

Nr 4(49) 2012

ISSN 1429-2939

# BEZPIECZNY BANK

**BFG**

BANKOWY FUNDUSZ GWARANCYJNY

**Nr 4(49) 2012**

**BEZPIECZNY  
BANK**

**BFG**

**BANKOWY FUNDUSZ GWARANCYJNY**

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

**KOMITET REDAKCYJNY:**

Jan Szambelańczyk – redaktor naczelny  
Małgorzata Iwanicz-Drozdowska  
Ryszard Kokoszczyński  
Bogusław Pietrzak  
Jan K. Solarz  
Romuald Szymczak – sekretarz redakcji  
Ewa Teleżyńska – sekretarz redakcji

**RADA PROGRAMOWO-NAUKOWA:**

Dariusz Daniluk – Przewodniczący  
Dariusz Filar  
Bogusław Grabowski  
Andrzej Gospodarowicz  
Jerzy Nowakowski  
Leszek Pawłowicz  
Krzysztof Pietraszkiewicz  
Jerzy Pruski

Artykuły publikowane w **BEZPIECZNYM BANKU** są recenzowane.

Za publikację naukową w **BEZPIECZNYM BANKU** Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego przyznał pięć punktów.

**REDAKCJA:**

Krystyna Kawerska

**WYDAWCA:**

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

**SEKRETARIAT REDAKCJI:**

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

Informacje dotyczące wymogów formalnych i edytorskich dla autorów publikacji znajdują się na stronie: [www.bfg.pl/wymagania-dla-autorow](http://www.bfg.pl/wymagania-dla-autorow)

**[www.bfg.pl](http://www.bfg.pl)**



Opracowanie komputerowe, druk i oprawa:  
Dom Wydawniczy ELIPSA  
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa  
tel./fax 22 635 03 01, 22 635 17 85  
e-mail: [elipsa@elipsa.pl](mailto:elipsa@elipsa.pl), [www.elipsa.pl](http://www.elipsa.pl)

---

# W numerze

---

Jan Szambelańczyk – *Od Redakcji* ..... 5

## **Problemy i poglądy**

Artur Mika – *Przedkryzysowa architektura nadzorczo-regulacyjna w USA jako katalizator kryzysu subprime* ..... 7

Anna Dobrzańska – *W kierunku jednolitego nadzoru bankowego w Unii Europejskiej* ..... 28

Kamil Kryński – *Audyt modeli wewnętrznych w kontekście stabilności instytucji kredytowych* ..... 60

Zbigniew Krysiak – *Banki i przedsiębiorstwa w procesie zmiany paradygmatu* ..... 76

Tomasz Lechowicz – *Rynek nieruchomości mieszkaniowych a polityka Banku Anglii* ..... 91

Artur Borcuch – *Jednolity Obszar Płatności w Euro (SEPA) – samoregulacja czy odgórna interwencja prawna?* ..... 103

Romuald Szymczak – *Kanadyjski system gwarantowania depozytów* ..... 115

**PREZES ZARZĄDU BFG JERZY PRUSKI  
PREZESEM MIĘDZYNARODOWEGO STOWARZYSZENIA  
GWARANTÓW DEPOZYTÓW (IADI)**

Podczas dorocznego Walnego Zgromadzenia członków Międzynarodowego Stowarzyszenia Gwarantów Depozytów (IADI) w Londynie 25 października 2012 roku, Jerzy Pruski – Prezes Zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego – został wybrany Prezesem IADI i Przewodniczącym Rady Wykonawczej tego Stowarzyszenia na trzyletnią kadencję.

Wybór Prezesa został dokonany przy jednogłośnym poparciu wszystkich członków uczestniczących w Walnym Zgromadzeniu IADI. Jerzy Pruski zastąpił na tym stanowisku dotychczasowego szefa IADI Martina Gruenberga, który jest jednocześnie Przewodniczącym Rady Dyrektorów amerykańskiej Federalnej Korporacji Ubezpieczeń Depozytów (Federal Deposit Insurance Corporation – FDIC) – najstarszej na świecie instytucji gwarantującej depozyty.

Martin Gruenberg, gratulując nowemu przewodniczącemu, powiedział: Jerzy Pruski jest znakomitym liderem, dysponuje szeroką wiedzą z zakresu stabilności finansowej oraz roli instytucji gwarantujących depozyty w sieci bezpieczeństwa finansowego. Serdecznie witam Go na stanowisku Prezesa oraz Przewodniczącego Rady Wykonawczej IADI.



Jerzy Pruski (po prawej) z ustępującym przewodniczącym IADI Martinem Gruenbergiem  
(Fot. FSCS)

## OD REDAKCJI

Dobiega końca kolejny rok niepokojów na międzynarodowych rynkach finansowych, które poddawane są głębokim reformom regulacyjnym i ostrożnościowym. Wbrew pesymistom polski rynek finansowy pozostaje stabilny, a godne podkreślenia jest to, że od ponad dekady deponenti w Polsce nie doświadczyli upadłości banku ani komercyjnego, ani spółdzielczego. Przy okazji ujednocniania standardów ochrony deponentów w krajach Unii Europejskiej znacząco zwiększył się poziom gwarancji Bankowego Funduszu Gwarancyjnego dla środków powierzonych bankom w Polsce, osiągając równowartość 100 000 Euro. Przygotowano także rozwiązania pozwalające – w przypadku upadłości banku – już w ciągu 20 dni wypłacić deponentom gwarantowane kwoty. Trwają intensywne prace nad regulacjami dotyczącymi uporządkowanej likwidacji banku, które w przypadku pojawienia się niebezpieczeństwa niewypłacalności instytucji kredytowej umożliwią podjęcie działań profilaktycznych.

Warto także podkreślić, że koncepcja kapitalizacji BFG, jaka została przyjęta w ustawie o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym z 1994 r., przyczyniła się do tego, że polska instytucja gwarancyjna jest w czołówce swych odpowiedników w innych krajach UE. Porównania z rówieśniczymi instytucjami w Europie wskazują, że także inne aspekty funkcjonowania BFG w ramach polskiej sieci bezpieczeństwa zasługują na uznanie, mimo ich krytyki ze strony niektórych instytucji UE w okresie dobrej koniunktury.

Choć nie ma jednoznaczności poglądów co do roli jednostki w procesach rozwojowych, doświadczenia praktyczne wskazują jednak, że obecność wybitnych liderów wspiera przebieg tych procesów, znakomicie poprawiając ich jakość i tempo.

Wybór Prezesa BFG Jerzego Pruskiego na stanowisko Prezesa Zarządu i Przewodniczącego Rady Wykonawczej IADI jest wyrazem uznania dla jego osobistych dokonań, ale także dla osiągnięć Polski w zakresie dostosowań naszego systemu finansowego do nowoczesnych standardów międzynarodowych.

Jak pisze Prezydent RP Bronisław Komorowski w liście gratulacyjnym, powierzenie Jerzemu Pruskiemu prestiżowej i odpowiedzialnej funkcji Prezesa IADI jest przede wszystkim wyrazem uznania dla Jego kompetencji, ale można to także odczytywać jako ocenę dokonań Polski w procesie transformacji, przy zachowaniu stabilności finansowej i tworzeniu efektywnego systemu gwarantowania depozytów.

IADI powstało w 2002 r. i skupia 64 członków ze wszystkich kontynentów. Misją Stowarzyszenia jest promocja współpracy międzynarodowej w dziedzinie gwarantowania depozytów oraz kształtowanie międzynarodowych standardów funkcjonowania instytucji gwarantowania depozytów w celu wzmocnienia stabilności systemów finansowych na świecie. Do najważniejszych osiągnięć IADI można zaliczyć m.in. opracowanie „Podstawowych Zasad Efektywnego Gwarantowania Depozytów” (zob. Bezpieczny Bank Nr 1 (43)/2011), włączone przez Radę Stabilności Finansowej (Financial Stability Board – FSB) do listy podstawowych standardów określających stabilne systemy finansowe. Natomiast metodyka oceny zgodności z tymi wypracowana przez IADI, będzie wykorzystywana przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy w cyklicznych badaniach stabilności sektora finansowego.

Gratulując Prezesowi Jerzemu Pruskiemu, życzymy Mu satysfakcji z podejmowanych obowiązków oraz sukcesów w realizacji przedstawionych zamierzeń, ufając, że działania IADI będą mogły być nie tylko dokumentowane, ale także będą sprzyjać publikowaniu interesujących opracowań na łamach Bezpiecznego Banku.

Oddając do rąk Czytelników kolejny numer naszego czasopisma, podkreślam, że pierwszy artykuł autorstwa Artura Miki jest syntezą nagrodzonej pracy doktorskiej w konkursie BFG na najlepszą pracę doktorską z zakresu systemów gwarantowania depozytów, problematyki działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego oraz bezpieczeństwa finansowego banków w 2012 r.

Z nadzieją, że teksty zamieszczone w tym numerze Bezpiecznego Banku będą dla Czytelników interesujące, życzę miłej lektury i zapraszam do współpracy.

*Jan Szambelańczyk*  
Redaktor Naczelny

Warszawa, 6 listopada 2012 r.

---

# Problemy i poglądy

---

Artur Mika\*

## PRZEDKRYZYSOWA ARCHITEKTURA NADZORCZO-REGULACYJNA W USA JAKO KATALIZATOR KRYZYSU *SUBPRIME*

### 1. PROBLEM ROZPROSZENIA INSTYTUCJI NADZORU

Aby wykazać niedoskonałości nadzorczo-regulacyjne rynku finansowego w USA istniejące przed kryzysem *subprime*, należy prześledzić nadzór i regulacje tego rynku finansowego w perspektywie historycznej. System finansowy w Stanach Zjednoczonych charakteryzuje się własną, uwarunkowaną historycznie specyfiką, odmienną od rozwiązań europejskich. Zaangażowanie państwa w sektor finansów jest postrzegane jako przejaw nadmiernej ingerencji w mechanizm wolnego rynku oraz czynnik prowokujący pokusę nadużycia w sytuacji, gdy instytucje finansowe mogą spodziewać się pomocy państwa i specjalnych gwarancji. Niektórzy autorzy wskazują wręcz, że w ciągu ostatnich 200 lat tego typu gwarancje i poręczenia bezpośrednio przyczyniały się do kryzysów bankowych<sup>1</sup>.

Amerykański system finansowy to system o dużym stopniu złożoności i rozproszenia nadzoru finansowego, co wynika z federalnego modelu funkcjonowania

---

\* Artur Mika jest doktorem nauk ekonomicznych Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Obecnie zatrudniony w Bankowym Funduszu Gwarancyjnym na stanowisku eksperta. Zainteresowania naukowe: rola regulacji i nadzoru rynku finansowego w utrzymywaniu stabilności finansowej, rola agencji ratingowych na tle kryzysów finansowych, modele i funkcjonowanie systemów gwarantowania depozytów, polityka makroekonomiczna Stanów Zjednoczonych i Japonii.

<sup>1</sup> Ch. Calomiris, *Banking Crises and the Rules of the Game*, National Bureau of Economic Research WP, No. 15403/2009.



państwa, przejawiającego się unikaniem centralizacji. Nadzór nad instytucjami finansowymi uzależniony jest od typu danej instytucji i przedstawia się zgodnie z tabelą 1.

**Tabela 1. System nadzoru finansowego w Stanach Zjednoczonych**

Nadzór nad bankami komercyjnymi	<p><b>System Rezerwy Federalnej</b> (<i>Federal Reserve System – Fed</i>), utworzony na mocy ustawy <i>Federal Reserve</i> z 1913 r.<sup>2</sup> Pod jego nadzorem znajdują się holdingi finansowe (<i>Financial Holding Companies – FHC</i>) oraz banki posiadające licencję stanową (<i>state-chartered banks</i>), które są członkami Fed<sup>3</sup>. Wszystkie te instytucje finansowe są nadzorowane przez system i przechowują udziały w jednym lub kilku Bankach Rezerwy Federalnej. Udziały banków komercyjnych w Bankach Rezerwy Federalnej nie mogą być przedmiotem obrotu ani stanowić zabezpieczeń transakcji. Muszą one obejmować 3% kapitału banków<sup>4</sup>. Banki inwestujące w Banki Rezerwy Federalnej można zatem uznać za faktycznych właścicieli drugich z wymienionych, zwłaszcza, że w skali roku otrzymują one 6% dywidendę<sup>5</sup> i mają prawo głosu przy wyborze zarządów Banków Rezerwy Federalnej (<i>Board of Governors</i>)<sup>6</sup>. Warto zwrócić uwagę, że zarządy Banków Rezerwy Federalnej składają się z członków kategorii A, B i C, z których banki prywatne, będące udziałowcami, wybierają członków klasy A i B, a wśród nich z kolei członkowie klasy A mają reprezentować interesy banków-udziałowców (interes publiczny ma być reprezentowany przez członków klas B i C)<sup>7</sup>. Sytuacja taka rodzi ryzyko konfliktu interesów w sferze sprawowania nadzoru finansowego, gdyż przedstawiciele nadzorowanych banków <i>de facto</i> wybierają członków zarządu Banków Rezerwy Federalnej, którzy, co więcej, otwarcie reprezentują interes nadzorowanych banków (członkowie klasy A). Fed sprawuje również nadzór nad oddziałami i filiami banków amerykańskich za granicą. Nie licencjonuje działalności banków, jednak decyduje o przyjęciu danego banku stanowego do systemu, a także o fuzjach banków stanowych w ramach systemu. Ponadto Fed sprawuje wyłączny nadzór nad holdingami finansowymi, zatwierdza wnioski o ich utworzenie oraz o rozszerzenie ich działalności. Nadzór ze strony Fed obejmuje również działalność zagranicznych banków funkcjonujących w Stanach Zjednoczonych. W przeciwieństwie do UE, w amerykańskim systemie nadzoru wobec banków zagranicznych prowadzących działalność na terenie Stanów Zjednoczonych nie obowiązuje zasada nadzoru kraju macierzystego, ale zasada</p>
---------------------------------	---

<sup>2</sup> Federal Reserve Act of 1913, <http://www.federalreserve.gov/aboutthefed/fract.htm> (dostęp: 12.12.2010).

<sup>3</sup> Większość banków prowadzących działalność stanową jest ubezpieczona w FDIC.

<sup>4</sup> [http://www.factcheck.org/askfactcheck/who\\_owns\\_the\\_federal\\_reserve\\_bank.html](http://www.factcheck.org/askfactcheck/who_owns_the_federal_reserve_bank.html) (dostęp: 12.12.2010).

<sup>5</sup> <http://federalreserve.gov/generalinfo/faq/faqfrs.htm#5> (dostęp: 12.12.2010).

<sup>6</sup> [http://www.factcheck.org/askfactcheck/who\\_owns\\_the\\_federal\\_reserve\\_bank.html](http://www.factcheck.org/askfactcheck/who_owns_the_federal_reserve_bank.html) (dostęp: 12.12.2010).

<sup>7</sup> US Code: Title 12, Subchapter VII – Directors of Federal Reserve Banks, Reserve Agents and Assistants, [http://www.law.cornell.edu/uscode/html/uscode12/uscode12\\_usc\\_sup\\_01\\_12\\_10\\_3\\_20\\_VII.html](http://www.law.cornell.edu/uscode/html/uscode12/uscode12_usc_sup_01_12_10_3_20_VII.html) (dostęp: 12.12.2010).

Nadzór nad bankami komercyjnymi	nadzoru kraju goszczącego. Amerykańskie banki mogą funkcjonować za granicą na podstawie ustawy <i>Edge</i> z 1919 r. <sup>8</sup>
	<b>Federalna Korporacja Ubezpieczeń Depozytów</b> ( <i>Federal Deposit Insurance Corporation – FDIC</i> ). Została utworzona na podstawie ustawy Glass-Steagall z 1933 r. Główną funkcją FDIC jest ubezpieczenie depozytów, ale mimo to sprawuje ona nadzór nad bankami ubezpieczonymi w FDIC, posiadającymi licencję stanową i nie będącymi członkami Systemu Rezerwy Federalnej ( <i>non-member commercial banks</i> ). Członkiem Fed jest jedynie około 38% wszystkich banków w Stanach Zjednoczonych <sup>9</sup> , natomiast większość jest nadzorowana przez FDIC.
	<b>Biuro Kontrolera Waluty</b> ( <i>Office of the Comptroller of the Currency – OCC</i> ) – sprawuje nadzór nad bankami posiadającymi licencję federalną – zarówno nad bankami krajowymi jak i zagranicznymi, prowadzącymi działalność na szczeblu federalnym.
	<b>Władze stanowe</b> – za pośrednictwem specjalnych agencji nadzorują banki stanowe, a także inne instytucje finansowe. Pełnią funkcję głównego nadzorcy dla banków stanowych nie będących członkami Fed ani FDIC.
	<b>Nadzór nad kasami oszczędnościowo-pożyczkowymi</b> ( <i>savings and loans associations</i> ) i kasami wspólnego oszczędzania ( <i>mutual savings banks</i> ) <sup>10</sup> , jeśli posiadają one licencję federalną, sprawuje Biuro Nadzoru nad Instytucjami Oszczędnościowymi ( <i>Office of Thrift Supervision – OTS</i> ) działające w ramach Departamentu Skarbu, i jednocześnie FDIC. Natomiast jeśli posiadają one licencję stanową, podlegają nadzorowi władz stanowych oraz FDIC, która nadzoruje je, jeżeli objęte są gwarancjami tej instytucji.
	<b>Nadzór nad uniami kredytowymi</b> ( <i>credit unions</i> ) <sup>11</sup> w przypadku posiadania przez nie licencji federalnej jest sprawowany przez Narodową Administrację Unii Kredytowych ( <i>National Credit Union Administration</i> ), która jednocześnie ubezpiecza ich depozyty, natomiast w przypadku posiadania przez nie licencji stanowej – jest sprawowany przez władze stanowe.
<b>Nadzór nad rynkiem ubezpieczeń</b> jest sprawowany przez stanowych komisarzy ubezpieczeniowych, zrzeszonych w Narodowym Stowarzyszeniu Komisarzy Ubezpieczeniowych ( <i>National Association of Insurance Commissioners</i> ).	
<b>Nadzór nad rynkiem papierów wartościowych</b> sprawuje Komisja Papierów Wartościowych i Giełd ( <i>Securities and Exchange Commission – SEC</i> ), utworzona na podstawie ustawy <i>Securities Exchange</i> z 1934 r. <sup>12</sup> Słabość sprawowania nadzoru przez SEC wiązała się z faktem, że na podstawie ustawy <i>Maloney</i> z 1938 r. <sup>13</sup> , stanowiącej	

<sup>8</sup> Edge Act of 1919, <http://www.federalreserve.gov/aboutthefed/fract.htm> (dostęp: 12.12.2010).

<sup>9</sup> [http://www.factcheck.org/askfactcheck/who\\_owns\\_the\\_federal\\_reserve\\_bank.html](http://www.factcheck.org/askfactcheck/who_owns_the_federal_reserve_bank.html) (dostęp: 12.12.2010).

<sup>10</sup> Są to podmioty udzielające kredytów hipotecznych i finansujące je depozytami oszczędnościowymi.

<sup>11</sup> Są to instytucje działające na rzecz określonych grup zawodowych, gromadzące oszczędności i udzielające kredytów konsumpcyjnych (odpowiednik polskich kas oszczędnościowo-kredytowych).

<sup>12</sup> Securities Exchange Act of 1934, [www.sec.gov/about/laws/sea34.pdf](http://www.sec.gov/about/laws/sea34.pdf) (dostęp: 12.12.2010).

<sup>13</sup> Maloney Act of 1938, <http://www.sec.gov/news/speech/1938/102838bonner.pdf> (dostęp: 12.12.2010).

poprawkę do ustawy *Securities Exchange*, wprowadzona została możliwość samoregulacji podmiotów działających na rynku papierów wartościowych w nieregulowanym sektorze *over-the-counter* (OTC), w wyniku czego w odniesieniu do rynku OTC *de facto* nastąpiło scedowanie funkcji nadzorczych przez SEC na organizacje branżowe wprowadzające regulacje o charakterze dobrowolnym (*self-regulationg organizations* – SRO), świadczące również usługi doradcze dla SEC. Pierwszą tego typu organizacją było Narodowe Stowarzyszenie Dilerów Papierów Wartościowych (*National Association of Securities Dealers, Inc.* – NASD), zastąpione przez działający obecnie Urząd Regulacyjny Sektora Finansowego (*Financial Industry Regulatory Authority Inc.* – FINRA). Kryzys *subprime* pokazał, że efektywny nadzór i regulacje nie były możliwe w sytuacji, gdy pozostawały w rękach organizacji blisko powiązanej z nadzorowanymi podmiotami<sup>14</sup>. Warto dodać, że wiceprzewodniczącym NASD był Bernard Madoff – sprawca oszustwa finansowego, które przyczyniło się do eskalacji kryzysu *subprime*<sup>15</sup>. Sprawa ta stanowi przykład nieefektywności nadzoru finansowego zarówno na szczeblu federalnym (sprawowanego przez SEC), jak i sprawowanego branżowo – przez FINRA. Organizacja ta nie zdołała wykryć również przestępstw finansowych mających miejsce w latach 80. XX w. Wreszcie, FINRA nie objęła należytych nadzorem instytucji finansowych będących w centrum kryzysu *subprime*, tj. Bear Stearns, Lehman Brothers, Merrill Lynch, Madoff Investment Securities czy Stanford Financial Group<sup>16</sup>.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Iwanicz-Drozdowska, *System bankowy i nadzorczy USA*, „Bank”. Miesięcznik Finansowy, Nr 10/99, s. 55.

Na podstawie tabeli 1 wyraźnie widać rozproszenie systemu nadzoru finansowego, występujące szczególnie w sektorze bankowym, a także zjawisko *outsourcingu* funkcji nadzorczo-regulacyjnych, odnoszące się do rynku OTC. W sferze nadzoru problemem pozostawało również wskazane ryzyko konfliktu interesów w strukturach Banków Rezerwy Federalnej.

Odnosnie problemu rozproszenia nadzoru finansowego w Stanach Zjednoczonych warto zauważyć, że różnice w stanowiskach teoretyków dotyczą często efektywności nadzoru zintegrowanego i sektorowego, ale nawet wśród zwolenników nadzoru sektorowego sprawą bezdyskusyjną jest integralność nadzoru nad danym sektorem rynku finansowego. Tymczasem w przedkryzysowej amerykańskiej architekturze nadzorczo-regulacyjnej integralność ta nie miała miejsca w odniesieniu do sektora bankowego. Opisane powyżej rozproszenie nadzoru mogło rodzić z jednej strony ryzyko istnienia luk nadzorczych, z drugiej – dublowania kompetencji i rozmywania odpowiedzialności, a ponadto – nieefektywnego przepływu informacji pomiędzy zdecentralizowanymi instytucjami nadzorczymi. Co prawda od 1978 r. na podstawie

<sup>14</sup> *Watchdog Group Warns About Wall Street Oversight*, The Huffington Post z 25.04.2010 r.

<sup>15</sup> <http://www.sec.gov/news/press/2008/2008-293.htm> (dostęp: 12.12.2010).

<sup>16</sup> *Watchdog Group...*, *op. cit.*

ustawy *Financial Institutions Regulatory and Interest Rate Control*<sup>17</sup>, działała Federalna Rada Kontroli Instytucji Finansowych (*Federal Financial Institutions Examination Council* – FFIEC), mająca koordynować spójność praktyk nadzorczo-regulacyjnych pomiędzy rozproszonymi organami nadzoru, jednak kryzys *subprime* stanowi dowód, że koordynacja współpracy między nadzorcami nie była dokonywana przez FFIEC w sposób wystarczający dla zapewnienia stabilności finansowej.

## 2. OSŁABIENIE NADZORU POPRZEZ DEREGULACJĘ RYNKU FINANSOWEGO ORAZ ZANIŻANIE STANDARDÓW UDZIELANIA KREDYTÓW

Efektywne regulacje nadzorcze stanowią główne narzędzie w rękach organów nadzoru finansowego. Poprzez deregulację rynku finansowego w Stanach Zjednoczonych dochodziło do sukcesywnego osłabiania tych organów.

Po Wielkim Kryzysie lat trzydziestych w gospodarce amerykańskiej, opartej tradycyjnie na modelu wolnego rynku, miało miejsce ograniczenie swobody działalności banków przez władze. W warunkach Wielkiego Kryzysu lat 30. w 1933 r. uchwalono ustawę *Glass-Steagall*, na mocy której ten sam bank nie był uprawniony do prowadzenia jednocześnie działalności depozytowo-kredytowej oraz inwestycyjnej<sup>18</sup>. Ograniczenie dotyczyło również terytorialnego zakresu funkcjonowania banków. Zakaz międzystanowej działalności został wprowadzony przez ustawę *McFadden* z 1927 r.<sup>19</sup> Kolejne ograniczenia nałożono na holdingi bankowe na mocy ustawy *Bank Holding* z 1956 r.<sup>20</sup>, zgodnie z którą spółkom-matkom w holdingach bankowych zabroniono fuzji i przejęć banków działających poza macierzystym stanem spółki-matki oraz angażowania się w większość sfer działalności niebankowej, w tym nabywania akcji niebankowych instytucji finansowych.

Oba powyższe akty prawne zostały uchylone poprzez ustawę *Riegle-Neal Interstate Banking and Branching Efficiency* z 1994 r., na mocy której dopuszczono tworzenie przez banki oddziałów w różnych stanach oraz łączenie i nabywanie banków z różnych stanów, pod warunkiem ich odpowiedniej kapitalizacji i przestrzegania limitów koncentracji<sup>21</sup>.

<sup>17</sup> Financial Institutions Regulatory and Interest Rate Control Act of 1978, [http://www.ssa.gov/OP\\_Home/comp2/F095-630.html](http://www.ssa.gov/OP_Home/comp2/F095-630.html) (dostęp: 12.12.2010).

<sup>18</sup> Glass-Steagall Act, <http://law.jrank.org/pages/7165/Glass-Steagall-Act.html> (dostęp: 12.12.2010).

<sup>19</sup> L. Goodman, *The Effects of the Repeal of the McFadden Act on Resource Allocation Within the International Bank*, Atlantic Economic Journal, Vol. 11, No. 2.

<sup>20</sup> Bank Holding Act, <http://www.fdic.gov/regulations/laws/rules/6000-100.html> (dostęp: 20.12.2010).

<sup>21</sup> [http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=103\\_cong\\_bills&docid=f:h3841enr.txt.pdf](http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=103_cong_bills&docid=f:h3841enr.txt.pdf) (dostęp: 20.12.2010).

Możliwość tworzenia przez banki oddziałów w różnych stanach, czyli zniesienie pierwszego z powyższych ograniczeń, stanowiło jedną z najważniejszych zmian w amerykańskim systemie bankowym. Wcześniej w jego skład wchodziła duża liczba małych banków w różnych stanach. Wspomniana ustawa przyczyniła się natomiast do rozpoczęcia, po raz pierwszy w historii Stanów Zjednoczonych, działalności przez duże grupy bankowe. W rezultacie nastąpił znaczący wzrost koncentracji w sektorze bankowym, co miało istotne znaczenie później, podczas kryzysu *sub-prime*, szczególnie w kontekście problemu instytucji finansowych „zbyt dużych, by upaść”<sup>22</sup>.

Do konsolidacji w amerykańskim systemie bankowym przyczyniło się też w sposób kluczowy uchylenie ustawy *Glass-Steagall* poprzez ustawę *Gramm-Leach-Bliley* z 1999 r.<sup>23</sup>, która umożliwiła łączenie przez daną instytucję finansową tradycyjnej bankowej działalności kredytowo-depozytowej z działalnością inwestycyjną oraz działalnością w sektorze ubezpieczeń. Ułatwiło to zawieranie transakcji pomiędzy bankami komercyjnymi, bankami inwestycyjnymi oraz zakładami ubezpieczeń oraz, co ważniejsze z punktu widzenia ryzyka systemowego, do ich konsolidacji. Konsolidacja ta przejawiała się znaczącymi fuzjami instytucji finansowych, jak chociażby przeprowadzona w 1998 r. fuzja banku komercyjnego Citicorp z Travelers Group, działającą w sektorze ubezpieczeń, w wyniku czego powstała Citigroup, będąca jedną z największych na świecie instytucji finansowych i prowadząca działalność zarówno depozytowo-kredytową, jak i ubezpieczeniową, a także transakcje na rynku papierów wartościowych<sup>24</sup>. Ponadto w ustawie nie przewidziano środków zaradczych przeciw tworzeniu obciążonych wysokim ryzykiem złożonych produktów inwestycyjnych oraz oferowaniu ich bankom komercyjnym.

Ustawie *Gramm-Leach-Bliley* stawia się również istotny zarzut, że przyczyniła się do rozproszenia i fragmentaryzacji nadzoru nad konglomeratami finansowymi, gdyż na jej podstawie pod nadzorem Komisji Papierów Wartościowych i Giełd znalazły się podmioty zależne holdingu, trudniące się obrotem papierami wartościowymi; spółki zależne, działające jako banki komercyjne, znalazły się w zasięgu nadzoru bankowego, a spółki-córki funkcjonujące jako zakłady ubezpieczeń – pod nadzorem ubezpieczeniowym, przez co nie istniał żaden pojedynczy nadzorca, sprawujący nadzór nad holdingiem jako całością<sup>25</sup>. Problemem w tej sytuacji pozostawały luki w sprawowaniu nadzoru, gdyż działania nadzorców nie były koordyno-

<sup>22</sup> D.C. Giedeman, *The Riegle-Neal Act and local banking market concentration*, International Advances in Economic Research, 1 November 2004.

<sup>23</sup> <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-106publ102/pdf/PLAW-106publ102.pdf> (dostęp: 21.12.2010).

<sup>24</sup> C.A. Carow, *Citicorp-Travelers Group merger: Challenging barriers between banking and insurance*, Journal of Banking & Finance, Vol. 25, No. 8/2001, s. 10.

<sup>25</sup> M.B. Greenlee, *Historical Review of 'Umbrella Supervision' by the Board of Governors of the Federal Reserve System*, FRB of Cleveland Working Paper, No. 08-07, s. 12.

wane w sposób efektywny przez żadną nadrzędną instytucję<sup>26</sup>. Rozdrobnienie nadzoru finansowego w Stanach Zjednoczonych było posunięte do tego stopnia, że instytucje specjalizujące się w udzielaniu kredytów hipotecznych znajdowały się pod nadzorem Banku Rezerwy Federalnej (nadzór w sferze ochrony konsumenta), Kongresu Stanów Zjednoczonych, Departamentu Budownictwa i Rozwoju Miejskiego (*Housing and Urban Development Department* – HUD), Federalnego Zarządu Finansowania Mieszkalnictwa (*Federal Housing Finance Board* – FHFB), sprawującego nadzór nad sponsorowanymi przez rząd regionalnymi bankami udzielającymi kredytów hipotecznych (*Federal Home Loan Banks* – FHLB) oraz działającego w ramach HUD biura bezpośrednio nadzorującego instytucje finansowe udzielające kredytów hipotecznych (*Office of Federal Housing Enterprises Oversight* – OFHEO)<sup>27</sup>. W świetle relatywnej wielości instytucji nadzorczych, nie sposób nie dopatrzeć się ryzyka rozmywania odpowiedzialności z jednej strony i dublowania działań – z drugiej. Niedoskonałości sprawowania nadzoru finansowego ujawniły się szczególnie w przypadku OFHEO, która była odpowiedzialna za nadzór nad instytucjami finansowymi zajmującymi się sekurytyzacją kredytów hipotecznych, mającym wsparcie finansowe ze strony rządu (*Government Sponsored Enterprises* – GSE)<sup>28</sup>. Największymi tego typu instytucjami w Stanach Zjednoczonych były Federalne Narodowe Stowarzyszenie ds. Kredytów Hipotecznych (*Federal National Mortgage Association* – *Fannie Mae*) oraz Federalna Korporacja Hipotecznych Pożyczek Mieszkaniowych (*Federal Home Loan Mortgage Corporation* – *Freddie Mac*), utworzone, podobnie jak OFHEO, na mocy ustawy *Federal Housing Enterprises Financial Safety and Soundness*<sup>29</sup>. W 2008 r. OFHEO i FHFB połączono w Federalną Agencję Finansowania Mieszkalnictwa (*Federal Housing Finance Agency* – FHFA) na mocy ustawy *Housing and Economic Recovery*<sup>30</sup>. FHFA otrzymała zwiększone uprawnienia nadzorcze, w tym możliwość stosowania zarządu komisarycznego oraz sekwestru sądowego<sup>31</sup>, oznaczającego możliwość zaspokajania roszczeń wierzycieli bezpośrednio z majątku nadzorowanej instytucji finansowej. We wrześniu 2008 r. FHFA przejęła kontrolę nad *Fannie Mae* i *Fredie Mac*.

Zarówno omawiana wcześniej ustawa *Riegle-Neal Interstate Banking and Branching Efficiency*, jak i ustawa *Gramm-Leach-Bliley*, były niewątpliwie przejawem daleko idącej liberalizacji regulacji amerykańskiego rynku finansowego, w tym regulacji nadzorczych. Konsolidacja instytucji finansowych, będąca bezpośrednią

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> A. Mian, A. Sufi, F. Trebbi, *The Political Economy of the Subprime Mortgage Credit Expansion*, National Bureau of Economic Research, Working Paper 16107, Chicago 2010.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> Federal Housing Enterprises Financial Safety and Soundness Act of 1992, <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d102:HR05334:@@D&summ2=m&> (dostęp: 12.12.2010).

<sup>30</sup> <http://www.hud.gov/offices/cpd/communitydevelopment/programs/hera2008.pdf> (dostęp: 12.12.2010).

<sup>31</sup> *Ibidem*.

konsekwencją deregulacji, jak pokazał później kryzys *subprime*, wiązała się z dużym wzrostem ryzyka systemowego oraz problemem podmiotów „zbyt dużych, by upaść”. Z jednej strony w liberalizowaniu rynku finansowego można dopatrywać się narzędzia poprawienia konkurencyjności amerykańskich instytucji finansowych (np. poprzez korzyści skali czy efekt synergii), ale z drugiej strony liberalizacja i będąca jej skutkiem działalność instytucji finansowych w różnych sektorach rynku finansowego w znacznym stopniu przyspieszyła tworzenie innowacyjnych, złożonych produktów finansowych o wysokim ryzyku oraz sprzedawanie ich bankom (a więc instytucjom zaufania publicznego, które tradycyjnie powinna cechować niska skłonność do ryzyka), co przyczyniło się do genezy kryzysu *subprime*, zwłaszcza, że banki nie wykazywały tych instrumentów w swych bilansach (wyprowadzały ryzyko poza bilans), dlatego też nadzór finansowy nie miał możliwości należytego monitorowania poziomu ryzyka. Deregulacja rynku finansowego nieodłącznie wiąże się ze spadkiem intensywności działań organów nadzoru finansowego, gdyż logiczne jest, że jeśli dane przepisy przestają obowiązywać, nie ma również potrzeby kontroli ich przestrzegania, dokonywanej przez nadzorców. Wpływ ustawy *Gramm–Leach–Bliley* na wybuch kryzysu *subprime* potwierdza laureat nagrody Nobla, ekonomista P. Krugman<sup>32</sup>. Inny noblista J. Stiglitz podziela opinię, że ustawa w znaczący sposób przyczyniła się do kryzysu, gdyż umożliwiła bankom komercyjnym działanie zgodnie z mentalnością i kulturą korporacyjną banków inwestycyjnych, która charakteryzuje się wyższą skłonnością do ryzyka<sup>33</sup>. Istnieją również argumenty, które bywają wysuwane na obronę ustawy *Gramm–Leach–Bliley*. Zaprezentowane zostały one wraz z kontrargumentami w tabeli 2.

Przeanalizowane poniżej wprowadzenie możliwości łączenia przez instytucje finansowe tradycyjnej działalności depozytowo-kredytowej z działalnością inwestycyjną było bardzo istotnym przejawem deregulacji rynku finansowego w Stanach Zjednoczonych. Warto jednak mieć na uwadze, że deregulacja ta zaczęła się wcześniej. W 1980 r. weszła w życie ustawa *Depository Institutions Deregulation and Monetary Control*<sup>34</sup>, która m.in. rozszerzyła limit gwarancji depozytów z 40 000 USD do 100 000 USD, przyczyniając się do wzrostu pokusy nadużycia ze strony banków<sup>35</sup>. Spowodowało to rozszerzenie przez banki ich zaangażowania w kredyty hipoteczne i transakcje spekulacyjne<sup>36</sup>. W 1982 r. weszła w życie ustawa *Garn–St. Germain*

<sup>32</sup> [http://www.bnl.public.lu/fr/actualites/articles-actualite/2010/06/visite\\_krugman/KrugmanBio280610.pdf](http://www.bnl.public.lu/fr/actualites/articles-actualite/2010/06/visite_krugman/KrugmanBio280610.pdf) (dostęp: 01.12.2010).

<sup>33</sup> M. Baram, *Who's Whining Now? Gramm Slammed By Economists*, ABC News z 19.09.2008 r., <http://abcnews.go.com/print?id=5835269> (dostęp: 01.12.2010).

<sup>34</sup> *Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act of 1980*, <http://www.fdic.gov/regulations/laws/rules/8000-2200.html> (dostęp: 09.01.2011).

<sup>35</sup> Federal Deposit Insurance Corporation, *History of the Eighties – Lessons for the Future*, Vol. 1, December 1997.

<sup>36</sup> *Ibidem*.

Tabela 2. Argumenty przywoływane na obronę ustawy *Gramm-Leach-Bliley* wraz z kontrargumentami

Argument	Uzasadnienie	Kontrargument
<p>Ustawa zapobiegła eskalacji kryzysu <i>subprime</i>.</p>	<p>Ustawa umożliwiła dużym bankom inwestycyjnym tj. Goldman Sachs i Morgan Stanley pożyczanie funduszy z Systemu Rezerwy Federalnej, co zapobiegło ich upadkowi.</p>	<p>Ustawa, przewidując pomoc w takich wypadkach, prowokowała pokusę nadużycia wśród systemowo ważnych instytucji finansowych.</p>
<p>Przyczyną kryzysu <i>subprime</i> nie była deregulacja.</p>	<p>Głównym sprawcą kryzysu nie była niedoskonłość regulacji ani ich brak, ale niedoskonłość nadzoru finansowego, który regulacje te ma za zadanie egzekwować.</p>	<p>O ile kwestia nieefektywności nadzoru istotnie jest bezdyskusyjna, o tyle nadbrakiem wpływu deregulacji na wybuch i eskalację kryzysu finansowego można dyskutować, zwłaszcza że, jak wspomniano, deregulacja przyspieszyła tworzenie i oferowanie bankom innowacyjnych instrumentów finansowych o dużym stopniu ryzyka. Zarzut o braku odpowiednich regulacji również może być podtrzymany, gdyż ryzykowne, innowacyjne instrumenty (np. w formie instrumentów CDS) były oferowane przez instytucje finansowe za pośrednictwem podmiotów, których nie objęto regulacjami oraz nadzorem – dla przykładu w ten sposób instrumenty CDS oferował AIG, który następnie, padając w trudności finansowe, zwrócił się o pomoc publiczną.</p>
<p>Najbardziej znane przykłady upadku największych banków inwestycyjnych, a więc Lehman Brothers i Bear Stearns dowodzą, że były to typowe banki inwestycyjne, które nie świad-</p>	<p>Działalność banków, które upadły, była najmniej zdywersyfikowana sektorem, natomiast działalność banków, które przetrwały kryzys (w szczególności JP Morgan, Bank of America, Citigroup),</p>	<p>Dopuszczona przez ustawę możliwość łączenia obu typów działalności (nawet jeśli łącznie to dotychczas nie miało miejsca w przypadku banków, które upadły), znacząco zwiększa ryzyko systemowe po</p>



Argument	Uzasadnienie	Kontrargument
<p>czyły usług kredytowo-depozytowych, a więc nie łączyły bankowości tradycyjnej z inwestycyjną<sup>37</sup>.</p> <p>Ustawie nie należy przypisywać umożliwienia obrotu instrumentami finansowymi MBS, CDO, którymi to obrót doprowadził do kryzysu <i>subprime</i><sup>38</sup>.</p> <p>Zwiększone zaangażowanie banków inwestycyjnych w transakcje związane z portfelem handlowym nie wynikało bezpośrednio z ustawy <i>Gramm-Leach-Bliley</i>.</p>	<p>była najbardziej zdewersyfikowana sektora<sup>38</sup>.</p> <p>Jeszcze przed wprowadzeniem ustawy banki inwestycyjne mogły handlować tego rodzaju instrumentami finansowymi.</p>	<p>przez pobudzenie konsolidacji instytucji finansowych.</p> <p>Ustawa, promując zaangażowanie instytucji finansowych w różne typy działalności, pobudzała obrót tymi instrumentami nie przez banki inwestycyjne, ale przez tradycyjne banki komercyjne.</p>
<p>Deregulacja wręcz złagodziła kryzys.</p>	<p>Wynikało ono z faktu, że banki te uzyskały dostęp do zwiększonej bazy kapitałowej poprzez rozpoczęcie funkcjonowania na giełdzie<sup>40</sup>.</p>	<p>W sytuacji obowiązywania regulacji bardziej ograniczających stopień zaangażowania w ryzykowne transakcje, zaangażowanie to nie miałoby miejsca pomimo dostępu do zwiększonej bazy kapitałowej.</p>
<p>Deregulacja umożliwiła nabycie przez Bank of America banku Merrill Lynch i przez J.P. Morgan Chase banku Bear Stearns<sup>41</sup>. Podobnie, umożliwiła przekształcenie Goldman Sachs i Morgan Stanley w holdingi bankowe, przez co lepiej poradziły sobie one z kryzysem.</p>	<p>Deregulacja umożliwiła nabycie przez Bank of America banku Merrill Lynch i przez J.P. Morgan Chase banku Bear Stearns<sup>41</sup>. Podobnie, umożliwiła przekształcenie Goldman Sachs i Morgan Stanley w holdingi bankowe, przez co lepiej poradziły sobie one z kryzysem.</p>	<p>Konsolidacji towarzyszy wzrost ryzyka systemowego oraz problem instytucji finansowych „zbyt dużych, by upaść”.</p>
<p>Umożliwienie instytucjom finansowym łączenia działalności w różnych</p>	<p>Główną przyczyną kryzysu był gwałtowny, niespotykany dotąd wzrost cen nieruchomości, niespotykany dotąd wzrost cen nieruchomości, niespotykany dotąd wzrost cen nieruchomości</p>	<p>Banka spekulacyjna na rynku nieruchomości w istocie stała się przyczyną kry-</p>

<sup>37</sup> M. Calabria, *Did Deregulation Cause the Financial Crisis?*, Cato Institute, [http://www.cato.org/pubs/policy\\_report/v31n4/cpr31n4.pdf](http://www.cato.org/pubs/policy_report/v31n4/cpr31n4.pdf), s. 6 (dostęp: 01.12.2010).

