca:

- uproszczenie i ujednolicenie instrumentów pochodnych będących przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym;
- utworzenie w UE co najmniej jednej centralnej izby rozrachunkowej o wysokiej kapitalizacji, na potrzeby swapów ryzyka kredytowego będących w obrocie poza giełdowym, i wprowadzenie wymogu korzystania z jej usług;
- wprowadzenie wymogu, zgodnie z którym emitenci produktów sekurytyzowanych będą musieli utrzymywać w księgach rachunkowych, przez cały czas pozostający do wykupu danego instrumentu, znaczącej kwoty odpowiadającej (niezabezpieczonemu) ryzyku związanemu z tym instrumentem.

Zalecenie 9: Grupa proponuje opracowanie w UE wspólnych zasad dotyczących funduszy inwestycyjnych, w szczególności ich definicji, określania aktywów, w które wolno im inwestować, oraz zasad dotyczących przekazywania zadań. Zasadom tym powinien towarzyszyć ściślejszy nadzór nad niezależną rolą depozytariuszy i powierników.

Zalecenie 10: Aby zaradzić obecnemu brakowi w UE faktycznie zharmonizowanego zbioru podstawowych przepisów grupa zaleca, co następuje:

- Państwa członkowskie i Parlament Europejski powinni unikać w przyszłości ustawodawstwa i prawodawstwa, które dopuszcza różnice w transpozycji i stosowaniu.
- Komisja i komitety poziomu 3. powinny zidentyfikować krajowe wyjątki, których usunięcie usprawniłoby funkcjonowanie wspólnego rynku finansowego, ograniczyło zakłócenia konkurencji i arbitraż regulacyjny lub zwiększyło efektywność transgranicznej działalności finansowej w UE.

Niezależnie od powyższego państwo członkowskie powinno mieć możliwość przyjęcia bardziej rygorystycznych środków regulacyjnych, które uzna za odpowiednie w swoim przypadku do celów ochrony stabilności systemu finansowego, pod warunkiem, że są one zgodne z zasadami rynku wewnętrznego i uzgodnionymi minimalnymi obowiązkowymi standardami.

Zalecenie 11: W świetle nieskuteczności ładu korporacyjnego ujawnionej przez obecny kryzys finansowy, grupa jest zadania, że system motywowania za pomocą wynagrodzeń powinien w większym stopniu uwzględniać interesy współników i akcjonariuszy oraz dochodowość całego przedsiębiorstwa w długim okresie. W tym celu struktura systemu wynagrodzeń w sektorze finansowym powinna bazować na następujących zasadach:

- Określając wysokość premii należy uwzględniać wieloletni horyzont czasowy, a wypłaty premii powinny być rozłożone na cały cykl koniunkturalny.

- *Takie same zasady powinny obowiązywać w stosunku do podmiotów dokonujących operacji na własny rachunek i podmiotów zarządzających aktywami.*
- *Premie powinny odzwierciedlać faktyczne osiągnięcia, a nie być gwarantowane z góry.*

Organy nadzoru powinny kontrolować, czy polityka wynagrodzeń w instytucjach finansowych jest odpowiednia, żądać jej skorygowania, gdy zachęca ona do podejmowania nadmiernego ryzyka, oraz – w razie konieczności – nakładać dodatkowe wymogi kapitałowe na podstawie drugiego filaru regulacji Bazylea II, gdy nie zostały podjęte odpowiednie działania naprawcze.

***Zalecenie 12:** W zakresie wewnętrznego zarządzania ryzykiem grupa zaleca, co następuje:*

- *Funkcja zarządzania ryzykiem w instytucjach finansowych musi być w pełni niezależna i powinna obejmować realne, niezależne testy skrajnych warunków.*
- *Dyrektorzy ds. ryzyka powinni zajmować bardzo wysoką pozycję w hierarchii przedsiębiorstwa.*
- *Nie wolno zaniedbywać wewnętrznej oceny ryzyka i odpowiednich badań due diligence poprzez nadmierne poleganie na zewnętrznych ratingach.*

Wzywa się organy nadzoru do częstego kontrolowania wewnętrznych systemów zarządzania ryzykiem w instytucjach finansowych.

***Zalecenie 13:** Grupa wzywa do ustanowienia spójnych i praktycznych ram regulacyjnych na potrzeby zarządzania w sytuacji kryzysowej w UE:*

- *Nie przesądzając o przyszłych interwencjach w indywidualnych przypadkach instytucji finansowych wykazujących poważne trudności, należy opracować przejrzyste i klarowne ramy zarządzania w sytuacji kryzysowej.*
- *Wszystkie właściwe organy w UE powinny być wyposażone w odpowiednie i ekwiwalentne narzędzia zapobiegania kryzysowi i interwencji w sytuacji kryzysowej.*
- *Należy usunąć przeszkody prawne, które utrudniają wykorzystanie tych narzędzi w kontekście transgranicznym; w tym celu należy przyjąć odpowiednie środki na poziomie UE.*

***Zalecenie 14:** Należy ujednolicić systemy gwarantowania depozytów w UE. Najlepiej aby były one finansowane z góry przez sektor prywatny (z uzupełnieniem ze środków państwowych w wyjątkowych przypadkach) i zapewniały wysoki poziom ochrony, taki sam dla wszystkich klientów banków w całej UE. Zasada wysokiego i równego poziomu ochrony wszystkich klientów powinna zostać wprowadzona także w sektorach ubezpieczeniowym i inwestycyjnym. Grupa stwierdza, że obecne ustalenia mające na celu zabezpieczenie interesów deponentów w krajach przyjmujących nie sprawdziły się we wszystkich wypadkach i zaleca, aby dokonać przeglądu obecnych uprawnień krajów przyjmujących oddziały banków zagranicznych, aby umożliwić rozwiązanie problemów, które pojawiły się w tym kontekście.*

***Zalecenie 15:** Ze względu na brak ogólnounijnego mechanizmu finansowania transgranicznych działań na rzecz rozwiązywania sytuacji kryzysowych, państwa członkowskie powinny uzgodnić bardziej szczegółowe kryteria podziału kosztów niż te zapisane w istniejącym protokole ustaleń i odpowiednio zmodyfikować ten protokół.*

***Zalecenie 16:** Należy stworzyć nowy podmiot pod auspicjami i przy logistycznym wsparciu ze strony EBC, pod nazwą Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego (ERRS), której przewodniczyć będzie prezes Europejskiego Banku Centralnego.*

- *W skład ERRS powinni wchodzić członkowie Rady Ogólnej EBC, przewodniczący CEBS, CEIOPS i CESR oraz przedstawiciel Komisji Europejskiej. W przypadku gdyby przedmiot dyskusji uzasadniał obecność organów nadzoru ds. ubezpieczeń i papierów wartościowych, prezes danego banku centralnego mógłby zdecydować, że będzie reprezentowany przez przewodniczącego odpowiedniego krajowego organu nadzoru.*
- *ERRS powinna gromadzić i analizować wszelkie informacje istotne dla stabilności finansowej, odnoszące się do warunków makroekonomicznych i sytuacji makroostrożnościowej we wszystkich sektorach finansowych.*
- *Należy zapewnić właściwy przepływ informacji między ERRS a organami nadzoru mikroostrożnościowego.*

***Zalecenie 17:** Należy wprowadzić skuteczny system ostrzegania przed ryzykiem, pod auspicjami ERRS i Komitetu Ekonomiczno-Finansowego (KEF).*

- *ERRS powinna wydawać makroostrożnościowe ostrzeżenia przed ryzykiem i szeregować je pod względem ważności: odpowiedź na te ostrzeżenia powinna być obowiązkowa, a w stosownych przypadkach podejmowane powinny być działania przez odpowiednie właściwe organy w UE.*
- *Jeśli zagrożenia mają poważny charakter i potencjalnie negatywny wpływ na sektor finansowy lub gospodarkę jako całość, ERRS informuje o tym przewodniczącego KEF. KEF, współpracując z Komisją, wdraża następnie strategię zapewniającą skuteczne zapobieganie zagrożeniom.*
- *Jeśli zidentyfikowane zagrożenia dotyczą globalnej dysfunkcji systemu monetarnego i finansowego, ERRS ostrzega Międzynarodowy Fundusz Walutowy (IMF), Forum Stabilności Finansowej (FSF) i Bank Rozrachunków Międzynarodowych (BIS) w celu określenia odpowiednich działań zarówno na szczeblu UE, jak i na poziomie ogólnosiwiatowym.*
- *Jeśli ERRS uzna, że odpowiedź krajowego organu nadzoru na priorytetowe ostrzeżenie przed ryzykiem jest niewystarczająca, to po przedyskutowaniu kwestii z danym organem nadzoru informuje ona przewodniczącego KEF, w celu podjęcia dalszych działań przeciwko temu organowi nadzoru.*

***Zalecenie 18:** Należy stworzyć Europejski System Nadzoru Finansowego (ESNF), który powinien mieć postać zdecentralizowanej sieci:*

- Nadzór bieżący sprawowany byłoby nadal przez istniejące krajowe organy nadzoru.
- W miejsce CEBS, CEIOPS i CESR stworzone zostałyby trzy nowe europejskie organy nadzoru, których rolą byłaby koordynacja stosowania standardów nadzorczych i gwarantowanie intensywnej współpracy pomiędzy krajowymi organami nadzoru.
- Dla wszystkich większych instytucji transgranicznych zostałyby utworzone kolegia nadzorcze. ESNF powinien być niezależny od władz politycznych, lecz również przed nimi odpowiedzialny. Powinien on działać w oparciu o wspólny zbiór zharmonizowanych przepisów podstawowych i mieć dostęp do informacji o wysokiej jakości.

***Zalecenie 19:** W pierwszym etapie (2009-2010) krajowe organy nadzoru powinny zostać wzmocnione w celu podniesienia jakości nadzoru w UE.*

- Państwa członkowskie powinny rozważyć następujące reformy: ujednolicenie kompetencji i uprawnień organów nadzoru do poziomu najbardziej kompleksowego systemu w UE, podwyższenie wynagrodzeń w ramach organów nadzoru, ułatwianie wymiany personelu między sektorem prywatnym a organami nadzoru oraz dopilnowanie, aby wszystkie organy nadzoru realizowały nowoczesną i atrakcyjną politykę kadrową.
- Komitety poziomu 3 powinny zintensyfikować swoje wysiłki w obszarach szkoleń i wymiany personelu. Powinny one również pracować nad stworzeniem silnej europejskiej kultury nadzoru.
- Komisja Europejska, wspólnie z komitetami poziomu 3, powinna przeprowadzić analizę stopnia niezależności wszystkich krajowych organów nadzoru. Analiza ta powinna doprowadzić do konkretnych zaleceń, w tym dotyczących finansowania krajowych organów. Na tym etapie Komisja Europejska powinna niezwłocznie rozpocząć prace nad przygotowaniem wniosków legislacyjnych w celu utworzenia nowych europejskich organów nadzoru.

***Zalecenie 20:** W pierwszym etapie UE powinna również opracować bardziej zharmonizowany zbiór regulacji finansowych, uprawnień nadzorczych i systemów sankcji.*

- Instytucje europejskie oraz komitety poziomu 3 powinny podjąć zdecydowane i połączone wysiłki, aby do początku 2013 r. wyposażyć Unię Europejską w o wiele bardziej spójny zbiór przepisów. Należy zidentyfikować i wyeliminować główne różnice pomiędzy krajowymi przepisami prawnymi wpływające z wyjątków, odstępstw, dodatkowych przepisów stworzonych na poziomie krajowym lub z niejasności zawartych w aktualnych dyrektywach, aby w całej UE określony został i był stosowany zharmonizowany zbiór podstawowych standardów.
- Instytucje europejskie powinny uruchomić proces prowadzący do stworzenia o wiele silniejszych i spójnych systemów nadzoru i sankcji w państwach członkowskich.

***Zalecenie 21:** Grupa zaleca dokonanie natychmiastowych, zasadniczych zmian w trybie prac komitetów poziomu 3. Należy zatem:*

- skorzystać ze znacznego zwiększenia ich zasobów z budżetu Wspólnoty;
- poprawić jakość i wpływ ich stosowanych przez nie procedur wzajemnej oceny;
- przygotować pole, między innymi przez przyjęcie odpowiednich norm nadzorczych, do stworzenia kolegiów nadzorczych dla wszystkich dużych transgranicznych instytucji finansowych do końca 2009 r.

***Zalecenie 22:** W drugim etapie (2011-2012) UE powinna ustanowić zintegrowany Europejski System Nadzoru Finansowego (ESNF).*

- Komitety poziomu 3 powinny zostać przekształcone w trzy nowe europejskie organy nadzoru: Europejski Organ Nadzoru Bankowego, Europejski Organ Nadzoru Ubezpieczeń oraz Europejski Organ Nadzoru Papierów Wartościowych.
- Nowe europejskie organy nadzoru powinny być zarządzane przez zarząd złożony z przewodniczących krajowych organów nadzoru. Przewodniczący i dyrektorzy generalni nowych europejskich organów nadzoru powinni być niezależnymi profesjonalistami zatrudnionymi na pełny etat. Przewodniczący powinni być mianowani na ośmioletnią kadencję, a ich kandydatury powinny być dodatkowo zatwierdzane przez Komisję, Parlament Europejski i Radę.
- Nowe europejskie organy nadzoru powinny mieć swój własny, autonomiczny budżet współmierny do ich obowiązków.
- Ponadto oprócz kompetencji sprawowanych obecnie przez komitety poziomu 3, nowe europejskie organy nadzoru powinny mieć między innymi następujące kompetencje kluczowe:
 - i) wiążąca prawnie mediacja między krajowymi organami nadzoru;
 - ii) przyjmowanie wiążących standardów w zakresie nadzoru;
 - iii) przyjmowanie wiążących decyzji technicznych mających zastosowanie do poszczególnych instytucji finansowych;
 - iv) nadzór i koordynacja kolegiów nadzorczych;
 - v) desygnowanie w razie potrzeby organów sprawujących nadzór nad grupą;
 - vi) wydawanie zezwoleń specyficznym instytucjom ogólnounijnym i nadzór nad nimi (np. agencje ratingowe oraz infrastruktury rozliczania i rozrachunku transakcji);
 - vii) wiążąca współpraca z ERRS zapewniająca odpowiedni nadzór makroostrożnościowy.
- Krajowe organy nadzoru powinny być nadal w pełni odpowiedzialne za bieżący nadzór nad przedsiębiorstwami.

***Zalecenie 23:** Grupa zaleca, by natychmiast rozpocząć planowanie obu etapów nowego systemu. W tym celu grupa złożona z wysokiego szczebla przedstawicieli ministerstw finansów, Parlamentu Europejskiego, komitetów poziomu 3 i EBC pod przewodnictwem Komisji powinna przedstawić przed końcem 2009 r. szczegółowy plan jego realizacji.*

***Zalecenie 24:** Funkcjonowanie ESNF powinno zostać poddane przeglądowi nie później niż 3 lata po jego wejściu w życie. W świetle tego przeglądu można będzie rozważyć następujące reformy dodatkowe:*

- ewolucja w stronę systemu opierającego się na jedynie dwóch nowych europejskich organach nadzoru: Pierwszy z nich byłby odpowiedzialny za ostrożnościowe kwestie bankowe i ubezpieczeniowe oraz inne kwestie istotne dla stabilności finansowej; drugi organ byłby odpowiedzialny za kwestie związane z prowadzeniem działalności i zagadnienia rynkowe;
- przyznanie nowym europejskim organom nadzoru szerszych uprawnień regulacyjnych o zastosowaniu horyzontalnym;
- analiza kwestii rozszerzenia funkcji nadzorczych na poziomie UE.

***Zalecenie 25:** Grupa zaleca, aby zadanie prowadzenia działań na rzecz międzynarodowej zbieżności regulacyjnej w dziedzinie finansów powierzyć Forum Stabilności Finansowej (FSF), we współpracy z międzynarodowymi instytucjami ustalającymi standardy, takimi jak Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego, na podstawie dokładnych celów i harmonogramów. W związku z proponowanym w niniejszym raporcie wzmocnieniem roli FSF istotne jest rozszerzenie jego składu o wszystkie kraje ważne z punktu widzenia systemowego oraz o Komisję Europejską. Forum powinno otrzymać większe środki, a jego rozliczalność i zarządzanie należy zreformować poprzez ściślejsze powiązanie go z MFW. FSF powinno regularnie przedstawiać Międzynarodowemu Komitetowi Monetarnemu-Międzynarodowemu MFW (IMFC) sprawozdania z postępów reformy regulacyjnej mającej na celu uwzględnienie wniosków z obecnego kryzysu finansowego. IMFC należy przekształcić w radę posiadającą uprawnienia decyzyjne, zgodnie ze statutem MFW.*