<sup>38</sup> P. Gramm, *Deregulation and the Financial Panic*, *The Wall Street Journal* z 20.02.2009 r.

<sup>39</sup> M. Calabria, *Did Deregulation... op. cit.*, s. 6.

<sup>40</sup> *Ibidem*.

<sup>41</sup> B. Jackson, J. Miller, *Who Caused the Economic Crisis?*, *FactCheck.org* (dostęp: 01.12.2010).

Argument	Uzasadnienie	Kontrargument
<p>sektorach rynku finansowego nie było przyczyną kryzysu <i>subprime</i>.</p>	<p>chomości, rozpoczęły jeszcze w 2000 r. i spowodowały fakt, że Bank Rezerwy Federalnej obniżył stopy procentowe, chcąc pobudzić gospodarkę<sup>42</sup>. Ponadto w okresie największej ekspansji kredytów klasy <i>subprime</i>, która przypadała na lata 2002–2007, kredyty te były dotowane przez rząd. Jako przykład przywołany jest fakt udzielenia przez Departament Budownictwa i Rozwoju Miejskiego (<i>Department of Housing and Urban Development</i>), w ramach programu taniego mieszkalnictwa, specjalnego wsparcia instytucjom zajmującym się sekurytyzacją kredytów hipotecznych – Freddie Mac i Fannie Mae<sup>43</sup>. Ówczesna recesja, z którą walczył rząd, była o tyle szczególna, że mimo spadku wielkości inwestycji w gospodarce, sektor budowlany przeżywał ożywienie, dodatkowo podsycone ekspansywną polityką pieniężną i dotacjami rządowymi, co przyczyniło się do dalszego zwiększenia popytu (w tym spekulacyjnego) oraz cen nieruchomości<sup>44</sup>.</p>	<p>zysu <i>subprime</i>, jednak była to jedna z przyczyn. Innym czynnikiem był natomiast obrót skomplikowanymi instrumentami finansowymi opierającymi się na kredytach hipotecznych (a w ostatecznym rozrachunku – na cenach nieruchomości). J. Bogle podkreśla, że tworzenie bardzo złożonych instrumentów finansowych w Stanach Zjednoczonych doprowadziło do nadmiernego rozwoju sektora finansowego gospodarki, rozumianego jako oderwanie przepływów pieniężnych od procesów w realnej gospodarce<sup>45</sup>.</p>

<sup>42</sup> J. Pethokoukis, *Phil Gramm: I Didn't Cause the Subprime Crisis*, <http://money.usnews.com/money/blogs/capital-commerce/2008/3/31/phil-gramm-i-didnt-cause-the-subprime-crisis.html> (dostęp: 02.12.2010).

<sup>43</sup> A. Mian, A. Sufi, F. Trebbi, *The Political...*, *op. cit.*, s. 2.

<sup>44</sup> J. Pethokoukis, *Phil Gramm...*, *op. cit.*

<sup>45</sup> J.C. Bogle, *Enough. True Measures of Money, Business, and Life*, Wyd. Wiley, Hoboken, New Jersey 2008.

Argument	Uzasadnienie	Kontrargument
U źródeł kryzysu <i>subprime</i> nie leżało zjawisko agresywnego udzielania pożyczek ( <i>predatory lending</i> ).	Przyczyną kryzysu było zjawisko nadmiernego zadłużania się amerykańskich gospodarstw domowych ( <i>predatory borrowing</i> ) <sup>46</sup> .	Niewątpliwie nadmierne zadłużanie się społeczeństwa amerykańskiego było istotną przyczyną załamania, ale nie wyklucza to faktu, że równoważną jego przyczyną było także zaniżanie standardów udzielania kredytów.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: J.C. Bogle, *Enough. True Measures...*, *op. cit.*, oraz D. Paletta, K. Scannel, Ten Questions for Those Fixing the Financial Mess, *The Wall Street Journal* z 10.03.2009 r.

<sup>46</sup> *Ibidem*.

*Depository Institutions*<sup>47</sup>, która stała się kolejnym przejawem deregulacji rynku finansowego. Ustawa ta umożliwiła bankom udzielanie kredytów ARM (*Adjustable Rate Mortgage*), których stopa oprocentowania jest hybrydą stałej oraz zmiennej stopy procentowej. Dla przykładu, przez dwa lata obowiązuje stała stopa procentowa, po czym po upływie tego czasu zaczyna obowiązywać zmienne oprocentowanie, dostosowane do warunków rynku *subprime*. W okresie poprzedzającym kryzys *subprime* nastąpił gwałtowny wzrost udzielania tego typu kredytów (w 2007 r. 80% kredytów *subprime* stanowiły kredyty ARM<sup>48</sup>), po czym po spadku cen nieruchomości dla kredytobiorców zaczęły się trudności z ich spłatą. Co więcej warto zauważyć, że amerykański nadzór finansowy nie wykrył licznych nadużyć związanych z udzielaniem kredytów ARM – banki, celem zachęcenia klientów w początkowych miesiącach obowiązywania umów kredytowych, naliczały bardzo niskie oprocentowanie, którego „wyrównanie” przypadło na okres spadku cen nieruchomości<sup>49</sup>. Oprocentowanie ARM dla instytucji kredytowych oferujących kredyty *subprime* stało się narzędziem walki o klienta. Ponadto instytucje te przyciągały klientów tzw. opcją zmiennych płatności (*Payment Option ARM*), dopuszczającą indywidualny harmonogram spłat o różnej wysokości obciążeń, zależnie od sytuacji finansowej kredytobiorcy. Dopuszczone było również spłacanie przez nich obciążeń niższych niż należne odsetki, po czym o wspomnianą różnicę powiększane zostało zobowiązanie kredytowe – była to tzw. negatywna amortyzacja (*negative amortization*)<sup>50</sup>, która, obok opcji zmiennych płatności, niewątpliwie stanowiła przejaw zaniżania standardów udzielania kredytów, nie wykrytego przez organy nadzoru finansowego.

Innymi przejawami zaniżania tych standardów nie wykrywanymi przez nadzór, bywały: rezygnacja z konieczności wkładu własnego na zakup nieruchomości, rezygnacja z systematycznego monitoringu dochodów kredytobiorcy, a w przypadku kredytobiorców o złej historii kredytowej – zadowalanie się przez banki jedynie odbyciem przez nich kredytowego kursu informacyjnego<sup>51</sup>. Agresywna ekspansja banków w segmencie kredytów *subprime* była przejawem zjawiska określanego jako „drapieżne udzielanie kredytów” (*predatory lending*)<sup>52</sup>. Dynamiczny wzrost rynku kredytów *subprime* może być zilustrowany faktem, że o ile w 1995 r. udział tych kredytów w całości kredytów hipotecznych sięgał oko-

<sup>47</sup> Garn-St. Germain Depository Institutions Act of 1982, <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d097:H.R.6267> (dostęp: 09.01.2011).

<sup>48</sup> Dane Centre for Responsible Lending za: W. Nawrot, *Globalny kryzys finansowy XXI wieku*, CEDEWU, Warszawa 2009, s. 70.

<sup>49</sup> *Ibidem*.

<sup>50</sup> K. Amadeo, *Did Fannie and Freddie Cause the Mortgage Crisis?*, [http://useconomy.about.com/od/criticalissues/a/Fannie\\_Cause.htm](http://useconomy.about.com/od/criticalissues/a/Fannie_Cause.htm) (dostęp: 12.01.2011).

<sup>51</sup> W. Nawrot, *Globalny...*, *op. cit.*, s. 74.

<sup>52</sup> Federal Deposit Insurance Corporation, *Challenges and FDIC Efforts Related to Predatory Lending*, Report No. 06-011, Washington, June 2006.

ło 6% (ich wartość wynosiła około 170 mld USD), o tyle w 2005 r. udział ten wyniósł około 20% (ponad 600 mld USD)<sup>53</sup>.

Zaniżanie standardów udzielania kredytów, a tym samym odebranie organom nadzoru prawnej podstawy ewentualnej interwencji, rozpoczęło się w Stanach Zjednoczonych jeszcze w latach 70. XX w. Wiązało się to z dążeniem do zwiększenia dostępności kredytów dla gospodarstw domowych o niższych dochodach oraz dla imigrantów. W 1975 r. wprowadzono ustawę *Home Mortgage Disclosure*<sup>54</sup>, nakładającą na instytucje kredytowe obowiązek ujawniania informacji dotyczących akceptacji kredytowych ze względu na rasę, dochody i płeć. W 1977 r. wprowadzono ustawę *Community Reinvestment*<sup>55</sup>, w świetle której banki zostały zobligowane do zwiększania świadczenia usług kredytowych mniejszościom narodowym, celem przeciwdziałania ich dyskryminacji<sup>56</sup>. Jeśli dany bank nie wywiązywał się z tych wymogów, nadzorca mógł w konsekwencji np. nie wydać zgody na utworzenie nowego oddziału czy dokonanie fuzji lub przejęcia. Co więcej, na podstawie ustawy *Community Reinvestment* lokalna społeczność miała prawo wnieść do organów nadzoru sprzeciw, jeśli uznała, że udział kredytów dla mniejszości etnicznych w portfelu kredytowym banków był zbyt niski, a banki zostawały zobowiązane wówczas do negocjacji niższych standardów udzielania kredytów z daną społecznością, co dotyczyło np. wysokości wymaganego wkładu własnego. W ten sposób, paradoksalnie przy aprobacie nadzoru finansowego, w decyzjach kredytowych banków zaczęły odgrywać istotną rolę przesłanki etniczne, a nie rzeczywista analiza ryzyka kredytowego. W rezultacie następowało przesunięcie decyzji kredytowych od komórek zarządzania ryzykiem kredytowym w bankach do lokalnych społeczności. Co prawda ustawa *Community Reinvestment* dotyczyła zaledwie 9% udzielanych kredytów *subprime*<sup>57</sup>, jest jednak uznawana za istotny katalizator ekspansji banków w bardzo ryzykowny segment rynku kredytowego<sup>58</sup>. Ponadto badania przeprowadzone przez M. Barra, profesora prawa Uniwersytetu w Michigan, dowodzą, że 50% kredytów *subprime*

<sup>53</sup> Dane Inside Mortgage Finance za: Federal Reserve Bank of San Francisco, *Annual Report 2007*, s. 5.

<sup>54</sup> Home Mortgage Disclosure Act of 1975, <http://www.fdic.gov/regulations/laws/rules/6500-3030.html#6500hmda1975> (dostęp: 12.01.2011).

<sup>55</sup> Community Reinvestment Act, title VIII of the Housing and Community Development Act of 1977, [www.ffiec.gov/cra/](http://www.ffiec.gov/cra/) (dostęp: 12.01.2011).

<sup>56</sup> F.J. Gonzales, *Banking on the Future: The Role of Banking and Financial Services in the Development of Minnesota's Immigrant and Minority Communities*, Hamline University School of Law 1999, s. 3.

<sup>57</sup> Joint Center for Housing Studies of Harvard University Database za: K. Park, *Subprime Lending and the Community Reinvestment Act*, Joint Center for Housing Studies of Harvard University, Cambridge 2008, s. 3.

<sup>58</sup> B.S. Bernanke, *The Community Reinvestment Act: Its Evolution and New Challenges*, speech before the Community Affairs Research Conference, 30.03.2007 r.

udzielanych była przez instytucje finansowe *de facto* nie poddane nadzorowi federalnemu, w tym wyłączone spod ustawy *Community Reinvestment*<sup>59</sup>.

### 3. ARCHITEKTURA NADZORCZO-REGULACYJNA A ZJAWISKO „AMERYKAŃSKICH DRZWI OBROTOWYCH”

W działaniach senatora Phillipa Gramma na rzecz deregulacji rynku finansowego oraz rozluźnienia nadzoru nad nim niektórzy analitycy<sup>60</sup> dopatrują się wpływu powiązań z bankami komercyjnymi i instytucjami finansowymi z Wall Street, które były zainteresowane liberalizacją architektury nadzorczo-regulacyjnej, pozwalającą im podejmować zwiększone ryzyko bez wymogu dodatkowych zabezpieczeń kapitałowych, celem maksymalizacji zysku<sup>61</sup>. Interakcje pomiędzy światem biznesu a światem polityki są definiowane jako zjawisko „amerykańskich drzwi obrotowych” (*revolving door syndrome*)<sup>62</sup>. Zjawisko to polegało na swoistej wymianie personelu pomiędzy biznesem a sceną polityczną – osoby, które działały w sektorze finansów, zajmowały następnie stanowiska w polityce. Styk polityki i biznesu mógł generować zachowania nieetyczne, szczególnie gdy osoby, które pracowały, dla przykładu, w instytucjach nadzorczych i regulacyjnych, kontynuowały swą karierę w komercyjnych instytucjach finansowych, a następnie powracały do pracy w organach nadzoru czy ciałach ustawodawczych<sup>63</sup>.

Przejawem zjawiska „amerykańskich drzwi obrotowych”, a konkretnie swoistego „wynajmowania regulatorów”, było np. częste zatrudnianie przez fundusze hedgingowe osób zatrudnionych poprzednio w instytucjach nadzorczych i regulacyjnych, w szczególności w SEC<sup>64</sup>. Osoby te zatrudniane były w charakterze ekspertów-konsultantów, a ich zadaniem oficjalnie była pomoc funduszom hedgingowym w jak najlepszym dostosowywaniu swojej działalności do regulacji nadzorczych<sup>65</sup>. Według danych Reuters łącznie ponad trzydziestu byłych komisarzy SEC było zatrudnionych przez fundusze hedgingowe w charakterze doradców, natomiast wśród niższych rangą byłych pracowników zatrudnionych w Sekcji Inwesty-

<sup>59</sup> M.S. Barr, *Credit Where it Counts: The Community Reinvestment Act and Its Critics*, New York University Law Review, No. 80, s. 513.

<sup>60</sup> S. Labaton, E. Lipton, *Deregulator Looks Back, Unswayed*, The New York Times z 16.11.2008 r.

<sup>61</sup> *Ibidem*.

<sup>62</sup> <http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=322&id=3799&p=1> (dostęp: 12.01.2011).

<sup>63</sup> *Ibidem*.

<sup>64</sup> E. Chasan, S. Herbst-Bayliss, *INSIGHT-Former regulators find steady work with hedge funds*, <http://www.reuters.com/article/idUSN2923292820100630> (dostęp: 12.01.2011).

<sup>65</sup> *Ibidem*.

cyjnej SEC (*Investment Division*), zatrudnienie w funduszach *hedge funds* i *private equity* znalazło 80% z nich<sup>66</sup>.

Na podstawie przywoływanych przykładów mogą być wyróżnione zasadniczo dwie formy syndromu „amerykańskich drzwi obrotowych”. Pierwszą z nich była wymiana personelu pomiędzy SEC a instytucjami zajmującymi się obrotem papierami wartościowymi, w tym funduszami hedgingowymi. W tym przypadku ryzyko konfliktu interesu zachodziło w sferze nadzoru nad tymi instytucjami. Drugą formą była wymiana personelu pomiędzy dużymi bankami a Departamentem Skarbu (*Treasury Department*). W tym przypadku ryzyko potencjalnego konfliktu interesów leżało w sferze podejmowania decyzji o udzielaniu pomocy publicznej dla banków, które popadły w trudności finansowe.

Zjawisko „amerykańskich drzwi obrotowych” oraz „wynajmowania regulatorów” budzi liczne kontrowersje. Z jednej strony mogło ono mieć pewien atut w postaci zwiększenia zaufania inwestorów do transakcji przeprowadzanych przy współudziale byłych wysokich rangą pracowników organów nadzoru. W celu obrony „amerykańskich drzwi obrotowych” przywoływany bywa także argument, że nieistotne było, kto świadczył usługi konsultacyjne, dopóki służyły one lepszemu przestrzeganiu regulacji nadzorczych. Zjawisko to mogło mieć jednak również skutki negatywne, jeśli zatrudniani przez nadzorowane instytucje finansowe byli funkcjonariusze instytucji nadzorczych podczas świadczenia swych usług konsultacyjnych wskazywali luki nadzorczo-regulacyjne oraz doradzali funduszom hedgingowym jak omijać istniejące przepisy. Raport sporządzony przez Generalnego Inspektora SEC potwierdza, że sytuacja taka była prawdopodobna<sup>67</sup>.

Warto zwrócić uwagę, że zjawisko „amerykańskich drzwi obrotowych” zostało prawnie zakazane i wyeliminowane w odniesieniu do przedsiębiorstw działających na rynku papierów wartościowych zarejestrowanych w SEC. Dokonało się to na mocy ustawy *Sarbanes-Oxley* z 2002 r.<sup>68</sup>, która została przyjęta w reakcji na nieprawidłowości związane z firmą Enron oraz WorldCom, celem przywrócenia zaufania inwestorów do rynku kapitałowego. W ustawie zaostrzono standardy *corporate governance* instytucji finansowych emitujących papiery wartościowe, a także wzmocniono procedury kontroli wewnętrznej oraz ujawniania informacji. Znalazł się w niej również zapis dotyczący niezależności audytorów zewnętrznych. Zapis ten mówi, że audytor zewnętrzny nie może być zaangażowany w żadną formę działalności audytowanej przez niego spółki<sup>69</sup>, w tym nie może świadczyć na jej rzecz usług doradczych. Przepis ten jest niezwykle istotny, gdyż ustanawia ważny

<sup>66</sup> *Ibidem*.

<sup>67</sup> T. McGinty, *SEC Lawyer One Day, Opponent the Next*, *The Wall Street Journal* z 05.04.2010 r.

<sup>68</sup> [http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107\\_cong\\_bills&docid=f:h3763enr.tst.pdf](http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107_cong_bills&docid=f:h3763enr.tst.pdf) (dostęp: 12.01.2011).

<sup>69</sup> *Ibidem*.

precedens dotyczący zachowywania niezależności audytorów zewnętrznych. Warto mieć na uwadze nasuwającą się analogię do zjawiska „amerykańskich drzwi obrotowych”, odnoszącego się do przepływu pracowników pomiędzy instytucjami nadzorczymi i regulacyjnymi a bankami i funduszami hedgingowymi. O ile w odniesieniu do przedsiębiorstw zarejestrowanych w SEC i firm świadczących dla nich usługi audytu zewnętrznego, zjawisko to zostało prawnie zakazane, o tyle miało miejsce nadal w sferze funkcjonowania instytucji nadzorczych i regulacyjnych w Stanach Zjednoczonych, które również odgrywały wobec nadzorowanych przez siebie instytucji finansowych rolę swoistych „audytorów”, ale działających z ramienia państwa. Ustawa *Sarbanes-Oxley* mogłaby w Stanach Zjednoczonych stanowić *benchmark* dla rozwiązań funkcjonujących w obszarze działania organów nadzoru finansowego oraz regulatorów. Obecnie w SEC wobec byłych wysokich rangą pracowników stosowany jest trwający rok zakaz reprezentowania przed tą instytucją podmiotów, w których były pracownik znalazł nowe zatrudnienie<sup>70</sup>. Co więcej, wobec wszystkich byłych pracowników stosuje się również zakaz reprezentowania przed SEC interesów podmiotów, które dany pracownik nadzorował podczas okresu swego zatrudnienia w organie nadzoru<sup>71</sup>. Niemniej jednak kwestią do rozważenia pozostaje czasowy zakres obowiązywania pierwszego zakazu oraz rozciągnięcie drugiego zakazu także na podmioty, których dany pracownik bezpośrednio nie nadzorował w czasie swego zatrudnienia w SEC. Nawet jeśli powyższe rozszerzenie ograniczeń nie zostanie wprowadzone, to w celu zapewnienia większej transparentności wskazane byłoby przynajmniej wprowadzenie wymogu stawianego byłym pracownikom dotyczącego informowania SEC o ich nowych miejscach zatrudnienia<sup>72</sup>.

#### 4. ARCHITEKTURA NADZORCZO-REGULACYJNA A MODEL FINANSOWANIA KAMPANII WYBORCZYCH

Rekrutacja do instytucji nadzorczych i regulacyjnych osób funkcjonujących w nadzorowanych podmiotach była w Stanach Zjednoczonych tylko jedną z form oddziaływania sektora finansów na scenę polityczną. Inną formą było zaangażowanie nadzorowanych instytucji finansowych w finansowanie kampanii politycznych. Badania przeprowadzone wspólnie przez naukowców z University of California, Berkeley i University of Chicago's Booth School of Business dowodzą, że w latach 2002–2006 tempo wzrostu finansowania kampanii wyborczych przez instytucje finansowe, specjalizujące się w udzielaniu kredytów hipotecznych,

<sup>70</sup> T. McGinty, *SEC revolving door...*, *op. cit.*

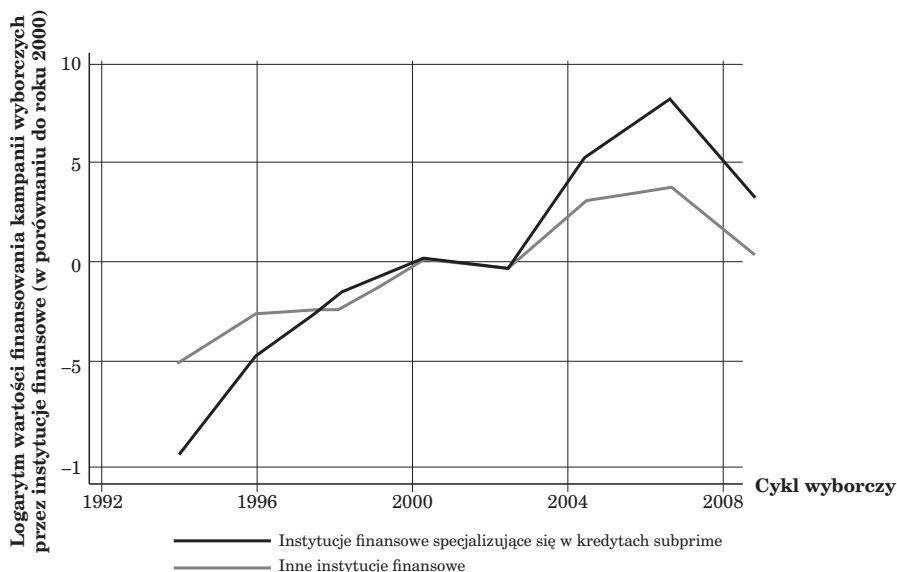
<sup>71</sup> *Ibidem.*

<sup>72</sup> *Ibidem.*



było najwyższe wśród wszystkich rodzajów instytucji finansowych<sup>73</sup>. Ilustruje to rysunek 1.

**Rysunek 1. Tempo wzrostu finansowania kampanii wyborczych przez instytucje finansowe specjalizujące się w kredytach *subprime* oraz inne instytucje finansowe**



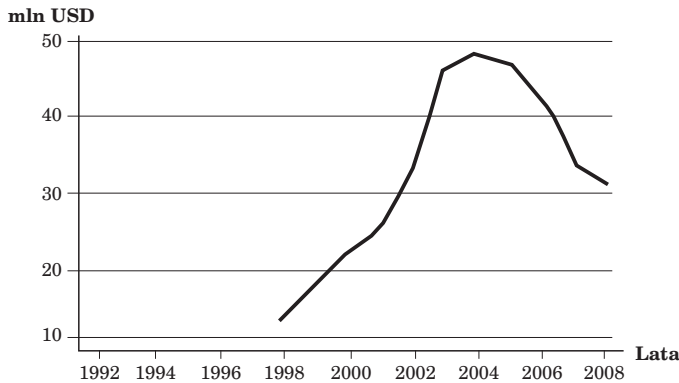
Źródło: A. Mian, A. Sufi, F. Trebbi, *The political...*, *op. cit.*, s. 37.

Na rysunku została przedstawiona dynamika wzrostu finansowania kampanii wyborczych przez instytucje finansowe, których głównym obszarem działalności są kredyty *subprime*, w porównaniu do analogicznego finansowania ze strony innych instytucji finansowych. Wyraźnie widać, że począwszy od roku 2000, znaczącą przewagę osiągnęło pierwsze z wyżej wymienionych źródeł finansowania tych kampanii. Według wyników powyżej cytowanych badań, grupą docelową instytucji specjalizujących się w kredytach hipotecznych *subprime* byli członkowie zarówno Partii Demokratycznej, jak i Partii Republikańskiej, którzy mieli w swych okręgach wyborczych znaczącą liczbę kredytobiorców *subprime*, co następnie mogło przełożyć się na kształtowanie przez tych polityków regulacji rynku finansowego w sposób, który satysfakcjonowałyby wyborców z ich okręgów wyborczych – zatem pod kątem ułatwiania dostępności tego rodzaju kredytów, a tym samym znaczącego za-

<sup>73</sup> N. Timiraos, *Study: Subprime Lending Fueled by Campaign Cash*, <http://blogs.wsj.com/developments/2010/06/22/study-subprime-lending-fueled-by-campaign-cash/> (dostęp: 03.12.2010).

niżania standardów ich przyznawania<sup>74</sup>. Oddziaływanie na polityków mogło przebiegać zatem dwutorowo: z jednej strony presję mógł wywierać elektorat zainteresowany większą dostępnością kredytu oraz łagodniejszymi warunkami jego spłaty, a z drugiej strony oddziaływanie to mogło być wywierane przez instytucje finansowe specjalizujące się w kredytach *subprime*, za pośrednictwem dotacji przeznaczonych na kampanie wyborcze. Wysokość środków wydanych przez te instytucje na działalność lobbingową na rzecz zaniżenia standardów regulacyjno-nadzorczych jest zobrazowana na rysunku 2.

**Rysunek 2. Wysokość środków przyznanych przez instytucje finansowe specjalizujące się w kredytach hipotecznych na działalność lobbingową na rzecz zaniżenia standardów regulacyjno-nadzorczych w latach 1998–2008 (w mln USD)**



Źródło: A. Mian, A. Sufi, F. Trebbi, *The political...*, op. cit., s. 35.

## PODSUMOWANIE

Podsumowując analizy zawarte w niniejszym opracowaniu, należy podkreślić, że wyłania się z nich teza, iż główna słabość przedkryzysowej architektury regulacyjno-nadzorczej w Stanach Zjednoczonych wiązała się z sukcesywną deregulacją rynku finansowego, a co za tym idzie – obniżaniem roli organów nadzoru. Wspomniana deregulacja zrodziła konsekwencje, które stały się katalizatorem kryzysu *subprime*. Po pierwsze, w jej wyniku nastąpiło zaniżenie standardów udzielania kredytów hipotecznych. Po drugie, bankom zezwolono na sekurytyzację portfela „złych” kredytów, przez co nastąpił transfer ryzyka kredytowego na sektor inwestycyjny i na sektor ubezpieczeń. Po trzecie, intensyfikacji obrotów strukturyzowanymi instrumentami finansowymi, opierającymi się na kredytach hipotecznych, nie

<sup>74</sup> *Ibidem*.

towarzyszyła odpowiednia reakcja ze strony regulatorów i nadzorców. Po czwarte, deregulacja doprowadziła do powstania luk w systemie nadzoru i regulacji w postaci *shadow banking*. Za tego rodzaju lukę (również będącą skutkiem procesu deregulowania rynku finansowego) należy ponadto uznać sferę działalności agencji ratingowych, nad którymi nadzór SEC okazał się nieefektywny.

Oprócz kwestii przeanalizowanych powyżej, znaczącą niedoskonałością charakteryzował się wreszcie sam system regulacji adekwatności kapitałowej, co przejawiało się brakiem odpowiednich wymogów kapitałowych wobec amerykańskich banków inwestycyjnych. Nieadekwatność tych wymogów wiązała się bowiem, po pierwsze, z nieuwzględnieniem w nich ryzyka nie odzwierciedlonego w bilansach tych banków, związanego z prowadzeniem spółek specjalnego przeznaczenia i obrotem strukturyzowanymi instrumentami finansowymi. Po drugie, nieadekwatność ta wynikała z braku dopasowania wspomnianych wymogów do rozmiarów ryzyka związanego ze stosowanym wysokim poziomem dźwigni finansowej oraz po trzecie – płynęła z nieobowiązkowego charakteru nadzoru skonsolidowanego, w ramach którego wymogi te obowiązywały (a co więcej, obowiązywały one w mało restrykcyjnej formie).

Oprócz deregulacji i nieadekwatności wymogów kapitałowych wobec banków inwestycyjnych, słabością przedkryzysowej architektury nadzorczo-regulacyjnej w Stanach Zjednoczonych było rozdrobnienie organów nadzoru, a ponadto brakowało właściwej koordynacji ich działań. Dodatkowo wspomniana architektura była osłabiana przez zjawisko „amerykańskich drzwi obrotowych”, jak również przez zjawisko finansowania kampanii wyborczych przez instytucje finansowe specjalizujące się w kredytach *subprime*.

## Abstract

The aim of this article is to identify and analyze major weaknesses of the pre-crisis supervisory and regulatory architecture of the U.S. financial market. The main thesis emerging is that weakening the role of this architecture since 1970s has translated into a significant catalyst of the world financial crisis of 2007+. The article is divided into 4 sections. Section 1 focuses on the problem of dispersion of supervisory institutions (as well as inefficiencies of their coordination) and on the issue of regulatory outsourcing. The next section concerns the process of successive erosion of standards in the U.S. banks' credit policy, resulting from deregulation of the financial market. Both arguments for and against the deregulation are presented. Section 3 presents the phenomenon of the U.S. "revolving door", which pertains to conflicts of interests in functioning of the regulators and supervisors. Last, but not least, in section 4 the reader may find implications for financial market regulation and supervision resulting from the model of financing political campaigns.

## Bibliografia

- Amadeo K., *Did Fannie and Freddie Cause the Mortgage Crisis?*
- Baram M., *Who's Whining Now? Gramm Slammed By Economists*, ABC News z 19.09.2008 r.
- Barr M.S., *Credit Where it Counts: The Community Reinvestment Act and Its Critics*, New York University Law Review, No. 80.
- Bernanke B.S., *The Community Reinvestment Act: Its Evolution and New Challenges*, speech before the Community Affairs Research Conference, 30.03.2007 r.
- Bogle J.C., *Enough. True Measures of Money, Business, and Life*, Wyd. Wiley, Hoboken, New Jersey 2008.
- Calabria M., *Did Deregulation Cause the Financial Crisis?*, Cato Institute.
- Calomiris Ch., *Banking Crises and the Rules of the Game*, National Bureau of Economic Research WP, No. 15403/2009.
- Carow C.A., *Citicorp-Travelers Group merger: Challenging barriers between banking and insurance*, Journal of Banking & Finance, Vol. 25, No. 8/2001.
- Chasan E., Herbst-Bayliss S., *INSIGHT-Former regulators find steady work with hedge funds*.
- Giedeman D.C., *The Riegle-Neal Act and local banking market concentration*, International Advances in Economic Research, 1 November 2004.
- Gonzales F.J., *Banking on the Future: The Role of Banking and Financial Services in the Development of Minnesota's Immigrant and Minority Communities*, Hamline University School of Law 1999.
- Goodman L., *The Effects of the Repeal of the McFadden Act on Resource Allocation Within the International Bank*, Atlantic Economic Journal, Vol. 11, No. 2.
- Gramm P., *Deregulation and the Financial Panic*, The Wall Street Journal z 20.02.2009 r.
- Greenlee M.B., *Historical Review of 'Umbrella Supervision' by the Board of Governors of the Federal Reserve System*, FRB of Cleveland Working Paper, No. 08-07.
- Jackson B., Miller J., *Who Caused the Economic Crisis?*, FactCheck.org.
- Labaton S., Lipton E., *Deregulator Looks Back, Unswayed*, The New York Times z 16.11.2008 r.
- T. McGinty, *SEC Lawyer One Day, Opponent the Next*, The Wall Street Journal z 05.04.2010 r.
- Mian A., Sufi A., Trebbi F., *The Political Economy of the Subprime Mortgage Credit Expansion*, National Bureau of Economic Research, Working Paper 16107, Chicago 2010.
- Nawrot W., *Globalny kryzys finansowy XXI wieku*, CEDEWU, Warszawa 2009.
- Park K., *Subprime Lending and the Community Reinvestment Act*, Joint Center for Housing Studies of Harvard University, Cambridge 2008.
- Pethokoukis J., *Phil Gramm: I Didn't Cause the Subprime Crisis*.
- Timiraos N., *Study: Subprime Lending Fueled by Campaign Cash*.

## W KIERUNKU JEDNOLITEGO NADZORU BANKOWEGO W UNII EUROPEJSKIEJ

### WSTĘP

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie koncepcji jednolitego nadzoru bankowego i jednolitego zbioru regulacji unijnych (ang. *single rule book*), których wdrażanie w Unii Europejskiej rozpoczęło się w efekcie kryzysu finansowego. Pod pojęciem ujednoczenia nadzoru bankowego należy rozumieć zapewnienie spójności praktyk nadzorczych, wprowadzenie wspólnych standardów nadzorczych i jednolitego zbioru regulacji, a także ustanowienie wspólnej kultury nadzorczej.<sup>1</sup>

Analiza przedstawiona w niniejszym opracowaniu skupia się na sektorze bankowym, co jest uzasadnione ze względu na dominującą i ważną rolę banków w systemie finansowym Unii Europejskiej. System finansowy Unii Europejskiej jest systemem zorientowanym bankowo. Aktywa europejskich banków stanowią około 75% całkowitych aktywów instytucji sektora finansowego UE<sup>2</sup> i 3,5-krotnie przewyższa-

---

\* Anna Dobrzańska jest doktorantką w Kolegium Zarządzania i Finansów Szkoły Głównej Handlowej oraz pracownikiem Narodowego Banku Polskiego. Artykuł wyraża wyłącznie poglądy autorki.

<sup>1</sup> M. Federowicz, *Kompetencje regulacyjne Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego w zakresie przeciwdziałania kryzysowi finansowemu*, [w:] J. Szambelańczyk (red.), *Wyzwania regulacyjne wobec doświadczeń globalnego kryzysu finansowego*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011, s. 117.

<sup>2</sup> Poprzez instytucje sektora finansowego rozumie się banki, firmy ubezpieczeniowe, fundusze inwestycyjne i emerytalne. Por. *EU Banking structures*, European Central Bank, September 2010, <http://www.ecb.int/pub/pdf/other/eubankingstructures201009en.pdf> (dostęp: 29.08.2012).

ją PKB UE<sup>3</sup>. Banki są najważniejszymi instytucjami pośrednictwa finansowego, ich szczególna rola wiąże się z finansowaniem gospodarki, rozliczeniami płatniczymi, zarządzaniem i dywersyfikacją ryzyka<sup>4</sup>. Działalność banków jest specyficzna, gdyż opiera się na zaufaniu, dlatego też często banki nazywa się instytucjami zaufania publicznego. Spadek lub brak zaufania do banków prowadzi do dramatycznych wydarzeń w postaci masowego wycofywania wkładów pieniężnych przez klientów, tzw. runu na bank, czy problemów z pozyskaniem środków na rynku międzybankowym, co w konsekwencji powoduje problemy płynnościowe, które mogą zagrozić dalszemu funkcjonowaniu banków. Dodatkowym argumentem przemawiającym za skoncentrowaniem analizy na sektorze bankowym jest fakt, że to właśnie w tym segmencie rynku zidentyfikowano wiele luk i nieprawidłowości, które przyczyniły się do powstania kryzysu<sup>5</sup>.

Ostatni kryzys finansowy wymusił interwencję ze strony banków centralnych i rządów państw członkowskich, które przeznaczyły ogromne środki na ratowanie upadających banków<sup>6</sup>. Zrodziło to oburzenie i niechęć opinii publicznej do banków, które zostały wskazane jako główni winowajcy obecnego kryzysu. Choć niewątpliwie lekkomyślne finansowanie chociażby sektora budowlanego, jakie miało miejsce przed kryzysem np. w Irlandii czy Hiszpanii, czy też udzielanie kredytów hipotecznych (w szczególności w walutach obcych) klientom nieposiadającym odpowiedniej zdolności kredytowej, np. na Węgrzech, jest udziałem banków, to jednak należy zauważyć, że ta ryzykowna działalność banków była prowadzona, gdyż była możliwa, ponieważ zezwalało na to istniejące środowisko regulacyjne. Banki jako zwykle przedsiębiorstwa są nakierowane na zysk i to na zysk w krótkiej perspektywie. Podejmując decyzje, nie uwzględniają one systemowych konsekwencji swych działań, które z perspektywy pojedynczego podmiotu mogą być pożądane, ale z perspektywy systemowej mogą być niebezpieczne. Również nadzorcy mikroostrożnościowi nie dostrzegali kumulacji ryzyka w systemie. Ostatni kryzys finansowy uwidocznił przede wszystkim wiele braków i zaniedbań regulacyjno-nadzorczych, które są udziałem samych regulatorów i nadzorców.

<sup>3</sup> *Commission Staff Working Paper, Impact Assessment, Accompanying the document Regulation of the European Parliament and the Council on prudential requirements for the credit institutions and investment firms*, European Commission, 20.07.2011, s. 167; [http://ec.europa.eu/internal\\_market/bank/docs/regcapital/CRD4\\_reform/IA\\_regulation\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/regcapital/CRD4_reform/IA_regulation_en.pdf) (dostęp: 30.06.2012).

<sup>4</sup> *Ibidem*, s. 168.

<sup>5</sup> M. Federowicz, *Kompetencje regulacyjne...*, *op. cit.*, s. 109.

<sup>6</sup> Z danych Komisji Europejskiej wynika, że pomoc publiczna wykorzystana w latach 2008–2010 w celu wsparcia sektora finansowego wyniosła ok. 13% PKB UE, przy czym na rekapitalizację przeznaczono ok. 2,3% PKB UE. Por. *Commission Staff Working Paper, State aid, Autumn 2011 Update*, European Commission, 01.12.2011, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/2011\\_autumn\\_working\\_paper\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/2011_autumn_working_paper_en.pdf) (dostęp: 30.06.2012).

Na gruncie UE niedoskonałe okazały się zapisy Dyrektyw 2006/48/WE<sup>7</sup> i 2006/49/WE<sup>8</sup>, w szczególności istnienie znacznego katalogu opcji narodowych, które choć umożliwiały nadzorcom krajowym uwzględnienie odmienności poszczególnych systemów finansowych, to jednak w znacznym stopniu przyczyniły się do powstania bardzo zróżnicowanego środowiska regulacyjnego. Ponadto organizacja nadzoru finansowego, w szczególności bankowego, nie sprawdziła się. Okazało się, że formuła rozproszonego nadzoru zachęcała krajowe organy nadzorcze do nadmiernej pobłażliwości, poprzez stosowanie mniej restrykcyjnych standardów i praktyk, aby nie pogorszyć pozycji konkurencyjnej krajowych podmiotów<sup>9</sup>. Istniejące komitety trzeciego stopnia procesu Lamfalussy'ego nie były w stanie efektywnie promować stosowania wspólnych standardów i praktyk nadzorczych, po części ze względu na ich słabe umocowanie prawne (wydane przez nie rekomendacje miały charakter niewiążący), jak również ze względu na dopuszczenie w wymienionych dyrektywach wielu opcji narodowych. Unijny nadzór finansowy nie był także wystarczająco dostosowany do dynamicznych zmian, jakie zachodziły w systemie finansowym będących efektem globalizacji, w szczególności do powstających w szybkim tempie transgranicznych grup bankowych, których aktywa stanowią znaczną część aktywów europejskiego sektora bankowego<sup>10</sup>. Słabości w nadzorze oraz współpracy pomiędzy nadzorcami ujawniły się w pełni w momencie konieczności podjęcia działań w ramach zarządzania kryzysowego.

Problemy te zostały zidentyfikowane na szczelbu unijnym przez grupę wysokiego szczebla, pracującą pod przewodnictwem Jacques'a de Larosière'a. Zgodnie z rekomendacjami zawartymi w końcowym raporcie grupy<sup>11</sup> Komisja Europejska podjęła działania mające na celu reformę architektury finansowej w UE oraz stworzenie jed-

<sup>7</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/48/WE z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe, Dz. Urz. UE L 177 z 30.06.2006 r., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:177:0001:0200:PL:PDF> (dostęp: 30.06.2012).

<sup>8</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/49/WE z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie adekwatności kapitałowej firm inwestycyjnych i instytucji kredytowych, Dz. Urz. UE L 177 z 30.06.2006 r., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:177:0201:0255:PL:PDF> (dostęp: 30.06.2012).

<sup>9</sup> K. Mitrega-Niestrój, *Siatka bezpieczeństwa finansowego w Eurosystemie – stan obecny i perspektywy*, [w:] J. Żabińska (red.), *Rynki finansowe w Unii Europejskiej i strefie euro*, CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa 2011, s. 163.

<sup>10</sup> Aktywa około 40 banków prowadzących działalność transgraniczną stanowią ok. 70% aktywów sektora bankowego w UE. Por. L. Pawłowicz, R. Wierzba, *Sieć bezpieczeństwa finansowego a integracja rynków finansowych w Unii Europejskiej*, [w:] M. Iwanicz-Drozdowska, *Integracja rynków finansowych w Unii Europejskiej od A do Z*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2009, s. 237.

<sup>11</sup> Końcowy raport grupy de Larosière'a został przedstawiony 25 lutego 2009 r., *Report of the High-Level Group on Financial Supervision in the EU chaired by the Jacques de Larosière*, 25 February 2009, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/finances/docs/de\\_larosiere\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf) (dostęp: 30.06.2012).

nolitych przepisów regulujących działalność banków. Niniejszy artykuł koncentruje się właśnie na tych dwóch zagadnieniach, które w opinii autorki są przejawem dążenia do stworzenia jednolitego nadzoru bankowego w Unii Europejskiej.