***Zalecenie 26:** O ile nie nastąpi fundamentalna zmiana w modelu funkcjonowania banków, grupa zaleca, aby tworzone obecnie na szczeblu międzynarodowym kolegia nadzorcze dla dużych, złożonych grup finansowych prowadzących działalność transgraniczną, dokonywały wnikliwej i całościowej oceny ryzyka, zwracały większą uwagę na wewnętrzne praktyki banków w zakresie zarządzania ryzykiem oraz uzgodniły wspólną koncepcję wspierania harmonizacji systemów motywacyjnych w ramach systemów wynagrodzeń w sektorze prywatnym za pomocą drugiego filaru regulacji Bazylea II. Forum Stabilności Finansowej (FSF), w ścisłej współpracy z innymi odpowiednimi instytucjami międzynarodowymi, powinno zapewnić ogólnosiwiatową spójność praktyk nadzorczych w poszczególnych kolegiach i propagować najlepsze z nich.*

***Zalecenie 27:** Grupa zaleca, aby powierzyć MFW – w ścisłej współpracy z innymi zainteresowanymi podmiotami, zwłaszcza z FSF, Bankiem Rozrachunków Międzynarodowych, bankami centralnymi oraz Europejską Radą ds. Ryzyka Systemowego (ERRS) – zadanie opracowania systemu wczesnego ostrzegania przed zagrożeniami dla stabilności finansowej, wraz z międzynarodową mapą ryzyka i międzynarodo-*

wym rejestrem kredytów. Zadaniem systemu wczesnego ostrzegania powinno być przekazywanie decydom przejrzystych komunikatów oraz zalecanie im działań wyprzedzających. System mógłby być uruchamiany wskutek naruszenia określonej z góry „strefy zagrożenia”. Wszystkie kraje członkowskie MFW powinny zobowiązać się do wspierania tej instytucji w przeprowadzaniu niezależnych analiz (w tym programu oceny sektora finansowego), a w przypadku niezastosowania się do zaleceń powinny publicznie przedstawić uzasadnienie. Międzynarodowy Komitet Monetarno-Finansowy lub Rada powinny raz lub dwa razy do roku otrzymywać sprawozdania w tej sprawie.

Zalecenie 28: Grupa zaleca nasilenie skoordynowanych działań mających zachęcić kraje i terytoria o niewystarczającej regulacji lub „niewspółpracujące” do przyjęcia najwyższych standardów międzynarodowych oraz do uczestnictwa w wymianie informacji pomiędzy organami nadzoru. W celu uwzględnienia zwiększonego ryzyka organy sprawujące nadzór nad grupami powinny zwiększyć wymogi kapitałowe dla instytucji finansowych dokonujących inwestycji w ośrodkach finansowych o niewystarczającej regulacji lub niewystarczającym nadzorze w każdym przypadku, gdy uznają wyniki przeprowadzonego badania za niezadowalające lub gdy nie mogą uzyskać istotnych informacji od organów nadzoru w takich ośrodkach typu offshore bądź wymienić się z nimi takimi informacjami. MFW i FSF, we współpracy z innymi właściwymi instytucjami międzynarodowymi, powinny dokonać oceny standardów regulacyjnych obowiązujących w ośrodkach finansowych, monitorować skuteczność istniejących mechanizmów egzekwowania standardów międzynarodowych oraz zalecać podjęcie bardziej restrykcyjnych środków w przypadkach, gdy obecnie stosowane standardy uznane zostaną za niewystarczające.

Zalecenie 29: Grupa zaleca, aby państwa członkowskie UE okazały wsparcie na rzecz wzmocnienia roli MFW w zakresie nadzoru makroekonomicznego oraz wniosły wkład w zwiększenie środków MFW celem wzmocnienia jego zdolności do wspomagania swoich członków mających poważne problemy finansowe lub problemy z bilansem płatniczym.

Zalecenie 30: Grupa zaleca zorganizowanie spójnej reprezentacji UE w nowej, ogólnosiwiatowej architekturze gospodarczo-finansowej. W związku z ambitniejszą reformą instytucjonalną MFW mogłoby to oznaczać konsolidację reprezentacji UE w MFW i na innych forach wielostronnych.

Zalecenie 31: W ramach stosunków dwustronnych UE powinna zintensyfikować dialog w kwestiach regulacji rynków finansowych, prowadzony z najważniejszymi partnerami.

Bibliografia

Literatura i dokumenty

- Acharya V., *Some steps in the right direction: A critical assessment of the de Larosière report*, 2009, March.
- Acharya V., *Is the International Convergence of Capital Adequacy Regulation Desirable?*, London Business School, London 2002.
- Adamczyk J., *Spółeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw*, PWE, Warszawa 2009.
- Ansoff H. I., *Corporate Strategy*, McGraw Hill, New York 1965.
- Anusz J., Bielecki J., *Gramy w NFI [Narodowy Fundusz Inwestycyjny]: co daje kupno świadectw udziałowych Narodowych Funduszy Inwestycyjnych*, Wydawnictwo INGO, Warszawa 1995.
- A Roadmap towards a Banking Union*, Communication from the Commission to the European Parliament and Council, Brussels 12.9.2012.
- Assessing the macroeconomic impact of the transition to stronger capital and liquidity requirements – Final Report*, Bank for International Settlements, Bazylea 2010.
- Balcerowicz L., *Rozwój systemu finansowego*, „Bezpieczny Bank” 2005, nr 4 (29).
- Banking Union for Europe. Risks and Challenge*, Thorsten Beck (red.), Centre for Economic Policy Research, London 2012.
- Bao B.-H., Bao D.-H., *Usefulness of value added and abnormal economic earnings: an empirical examination*, „Journal of Business Finance & Accounting” 1998, 25, nr 1–2.
- Barker A., Braithewite T., *Mandelson knocks “Volcker Rule” as too difficult*, „Financial Times”, 3 marca 2010.
- Barnier M., *A New Year’s Banking Union*. Project Syndicate. Komisarz Unijny ds. Rynków Wewnętrznych i Usług, były minister spraw zagranicznych Francji, 15 października 2012.
- Barth J. R., Caprio Jr. G., Levine R., *Rethinking Bank Regulation. Till Angels Govern*, Cambridge University Press, Cambridge 2008.
- Beck T., *Banking Union for Europe – risks and challenges*, [w:] *The view from emerging countries*, [w:] *Banking Union for Europe. Risks and Challenges*, Thorsten Beck (red.), Centre for Economic Policy Research, London 2012.
- Benedikter R., *Social Banking and Social Finance. Answers to the Economic Crisis*, Springer, New York 2011.

- Bernatt M., *Spółeczna odpowiedzialność biznesu. Wymiar konstytucyjny i międzynarodowy*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009.
- Białowolski P., *Ocena skutków ekonomicznych wprowadzenia Rekomendacji T*, KPF, Warszawa 2010, materiał niepublikowany.
- Bielecki J.K., Pawłowicz L. (red.), *Zarządzanie wartością spółki kapitałowej*, CeDeWu, Warszawa 2012.
- Bourguignon A., Malleret V., Nørreklit H., *The American balanced scorecard versus the French tableau de bord: the ideological dimension*, „Management Accounting Research” 2004, vol. 15, nr 2.
- Brandenburger A.M., Nalebuff B.J., *Co-opetition. A revolutionary mindset that combines competition and cooperation*, Currency Doubleday, New York 1996.
- Brown M., T. Jappelli, M. Pagano, *Information Sharing and Credit Market Performance: Firm-Level Evidence from Transition Countries*, CSEF Working Paper, May 2007, nr 178.
- Buser S.A., Chen A.H., Kane E.J., *Federal Deposit Insurance, Regulatory Policy, and Optimal Bank Capital*, „Journal of Finance” 1981, vol. 36, nr 1.
- Caprio G., Honohan P., *Finance for Growth. Policy choices in a volatile world*, World Bank Policy Research Report, April 2001.
- Caroll A.B., *A Three-Dimensional Conceptual Model of Corporate Performance*, „Academy of Management Review” 1979, vol. 4, nr 4.
- Caroll A.B., *The Pyramid of Corporate Social Responsibility: Toward the Moral Management of Organizational Stakeholders*, „Business Horizons” 1991, vol. 34, nr 4.
- Cicirko T., *Efektywne zarządzanie kapitałem banku komercyjnego w Polsce w świetle standardów adekwatności kapitałowej*, Oficyna Wydawnicza SGH w Warszawie, Warszawa 2012.
- Čihák M., Demirgüç-Kunt A., Feyen E., Levine R., *Benchmarking Financial Systems around the World*, World Bank Policy Research Working Paper No. 6175, August 2012.
- Claessens S., Keen M., Pazarbasioglu C., *Financial Sector Taxation. The IMF's Report to the G-20 and Background Material*, IMF, September 2010.
- Co zrobić, żeby się udało. Emerytalne Konto Oszczędnościowe sposobem na wyższą emeryturę*, KNF, Warszawa 17.09.2012.
- Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and European Economic and Social Committee implementing the partnership for growth and jobs: Making Europe a Pole of Excellence on Corporate Social Responsibility*, COM (2006) 136, Brussels, 22.3.2006.