W kolejnych punktach niniejszego opracowania przedstawiamy Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EBA), stanowiący jeden z elementów nowej sieci bezpieczeństwa finansowego na szczeblu unijnym. Ze względów podanych powyższej główna uwaga została skupiona na sektorze bankowym, co w konsekwencji powoduje też ograniczenie prezentacji Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego do EBA. Prezentujemy zadania i uprawnienia nowego organu oraz możliwe konsekwencje jego istnienia dla wspólnego rynku usług finansowych. Omawiamy problem minimalnej harmonizacji i opcji narodowych, które były dopuszczone w Dyrektywach 2006/48/WE i 2006/49/WE. Następnie dokonujemy syntetycznego przeglądu zawartości nowego unijnego pakietu regulacyjnego, który ma zastąpić wymienione tu dyrektywy, a także porównujemy go z zasadami przyjętymi w Bazylei III, w celu ukazania, w jakim stopniu odzwierciedla on ową międzynarodową rekomendację. Kolejnym tematem jest analiza wybranych opcji narodowych zawartych w projektowanych unijnych regulacjach. Analiza nowych regulacji jest prowadzona wyłącznie z perspektywy redukcji opcji narodowych i możliwych konsekwencji wprowadzenia maksymalnej harmonizacji i jednolitej księgi regulacji bankowych. Zarezentujemy także najważniejsze obszary, w których władze krajowe będą mogły odstąpić od zasady maksymalnej harmonizacji w celu zapewnienia stabilności finansowej w swojej jurysdykcji.

## 1. UPRAWNIENIA EUROPEJSKIEGO URZĘDU NADZORU BANKOWEGO

Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (ang. *European Banking Authority*, EBA) jest jednym z trzech nowych Europejskich Urzędów Nadzoru (ang. *European Supervisory Authorities*, ESAs), które wraz z Europejską Radą ds. Ryzyka Systemowego (ang. *European Systemic Risk Board*, ESRB) zostały utworzone w ramach reformy architektury nadzorczej w Unii Europejskiej (UE) i stanowią część Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego (ang. *European System of Financial Supervision*, ESFS). Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (dalej EBA) został utworzony na mocy Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 z dnia 24 listopada 2010 r.<sup>12</sup> i rozpoczął swoją działalność 1 stycznia 2011 r. EBA zastąpił funkcjonujący wcześniej Komitet Europejskich Nadzorców

<sup>12</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego), Dz. Urz. UE L 331 z 15.12.2010 r.



Bankowych<sup>13</sup> (ang. *Committee of European Banking Supervisors*, CEBS), który działał od 2004 r. i był jednym z komitetów nadzorczych w ramach procedury Lamfalussy'ego<sup>14</sup>. Komitet Europejskich Nadzorów Bankowych (dalej CEBS) skupiał krajowe organy nadzoru nad sektorem bankowym oraz banki centralne, także te niezaangażowane bezpośrednio w nadzór nad bankami. Choć było to ciało niezależne, jego mandat był stosunkowo wąski i ograniczał się do przyczyniania się do spójnego wdrażania przepisów prawa europejskiego w zakresie nadzoru bankowego do porządków praw narodowych. Głównym celem CEBS było promowanie koordynacji i kooperacji wśród krajowych nadzorów bankowych i tym samym dążenie do zapewnienia jak największej spójności praktyk nadzorczych w UE. Wydawane przez CEBS wytyczne i rekomendacje miały charakter niewiążący prawnie.

Kryzys finansowy uwidocznił jednak słabości istniejącej architektury nadzorczej, w tym formuły Komitetów Nadzorów Europejskich. Przede wszystkim ujawniły się problemy z koordynacją działań nadzorczych w odniesieniu do banków działających transgranicznie. Okazało się, że nie ma wystarczającej współpracy ani wymiany informacji pomiędzy krajowymi organami nadzoru, a wymogi regulacyjne i nadzorcze na poziomie krajowym różnią się w poszczególnych krajach UE. Dlatego też podjęto decyzję o zastąpieniu Europejskiego Komitetu Nadzorów Bankowych nowym organem unijnym, tj. Europejskim Urzędem Nadzoru Bankowego, któremu przyznano osobowość prawną. EBA przejął nie tylko zadania i kompetencje CEBS, ale także otrzymał wiele nowych zadań i uprawnień. Szczegółowy opis EBA wykracza poza ograniczenia objętościowe niniejszego artykułu, dlatego też uwaga została skoncentrowana na najważniejszych celach, zadaniach i uprawnieniach EBA. W szczególności pominięto opis struktury organizacyjnej nowego organu unijnego<sup>15</sup>.

Nadrzędny cel EBA sformułowano jako przyczynianie się do zapewnienia stabilności i efektywności systemu finansowego UE w perspektywie krótko- i średnio-

<sup>13</sup> Komitet Europejskich Nadzorów Bankowych został powołany Decyzją Komisji nr 2004/5/WE z dnia 5 listopada 2003 r.

<sup>14</sup> Pozostałe dwa komitety nadzorcze, tj. Komitet Europejskich Nadzorów Ubezpieczeniowych (ang. *Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors*, CEIOPS) oraz Komitet Europejskich Regulatorów Rynku Papierów Wartościowych (ang. *Committee of European Securities Regulators*, CESR), także zostały zastąpione odpowiednio przez Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (ang. *European Insurance and Occupational Pensions Authority*, EOIPA) oraz Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ang. *European Securities and Markets Authority*, ESMA).

<sup>15</sup> Dla porządku należy jedynie nadmienić, że w skład EBA wchodzi: 1) Rada Organów Nadzoru, składająca się przede wszystkim z krajowych organów nadzoru bankowego oraz przedstawicieli Komisji Europejskiej, Europejskiego Banku Centralnego, ESRB oraz pozostałych dwóch Urzędów Nadzoru; 2) Zarząd; 3) Przewodniczący; 4) Dyrektor Wykonawczy oraz 5) Komisja Odwoławcza. Por. art. 40–59 *Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. ...*, op. cit.

okresowej<sup>16</sup>. Należy uznać, że realizacja tego celu wymaga współpracy i koordynacji działań pomiędzy EBA oraz pozostałymi elementami Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego. Poprzez swoją działalność EBA ma przyczynić się także do<sup>17</sup>:

- ❖ poprawy funkcjonowania rynku wewnętrznego,
- ❖ zapewnienia integralności, efektywności i prawidłowego funkcjonowania rynków finansowych,
- ❖ zapewnienia właściwego, skutecznego i spójnego stosowania regulacji i wymogów nadzorczych,
- ❖ zapobiegania arbitrażowi regulacyjnemu,
- ❖ zapewnienia równej konkurencji,
- ❖ wzmocnienia ochrony klientów usług bankowych.

Cele i zadania postawione przed EBA stanowią znaczne wyzwanie. Niemniej jednak organ ten został też wyposażony w wiele uprawnień<sup>18</sup>, do których należą przede wszystkim:

- ❖ opracowywanie projektów regulacyjnych i wykonawczych standardów technicznych,
- ❖ wydawanie zaleceń i wytycznych,
- ❖ rozstrzyganie sporów pomiędzy nadzorcami krajowymi w ramach procedury wiążącej mediacji,
- ❖ podejmowanie decyzji skierowanych do indywidualnych organów nadzorczych,
- ❖ w ściśle określonych przypadkach podejmowanie decyzji skierowanych bezpośrednio do instytucji finansowych,
- ❖ wydawanie opinii dla Parlamentu Europejskiego, Rady lub Komisji Europejskiej.

Uprawnienia EBA są duże, co powoduje, że wpływ tego organu na europejski sektor bankowy i wspólny rynek będzie znaczny. Przede wszystkim należy zauważyć, że regulacyjne i wykonawcze standardy techniczne, przygotowywane przez EBA, są przedstawiane Komisji Europejskiej, która następnie zatwierdza je i przyjmuje w postaci rozporządzeń bądź decyzji. Oznacza to, że regulacyjne i wykonawcze standardy techniczne będą bezpośrednio obowiązującymi aktami prawa UE. Przykładowo projektowana *Dyrektywa w sprawie warunków podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi* i *Rozporządzenie w sprawie wymogów ostrożnościowych instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych* (tzw. pakiet CRDIV/CRR) nakładają na EBA obowiązek przygotowania ponad 100 standar-

<sup>16</sup> Art. 1 ust. 5 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. ..., *op. cit.*

<sup>17</sup> *Ibidem.*

<sup>18</sup> Art. 8 ust. 2 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. ..., *op. cit.*

dów technicznych (z czego 40 powinno się ukazać przed 1 stycznia 2013 r.)<sup>19</sup>, dotyczących takich obszarów tematycznych, jak fundusze własne, płynność czy wskaźnik dźwigni (ang. *leverage ratio*). Także opublikowany 6 czerwca 2012 r. projekt *Dyrektywy ustanawiającej europejskie ramy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków* (ang. *Proposal for a Directive establishing a framework for recovery and resolution of credit institutions and investment firms*)<sup>20</sup> przewiduje 23 standardy techniczne wydane przez EBA, dotyczące wielu istotnych obszarów, jak np. zawartości planów naprawczych i planów restrukturyzacyjnych/uporządkowanej likwidacji<sup>21</sup> (ang. *recovery and resolution plans*), scenariuszy, które powinny one zawierać, warunków, których spełnienie będzie konieczne, aby wewnątrzgrupowa pomoc finansowa mogła być udzielona, a także zasad wyceny aktywów przed przystąpieniem do procedury *resolution*<sup>22</sup>. Biorąc pod uwagę obszerny zakres tematyczny, jakiego standardy te będą dotyczyć, EBA ma w zasadzie możliwość bezpośredniego wpływania na tworzenie wspólnych standardów oraz praktyk regulacyjnych i nadzorczych w UE.

EBA ma także uprawnienia do wydawania wytycznych oraz zaleceń skierowanych do krajowych organów nadzorczych, dzięki czemu ma przyczyniać się do ustanowienia spójnych praktyk nadzorczych. Zapewnieniu konwergencji, koordynacji i kooperacji działań nadzorczych służą także kolegia nadzorców, których EBA jest członkiem i odgrywa wiodącą rolę w zapewnieniu skutecznego i spójnego ich funkcjonowania.

Istotnym uprawnieniem EBA jest rozstrzyganie sporów pomiędzy organami nadzorczymi kraju macierzystego i goszczącego<sup>23</sup>. Sprawy poddane wiążącej mediacji EBA dotyczą zatem sporów, jakie mogą pojawić się pomiędzy nadzorcami instytucji działających transgranicznie. Należy uznać, że uprawnienie to istotnie ingeruje w niezależność krajowych organów nadzorczych, które najlepiej znają sytuację banków działających w ich jurysdykcjach oraz lokalne rynki. Dodatkowo

<sup>19</sup> *Annual Report 2011*, European Banking Authority.

<sup>20</sup> Tekst propozycji Dyrektywy dostępny na stronie Komisji Europejskiej [http://ec.europa.eu/internal\\_market/bank/docs/crisis-management/2012\\_eu\\_framework/COM\\_2012\\_280\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/crisis-management/2012_eu_framework/COM_2012_280_en.pdf) (dostęp: 15.07.2012).

<sup>21</sup> Projekt *Dyrektywy ustanawiającej europejskie ramy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków* zawiera propozycję wprowadzenia obowiązkowych planów naprawczych (ang. *recovery plans*) oraz planów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (ang. *resolution plans*). *Recovery plan* ma zawierać możliwe do zastosowania środki i propozycje działań, które instytucja mogłaby samodzielnie podjąć w celu odbudowania swojej sytuacji finansowej, w przypadku gdy uległa ona znacznemu pogorszeniu. *Resolution plan* ma zawierać propozycje działań, które odpowiednie władze publiczne mogłyby podjąć w przypadku, gdy instytucja spełnia warunki do wszczęcia procesu restrukturyzacji/uporządkowanej likwidacji.

<sup>22</sup> Terminem *resolution* określa się procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji finansowych.

<sup>23</sup> Procedurę wiążącej mediacji opisuje art. 19 Rozporządzenia nr 1093/2010.

pojawia się problem rozdzielenia uprawnień decyzyjnych od odpowiedzialności za skutki tych decyzji. EBA, podejmując ostateczną i wiążącą decyzję dla zainteresowanych organów nadzorczych, nie będzie ponosił ewentualnych kosztów tej decyzji. Zgodnie z Rozporządzeniem nr 1093/2010 EBA działa wyłącznie w interesie Unii Europejskiej jako całości. Interes ten jednak może być odmienny od interesu narodowego, w szczególności konflikt może się pojawić, gdy podmiot zależny działający w kraju goszczącym ma systemowe znaczenie dla stabilności finansowej tego kraju, natomiast jest nieistotny lub mało istotny z punktu widzenia grupy i nadzorcy kraju macierzystego. Propozycja *Dyrektywy ustanawiającej europejskie ramy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków* wyjątkowo intensywnie wykorzystuje to uprawnienie EBA. Proponuje się, aby EBA miał ostatnie słowo w przypadku sporu pomiędzy nadzorcami macierzystymi i goszczącymi, który dotyczyłby m.in.: spełnienia warunków do udzielenia pomocy wewnątrzgrupowej, zawartości i oceny grupowych planów naprawczych (ang. *recovery plans*) i restrukturyzacji/uporządkowanej likwidacji (ang. *resolution plans*), jak również przeprowadzania procesu restrukturyzacji/uporządkowanej likwidacji (ang. *resolution*) na poziomie grupy. Projektowane uprawnienia EBA są zatem daleko idące, gdyż będą one mieć wpływ na stabilność zarówno pojedynczych banków, grup bankowych, jak i całych systemów finansowych państw członkowskich. Dodatkowo wspomniana Dyrektywa przewiduje rozszerzenie uprawnień EBA do przeprowadzania wiążących mediacji również pomiędzy krajowymi organami odpowiedzialnymi za proces restrukturyzacji/uporządkowanej likwidacji (ang. *resolution authorities*)<sup>24</sup>. Organy te będą odgrywały istotną rolę w zarządzaniu kryzysowym, w którym istnieje realne zagrożenie wykorzystania środków publicznych. Ostateczne decyzje powinny więc należeć do władz krajowych, które ponoszą odpowiedzialność fiskalną. W art. 38 ust. 1. Rozporządzenia 1093/2010 ustawodawca wprowadził zastrzeżenie, że decyzje podjęte przez EBA nie mogą pociągać za sobą skutków fiskalnych dla państw członkowskich, niemniej jednak należy uznać, że w czasie kryzysu spełnienie tego warunku może okazać się trudne.

Raport grupy eksperckiej pod przewodnictwem Jacques'a de Larosièrè'a, rekomendujący utworzenie Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego, zalecił pozostawianie nadzoru nad instytucjami finansowymi krajowym nadzorcom. EBA nie ma zatem uprawnień nadzorczych nad bankami *sensu stricto*, jednak ustawodawca przewidział możliwość, w której EBA będzie mógł kierować decyzje bezpośred-

<sup>24</sup> Projekt Dyrektywy nie wskazuje, jaki organ powinien pełnić funkcję *resolution authority* i pozostawia tę decyzję państwom członkowskim. Funkcję *resolution authority* będą mogły w różnych krajach UE pełnić organy nadzorcze, banki centralne, ministerstwa finansów, fundusze gwarantowania depozytów lub inne organy administracji publicznej, powołane specjalnie do pełnienia tej funkcji.

nio do instytucji finansowych. Wyszczególniono tu 3 przypadki, gdy EBA może wykorzystać to uprawnienie:

- ❖ krajowy organ nadzorczy nie zastosował się do obowiązujących aktów prawa unijnego, w tym do regulacyjnych i wykonawczych standardów technicznych lub zastosował się w sposób, który stanowi naruszenie prawa unijnego, a ponadto nie przyniosły rezultatu działania pojęte przez EBA (tj. zalecenie skierowane do tegoż krajowego organu, określające działania konieczne do zapewnienia przestrzegania prawa unijnego)<sup>25</sup>,
- ❖ Rada ogłosiła istnienie sytuacji nadzwyczajnej, a EBA przyjął decyzje skierowane indywidualnie do krajowych organów nadzorczych, do których to nadzorca się nie stosuje<sup>26</sup>,
- ❖ krajowy organ nadzorczy nie stosuje się do decyzji EBA będącej efektem procesu wiążących mediacji<sup>27</sup>.

Decyzja skierowana bezpośrednio do instytucji może przykładowo dotyczyć zaprzestania jakiś praktyk lub działalności wykonywanych przez instytucję finansową. Choć EBA może skierować decyzję bezpośrednio do instytucji finansowej jedynie, gdy jej nadzorca nie zapewnia przestrzegania przez nią regulacji unijnych<sup>28</sup>, to jednak samo istnienie takiej możliwości jest przejawem znacznej siły nowego organu europejskiego.

Pomimo że EBA jest w zasadzie elementem filaru mikroostrożnościowego europejskiego nadzoru nad rynkiem finansowym, to angażuje się on także w identyfikację i pomiar ryzyka systemowego oraz ściśle współpracuje z Europejską Radą ds. Ryzyka Systemowego (dalej ESRB). Fakt, że EBA jako nadzorca mikroostrożnościowy musi uwzględniać w wydawanych wytycznych bądź zaleceniach ryzyko systemowe generowane przez instytucje finansowe, jest istotną innowacją. Do czasu wybuchu kryzysu finansowego nadzór mikroostrożnościowy koncentrował się jedynie na pojedynczych instytucjach, abstrahując od wzajemnych powiązań pomiędzy nimi. Kryzys finansowy jednak uwidoczniał słabość takiego reżimu nadzorczego oraz konieczność wprowadzenia podejścia systemowego, tzw. nadzoru makroostrożnościowego. Jednak w dążeniu do zapewnienia stabilności systemu finansowego nadzory mikro- i makroostrożnościowy nie są wobec siebie substytucyjne, a raczej należy je postrzegać jako komplementarne. Dlatego też w ramach nowej europej-

---

<sup>25</sup> Art. 17 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. ..., *op. cit.*

<sup>26</sup> Art. 18 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. ..., *op. cit.*

<sup>27</sup> Art. 19 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. ..., *op. cit.*

<sup>28</sup> Należy zwrócić uwagę, że zakres działania EBA jest ograniczony do następujących dyrektyw: 2006/48/WE, 2006/49/WE, 2002/87/WE, 94/19/WE oraz rozporządzenia 1781/2006. A także do stosownych fragmentów dyrektyw: 2005/60/WE, 2002/65/WE, 2007/64/WE i 2009/110/WE.

skiej architektury nadzorczej zapewniono ścisłą współpracę pomiędzy EBA i ESRB. Współpraca ta polega nie tylko na dostarczaniu przez EBA danych niezbędnych do wykonywania zadań przez ESRB, ale także wspólnym opracowywaniu tzw. *risk dashboard*, czyli zestawu ilościowych i jakościowych wskaźników służących identyfikacji i pomiarowi ryzyka systemowego oraz informowaniu ESRB o potencjalnych sytuacjach nadzwyczajnych. Dodatkowo EBA, po konsultacji z ESRB, opracowuje także kryteria identyfikacji i pomiaru ryzyka systemowego oraz scenariusze stress testów, uwzględniające poziom ryzyka generowanego przez instytucje finansowe. EBA jest także jednym z adresatów zaleceń, które może wydawać Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego w sytuacji, gdy zidentyfikuje ona ryzyko systemowe zagrożające stabilności finansowej UE. W przypadku otrzymania takiego zalecenia od ESRB, EBA staje się również wykonawcą prowadzonej na szczeblu unijnym polityki makroostrożnościowej i przyczynia się do zapewnienia stabilności finansowej w UE. Zgodnie z art. 21 i 32 Rozporządzenia nr 1093/2010, zadaniem EBA jest także koordynacja przeprowadzenia unijnych stress testów, czyli testów warunków skrajnych, w celu oceny odporności banków na niekorzystne zmiany na rynkach finansowych, w tym na wzrost poziomu ryzyka systemowego.

EBA ma także kompetencje w zakresie ochrony deponentów, poprzez zapewnienie odpowiedniego funkcjonowania, w tym odpowiedniego poziomu funduszy, krajowych systemów gwarantowania depozytów. Ponadto EBA działa także na rzecz ochrony klientów usług finansowych. W tym celu monitoruje tendencje i zachowania konsumentów na rynku, a także istniejące oraz nowe formy działalności finansowej. W przypadku stwierdzenia, że jakaś działalność finansowa stanowi zagrożenie dla prawidłowego funkcjonowania rynku finansowego lub stabilności finansowej UE bądź jej części, EBA może wprowadzić czasowy zakaz lub ograniczenie wykonywania tejże działalności<sup>29</sup>.

Podsumowując, w ramach reformy architektury nadzorczej UE ustawodawca postawił przed EBA wiele celów i zadań, których efektywna realizacja jest możliwa jedynie we współpracy z innymi elementami Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego, w szczególności ważną rolę odgrywają tu krajowe organy nadzorcze, które pozostały odpowiedzialne za codzienny nadzór nad bankami, a także ESRB, która monitoruje poziom ryzyka systemowego. EBA został także wyposażony w wiele uprawnień, nieraz daleko ingerujących w kompetencje lokalnych władz. Wydaje się jednak, że nie został rozwiązany jeden z głównych problemów, tj. kwestia odpowiedzialności za nadzór transgraniczny, która nie łączy się z odpowiedzialnością finansową za skutki podjętych decyzji, pozostającą wciąż na poziomie krajowym.

---

<sup>29</sup> Art. 9 ust. 5 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. ..., *op. cit.*

## 2. REGULACJE SEKTORA BANKOWEGO UNII EUROPEJSKIEJ: ODWRÓT OD ZASADY MINIMALNEJ HARMONIZACJI I REDUKCJA OPCJI NARODOWYCH

Dyrektywy są najważniejszym instrumentem regulowania rynku finansowego w UE<sup>30</sup>. Począwszy od lat 70. XX w. wspólnotowe regulacje dotyczące działalności banków przyjmowały postać dyrektyw, które obok decyzji, rozporządzeń, opinii i zaleceń stanowią akty prawa wtórnego Unii Europejskiej<sup>31</sup>. Dyrektywy zobowiązują ich adresatów, którymi są państwa członkowskie, do osiągnięcia określonego efektu końcowego, pozostawiając swobodę w wyborze metody i formy dojścia do niego. Oznacza to, że dyrektywa jest aktem „dwustopniowym”, gdyż wymaga implementacji norm w niej zawartych przez państwa członkowskie<sup>32</sup> poprzez wydanie odpowiednich aktów prawa krajowego (np. ustaw), które z kolei będą wiążące dla podmiotów krajowych (np. banków). Dyrektywy są szczególnie wykorzystywane, gdy głównym celem jest harmonizacja prawa w określonym obszarze. Z jednej strony umożliwiają one wprowadzenie regulacji budujących jednolity rynek usług finansowych, a z drugiej strony zezwalają na uwzględnienie narodowych odmienności rynków państw członkowskich. Dlatego też dyrektywy stosuje się jako główne narzędzie regulowania działalności bankowej oraz nadzoru bankowego w Unii Europejskiej.

Ważnym dokumentem w procesie integracji europejskiej był uchwalony w 1986 r. Jednolity Akt Europejski<sup>33</sup>, który poza reformami instytucjonalnymi zapoczątkował też proces dochodzenia do jednolitego rynku wewnętrznego i współpracy pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie polityki gospodarczej i pieniężnej. W konsekwencji Jednolitego Aktu Europejskiego tworzenie prawa wspólnotowego w zakresie rynku finansowego zaczęło opierać się na zasadzie minimalnej harmonizacji<sup>34</sup>. Stosowanie zasady minimalnej harmonizacji w połączeniu z instrumentem prawnym, jakim jest dyrektywa, pozostawia państwom członkowskim największą swobodę w implementowaniu postanowień dyrektywy<sup>35</sup>.

<sup>30</sup> A. Jurkowska-Zeidler, *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, 2008, s. 136.

<sup>31</sup> Aktami prawa pierwotnego Unii Europejskiej są Traktaty.

<sup>32</sup> A. Jurkowska-Zeidler, *Bezpieczeństwo...*, *op. cit.*, s. 137.

<sup>33</sup> Jednolity Akt Europejski wszedł w życie 1 lipca 1987 r.

<sup>34</sup> Poza zasadą minimalnej harmonizacji zasad licencjonowania i standardów ostrożnościowych regulacje europejskie w odniesieniu do instytucji kredytowych opierają się jeszcze na następujących dwóch zasadach: 1) sprawowaniu nadzoru przez kraj wydający licencje na prowadzenie działalności, 2) wzajemnym uznawaniu narodowych standardów sprawowania nadzoru. Por. P. Zapadka, S. Niemierka, *Charakterystyka europejskiego systemu bankowego – zagadnienia instytucjonalno-prawne*, Bank i Kredyt, Nr 10, 2003.

<sup>35</sup> A. Jurkowska-Zeidler, *Bezpieczeństwo...*, *op. cit.*, s. 119.

Zgodnie z zasadą minimalnej harmonizacji regulacje unijne ustanawiają jedynie minimalne wymogi dla instytucji kredytowych. Powyższą ideę wyrażono w akapicie 7 preambuły Dyrektywy 2006/48/WE, który brzmi: „*Właściwym jest dokonanie jedynie zasadniczej harmonizacji w zakresie niezbędnym i wystarczającym, aby zapewnić wzajemne uznanie zezwoleń i systemów nadzoru ostrożnościowego (...)*”. Dodatkowo akapit 35 preambuły tejże dyrektywy stanowi: „*Należy zatem ustanowić wspólne minimalne wymogi kapitałowe w celu zapobiegania zniekształceniu konkurencji i wzmocnienia systemu bankowego na rynku wewnętrznym*”. Niemniej jednak, jeśli państwa członkowskie uznają to za właściwe, mają możliwość wdrożenia wymogów bardziej restrykcyjnych niż te przewidziane dyrektywą, co wyrażono w akapicie 47 preambuły tejże dyrektywy: „*Należy zharmonizować najważniejsze przepisy dotyczące nadzoru instytucji kredytowych. Państwa Członkowskie powinny jednak nadal mieć możliwość przyjęcia przepisów bardziej rygorystycznych niż te, które są przewidziane niniejszą dyrektywą*”.

Równoległe z zasadą minimalnej harmonizacji Dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE wprowadzały także tzw. opcje narodowe (ang. *national options and discretions*), co było motywowane zróżnicowanym poziomem rozwoju rynków finansowych oraz sektorów bankowych poszczególnych państw członkowskich. Opcje narodowe stanowią zagadnienia, które wymagają uszczegółowienia w drodze decyzji krajowego nadzoru bankowego w danym kraju członkowskim. Należy wskazać na dwa rodzaje opcji narodowych:

- ❖ opcje, które dają władzom nadzorczym możliwości wyboru jednego z proponowanych w dyrektywie rozwiązań (ang. *national options*), np. opcja zawarta w art. 80 ust. 3., dając państwom członkowskich możliwość wyboru metody do obliczania kwot ekspozycji ważonych ryzykiem w odniesieniu do instytucji kredytowej spośród dwóch wariantów: 1) metody opartej na wadze ryzyka rządu państwa, na którego terenie zarejestrowana jest owa instytucja, 2) metody opartej na jakości kredytowej instytucji, tzn. na jej ratingu,
- ❖ opcje, które nadzór krajowy może albo przyjąć w postaci określonej w dyrektywie, albo odrzucić (ang. *national discretions*), np. opcja zawarta w załączniku VI część 1 ust. 51, zgodnie z którą za zgodą nadzorczy ekspozycjom zabezpieczonym nieruchomościami komercyjnymi można przypisać wagę ryzyka 50%, podczas gdy standardowo otrzymują one wagę ryzyka 100%.

Pierwotnie Dyrektywy 2006/48/WE i 2006/49/WE zawierały około 150 opcji narodowych. Opcje te dotyczyły szerokiego spektrum zagadnień. W przypadku Dyrektywy 2006/48/WE były to: fundusze własne, metoda standardowa, metoda wewnętrznych ratingów, duże zaangażowania oraz metody ograniczania ryzyka kredytowego, czyli głównie obszary związane z wyliczaniem wymogu kapitałowego z tytułu ryzyka kredytowego. W przypadku Dyrektywy 2006/49/WE znaczna część opcji dotyczyła księgi handlowej, a więc obszaru związanego z wyliczaniem wymogu kapitałowego z tytułu ryzyka rynkowego. Pomimo że przesłanką



do wprowadzenia opcji narodowych była chęć uwzględnienia specyficznych cech lokalnych rynków finansowych, to jednak okazało się, iż znaczna ich część rodzi wiele problemów, tj.:

- ❖ zjawisko konkurencji nadzorców i arbitrażu regulacyjnego, co powoduje niespójny i fragmentaryczny nadzór nad bankami,
- ❖ niepewność regulacyjną w przypadku, gdy tekst dyrektyw nie zawierał kryteriów, na podstawie których nadzorcy powinni podejmować decyzje w odniesieniu do zastosowania danej opcji lub zestawów dostępnych wariantów,
- ❖ trudności z harmonizacją wyliczania wymogów kapitałowych, w szczególności w grupach bankowych działających w kilku państwach członkowskich, gdzie poszczególne spółki podlegają innemu nadzorowi, a przez to innym regulacjom dotyczącym adekwatności kapitałowej,
- ❖ powstawanie dodatkowych kosztów działania – administracyjnych oraz sprawozdawczych dla grup bankowych działających w kilku państwach członkowskich, wynikających z konieczności dostosowania się do różnych wymogów nadzorczy macierzystego (podmiot dominujący) oraz nadzorców goszczących (podmioty zależne),
- ❖ powstawanie dodatkowych kosztów i trudności związanych z nadzorem zintegrowanym,
- ❖ trudności z porównaniem współczynników wypłacalności, gdyż wiele opcji narodowych dotyczy różnych parametrów ryzyka, a te wpływają na wielkość wyliczanego wymogu kapitałowego,
- ❖ zaburzenie wolnej konkurencji, co negatywnie wpływa na dalszy proces tworzenia wspólnego rynku usług finansowych.

Problemem nadmiernej liczby opcji narodowych zajmował się ówczesny CEBS, który w swojej opinii *CEBS's technical advice to the European Commission on options and national discretions*<sup>36</sup>, opublikowanej 17 października 2008 r., wskazał, że około 80% opcji narodowych zawartych w Dyrektywach 2006/48/WE oraz 2006/49/WE należałoby usunąć. Negatywny wpływ dużej liczby opcji został także dostrzeżony na najwyższym szczeblu Unii Europejskiej przez ECOFIN, który w swoich konkluzjach z 4 grudnia 2007 r. zachęcił państwa członkowskie do przeglądu stosowanych przez nie opcji i ograniczenia ich wykorzystania<sup>37</sup>.

W obliczu szybko integrującego się rynku finansowego UE, czemu towarzyszyło powstawanie europejskich banków działających transgranicznie<sup>38</sup>, kryzys finan-

<sup>36</sup> CEBS, *CEBS's technical advice to the European Commission on options and national discretions*, <http://www.c-eps.org/getdoc/354c6e4c-f22a-46a0-9025-0c55f460a5a6/2008-17-10-Final-Advice-on-options-and-national-di.aspx> (dostęp: 20.03.2009).

<sup>37</sup> Council of the European Union, Press Release, Brussels, 4.12.2007, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ecofin/97420.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/97420.pdf) (dostęp: 16.07.2012).

<sup>38</sup> Około 70% aktywów sektora bankowego UE znajduje się w posiadaniu 40 transgranicznych grup bankowych. Por. *Commission Staff Working Paper, Impact Assessment...*, *op. cit.*, s. 13.

sowy uwidocznili słabości regulacyjne związane ze stosowaniem zasady minimalnej harmonizacji i opcji narodowych. Nieskoordynowane stosowanie bardziej restrykcyjnych wymogów niesie ze sobą niebezpieczeństwo przenoszenia ekspozycji i związanego z nimi ryzyka do państw członkowskich o łagodniejszych wymogach lub do instytucji *shadow banking*, stanowiących sferę działalności finansowej niepoddanej regulacjom. Raport Grupy Wysokiego Szczebla pod przewodnictwem Jacques'a de Larosière'a rekomendował stworzenie bardziej zharmonizowanego zestawu unijnych regulacji finansowych<sup>39</sup>. Dlatego też Komisja Europejska podjęła działania zmierzające do stworzenia jednolitego zbioru przepisów (ang. *single rule book*), co ma przyczynić się do poprawy jakości nadzoru mikroostrożnościowego w UE, a w ostateczności do wzmocnienia stabilności finansowej.

Należy zauważyć, że Unia Europejska stanęła przed koniecznością wyboru jednego z następujących 4 wariantów<sup>40</sup>:

- 1) pozostawanie obecnych regulacji w niezmienionej postaci,
- 2) utrzymanie zasady minimalnej harmonizacji, przy jednoczesnym usunięciu opcji narodowych i uznaniowości,
- 3) wprowadzenie zasady maksymalnej harmonizacji,
- 4) wprowadzenie zasady maksymalnej harmonizacji z możliwością stosowania pewnych opcji narodowych.

Pierwszą możliwość należało zdecydowanie odrzucić, gdyż pozostawanie obecnego stanu rzeczy w niczym nie pomogłoby rozwiązać zidentyfikowanych problemów. W ramach drugiego wariantu zostałyby usunięte opcje narodowe, jednak nadzorcy nadal mogliby stosować ostrzejsze wymogi niż te określone dyrektywą. Pozostawanie w dalszym ciągu w pewnym zakresie różnic między podejściami poszczególnych nadzorów tylko częściowo mogłoby zapewnić warunki równej konkurencji, likwidację zjawiska arbitrażu regulacyjnego czy zwiększenie stabilności finansowej. Wdrożenie opcji trzeciej, czyli zastosowanie zasady maksymalnej harmonizacji, także oznaczałoby konieczność usunięcia wszystkich opcji narodowych. Dodatkowo wprowadzanie regulacji zgodnie z tą zasadą otwierałoby ogromne możliwości do zbudowania jednolitego nadzoru bankowego. Należy przypomnieć, że EBA ma uprawnienia do wydawania standardów regulacyjnych i wykonawczych, które następnie są przyjmowane przez Komisję Europejską w postaci rozporządzeń lub decyzji, a więc unijnych aktów prawnych bezpośrednio obowiązujących. W celu osiągnięcia największej skuteczności przepisów zawartych w tych standardach, wskazane byłoby, aby wymogi nadzorcze w poszczególnych krajach były w jak najmniejszym stopniu różne. Połączenie maksymalnej harmonizacji z regulacjami unijnymi w postaci rozporządzenia i szczegółowymi standardami EBA byłoby istotnym krokiem w stronę unifikacji zasad nadzoru bankowego w UE. Wadą tego

<sup>39</sup> Por. *Report of the High-Level Group on Financial Supervision in the EU...*, op. cit.

<sup>40</sup> *Commission Staff Working Paper, Impact Assessment...*, op. cit., s. 41.

wariantu byłoby jednak uniemożliwienie krajowym władzom nadzorczym stosowania bardziej rygorystycznych wymogów w przypadku, gdy wymaga tego utrzymanie stabilności finansowej w danym państwie członkowskim. Jest wszak rzeczą niezaprzeczną, że poziom rozwoju rynków finansowych różni się między poszczególnymi krajami, np. poziom rozwoju rynku nieruchomości jest bardzo zróżnicowany. Istotne jest więc zapewnienie możliwości reagowania władz nadzorczych na zidentyfikowane ryzyka poprzez wprowadzenie bardziej restrykcyjnych wymogów. Czwarta możliwość uwzględniałaby właśnie tę potrzebę dyskrejonalnego działania władz nadzorczych, dlatego też uznano, że regulacja europejska powinna opierać się na zasadzie maksymalnej harmonizacji, dopuszczając w pewnych przypadkach opcje narodowe<sup>41</sup>. Zastosowanie zasady maksymalnej harmonizacji jest konieczne, aby osiągnąć jednolity zbiór przepisów (ang. *single rule book*), do utworzenia którego wezwała Rada Europejska na szczycie w czerwcu 2009 r.<sup>42</sup>

### **3. IMPLEMENTACJA BAZYLEI III W UNII EUROPEJSKIEJ – NOWY PAKIET REGULACYJNY DLA BANKÓW**

Drugą decyzją, przed jaką stanął ustawodawca europejski, był wybór instrumentu prawnego, za pomocą którego nowe regulacje zostaną wprowadzone. Istniały tu 2 możliwości<sup>43</sup>:

- 1) wprowadzenie nowych regulacji w postaci dyrektywy, po odpowiedniej nowelizacji dotychczasowych Dyrektyw 2006/48/WE oraz 2006/49/WE,
- 2) wprowadzenie nowych regulacji w postaci pakietu regulacyjnego składającego się z dyrektywy oraz rozporządzenia, co oznaczałoby ograniczenie zakresu przedmiotowego Dyrektyw 2006/48/WE oraz 2006/49/WE.

Rozpatrując bardzo ogólnie sfery regulowane przez unijne regulacje bankowe, należy wskazać 3 następujące obszary:

- 1) zasady licencjonowania, czyli wydawania pozwoleń na prowadzenie działalności instytucjom kredytowym, które spełniają określone warunki zawarte w odpowiednich aktach prawnych,
- 2) zasady bieżącego nadzoru, obejmującego kontrolowanie działalności instytucji kredytowych i jej zgodność z istniejącymi przepisami, a także stosowanie sankcji w przypadku stwierdzenia naruszenia przez instytucję kredytową obowiązujących przepisów,

<sup>41</sup> *Ibidem*, s. 41–43.

<sup>42</sup> *Presidency Conclusions of the Brussels European Council* (18/19 June 2009), [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/108622.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/108622.pdf) (dostęp: 21.07.2012).

<sup>43</sup> *Commission Staff Working Paper, Impact Assessment...*, *op. cit.*, s. 43–44.

3) wymogi ostrożnościowe, stanowiące określone przepisy prawne mające na celu oddziaływanie na zachowanie banków i dbałość o zapewnienie ich stabilności i bezpieczeństwa.

Jak wskazano powyżej, dyrektywa jest instrumentem prawnym, który zobowiązuje adresata do osiągnięcia konkretnego efektu końcowego, pozostawiając swobodę w wyborze metody i formy dojścia do niego. Wprowadzenie nowych regulacji bankowych w postaci dyrektywy pozostawiłoby państwom członkowskim znów pewną dowolność we wdrażaniu nowych przepisów, a przez to podtrzymałoby istnienie bardzo zróżnicowanego środowiska regulacyjnego<sup>44</sup>. Należy zauważyć, że wyszczególnione trzy obszary regulowane przez europejskie akty prawne, mają różnych adresatów. W przypadku przepisów dotyczących zasad licencjonowania i bieżącego nadzoru adresatami są państwa członkowskie i krajowe organy nadzoru, natomiast normy ostrożnościowe obowiązują instytucje kredytowe. Mając zatem na celu stworzenie spójnego i jednolitego środowiska regulacyjnego oraz zapewnienie, że europejskie instytucje kredytowe w każdym państwie członkowskim podlegają identycznym wymogom, należało zawrzeć normy ostrożnościowe w formie rozporządzenia. Ze względu na poszanowanie swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług, przepisy dotyczące zezwolenia na prowadzenie działalności, uprawnień organów nadzorczych państwa macierzystego oraz państwa goszczącego, a także procesu nadzoru nad instytucjami kredytowymi zostaną zawarte w dyrektywie, a nie w rozporządzeniu<sup>45</sup>.

Ostatecznie nowy pakiet regulacyjny dla sektora bankowego UE składać się będzie z *Dyrektywy w sprawie warunków podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi*<sup>46</sup> i *Rozporządzenia w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych*<sup>47</sup> (określanych jako pakiet CRDIV/CRR<sup>48</sup>), które łącznie stworzą nowe ramy prawne regulujące

<sup>44</sup> *Ibidem*, s. 131.

<sup>45</sup> Por. akapity 2 i 5 preambuły projektu *Dyrektywy w sprawie warunków podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi*, wersja po osiągnięciu przez Radę UE podejścia ogólnego (ang. *general approach*) stan na 21.05.2012 r.

<sup>46</sup> *Proposal for a Directive of the European Parliament and Council on the access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms and amending Directive 2002/87/EC of the European Parliament and of the Council on the supplementary supervision of credit institutions, insurance undertakings and investment firms in a financial conglomerate – Council general approach 2011/0203 (COD)*, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st10/st10100.en12.pdf> (dostęp: 21.07.2012).

<sup>47</sup> *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on prudential requirements for credit institutions and investment firms – Council general approach 2011/0202 (COD)*, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st10/st10099.en12.pdf> (dostęp: 21.07.2012).

<sup>48</sup> Skrót CRDIV/CRR pochodzi od angielskojęzycznych tytułów: *Capital Requirements Directive* (CRD) oraz *Capital Requirements Regulation* (CRR). Dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE

warunki podejmowania i prowadzenia działalności przez banki i firmy inwestycyjne, a także normy nadzoru mikroostrożnościowego w UE. Posłużenie się rozporządzeniem jest pewnym *novum* w europejskiej praktyce regulacji działalności banków. Rozporządzenie, w przeciwieństwie do dyrektywy, jest bezpośrednio wiążące i obowiązujące, a zatem nie ma potrzeby implementowania przepisów rozporządzenia do krajowych porządków prawnych. Rozporządzenie prowadzi do utworzenia jednolitych we wszystkich państwach członkowskich regulacji prawnych, dlatego należy uznać, że wykorzystanie tego instrumentu prawnego jest wyrazem dążenia do unifikacji europejskiego nadzoru bankowego.

Projektowana Dyrektywa zawiera przepisy dotyczące warunków podejmowania i prowadzenia działalności przez banki i firmy inwestycyjne, odzwierciedlając istniejące w UE swobody przedsiębiorczości i świadczenia usług. Szczególną cechą europejskiego procesu licencjonowania jest tzw. zasada jednego paszportu. Zgodnie z tą zasadą instytucja kredytowa, która otrzymała od swojego nadzorcy (tzw. nadzorcy macierzystego) zgodę na prowadzenie działalności w kraju macierzystym, może prowadzić działalność w formie oddziału również na terytorium innego państwa członkowskiego (tzw. kraju goszczącego) na podstawie tej właśnie licencji. Podział na nadzorców macierzystych i goszczących powoduje, że projekt Dyrektywy określał także relacje, uprawnienia i narzędzia organów nadzoru państwa macierzystego oraz państwa goszczącego. Ponadto przepisy projektu Dyrektywy dotyczą również kwestii nadzoru ostrożnościowego w zakresie ryzyka nieregulowanego przepisami Rozporządzenia oraz wymogów publikacji przez organy nadzorcze. Można więc stwierdzić, że celem Dyrektywy jest koordynacja krajowych przepisów regulujących warunki podejmowania działalności przez banki oraz firmy inwestycyjne, a także ramy nadzoru nad nimi. Natomiast Rozporządzenie ustanawia jednolity zbiór przepisów dotyczący wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych w zakresie:

- ❖ funduszy własnych,
- ❖ ograniczania znacznych ekspozycji,
- ❖ standardów płynnościowych,
- ❖ wskaźnika dźwigni (ang. *leverage ratio*),
- ❖ obowiązków sprawozdawczych,
- ❖ ujawnienia informacji (ang. *public disclosure*).

Wskazane powyżej obszary, które mają być regulowane Rozporządzeniem, bezpośrednio wpływają na bezpieczeństwo i stabilności pojedynczych instytucji.

---

łącznie nazywane są CRD (ang. *Capital Requirements Directives*). Dyrektywy te były już dwukrotnie nowelizowane: Dyrektywa 2009/111/WE (tzw. CRD II) stanowiła pierwszą nowelizację CRD, a dyrektywa 2010/76/UE (tzw. CRD III) drugą nowelizację. Dlatego też obecnie trzecia nowelizacja dyrektyw CRD jest określana jako CRDIV.

Zawarcie ich w bezpośrednio wiążącym rozporządzeniu przyczyni się do stworzenia jednolitych regulacji dla wszystkich banków i firm inwestycyjnych, przez co wzrośnie poziom ochrony inwestorów i deponentów.

Przepisy zawarte w pakiecie regulacyjnym CRDIV/CRR są w znacznej mierze zbieżne z Trzecią Umową Kapitałową (tzw. Bazylea III<sup>49</sup>), która została uzgodniona w 2011 r. przez Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego i stanowi międzynarodową, niewiążącą prawnie rekomendację dotyczącą standardów kapitałowych i, po raz pierwszy, także płynnościowych dla banków. W Unii Europejskiej Bazylea III zostanie transponowana w postaci wymienionej Dyrektywy i Rozporządzenia.

Do najważniejszych elementów Trzeciej Umowy Kapitałowej należy zaliczyć wzmocnienie jakości oraz ilości kapitałów utrzymywanych przez banki, w tym wprowadzenie dwóch nowych buforów kapitałowych: bufora ochronnego<sup>50</sup> (ang. *conservation buffer*) i bufora antycyklicznego<sup>51</sup> (ang. *countercyclical capital buffer*), uzupełnienie wskaźnika adekwatności kapitałowej na nieopartym na ryzyku wskaźniku dźwigni<sup>52</sup> (ang. *leverage ratio*), a także wprowadzenie międzynarodowych standardów płynnościowych w postaci dwóch nowych wskaźników: pokrycia płynności (ang. *Liquidity Coverage Ratio*, LCR<sup>53</sup>) oraz stabilnego finansowania (ang. *Net Stable Funding Ratio*, NSFR<sup>54</sup>). W związku z tym, że Bazylea III stanowi normy ostrożnościowe i jest skierowana do banków, większość jej rekomendacji

<sup>49</sup> W 1988 r. Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego przyjął dokument zatytułowany *Międzynarodowa Konwergencja Pomiarów Kapitału i Standardów Kapitałowych*, znany pod nazwą Umowa Kapitałowa czy także Bazylea I. Dokument ten stanowił zbiór rekomendacji dotyczących wyliczania wymogów kapitałowych dla banków działających na arenie międzynarodowej. Pierwotny kształt Umowy Kapitałowej został uzupełniony w wydanej w 1996 r. Nowelizacji Umowy Kapitałowej obejmującej rynkowe rodzaje ryzyka. W drugiej połowie lat 90. XX w. zaczęto pracę nad Nową Umową Kapitałową (NUK), popularnie zwaną też Bazylea II, która została opublikowana w czerwcu 2004 r. i dodatkowo uwzględniła ryzyko operacyjne.

<sup>50</sup> Bufor ochronny ma stanowić nadwyżkę kapitału ponad minimalny wskaźnik wypłacalności. Banki będą zobowiązane zbudować taki bufor w czasach dobrej koniunktury, aby następnie móc skorzystać z niego w czasie recesji. W przypadku niedotrzymania odpowiedniego poziomu kapitału w ramach tego wymogu, bank będzie zobowiązany ograniczyć dystrybucję zysków (np. wstrzymać wypłatę dywidend) lub po prostu podnieść poziom kapitałów.

<sup>51</sup> Bufor antycykliczny ma stanowić rozszerzenie bufora ochronnego i ma być nakładany przez krajowe organy, w przypadku, gdy ocenia się, że nadmierny wzrost akcji kredytowej rodzi ryzyko systemowe.

<sup>52</sup> Wskaźnik dźwigni stanowi relację kapitałów pierwszej kategorii Tier I do sumy obejmującej całkowite aktywa, pozycje pozabilansowe oraz instrumenty pochodne.

<sup>53</sup> Wskaźnik pokrycia płynności dotyczy płynność krótkoterminowej. Zgodnie z nowym wymogiem banki powinny utrzymywać odpowiednią ilość płynnych aktywów o wysokiej jakości tak, aby przetrwać trudną sytuację trwającą przynajmniej 30 dni.

<sup>54</sup> Wskaźnik stabilnego finansowania dotyczy płynności długoterminowej. Zgodnie z nowym wymogiem banki powinny finansować swoją aktywność z bardziej stabilnych źródeł w horyzoncie czasowym o długości 1 roku.

została zawarta w projekcie Rozporządzenia, z wyjątkiem buforów kapitałowych, które zostały włączone do projektu Dyrektywy.

Zgodnie z Bazyleą III przepisy pakietu CRDIV/CRR są nakierowane na wzmocnienie bazy kapitałowej banków, zarówno pod względem ilościowym, jak i jakościowym. Kluczowe w tym zakresie zmiany wprowadzone przez Bazyleę III, tj. zwiększenie minimalnego udziału kapitału najwyższej jakości (ang. *common equity*) oraz kapitału I kategorii (tzw. Tier I) w relacji do aktywów ważonych ryzykiem (ang. *risk-weighted assets*, RWA) poprzez podniesienie minimalnego poziomu wskaźników *common equity capital ratio* z 2% do 4,5% oraz *Tier I capital ratio* z 4% do 6%<sup>55</sup>, a także harmonizacja instrumentów zaliczanych do kapitału II kategorii (tzw. Tier II) oraz likwidacja kapitału III kategorii (tzw. Tier III<sup>56</sup>) zostały odzwierciedlone w Rozporządzeniu. Warto jednak zwrócić uwagę na pewną różnicę pomiędzy rekomendacją bazylejską a podejściem unijnym. Bazylea III rekomenduje, aby kapitał I kategorii składał się głównie z akcji zwykłych (ang. *common shares*) oraz zysków zatrzymanych (ang. *retained earnings*), natomiast regulacje europejskie wskazują na cechy, jakimi powinny charakteryzować się instrumenty zaliczane do tej kategorii kapitału<sup>57</sup>, nie wskazując ich z nazwy. Projekt Dyrektywy wprowadza także dwa nowe bazylejskie bufory kapitałowe: ochronny i antycykliczny, które mają służyć nie tylko zwiększeniu bazy kapitałowej banków i ich odporności na szoki, a także ograniczeniu procykliczności działalności bankowej. Dodatkowo w projektowanej Dyrektywie zaproponowano także trzeci bufor, tzw. bufor ryzyka systemowego<sup>58</sup>, który nie został zawarty w Bazylei III.

Zgodnie z ustaleniami Bazylejskiego Komitetu ds. Nadzoru Bankowego, wskaźnik dźwigni zostanie wprowadzony w UE jako narzędzie przeglądu nadzorczego banku. Pewną różnicą pomiędzy Bazyleą III oraz pakietem CRDIV/CRR jest kwestia kalibracji i jego obowiązywania. Bazylea III proponuje utrzymanie tego wskaźnika na poziomie 3% oraz publikowanie przez banki informacji o jego wysokości od 1 stycznia 2015 r.<sup>59</sup> Natomiast zgodnie z projektem Rozporządzenia, wskaźnik dźwi-

<sup>55</sup> Należy dodać, że podstawowy miernik bezpieczeństwa banków, tzn. wskaźnik wypłacalności (ang. *capital adequacy ratio*), pozostawiono na niezmiennym poziomie, tj. 8%.

<sup>56</sup> Kapitał III kategorii (Tier III) dotychczas mógł być wykorzystywany do pokrycia strat z tytułu ryzyka rynkowego. Jednak kryzys finansowy pokazał, że kapitał potrzebny do pokrycia ryzyka księgi handlowej powinien być tak samo wysokiej jakości jak ten przeznaczony na pokrycie ryzyka wynikającego z księgi bankowej.

<sup>57</sup> Por. Art. 26 projektu *Rozporządzenia w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych*. Podobnie art. 49 tegoż projektu wskazuje na cechy instrumentów zaliczanych do dodatkowego kapitału Tier I (ang. *additional Tier I capital*).

<sup>58</sup> Więcej na temat buforów antycyklicznego i ryzyka systemowego, zawartych w projekcie Dyrektywy, w dalszej części opracowania.

<sup>59</sup> *Basel III: A regulatory framework for more resilient banks and banking systems*, Basel Committee on Banking Supervision, Bank for International Settlements, December 2010 (rev. June 2011), <http://www.bis.org/publ/bcbs189.pdf> (dostęp: 24.09.2012).

gni miałyby być początkowo instrumentem niewiążącym, stosowanym w odniesieniu do poszczególnych banków według uznania organów nadzorczych<sup>60</sup>, a dopiero po długim okresie obserwacji, pozwalającej na odpowiednią jego kalibrację, miałyby on zostać włączony do I Filara od 2018 r.

Pewne odmienności w implementacji rekomendacji bazylejskich w UE należy także wskazać w odniesieniu do standardów płynnościowych. Projekt Rozporządzenia przewiduje, zgodnie z Bazyleą III, początkowo poddanie wskaźnika pokrycia płynności obserwacji, a następnie wprowadzenie go od 2015 r. W zasadzie regulacje płynnościowe zawarte w projekcie Rozporządzenia dotyczą w głównej mierze płynności krótkoterminowej, podczas gdy kwestia ewentualnego wprowadzenia wskaźnika stabilnego finansowania została przesunięta na późniejszy termin<sup>61</sup>. Komisja Europejska, przedstawiając propozycję Rozporządzenia w lipcu 2011 r., wskazała, że rozważy wprowadzenie tego wskaźnika od 2018 r. To dość ostrożne podejście do implementacji rekomendacji Bazylei III w zakresie standardów długoterminowej płynności należy tłumaczyć głównie tym, że po raz pierwszy kwestie płynnościowe są regulowane na skalę międzynarodową, toteż możliwe jest wystąpienie pewnych niezamierzonych skutków wprowadzenia tych wskaźników. Dlatego też słusznie ustawodawca europejski chce poddać nowe normy obserwacji i weryfikacji. Poza tym, wskaźnik stabilnego finansowania budzi ogólne wątpliwości, gdyż jego celem jest ograniczenie niedopasowania terminów zapadalności aktywów i wymagalności pasywów. W Bazylei III został on zawarty na skutek doświadczeń ostatniego kryzysu finansowego wskazujących, że jedną z głównych przyczyn utraty płynności wielu banków była nieodpowiednia struktura finansowania, polegająca na finansowaniu długoterminowych aktywów krótkoterminowymi zobowiązaniami. Choć jest to obserwacja słuszna, nie należy zapominać, że tzw. transformacja terminów stanowi specyfikę działalności banków i z niej wypływa ważna rola, jaką odgrywają banki w systemie finansowym i gospodarce.

Podsumowując powyższe, bardzo ogólne porównanie nowego pakietu regulacyjnego w UE i Bazylei III, należy stwierdzić, że zaproponowane w CRDIV/CRR środki w znacznej mierze odzwierciedlają istotę zasad określonych w rekomendacji bazylejskiej (patrz tabela 1).

<sup>60</sup> Na temat wskaźnika dźwigni, zawartego w projekcie Rozporządzenia, w dalszej części opracowania.

<sup>61</sup> W art. 414 oraz art. 415 projektu *Rozporządzenia w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych* wskazano jedynie pozycje zapewniające stabilne finansowanie oraz pozycje wymagające stabilnego finansowania.



Tabela 1. Porównanie Bazylei III i pakietu CRDIV/CRR

Główne nowe elementy regulacji bankowych	Bazylea III	Pakiet CRDIV/CRR	Uwagi
Wskaźnik <i>common equity Tier I</i> w wysokości 4,5%	✓	✓	Bazylea III określa, z jakich elementów powinien składać się kapitał CET1 oraz Tier 1, podczas gdy projekt Rozporządzenia wskazuje na cechy, jakimi powinny charakteryzować się instrumenty zaliczane do tych kategorii kapitału.
Wskaźnik <i>Tier I Capital</i> w wysokości 6%	✓	✓	Stopniowe wdrażanie od 2016 do 2019 r., kiedy to bufor ma osiągnąć wielkość docelową.
Kapitałowy bufor ochronny w wysokości 2,5%	✓	✓	Bazylea III i projekt Dyrektywy dopuszczają możliwość ustalenia wyższego poziomu bufora niż 2,5%, jednak wówczas zasada wzajemności nie obowiązuje.
Antycykliczny bufor kapitałowy w wysokości od 0 do 2,5%	✓	✓	Bufor wprowadzony na etapie negocjacji projektu Dyrektywy. Nie został on zaproponowany w Bazylei III.
Wskaźnik dźwigni	✓	✓	Bazylea III proponuje wskaźnik w wysokości 3%, podczas gdy projekt Rozporządzenia nie określa wysokości wskaźnika. Zgodnie z Bazyleą III publikacja informacji nt. wysokości wskaźnika od 2015 r., Rozporządzenie proponuje od 2018 r.
Wskaźnik pokrycia płynności (LCR)	✓	✓	Bazylea III i projekt Rozporządzenia proponują wprowadzenie wskaźnika od 2015 r.
Wskaźnik stabilnego finansowania (NSFR)	✓		Bazylea III proponuje wprowadzenie wskaźnika od 2018 r. Propozycje regulacji w tym zakresie Komisja Europejska przedstawi najwcześniej w 2018 r.

Źródło: opracowanie własne.

#### 4. ANALIZA WYBRANYCH OPCJI NARODOWYCH ZAWARTYCH W NOWYM PAKIECIE REGULACJI DLA BANKÓW (PAKIECIE CRDIV/CRR)

W kontekście omówionych tu problemów związanych z opcjami narodowymi należy zauważyć, że w akapitach 7 i 8 preambuły projektu Rozporządzenia<sup>62</sup> wskazano na zidentyfikowane wyżej negatywne konsekwencje dla banków i funkcjonowania rynku wewnętrznego, związane z nadmierną liczbą opcji narodowych, które zawierają obowiązujące dyrektywy oraz wynikającą stąd konieczność przyjęcia rozporządzenia ustanawiającego jednolite przepisy we wszystkich państwach członkowskich. Zakres maksymalnej harmonizacji przewidzianej w Rozporządzeniu będzie obejmował jedynie Filary I i III<sup>63</sup>, podczas gdy w ramach Filaru II<sup>64</sup> nadzorcy będą mogli nakładać dodatkowe wymogi dostosowane do indywidualnego profilu ryzyka banku<sup>65</sup>. Takie podejście jest w pełni uzasadnione, gdyż w ramach Filaru II uwzględnia się ryzyka nie objęte w Filarze I, w tym ryzyka specyficzne dla działalności danego banku. Biorąc pod uwagę duże zróżnicowanie banków pod względem wielkości oraz rodzaju świadczonych przez nie usług finansowych, wprowadzenie maksymalnej harmonizacji w tym zakresie kreowałoby istotne ryzyka dla bezpieczeństwa banków oraz stabilności finansowej. Ponadto, zgodnie z wyżej opisanym wariantem 4, rozporządzenie zawiera pewną liczbę opcji narodowych, których pozostawienie jest konieczne ze względu na zróżnicowany rozwój krajowych systemów finansowych oraz gospodarek.

Ze względu na ograniczenia objętościowe niniejszego artykułu opisane zostaną jedynie wybrane opcje zawarte w projektowanych Dyrektywie i Rozporządzeniu (CRDIV/CRR), tj. możliwość:

- 1) ustanowienia wyższych wag ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych hipoteką na nieruchomości – w przypadku stosowania metody standardowej oraz wyższych minimalnych wartości LGD dla tych rodzajów ekspozycji – w przypadku stosowania metody wewnętrznych ratingów (ang. *internal rating based approach*, IRB),

---

<sup>62</sup> Numeracja akapitów preambuły i artykułów stosowana w niniejszym opracowaniu jest zgodna z angielskojęzycznymi tekstami Rozporządzenia i Dyrektywy po osiągnięciu przez Radę UE podejścia ogólnego (ang. *general approach*), stan na 21.05.2012 r.

<sup>63</sup> Podział na filary wprowadziła Bazylea II, w której wyróżniono trzy filary: Filar I – Minimalne wymogi kapitałowe, Filar II – Analiza nadzorcza, Filar III – Dyscyplina rynkowa.

<sup>64</sup> W ramach Filaru II banki tworzą własne wewnętrzne procesy oceny ryzyka oraz utrzymują kapitał ekonomiczny zgodnie ze swoim profilem ryzyka (ICAAP – ang. *Internal Capital Adequacy Assessment Process*).

<sup>65</sup> Akapit 14 preambuły projektu *Rozporządzenia w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych*.

- 2) zwiększenia wymogów kapitałowych poprzez wprowadzenie obowiązku utrzymania<sup>66</sup>:
  - antycyklicznego bufora kapitałowego,
  - bufora ryzyka systemowego ,
- 3) ustanowienia niższego niż 150 mln EUR limitu dla dużych ekspozycji,
- 4) zastosowanie wymogu utrzymania wskaźnika dźwigni (ang. *leverage ratio*).

**Ad. 1)** Zgodnie z brzmieniem art. 119 ust. 2 projektu Rozporządzenia krajowi nadzorcy mogą ustanawiać wyższe wagi ryzyka niż te ustalone w Rozporządzeniu, tj. wyższe niż 35% dla ekspozycji zabezpieczonych hipoteką na nieruchomości mieszkalnej, i wyższe niż 50% dla ekspozycji zabezpieczonych hipoteką na nieruchomości komercyjnej, jeśli jest to uzasadnione względami utrzymania stabilności finansowej. Tekst Rozporządzenia w wersji zgodnej z ogólnym podejściem Rady wskazuje jednak, że poziomy wag ryzyka dla obydwu typów ekspozycji nie mogą przekraczać 150%, dlatego też opcja ta stanowi przykład ograniczonej dyskrecjonalności władz krajowych. Natomiast zgodnie z art. 160 ust. 4 w przypadku stosowania metody IRB<sup>67</sup> średnia wartość LGD<sup>68</sup> ważona ekspozycją detaliczną zabezpieczoną nieruchomością mieszkalną nie może być niższa niż 10%, a średnia wartość LGD ważona ekspozycją detaliczną zabezpieczoną nieruchomością komercyjną nie może być niższa niż 15%. Nadzorcy, kierując się względami stabilności finansowej, mogą ustanowić wyższe minimalne wartości LGD<sup>69</sup>.

Wprowadzenie tych opcji do Rozporządzenia należy uznać za uzasadnione. Rynki nieruchomości w krajach UE charakteryzują się różnym stopniem rozwoju. Należy zauważyć, że w ostatnich dekadach niestabilne boomy na rynkach nieruchomości<sup>70</sup>, finansowane nadmierną akcją kredytową, prowadziły do kryzysów finansowych<sup>71</sup>. Dlatego też możliwość przypisania wyższych wag ryzyka ekspozycjom

<sup>66</sup> Należy wskazać, że projekt Dyrektywy przewiduje także wprowadzenie bufora ochronnego (ang. *conservation buffer*), który ma stanowić nadwyżkę kapitału ponad minimalny wskaźnik wypłacalności (ang. *common equity tier 1, CET1*). Banki będą zobowiązane zbudować taki bufor w czasach dobrej koniunktury, aby następnie móc skorzystać z niego w czasie recesji. Bufor ten, w wysokości 2,5% CET1, ma być budowany z kapitału najwyższej jakości. Ze względu na jego obowiązkowy charakter wpływ wprowadzenia tego bufora nie jest przedmiotem niniejszej analizy.

<sup>67</sup> IRB (ang. *Internal Rating Based Approach*) to bardziej zaawansowana metoda obliczania wymogu kapitałowego z tytułu ryzyka kredytowego.

<sup>68</sup> Strata w przypadku niewypłacalności (ang. *loss given default, LGD*) jest jednym z parametrów ryzyka, uwzględnianym przez banki stosujące metodę IRB.

<sup>69</sup> Art. 160 ust. 5 projektu *Rozporządzenia w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych*.

<sup>70</sup> Ch. P. Kindleberger, R. Aliber, *Manias, panics and crashes, A history of financial crises*, Sixth edition, Palgrave Macmillan, 2011, s. 30 i 57.

<sup>71</sup> Również ostatni globalny kryzys finansowy rozpoczął się na rynku kredytów *subprime* w USA. Kredyty *subprime* udzielane były gospodarstwom domowym o niskiej wiarygodności kredytowej na zakup nieruchomości mieszkalnych, które także stanowiły zabezpieczenie tych kredy-

zabezpieczonym hipoteką (lub wyższych parametrów LGD) należy traktować nie tylko jako instrument nadzoru mikroostrożnościowego, ale przede wszystkim jako narzędzie makroostrożnościowe. Wskazuje na to odniesienie się w Rozporządzeniu do względów stabilności finansowej. Wyższe wagi ryzyka (i parametry LGD) spowodują, że udzielanie tego typu kredytów stanie się dla banków droższe i, w efekcie, wpłynie na zmniejszenie ich podaży. Opcja ta będzie miała pozytywny wpływ na stabilność finansową i na rynek wewnętrzny UE głównie ze względu na fakt, że pozwala ona reagować władzom krajowym na niekorzystny rozwój akcji kredytowej związanej z finansowaniem sektora nieruchomości, zapobiegając w ten sposób pojawianiu się kryzysu, który poprzez silne powiązania pomiędzy sektorami finansowymi mógłby się przenieść na pozostałe państwa członkowskie.

**Ad. 2)** Zgodnie z art. 87 ust. 1 projektu Rozporządzenia banki będą zobowiązane do utrzymywania wyższego wskaźnika *common equity tier I* (CET1) na poziomie 4,5%<sup>72</sup>. Projekt Dyrektywy wprowadza jednak możliwość nałożenia na banki obowiązku utrzymywania dodatkowych buforów kapitałowych, a tym samym zwiększenia poziomu CET1. Pierwszym buforem, który został przedstawiony jeszcze w pierwotnej propozycji Dyrektywy, jest antycykliczny bufor kapitałowy (ang. *countercyclical capital buffer*). W przypadku, gdy krajowy organ makroostrożnościowy<sup>73</sup> stwierdzi, że tempo wzrostu akcji kredytowej rośnie zbyt szybko, co ma ilustrować odchylenie wskaźnika kredytu do PKB (ang. *credit-to-GDP ratio*) od jego długoterminowych tendencji, niosąc ze sobą poważne ryzyko systemowe, będzie on mógł nałożyć na banki obowiązek utrzymania dodatkowego kapitału najwyższej jakości w postaci bufora antycyklicznego. Wysokość współczynnika bufora antycyklicznego może przyjąć wartość z przedziału 0–2,5%. W uzasadnionych przypadkach krajowe władze, kierując się względami stabilności finansowej, mogą wyznaczyć wysokość stopy bufora powyżej 2,5%<sup>74</sup>, ale wówczas pozostałe państwa członkowskie nie muszą stosować zasady wzajemności (ang. *reciprocity*). Możliwość wprowadzenia bufora antycyklicznego przez władze krajowe, a w szczególności brak w tym zakresie maksymalnej harmonizacji, należy ocenić pozytywnie. Instrument ten, pierwotnie zaproponowany przez Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego w Trzeciej Umo-

---

tów. Również obecny kryzys sektora bankowego w Irlandii czy Hiszpanii jest związany z wcześniejszym nadmiernym kredytowaniem przez banki sektora nieruchomości.

<sup>72</sup> Jest to znaczne zwiększenie wymogu w stosunku do dotychczasowych regulacji, zgodnie z którymi poziom tego wskaźnika powinien wynosić jedynie 2%.

<sup>73</sup> Projekt Dyrektywy stosuje pojęcie *organu wyznaczonego* odpowiedzialnego za ustalenie współczynnika antycyklicznego bufora kapitałowego (ang. *designated authority*), co wskazuje, że organ ten może się różnić od organu nadzoru. Biorąc pod uwagę makroostrożnościowy wymiar tego instrumentu, można oczekiwać, że tymi *organami wyznaczonymi* będą najczęściej instytucje odpowiedzialne za prowadzenie krajowej polityki makroostrożnościowej.

<sup>74</sup> Art. 126 ust. 5 projektu Dyrektywy w sprawie warunków podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi.

wie Kapitałowej (tzw. Bazylea III), ma w zasadzie charakter bardziej makroostrożnościowy niż mikroostrożnościowy. Oczywiście, zwiększenie bazy kapitałowej spowoduje poprawę odporności banków na ewentualne szoki (wymiar mikroostrożnościowy), jednak bardziej istotny jest tu systemowy wymiar tego nowego narzędzia, tj. zmniejszenie procykliczności działalności kredytowej i ryzyka systemowego związanego z nadmierną akcją kredytową, a tym samym wzmocnienie stabilności finansowej. W celu zapewnienia, że stosowanie tego instrumentu nie będzie mieć negatywnego wpływu na rynek wewnętrzny UE stwierdzono, iż funkcję koordynującą będzie pełnił Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego.

Antycykliczny bufor kapitałowy będzie oddziaływał jednak tylko na ryzyko systemowe związane z cyklem koniunkturalnym (czasowy/cykliczny wymiar ryzyka systemowego<sup>75</sup>). Dlatego też w toku prac nad projektem Dyrektywy w Radzie wprowadzono także drugi bufor, tzw. bufor ryzyka systemowego (ang. *systemic risk buffer*), który będzie stosowany, gdy zidentyfikowane ryzyko systemowe będzie miało charakter strukturalny (międzysektorowy wymiar ryzyka systemowego). Kapitał zakumulowany w ramach bufora ryzyka systemowego ma także być najwyższej jakości (CET1). Zgodnie z projektem Dyrektywy wysokość współczynnika tego bufora może osiągać wartości od 0 do 3%, ale ma również istnieć możliwość wprowadzania współczynnika powyżej 3%. Bufor ryzyka systemowego także należy zaliczyć do instrumentów makroostrożnościowych, choć oczywiście w pewnym stopniu będzie on również oddziaływał na pojedyncze banki, przyczyniając się do wzmocnienia ich bazy kapitałowej.

Konieczność utrzymywania dodatkowego kapitału najwyższej jakości, o ile przyczyni się do zwiększenia bezpieczeństwa banków, będzie miała jednak inną ważną konsekwencję. Kapitał akcyjny jest najdroższym źródłem finansowania banków, dlatego też wzrost wymogów kapitałowych wpłynie na wzrost kosztów działalności banków. Może to powodować przenoszenie części kosztów na klientów usług bankowych poprzez podnoszenie ich ceny lub na właścicieli banków poprzez obniżanie wskaźników ROE.

**Ad. 3)** Zgodnie z art. 384 projektu Rozporządzenia ekspozycja wobec instytucji<sup>76</sup>, lub grupy powiązanych klientów, do których należy przynajmniej jedna

<sup>75</sup> Ryzyko systemowe definiuje się jako ryzyko wystąpienia zakłóceń w części, bądź całości, systemu finansowego, które mogą mieć poważne, negatywne konsekwencje dla funkcjonowania sfery realnej gospodarki. Wyróżnia się dwa wymiary ryzyka systemowego: wymiar czasowy i międzysektorowy. Pierwszy z nich związany jest z akumulacją ryzyka systemowego w czasie i czasowym niedoszacowaniem (w okresie dobrej koniunktury) lub przeszacowaniem (w okresie recesji) ryzyka przez podmioty gospodarcze. Drugi wymiar jest natomiast związany z koncentracją ryzyka w systemie finansowym i powiązaniem między poszczególnymi jego elementami. Por. *Progress Report to G20, Macroprudential Policy Tools and Frameworks, Financial Stability Board, International Monetary Fund, Bank for International Settlements, October 2010.*

<sup>76</sup> Zgodnie z definicją zawartą w art. 4 projektu Rozporządzenia instytucją jest instytucja kredytowa lub firma inwestycyjna.

instytucja, nie może być większa niż 25% kapitału banku lub 150 mln EUR, w zależności, która z tych kwot jest wyższa. Władze nadzorcze mogą jednak ten drugi limit obniżyć.

Nadmierna koncentracja wobec pojedynczego klienta lub grupy powiązanych klientów naraża bank na ryzyko ogromnej straty, która może zagrozić jego wypłacalności. Ze względu na silne powiązania między bankami kłopoty jednego z nich przenoszą się poprzez efekt zarażania na kolejne. Możliwość ustalenia niższego limitu dużej ekspozycji, a przez to ograniczenie ryzyka na jakie wystawiony jest bank, pozytywnie wpłynie na jego stabilność. Wprowadzenie takiego ograniczenia przez nadzór bankowy w odniesieniu do wszystkich banków działających w jego jurysdykcji można także traktować jak element polityki makroostrożnościowej wzmocniającej stabilność i odporność sektora bankowego.

**Ad. 4)** Nowym instrumentem wprowadzonym przez Bazyleę III jest wskaźnik dźwigni, który ma być uzupełnieniem wskaźnika adekwatności kapitałowej. Wskaźnik dźwigni ma być obliczany jako relacja kapitału banku do jego całkowitej ekspozycji. Wskaźnik ten wyrażony będzie jak wartość procentowa, jednak obecny projekt Rozporządzenia nie wyznacza poziomu, na którym wskaźnik ten ma być utrzymywany<sup>77</sup>. Również jego stosowanie ma być dobrowolne i zależne od decyzji nadzorca aż do 2018 r., kiedy to planuje się jego jednolitą implementację<sup>78</sup>. Wprowadzenie tej opcji jest ograniczone w czasie, zatem jej negatywne efekty w postaci rozbieżności w stosowanych standardach także będą ograniczone.

Poza przedstawionymi powyżej czterema obszarami, w których krajowe władze mogą ustanawiać ostrzejsze wymogi, jeśli jest to usprawiedliwione względami utrzymania stabilności finansowej, art. 443a projektu Rozporządzenia przewiduje także, że w ramach prowadzenia polityki makroostrożnościowej władze krajowe będą mogły wprowadzić zastrzone wymogi również w odniesieniu do wymogów płynnościowych czy wymogów ujawniania informacji. Wynika stąd, że ogólne zmiany regulacyjne idą w kierunku ustanowienia jednolitego zbioru przepisów (ang. *single rule book*), które będą bezpośrednio obowiązywać wszystkie banki europejskie. Nastąpi to poprzez usunięcie opcji narodowych<sup>79</sup> i wprowadzenie pełnej harmonizacji, pozostawiając jednak państwom członkowskim możliwość stosowania ostrzejszych wymogów w przypadkach, w których wymaga tego utrzymanie stabilności finansowej. Działania takie miałyby być podejmowane w ramach prowadzonej na szczeblu krajowym polityki makroostrożnościowej. Głównym powodem pozostawienia władzom krajowym pewnego zakresu elastyczności działań są w dalszym ciągu istniejące różnice w rozwoju poszczególnych gospodarek i syste-

<sup>77</sup> Zgodnie z rekomendacjami Bazylei III wskaźnik dźwigni powinien wynosić 3%.

<sup>78</sup> Por. Akapit 68 preambuły projektu *Rozporządzenia w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych*.

<sup>79</sup> Niektóre z dotychczasowych opcji narodowych zostały zamienione na opcje dla banków.

mów finansowych krajów UE, w szczególności fakt, że cykle kredytowe i gospodarcze nie są zsynchronizowane pomiędzy państwami członkowskimi<sup>80</sup>. Konieczność pozostawienia owej elastyczności działania na potrzeby polityki makroostrożnościowej podkreślił także w swej opinii Europejski Bank Centralny, który popierając ideę stworzenia jednolitej europejskiej księgi przepisów, zwrócił jednak uwagę, że państwa członkowskie mogą spotkać się z ryzykiem systemowym różnego rodzaju, a zatem w celu przeciwdziałania zagrożeniom dla stabilności finansowej, wynikającym z cech strukturalnych krajowego systemu finansowego lub ryzyka systemowego, władze krajowe powinny mieć możliwość stosowania bardziej restrykcyjnych wymogów ostrożnościowych<sup>81</sup>. Także niektóre państwa członkowskie apelowały do Komisji Europejskiej o zapewnienie swobody działania władzom nadzorczym, przestrzegając, że wprowadzenie maksymalnej harmonizacji może stanowić zagrożenie dla stabilności finansowej na poziomie lokalnym<sup>82</sup>.

## PODSUMOWANIE

Kryzys finansowy, choć dotkliwy w skutkach, stał się też katalizatorem zmian w strukturze nadzoru europejskiego oraz w obszarze regulacyjnym. Utworzenie Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego, w tym Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego, a także obecnie toczące się prace nad stworzeniem jednolitego zbioru regulacji, są przejawem ujednoczenia nadzoru bankowego.

Sektor bankowy odgrywa dominującą rolę w systemie finansowym Unii Europejskiej, dlatego też działania EBA będzie miało największy wpływ na jednolity rynek finansowy i stabilność finansową UE. Zadania nałożone na EBA, tj. wspieranie współpracy i zaufania pomiędzy krajowymi organami nadzoru, tworzenie regulacyjnych i wykonawczych standardów, wydawanie rekomendacji, zapobieganie arbitrażowi regulacyjnemu oraz rozstrzyganie sporów pomiędzy nadzorcami krajów goszczących i macierzystych, powinny przyczynić się do zbudowania wspólnej kultury nadzoru, co będzie sprzyjać poprawie funkcjonowania rynku wewnętrznego,

<sup>80</sup> A. Enria, *Developing a Single Rulebook in Banking*, przemówienie z okazji konferencji: Central Bank of Ireland – Stakeholder Conference „Financial regulation – thinking about the future”, 27.04.2012 r.

<sup>81</sup> Por. *Opinia Europejskiego Banku Centralnego z dnia 25 stycznia 2012 r. w sprawie projektu dyrektywy w sprawie warunków podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi oraz projektu rozporządzenia w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych* (CON/2012/5), [http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/c\\_10520120411pl00010036.pdf](http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/c_10520120411pl00010036.pdf) (dostęp: 05.08.2012).

<sup>82</sup> Por. List Stanisława Kluzy, przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego, Rumen’a Simeonov’a, Wiceprezesa Narodowego Banku Bułgarii, Károly Szász’a, Prezesa Węgierskiej Komisji Nadzoru Finansowego opublikowany na łamach Financial Times 20 września 2011 r.

większej efektywności rynków finansowych i wzmocnieniu stabilności finansowej. Wyposażenie EBA w wiele uprawnień, nieraz daleko ingerujących w kompetencje lokalnych władz, wydaje się konieczne dla zapewnienia właściwego, skutecznego i spójnego stosowania regulacji i wymogów nadzorczych, a przez to integralności, efektywności i prawidłowego funkcjonowania rynków finansowych UE. Wydaje się jednak, że nadal nie został rozwiązany jeden z głównych problemów, tj. kwestia odpowiedzialności za nadzór transgraniczny, która nie łączy się z odpowiedzialnością finansową za skutki podjętych decyzji pozostającą wciąż na poziomie krajowym. Wyposażenie EBA w uprawnienia decyzyjne, pozostawiając jednocześnie odpowiedzialność za konsekwencje tych decyzji na poziomie krajowym, nie jest rozwiązaniem optymalnym i budzi zastrzeżenia.

Utworzenie jednolitej księgi przepisów i wprowadzenie zasady maksymalnej harmonizacji jest kolejnym przejawem dążenia do ujednoczenia nadzoru bankowego w UE. Znaczna liczba opcji narodowych, jakie zawierały Dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE, a także obowiązująca zgodnie z bazylejskimi standardami zasada minimalnej harmonizacji, doprowadziły do wykształcenia się bardzo różnorodnego środowiska regulacyjno-nadzorczego, które funkcjonowało pod wspólnym szyldem „Unii Europejskiej”. Kreowało to liczne problemy i przeszkody w efektywnym funkcjonowaniu banków i nadzorze nad nimi, w szczególności nad grupami działającymi transgranicznie, których aktywa stanowią dominującą część aktywów unijnego sektora bankowego. Wprowadzanie przepisów ostrożnościowych bezpośrednio wiążącym Rozporządzeniem uniemożliwi państwom członkowskim dowolną interpretację regulacji, ograniczy dyskrecjonalność i zjawisko arbitrażu regulacyjnego, a także pozwoli na spełnienie międzynarodowych zobowiązań Unii Europejskiej, związanych z terminem wdrożenia rekomendacji Bazylei III, ze względu na brak konieczności czasochłonnej transpozycji przepisów, co ma miejsce w przypadku dyrektywy. Różnice strukturalne pomiędzy gospodarkami i systemami finansowymi w poszczególnych krajach UE, jak również brak synchronizacji pomiędzy ich cyklami koniunkturalnymi, są jednak niezaprzeczalne. Dlatego należy pozytywnie ocenić projektowaną możliwość zacieśnienia określonych standardów ostrożnościowych na potrzeby prowadzenia polityki makroostrożnościowej.

Zaproponowane zmiany w UE idą w kierunku ujednoczenia nadzoru bankowego. W ramach budowania nowej architektury nadzorczej najistotniejsze jest pytanie, czy nadzór bankowy powinien być sprawowany na szczeblu krajowym czy też powinien być przetransferowany na szczebel europejski<sup>83</sup>. W świetle ostatniego kryzysu finansowego nasuwa się wniosek, że dotychczasowa formuła rozproszonego nadzoru krajowego nie zdała egzaminu. Słabości nadzorcze oraz brak współpracy pomiędzy nadzorcami ujawniły się w pełni w momencie konieczności podjęcia

<sup>83</sup> L. Pawłowicz, *Nowa architektura nadzoru bankowego na jednolitym rynku finansowym*, [w:] J. Bieliński (red.), *Strategia Lizbońska a konkurencyjność gospodarki*, Warszawa 2005, s. 86.



działań w ramach zarządzania kryzysowego w odniesieniu do transgranicznych grup bankowych. W tym kontekście wydaje się, że pewnym rozwiązaniem może być stworzenie unii bankowej<sup>84</sup>. Koncepcja ta, pierwszy raz przedstawiona w czerwcu 2012 r., zakłada stworzenie paneuropejskiego organu nadzoru bankowego nad systemowymi bankami UE, co oznaczałoby transfer kompetencji nadzorczych z poziomu narodowego na poziom europejski. Co ciekawe, instytucją wskazywaną jako potencjalny europejski mikronadzorca jest Europejski Bank Centralny, a nie EBA. Zgodnie z art. 127 ust. 6 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz art. 25 ust. 2. Statutu ESCB i EBC, Rada UE za zgodą Parlamentu Europejskiego może powierzyć Europejskiemu Bankowi Centralnemu „szczególne zadania, związane z polityką nadzoru ostrożnościowego instytucji kredytowych i innych instytucji finansowych, z wyłączeniem instytucji ubezpieczeniowych”. Klauzula ta stanowi interesującą możliwość wykorzystania EBC jako organu nadzoru mikroostrożnościowego. W tym miejscu pojawia się pytanie o dalszy los EBA. Koncepcja unii bankowej, choć ciekawa, wydaje się jednak trudna do urzeczywistnienia w najbliższej przyszłości. Silne nacjonalizmy krajowe w sferze nadzoru bankowego, a także fakt, że ewentualne skutki fiskalne związane z ratowaniem banków pozostają na poziomie krajowym, powodują, że pełne ujednoczenie nadzoru bankowego w UE będzie procesem długotrwałym i trudnym<sup>85</sup>.

Przedstawione w niniejszym artykule nowe kompetencje EBA oraz projektowane regulacje bankowe są pierwszym krokiem na drodze do stworzenia jednolitego nadzoru bankowego. Dokonanie kompleksowej oceny, czy rzeczywiście nowy unijny organ nadzorczy oraz wdrożenie zasady maksymalnej harmonizacji przyczynią się do większej efektywności rynku finansowego oraz stabilności finansowej w UE, będzie możliwe dopiero po pewnym czasie.

## Abstract

The last financial crisis unveiled many regulatory and supervisory gaps. In the European Union, the provisions of Directives 2006/48/EC and 2006/49/EC proved to be flawed, particularly the wide range of national options and discretions, which led to a diversified regulatory environment. Furthermore, the organization of the financial supervision, especially banking supervision, was not adjusted to the dynamic changes occurring in the financial system. In order to address identified weaknesses, steps have been taken at the EU level. The article focuses on two main

<sup>84</sup> Koncepcja unii bankowej zakłada także powołanie paneuropejskiego funduszu gwarantowania depozytów oraz reżimu uporządkowanej likwidacji banków wraz z paneuropejskim funduszem finansowania procesu *resolution*.

<sup>85</sup> A. Jurkowska-Zeidler, *Bezpieczeństwo rynku finansowego...*, *op. cit.*, s. 270.

aspects. First, it presents tasks and competences of the European Banking Authority established as a part of reformed European supervisory architecture. Second, the article discusses reasons for the departure from the minimum harmonization principle to the benefit of the maximum harmonization as well as the reduction of national options and discretions in the CRDIV/CRR. The changes presented in the article indicate that there is pursuit of single banking supervision in the EU.

## Bibliografia

### Publikacje

*Annual Report 2011*, European Banking Authority.

*Basel III: A regulatory framework for more resilient banks and banking systems*, Basel Committee on Banking Supervision, Bank for International Settlements, December 2010 (rev. June 2011).

*Basel III: International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring*, Committee on Banking Supervision, Bank for International Settlements, December 2010.

CEBS, *CEBS's technical advice to the European Commission on options and national discretions*.

*Commission Staff Working Paper, State aid, Autumn 2011 Update*, European Commission, 01.12.2011.

*Commission Staff Working Paper, Impact Assessment, Accompanying the document Regulation of the European Parliament and the Council on prudential requirements for the credit institutions and investment firms*, European Commission, 20.07.2011.

Enria A., *Developing a Single Rulebook in Banking*, przemówienie z okazji konferencji: Central Bank of Ireland – Stakeholder Conference „*Financial regulation – thinking about the future*”, 27.04.2012.

*EU Banking structures*, European Central Bank, September 2010.