- Cwynar A., *Analiza porównawcza wybranych mierników zysku rezydualnego*, Konsorcjum Akademickie, Kraków–Rzeszów–Zamość 2010.
- Cwynar A., Dżurak P. (red.), *Systemy VBM i zysk ekonomiczny. Projektowanie, wdrażanie, stosowanie*, Poltext, Warszawa 2010.
- Cyburt P., *Nowelizacja ustawy o listach zastawnych a możliwość rozwoju bankowości specjalistycznej*, „Finansowanie Nieruchomości” 2012, nr 4/33.
- Czerkas K., *Systemowe działania na rzecz przezwyciężenia zjawiska cykliczności na polskim rynku mieszkaniowym w czasie kryzysu – próba analizy*, „Finansowanie Nieruchomości” 2012, nr 4/33.
- Czekaj J., *10 uwag do programu „Inwestycje polskie”*, „Rzeczpospolita”, 5 listopada 2012.
- Czy Rekomendacja T zburzy równowagę konkurencyjną na rynku bankowym?*, Deloitte, Warszawa 2010.
- Daniluk D., Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów na interpelację nr 20273 w sprawie *Programu rozwoju obrotu bezgotówkowego*, Warszawa, 16.02.2011.
- Decker S., Sale C., *An Analysis of Corporate Social Responsibility, Trust and Reputation in the Banking Profession*, [w:] S. O. Idowu, W.L. Filho, (red.), *Professionals' Perspectives of Corporate Social Responsibility*, Springer, Heidelberg 2009.
- Demirgüç-Kunt A., Huizinga H., *Financial Structure and Bank Profitability*, The World Bank Policy Research Working Paper 2430, August 2000.
- Dewatripont M., Tirole J., Rochet J.C., *Balancing the Banks. Global Lessons from the Financial Crisis*, Princeton University Press, Princeton and Oxford 2010.
- Dudycz T., *Analiza finansowa jako narzędzie zarządzania finansami przedsiębiorstwa*, Indygo Zahir Media, Wrocław 2011.
- Dziawgo L., *Bank jako „instytucja BRAKU zaufania publicznego”*, [w:] J. Szambelańczyk (red.), *Globalny kryzys finansowy i jego konsekwencje w opiniach ekonomistów polskich*, ZBP, Warszawa 2009.
- Dziawgo L., *Rola banków w gospodarce przyszłości jako podstawowy dylemat współczesnej bankowości*, [w:] M. Haffer, W. Kraszewski (red.), *Czynniki wzrostu gospodarczego*, Wydawnictwo UMK, Toruń 2004.
- Edvinsson L., Malone M.S., *Intellectual Capital. Realizing Your Company's True Value by Finding Its Hidden Brainpower*, Harper Business, New York 1997.
- Efekt ekonomiczny kredytu konsumpcyjnego we Włoszech. Synteza badań*, Nomisma, listopad 2003.
- Efekty wdrażania reformy administracji publicznej w aspekcie systemu finansów publicznych*, K. Znaniecka (red.), Wyższa Szkoła Bankowości i Finansów w Katowicach, Katowice 2000.

- Efektywność postępowań upadłościowych – wyniki badań, ich popularyzacja oraz wykorzystanie w praktyce*, PTE, Warszawa, 17 stycznia 2013 .
- Ehrbar A., *EVA – The Real Key to Creating Wealth*, Wiley & Sons, New York 1998.
- Eisenbeis R. A., Kaufman G. G., *Cross-border banking and financial stability in the EU*, „Journal of Financial Stability” 2008, vol. 4, nr 3.
- Ekspertyza: studia i materiały dla programu Inwestycje Polskie*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową – Gdańska Akademia Bankowa, Gdańsk, grudzień 2012.
- El Khadraoui S., *Draft Report in Shadow Banking*, European Parliament, 14.08.2012.
- Ferey A., *The Larosièr Report: tolling the bell for financial markets de-regulation?*, September, Luxembourg 2009.
- Final Report Recommendations*, Independent Commission on Banking (ICB), London, September 2011.
- Flejterski S., *Podstawy metodologii finansów. Elementy komparatystyki*, Wydawnictwo Economicus, Szczecin 2006.
- Flejterski S., *Polityka wobec banków – między Scyllą niedoregulowania a Charybdą przeregulowania*, [w:] J. Szambelańczyk (red.), *Wyzwania regulacyjne wobec doświadczeń globalnego kryzysu finansowego*, ZBP/Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011.
- Freeman M., *Social Accounting*, [w:] G. Siegel, H. Ramanauskas-Marconi [red.], *Behavioral Accounting*, South-West Educational Publishing 1998.
- Freeman R.E., *Understanding stakeholder capitalism*, „Financial Times”, 19.07.1996.
- Freeman R.E., *Strategic Management. A Stakeholder Approach*, Cambridge University Press, Cambridge 1984.
- Freixas X., Rochet J.-C., *Mikroekonomia bankowa*, CeDeWu, Warszawa 2007.
- Gasparski W., B. Rok (red.), *Ku obywatelskiej Rzeczypospolitej gospodarczej*, Poltext, Warszawa 2010.
- Gołębiewska A., *Rekomendacje Mieszkaniowe Związku Banków Polskich – stan realizacji postulatów sektora bankowego*, „Finansowanie Nieruchomości” 2012, nr 4/33.
- Gorynia M., *Unijny program spójności i programy sektorowe – czy można uczynić z nich swoisty plan Marshalla dla Polski? Jak mądrze spożytkować pieniądze z unijnego budżetu?*, wystąpienie na seminarium Klubu „Polska 2015+”, Warszawa, 17.01.2013.
- Grabowski K., *Strefy budowania zaufania na rynku finansowym*, [w:] W. Gasparski, B. Rok (red.), *Ku obywatelskiej Rzeczypospolitej gospodarczej*, Poltext, Warszawa 2010.
- Gray R., *The social accounting project and „Accounting, Organizations and Society” Privileging engagement, imaginings, new accountings and pragmatism over critique?*, „Accounting, Organizations and Society” 2002, vol. 27, nr 7.

- Green Paper on shadow banking* (COM 2012/0102), European Commission, April 2012.
- Gronicki M., *Makroekonomiczne skutki działalności funduszu gwarancyjnego*, [w:] *Ekspertyza: studia i materiały dla programu Inwestycje Polskie*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową – Gdańska Akademia Bankowa, Gdańsk, grudzień 2012.
- GUS, *Monitoring banków 2010*, Warszawa 2012.
- GUS, *Monitoring banków 2011*, Warszawa 2012.
- Haffer M., W. Kraszewski (red.), *Czynniki wzrostu gospodarczego*, Wydawnictwo UMK, Toruń 2004.
- Herbst I., Jadach-Sepiolo A., Marczevska E., *Analiza potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*, PARP, Warszawa 2012.
- High-level expert group on reforming the structure of the EU banking sector*. Chaired by Erkki Liikanen. Final Report. Brussels, 2 October 2012.
- Idowu S.O., Filho W.L., (red.), *Professionals' Perspectives of Corporate Social Responsibility*, Springer, Heidelberg 2009.
- Informacja o poręczeniach i gwarancjach udzielonych w 2008 roku przez Skarb państwa, niektóre osoby prawne oraz Bank Gospodarstwa Krajowego ze środków Krajowego Funduszu Poręczeń Kredytowych*, Warszawa 2009.
- Iwanicz-Drozdowska M. (red.), *Edukacja i świadomość finansowa. Doświadczenia i perspektywy*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011.
- Iwanicz-Drozdowska M., *Bezpieczeństwo usług finansowych. Perspektywa Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2008.
- Iwanicz-Drozdowska M., Jaworski W. L., Zawadzka Z. (red.), *Bankowość. Zagadnienia podstawowe*, wyd. zaktualizowane, Poltext, Warszawa 2006.
- Iwanicz-Drozdowska M., *Metody oceny działalności banku*, Poltext, Warszawa 1999.
- Iwanicz-Drozdowska M., *Zarządzanie finansowe bankiem*, wyd. III, PWE, Warszawa 2012.
- Jakubiak A., *Wpływ Bazylei III i innych nowych regulacji unijnych i polskich na politykę kredytową i sytuację instytucjonalną sektora bankowego w Polsce*, KNF, Warszawa, kwiecień 2012.
- Janc A., *Credibility vs. Risk in contemporary credit institutions in the context of safety net solutions*, „Bezpieczny Bank” 2009, nr 2(39).
- Janc A., Krymarys-Balcerzak A., *Współczesny bank i jego znaczenie dla wzrostu gospodarczego*, [w:] R. Szewczyk (red.), *Nauki finansowe wobec współczesnych problemów gospodarki polskiej*, t. III, *Bankowość*, Wydawnictwo AE w Krakowie, Kraków 2004.