Federowicz M., *Kompetencje regulacyjne Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego w zakresie przeciwdziałania kryzysowi finansowemu*, [w:] J. Szambelańczyk (red.), *Wyzwania regulacyjne wobec doświadczeń globalnego kryzysu finansowego*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011.

Jurkowska-Zeidler A., *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, 2008.

Kindleberger Ch. P., Aliber R., *Manias, panics and crashes, A history of financial crises*, Sixth edition, Palgrave Macmillan, 2011.

Koberska Z., *Architektura nadzoru finansowego w Unii Europejskiej po kryzysie finansowym*, [w:] W. Przybylska-Kapuścińska (red.), *Reakcje rynku na kryzys finansowy*, CeDeWu, Warszawa 2011.

Mitrega-Niestrój K., *Siatka bezpieczeństwa finansowego w Eurosystemie – stan obecny i perspektywy*, [w:] J. Żabińska (red.), *Rynki finansowe w Unii Europejskiej i strefie euro*, CeDeWu Sp. z o.o. Warszawa 2011.

Opinia Europejskiego Banku Centralnego z dnia 25 stycznia 2012 r. w sprawie projektu dyrektywy w sprawie warunków podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi oraz projektu rozporządzenia w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych (CON/2012/5).

Pawłowicz L., *Nowa architektura nadzoru bankowego na jednolitym rynku finansowym*, [w:] J. Bieliński (red.) *Strategia Lizbońska a konkurencyjność gospodarki*, Warszawa 2005.

Pawłowicz L., Wierzbza R., *Sieć bezpieczeństwa finansowego a integracja rynków finansowych w Unii Europejskiej*, [w:] M. Iwanicz-Drozdowska, *Integracja rynków finansowych w Unii Europejskiej od A do Z*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2009.

*Presidency Conclusions of the Brussels European Council* (18/19 June 2009).

*Progress Report to G20, Macprudential Policy Tools and Frameworks*, Financial Stability Board, International Monetary Fund, Bank for International Settlements, October 2010.

*Report of the High-Level Group on Financial Supervision in the EU chaired by the Jacques de Larosière*, 25 February 2009.

Zapadka P., Niemierka S., *Charakterystyka europejskiego systemu bankowego – zagadnienia instytucjonalno-prawne*, Bank i Kredyt, Nr 10, 2003.

## **Akty prawne**

Decyzja Komisji nr 2004/5/WE z dnia 5 listopada 2003 r.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/48/WE z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe, Dz. Urz. UE L 177 z 30.06.2006 r.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/49/WE z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie adekwatności kapitałowej firm inwestycyjnych i instytucji kredytowych, Dz. Urz. UE L 177 z 30.06.2006 r.

Proposal for a Directive establishing a framework for recovery and resolution of credit institutions and investment firms and amending Council Directives 77/91/EEC and 82/891/EC, Directives 2001/24/EC, 2002/47/EC, 2004/25/EC, 2005/56/EC, 2007/36/EC and 2011/35/EC and Regulation (EU) No 1093/2010, COM(2012)280/3.

Proposal for a Directive of the European Parliament and Council on the access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms and amending Directive 2002/87/EC of the European Parliament and of the Council on the supplementary supervision of credit institutions, insurance undertakings and investment firms in a financial conglomerate, 2011/0203 (COD).

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on prudential requirements for credit institutions and investment firms – Council general approach, 2011/0202 (COD).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego), Dz. Urz. UE L 331 z 15.12.2010 r.

Statut Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego, Dz. Urz. UE C 115 z 09.05.2008 r.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE C 115 z 09.05.2008 r.

*Kamil Kryński\**

## **AUDYT MODELI WEWNĘTRZNYCH W KONTEKŚCIE STABILNOŚCI INSTYTUCJI KREDYTOWYCH**

### **WSTĘP**

W następstwie globalnego kryzysu ekonomicznego wzrosła współzależność pomiędzy zmianami makroekonomicznymi a sektorem bankowym. Dlatego, w kontekście podwyższonej niepewności na rynku instytucji kredytowych, Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego zdecydował się na aktualizację wytycznych w zakresie roli audytu wewnętrznego w bankach. Definiują one zarówno zakres odpowiedzialności audytu wewnętrznego, jak również metodę oceny jego efektywności oraz oczekiwany stopień współpracy z lokalnym nadzorcą bankowym.

Instytucje kredytowe intensyfikują prace nad budową modeli wewnętrznych wykorzystywanych do zarządzania jakością portfela kredytowego, wyznaczania kapitału ekonomicznego i wymogu regulacyjnego, pomiaru i raportowania ryzyka kredytowego, jak również ustalania apetytu na ryzyko. Dlatego też Komitet Bazylejski w zaprezentowanych wytycznych zaznaczył, że audyt wewnętrzny powinien uwzględniać w cyklu audytowym ocenę procesu modelowania, w szczególności adekwatność metod zatwierdzania i użytkowania modeli oraz spójność, dokładność, niezależność i jakość danych użytych w procesie modelowania.

Celem opracowania jest wskazanie roli audytu wewnętrznego w ocenie prawidłowości oraz efektywności procesu modelowania ryzyka. Za główną hipotezę

---

\* Kamil Kryński jest doktorantem Kolegium Gospodarki Światowej w Szkole Głównej Handlowej i prezesem Zarządu Instytutu Studiów Ekonomiczno-Społecznych.

badania przyjęto, że wyniki odpowiednio przeprowadzonych audytów procesu projektowania, budowy, wdrażania, użytkowania i walidacji modeli pomiaru ryzyka pozwalają ocenić efektywność zarządzania bankiem. Tym samym poprzez prawidłowy proces audytu modeli wewnętrznych identyfikowane są ryzyka oraz stopień wrażliwości sektora bankowego na zmiany zewnętrzne, determinujące stabilność na rynku instytucji kredytowych.

W opracowaniu niniejszym przedstawiono rolę audytu wewnętrznego w instytucjach kredytowych, zdefiniowaną w wytycznych Komitetu Bazylejskiego. Położono nacisk na te elementy, które zostały wskazane przez konsultantów społecznych jako problematyczne podczas opiniowania wstępnej wersji tego dokumentu. Podjęto również próbę przedstawienia sposobu oceny procesu modelowania przez audyt wewnętrzny wraz ze wskazaniem kluczowych punktów kontroli.

## 1. ISTOTA AUDYTU WEWNĘTRZNEGO W KONTEKŚCIE WYTYCZNYCH KOMITETU BAZYLEJSKIEGO

Stabilność systemu finansowego to stan, w którym pełni on swoje funkcje w sposób ciągły i efektywny, nawet w przypadku wystąpienia nieoczekiwanych i niekorzystnych zaburzeń o znacznej skali<sup>1</sup>. Warunkiem koniecznym do jego utrzymania są stabilnie funkcjonujące rynki finansowe i działający pośrednicy finansowi oraz funkcjonująca bez zakłóceń infrastruktura finansowa<sup>2</sup>. Szczególne znaczenie dla utrzymania stabilności systemu finansowego mają zmiany na rynku instytucji kredytowych<sup>3</sup>, gdyż to banki odgrywają kluczową rolę w alokacji kredytu w gospodarce i są najważniejszymi uczestnikami systemów płatniczych<sup>4</sup>. Projektują one produkty umożliwiające innym podmiotom zarządzanie ich ryzykiem finansowym, prowadząc ekspansję poza tradycyjny zakres usług bankowych<sup>5</sup>. Dlatego też destabilizacja sektora instytucji kredytowych ma negatywny wpływ na funkcjonowanie całego otoczenia gospodarczego. Sektor bankowy jest bardziej podatny na kryzys na zasadzie efektu domina<sup>6</sup>, który jest groźniejszy w skutkach niż w innych gałę-

<sup>1</sup> *Raport o stabilności systemu finansowego*, (red.) P. Szupnar, A. Głogowski, A. Gołajewski, NBP, Warszawa lipiec 2012, s. 8.

<sup>2</sup> Europejski Bank Centralny, *Financial Stability Review, June 2012*, ECB, Frankfurt nad Odrą czerwiec 2012, s. 5.

<sup>3</sup> *Raport o stabilności...*, *op. cit.*, s. 3.

<sup>4</sup> O. Szczepańska, *Podstawowe przesłanki, założenia i struktura sieci bezpieczeństwa finansowego w świetle teorii i doświadczeń międzynarodowych*, Bezpieczny Bank, BFG, Warszawa, Nr 1(26)/2005, s. 22.

<sup>5</sup> S. Heffernan, *Nowoczesna bankowość*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 51.

<sup>6</sup> W przypadku bankructwa jednego banku posiadacze depozytów w innych bankach, szczególnie tych powiązanych z bankiem bankrutem, mogą zacząć je likwidować. W konsekwencji nawet bank, który jest wypłacalny, może stracić płynność, a następnie upaść (zob. więcej: J.K. Solarz,

ziach gospodarki<sup>7</sup>. Dlatego też tak ważny jest nadzór nad utrzymaniem stabilności na rynku instytucji kredytowych<sup>8</sup>, gdyż ewentualna nieefektywność w alokacji kapitału lub niedostatki w wycenie i zarządzaniu ryzykiem mogą podważyć przyszłą stabilność systemu finansowego, a przez to stabilność ekonomiczną<sup>9</sup>.

Nadzorowanie stabilności na rynku instytucji kredytowych musi mieć charakter wyprzedzający, gdyż poprawna identyfikacja ryzyka oraz stopnia wrażliwości sektora na zmiany zewnętrzne jest niezbędna do utrzymania oczekiwanego stanu<sup>10</sup>. Dlatego, w kontekście podwyższonej niepewności na rynku bankowym, Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego (dalej: Komitet Bazylejski) zaktualizował wytyczne w zakresie roli audytu wewnętrznego w bankach<sup>11</sup>. Stanowią one element procesu adresowania istotnych zagadnień do lokalnych nadzorców bankowych, celem wspierania dobrych praktyk rynkowych, nie tyle o charakterze stabilizacyjnym, co proefektywnościowym<sup>12</sup>. Wytyczne, które zastępują normy wydane w 2001 r.<sup>13</sup>, wzbogacone zostały o współczesne praktyki nadzorcze oraz zmiany struktur wewnętrznych instytucji kredytowych w kontekście globalnego kryzysu ekonomicznego. Dodatkowo wytyczne w formie dokumentu konsultacyjnego<sup>14</sup> zostały poddane ocenie konsultantom społecznym. W opiniowaniu wzięło udział 37 uczestników rynku<sup>15</sup>. Ostateczna wersja dokumentu uwzględniła uwagi zestawione w nadesłanych opiniach.

---

*Zarządzanie strategiczne w bankach*, Poltext, Warszawa 1997, s. 25). Dodatkowo sektor cechuje się istotnym ryzykiem systemowym (zob. więcej: M. Staniszewski, *Ryzyko upadłości systemu finansowego – przykład instytucji too big to fail w sektorze bankowości inwestycyjnej*, [w:] T. Famulska, J. Nowakowski (red.), *Kontrowersje wokół finansów*, Polskie Stowarzyszenie Finansów i Bankowości, Difin, Warszawa 2011, s. 66–82.

<sup>7</sup> G. Kaufman, *Bank Failures, Systemic Risk and Bank Regulation*, The Cato Journal, 1996, Vol. 16, Nr 1.

<sup>8</sup> A. Sławiński, *Paradygmaty finansów a nadzór bankowy*, [w:] W. Frąckowiak, J. Szambelańczyk (red.), *Ku nowemu paradygmatowi nauk o finansach*, UE, Poznań 2010, Zeszyty naukowe Nr 144, s. 104–110.

<sup>9</sup> Europejski Bank Centralny..., *op. cit.*, s. 5.

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 6.

<sup>11</sup> Basel Committee on Banking Supervision, *Internal audit in banks and the supervisor's relationship with auditors*, Bank for International Settlements, czerwiec 2012 r.

<sup>12</sup> E. Miklaszewska, *Zmiany regulacyjne podstawą długookresowej efektywności i stabilności rynku bankowego*, [w:] J. Szambelańczyk (red.), *Polski sektor bankowy w perspektywie roku 2030*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2010, s. 141–154.

<sup>13</sup> Basel Committee on Banking..., *op. cit.*, sierpień 2001 r.

<sup>14</sup> *Ibidem*, *consultative document*, Bank for International Settlements, grudzień 2011 r.

<sup>15</sup> Na liście konsultantów społecznych znalazły się Association for Financial Markets in Europe, Austrian Federal Economic Chamber, British Bankers' Association, Bundesverband Investment und Asset Management, Burgan Bank Group, Canadian Bankers Association, Chartered Accountant Women's Forum of Pakistan, Chartered Institute of Internal Auditors, Chris Barnard, Czech Savings Bank, David Hawkins, Deutsches Institut für Interne Revision, Dutch Banking Association, Eumedion, European Association of Co-operative Banks, European Association of Public Banks, Febelfin, FirstRand Group, French Banking Federation, German Banking Industry Committee, Guernsey Financial Services Commission, Hong Kong Association of Banks,

Dokument składa się z 20 zasad podzielonych na trzy sekcje, obejmujące opis funkcji audytu wewnętrznego w banku, zakres współpracy oraz sposób jego oceny przez lokalnego nadzorcę. Wytyczne wymagają od instytucji kredytowej, oprócz samego posiadania w organizacji audytu wewnętrznego, zapewnienia o jego odpowiednim umiejscowieniu, niezależności, nadanych uprawnieniach oraz kwalifikacjach. Audyt wewnętrzny wpływa na świadomość pracowniczą w kontekście współzależności pomiędzy poziomem apetytu na ryzyko a wymaganą kontrolą wewnętrzną<sup>16</sup>. Identyfikuje pełną mapę ryzyk, na które narażony jest bank, bazując na dostępnych danych, analizach, wynikach postępowań wyjaśniających oraz osądach eksperckich<sup>17</sup>. Ponadto ocenia adekwatność procesu zarządzania ryzykiem w instytucji kredytowej.

Poniżej zestawiono najważniejsze punkty wytycznych, na które zwrócili uwagę konsultanci społeczni w momencie opiniowania wstępnej wersji dokumentu. Zmiany zostały uwzględnione w ostatecznie opublikowanych przez Komitet Bazylejski normach. Odzwierciedlają one te praktyki, o których doprecyzowanie wnioskowali sami uczestnicy rynku. Uwagi skupiły się na obszarach związanych z definicją audytu wewnętrznego, zarządzaniem jego kadrami, określeniem ram działalności, relacją pomiędzy audytem wewnętrznym jednostki zależnej a spółki dominującej, modelem identyfikacji ryzyka, rolą Komitetu Audytu oraz zakresem współpracy i sposobem oceny audytu przez lokalnego nadzorcę.

Większość uwag skierowano do pierwszej sekcji dokumentu, związanego z ocenkami nadzorcy względem funkcji audytu wewnętrznego w banku. Pierwszym z kluczowych elementów było doprecyzowanie definicji audytu wewnętrznego. Na podstawie opinii konsultantów społecznych zrezygnowano ze stwierdzenia, że w przypadku projektu konsultacyjnego jest on odpowiedzialny za rozwój narzędzi kontroli wewnętrznej. Jest to istotne w kontekście wykluczenia możliwości uczestnictwa audytu wewnętrznego w procesie zarządzania ryzykiem w instytucji kredytowej.

Konsultanci społeczni wpłynęli również na modyfikację treści związanej z zarządzaniem kadrami audytu wewnętrznego, w szczególności doprecyzowano zagadnienie rotacji pracowniczej. Wskazano, że proces ten powinien być uregulowany przez przejrzyste zasady rotacji, obejmujące okres przejściowy, celem wyeliminowania możliwego konfliktu interesu, którego zaistnienie mogłoby podważyć niezależność i obiektywizm audytu wewnętrznego<sup>18</sup>. Oprócz cyklu rotacyjnego zwrócono

---

IBFed, ICAEW, IFACI, ING, National Research University Higher School of Economics, Ned Bank Group, Postal Savings Bank of China, Prasad Saurav, Richard J Anderson, The IIA Cyprus, The IIA Portugal, The IIA Switzerland, The IIA, UBS oraz Unicredit.

<sup>16</sup> G. Sarens, I. De Beelde, *Interaction between internal auditors and different organizational parties: A qualitative analysis of expectation and perceptions*, Universiteit Gent, Gent 2005, Working Paper Nr 2005/353, s. 3–4.

<sup>17</sup> Basel Committee on Banking Supervision..., *op. cit.*, czerwiec 2012 r., s. 4.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 5.



uwagę na doprecyzowanie kwestii kwalifikacji audytorów. Jednoznacznie wskazano, że zarządzający audytem wewnętrznym jest odpowiedzialny za poziom kwalifikacji oraz umiejętności kadry, zapewniający świadczenie efektywnych usług audytowych na akceptowalnym poziomie. Minimalne wymagania na stanowisko starszego audytora powinny uwzględniać umiejętność oceny wyników i formułowania odpowiednich zaleceń, jak również zdolność postrzegania audytowanego procesu z perspektywy ogólnej działalności banku. Równocześnie zarządzający jest odpowiedzialny za zapewnienie systematycznych szkoleń i monitorowanie procesu samokształcenia audytorów w kontekście rosnących wymagań stawianych przez skomplikowaną technicznie działalność banku. W treści wytycznych zaznaczono, że powinien on oceniać niezależność oraz obiektywizm outsourcowanej funkcji audytu wewnętrznego, jak również zapewniać, iż podmiot ten nie prowadzi równocześnie usług konsultacyjnych dla instytucji kredytowej, w szczególności w obszarze, który wchodzi w zakres audytu zapewniającego<sup>19</sup>.

Komitet Bazylejski doprecyzował zapisy w zakresie obowiązków audytu wewnętrznego, poszerzając je o ocenę efektywności kontroli wewnętrznej, zarządzania ryzykiem oraz ładu korporacyjnego w aspekcie przyszłych ryzyk, na które może być narażona instytucja kredytowa<sup>20</sup>. Bezwzględnie długoterminowy plan projektów audytowych powinien uwzględniać ocenę poziomu apetytu na ryzyko banku<sup>21</sup>. Wytyczne uzupełniono o obowiązek zweryfikowania adekwatności baz danych oraz systemów informatycznych w procesie modelowania, procesów identyfikacji i zapobiegania niespójności w regulacjach wewnętrznych oraz kontroli poprawności bilansu w zakresie klucza rekonyliacyjnego<sup>22</sup>. Konsultanci społeczni zwrócili również uwagę na przypadek, kiedy zarządzający ryzykiem nie informują rady nadzorczej o istnieniu istotnych różnic poglądowych między nimi a kadrami zarządzającą. Wówczas zarządzający audytem wewnętrznym jest zobligowany do poinformowania rady o zaistniałych rozbieżnościach<sup>23</sup>.

W wytycznych doprecyzowano rolę oraz umiejscowienie audytu wewnętrznego w strukturze grupy kapitałowej instytucji kredytowej<sup>24</sup>. Rada nadzorcza spółki dominującej powinna zapewniać, że zarząd spółki zależnej prowadzi efektywną kontrolę wewnętrzną. Regulacje wewnętrzne oraz struktura organizacyjna audytu wewnętrznego powinny być adekwatne do prowadzonej aktywności biznesowej oraz zidentyfikowanych istotnych ryzyk, na które narażona jest zależna instytucja kredytowa. Konsultanci społeczni odnieśli się również do zakresu obowiązków Komitetu Audytu. Jest on odpowiedzialny za ocenę działalności zarządzającego au-

<sup>19</sup> *Ibidem*, s. 14.

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 7.

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 8.

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 10.

<sup>23</sup> *Ibidem*, s. 8.

<sup>24</sup> *Ibidem*, s. 13.

dytem wewnętrznymi<sup>25</sup>. Powinien również zapewniać, że audyt wewnętrzny wypełnia swoje obowiązki w sposób niezależny<sup>26</sup>, jak również prowadzi otwartą komunikację z kadrami zarządzającą, audytorami zewnętrznymi, lokalnym nadzorcą oraz Komitetem Audytu<sup>27</sup>.

Komitet Bazylejski w pierwszej sekcji wytycznych przedstawił metodę identyfikacji ryzyka w postaci modelu trzech linii obrony<sup>28</sup>. Ostatecznie nie uwzględniono uwag konsultantów społecznych do zaproponowanego schematu, gdyż proces nie dotyczy bezpośrednio funkcji audytu wewnętrznego, ale wskazuje formę zarządzania ryzykiem. Kontrole pierwszej linii obrony polegają na opracowywaniu, modyfikowaniu i zarządzaniu formalnymi procesami nadającymi kształt modelowi biznesowemu banku. Celem drugiej linii obrony jest zapewnienie o poprawności identyfikacji i zarządzania ryzykami, na które narażona jest instytucja kredytowa. Na tym poziomie opracowuje się standardy ładu korporacyjnego, waliduje przyjęte rozwiązania modelowe, jak również monitoruje spójność działań pracowników z regulacjami wewnętrznymi. Audyt wewnętrzny, niezależnie oceniający efektywność procesów pierwszej i drugiej linii obrony, stanowi jej trzeci wymiar. Zgodnie z wytycznymi, nie należy delegować określonych kontroli wewnętrznych na wyższe linie obrony.

Konsultanci społeczni opracowali uwagi również do drugiej sekcji wytycznych, która określa zakres współpracy pomiędzy lokalnym nadzorcą a audytem wewnętrznym instytucji kredytowej<sup>29</sup>. Doprecyzowano, że zakres tematyczny spotkania roboczych audytu wewnętrznego z nadzorcą może objąć długoterminowy plan audytu oraz sformułowane w trakcie już zakończonych projektów zalecenia. Zgodnie z wytycznymi, nadzorca lokalny może decydować, czy w spotkaniach będzie uczestniczyła kadra zarządzająca instytucji kredytowej. Sformułowano także zasadę, że może on „od czasu do czasu” wnioskować o dostęp do raportów audytu wewnętrznego<sup>30</sup>.

Trzecia sekcja wytycznych również została zmodyfikowana. Przedstawia ona sposób oceny audytu wewnętrznego przez lokalnego nadzorcę<sup>31</sup>. Sprecyzowano, że podczas weryfikowania prac audytu ocenie nadzorczej będą podlegać kompetencje i doświadczenie zawodowe audytorów wewnętrznych oraz ich osady eksperckie, wy-

<sup>25</sup> *Ibidem*, s. 22.

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 11.

<sup>27</sup> We wstępnej wersji wytycznych Komitet Audytu był odpowiedzialny za przegląd oceny audytu wewnętrznego, dokonanej przez zarząd banku (zob. więcej: Basel Committee on Banking Supervision..., *op. cit.*, *consultative document*, Bank for International Settlements, grudzień 2011 r., s. 20).

<sup>28</sup> Basel Committee on Banking Supervision..., *op. cit.*, czerwiec 2012 r., s. 13.

<sup>29</sup> *Ibidem*, s. 15.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> *Ibidem*, s. 17.

dane podczas prowadzenia projektów audytowych. Do elementów składowych oceny zaliczono również umiejscowienie audytu w systemie organizacyjnym instytucji kredytowej oraz jego autorytet.

Uwzględnienie wytycznych Komitetu Bazylejskiego w lokalnych regulacjach uspołni funkcję audytu wewnętrznego w bankach oraz elementy składowe jego oceny. Szerszy wgląd nadzorcy do planów audytu, raportów pokontrolnych oraz sformułowanych zaleceń przyspieszy proces wdrażania zmian w instytucji kredytowej. Ponadto, zacieśnienie współpracy z lokalnym nadzorcą poprawi proces identyfikacji obecnego oraz przyszłego ryzyka, na które narażona jest instytucja kredytowa, umożliwiając rzetelniejszą ocenę kondycji sektora bankowego.

## 2. AUDYT MODELI WEWNĘTRZNYCH BANKU

W ostatnich latach instytucje bankowe w coraz większym stopniu wykorzystują w swojej działalności analizy ilościowe oraz modele statystyczne<sup>32</sup>. Wyniki estymacji stanowią główne odniesienie przy określaniu polityk cenowych i ustalaniu marż, pomiarze i raportowaniu ryzyka kredytowego, zarządzaniu klientem, w tym podejmowaniu działań windykacyjnych, wyliczaniu regulacyjnego wymogu kapitałowego, wyznaczaniu odpisów z tytułu utraty wartości czy też alokacji kapitału ekonomicznego. Ponadto instytucje kredytowe wyznaczają poziom apetytu na ryzyko z wykorzystaniem modeli wewnętrznych, w dłuższej perspektywie determinując stabilność na rynku bankowym<sup>33</sup>.

Użytkowanie modeli<sup>34</sup> wiąże się z inherentnym ryzykiem popełnienia błędu oraz wygenerowania niedokładnych estymacji. Obecne jest ryzyko nieodpowiedniej interpretacji wyników modeli, z uwagi na ich liczne założenia upraszczające rzeczywistość<sup>35</sup>. Dlatego też Komitet Bazylejski zaznaczył, że audyt wewnętrzny w zakresie

<sup>32</sup> M. S. Wiatr, *Skuteczność zarządzania ryzykiem kredytowym we współczesnym otoczeniu kryzysowym. Przykład Polski*, [w:] J. Nowakowski (red.), *Instrumenty i regulacje bankowe w czasie kryzysu*, Difin, Warszawa 2010, s. 62.

<sup>33</sup> R. Kałużny, *Skutki kryzysu. Nowe spojrzenie na rolę banków*, [w:] A. Janc (red.), *Bankowość a kryzys na rynkach finansowych*, Uniwersytet Ekonomiczny, Poznań 2010, s. 525–526.

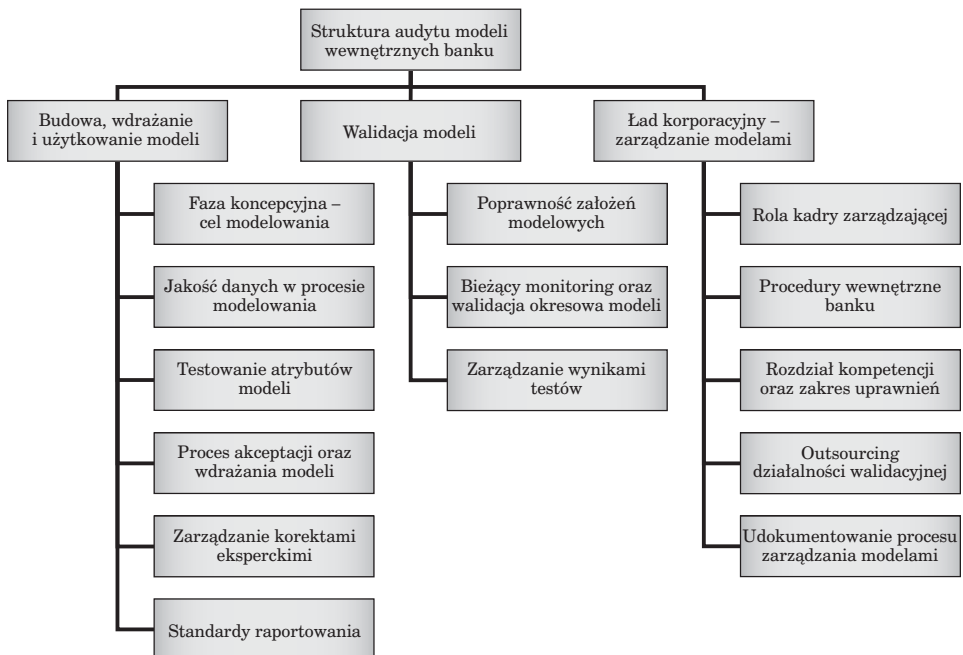
<sup>34</sup> Na potrzeby opracowania przyjęto następujące założenie definicyjne: model jest ilościową metodą, systemem lub też podejściem odzwierciedlającym statystyczne, ekonomiczne, finansowe oraz matematyczne teorie, techniki i założenia, mające na celu procesowanie danych wejściowych, zwieńczone wygenerowaniem estymacji. Do elementów składowych modelu należy wkład informacyjny, dostarczający założenia i dane do modelu, komponent procesowy – transformujący dane wejściowe na wartości estymowane oraz składnik raportowy, przekształcający wartości estymowane na informacje użyteczne dla zarządzania ryzykiem w instytucji kredytowej (zob. więcej: Board of Governors of the Federal Reserve System, *Supervisory Guidance on Model Risk Management*, Waszyngton, OCC 2011 – 12, 2011, s. 3).

<sup>35</sup> Board of Governors..., *op. cit.*, OCC 2011 – 12, 2011, s. 3–4.

swoich obowiązków powinien uwzględniać ocenę procesu modelowania, w szczególności metody zatwierdzania oraz użytkowania modeli, jak również weryfikację spójności, dokładności, niezależności oraz jakości danych użytych przy budowie modeli<sup>36</sup>. Przegląd powinien zapewnić, że zasady zarządzania ryzykiem modeli są prawidłowe, uzasadnione oraz wewnętrznie spójne. Przykładowo, w aspekcie modeli parametrów ryzyka kredytowego nadzorca lokalny w uchwale KNF 76/2010 specyfikuje, że komórka audytu wewnętrznego co najmniej raz w roku powinna dokonać przeglądu systemów ratingowych banku i ich funkcjonowania<sup>37</sup>.

Jednym z wielu schematów audytu modeli jest trójwymiarowa struktura bazująca na procesie zarządzania modelami wewnętrznymi banku (zob. więcej: schemat 1). W pierwszym wymiarze audyt ocenia proces budowy, wdrażania i użytkowania modeli, uwzględniając przede wszystkim fazę koncepcyjną, testowanie

### Schemat 1. Wybrana struktura audytu modeli na podstawie procesu zarządzania modelami wewnętrznymi w instytucji kredytowej



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Board of Governors..., *op. cit.*, OCC 2011 – 12, 2011.

<sup>36</sup> Basel Committee on Banking Supervision..., *op. cit.*, , czerwiec 2012 r., s. 8.

<sup>37</sup> Uchwała nr 76/2010 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie zakresu i szczegółowych zasad wyznaczania wymogów kapitałowych z tytułu poszczególnych rodzajów ryzyka, zał. 5, par. 261 (Dz. Urz. KNF Nr 2, poz. 11 i Nr 8, poz. 38 z późn. zm.).

modeli, potwierdzające stabilność estymacji, zarządzanie arbitralnymi korektami eksperckimi oraz przejrzystość procesu raportowania. W przypadku procesu walidacji modeli weryfikuje poprawność założeń modelowych, efektywność bieżącego monitoringu wraz z walidacją okresową oraz adekwatność procesu zarządzania wynikami analiz i testów. Ocena ładu korporacyjnego w zakresie zarządzania modelami wewnętrznymi banku, weryfikacji roli i zakresu odpowiedzialności kadry zarządzającej, spójności procedur wewnętrznych, jak również adekwatności dokumentacji modelowej, stanowi trzeci wymiar audytu. W praktyce ocena ładu korporacyjnego prowadzona jest równocześnie z audytem budowy, wdrażania i użytkowania modeli, bądź też ich walidacji.

Poniżej przedstawiono kluczowe punkty kontrolne analizowanej struktury audytów, na które w szczególności należy zwracać uwagę przy zapewnianiu o prawidłowości oraz efektywności procesu modelowania.

## 2.1. Audyt budowy modeli

Jednym z elementów audytu budowy modeli jest ocena fazy koncepcyjnej<sup>38</sup>. Podczas projektu audytowego weryfikuje się poprawność zdefiniowania głównych celów modelowych, które instytucja kredytowa zamierza osiągnąć, uwzględniając dostępne możliwości i ograniczenia w zakresie zasobów ludzkich, jakości dostępnych danych, posiadanego oprogramowania wykorzystywanego w procesie modelowania oraz trudności we wdrażaniu modeli do środowiska informatycznego. Istotne jest, aby przy ocenie procesu uwzględnić adekwatność przeprowadzonego przeglądu oraz archiwizacji literatury przedmiotowej, jak również pozyskania opinii ekspertów w kontekście prawidłowych technik modelowania i doboru odpowiednich struktur modelowych.

Na etapie oceny budowy modeli audyt wewnętrzny przeprowadza badanie stwierdzające, czy ich struktura i założenia są logicznie spójne oraz zgodne z procedurami wewnętrznymi instytucji kredytowej<sup>39</sup>. Ponadto weryfikuje adekwatność wykorzystanych w procesie modelowania testów modeli, potwierdzających poprawność estymacji oraz wpływ tego procesu na ostateczne wyniki<sup>40</sup>. W ocenie uwzględnione są rezultaty badań wiarygodności estymacji modeli, które przyczyniają się do adekwatnej dywersyfikacji ryzyka oraz proces identyfikacji ograniczeń i słabości modeli<sup>41</sup>,

<sup>38</sup> Board of Governors..., *op. cit.*, OCC 2011 – 12, 2011, s. 5.

<sup>39</sup> Uchwała nr 76/2010 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 10 marca 2010 r. ..., *op. cit.*

<sup>40</sup> W przypadku modeli parametrów ryzyka kredytowego przeprowadza się testy weryfikujące m.in. moc dyskryminacyjną, stopień kalibracji i stabilność modeli (zob. więcej: Board of Governors..., *op. cit.*, s. 6).

<sup>41</sup> Uchwała nr 76/2010..., *op. cit.*, zał. 5, par. 157, ust. 3 (Dz. Urz. KNF Nr 2, poz. 11 i Nr 8, poz. 38 z późn. zm.).

jak również sposób ich kompensowania przez adekwatnie konserwatywne założenia modelowe<sup>42</sup>.

Ocenie podlega również poprawność oraz dokładność dokumentacyjna procesu modelowania (w szczególności zastosowane korekty eksperckie, a także sposób łączenia informacji ilościowych i jakościowych)<sup>43</sup>. Dokumentacja procesu modelowania powinna być wyczerpująca i jednoznaczna, umożliwiająca osobie trzeciej, bez udziału osoby budującej model, odtworzenie procesu budowy i otrzymanie tożsamyh wyników<sup>44</sup>. Powinna ona uwzględniać szczegółową analizę informacji wejściowych do budowy modeli, a jeżeli jakość bazy danych nie była na akceptowalnym poziomie, wyniki analizy wpływu tego czynnika na estymowane wartości<sup>45</sup>.

Odrębnym zagadnieniem, na które należy zwrócić uwagę podczas audytu budowy modeli, jest zweryfikowanie jakości informacji wejściowych wykorzystanych przy ich budowie<sup>46</sup>. Do podstawowych kryteriów jakości danych należą<sup>47</sup>: dokładność (odnosząca się do wiarygodności danych, m.in. zgodność danych ze stanem faktycznym, aktualność i spójność danych, itp.), kompletność (dotycząca ograniczenia wystąpienia braków w danych) oraz poprawność (brak obciążeń w zbiorze danych). Dlatego też przygotowanie danych jest długotrwałym i ważnym etapem procesu modelowego, gdyż ich wysoka jakość umożliwia zbudowanie modelu o pożądanych właściwościach. W związku z powstawaniem błędów w bazach danych<sup>48</sup>, audyt ocenia ich identyfikację i pomiar wpływu na zarządzanie ryzykiem (poprzez weryfikację jakości informacji wejściowych do modelu, z uwzględnieniem analizy porównawczej z innymi źródłami danych), proces czyszczenia baz danych (zmianę niepoprawnych danych na informacje wiarygodne), wdrażanie i usprawnianie mechanizmów kontrolnych (modyfikację procedur zbierania danych, regulacji pokrywających proces przetwarzania danych i zasad przeprowadzania walidacji okresowych) oraz bieżące monitorowanie jakości danych (identyfikację przekroczeń wartości progowych wyznaczonych dla poszczególnych atrybutów danych oraz zasady ich raportowania)<sup>49</sup>.

<sup>42</sup> *Ibidem*, zał. 5, par. 153 (Dz. Urz. KNF Nr 2, poz. 11 i Nr 8, poz. 38 z późn. zm.).

<sup>43</sup> *Ibidem*, zał. 5, par. 2, ust. 3, p. 7 (Dz. Urz. KNF Nr 2, poz. 11 i Nr 8, poz. 38 z późn. zm.).

<sup>44</sup> *Ibidem*, zał. 5, par. 140, ust. 2 (Dz. Urz. KNF Nr 2, poz. 11 i Nr 8, poz. 38 z późn. zm.).

<sup>45</sup> *Ibidem*, zał. 5, par. 180, ust. 3 (Dz. Urz. KNF Nr 2, poz. 11 i Nr 8, poz. 38 z późn. zm.).

<sup>46</sup> Board of Governors..., *op. cit.*, OCC 2011 – 12, 2011, s. 6.

<sup>47</sup> Uchwała nr 76/2010..., *op. cit.*, zał. 5, par. 153, ust. 2 (Dz. Urz. KNF Nr 2, poz. 11 i Nr 8, poz. 38 z późn. zm.).

<sup>48</sup> Kluczowe przyczyny powstawania błędów w danych to brak weryfikacji manualnie wprowadzanych danych do systemów informatycznych, trwające procesy migracji i konwersji danych, zbyt niska szczegółowość ewidencji zdarzeń oraz informacji o zabezpieczeniach, mnogość systemów informatycznych, itp. (zob. więcej: Komisja Nadzoru Finansowego, *Wymogi jakościowe dotyczące rozwiązań w zakresie metody AMA* z dnia 14 czerwca 2012 r., portal internetowy <http://www.knf.gov.pl>).

<sup>49</sup> *Ibidem*.

## 2.2. Audyt wdrażania i użytkowania modeli

Głównym celem audytu wdrażania i użytkowania modeli jest ocena efektywności wykorzystania systemów oraz funkcjonowania modeli w środowisku informatycznym i organizacyjnym instytucji kredytowej<sup>50</sup>. W tym obszarze, wykorzystując specjalistyczne kompetencje audytu wewnętrznego, można wnieść wysoką wartość dodaną do procesu zarządzania modelami wewnętrznymi banku.

Podczas audytu wdrażania modeli weryfikuje się poprawność ich akceptacji przez pryzmat uprawnień kompetencyjnych zdefiniowanych w procedurach wewnętrznych banku. Audyt ocenia kompletność wniosku o akceptację modeli, w szczególności ocenę i rekomendacje opracowane przez niezależny zespół walidacyjny, wyniki testu zgodności względem regulacji wewnętrznych i zewnętrznych oraz rzetelność samej oceny wniosku. Podczas oceny procesu audyt bierze pod uwagę sposób odniesienia właścicieli modeli do uwag zgłoszonych przez użytkowników modeli oraz wypełnienia wszystkich sformułowanych zaleceń zespołu walidacyjnego wraz z propozycją rozwiązania zidentyfikowanych nieprawidłowości.

Kluczowymi elementami audytu użytkowania modeli są punkty kontrolne związane ze stosowaną metodyką ich integracji w procesie zarządzania ryzykiem, przykładowo ocena poprawności sposobu raportowania zidentyfikowanych przekroczeń ustalonych limitów czy też analiz portfelowych oraz adekwatności głównych procesów biznesowych (m.in. akceptacja poziomu apetytu na ryzyko)<sup>51</sup>. Ponadto audyt ocenia integralność użycia modeli związaną przede wszystkim ze spójnością baz danych oraz ich jakością (proces częściowo pokryty przez audyt budowy modeli). Weryfikacji podlega adekwatność infrastruktury systemów informatycznych w ramach eliminacji ręcznych ingerencji użytkowników, niezawodności, efektywności i wydajności procesu wprowadzania informacji wejściowych oraz generowania estymacji. Oceniany jest również sposób archiwizacji obliczeń związanych z szacowaniem ryzyka oraz kapitału, umożliwiającą odtworzenie kalkulacji. Istotnym elementem jest weryfikacja adekwatności rozdziału zadań pomiędzy użytkownikami modeli a jednostkami kontrolnymi oraz zapewnienie o istnieniu zabezpieczeń systemowych przed nadużyciami.

Podczas audytu użytkowania modeli weryfikowana jest efektywność procesu rejestrowania i analizowania doświadczeń oraz uwag formułowanych przez użytkowników modeli<sup>52</sup>. Należy mieć pewność, że posiadają oni wiedzę w zakresie działania systemu informatycznego, definicji zakresu estymowanych wartości i kontroli

<sup>50</sup> Board of Governors..., *op. cit.*, OCC 2011 – 12, 2011, s. 7.

<sup>51</sup> *Ibidem.*

<sup>52</sup> *Ibidem.*

pierwszego poziomu<sup>53</sup> w ramach analizy działania modeli, wiarygodności ich wyników oraz odchyień w estymacjach. Użytkownicy powinni wykazać się świadomością, że estymacje modelu obarczone są pewną dozą arbitralności, a tym samym niedokładności<sup>54</sup>. Ocenie podlega regularność przekazywania do kadry zarządzającej informacji o walidacji okresowej, czy też decyzji o przebudowie modeli. Ponadto forma raportowanych informacji powinna pozwalać zarówno właścicielom modeli, jak i użytkownikom, na pełne zrozumienie stopnia dokładności oraz stabilności estymacji.

### 2.3. Audyt walidacji modeli

Wytyczne w zakresie procesu walidacji modeli, które w literaturze przedmiotu pojawiły się przed formalnymi wskazówkami dotyczącymi zasad zarządzania modelami w instytucjach bankowych<sup>55</sup>, wskazują, że audyt wewnętrzny powinien pokrywać zarówno początkową walidację modelu, przeprowadzoną bezpośrednio po jego opracowaniu, jak również walidację okresową wynikającą z zasad monitorowania modeli<sup>56</sup>.

Audyt formułuje opinię dotyczącą niezależności zespołu dokonującego walidacji, weryfikuje jego obiektywność, a także dokonuje ekspertyzy wiedzy zespołu walidacyjnego. Istotne jest zapewnienie o przestrzeganiu cyklu walidacyjnego, zgodności z wewnętrznymi procedurami oraz adekwatności udokumentowania i raportowania wyników audytowanego procesu<sup>57</sup>. Na tym etapie audyt wewnętrzny weryfikuje sposób identyfikacji oraz prezentacji ograniczeń modelowych, poprawność zarządzania arbitralnymi korektami eksperckimi, formułowanymi przez użytkowników modeli, oraz sposób ich implementacji w kolejnej fazie koncepcyjnej przebudowy modeli<sup>58</sup>. Ważne jest zweryfikowanie kompletności uwzględnionych zmian modelowych.