- Jasińska E., *Znaczenie programu „Rodzina na Swoim” dla krakowskiego rynku nieruchomości*, VI Krakowska Konferencja Młodych Uczonych, Kraków 2011.
- Jaworski W., Zawadzka Z. (red.), *Bankowość. Podręcznik akademicki*, wyd. 2, Poltext, Warszawa 2004.
- Jurkowska A., *Rola kapitału zagranicznego w przemianach polskiego sektora bankowego*, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, „Monografie: Prace Doktorskie” nr 5, Kraków 2006.
- Już ponad 2,2 mln Polaków zalega z terminowymi płatnościami*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 9.01.2012.
- Kamińska A., *Parabanki naciągają Polaków*, „Rzeczpospolita” 29.07.2012.
- Kamińska A., Zawadzka G., *Piramidalne straty*, „Rzeczpospolita”, 6.12.2012.
- Kaplan R.S., Norton D.P., *The Balanced Scorecard. Translating Strategy Into Action*, Harvard Business School Press, Boston 1996.
- Karczocha W., *Filozoficzno-etyczne rozwinięcie idei społecznej odpowiedzialności biznesu*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, 2009, nr 42.
- Kasiewicz S., *Koncepcja zarządzania wartością jako źródło kryzysu finansowego*, „Finansowanie Nieruchomości” 2009, nr 7–9.
- Kasiewicz S., Kurkliński L. (red.), *Szok regulacyjny a konkurencyjność i rozwój sektora bankowego*, WIB, Warszawa 2012.
- Kasiewicz S., *Nowe regulacje – instrument równowagi konkurencyjności i stabilności sektora bankowego*, [w:] L. Kurkliński (red.), *Zarządzanie ryzykiem – reakcje i wyzwania pokryzysowe*, BIK, Warszawa 2011.
- Kasiewicz S., Rogowski W., Kicińska M., *Kapitał intelektualny. Spojrzenie z perspektywy interesariuszy*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2006.
- Kasiewicz S., Rogowski W., *Uwaga na „Inwestycje polskie”*, „Rzeczpospolita”, 22 listopada 2012.
- Kawalec S., Gozdek M., *Raport dotyczący optymalnej struktury polskiego systemu bankowego w średnim okresie*, Capital Strategy, Warszawa, 31.10.2012.
- King M.R., *Mapping capital and liquidity requirements to bank lending spreads*, BIS, listopad 2010.
- Klincewicz K., *Problemy w relacjach przedsiębiorstwa z interesariuszami*, [w:] M. Bernatt, J. Bogdanienko, T. Skoczny, *Społeczna odpowiedzialność biznesu. Krytyczna analiza*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011.
- KNF, *Sprawozdanie z działalności Komisji Nadzoru Finansowego w 2011 roku*.
- Kopiński A., *Analiza finansowa banku*, PWE, Warszawa 2008.
- Korenik D., *O roli służebnej banków komercyjnych*, Wydawnictwo UE we Wrocławiu, Wrocław 2009.

- Korenik D., *Odpowiedzialność banku komercyjnego. Próba syntezy*, Difin, Warszawa 2009.
- Kosikowski C., *Naprawa finansów publicznych w Polsce: (przyczyny, metodologia, kierunki i propozycje)*, „Temida 2”, Wydawnictwo Stowarzyszenia Absolwentów Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2011.
- Kosikowski C., *Polska potrzebuje reformy finansów publicznych*, „Gazeta Prawna” 27 kwietnia 2011.
- Kosiński B., *Tendencje rozwojowe na rynku usług bankowych*, [w:] L. Oręziak, B. Pietrzak [red.], *Bankowość na świecie i w Polsce*, OLYMPUS, Warszawa 2000–2001.
- Krajowy program reform. Europa 2020*, Warszawa, kwiecień 2011.
- Krause A., Giansante S., *Interbank lending and the spread of bank failures: A network model of systemic risk*, „Journal of Economic Behavior & Organization” 2012, vol. 83, nr 3.
- Kurkliński L., Markowski K. (red.), *Systemy wymiany informacji kredytowej. Doświadczenia polskie i europejskie*, BIK, Warszawa 2012.
- Kurkliński L., *Nowe unijne regulacje ostrożnościowe a rozwój kredytów hipotecznych w Polsce*, „Finansowanie Nieruchomości” 2013, nr 3/32.
- Kwaśniak W., *Unia bankowa – skutki dla UE, strefy euro i dla Polski*, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Seminarium BRE, Warszawa, 29.11.2012.
- Lepczyński B., *Dlaczego powinna powstać agencja ratingowa w Polsce?*, IBnGR, Gdańsk 2012.
- Łuba P., Rajczyk K., *Finansowanie inwestycji energetycznych w Polsce*, PWC i ING, Warszawa 2011.
- Mabberley J., *Activity-Based Costing in Financial Institutions*, wyd. 2, Pitman Publishing, London 1998.
- Maćkowiak E., *Ekonomiczna wartość dodana*, PWE, Warszawa 2009.
- Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., *Finanse publiczne w Polsce*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2007.
- Marcinkowska M., *Cele działania banku*, [w:] *Bankowość w Unii Europejskiej – szanse i zagrożenia*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2009.
- Marcinkowska M., *Jak mierzyć dokonania przedsiębiorstwa – czyli o równoważeniu kart wyników*, „Przegląd Organizacji” 2002, nr 10.
- Marcinkowska M., *Kapitał relacyjny banku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013 (w druku).
- Marcinkowska M., *Ocena działalności instytucji finansowych*, Difin, Warszawa 2007.

- Marcinkowska M., *Roczny raport z działań i wyników przedsiębiorstwa. Nowe tendencje w sprawozdawczości biznesowej*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2004.
- Marcinkowska M., *Spoleczna odpowiedzialność przedsiębiorstw – wpływ na zawartość raportów rocznych*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica” 2004, nr 181.
- Marcinkowska M., *Wartość banku. Kreowanie wartości i pomiar wyników działalności banku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003.
- Markowski K., *Cele, funkcje i dylematy funkcjonowania systemu wymiany informacji kredytowej*, [w:] L. Kurkliński, K. Markowski (red.) *Systemy wymiany informacji kredytowej. Doświadczenia polskie i europejskie*, BIK, Warszawa 2012.
- Masiukiewicz P., *Regulacje a ryzyko shadow banking w Polsce*, „Prace i Materiały Wydziału Zarządzania”, nr 4/2, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 2012.
- Matthews K., Thompson J., *Ekonomika bankowości*, PWE, Warszawa 2007.
- Merton R.C., *A Functional Perspective of Financial Intermediation*, „Financial Management” 1995, vol. 24, nr 2.
- Michalak J., *Pomiar dokonań. Od wyniku finansowego do Balanced Scorecard*, Difin, Warszawa 2008.
- Miklaszewska E., Mikołajczyk K., *Foreign Bank Entry and Bank Performance in Poland: Testing the Global Advantage Hypothesis*, „Journal of Money, Investment and Banking” 2009, nr 10.
- Mishkin F.S., *Ekonomika pieniądza, bankowości i rynków finansowych*, PWN, Warszawa 2002.
- Mity związane z Rekomendacją T*, KNF, Warszawa 2010.
- Nadchodząca burza. Raport z transformacji. Kryzys w krajach Europy Środkowo-Wschodniej oraz w strefie euro*, PWC, Krynica-Zdrój, 4–6 września 2012.
- Nalebuff B.J., *Co-opetition. A revolutionary mindset that combines competition and cooperation*, Currency Doubleday, New York 1996.
- NBP, *Raport o stabilności systemu finansowego*, Warszawa, grudzień 2012.
- NBP, *Rozwój systemu finansowego w Polsce w 2011 r.*, Warszawa, listopad 2012.
- Nelly A., Adams Ch., Kennerley M., *The Performance Prism. The Scorecard for Measuring and Managing Business Success*, FT Prentice Hall, London 2002.
- Nie hamować rozwoju budownictwa czynszowego*, Rekomendacja Europejskiego Kongresu Finansowego, Sopot 23–25 maja 2012.
- Nita B., *Rachunkowość w zarządzaniu strategicznym przedsiębiorstwem*, Wolters Kluwer Polska, Kraków 2008.
- Nowakowski J. (red.), *Instrumenty i regulacje bankowe w czasie kryzysu*, Difin, Warszawa 2010.

- Nowakowski J., Ostaszewski J. (red.), *Wybrane zagadnienia teorii oraz praktyki finansów*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2005.
- Nowelizacja rekomendacji S. Główne cele, kierunki i uzasadnienie zmian, UKNF, Warszawa 2012.
- OECD, *Economic Outlook*, 2012, vol. 1.
- Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym oraz niektórych innych ustaw*, Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów, 2.03.2012.
- Oręziak L., Pietrzak B. [red.], *Bankowość na świecie i w Polsce*, OLYMPUS, Warszawa 2000–2001.
- Orłowski W.M., *Potencjalne makroekonomiczne korzyści stosowania PPP w Polsce*, Niezależny Ośrodek Badań Ekonomicznych NOBE, Warszawa 2011.
- Ostrowska E., *Dylematy zrównoważonego rozwoju sektora finansowego w Polsce*, [w:] E. Ostrowska, J. Ossowski (red.), *Rynki finansowe. Mikrofinanse*, Fundacja na Rzecz Polskich Związków Kredytowych – Instytut Stefczyka, Sopot 2009.
- Pawłowicz L., *Dlaczego potrzebujemy nowej architektury sieci bezpieczeństwa finansowego w Unii Europejskiej*, [w:] J. Nowakowski, J. Ostaszewski (red.), *Wybrane zagadnienia teorii oraz praktyki finansów*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2005.
- Pawłowicz L., *Kryzys zaufania na rynkach finansowych z perspektywy kraju goszczącego*, [w:] J. Szambelańczyk (red.), *Globalny kryzys finansowy i jego konsekwencje w opiniach ekonomistów polskich*, ZBP, Warszawa 2009.
- Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Finansów Publicznych z 5 grudnia 2012 r.* (nr 127), Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych.
- Perspektywy rozwoju obrotu bezgotówkowego*, „Newsweek”, 4.01.2013.
- Pietraszkiewicz K., *Uczyć się z przeszłości, rozumieć teraźniejszość, myśleć o przyszłych wyzwaniach, zagrożeniach i szansach*, ZBP, Warszawa, 15.11.2011.
- Pietrzak B., Polański Z., Woźniak B., *System finansowy w Polsce*, t. 1, WN PWN, Warszawa 2008.
- Pilzak J., *Współpraca banków z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW). Wybrane przykłady współpracy banków z administracją publiczną z zakresu ochrony środowiska*, ZBP, Warszawa 2012.
- Podsumowanie wyników prac Zespołu roboczego ds. rozwoju rynku publicznego długoterminowych bankowych instrumentów dłużnych działającego przy KNF*, materiał ZBP, 22.11.2012.
- Poznański K.Z., *Obłęd reform. Wyprowadź Polski*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza Warszawa 2001.
- Program „Inwestycje Polskie” a sektor bankowy*, ZBP, Warszawa, 26.11.2012.

- Program redukcji opłat kartowych w Polsce*, Zespół Roboczy ds. Opłaty Interchange przy Radzie ds. Systemu Płatniczego, Warszawa, marzec 2012.
- Program rozwoju obrotu bezgotówkowego w Polsce na lata 2010–2013*, Projekt załącznika do Uchwały Rady Ministrów, Warszawa, 8.12.2010.
- Programowanie perspektywy finansowej na lata 2014–2020 – uwarunkowania strategiczne*, Załącznik 1, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Projekt nowelizacji Rekomendacja T – dotycząca dobrych praktyk w zakresie zarządzania ryzykiem detalicznych ekspozycji kredytowych*, KNF, grudzień 2012.
- Projekt ustawy o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne*, Warszawa 2012.
- Projekt założeń projektu ustawy o społecznych grupach mieszkaniowych*, Ministerstwo Infrastruktury, Warszawa, 20.06.2011.
- 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.
- Pronińska A., *Finansowanie projektów ppp w Polsce*, „Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego”, PARP, Warszawa 2012, nr 4.
- Pruski J., *Bilansowe uwarunkowania rozwoju akcji kredytowej w Polsce*, BFG, 18.04.2012.
- Purdy D. E., *The enterprise theory: an extension*, „Journal of Business Finance & Accounting” 1983, vol. 10, nr 4.
- Rampersad H.K., *Kompleksowa karta wyników. Jak przekształcać zarządzanie, aby postępując uczciwie osiągać doskonałe wyniki*, Placet, Warszawa 2004.
- Raport Deloitte, *Kurs na zmiany: doświadczenie klienta w relacji z bankami w Polsce*, Warszawa, maj 2012.
- Raport o stabilności systemu finansowego*, NBP, lipiec 2012 r.
- Raport o stanie funduszy poręczeniowych w Polsce – stan na 31 grudnia 2011 r.*, Krajowe Stowarzyszenie Funduszy Poręczeniowych, Warszawa 2012.
- Raport o sytuacji banków w 2009 r.*, UKNF, Warszawa 2010 r.
- Raport o sytuacji banków w 2011 r.*, UKNF, Warszawa 2012 r.
- Raport o sytuacji banków w I półroczu 2012 r.*, UKNF, Warszawa 2012.
- Raport roczny 2011*, Bank Gospodarstwa Krajowego, Warszawa, 2012 r.
- Rappaport A., *Wartość dla akcjonariuszy*, WIG Press, Warszawa 1999.
- Realizacja zadań w zakresie gospodarki mieszkaniowej przez organy administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego*, NIK, Warszawa 2012.
- Reda Z., *Nadzór krytycznie o podatku bankowym*, „Rzeczpospolita”, 22.02.2012.

- Reforming U.S. Financial Markets. Reflections Before and Beyond Dodd–Frank*, R.S. Kroszner, R.J. Shiller (red.), The MIT Cambridge 2011.
- Reichmann T., Lange C., *The Value Added Statement as Part of Corporate Social Reporting*, „Management International Review” 1981, vol. 21, nr 4.
- Reifner, S. Clerc-Renaud, E. Perez-Carillo, A. Tiffe, M. Knobloch, *Study on Equity Release Schemes in the EU*, Institut für Finanzdienstleistungen, styczeń 2009.
- 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.
- Rekomendacje Zespołu Ministra Sprawiedliwości ds. Nowelizacji Prawa Upadłościowego i Naprawczego, Warszawa, 10.12.2012.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie podatków od transakcji finansowych i ich wprowadzenia oraz Projekt sprawozdania w sprawie innowacyjnych metod finansowania na szczeblu globalnym i europejskim [2010/2105(INI)]*.
- Riahi-Belkaoui A., *Value added reporting and research: state of the art*, Greenwood Publishing 1999.
- Rola banków w absorpcji funduszy unijnych w Polsce – ocena i perspektywy*, IBnGR, ZBP, Warszawa 2013.
- Rola banków w finansowaniu rynku nieruchomości*, prezentacja ZBP na posiedzeniu Komisji Budżetu i Finansów Publicznych Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa, 18.12.2012.
- Rostowski J., *Polska w unii bankowej? Rostowski: W obecnej formule? To zupełnie odpada*, „Gazeta.pl”, 15.09.2012.
- Serres A. de, Kobayakawa S., Sløk T., Vartia L., *Regulation of Financial Systems and Economic Growth*, OECD Economics Department Working Papers, nr 506, OECD Publishing 2006.
- Shocker A.D., Sethi S.P., *An Approach to Incorporating Social Preferences in Developing Corporate Action Strategies*, „California Management Review” 1973, vol. 15, nr 4.
- Siegel G., Ramanauskas-Marconi H. (red.), *Behavioral Accounting*, South-West Educational Publishing 1998.
- Sinkey Jr., J.F., *Commercial Bank Management*, Prentice Hall, Upper Saddle River, wyd. 6, New Jersey 2002.
- Skajewska I., Roter A., *Wielkość polskiego rynku wierzycelności zarządzanego przez członków KPF. II kwartał 2012. Raport z badania ankietowego*, KPF, Gdańsk, listopad 2012.