Podczas walidacji modeli wymagane jest ponowne przeprowadzenie testów statystycznych, jak również dokonanie oceny prawidłowości konstrukcji baz danych użytych w procesie modelowania. Dlatego też zarządzający audytem wewnętrznym może zdecydować się na outsourcing usług audytowych (poza członkami jednostki walidacyjnej). W przypadku korzystania z usług zewnętrznych, przy weryfikowaniu poprawności koncepcyjnej modeli, analizie wyników raportów oraz wrażliwości wyników na zmiany zewnętrzne, istnieje możliwość przeprowadzenia analizy

<sup>53</sup> Kontrola pierwszego poziomu zgodnie z modelem trzech linii obrony (zob. więcej: Basel Committee on Banking Supervision..., *op. cit.*, czerwiec 2012 r., s. 13).

<sup>54</sup> Board of Governors..., *op. cit.*, OCC 2011 – 12, 2011, s. 8.

<sup>55</sup> *Ibidem*, OCC 2000 – 16, maj 2000 r.

<sup>56</sup> Board of Governors..., *op. cit.*, OCC 2011 – 12, 2011, s. 9.

<sup>57</sup> *Ibidem*, s. 10.

<sup>58</sup> *Ibidem*, s. 13.



porównawczej pomiędzy przyjętymi rozwiązaniami oraz progami testowymi a standardami rynkowymi<sup>59</sup>.

W przypadku outsourcingu przez instytucję kredytową usług zewnętrznych związanych z procesem walidacji modeli, audyt wewnętrzny dodatkowo skupia się na ocenie regulacji wewnętrznych definiujących proces walidacyjny przeprowadzany przez ekspertów zewnętrznych<sup>60</sup>. Umowa z ekspertami zewnętrznymi powinna objąć wszystkie istotne zagadnienia dotyczące walidacji, a osoby uczestniczące w audycie powinny być niezależne od jednostki sprzedającej rozwiązanie informatyczne, modelowe, czy też od audytora zewnętrznego. W swojej ocenie audyt wewnętrzny powinien uwzględnić staranność przeprowadzenia walidacji przez ekspertów zewnętrznych.

#### **2.4. Rola audytu wewnętrznego w ocenie procesu modelowania**

Wczesny etap wdrażania wytycznych Komitetu Bazylejskiego powoduje, że ukształtowanie się odpowiednich praktyk rynkowych wymaga dłuższego czasu. Dlatego też obecnie to wymagania nadzorców lokalnych w aspekcie audytu modeli wewnętrznych w bankach stymulują instytucje kredytowe do wdrażania odpowiednich rozwiązań do systemu kontroli wewnętrznej.

Kluczowym elementem jest rozplanowanie zadań audytowych w ramach planu rocznego oraz cyklu audytowego, które powinno być powiązane z harmonogramem wdrażania modeli. Szczegółowość i zakres konkretnych zadań audytowych są w dużej mierze uzależnione od powyższego harmonogramu. Dlatego ze względu na ograniczenia zasobów ludzkich i czasu wymagane jest planowanie krótkoterminowych zadań audytowych przez pryzmat podejścia długoterminowego. Ponadto, zgodnie z wytycznymi Komitetu Bazylejskiego, w ramach współpracy audytu wewnętrznego z nadzorcą lokalnym konieczne jest zaprezentowanie planu audytu wskazującego na systematyczne podejście do audytów procesu modelowania, zapewniające pokrycie wszystkich istotnych modeli wewnętrznych instytucji kredytowej.

Zakres audytu modeli wewnętrznych jest zróżnicowany pomiędzy instytucjami kredytowymi na zasadzie proporcjonalności do wielkości aktywów banku, prowadzonej działalności, a także złożoności i zakresu stosowanych modeli<sup>61</sup>. Należy jednak zwrócić uwagę, że to od strategii audytu wewnętrznego oraz poziomu akceptacji nadzorca lokalnego zależy, czy podczas oceny audyt skupia się na zweryfikowaniu poprawności w stosowaniu procedur procesu modelowania, czy też przeprowadza

---

<sup>59</sup> *Ibidem*.

<sup>60</sup> Basel Committee on Banking Supervision..., *op. cit.*, czerwiec 2012 r., s. 14.

<sup>61</sup> W przypadku instytucji kredytowych, które wykorzystują niewiele modeli o umiarkowanym skomplikowaniu, zakres audytu będzie węższy w porównaniu z tymi, które wykorzystują do zarządzania swoją działalnością złożone rozwiązania modelowe.

szczegółowe testowanie modeli, w przypadku którego pojawia się konieczność zaangażowania ekspertów zewnętrznych. Dlatego też należy odpowiednio zarządzać funduszami na podnoszenie kwalifikacji audytorów wewnętrznych, bądź też outsourcingować usługi ekspertów zewnętrznych.

## **PODSUMOWANIE**

W kontekście podwyższonej niepewności w globalnym sektorze bankowym, po uprzednim uzyskaniu opinii konsultantów społecznych, Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego zaktualizował wytyczne w zakresie roli audytu wewnętrznego w bankach. Oprócz określenia zakresu obowiązków audytu wewnętrznego wskazał metodę jego oceny i zakres współpracy z lokalnym nadzorcą.

Instytucje kredytowe zwiększają zakres wykorzystania modeli wewnętrznych do zarządzania swoją działalnością. Dlatego Komitet Bazylejski zaznaczył w wytycznych wymóg audytowania procesu modelowania. W opracowaniu wskazano, że jedną z form przeprowadzania tego typu audytów jest trójwymiarowy schemat procesu modelowania. W pierwszym rzędzie zakres audytu uwzględnia budowę, wdrażanie i użytkowanie modeli, z naciskiem na fazę koncepcyjną, testowanie modeli oraz proces raportowania. Następnie dokonuje oceny walidacji modeli, uwzględniając przede wszystkim proces zarządzania wynikami testów przeprowadzonych podczas ich bieżącego monitorowania. Weryfikuje również ład korporacyjny w zakresie zarządzania modelami wewnętrznymi banku, co stanowi trzeci wymiar procesu.

Na podstawie przeprowadzonej analizy wskazano główne punkty kontrolne w procesie audytu modeli wewnętrznych banku, których pokrycie pozwala ocenić stabilność rynku instytucji kredytowych. Audyt wewnętrzny powinien zapewniać, że w banku istnieje prawidłowy podział ról i obowiązków pomiędzy właścicielami modeli, ich użytkownikami oraz jednostką walidacyjną. Ponadto powinien dokonać przeglądu zastosowania modeli, jak również ocenić dokładność i kompletność ich dokumentacji. W zakresie obowiązków audytu należy uwzględnić ocenę procesu ustalania i monitorowania limitów oraz wartości progowych testów statystycznych potwierdzających poprawność modelowania, a także proces zarządzania ryzykiem generowanym przez same modele. Istotne jest, aby dokonać weryfikacji wykorzystywanych systemów informatycznych i ocenić wiarygodność danych, na których oparto założenia modelowe.

Wdrożenie do schematu organizacyjnego instytucji kredytowej wytycznych Komitetu Bazylejskiego wraz z uwzględnieniem w cyklu audytowym oceny procesu modelowania spełni oczekiwania oraz zintensyfikuje wymianę informacji z lokalnym nadzorcą. W zależności od przyjętej strategii audytu wewnętrznego oraz poziomu akceptacji nadzorczy, do kluczowych elementów oceny modeli wewnętrznych

należy weryfikacja spójności procesu modelowania z procedurami oraz przeprowadzenie testów modelowych potwierdzających wiarygodność estymacji. Zacieśnienie współpracy z lokalnym nadzorcą umożliwi opracowanie jednolitych zasad oceny audytu w ramach weryfikacji poprawności procesu modelowania. Przyniesie to korzyści związane z identyfikacją obecnych oraz przyszłych ryzyk, na które narażony jest sektor instytucji kredytowych.

## **Abstract**

Overseeing the stability of credit institutions should be preventive, since correct identification of risk and the degree of sensitivity to changes in the banking sector is essential to maintain the desired result. Thus, in the context of higher uncertainty in the credit institutions sector, the Basel Committee on Banking Supervision decided to update the guidelines on the role of internal audit function in banks. The document indicates that the internal audit should evaluate the modeling process, in particular the approval and maintenance of risk models including verification of consistency, timeliness, independence and reliability of data sources used in such models. It results from the fact that credit institutions are using model solutions for the management of the credit portfolio quality as well as the calculation of the economic and regulatory capital. Therefore, the results of the appropriately performed audits of the design, development, implementation and validation of the risk measurement models enables to assess the effectiveness of bank management. Thus, the audit results of the modeling process allow to assess the stability of credit institutions.

## **Bibliografia**

### **Wydawnictwa zwarte**

Basel Committee on Banking Supervision, *Internal audit in banks and the supervisor's relationship with auditors*, Bank for International Settlements, sierpień 2001 r.; czerwiec 2012 r.

Board of Governors of the Federal Reserve System, *Supervisory Guidance on Model Risk Management*, Waszyngton, OCC 2000–16; OCC 2011–12, maj 2000 r.; kwiecień 2011 r.

Europejski Bank Centralny, *Financial Stability Review, June 2012*, ECB, Frankfurt nad Odrą, czerwiec 2012 r.

Heffernan S., *Nowoczesna bankowość*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.

- Kałużny R., *Skutki kryzysu. Nowe spojrzenie na rolę banków*, [w:] A. Janc (red.), *Bankowość a kryzys na rynkach finansowych*, Uniwersytet Ekonomiczny, Poznań 2010.
- Kaufman G., *Bank Failures, Systemic Risk and Bank Regulation*, *The Cato Journal*, 1996, Vol. 16, Nr 1.
- Miklaszewska E., *Zmiany regulacyjne podstawą długookresowej efektywności i stabilności rynku bankowego*, [w:] J. Szambelańczyk (red.), *Polski sektor bankowy w perspektywie roku 2030*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2010.
- Raport o stabilności systemu finansowego*, (red.) P. Szupnar, A. Głogowski, A. Gołajewska, NBP, Warszawa lipiec 2012.
- Sarens G., De Beelde I., *Interaction between internal auditors and different organizational parties: A qualitative analysis of expectation and perceptions*, Universiteit Gent, Gent 2005, Working Paper Nr 2005/353.
- Sławiński A., *Paradygmaty finansów a nadzór bankowy*, [w:] W. Frąckowiak, J. Szambelańczyk (red.), *Ku nowemu paradygmatowi nauk o finansach*, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, 2010, Zeszyty Naukowe Nr 144.
- Solarz J. K., *Zarządzanie strategiczne w bankach*, Poltext, Warszawa 1997.
- Staniszewski M., *Ryzyko upadłości systemu finansowego – przykład instytucji too big to fail w sektorze bankowości inwestycyjnej*, [w:] T. Famulska, J. Nowakowski (red.), *Kontrowersje wokół finansów*, Polskie Stowarzyszenie Finansów i Bankowości, Difin, Warszawa 2011.
- Szczepeńska O., *Podstawowe przesłanki, założenia i struktura sieci bezpieczeństwa finansowego w świetle teorii i doświadczeń Międzynarodowych*, Bezpieczny Bank, BFG, Warszawa, Nr 1(26)/2005.
- Wiatr M. S., *Skuteczność zarządzania ryzykiem kredytowym we współczesnym otoczeniu kryzysowym. Przykład Polski*, [w:] J. Nowakowski (red.), *Instrumenty i regulacje bankowe w czasie kryzysu*, Difin, Warszawa 2010.

## Dokumenty prawne

Uchwała nr 76/2010 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie zakresu i szczegółowych zasad wyznaczania wymogów kapitałowych z tytułu poszczególnych rodzajów ryzyka (Dz. Urz. KNF Nr 2, poz. 11 i Nr 8, poz. 38 z późn. zm.).

## Materiały internetowe

Komisja Nadzoru Finansowego, *Wymogi jakościowe dotyczące rozwiązań w zakresie metody AMA z dnia 14 czerwca 2012 r.*, portal internetowy [http://www.knf.gov.pl/dla\\_rynku/edukacja\\_cedur/cedur/Seminaria\\_2012/sem\\_2012\\_06\\_14.html](http://www.knf.gov.pl/dla_rynku/edukacja_cedur/cedur/Seminaria_2012/sem_2012_06_14.html)

## BANKI I PRZEDSIĘBIORSTWA W PROCESIE ZMIANY PARADYGMATU

### WSTĘP

Rola modelowania ryzyka kredytowego w procesie zarządzania i oceny ryzyka kredytowego jest kluczowym zagadnieniem w działalności banku. Udzielanie kredytów jest zasadniczym obszarem działalności biznesowej banku jako pośrednika finansowego w gospodarce. Centralnymi zadaniami banku i regulatora w zakresie kształtowania bezpieczeństwa banku oraz bezpieczeństwa środków depozytariuszy były procesy analizy ryzyka pod kątem alokacji kapitału, potrzebnego na pokrycie strat w razie realizacji ryzyka tak, aby nie doszło do straty wartości depozytów. Wydaje się, że wydarzenia na świecie z ostatniej dekady wskazują, że działalność banków jako pośredników na rynku finansowym, silnie zdeterminowana przez układ regulacyjny, prowadziła do bezpieczeństwa samego banku, ale nie bezpieczeństwa stron obsługiwanych w procesie pośrednictwa. Paradoksalnie, w chwili wdrażania „innovacyjnych” rozwiązań Bazylea II, przed którymi przestrzegano w licznych raportach znanych ekspertów<sup>1</sup>, w 2007 r. „wybuchł” kryzys. Wydaje się, że pogłębiający się „rozdźwięk” pomiędzy ryzykiem banków i jego klientów, będący wynikiem dominacji regulacyjnej, hazardu moralnego i przesuwania akcentu z bezpieczeństwa klienta na bezpieczeństwo banku, doprowadziły do kryzysu, który

\* Zbigniew Krysiak jest doktorem nauk ekonomicznych, adiunktem w Katedrze Analizy Działalności Przedsiębiorstwa, Kolegium Nauk o Przedsiębiorstwie w Szkole Głównej Handlowej.

<sup>1</sup> J. Danielsson, P. Embrechts, Ch. Goodhart, C. Keating, F. Muennich, O. Renault, H. Shin, *An Academic Response to the Basel II*. LSE Financial Market Group an ESRC research Centre, Special Report, Paper No. 130, May 2001.

chyba jeszcze się nie zakończył. Głównym wyzwaniem w tym kontekście jest takie kształtowanie relacji pomiędzy bankiem a podmiotami korzystającymi z pośrednictwa, aby zrealizować tezę, że **bezpieczni klienci wpływają na bezpieczeństwo banków, a bezpieczeństwo kredytobiorców jest silnie determinowane przez banki**. Działania regulacyjne w sektorze bankowym w minionym okresie, a także kolejne, skupiają się na dość „mechanicznym” podejściu do modelowania ryzyka kredytowego, którego finałem jest alokacja kapitału na ryzyko (kapitału ekonomicznego). Dotychczasowe doświadczenia wykazały zawodność stosowanego podejścia i wymagają wyciągnięcia wniosków. Można sądzić, że proces oceny ryzyka, w którym alokacja kapitału ekonomicznego jest głównym celem, pomijając kontrolowanie i monitorowanie przyczyn, jest obciążony błędami i będzie skazany na niepowodzenie. W związku z tym warto się zastanowić, jakie mogą być kierunki zmian w modelowaniu i ocenie ryzyka kredytowego i w jakim stopniu kierunki te będą determinowane przez zmiany proceduralne, metodyczne czy regulacyjne, jak to było do tej pory, a w jakim stopniu jest to problem, który wymaga istotnych zmian koncepcyjnych w zakresie ewolucji paradygmatów.

## 1. PRZESŁANKI DO ZMIAN PARADYGMATU OCENY RYZYKA KREDYTOWEGO

Paradygmat określa się jako wzorzec lub najogólniejszy model zawierający zbiór pojęć i teorii tworzących podstawy danej nauki i na jego podstawie tworzone są konkretne teorie (modele) w ramach danej nauki<sup>2</sup>. Tworzenie więc teorii i modeli dotyczących różnych rodzajów ryzyka działalności banków i przedsiębiorstw, jako klientów banków, w tym ryzyka kredytowego, powinno więc podlegać zmianom dostosowanym do zmian paradygmatu w finansach, a w szczególności do zmiany paradygmatu w subdyscyplinie instytucji bankowych, inżynierii finansowej i finansów przedsiębiorstw<sup>3</sup>.

Wydaje się, że w kontekście poruszanego problemu **słuszne może być stosowanie wyrażenia paradygmat w liczbie mnogiej i rozważanie paradygmatów w odniesieniu do różnych subdyscyplin** w finansach, a wśród nich takich, jak finanse instytucji finansowych wraz z inżynierią finansową, finanse

<sup>2</sup> K. Jajuga, *Czy ukształtuje się nowy paradygmat finansów?*, Ku nowemu paradygmatowi nauk o finansach, (red.) W. Frąckowiak, J. Szambelańczyk, Zeszyty Naukowe Nr 144, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, 2010, s. 94.

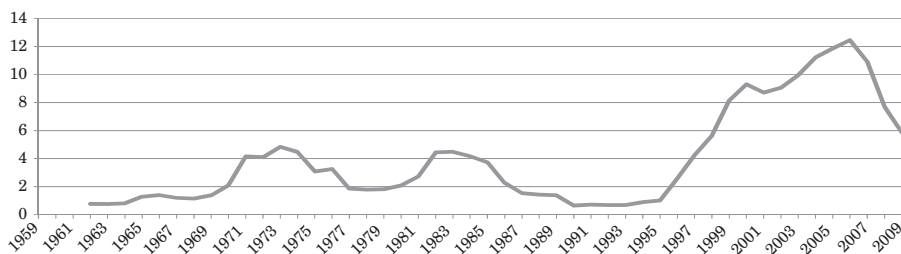
<sup>3</sup> S. Flejterski, *Paradygmaty w naukach o finansach (ze szczególnym uwzględnieniem nauki o bankowości)*, Ku nowemu paradygmatowi nauk o finansach, (red.) W. Frąckowiak, J. Szambelańczyk, Zeszyty Naukowe Nr 144, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, 2010, s. 38.

przedsiębiorstw oraz finanse gospodarstw domowych<sup>4</sup>. W praktyce nie ma żadnej linii podziału między poszczególnymi subdyscyplinami, natomiast istnieją między nimi wielorakie i wielopłaszczyznowe powiązania, a rozpatrywanie rzeczywistości finansowej przez oddzielne subdyscypliny uzasadnione może być głównie trudnością pełnego i równoczesnego ujęcia wszystkich problemów w warunkach finansów wysokiej niepewności i ryzyka<sup>5</sup>.

Wydaje się, że tworzone **modele oceny ryzyka w bankach mogły być niedostosowane do paradygmatów w finansach lub też można sądzić, że skoro one zawiodły, to paradygmaty, na których były oparte, mogą być nieadekwatne** do natury zjawisk ekonomicznych w tym obszarze. W tym kontekście można przytoczyć szereg doświadczeń z praktyki ostatnich dekad w bankowości, które wskazują na wysoką „ryzykogenność” banków w procesie pełnienia funkcji pośrednika pomiędzy „dostawcami” i „odbiorcami” źródeł finansowania. Można nawet prezentować pewne dane i fakty udowadniające, że sektor bankowy stał się w skali globalnej źródłem transferu ryzyka do sektora gospodarki realnej<sup>6</sup>. Badania prowadzone przez autora w Polsce wskazują na silny wpływ sektora bankowego na sektor realny, co wiąże się także z transferem ryzyka z banków do przedsiębiorstw, zagrażając ich przetrwaniu<sup>7</sup>.

Na rysunku 1 przedstawiono stosunek ryzyka kredytobiorców do ryzyka banków na przestrzeni 50 lat w USA. Ryzyko przedsiębiorstw w latach 1961 do 1999 było maksymalnie tylko 5-krotnie wyższe, będąc wynikiem podejmowania ryzyka uzasadnionego kontekstem prowadzonego biznesu i było proporcjonalne do poziomu

### Rysunek 1. Wskaźnik ryzyka sektora przedsiębiorstw do ryzyka banków w USA



Źródło: Z. Krysiak, S. Seaman, *Can Differences in Rates of Return on Equity for Banks and Enterprise Sectors Predict Financial Crisis*, Academy of Economics and Finance Conference, Charleston 2012.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> *Ibidem*, s. 40.

<sup>6</sup> Z. Krysiak, S. Seaman, *Can Differences...*, *op. cit.*

<sup>7</sup> Z. Krysiak, *Wpływ sektora bankowego na cykle upadłości przedsiębiorstw*, [w:] E. Mączyńska (red.), *Cykle życia i bankructwa przedsiębiorstw*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2010.

kapitałów badanych podmiotów. Po roku 2000 zauważa się silny wzrost ryzyka po stronie kredytobiorców w stosunku do ryzyka banków, tak że w 2007 r., czyli tuż przed rozpoczęciem kryzysu, było ono 12-krotnie wyższe w sektorze realnym niż w sektorze bankowym.

Wydaje się, że cechą fundamentalną w paradygmacie dotyczącym modelowania ryzyka kredytowego może być pewien rodzaj równowagi pomiędzy kredytobiorcą i bankiem, prowadzący do formuły, iż **bank jest bezpieczny z bezpiecznymi i stabilnymi klientami oraz odwrotnie**. Przez zaprzeczenie można dojść do wniosku, że nie ma bezpiecznego banku bez bezpiecznych i stabilnych klientów<sup>8</sup>. Naturalna interakcja tych podmiotów w gospodarce powoduje sytuację, w której utrata równowagi prowadzi do efektów wzrostu „stresu” finansowego i kryzysowego. Oznacza to, że każdorazowo nadmiernie przenoszone ryzyko jednej ze stron na drugą będzie prowadzić do wzrostu napięcia kryzysowego, zaś nadmierna utrata takiej równowagi będzie prowadzić do poważnych konsekwencji w formie długoletniej „depresji”.

**Gdyby modelowanie ryzyka kredytowego tworzyło informację na temat różnicy pomiędzy ryzykiem banku i ryzykiem kredytobiorcy, wówczas informacja taka mogłaby być wykorzystana do określenia stanu nierównowagi lub równowagi pomiędzy ryzykiem podejmowanym przez każdą ze stron.** W tym kontekście modelowanie ryzyka prowadziłyby do wyznaczenia równowagi dynamicznej, oznaczającej stan, który zabezpiecza obie strony przed ponoszeniem takiego ryzyka, które prowadziłyby do upadku danego podmiotu. **Można by w związku z tym rozważyć zasadność tzw. paradygmatu przetrwania, który wiązałby się z wyznacznikiem takiego stanu równowagi, przy której różnica pomiędzy skumulowanym ryzykiem banków i przedsiębiorstw nie prowadziłyby na dużą skalę do utraty kontynuacji działania każdej ze stron.** Logika takiego paradygmatu może się opierać na mechanizmie wzajemnej „protekcji” klienta i banku, z czego w dalszej kolejności może wynikać spójna i podobna metodologia stosowana przez obie strony w procesie monitorowania, oceny i modelowania ryzyka kredytowego.

Pięćdziesiąt lat temu, u początków tworzenia się dyscypliny nauk o finansach<sup>9</sup>, instytucje finansowe dysponowały nielicznymi zasobami finansowymi podmiotów gospodarczych, zaś obecnie niemalże wszystkie środki finansowe są „zarządzane” przez instytucje finansowe, co doprowadziło do ich kolosalnego wpływu na zachowania się, efekty, kondycję i ryzyko podmiotów w sferze gospodarki realnej. W pew-

<sup>8</sup> Taki stan równowagi odnosiłby się nie tylko do skali mikro, ale także makro, co oznacza, że taka równowaga powinna występować z perspektywy pojedynczych banków, a także w relacji całego sektora bankowego do wszystkich podmiotów w gospodarce.

<sup>9</sup> W. Frąckowiak, *Od „starych” do „nowych” paradygmatów nauk o finansach*, Ku nowemu paradygmatowi nauk o finansach, (red.) W. Frąckowiak, J. Szambelańczyk, Zeszyty Naukowe Nr 144, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, 2010, s. 85.



nym sensie sektor finansowy stał się „monopolistyczną determinantą” rozwoju gospodarczego, co też można obserwować w liczbie kryzysów wywołanych przez sektor finansowy w gospodarce<sup>10</sup>. Niektórzy ekonomiści zauważają, że we współczesnym świecie finansów nie ma powiązania wartości aktywów z kondycją realnej sfery gospodarki, który został zastąpiony symbolem wartości w postaci ciągłych notowań giełdowych, zaś wartość aktywów finansowych nie pokazuje już kondycji przedsiębiorstw, lecz obserwuje się proces odwrotny, w którym sfera realna gospodarki odzwierciedla zachowania instytucji finansowych<sup>11</sup>. Wydaje się, że w przypadku finansowych instrumentów kredytowych mamy do czynienia z podobnym problemem nieadekwatnego odwzorowywania kondycji przedsiębiorstwa w parametrach udzielanego kredytu, w tym w szczególności szacowanej premii za ryzyko. W związku z tym można sądzić, że wartość takiego instrumentu finansowego jakim jest kredyt nie odwzorowuje wartości fundamentalnej kredytobiorcy skorygowanej o ryzyko.

## 2. WARUNKI DO ZMIAN PARADYGMATU MODELOWANIA RYZYKA

Paradygmaty pełnią pięć ściśle powiązanych ze sobą funkcji<sup>12</sup>:

- ❖ Funkcja zapisu zapewniająca zwarte uporządkowanie kluczowych ze sobą pojęć oraz związków między nimi, które służy opisowi i analizie;
- ❖ Zmniejszenie prawdopodobieństwa nieprzemyślanego wprowadzania ukrytych założeń i pojęć, ponieważ każdy nowy element musi logicznie wynikać z poprzednio przyjętych składników paradygmatu;
- ❖ Przyczynianie się do kumulatywnego narastania teoretycznych interpretacji zjawisk;
- ❖ Nakazywanie systematycznej krzyżowej kontroli doniosłych pojęć, a tym samym uwrażliwianie prowadzącego analizę na problemy empiryczne i teoretyczne, które mógłby w innym razie przeoczyć;
- ❖ Przyczynianie się do takiej kodyfikacji analizy jakościowej, która zbliża ją do przynajmniej logicznych, jeżeli nie empirycznych rygorów analizy ilościowej.

Zmiana paradygmatu w naukach o finansach wydaje się niemożliwa do podążania ścieżką „rewolucyjną”. Thomas Kuhn uważał, że „nauka rewolucyjna” – w przeciwieństwie do „nauki normalnej” – charakteryzuje się nagłym rozwojem konkurencyjnego paradygmatu. Różne opinie, oparte na wnioskach z kryzysów na

<sup>10</sup> J. Mielcarek, *Refleksje nad tworzeniem nowego paradygmatu finansów*, Ku nowemu paradygmatowi nauk o finansach..., *op. cit.*, s. 49.

<sup>11</sup> J.K. Solarz, *Praktyczne i teoretyczne wyniki eksperymentu*, Ku nowemu paradygmatowi nauk o finansach..., *op. cit.*, s. 64.

<sup>12</sup> S. Flejterski, *Paradygmaty w naukach o finansach...*, *op. cit.*, s. 36.

rynkach finansowych w ostatnich dekadach, dotyczące zawodności paradygmatów w finansach w odniesieniu do rynków finansowych, nie doprowadziły do zmian w paradygmatach nauk o finansach. Wydaje się, że zmiana paradygmatów w finansach z jednej strony nie będzie miała miejsca dopóki nie zaproponuje się konkurencyjnego paradygmatu, który znajdzie aprobatę licznej grupy finansistów, z drugiej zaś strony nauka o finansach, która wydaje się nauką normalną, a w takim podejściu wszelkie zmiany paradygmatów mogą odbywać się ewolucyjnie przez stopniowe akceptowanie w społeczności naukowej. Na paradygmaty należy spojrzeć też od strony tzw. pluralizmu poglądów ekonomicznych, które w pewnym sensie wykorzystują różne paradygmaty w zależności od środowiska. Jako przykład można wymienić poglądy od dawna funkcjonujących środowisk ekonomistów w USA, skupionych wokół tzw. poglądów „Saltwater School” (Berkeley, Harvard, MIT, Pennsylvania, Princeton and Yale) oraz „Freshwater school” (Chicago school of economics, Carnegie Mellon University, the University of Rochester and the University of Minnesota), a także szkoły ortodoksyjne w ekonomii. Istotne jest również podejście do zmiany paradygmatów w finansach z perspektywy praktyki, w której rewolucja mogłaby tworzyć chaos i kryzys, już nie o charakterze przejściowego problemu, jak to było ostatnio, ale o charakterze „globalnie destrukcyjnego tsunami”. Wydaje się, że przytaczanie przykładu dotyczącego rewolucji w nauce w związku z odkryciami Kopernika, jako możliwego scenariusza dla zmiany paradygmatu w finansach, nie jest na miejscu, gdyż finanse silnie opierają się na naukach fundamentalnych, takich jak statystyka, matematyka, a nawet fizyka, które są mocno ugruntowane i traktowane jako nauki normalne, a w związku z tym wszelkie zmiany paradygmatów w finansach powinny odbywać się drogą ewolucyjną.

Powstaje więc zasadnicze pytanie o optymalne ścieżki dla takiej ewolucji paradygmatów w finansach. Istnieją tutaj cztery zagadnienia, które mogą być przeszkodą dla ewolucji paradygmatów. Pierwsze to problem kryzysu paradygmatu, podniesiony przez Kuhna. Dostrzeżenie kryzysu paradygmatu i liczne dowody na nie mogą tworzyć siłę sprawczą i mobilizować do podejmowania intensywniejszych postępowych programów badawczych. Lakatos zwraca uwagę na zagadnienie, czy teorie finansów są postępowymi programami badawczymi, czy programami degenerującymi się. Nadmiar degenerujących się programów badawczych, które ograniczałyby się do udowadniania hipotezy *ad hoc*, mimo jej sprzeczności z innymi elementami paradygmatu, może być istotną przeszkodą w ewolucyjnej zmianie paradygmatów. Trzecie zagadnienie dotyczy potrzeby współpracy pomiędzy teorią a praktyką, pogłębiającej znajomość metodologicznych fundamentów nauki finansów, co powinno być jednym ze sposobów zapobiegania poważnym błędom w analizie danych i wnioskowaniu wykorzystywanym do podejmowania decyzji w biznesie oraz tworzeniu regulacji dla sektora finansowego. Zaniedbania w obszarze metodologicznym mogą skutkować innowacjami stworzonymi w „dobrej wierze”, ale w efekcie charakteryzującymi się mocną dychotomią między wartością, jaką dana

innowacja wytwarza na rzecz danej instytucji finansowej, a wartością, jaką wytwarza na rzecz klientów tej instytucji<sup>13</sup>. W końcu czwarte zagadnienie dotyczy relacji i modelu funkcjonowania między sektorem finansowym i tzw. sektorem realnym przedsiębiorstw w gospodarce<sup>14</sup>.

Wydaje się, że ewolucja paradygmatu w finansach może być związana z koncepcjami i pojęciami, które z jednej strony zyskały na znaczeniu w ostatnich latach, z drugiej strony stały się, bądź staną się, ważne w praktyce<sup>15</sup>. Do pojęć, które będą determinowały zmiany w paradygmacie finansów należy zaliczyć<sup>16</sup>:

- ❖ Rynek finansowy;
- ❖ Ryzyko;
- ❖ Gospodarstwo domowe;
- ❖ Multidyscyplinarność;
- ❖ Technologię;
- ❖ Ujęcie funkcjonalne procesów finansowych.

W ramach rozważań na temat zmian w paradygmacie modelowania ryzyka kredytowego szczególnie ważne wydają się dwie kwestie, tzn. ryzyko i ujęcie funkcjonalne procesów finansowych. Wydarzenia ostatniej dekady wskazują na dominację problematyki ryzyka w obszarze zarówno działalności banku, jak i przedsiębiorstwa. Podejmuje się w związku z tym liczne analizy i badania dotyczące modelowania adekwatności mierzonego ryzyka z faktycznymi procesami ekonomicznymi w przedsiębiorstwie. Ryzyko banku i przedsiębiorstwa to zasadniczo ryzyko kredytowe, jeśli przyjmie się definicję, że ryzyko kredytowe dotyczy niewywiązania się partnera kontraktu z warunków umowy. Z tej perspektywy różne inne czynniki, takie jak ryzyko stopy procentowej czy ryzyko operacyjne, ostatecznie przekładają się na ryzyko niewywiązania się danego partnera biznesowego z kontraktu, na który to wpływają wymienione zdarzenia biznesowe. Taka natura ryzyka kredytowego skłania do holistycznego podejścia w jego modelowaniu i zarządzaniu. Obecnie ocena ryzyka kredytobiorcy (przedsiębiorstwa) jest dokonywana według tradycyjnego podejścia stosowanego w ocenie projektu wykorzystującego klasyczne metody NPV lub IRR dodatkowo wsparta analizą wskaźnikową, a dopełnieniem tego są różne modele ekonometryczne, które często wykorzystują nieadekwatne parametry dotyczące prawdopodobieństwa zaprzestania obsługi kredytu, stopy odzysku kredytu i korelacji pomiędzy prawdopodobieństwami braku obsługi kredytu. W zakresie

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 43.

<sup>14</sup> Warte tu są niewątpliwie rozważania i dyskusje (pod kątem ewolucji paradygmatu w finansach), które toczono już przed wiekami na temat, „czy pieniądź tworzy wartość”, a jeśli tak, to jakie są mechanizmy tworzenia takiej wartości i jaki jest jej udział w gospodarce o takiej skali sektora finansowego.

<sup>15</sup> K. Jajuga, *Czy ukształtuje się nowy paradygmat finansów?*, Ku nowemu paradygmatowi nauk o finansach..., *op. cit.*, s. 93.

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 94–97.

metodologii oceny ryzyka przedsiębiorstwa oraz oceny efektywności projektów, stosowanych przez bank, zauważa się brak wykorzystania koncepcji ERM (*Enterprise Risk Management*) oraz modeli opcji. Oba te podejścia byłyby dla banku znacznym rozszerzeniem zakresu adekwatnych metryk do pomiaru wartości, stopy zwrotu i ryzyka. Nie eliminują one poprzednio stosowanych narzędzi, lecz modyfikują zakres zbieranych danych i proces oceny ryzyka, prowadząc do istotnej zmiany w zakresie wiedzy na temat ryzyka kredytobiorcy, a tym samym i kredytodawcy.

Wydaje się, że potrzeba zmiany modelowania ryzyka może wynikać z potrzeby podobnego ujęcia funkcjonalnego procesów finansowych, oceny i zarządzania ryzykiem zarówno po stronie banku, jak i przedsiębiorstwa. Procesy oceny i monitorowania ryzyka wykonywane przez bank i przedsiębiorstwo w odniesieniu do danego przedsiębiorstwa są nieprzystające, i dlatego będą one obu stronom dostarczały różnych informacji i prowadziły do różnych wniosków. W tym zakresie ERM jako holistyczne podejście mogłoby tworzyć dobre ramy dla obu stron transakcji kredytowej w stosowaniu wspólnego standardu przy ocenie ryzyka i stworzeniu jednakowego koncepcyjnie i zrozumiałego dla obu stron procesu oceny i monitorowania ryzyka. Kluczowe w zarządzaniu ryzykiem jest jego monitorowanie, zaś przy braku stosowania podobnego procesu w monitorowaniu ryzyka przez bank i kredytobiorcę nie uzyska się dobrej informacji, a nawet można tworzyć dezinformację, prowadząc w końcu do złej jakości zarządzania ryzykiem. Zunifikowane podejście do procesu zarządzania ryzykiem kredytobiorcy będzie mogło dostarczać bankowi informacji umożliwiających uzyskanie lepszych danych na temat prawdopodobieństwa niewypłacalności, stopy odzysku kredytu i korelacji z innymi rodzajami ryzyka. Można uważać, że ewolucja paradygmatu w tym zakresie będzie zmierzać do tworzenia modeli oceny ryzyka, w dużym stopniu opartych i weryfikowanych na danych fundamentalnych, a nie tylko na statystykach uzyskiwanych z modeli ekonometrycznych opartych na symulacjach wykorzystujących teoretyczne założenia<sup>17</sup>.

### **3. KIERUNKI EWOLUCJI MODELOWANIA RYZYKA KREDYTOWEGO**

Potrzeba nowego paradygmatu w zakresie zarządzania ryzykiem jest problemem poruszonym przez licznych ekspertów na świecie. Dominacja mechanistycznego podejścia do modelowania ryzyka w przeszłości, oparta głównie na założeniu ciągłości procesów i wielkości ekonomicznych, tak jak to dzieje się w fizyce, prowadziła do błędnych wniosków. Obserwuje się zawodność modeli do oceny ryzyka, które opierają się na informacjach ze zdarzeń przeszłych. Całkowicie nieprzewidziany kry-

<sup>17</sup> J.H. Robert, *A New Paradigm for Portfolio Risk*, The Handbook of Risk, (red.) B. Warwick, John Wiley & Sons, New Jersey 2003.

zys z roku 2008 – przez wszystkie światowe systemy i modele oceny ryzyka – może służyć do weryfikacji paradygmatu modelowania ryzyka i rozważenia, na ile sensowne są fundamenty starego paradygmatu<sup>18</sup>.

Wydaje się, że hipotetyczny paradygmat przetrwania mógłby stanowić pewną osnovę i ramy dla paradygmatu modelowania ryzyka kredytowego. Przetrwanie i kontynuacja działania kredytobiorcy oraz banku czyni zadość przesłance utrwalania wzajemnego bezpieczeństwa oraz stabilności obu stron. Przy tak ścisłym związku obu grup można by postawić tezę, że każda ze stron jest dla drugiej jednocześnie klientem i usługodawcą. Kredytobiorcy zaciągający środki finansowe od banku są jednocześnie usługodawcami w zakresie zarówno „dostawców” źródeł finansowania, jak i dostawcami zysku dla banku. Instytucja pośrednictwa finansowego, przybierając między innymi formę banku, powstała w gospodarce w momencie braku efektywnych instrumentów i technologii do kojarzenia inwestorów z przedsiębiorcami rozwijającymi biznes. Pośrednictwo finansowe w tym kontekście silnie redukowało ryzyko nieuzyskania w odpowiednim czasie środków finansowych dla atrakcyjnego pomysłu biznesowego. Cechą charakterystyczną pośrednictwa finansowego powinna być więc redukcja ryzyka dla dostawców i odbiorców źródeł finansowania. Wydaje się, że mamy obecnie do czynienia ze zjawiskiem odwrotnym, tzn. generowaniem ryzyka przez pośrednika dla stron transakcji procesu finansowania.

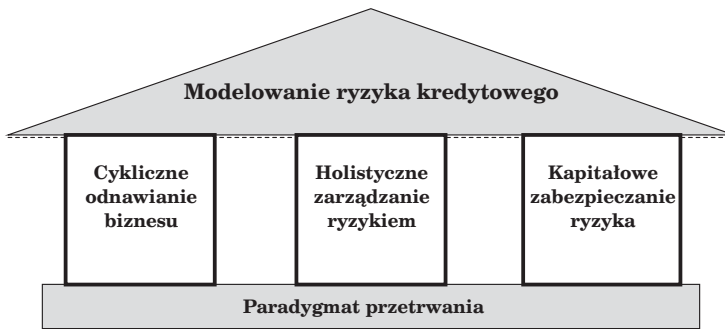
**Hipotetyczny paradygmat przetrwania** wiąże się silnie z opartą na fundamentach biznesu i prawach ekonomii, Schumpeterowską koncepcją twórczej destrukcji, w której siła przedsiębiorczości i innowacji „ciągnąca w górę” ma zabezpieczyć przed przeciwną siłą „grawitacji”, która szczególnie mocno wzrasta w okresach recesji i depresji. Paradoksalnie w USA w dolinie krzemowej największa liczba innowacji i nowych biznesów powstaje w okresie recesji i dekonjunktury. Paradygmat przetrwania w tym kontekście oznacza zniszczenie i destrukcję tych aktywów, zasobów, mechanizmów i wartości, które już się zużyły i zdewaluowały, i stanowią zbędny balast, który zagraża przetrwaniu oraz istocie i tożsamości firmy.

Na rysunku 2 przedstawiono schematycznie główne filary modelowania ryzyka kredytowego z perspektywy hipotetycznego paradygmatu przetrwania, w którym to samo podejście (filary) powinno być podstawą analizy i oceny ryzyka przez bank i kredytobiorcę.

Pierwszy filar ewolucji paradygmatu modelowania ryzyka kredytowego **odnosi się do cykliczności odnawiania biznesu** i jego aktywów. Można wymienić trzy istotne mechanizmy determinujące cykliczność biznesu, które wytwarzają „stres” finansowy, prowadząc do degradacji wartości aktywów firmy, ale mają one jednocześnie pozytywny wpływ na „odnowę” biznesu pod warunkiem, że skala „stresu” nie

<sup>18</sup> D. Satchkov, *The New Paradigm In Risk Management*, Critical Studies on Corporate Responsibility, Governance and Sustainability, Vol. 2, 2011.

Rysunek 2. Filary modelowania ryzyka kredytowego

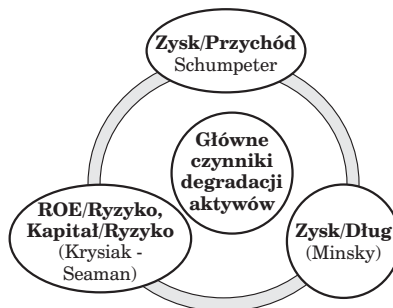


Źródło: opracowanie własne.

jest kryzysogenna<sup>19</sup>. Pierwszy mechanizm związany jest ze spadkiem przychodów i wówczas stosunek zysku do przychodów drastycznie maleje, prowadząc do „stresu” finansowego. Drugi mechanizm dotyczy spadku wskaźnika zysku do poziomu długu, prowadząc do niewydolności w obsłudze długu. Zaś trzeci mechanizm odnosi się do obciążenia ryzyka jednej grupy podmiotów przez ryzyko innych podmiotów, prowadząc do pogorszenia się wskaźnika zwrotu z kapitału do ryzyka.

Na rysunku 3 przedstawiono schematycznie trzy mechanizmy determinujące cykliczność biznesu, wytwarzając „stres” finansowy prowadzący do degradacji wartości aktywów firmy i „odnowy” biznesu.

Rysunek 3. Główne mechanizmy degradacji aktywów w cyklach biznesowych i finansowych

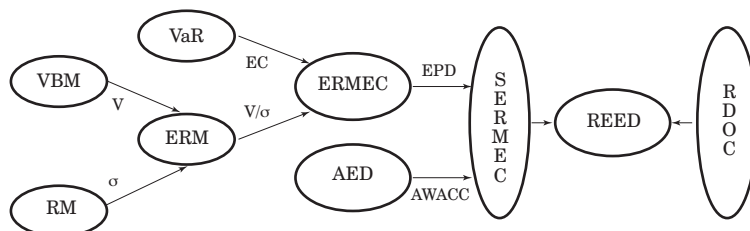


Źródło: Z. Krysiak, S. Seaman, *Equity Based Metrics...*, op. cit.

<sup>19</sup> Z. Krysiak, S. Seaman, *Equity Based Metrics Used to Model Financial Distress*, Academy of Economics and Finance Journal, Vol. 3, 2012.

Drugi filar ewolucji paradygmatu modelowania ryzyka kredytowego dotyczy **holistycznego zarządzania ryzykiem** przez spójne identyfikowanie, pomiar, monitorowanie i kontrolowanie wszystkich rodzajów ryzyka z perspektywy skumulowanego ryzyka kredytowego. Holistyczne podejście do zarządzania ryzykiem prowadzi do integracji działań operacyjnych z działaniami dotyczącymi pomiaru i kontroli efektywności finansowej, przekształcając kulturę przedsiębiorstwa w organizację zależną od ryzyka będącego jednocześnie determinantą wartości firmy. Holistyczne podejście do zarządzania ryzykiem stawia wiele wyzwań przed bankiem i kredytobiorcą, które wymagają licznych działań kooperacyjnych, celem spójnego wykorzystania tego narzędzia do oceny ryzyka<sup>20</sup>. Na rysunku 4 przedstawiono schematycznie ewolucję zarządzania ryzykiem w kierunku koncepcji SERMEC<sup>21</sup>.

**Rysunek 4. Ewolucja zarządzania ryzykiem w kierunku holistycznej koncepcji SERMEC i kultury organizacji opartej na ryzyku (RDOC)**



VBM = Value Based Management; RM = Risk Management; ERM = Enterprise Risk Management; VaR = Value at Risk; ERMEC = Enterprise Risk Management by Economic Capital; AED = Allocation of Equity and Debt; SERMEC = Survival Enterprise Risk Management by Economic Capital; REED = Risk Employment for Enterprise Development; RDOC = Risk Driven Organization al Culture; V = enterprise value;  $\sigma$  = risk measure;  $V/\sigma$  = enterprise value to risk ratio; EC = Economic Capital; EPD = Effective Probability of Default; AWACC = Adjusted Weighted Average Cost of Capital.

Źródło: Z. Krysiak, *Achieving Enterprise Stability Based on Economic Capital*, Graziadio Business Review, Vol. 14, Issue 4, Los Angeles 2011.

Trzeci filar ewolucji paradygmatu modelowania ryzyka kredytowego obejmuje **kapitałowe zabezpieczenie ryzyka kredytobiorcy**, z uwzględnieniem wskaźnika wartości firmy do ryzyka. Obszar ten jest ściśle powiązany z drugim filarem, a jego centralna funkcja dotyczy budżetowania ryzyka i wyznaczenia kapitału na pokrycie strat w przypadku realizacji ryzyka. Zagadnienia w ramach tego filaru dotyczą: tworzenia modeli szacujących straty dla poszczególnych rodzajów ryzyka, z uwzględnieniem ich związków fundamentalnych w ramach prowadzonego biznesu, ustalania metryk przy wyznaczaniu listy najważniejszych rodzajów ryzyka<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> Z. Krysiak, *Achieving Enterprise Stability...*, op. cit.

<sup>21</sup> *Survival Enterprise Risk Management by Economic Capital*.

<sup>22</sup> Z. Krysiak, *Szacowanie ryzyka kredytowego w koncepcji SERMEC*, *Finanse – nowe wyzwania teorii i praktyki*. Bankowość, (red.) A. Gospodarowicz, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2011, s. 333–345.

Proces budżetowania ryzyka, prowadzący do wyznaczenia kapitału na ryzyko, powoduje potrzebę zmiany struktury finansowania, prowadząc jednocześnie do nowego podejścia przy wyznaczaniu kosztu kapitału<sup>23</sup>.

#### 4. REGULACJE JAKO DETERMINANTA METOD I PROCEDUR OCENY RYZYKA

Kluczowym czynnikiem determinującym zmiany procedur i metod oceny ryzyka kredytowego w bankach są „recepty” i przepisy regulacyjne. One, niestety, jak wykazują doświadczenia historyczne dotyczące wdrażania Bazylea I i II i w końcu Bazylea III, kształtowały działania banków w zakresie stosowanych modeli i procedur oceny ryzyka. Regulator, poprzez nadzór wchodzący w kompetencje zarządu przy doborze modeli, narzędzi i procedur banku do oceny ryzyka, wpływa na procesy zarządcze. W takiej sytuacji mamy do czynienia z dużym wpływem poglądów regulatora na temat oceny ryzyka, często różniących się od innych poglądów, które mogą mijać się nie tylko z obowiązującymi paradygmatami w finansach, ale mogą wręcz tworzyć mocną barierę dla ewolucji tych paradygmatów. Silny wpływ regulatora na postępowanie zarządu przedsiębiorstwa bankowego prowadzi do obniżania działań innowacyjnych w zakresie wdrażania racjonalnych narzędzi do oceny ryzyka, które powinny być ściśle związane z kontekstem rynkowym i charakterem prowadzonego biznesu. Eliminacja uniformistycznych podejść regulacyjnych do każdego banku prowadzi do pogorszenia się efektywności zarządzania ryzykiem. W 2004 r. w zakresie zarządzania ryzykiem wprowadzono wobec spółek notowanych na giełdzie w Nowym Jorku obowiązek stosowania standardów COSO. W trzy lata później „wybuchł” wielki kryzys. W opinii wielu ekspertów w USA autonomiczne rozwiązania poszczególnych firm w zakresie zarządzania ryzykiem są bardziej efektywne niż te, które są narzucane przez regulatora.

Wydaje się, że mocnym argumentem na temat „wrogiego” podejścia do właściwego rozumienia finansów i ewolucji paradygmatów przez regulatora może być także zjawisko silnego wpływu politycznych koncepcji w rozwiązywaniu problemów ekonomicznych, które obserwujemy w Europie, szczególnie w ciągu ostatnich kilku lat. W przeciwieństwie do sektora bankowego inne podmioty gospodarcze, poza sektorem finansowym, nie są regulowane jeśli chodzi o zarządzanie ryzykiem i wymagania kapitałowe, co tworzy niezwykłą asymetrię. Taki model, w którym regulacje banków są słabo determinowane z perspektywy mechanizmów ekonomicznych i gospodarczych, nie będzie dawał możliwości dla właściwego działania paradygmatów w finansach, nawet jeśli są one słuszne, a także będzie hamował proces

<sup>23</sup> Z. Krysiak, *Enterprise Risk Modeling Based On Related Entities*, Enterprise Risk Management Symposium, April 2012, Washington D.C.



ewolucji tych paradygmatów. Prowadzi to do wniosku, że warunkiem sprawnego działania paradygmatów w finansach w odniesieniu do podmiotów gospodarczych jest swoboda w ich aplikowaniu, co umożliwiłoby w szerszym stopniu tworzenie zdwersyfikowanych i efektywnych metod i procedur oceny ryzyka.

## **PODSUMOWANIE**

Liczne wysiłki w ciągu ostatnich dwóch dekad w zakresie oceny i zarządzania ryzykiem w bankach były pod szczególnym naciskiem regulatorów i nadzorców. W implementowanych koncepcjach pomiaru i zarządzania ryzykiem dominowało podejście silosowe, tzn. oddzielne analizowanie ryzyka kredytowego, rynkowego i operacyjnego. Nie występuje przy tym istotna rozbieżność w poglądzie, że te trzy główne rodzaje ryzyka oraz inne, tutaj nie wymienione, są bardzo mocno sprzężone.

Wydaje się, że silnie zdeterminowane przez regulatora działania banków w zakresie metod i procedur oceny ryzyka są wielkim zagrożeniem dla stosowania paradygmatów w finansach, a także ich ewolucji. Przepisy regulacyjne są intensyfikowane, i niekoniecznie idą w dobrym kierunku, co widać na przykładzie rozwiązań Bazylea III oraz niektórych działań Komisji Europejskiej. Regulacje są potrzebne, jednak nie mogą one wchodzić w kompetencje i autonomię zarządów banków, z perspektywy ich odpowiedzialności za biznes wobec akcjonariuszy oraz z perspektywy wolności gospodarczej, które były bardzo dobrze akcentowane przez Adama Smitha. W związku z powyższym można wnioskować, że silnie determinowane przez regulatora zmiany w metodach i procedurach oceny ryzyka będą hamowały ewolucję paradygmatów w finansach, co w dalszej kolejności może być istotnym źródłem kryzysów w sektorze finansowym.

Technokracja modelowania ryzyka w bankach, bazująca w większości na statystycznych zależnościach, odniosła – co udowodniły fakty z kryzysu – porażkę. Dominacja techniki modelowania nad logiką fundamentalnych i ekonomicznych zależności pomiędzy składnikami portfela prowadzi do strat, bez poznania ich przyczyn. Badania w zakresie analizy przyczyn są zbyt rzadko stosowane lub też banki nie dysponują odpowiednią metodologią i zasobami do ich badania. Brakuje w tym zakresie wśród zarządów banków zrozumienia, że wiedza na temat przyczyn może prowadzić do „wyleczenia choroby”, a efekty takich zabiegów dają długoterminowe korzyści, znacznie przewyższające koszty spowodowane „leczeniem tylko objawów”. Z merytorycznego punktu widzenia usuwanie skutków, bez wnikania w przyczyny, zawsze rodzi ryzyko coraz większych, niekontrolowanych i destrukcyjnych strat.

W zarządzaniu ryzykiem kredytowym często skutkiem jednostronnej oceny sytuacji przez bank, pomijającej analizę przyczyn i wiedzę wynikającą z kontekstu biznesowego kredytobiorcy, jest egzekucja zadłużenia, która prowadzi do upadku lub znacznego pogorszenia kondycji przedsiębiorstwa. Takie sytuacje prowadzą

często do utraty reputacji banku, czego konsekwencją są też straty w długim terminie, związane z redukcją skali biznesu i tzw. *opportunity cost*. Z tego może wynikać, że w każdym wypadku niekontrolowanie i niezarządzanie źródłami przyczyn będzie prowadziło do szkody zarówno dla banku, jak i dla kredytobiorcy. Wbrew powszechnej opinii bankowców, nie zawsze kredytobiorca jest przyczyną ryzyka kredytowego i właśnie ten pogląd sam w sobie może być największym źródłem ryzyka, gdyż paradoksalnie bank, przyjmując „sprzeczny paradygmat”, może oceniać błędnie sytuację, stając się „zagrożeniem” dla obu stron. Powyższy wniosek można zastosować także do przedsiębiorstwa, co może prowadzić do końcowej konkluzji, że paradygmat modelowania ryzyka kredytowego powinien być postrzegany raczej z perspektywy kooperacyjnego układu pomiędzy bankami i przedsiębiorstwami.

## Abstract

In this paper we discuss potential prerequisites for change in the credit risk assessment paradigm. Many of the past practices, theories, and procedures concerning risk modeling, failed and moreover resulted in series of bankrupted banks and companies. Many papers were written about the causes and foundations of these turbulences in the banking sector, but very few of them studied the impact of the credit risk assessment paradigm. We claim that many components of the currently applied paradigm do not fit the conditions in the economic environment. High frequency financial and capital markets associated with amassing scale of businesses and economic activities cannot be safely driven by increasing regulatory rule anymore. We think that the excess of regulations not only removes vigorous progress from the credit risk management ideas and concepts, but even worse, disables and deactivates well created paradigms, which, in turn, makes it impossible to recognize the real deficiencies within the paradigm itself.

## Bibliografia

- Danielsson J., Embrechts P., Goodhart Ch., Keating C., Muennich F., Renault O., Shin H., *An Academic Response to the Basel II*. LSE Financial Market Group an ESRC research Centre, Special Report, Paper No. 130, May 2001.
- Flejterski S., *Paradygmaty w naukach o finansach (ze szczególnym uwzględnieniem nauki o bankowości)*, Ku nowemu paradygmatowi nauk o finansach, (red. W. Frąckowiak, J. Szambelańczyk), Zeszyty Naukowe Nr 144, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, 2010.
- Frąckowiak W., *Od „starych” do „nowych” paradygmatów nauk o finansach*, Ku nowemu paradygmatowi nauk o finansach, (red. W. Frąckowiak, J. Szambelańczyk), Ze-

szyty Naukowe Nr 144, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, 2010.

Jajuga K., *Czy ukształtuje się nowy paradygmat finansów?*, Ku nowemu paradygmatowi nauk o finansach, (red. W. Frąckowiak, J. Szambelańczyk), Zeszyty Naukowe Nr 144, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, 2010.

Jeffrey H. R., *A New Paradigm for Portfolio Risk*, The Handbook of Risk, (red. B. Warwick), John Wiley & Sons, New Jersey 2003.

Krysiak Z., *Wpływ sektora bankowego na cykle upadłości przedsiębiorstw*, [w:] E. Maćczyńska (red.), *Cykle życia i bankructwa przedsiębiorstw*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2010.

Krysiak Z., *Szacowanie ryzyka kredytowego w koncepcji SERMEC*, Finanse – nowe wyzwania teorii i praktyki. Bankowość (red. A. Gospodarowicz), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2011.

Krysiak Z., *Achieving Enterprise Stability Based on Economic Capital*, Graziadio Business Review, Vol. 14, Issue 4, Los Angeles 2011.

Krysiak Z., Seaman S., *Can Differences in Rates of Return on Equity for Banks and Enterprise Sectors Predict Financial Crisis*, Academy of Economics and Finance Conference, Charleston 2012.

Krysiak Z., Seaman S., *Equity Based Metrics Used to Model Financial Distress*, Academy of Economics and Finance Journal, Vol. 3, 2012.

Krysiak Z., *Enterprise Risk Modeling Based On Related Entities*, Enterprise Risk Management Symposium, April 2012. Washington D.C.

Mielcarek J., *Refleksje nad tworzeniem nowego paradygmatu finansów*, Ku nowemu paradygmatowi nauk o finansach, (red. W. Frąckowiak, J. Szambelańczyk), Zeszyty Naukowe Nr 144, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, 2010.

Robert J. H., *A New Paradigm for Portfolio Risk*, The Handbook of Risk, (red.) B. Warwick, John Wiley & Sons, New Jersey 2003.

Satchkov D., *The New Paradigm In Risk Management*, Critical Studies on Corporate Responsibility, Governance and Sustainability, Vol. 2, 2011.

Solarz J. K., *Praktyczne i teoretyczne wyniki eksperymentu*, Ku nowemu paradygmatowi nauk o finansach, (red. W. Frąckowiak, J. Szambelańczyk), Zeszyty Naukowe Nr 144, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, 2010.

## **RYNEK NIERUCHOMOŚCI MIESZKANIOWYCH A POLITYKA BANKU ANGLII**

### **WSTĘP**

Ostatnie 10 lat to dla polityki Banku Anglii czas wyzwań i wielu istotnych zmian. Sektor finansów uległ w 2007 r. jednemu z największych kryzysów. Kryzys ten porównywany bywa do wielkiego kryzysu z lat 30. XX w. W konsekwencji turbulencji na rynkach finansowych ucierpiała także gospodarka Wielkiej Brytanii.

Celem tego artykułu jest ukazanie polityki banku Anglii w latach 2001–2012 w okresie wzrostu i recesji w zakresie nieruchomości i podstawowych wskaźników ekonomicznych, jak PKB, inflacja, stopa procentowa.

### **1. OKRESY RECESJI I WZROSTU W GOSPODARCE ANGLII**

Dynamiczny rozwój nieruchomości w Wielkiej Brytanii możliwy był dzięki kilku czynnikom. Po pierwsze w ciągu wielu lat utrzymujący się wzrost Produktu Krajowego Brutto (PKB), sięgający w latach 2001–2007 odpowiednio od 3,1 do 3,5% (por. rysunek 2) i inflacja poniżej 3% (por. rysunek 5) oraz niskie stopy procento-

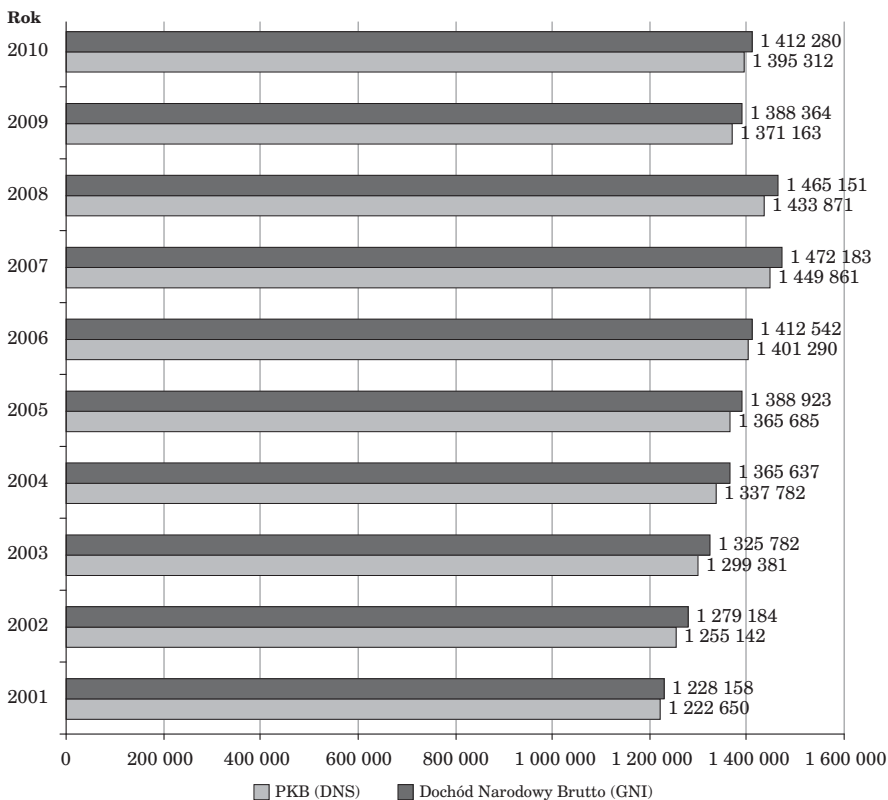
---

\* Tomasz Lechowicz jest magistrem ekonomii Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie i doktorantem tejże uczelni. Do jego zainteresowań badawczych należą przede wszystkim finansowania nieruchomości i poszukiwanie odpowiedzi dotyczącej źródeł finansowania nieruchomości na przykładzie rynku polskiego i brytyjskiego.

we (do 4,5% przed 2007 r.) stały się dobrą sposobnością do rozwoju rynku nieruchomości i powstawania bańki spekulacyjnej na rynku.

Kryzys z 2007 r. na całym świecie, w tym w Wielkiej Brytanii, został oceniony jako jeden z najpoważniejszych od 60 lat. W marcu 2009 r. po raz pierwszy od niemal pół wieku zaobserwowano zjawisko deflacji w gospodarce brytyjskiej. Wskaźnik RPI<sup>1</sup> spadł do wartości -0,4%. Gospodarka brytyjska w pierwszym kwartale 2009 r. skurczyła się o 1,8% w porównaniu z poprzednim kwartałem. Zarówno Bank

**Rysunek 1. Produkt Krajowy Brutto i Dochód Narodowy Brutto w Wielkiej Brytanii w latach 2001–2010 (w mln £)**



Brak danych za lata 2011 i 2012.

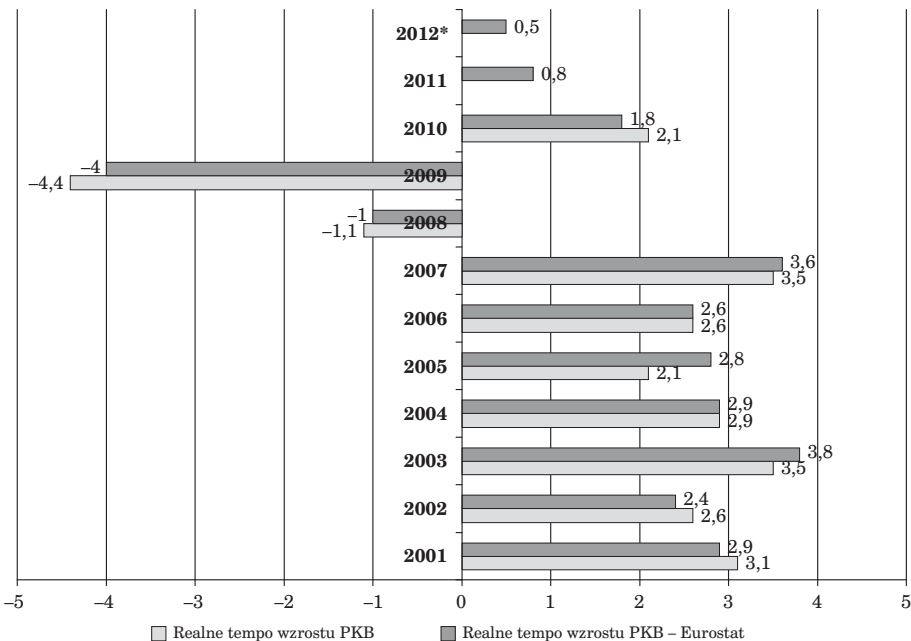
Źródło: opracowanie własne na podstawie: <http://www.ons.gov.uk/ons/publications/re-reference-tables.html?edition=tcm%3A77-242396>

<sup>1</sup> Inflacja RPI – *Retail Price Index* czyli wskaźnik cen detalicznych obrazujący zmiany cen towarów nabywanych do konsumpcji w gospodarstwach domowych Wielkiej Brytanii, uwzględniający koszty spłaty długu hipotecznego i poziom cen nieruchomości.

Anglii, jak i rząd brytyjski prowadziły politykę antykrzysową od połowy 2008 r. W sytuacji najpierw kryzysu kredytowego, a następnie gospodarczego podjęto kilka kroków. Otóż objęto programami ratunkowymi banki, rynek nieruchomości i kredytobiorców, a następnie skupiono się na impulsach fiskalnych i agresywnej polityce pieniężnej<sup>2</sup>.

Lata 2008–2009 to okres załamania się sektora kredytów hipotecznych. Zdaniem Izby Pożyczkodawców Hipotecznych (*Council of Mortgage Lenders, CML*), liczba zaciągniętych kredytów hipotecznych w 2008 r. spadła poniżej poziomu z 2003 r., a w 2009 r. wynosiła 2,5 razy mniej niż w 2007 r. PKB nominalne w latach 2001–2010 systematycznie wzrastał. Według danych przedstawionych na rysunku 1 PKB w badanych latach był niższy niż Dochód Narodowy Brutto.

**Rysunek 2. Realne tempo wzrostu PKB w Wielkiej Brytanii w latach 2001–2012/procentowa zmiana w roku poprzednim**



\* prognoza

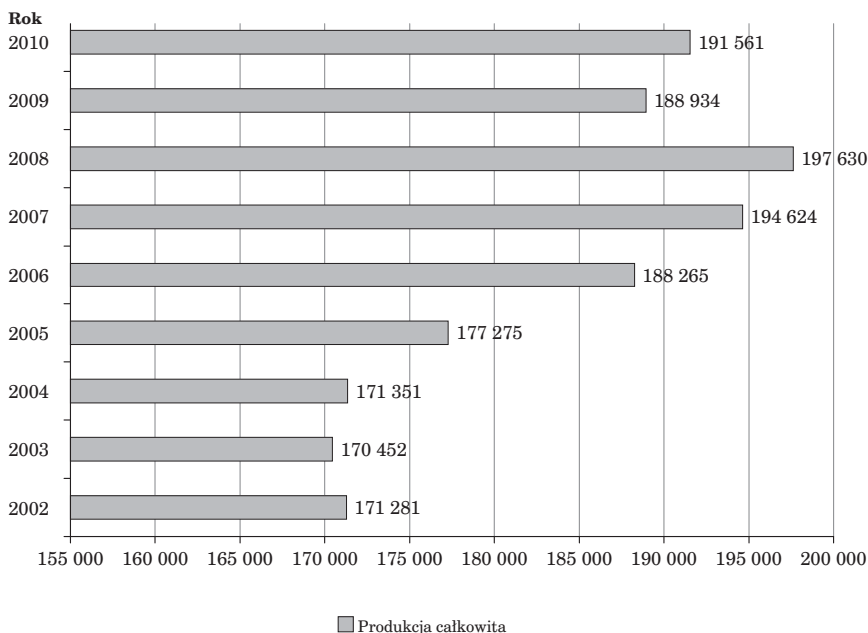
Źródło: opracowanie własne na podstawie: Statystyka Banku Światowego (<http://data.worldbank.org/country/united-kingdom>) i Eurostat (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00115&plugin=1>)

<sup>2</sup> M.M. Kowalska, *Polityka stabilizacyjna Wielkiej Brytanii w warunkach kryzysu i jej konsekwencje po roku 2012*, [w:] S. Antkiewicz, M. Pronobis (red.), *Gospodarka w warunkach kryzysu*, CeDeWu, Warszawa 2009, s. 131.

W 2009 r. gospodarka Wielkiej Brytanii znalazła się w fazie recesji. Według akceptowalnej reguły recesja uważana jest wtedy, gdy Produkt Krajowy Brutto dwa kwartały z rzędu będzie miał wartość ujemną<sup>3</sup>. Zdecydowanie z rysunku 2 wynika, że okres recesji był w latach 2008–2009. Wcześniejsze lata miały dodatnie PKB, co oznacza, że był to okres wzrostu gospodarczego (por. rysunek 2).

Gospodarka brytyjska po okresie głębokiej recesji w 2009 r. (spadek PKB o 4,9%) wydaje się znajdować w fazie umiarkowanego rozwoju. Ostatnie szacunki wskazują, że w 2010 r. wzrost brytyjskiego PKB wyniósł 1,8% według Banku Światowego i 2,1% według Eurostatu. Wcześniej sugerowano wzrost PKB na poziomie 1,2%. W 2011 r. prognozy mówiły o PKB rządu ponad 2%, jednak według danych Eurostatu wyniósł on tylko 0,8%. Prognoza na rok 2012 szacowana jest na 0,5%.

**Rysunek 3. Produkcja całkowita w Wielkiej Brytanii w latach 2002–2010 (mln £)**



Brak danych za lata 2011 i 2012.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <http://www.tradingeconomics.com/united-kingdom/gdp-growth>

<sup>3</sup> W. Nawrot, *Globalny kryzys finansowy w XXI wieku. Przyczyny, przebieg, skutki, prognozy*, CeDeWu, Warszawa 2009, s. 112.

Produkcja całkowita w gospodarce wzrastała do rekordowego 2008 r., gdy odnotowano ją na poziomie 197 630 mln funtów. Potem w 2009 r. widoczny jest spadek produkcji o 4,6%, a w 2010 roku odnotowano wzrost o 1,4%.

## 2. WPŁYW POLITYKI BANKU NA STOPY PROCENTOWE W LATACH 2001–2012

Tuż po wprowadzeniu planu ratowania systemu finansowego w Stanach Zjednoczonych ogłoszono bail-out brytyjskiego systemu finansowego. Brytyjski plan ratunkowy został wyceniony na 697 mld USD. Zawarto w nim liczne działania interwencyjne, mające na celu podtrzymanie płynności na rynku finansowym, m.in. wprowadzenie gwarancji zobowiązań banków, zmianę w polityce Banku Centralnego w kierunku cięć stóp procentowych, podwyższenie kwoty depozytów objętych gwarancjami skarbu państwa, dokapitalizowanie banków (program *Bank Reconstruction Fund*).

Celem tej polityki było odblokowanie rynków międzybankowych i ustalenia nowych warunków finansowania. Bank Anglii rozszerzył swą zasadniczą działalność kredytową dla banków poprzez udzielanie pożyczek w dłuższym terminie, wprowadził szczególną procedurę płynności wymiany niepłynnych, wysokiej jakości aktywów banków w zamian za bony skarbowe<sup>4</sup>. Rezerwa Federalna wprowadziła szereg instrumentów dla zapewnienia płynności.

Bank Anglii rozpoczął zakup komercyjnych papierów wartościowych i obligacji korporacyjnych poprzez specjalnie utworzony Fundusz Zakupów Aktywów (*Asset Purchase Facility*). W maju 2010 r. Europejski Bank Centralny (EBC) dokonał zakupu obligacji rządowych w ramach programu *Securities Markets Programme* (SMP) w odpowiedzi na kryzys strefy euro<sup>5</sup>.

Powaga sytuacji, w jakiej znalazły się banki na całym świecie, w tym Bank Anglii, po upadku Lehman Brothers sprawiła, że w warunkach presji inflacyjnej Bank zdecydował się na daleko idące cięcia stóp procentowych. 8 października 2008 r. obniżono stopy procentowe (*BoE Interest Rate*) o 0,5 pkt proc. do poziomu 4,5%, a 6 listopada 2008 r. o kolejne 1,5 pkt proc., do poziomu 3%<sup>6</sup>.

Stopa procentowa w Wielkiej Brytanii ostatnio zgłaszana była na poziomie 0,5%. W Wielkiej Brytanii Bank Anglii ma niezależność operacyjną. Decyzje dotyczące stóp procentowych są podejmowane przez Komitet Polityki Pieniężnej (RPP). Bank Anglii przyjmuje za oficjalną stopę procentową – stopę repo, którą stosuje do

<sup>4</sup> Zob. J. Roberts i Weeken (2012).

<sup>5</sup> Quarterly Bulletin, 2012 Q1, Vol. 52, No. 1, Bank of England, s. 50–51.

<sup>6</sup> W. Nawrot, *Globalny kryzys finansowy w XXI wieku...*, op. cit., s. 133.



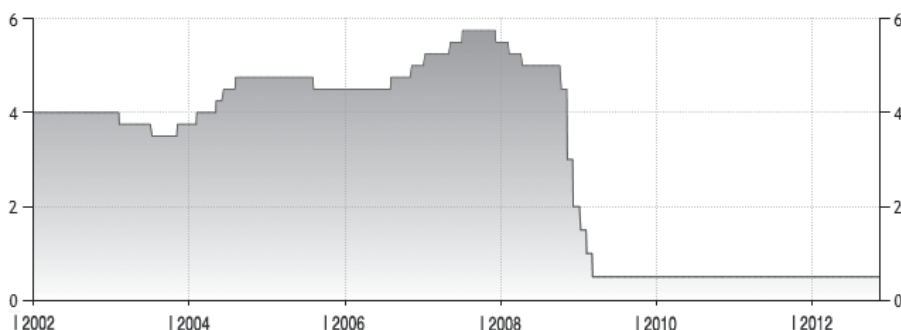
operacji otwartego rynku z grupą kontrahentów (banki, towarzystwa budowlane, firmy inwestycyjne).

Bazowa stopa procentowa BoE jest utrzymywana na poziomie 0,5% od 2009 r. do chwili obecnej.

Wziąwszy pod uwagę wcześniejszą politykę *quantitative easing* (na poziomie 200 mld PKB), politykę monetarną należy uznać za ekspansywną.

Dynamiczny wzrost stóp procentowych w latach 2007–2008 w stosunkowo krótkim czasie musiał przełożyć się negatywnie zarówno na możliwość dalszego wzrostu, jak i koszty obsługi kredytów zaciągniętych na zakup nieruchomości mieszkalnych.

#### Rysunek 4. Stopa procentowa w Wielkiej Brytanii w latach 2002–2010 (%)

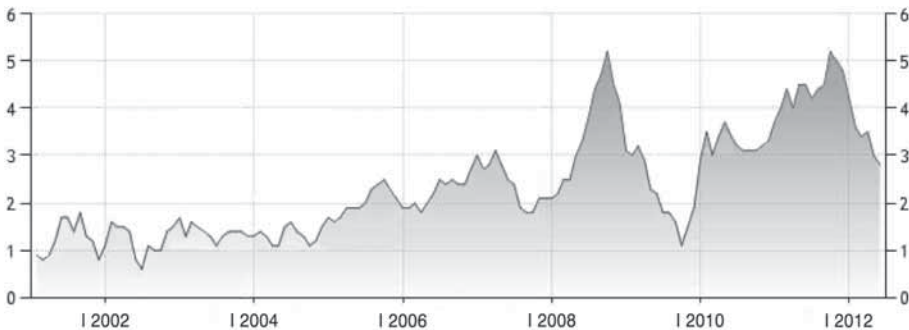


Źródło: <http://www.tradingeconomics.com/united-kingdom/interest-rate>

Historycznie rzecz biorąc, od 1989 do 2012 r., w Wielkiej Brytanii inflacja wyniosła średnio 2,8%, osiągając rekordowy poziom 5% w 2008 r. i rekordowo niski poziom 1,1% z początkiem 2010 r. Stopa inflacji odnosi się do ogólnego wzrostu cen mierzonych przez standardowy poziom siły nabywczej. Do najbardziej znanych miar inflacji zalicza się CPI (por. rysunek 4), który mierzy ceny konsumpcyjne, oraz deflator PKB, który mierzy inflację w całej gospodarce. Inflacja mierzona jako CPI szacowana była na poziomie 2,7% (IV kwartał 2010 r.), jako RPI –3,7%.

Roczna stopa inflacji CPI wynosiła 3,0% w kwietniu 2012 r., w porównaniu z 3,5% w marcu. Roczna stopa podobna była ostatnio w grudniu 2009 r., kiedy wyniosła 2,9% i w lutym 2010 r. – 3,0%. Największą presją na zmiany w rocznej inflacji CPI między 2007 r. a 2010 r. był kryzys finansowy i gospodarczy na świecie, w tym w Wielkiej Brytanii, co przełożyło się na wzrost stopy inflacji do poziomu ponad 5% w 2009 r. i 2011 r., i 4% początkiem 2012 r.

Aby przeciwdziałać skutkom globalnego kryzys finansowego i ratować gospodarkę brytyjską przed recesją, zdecydowano w końcu 2008 r. o cięciach podatków od dochodów dla najniższej zarabiającej oraz o kolejnych obniżeniach stóp

**Rysunek 5. Inflacja (CPI) w Wielkiej Brytanii w latach 2002–2010**

Źródło: <http://www.tradingeconomics.com/united-kingdom/inflation-cpi>

procentowych, z nadzieją, że Brytyjczycy przeznaczą ten wzrost na wydatki konsumpcyjne. Zdecydowano także o podwyższeniu stopy opodatkowania dochodów osób, które zarabiają więcej niż 150 tys. £ rocznie do 45% począwszy od nowej kadencji parlamentarnej. W dodatku rząd pod koniec listopada 2008 r. ogłosił tymczasowe obniżenie podatku od wartości dodanej (VAT) z 17,5% do 15% do końca 2009 r.<sup>7</sup>

### **3. RYNEK MIESZKANIOWY A KREDYTY HIPOTECZNE W WIELKIEJ BRYTANII W LATACH 2001–2010**

Kryzys finansowy zamienił się w głęboką recesję dla wielu krajów Europy. Jego początek nastąpił w 2007 r. w Stanach Zjednoczonych, a następnie dotarł do Wielkiej Brytanii i na nasz kontynent<sup>8</sup>. Świat finansów regularnie wpada w poważne tarapaty. Według danych Międzynarodowego Funduszu Walutowego, tylko w latach 1975–1997 wystąpiły 54 duże kryzysy bankowe. Wszystkie udało się przetrwać, a nawet zdarzyło się po drodze zaliczyć kilka koniunkturalnych wzrostów. Nigdy dotąd nie odczuwano jednak tak boleśnie skutków powiązania ze sobą gospodarek lokalnych<sup>9</sup>.

Wskaźnik cen produkcji w budownictwie w Wielkiej Brytanii w latach 2001–2012 przedstawia tabela 1.

<sup>7</sup> W. Nawrot, *Globalny kryzys finansowy w XXI wieku...*, op. cit., s. 121.

<sup>8</sup> W. Gadomski, *Chmury bardzo czarne*, „Manager” 2009, Nr 1 (50), s. 55.

<sup>9</sup> M. Jurek, *Lekarstwo na ekonomiczną depresję*, „Rynki Zagraniczne” 2008, Nr 46–47 (7672), s. 21.

**Tabela 1. Wskaźnik cen produkcji dla nowego budownictwa w Wielkiej Brytanii w latach 2001–2012 (2005=100)**

Rok	Budynki publiczne	Budynki prywatne	Pokoje do wynajęcia – publiczne	Budynki przemysłowe – prywatne	Budynki handlowe – prywatne	Budynki komunalne	Wszystkie nowe zabudowania
2001	75,9	79,2	81,6	71,0	79,7	95,5	81,1
2002	80,7	86,3	83,7	82,2	85,8	96,1	87,0
2003	85,6	90,6	87,9	85,7	91,7	94,8	90,8
2004	92,4	94,3	93,0	91,0	92,7	96,0	93,4
2005	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2006	107,6	104,8	104,8	103,7	105,4	107,7	105,3
2007	113,7	108,4	110,5	108,4	109,4	115,4	109,9
2008	119,3	114,4	118,9	116,2	110,6	116,7	113,8
2009	117,8	115,6	116,7	109,0	107,2	112,6	111,8
2010	112,1	115,8	107,6	98,7	100,9	112,3	107,5
2011*	110,9	117,3	107,7	103,7	100,9	117,1	109,0

\* ceny prognozowane

Źródło: <http://www.bis.gov.uk/analysis/statistics/construction-statistics/prices-and-cost-indices> Out-poot Price Indices, June 2012, doc. excel

Od 2001 r. wskaźnik cen produkcji dla nowego budownictwa systematycznie wzrastał do 2010 r., kiedy to odnotowano spadek w przypadku budynków publicznych o 5,7 pkt proc., a także w przypadku budynków przemysłowo-prywatnych o 10,3 pkt proc., w przypadku budynków handlowo-prywatnych o 6,3 pkt proc. oraz w przypadku budynków komunalnych o 0,3%. W przypadku wszystkich zabudowań nowych spadek w 2010 r. wyniósł 4,3 pkt proc.

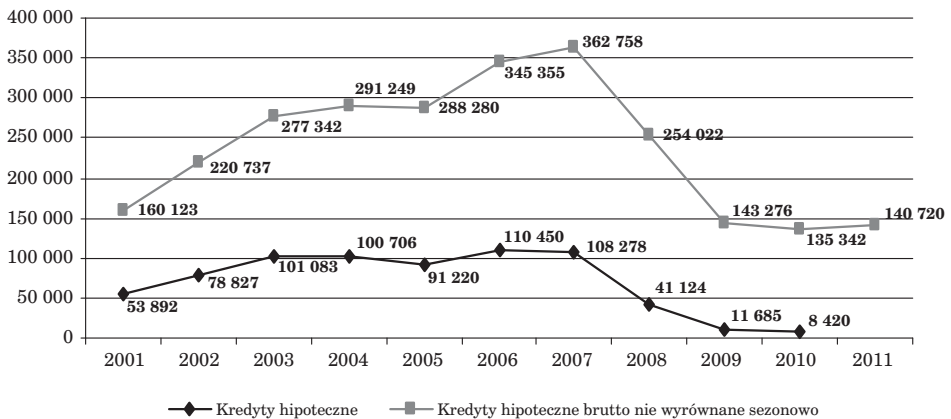
W okresie boomu na rynku nieruchomości oraz rosnącego rynku kredytu hipotecznego sekurytyzacja aktywów cieszyła się niegasnącym powodzeniem wśród wszystkich uczestników rynku.

Jak wiadomo, sekurytyzacja aktywów to operacja finansowa, której efektem jest pozyskanie kapitału w drodze wyemitowania papierów wartościowych bazujących na wybranych składnikach aktywów emitenta. Papiery wartościowe wystawione w drodze sekurytyzacji aktywów nazwano papierami wartościowymi zabezpieczonymi aktywami (*basset-backed securities* – ABS).<sup>10</sup> Zaczęto wykorzystywać

<sup>10</sup> W. Nawrot, *Globalny kryzys finansowy w XXI wieku...*, op. cit., s. 187.

ją już w latach 70. w Stanach Zjednoczonych. Początkowo sekurytyzacji podlegały wyłącznie kredyty hipoteczne, co było związane z boorem mieszkaniowym w tym okresie i dużym zapotrzebowaniem na fundusze<sup>11</sup>. W Europie pierwsza transakcja sekurytyzacyjna miała miejsce w Wielkiej Brytanii w 1987 r. i także dotyczyła kredytów hipotecznych. Wartość kredytów hipotecznych w mln funtów przedstawiono w badanych latach na rysunku 6.

**Rysunek 6. Kredyty hipoteczne w Wielkiej Brytanii w latach 2001–2011 (mln £)**



2010 r. – dane za I kwartał. Brak danych za lata 2011 i 2012.

Źródło: Office for National Statistics Financial Statistics, Bank of England, <http://www.communities.gov.uk/housing/housingresearch/housingstatistics/housingstatisticsby/housingmarket/livatables/mortgageadvancetables/> i [http://www.lloydsbankinggroup.com/media1/economic\\_insight/halifax\\_house\\_price\\_index\\_page.asp](http://www.lloydsbankinggroup.com/media1/economic_insight/halifax_house_price_index_page.asp)

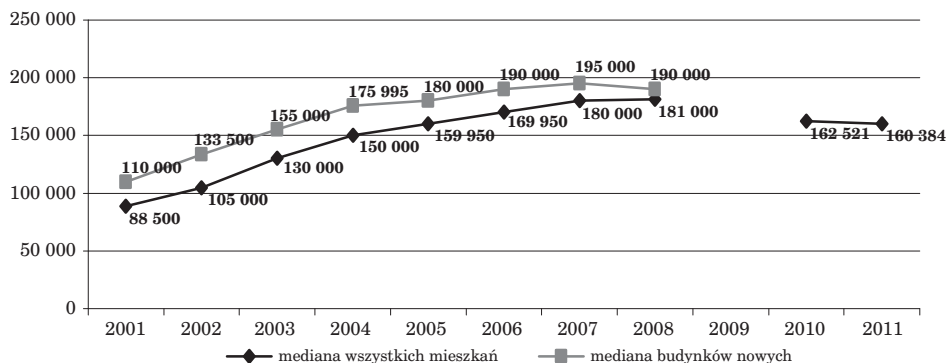
Najlepszym okresem, jeśli chodzi o zaciągnięte kredyty hipoteczne, był rok 2006. Od 2001 r. wartość kredytów systematycznie rosła do 2005 r., kiedy to lekko się skurczyła do 91 220 mln £ (o 9,42% w stosunku do 2004 r.). Według Rady Kredytodawców Hipotecznych w maju 2012 r. wartość kredytów hipotecznych szacowana była na 12,2 mld £, co stanowi 24% wzrost w stosunku do 9,9 mld £ w kwietniu tego roku i 13% wzrost w stosunku do maja 2011 r. (10,8 mld £)<sup>12</sup>.