- Slovik P., Cournède B., *Macroeconomic Impact of Basel III*, OECD „Economics Department Working Papers” 2011, nr 844.
- Sprawozdanie z działalności Banku Gospodarstwa Krajowego w 2011 r.*, Warszawa, kwiecień 2012.
- Sprawozdanie z działalności Komisji Nadzoru Finansowego w 2011 r.*, KNF, Warszawa 2012.
- Sprawozdanie z działalności Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w 2011 r.*, Warszawa, kwiecień 2012.
- Stan i perspektywy sektora publicznego w gospodarce rynkowej, wnioski dla Polski*, J. Kleer (red.), OLIMPUS „Centrum Edukacji i Rozwoju Biznesu”, Warszawa 2004.
- Stanowisko Pracodawców RP wobec projektu założeń Ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego i o zmianie niektórych innych ustaw*, Warszawa, 22.05.2012 r.
- Stępień J., *Proces stanowienia prawa wymaga naprawy*, „Gazeta Prawna.pl”, 17.10. 2011.
- Sternberg E., *Just Business. Business Ethics in Action*, wyd. 2, Oxford University Press, Oxford 2000.
- Stewart G. B., *The Quest for Value*, Harper Business, New York 1991.
- Stoner J.A.F., Wankel C., *Kierowanie*, PWE, Warszawa 1992.
- Stopyra A., *Sekurytyzacja bankowa w prawie polskim*, praca doktorska, WPiA UW, Warszawa 2012.
- Sveiby K.E., *The New Organizational Wealth*, Berrett-Koehler Publishers, San Francisco 1997.
- Strategia Banku Gospodarstwa Krajowego na lata 2010–2014*, Warszawa, grudzień 2012.
- Strategia działania Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na lata 2013–2016 z perspektywą do 2020 r.*, Warszawa, wrzesień 2012.
- Sveiby K.E., *The New Organizational Wealth*, Berrett-Koehler Publishers, San Francisco 1997.
- Szambelańczyk J. (red.), *Globalny kryzys finansowy i jego konsekwencje w opiniach ekonomistów polskich*, ZBP, Warszawa 2009.
- Szambelańczyk J., *Stabilność systemu bankowego a paradygmat bankowości*, „Finanse” 2010, nr 1 (2).
- Szczyt Unii Europejskiej w Brukseli, Interia z 23 listopada 2012.
- Szewczyk R. (red.), *Nauki finansowe wobec współczesnych problemów gospodarki polskiej*, t. III, *Bankowość*, Wydawnictwo AE w Krakowie, Kraków 2004.
- Szpringer W., *Bezpieczeństwo systemu bankowego. Konkurencja czy współpraca?*, Twigger, Warszawa 2001.

- Szpringer W., *Kredyt konsumencki i upadłość konsumencka na rynku usług finansowych UE*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2005.
- Szychta A., *Etapy ewolucji i kierunki integracji metod rachunkowości zarządczej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2007.
- Środki na dopłaty do kredytów preferencyjnych na inwestycje w rolnictwie zostaną przesunięte, PAP, Warszawa, 12.04.2012.
- Świdorska G.K. (red.), *Informacja zarządcza w procesie formułowania i realizacji strategii firmy*, Difin, Warszawa 2003.
- The Cumulative Impact on the global Economy of Changes in the Financial Regulatory Framework*, Institute of International Finance, Waszyngton, wrzesień 2011.
- The high-level group on financial supervision in the EU*. Report. Chaired by J. de Larosière, Brussel 2009.
- Theodor M., *A Stakeholder Approach to Measuring the Level of Corporate Governance*, EIASM Workshop on Corporate Governance Proceedings, EIASM, Brussels 4-5.11.2004.
- The Warwick Commission on International Financial Reform, *In Praise of Unlevel Playing Fields*, The University of Warwick, CIGI, 2009.
- The World Bank, *Global Financial Development Report 2013. Rethinking the Role of State in Finance*, The World Bank, Washington 2012.
- Tomasic R., *The failure of corporate governance and the limits of law*, [w:] W. Sun, J. Stewart, D. Pollard (red.), *Corporate Governance and the Global Financial Crisis. International Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge 2011.
- Topiński A., *Kredyty nie znikają, migrują do parabanków*, „Rzeczpospolita”, 19.07.2012.
- UKNF, *Raport o sytuacji banków w 2011 r.*, Warszawa 2012.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz. U. z 2009 r., nr 19, poz. 100 z późn. zm. oraz Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, Dz. U. z 2009 r., nr 19, poz. 101; nr 157 poz. 1241 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz. U. z 2010 r., nr 113, poz. 759 z późn. zm.
- Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne*, Warszawa 2012.
- Uzasadnienie do zmiany rządowego programu „Wspierania przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji BGK”*, Warszawa, 7.12.2012.
- Veron N., *Bank Levies in European Union*, Peterson Institute for International Economics, Warsaw, December 17, 2010.

- Veron N., *Europe's Single Supervisory Mechanism and the Long Journey Towards Banking Union*, Peterson Institute for International Economics, Number PB 12–24, December 2012.
- Volcker P.A., *Three years later. Unfinished business in financial reform. Group of thirty*, Washington, DC 2011.
- Voyer P., *Tableau de bord de gestion et indicateurs de performance*, wyd. 2, Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy 1999.
- Wahl P., *Liikanen Report: Half-hearted attempt to solve "Too big to fail" problem*, „Newsletter – EU Financial Reform” 2012, nr 15, 7.
- Wdowiński P., *Makroekonomiczne skutki wyższych standardów kapitałowych: Analiza symulacyjna dla Polski*, Komisja Nadzoru Finansowego, 2011.
- Wolff M., *Liikanen is so least a step forward for UE banks*, „Financial Times”, 4 October 2012.
- World in 2050. The BRICs and beyond: prospects, challenges and opportunities*, PWC, January 2013.
- Wpływ kryzysu w strefie euro na polski sektor bankowy*”, Wydawnictwo Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2012.
- Wyniki ilościowego badania wpływu Bazylei III na polski sektor bankowy*, PWC, ZBP, Warszawa 2011.
- Zakhem A.J., Palmer D.E., Stoll M. L. (red.), *Stakeholder Theory. Essential Readings in Ethical Leadership and Management*, Prometheus Books, New York 2008.
- Zaleska M., *Polski nadzór bankowy i regulacje przez niego tworzone – kierunki zmian*, [w:] W.L. Jaworski (red.), *Banki polskie u progu XXI wieku*, Poltext, Warszawa 1999.
- Zaleska M., *Zmiany zasad gwarantowania depozytów w odpowiedzi na globalny kryzys finansowy*, [w:] J. Nowakowski (red.), *Instrumenty i regulacje bankowe w czasie kryzysu*, Difin, Warszawa 2010.
- Założenia do projektu ustawy o odwróconym kredycie hipotecznym*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 23.09.2011.
- Zettelmeyer J., Berglof E., de Haas R., *Banking Union: The view from emerging countries*, [w:] *Banking Union for Europe. Risks and Challenges*, Thorsten Beck (red.), Centre for Economic Policy Research, London 2012.
- Zygierewicz M., Tylińska J., *Raport o sytuacji ekonomicznej banków. Banki 2011*, WIB, Warszawa 2012.
- Żemigła M., *Spółeczna odpowiedzialność przedsiębiorstwa. Budowanie zdrowej, efektywnej organizacji*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2007.

Źródła internetowe

- Ambler T., Saltiel M., *Bank regulation: can we trust the Vickers report?*, Adam Smith Institute, November 2011, www.adamsmith.org/blog/finance/criticisms-of-vickers
- Branier M. M., *A New Year's Banking Union*, www.project-syndicate.org/.../european-bank-sup
- Clerk F.de, *Ethical banking*, [w:] V. Vandemeulebrouke, K. Beck, K. Käufer, *Networking Social Finance*, Brussels 2010, s.16–32, www.socialbanking.org/fileadmin/isb/Artikel_und_Studien/Networking_Social_Finance_Beck_Kaeufer_Vandemeulebrouke.pdf
- Coraz więcej Niemców ogłasza prywatne bankructwo, 19.11.2010, <http://www.portalpoint.info/pl/wiadomosci,2,2537.html>
- Davies H., *Europes Flawed Banking Union*, www.project-syndicate.org/.../europe-s-democrati...
- Dobre perspektywy dla inwestycji zagranicznych w Polsce w 2012 roku, Serwis dla inwestorówMSP, 3.02.2012, http://inwestor.msp.gov.pl/portal/si/338/20134/Dobre_perspektywy_dla_inwestycji_zagranicznych_w_Polsce_w_2012_roku.html
- Dove Consulting, *Banks' Efforts to Serve the Unbanked and Underbanked. Final report for The Federal Deposit Insurance Corporation*, www.fdic.gov/unbankedsurveys/unbankedstudy/FDICBankSurvey_Chapter1.pdf
- Elliot D.J., *Volcker Rule and its Impact on the U.S. Economy*, 18.01.2012, www.brookings.edu
- FEBEA, *What really differentiates ethical banks from traditional banks?*, April 2012, www.ethicalbankingeurope.com/sites/default/files/Definition%20Ethical%20Bank.pdf [dostęp 10.09.2012]
- Getin Noble Bank nie wyklucza sekurytyzacji kolejnych portfeli, 20.12.2012, <http://biznes.interia.pl/news/getin-noble-bank-nie-wyklucza-sekurytyzacji-kolejnych,1874554>
- Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku, Warszawa 2010, http://bip.transport.gov.pl/pl/bip/projekty_aktow_prawnych/projekty_ustaw/ustawy_mie_szkalnictwo_i_gospodarka_komunalna/bs_mieszk2020/px_18112010gp.pdf
- Gros D., *A Banking Union Baby Step*, www.project-syndicate.org/.../a-banking-union-b..

<http://www.nfosigw.gov.pl/o-nfosigw/aktualnosci/art,284,prestizowe-wyroznienie-epsa-2011.html>

<http://www.portalpoint.info/pl/wiadomosci,2,2537.html>

IMF Said to Recommend G-20 Tax Banks' Liabilities or Profits After Rescues, Bloomberg, 20.04.2010, <http://www.bloomberg.com/news/2010-04-19/imf-said-to-recommend-g-20-tax-banks-liabilities-or-profits-after-rescues.html>

Jak oceniasz wygasający program „Rodzina na Swoim”? – wyniki sondy KRN.pl, 3.12.2012, http://www.krn.pl/raporty/Jak-oceniasz-wygasajacy-program-Rodzina-na-Swoim-wyniki-sondy-KRNpl-2_257_2_0_25.html

Kochalska H., *Liberalizacja polityki kredytowej dopiero za pół roku*, 20.12.2012, http://www.open.pl/news/liberalizacja_polityki_kredytowej_dopiero_za_pol_roku.html

Kuk M., Kwiatkowska M., *Kluza: Rekomendacja T ma obowiązywać od 2011 roku*, „Dziennik GazetaPrawna”, http://forsal.pl/artykuly/383049,kluza_rekomendacja_t_ma_obowiazowac_od_2011_roku.html

Materiały Instytutu PPP, www.ippp.pl

Nickols F., *The Accountability Scorecard. A Stakeholder-based Approach to “Keeping Score”*, 2002, www.home.att.net

OECD, *Policy framework for effective and efficient financial regulation, General guidance and high-level checklist*, 2010, <http://www.oecd.org/finance/financialmarkets/44362818.pdf>

OECD, *Regulatory Policy and the Road to Sustainable Growth*, 2010, www.oecd.org/regreform/policyconference/46270065.pdf

Peterson S., *What is “Volcker’s Rule”*, online.wsj.com/.../SB1000142405270230382220

Płoszka M., *Nowe obowiązki deweloperów. Czy klienci zyskają?* „Bankier”, 29.04.2012, <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Nowe-obowiazki-deweloperow-Czy-klienci-zyskaja-2530877.html>

Podsumowanie III kwartału 2012 na rynku nieskarbowych instrumentów dłużnych w Polsce, Fitch, http://www.fitchpolska.com.pl/shared/Q3_2012_pol.pdf

Ramotowski J., *Kasy budowlane sposobem na mieszkania i oszczędności*, „Obserwator Finansowy”, 16.11.2012, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/debata/kasy-budowlane-sposobem-na-mieszkania-i-oszczednosci/>

Rodzina na Swoim XII 2012, „eGospodarka.pl”, 7.01.2013, <http://www.finance.egospodarka.pl/89543,Rodzina-na-Swoim-XII-2012,1,63,1.html>

- Styczeń P., Wypowiedź wiceministra w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, dyskusja zorganizowana przez portal „biznes.pl” *Zmiany w rządowym programie wspierania budownictwa mieszkaniowego*, 19.12.2012, <http://biznes.pl/magazyny/nieruchomosci/mieszkania/zmiany-w-rzadowym-programie-wspierania-budownictwa,5369340,magazyn-detel.html>
- 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>
- TU Europa wchodzi w odwróconą hipotekę, 21.05.2012, <http://www.money.pl/gielda/wiadomosci/artykul/tu;europa;wchodzi;w;odwrocona;hipoteke,128,0,1089664.html>
- Uchwała nr 153/2011 KNF z dnia 7 czerwca 2011 r., http://www.knf.gov.pl/Images/U_153_2011_tcm75-26622.pdf
- Veron N., *Europe Takes an Important Step Forward on Banking*,. December 14, 2012 <http://veron.typepad.com/main/2012/12/europe-takes-an-important-step-forward-on-banking.html>
- Vieves X., *Banking Disunion*, www.project-syndicate.org/.../banking-disunion
- Wałęjko G., Odpowiedź podsekretarza stanu na interpelację poselską nr 5845 do ministra sprawiedliwości w sprawie funkcjonowania instytucji upadłości konsumenckiej, http://www.podatki.biz/artykuly/upadlosc-konsumencka_14_18353.htm
- Wielka reforma finansowa w USA – co się zmieni?*, portal Open Finance z 15.07.2010 www.bfg.pl/dotychczasowe-doswiadczenia
- Zagregowane dane miesięczne sektora bankowego – październik 2012*, UKNF, http://www.knf.gov.pl/opracowania/sektor_bankowy/dane_o_rynku/Dane_miesieczne.html
- ZBP o projekcie PiS: to zapraszanie sytuacji kryzysowej do Polski*, http://www.newseria.pl/news/zbp_o_projekcie_pis_to,p1140287296

Spis tabel, rysunków i wykresów

Tabele

- Tabela 2.1. Realizowane przez banki funkcje systemu finansowego
- Tabela 2.2. Możliwe interpretacje bezpieczeństwa rynku usług finansowych z perspektywy różnych grup interesariuszy
- Tabela 2.3. Typowe wzajemne oczekiwania banków i interesariuszy publicznych
- Tabela 2.4. Przekształcenie rachunku zysków i strat banku w sprawozdanie z wartości dodanej
- Tabela 2.5. Przykładowe mierniki oczekiwań i kontrybucji interesariuszy publicznych w relacjach z bankami
- Tabela 3.1. Wymogi i bufory kapitałowe – kapitały/RWA
- Tabela 3.2. Wartość umów equity release scheme zawartych w 2007 r. w krajach UE
- Tabela 4.1. Prognozy tempa wzrostu PKB Polski i aktywów polskiego sektora bankowego w latach 2013–2016
- Tabela 4.2. Prognozy potencjalnego realnego rocznego tempa wzrostu PKB Polski wg OECD w %

Rysunki

- Rysunek 2.1. Czynniki kształtujące wartość banku dla akcjonariuszy w ujęciu makro i mikro
- Rysunek 2.2. Sprawozdawczość banku według koncepcji zrównoważonego rozwoju
- Rysunek 2.3. Koncepcja Pryzmatu Wyników
- Rysunek 4.1. Instrumenty inżynierii finansowej w perspektywie 2007–2013
- Rysunek 4.2. Struktura finansowania programu „Inwestycje Polskie”

Wykresy

- Wykres 2.1. Interesariusze polskich banków (odsetek banków wskazujących daną grupę interesariuszy)
- Wykres 2.2. Struktura rozdysponowania wartości dodanej przez banki spółdzielcze i komercyjne w latach 2009–2011
- Wykres 3.1. Zadłużenie gospodarstw domowych z tytułu kredytów mieszkaniowych w 2012 r. (w mln zł)
- Wykres 3.2. Rozwój rynku kredytów hipotecznych – nowe umowy w mld zł
- Wykres 3.3. Struktura walutowa portfela nowych kredytów mieszkaniowych
- Wykres 3.4. Zadłużenie gospodarstw domowych z tytułu kredytów konsumpcyjnych 2010–2012
- Wykres 3.5. Wierzytelności obsługiwane przez firmy windykacyjne w okresie 31.03.2010–30.06.2012 r.
- Wykres 3.6. Wartość emisji nieskarbowych papierów dłużnych w Polsce w latach 1997–2012
- Wykres 3.7. Zmiana stanu depozytów sektora niefinansowego skorygowana o zmiany kursów w okresie 2005–2012 (I półrocze) w mld zł
- Wykres 3.8. Struktura depozytów sektora niefinansowego – 31.12.2011 (%)
- Wykres 3.9. Miesięczna dynamika i stany aktywów i pasywów zagranicznych sektora bankowego (w mld zł) w okresie grudzień 2001– wrzesień 2012
- Wykres 3.10. Dynamika finansowania banków w krajach regionu Europy Centralnej i Wschodniej w okresie 2011 Q3–2012 Q1 (procent PKB, skala roczna, z wyłączeniem efektu kursów walutowych)
- Wykres 4.1. Tempo zmian PKB Polski i krajów ESW w latach 2009–2013, w %
- Wykres 4.2. Prognozowany średnioroczny wzrost PKB w Polsce i w Niemczech do 2050 r.
- Wykres 4.3. Dynamika realna kredytów dla przedsiębiorstw w latach 2007–2012
- Wykres 4.4. Liczba kredytów udzielonych w programie „Rodzina na Swoim” (tys. szt.)
- Wykres 4.5. Wartość udzielonych kredytów „Rodzina na Swoim” (w mln zł)