Optymalna wartość cen mieszkań na rynku w latach 2002–2008 wzrosła. Mimo kryzysu w latach 2007–2008 ceny mieszkań wynosiły średnio 180 tys. funtów (cena w 2001 r. wynosiła średnio 88,5 tys. funtów). Należy dodać, że nowe budynki są droższe niż starsze. W 2008 r. ich cena wynosiła 110 tys. funtów, czyli o 24% więcej niż średnia cena na rynku mieszkaniowym.

<sup>11</sup> A. Kosiński, *Sekurytyzacja aktywów na świecie i w Polsce*, Wyd. Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 1997, s. 7–10.

<sup>12</sup> <http://www.cml.org.uk/cml/media/press/3247>

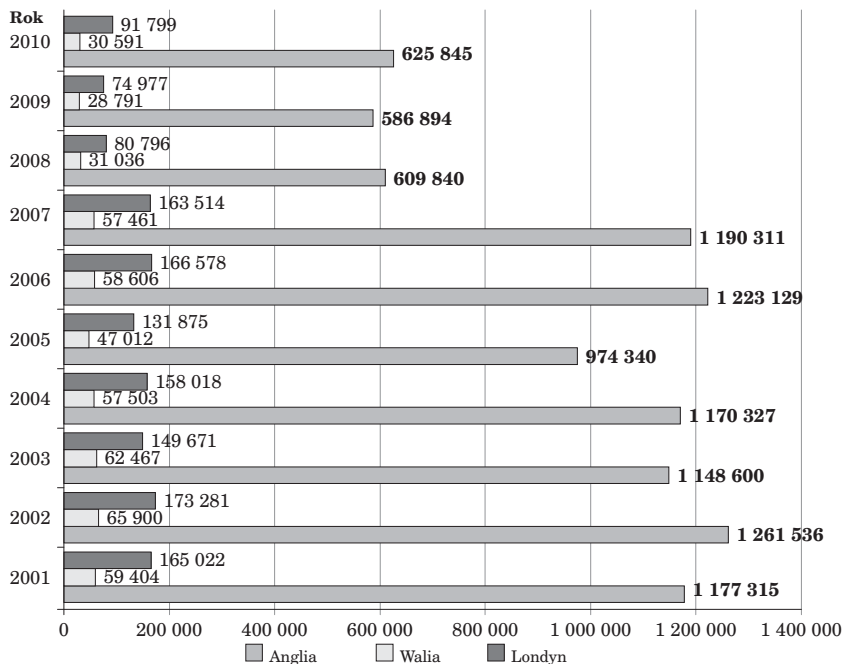
**Rysunek 7. Średnie ceny na rynku mieszkaniowym w Wielkiej Brytanii w latach 2001–2008 (mln £)**



Brak wielu danych za lata 2009–2012.

Źródło: <http://www.communities.gov.uk/housing/housingresearch/housingstatistics/housingstatisticsby/housingmarket/livetables/mortgageadvancetables/>

**Rysunek 8. Rynek mieszkaniowy – sprzedaż nieruchomości w Wielkiej Brytanii w latach 2001–2010**



Za 2012 r. – cena z maja 2012 r., sprzedaż za pierwszy kwartał 2012 r. Pozostałe kwoty na koniec grudnia.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ewidencji gruntów.

Po kryzysie zmalała sprzedaż mieszkań na całym rynku nieruchomości (por. rysunek 8). Najdotkliwiej odczuwany spadek odnotowano w Anglii w 2009 r., kiedy liczba sprzedanych mieszkań wyniosła 586,9 tys. w stosunku do 1 190,3 tys. mieszkań sprzedanych do 2007 r., w którym wybuchł kryzys. Spadek ten wyniósł 102,8%. W 2010 r. odnotowano poprawę w stosunku do 2009 r. o 6,6%.

Najlepszy w ciągu 10 badanych lat okazał się rok 2002, kiedy to sprzedano 1 261 536 tys. mieszkań.

Podobnie sytuacja wyglądała w Londynie i Walii.

## PODSUMOWANIE

Bank Anglii stworzył nowe zasady po kryzysie finansowym w celu ratowania sektora bankowego i jego finansów. Ostatnia dekada była owocna w doświadczenia dla całej gospodarki brytyjskiej, która przeszła po fazie wzrostu gospodarczego w fazę recesji w latach 2007 i 2008, po czym sytuacja zaczęła lekko się poprawiać. PKB powoli rośnie. Według prognoz na lata 2012–2020 istnieje duże prawdopodobieństwo poprawy sytuacji na rynku nieruchomości oraz w całej gospodarce, jednak przestrzega się przed ponowną bańką na rynku nieruchomości. Ważne, aby Bank Anglii trzymał pieczę nad udzielaniem nadmiernej liczby kredytów hipotecznych, co było przyczyną bańki spekulacyjnej, tani kredyt był bowiem katalizatorem boomu w nieruchomościach. Polityka finansowa Banku Anglii ogranicza się do dwóch możliwych instrumentów: kredytu do określonego procentu wartości nieruchomości lub pożyczki do określonych dochodów pożyczkobiorcy. Dałoby to kontrolę nad rynkiem nieruchomości w razie nadmiernego wzrostu. W celu utrzymania niskiej inflacji (obecnie 2,8%, a planowane jest 2,0%), a co za tym idzie zachowania wartości pieniądza, Bank Anglii ustala stopy procentowe na poziomie 0,5% w 2009 r., co do chwili obecnej przyczynia się do stabilności i poprawy systemu finansowego.

## Abstract

In the economically developed world, in 2008 the banking system fell into a serious crisis. In response to this situation, regulators and central banks have focused on building a more stable banking system for the future through better leverage. The system was supposed to be more fluid and better supervised.

The outlook for the financial services industry is closely linked to the macro-economic outlook for the UK. Financial services for businesses and consumers have a significant effect on the changes in the economy. In difficult economic times, many households have lower incomes and their personal finances shrink under the influence of macro-economic changes, such as fiscal consolidation and higher inflation.

The purpose of this article is to review the decision of the bank of England, and their impact on the housing market in the UK that are more relevant to consumers.

## **Bibliografia**

- Gadomski W., *Chmury bardzo czarne*, „Manager” 2009, Nr 1 (50), s. 55.
- Jurek M., *Lekarstwo na ekonomiczną depresję*, „Rynki Zagraniczne” 2008, Nr 46–47 (7672).
- Kosiński A., *Sekurytyzacja aktywów na świecie i w Polsce*, Wyd. Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 1997.
- Kowalska M.M., *Polityka stabilizacyjna Wielkiej Brytanii w warunkach kryzysu i jej konsekwencje po roku 2012*, [w:] S. Antkiewicz, M. Pronobis (red.), *Gospodarka w warunkach kryzysu*, CeDeWu, Warszawa 2009.
- Nawrot W., *Globalny kryzys finansowy w XXI wieku. Przyczyny, przebieg, skutki, prognozy*, CeDeWu, Warszawa 2009.
- Quarterly Bulletin, 2012 Q1, Vol. 52, No. 1, Bank of England.
- Roberts J. i Weeken (2012),  
Bank Światowy <http://data.worldbank.org/country/united-kingdom>  
Eurostat <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00115&plugin=1>  
Bank Anglii <http://www.bankofengland.co.uk/>  
Rada kredytodawców hipotecznych (CML), <http://www.cml.org.uk/cml/media/press/3247>  
Urząd Statystyczny Wielkiej Brytanii <http://www.statistics.gov.uk/hub/economy/prices-output-and-productivity/price-indices-and-inflation/index.html>  
<http://www.communities.gov.uk/housing/housingresearch/housingstatistics/housingstatisticsby/housingmarket/livetables/>  
<http://www.housepricecrash.co.uk/#statistics>  
[http://www.lloydsbankinggroup.com/media1/economic\\_insight/halifax\\_house\\_price\\_index\\_page.asp](http://www.lloydsbankinggroup.com/media1/economic_insight/halifax_house_price_index_page.asp)  
<http://www.tradingeconomics.com/united-kingdom/interest-rate>  
<http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/quarterlybulletin/qb1201.pdf>  
<http://www.ons.gov.uk/ons/publications/re-reference-tables.html?edition=tcm%3A77-242396>

## JEDNOLITY OBSZAR PŁATNOŚCI W EURO (SEPA) – SAMOREGULACJA CZY ODGÓRNA INTERWENCJA PRAWNA?

### WSTĘP

Jednolity Obszar Płatności w Euro (SEPA) to ważny projekt, który w szczególny sposób umacnia integrację finansową w Unii Europejskiej. SEPA opiera się na założeniu, że transgraniczne i krajowe elektroniczne płatności detaliczne w euro powinny być traktowane w jednakowy sposób na obszarze całej Unii<sup>1</sup>. Projekt SEPA obejmuje kluczowe detaliczne instrumenty płatnicze: polecenie przelewu, polecenie zapłaty i karty płatnicze<sup>2</sup>. Polecenie przelewu i polecenie zapłaty to jedyne instrumenty płatnicze, dla których istnieją szczególne ogólnoeuropejskie schematy, a mianowicie zbiory zasad dotyczące polecenia przelewu SEPA (SCT) oraz polecenia zapłaty SEPA (SDD) opracowane przez Europejską Radę ds. Płatności (EPC) dla płatności w euro.

Celem niniejszego artykułu jest analiza bieżącego stanu zaawansowania krajów UE w zakresie migracji do systemu SEPA. Hipoteza tu przyjęta brzmi: dotychcza-

---

\* Artur Borcuch jest doktorem nauk ekonomicznych i pracownikiem w Instytucie Zarządzania Wydziału Zarządzania i Administracji Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach. Jego zainteresowania badawcze obejmują finanse elektroniczne, ekonomię Internetu, wykluczenie finansowe, bankowość elektroniczną, ekonomię kosztów transakcyjnych.

<sup>1</sup> D. Rambure, A. Nacamuli, *Payment Systems. From the Salt Mines to the Board Room*, Palgrave Macmillan, Hampshire–New York 2008, s. 72.

<sup>2</sup> J. de Haan, S. Oosterloo, D. Schoemaker, *European Financial Markets and Institutions*, Cambridge University Press, Cambridge–New York 2009, s. 159.



sowy proces samoregulacji nie jest wystarczający, co uzasadnia interwencję prawną określającą datę migracji do SEPA.

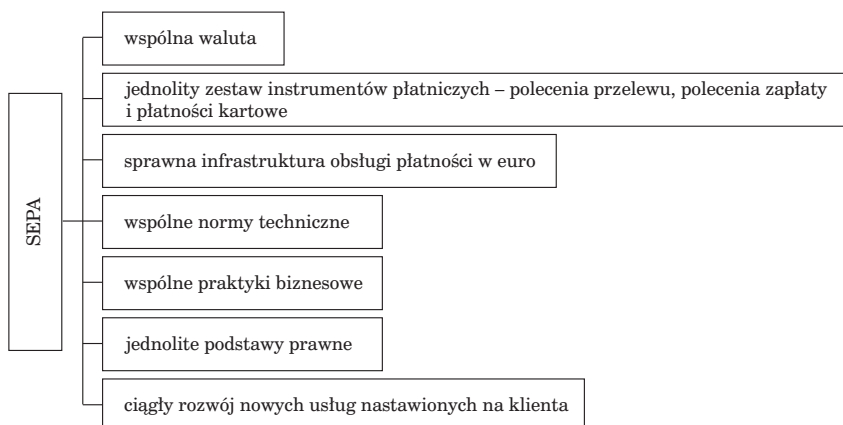
W artykule zastosowano metodę analizy dokumentów wtórnych, publikowanych przez m.in. Związek Banków Polskich, Europejską Radę ds. Płatności, Parlament Europejski i Radę oraz czasopismo specjalistyczne dotyczące rynku finansowego w Europie – *gtnews*.

## 1. SEPA – PODSTAWOWE ZAŁOŻENIA

Celem projektu SEPA jest zacieśnienie integracji europejskiej dzięki stworzeniu konkurencyjnego i innowacyjnego rynku płatności detalicznych w euro, który pozwoli na podwyższenie jakości usług płatniczych i zwiększenie efektywności produktów płatniczych oraz stosowanie tańszych metod dokonywania płatności<sup>3</sup>.

Koncepcja SEPA według Europejskiej Rady ds. Płatności (*European Payments Council – EPC*) odzwierciedla założenia przyjęte przez Komisję Europejską<sup>4</sup> oraz Europejski Bank Centralny. Uwzględniając te założenia, Europejska Rada ds. Płatności przyjęła następującą definicję: „SEPA będzie obszarem, gdzie obywatele, przedsiębiorcy i inne podmioty gospodarcze będą mogły dokonywać i otrzymywać płatności w euro, na obszarze Europy, zarówno transgranicznie, jak i w granicach

### Rysunek 1. Elementy SEPA



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Jednolity obszar płatności w euro (SEPA). Zintegrowany rynek płatności detalicznych*, Europejski Bank Centralny 2006, s. 7.

<sup>3</sup> *Jednolity obszar płatności...*, op. cit., s. 7.

<sup>4</sup> Ch. Skinner, *The Future of Banking in a Globalised World*, John Wiley & Sons, Chichester 2007, s. 42–43.

państw członkowskich, według takich samych, prostych zasad, regulacji prawych i zobowiązań, bez względu na położenie obywateli i przedsiębiorców”<sup>5</sup>.

Głównym obszarem działania programu SEPA jest strefa euro. Obszar SEPA swoim zasięgiem obejmuje 32 kraje Europy<sup>6</sup> i dotyczy ponad 8000 banków, 17–25 mln korporacji oraz małych i średnich przedsiębiorstw, a także od 320 do 504 mln obywateli<sup>7</sup>.

Główne cechy określające system SEPA to: po pierwsze, w kwestii polecenia przelewu i polecenia zapłaty przyjęto strategię „zastąpienia” ich przez nowe wspólne systemy dla całego obszaru SEPA. Po drugie, w zakresie kart płatniczych przyjęto strategię „dostosowania” istniejących systemów oraz ich operatorów do nowego zestawu zasad i standardów technicznych oraz przetwarzania. Kluczową kwestią w przypadku obu tych strategii jest wyraźne wydzielenie systemów od infrastruktury. Systemem jest zestaw zasad, praktyk oraz standardów uzgodnionych pomiędzy dostawcami usług płatności. Z kolei infrastruktura to systemy techniczne oraz platformy przetwarzania<sup>8</sup>. Warto dodać, że według standardów SEPA korzystanie z kart płatniczych uwarunkowane jest stosowaniem standardu EMV i uzupełnianiem (lub zastępowaniem) kart z paskiem magnetycznym kartami z mikroprocesorem<sup>9</sup>. Pojawiają się również głosy, aby SEPA objęła sferę płatności mobilnych oraz płatności elektronicznych, tworząc nowe standardy pod nazwą M-SEPA<sup>10</sup> oraz E-SEPA<sup>11</sup>.

Jeśli chodzi o gotówkę to można stwierdzić, że w pewnym zakresie jednolity obszar płatności w euro istnieje już od 1 stycznia 2002 r., tzn. od wprowadzenia wspólnych banknotów i monet. System zasilania w gotówkę w strefie euro cechuje współistnienie wielu infrastruktur krajowych opartych na różnych modelach biznesowych. Dlatego też z punktu widzenia instytucji kredytowych i innych podmiotów zajmujących się obsługą obiegu gotówki istotne jest uruchomienie Jednolitego Obszaru Gotówki Euro (*Single Euro Cash Area* – SECA)<sup>12</sup>.

<sup>5</sup> *Jak urzeczywistnić Jednolity Obszar Płatności w Euro (SEPA)*, SEPA POLSKA, Związek Banków Polskich, tłumaczenie dokumentu Europejskiej Rady ds. Płatności pt. „Making SEPA a Reality”, Warszawa 2006, [www.sepapolska.pl](http://www.sepapolska.pl), s. 22.

<sup>6</sup> J. de Lange, A. Longoni, A. Screpnicek, *Online payments 2012. Moving beyond the web*, Ecommerce Europe, Innopay, May 2012, s. 49.

<sup>7</sup> *Strategia rozwoju obrotu bezgotówkowego w Polsce na lata 2009–2013 (projekt)*, Narodowy Bank Polski, Związek Banków Polskich, Koalicja na Rzecz Obrotu Bezgotówkowego i Mikropłatności, luty 2009 r., s. 73.

<sup>8</sup> *Jak urzeczywistnić Jednolity...*, op. cit., s. 3.

<sup>9</sup> *Strategia rozwoju obrotu...*, op. cit., s. 75.

<sup>10</sup> *Mobile Money – The future of the payments market*, White Paper, Bearing Point, 2012, s. 38.

<sup>11</sup> Np. płatności online czy e-fakturowanie. R. Boer, C. Hensen, A. Screpnicek, *Online payments 2010. Increasingly a global game*, Innopay, May 2010, s. 16.

<sup>12</sup> *Tworzenie jednolitego obszaru płatności w euro – cele i terminy (czwarty raport o postępach)*, Europejski Bank Centralny 2006, s. 19.

Mając na uwadze pomyślne wprowadzenie banknotów i monet euro, zakres planowanych zmian odnośnie gotówki został znacznie zawężony i w ramach pierwszej fazy koncentruje się na praktyce jej masowej dystrybucji i recyklingu. Plany SECA zostały przygotowane przy ścisłej współpracy z Komitetem Banknotów Eurosystemu, bankami i innymi kluczowymi graczami. Celem SECA jest zbudowanie zasad równej konkurencji, w ramach której będzie istniał jednolity poziom usług, a wszystkie narodowe banki centralne (NCB) będą przestrzegały wspólnych procedur. Ponadto, SECA zapewnić ma harmonizację kosztów dystrybucji gotówki w ramach obszaru SEPA. W efekcie zostanie zbudowana wspólna infrastruktura dla obiegu gotówki (banknotów i monet) we wszystkich państwach euro. Zmiany te wpłyną w pierwszej kolejności na rynek wysokokwotowy i będą miały wpływ na funkcjonowanie banków, banków centralnych, firm wyspecjalizowanych w transporcie gotówki, akceptantów oraz przedsiębiorców. Równolegle EPC ma zamiar opracować odpowiednie ramy dla promocji obrotu bezgotówkowego. Celem tej strategii będzie zachęcanie konsumentów i akceptantów do migracji z gotówki na karty płatnicze i inne elektroniczne instrumenty płatnicze<sup>13</sup>. Wracając do SECA, należy zaznaczyć, że harmonizacja w tej dziedzinie jest niezbędna, ponieważ według szacunków gotówka pozostanie najszerzej stosowanym instrumentem płatniczym<sup>14</sup>.

## 2. SEPA – HISTORIA

W 1999 r. wprowadzono walutę euro w obrocie bezgotówkowym<sup>15</sup>, a w 2002 r. także w formie banknotów i bilonu. Następnym etapem w europejskiej integracji monetarnej było skoncentrowanie się na zapewnieniu konsumentom możliwości dokonywania płatności bezgotówkowych w całej strefie euro z jednego rachunku na tych samych podstawowych zasadach, bez względu na kraj, w którym się znajdują. Był to podstawowy motyw tworzenia SEPA<sup>16</sup>.

W związku z tym, w 2002 r. branża bankowa powołała organ samoregulacyjny do zarządzania projektem SEPA – Europejską Radę ds. Płatności<sup>17</sup>. W skład Rady wchodzi przedstawiciele 65 banków europejskich, trzech europejskich stowarzyszeń sektora kredytowego i stowarzyszenia *Euro Banking Association* (EBA). Członkowie z Unii Europejskiej, Islandii, Lichtensteinu, Norwegii i Szwajcarii również mają swoich przedstawicieli w Europejskiej Radzie ds. Płatności. Dodatkowo,

<sup>13</sup> *Jak urzeczywistnić Jednolity...*, *op. cit.*, s. 52–53.

<sup>14</sup> *Tworzenie jednolitego obszaru...*, *op. cit.*, s. 20.

<sup>15</sup> P. Łysakowski, *SEPA – jednolity obszar płatności w euro*, Integracja rynków finansowych w Unii Europejskiej od A do Z – dodatek do „Bank i Kredyt” 2007, Nr 11–12, s. 4.

<sup>16</sup> J.-C. Trichet, *Słowo wstępne*, [w:] *Jednolity obszar płatności w euro (SEPA). Zintegrowany rynek płatności detalicznych*, Europejski Bank Centralny 2006, s. 5.

<sup>17</sup> *Jednolity obszar płatności w euro (SEPA)...*, *op. cit.*, s. 6.

różni dostawcy infrastruktury, tacy jak operatorzy kart płatniczych, Stowarzyszenie Europejskich Elektronicznych Izb Rozliczeniowych (*Automated Clearing House Association – EACHA*) oraz *Euro Banking Association (EBA)*, aktywnie uczestniczą w tych pracach. EACHA opracowuje procedury zapewniające interoperacyjność infrastruktur (izb rozliczeniowych). Z kolei stowarzyszenie EBA stworzyło pierwszą paneuropejską izbę rozliczeniową (PEACH) pod nazwą STEP2, do rozliczania transgranicznych i krajowych płatności detalicznych w euro<sup>18</sup>.

Jednym z osiągnięć Europejskiej Rady ds. Płatności w dziedzinie zarządzania było włączenie się do projektu Europejskiego Komitetu ds. Standardów Bankowych (*European Committee for Bank Standardisation*). Posunięcie to miało na celu właściwe ukierunkowanie działań standaryzacyjnych sektora bankowego. Europejska Rada ds. Płatności postanowiła zasadniczo przyjąć standard komunikatu ISO/UNIFI 20022 oraz język oparty na XML<sup>19</sup>. Rada podpisała porozumienie z organizacją SWIFT, na mocy której SWIFT ma opracować komunikaty dla modeli poleceń przelewu i poleceń zapłaty SEPA<sup>20</sup>.

W 2002 r. Europejska Rada ds. Płatności wyznaczyła termin pełnej migracji do SEPA na koniec 2010 r. Dwa lata później, w 2004 r. banki zgodziły się na propozycję Eurosystemu, by umożliwić klientom stosowanie paneuropejskich instrumentów płatniczych już od stycznia 2008 r.<sup>21</sup> Według tych założeń od 2008 r. trzy

**Tabela 1. Założenia rozwoju SEPA według Eurosystemu**

Usunięcie wszystkich przepisów technicznych i umownych oraz praktyk i standardów biznesowych, z których wynika zróżnicowanie sytuacji w poszczególnych krajach strefy euro;
Określenie odpowiednich przepisów technicznych i umownych oraz praktyk i standardów biznesowych (w szczególności standardów technicznych dotyczących kart płatniczych, urządzeń przyjmujących karty (terminali i bankomatów), interfejsów telekomunikacyjnych, platform przetwarzania danych itp.) w celu zapewnienia interoperacyjności różnych systemów, a tym samym elastyczności i niezależności w wyborze dostawcy usług
W przypadku stosowania opłat <i>interchange</i> , określenie przejrzystej, opartej na kosztach metody ich naliczania i przedstawienie jej do zatwierdzenia Komisji Europejskiej
Opracowanie kompleksowej strategii ograniczania nadużyć związanych z kartami płatniczymi, zwłaszcza w skali transgranicznej

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Tworzenie jednolitego obszaru...*, *op. cit.*, s. 16–17.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 8–9.

<sup>19</sup> *Innovations in retail payments, Report on the Working Group on Innovations in Retail Payments*, Committee on Payment and Settlement Systems, Bank for International Settlements, May 2012, s. 43.

<sup>20</sup> *Tworzenie jednolitego obszaru...*, *op. cit.*, s. 22–23.

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 2.

**Tabela 2. Harmonogram rozwoju SEPA w latach 2002–2010**

<b>Faza 1</b>	Projekt i Przygotowanie – obejmuje opracowanie w 2005 r. dwóch nowych Systemów Elektronicznego Transferu oraz dokumentu ramowego dla Kart. W 2006 r. faza ta koncentruje się na rozwijaniu standardów i przygotowywaniu specyfikacji technicznych oraz bezpieczeństwa
<b>Faza 2</b>	Implementacja i Rozwijanie – łączenie standardów i specyfikacji z implementacją, testami pilotażowymi oraz start funkcjonowania dwóch nowych Systemów Elektronicznego Transferu od końca 2007 r.
<b>Faza 3</b>	Koegzystencja i Migracja – będzie okresem przejściowym, w którym krajowe systemy będą współistnieć z systemami SEPA i następować będzie stopniowa migracja do nowych systemów, poczynając od stycznia 2008 r. do końca 2010 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Jak urzeczywistnić Jednolity Obszar Płatności w Euro (SEPA)*, SEPA POLSKA, Związek Banków Polskich, tłumaczenie dokumentu Europejskiej Rady ds. Płatności pt. „Making SEPA a Reality”, Warszawa 2006, www.sepapolska.pl, s. 55–56.

instrumenty płatnicze SEPA (polecenia zapłaty, polecenie przelewu oraz karty) miały funkcjonować obok istniejących krajowych systemów. Po zmianie (czyli po 2010 r.), krajowe odpowiedniki polecenia zapłaty oraz przelewu, podobnie jak krajowe systemy kartowe, miały przestać istnieć<sup>22</sup>.

Dotychczasowe działania, co prawda inspirowane przez Komisję Europejską, były inicjatywą środowiska bankowego i były wprowadzane na zasadach samoregulacji<sup>23</sup>. Jednakże dla pełnego urzeczywistnienia wizji SEPA podjęto działania w zakresie harmonizacji prawa europejskiego. Na uwagę zasługuje tu dyrektywa o usługach płatniczych z 13 listopada 2007 r.<sup>24</sup>, która w wielu krajach Europy Zachodniej weszła w życie 1 listopada 2009 r.

Ogólnie rzecz ujmując:

- ❖ schemat Polecenia Przelewu SEPA CT (SEPA Credit Transfer; SCT) został uruchomiony przez Europejską Radę ds. Płatności 28 stycznia 2008 r.<sup>25</sup>;
- ❖ schemat Polecenia Zapłaty SEPA (SEPA Direct Debit; SDD) – w tym zakresie Europejska Rada ds. Płatności wprowadziła schemat SEPA Core Direct Debit (SDD Core) oraz SDD Business to Business Direct Debit (SDD B2B) 2 listopada 2009 r.<sup>26</sup>;

<sup>22</sup> *Jak urzeczywistnić Jednolity...*, op. cit., s. 3.

<sup>23</sup> *Raport ewaluacyjny do Programu rozwoju obrotu bezgotówkowego w Polsce na lata 2010–2013*, wrzesień 2010 r., s. 25.

<sup>24</sup> A. Tochmański, *Wystąpienie podczas spotkania inauguracyjnego z okazji startu SEPA Credit Transfer Scheme* (Klub Bankowca, 28 stycznia 2008 r.), www.sepapolska.pl, s. 3.

<sup>25</sup> D. Duziak, *Sprawozdanie z wdrażania SEPA w Polsce w roku 2011*, Związek Banków Polskich, Warszawa 2011, s. 3.

<sup>26</sup> E. Goosse, *SEPA Migration: Facts and Figures*, „European Payments Council Newsletter”, April 2012, s. 1.

❖ z kolei SEPA płatności kartowe (*SEPA card payments*) została uruchomiona 1 stycznia 2008 r., ale tylko dla kart nowo wydawanych<sup>27</sup>.

W odniesieniu do SEPA CT wskazuje się, że w 2010 r. ponad 4500 banków przyłączyło się do tego schematu, co stanowiło 95% wolumenu płatniczego w UE<sup>28</sup>. Uczestnikami schematu SEPA CT, na 13 czerwca 2008 r., było 4349 banków, w tym 17 z Polski<sup>29</sup>. W zakresie migracji krajowych rynków kart płatniczych w UE do SEPA płatności kartowe wskazuje się, że w 2010 r. 76% kart miało status zgodnych z SEPA, terminali POS – 85%, bankomatów – ok. 95%. Eurosystem, również monitorując postęp, odnotował, że w lipcu 2010 r. ok. 57% transakcji w POS w strefie euro było transakcjami EMV<sup>30</sup>.

### 3. SEPA – STAN OBECNY

W kwietniu 2012 r. było 4559 dostawców usług płatniczych (PSP) z 32 krajów, którzy oferowali usługi SCT. Podmioty PSP dostarczające usługi SCT są odpowiedzialne za realizację ponad 95% płatności w Unii Europejskiej. W kwietniu 2012 r. było 3923 podmiotów PSP, którzy reprezentowali ok. 80% z SEPA wolumenu płatności schematu SDD Core. Z wymienionej liczby 3444 podmioty PSP należały do schematu SDD B2B<sup>31</sup>.

Trzeci z analizowanych instrumentów dotyczy kart płatniczych – schemat SEPA Cards Framework (SCF; ramy funkcjonowania kart SEPA). Schemat SCF implementuje standard EMV<sup>32</sup> dla SEPA – w sferze powszechnej akceptacji kart płatniczych. EMV to standard implementacji elektronicznego chipu oraz kodu PIN w transakcjach kartowych. Ważnym czynnikiem postępu w tym obszarze jest liczba kart płatniczych, POS-ów, oraz wielofunkcyjnych bankomatów na rynku, które akceptują transakcje typu „Chip & PIN” dla autoryzacji kart płatniczych. Warto podkreślić, że migracja do „Chip & PIN” jest prawie kompletna. Na koniec 2011 r. było 87,2% kart płatniczych, 94,2% POS-ów oraz 96,7% wielofunkcyjnych bankomatów w obszarze SEPA, które były zgodne ze standardem EMV<sup>33</sup>.

Zbyt powolny proces migracji do SEPA spowodował, że Parlament Europejski w lutym 2012 r. przyjął Rozporządzenie 260/2012, określające techniczne i biznesowe wymagania dla polecenia przelewu i polecenia zapłaty w euro oraz zmienia-

<sup>27</sup> R. Boer, C. Hensen, A. Screpnic, *Online payments 2010...*, *op. cit.*, s. 10.

<sup>28</sup> *Single Euro Payments Area. Seven Progress Report. Beyond theory and Practice*, European Central Bank, Frankfurt 2010, s. 15.

<sup>29</sup> *Strategia rozwoju obrotu...*, *op. cit.*, s. 75.

<sup>30</sup> *Single Euro Payments...*, *op. cit.*, s. 36.

<sup>31</sup> E. Goosse, *SEPA Migration...*, *op. cit.*, s. 1.

<sup>32</sup> Europay, MasterCard i Visa.

<sup>33</sup> E. Goosse, *SEPA Migration...*, *op. cit.*, s. 2.

jące Rozporządzenie 924/2009<sup>34</sup>. Regulacja określa daty migracji do systemów SCT i SDD na: 1 lutego 2014 r.<sup>35</sup> dla krajów strefy euro. Z kolei kraje spoza strefy euro (np. Dania, Norwegia i Szwecja) mają dłuższy okres migracji<sup>36</sup> – do 30 października 2016 r.<sup>37</sup>

Pozostałe regulacje związane z SEPA są następujące:

- ❖ dla produktów niszowych oraz poleceń zapłaty opartych na odczycie z ekranu kart płatniczych z POS termin migracji wyznaczono do 1 lutego 2016 r., a dla krajów spoza strefy euro przedłużono do 21 października 2016 r.;
- ❖ transakcje kartowe, płatności mobilne oraz inne instrumenty płatnicze nie zostały objęte regulacją;
- ❖ do 1 lutego 2014 r. nie będzie potrzebny inicjator płatniczy, aby dostarczyć kod identyfikacyjny banku (BIC) w celu zaadresowania odpowiedniemu bankowi w poleceniach wewnętrznych płatności (jakkolwiek kraje UE mogą przesunąć ten termin o dwa lata);
- ❖ format ISO 20022 XML<sup>38</sup> będzie stosowany w obszarze transferów międzybankowych (oraz na linii korporacja–bank<sup>39</sup>), które nie będą transferowane indywidualnie (np. zlecenia ze szczególnymi instrukcjami);
- ❖ występujące upoważnienia dla zapisów lokalnych systemów poleceń zapłaty mogą być stosowane w SEPA Core Direct Debits (SDD Core);
- ❖ stosując polecenie zapłaty, konsumenci mają prawo blokowania określonych odbiorców oraz ograniczania częstotliwości i liczby zapłat;
- ❖ wielostronne opłaty interchange dla polecenia zapłaty są zakazane, ale odrzucenie/odmowa opłaty transakcji będzie możliwe;

<sup>34</sup> *SEPA Legal and Regulatory Framework*, [http://www.europeanpaymentscouncil.eu/content.cfm?page=sepa\\_legal\\_and\\_regulatory\\_framework](http://www.europeanpaymentscouncil.eu/content.cfm?page=sepa_legal_and_regulatory_framework) z 30.04.2012 r.

<sup>35</sup> J. Jordan, *Payment Factories: Different Ways of Achieving Payment Efficiency*, <http://gtnews.com/article/8733.cfm> z 15.05.2012 r.

<sup>36</sup> O. Kahkonen, *Why is There so Much Talk About XML and ISO 20022?*, <http://gtnews.com/article/8740.cfm> z 22.05.2012 r.

<sup>37</sup> J. Macknight, *The Long March to SEPA*, <http://gtnews.com/feature/621.cfm> z 20.03.2012 r.

<sup>38</sup> Harmonizowanie prac nad standardem XML, wprowadzenie SEPA, inicjatywa, która ma wprowadzić XML w systemy planowania zasobami przedsiębiorstw i ograniczenia systemu EDI (*electronic data interchange*) to wszystkie czynniki kierujące do przyszłej szerokiej adopcji i promocji XML oraz ISO 20022, standardy przyszłości dla przemysłu finansowego. O. Kahkonen, *Why is There...*, *op. cit.*

<sup>39</sup> Komunikacja pomiędzy korporacjami i bankami wchodzi w nową erę. Działy finansowe przedsiębiorstw coraz częściej wymagają ISO 20022 XML usług od ich banków. Dla korporacji korzyści są oczywiste. Zestandardyzowany język oferuje możliwości harmonizacji procesu płatniczego w wymiarze ponadgranicznym oraz płatności między przedsiębiorstwami w automatycznej formie. Równocześnie, banki stają w obliczu ostrzejszej konkurencji i presji do tworzenia nowych usług. Korporacje zdają sobie sprawę z rangi korzystania z XML dla wszystkich płatności przychodzących i wychodzących. J. Keski-Nisula, *Treasurers Need XML to Advance STP in Payments and Reconciliations*, <http://gtnews.com/article/8741.cfm> z 22.05.2012 r.

- ❖ reguła równych opłat dla transgranicznych i wewnętrznych transakcji płatniczych będzie rozszerzona na wszystkie transakcje płatnicze, bez względu na poszczególne kwoty;
- ❖ proces rozwoju SEPA będzie analizowany w taki sposób, aby wziąć pod uwagę wszystkie zaangażowane strony<sup>40</sup>.

#### 4. ARGUMENTY ZA PRZYŚPIESZENIEM MIGRACJI DO SYSTEMU SEPA

Wyniki analiz przeprowadzonych przez Komisję Europejską w 2010 roku wykazały, że głównymi czynnikami powolnej migracji na instrumenty SEPA są:

- ❖ brak pewności odnośnie do obligatoryjności migracji,
- ❖ brak zachęt do rozwoju zaawansowanych produktów SEPA,
- ❖ niechęć do inwestycji powodowana trudnościami pionierów,
- ❖ brak świadomości i zaangażowania ze strony użytkowników<sup>41</sup>.

Potrzeba migracji do systemu SEPA wynika w głównej mierze z obniżania kosztów transakcyjnych, które mają zasadniczy wpływ na funkcjonowanie systemu finansowego Unii Europejskiej. Szacuje się, że SEPA wyeliminuje ukryte opłaty oraz przyspieszy transfery, co w perspektywie najbliższych 6 lat (do 2018 r.) powinno przynieść oszczędności dla klientów, banków i biznesu w wysokości ok. 160 mld euro<sup>42</sup>. Warto dodać, że znaczenie projektu SEPA należy oceniać z perspektywy rynku, na którym on działa. Należy bowiem podkreślić, że rynek płatności detalicznych w euro należy do największych na świecie i obejmuje miliony przedsiębiorstw i setki milionów obywateli. Według statystyk Europejskiego Banku Centralnego

**Tabela 3. Efekty powolnej migracji do SEPA w skali mikro i makro**

	<b>Mikro</b>	<b>Makro</b>
Efekty powolnej migracji do SEPA	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ konieczność utrzymywania wielu duplikujących się systemów i platform;</li> <li>❖ koszty;</li> <li>❖ brak zwrotów z inwestycji w SEPA.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ utrzymująca się fragmentacja rynku usług płatniczych;</li> <li>❖ brak ekonomii skali;</li> <li>❖ ograniczenie konkurencji;</li> <li>❖ wstrzymywanie innowacji.</li> </ul>

Źródło: pracowanie własne na podstawie: D. Duziak, *Sprawozdanie z wdrażania SEPA...*, *op. cit.*, s. 9.

<sup>40</sup> D. Braun, *SEPA is Just Around the Corner, But it is on 'SEPA+' That Corporates Should Focus*, <http://gtnews.com/article/8642.cfm> z 06.03.2012 r.

<sup>41</sup> D. Duziak, *Sprawozdanie z wdrażania SEPA...*, *op. cit.*, s. 9.

<sup>42</sup> *Simple and efficient cross-border payments*, Press release, European Parliament, Strasbourg 2012, s. 1.



w 2009 r., w samej tylko strefie euro zrealizowano niemal 58 mld detalicznych transakcji płatniczych<sup>43</sup>.

## **PODSUMOWANIE**

Do chwili obecnej projekt SEPA był interpretowany i realizowany w głównej mierze jako projekt o charakterze samoregulacyjnym, powołany do życia i zarządzany przez europejski sektor bankowy za pośrednictwem Europejskiej Rady ds. Płatności powołanej w 2002 r., przy silnym wsparciu Europejskiego Banku Centralnego i Komisji Europejskiej.

Wyznaczenie przez Parlament Europejski konkretnych dat migracji (2014 r. dla krajów strefy euro oraz 2016 r. dla krajów poza strefą euro) do systemu SEPA jest argumentem, że istnieje silna potrzeba wzmocnienia, pogłębienia i uprawomocnienia integracji finansowej w Europie. Integracja ta wymaga zrealizowania działań adaptacyjnych nie tylko na poziomie banków, lecz również przedsiębiorstw w zakresie implementacji formatu ISO 20022 XML.

## **Abstract**

The Single Euro Payments Area (SEPA) is a project, the implementation of which contributes to a more complete financial integration of the European Union countries. SEPA applies to financial services: credit transfers, direct debits and payment cards area (Chip & PIN). The existing migrations of the Member States in this area are regarded as insufficient. Therefore it is worth to underline the involvement of the European Parliament, that adopted the Regulation 26/2012. This regulation states: a) the date of migration for countries of the euro area is year 2014; b) the date of migration for countries outside of the euro area is year 2016. The aim of this article is to analyze the current status of SEPA migration for EU countries and to identify the sources of this process acceleration in the next years.

---

<sup>43</sup> Zielona księga. W kierunku zintegrowanego europejskiego rynku płatności zrealizowanych przy pomocy kart płatniczych, przez Internet i za pośrednictwem urzędzeń przenośnych, Komisja Europejska, Bruksela, styczeń 2012 r., s. 3.

## Bibliografia

- Braun D., *SEPA is Just Around the Corner, But it is on 'SEPA+' That Corporates Should Focus*, <http://gtnews.com/article/8642.cfm> z 06.03.2012 r.
- Boer R., Hensen C., Screpnic A., *Online payments 2010. Increasingly a global game*, Innopay, May 2010.
- Duziak D., *Sprawozdanie z wdrażania SEPA w Polsce w roku 2011*, Związek Banków Polskich, Warszawa 2011.
- Goosse E., *SEPA Migration: Facts and Figures*, „European Payments Council Newsletter” 2012, April.
- Haan de J., Oosterloo S., Schoenmaker D., *European Financial Markets and Institutions*, Cambridge University Press, Cambridge–New York 2009.
- Innovations in retail payments, Report on the Working Group on Innovations in Retail Payments*, Committee on Payment and Settlement Systems, Bank for International Settlements, May 2012.
- Jak urzeczywistnić Jednolity Obszar Płatności w Euro (SEPA)*, SEPA POLSKA, Związek Banków Polskich, tłumaczenie dokumentu Europejskiej Rady ds. Płatności pt. „Making SEPA a Reality”, Warszawa 2006, [www.sepapolska.pl](http://www.sepapolska.pl)
- Jednolity obszar płatności w euro (SEPA). Zintegrowany rynek płatności detalicznych*, Europejski Bank Centralny 2006.
- Jordan J., *Payment Factories: Different Ways of Achieving Payment Efficiency*, <http://gtnews.com/article/8733.cfm> z 15.05.2012 r.
- Kahkonen O., *Why is There so Much Talk About XML and ISO 20022?*, <http://gtnews.com/article/8740.cfm> z 22.05.2012 r.
- Keski-Nisula J., *Treasurers Need XML to Advance STP in Payments and Reconciliations*, <http://gtnews.com/article/8741.cfm> z 22.05.2012 r.
- Lange de J., Longoni A., Screpnic A., *Online payments 2012. Moving beyond the web*, Ecommerce Europe, Innopay, May 2012.
- Łysakowski P., *SEPA – jednolity obszar płatności w euro*, Integracja rynków finansowych w Unii Europejskiej od A do Z – dodatek do „Bank i Kredyt” 2007, Nr 11–12.
- Macknight J., *The Long March to SEPA*, <http://gtnews.com/feature/621.cfm> z 20.03.2012 r.
- Mobile Money – The future of the payments market*, White Paper, Bearing Point, 2012.
- Rambure D., Nacamuli A., *Payment Systems. From the Salt Mines to the Board Room*, Palgrave Macmillan, Hampshire–New York 2008.
- Raport ewaluacyjny do Programu rozwoju obrotu bezgotówkowego w Polsce na lata 2010–2013*, wrzesień 2010 r.
- SEPA Legal and Regulatory Framework*, [http://www.europeanpaymentscouncil.eu/content.cfm?page=sepa\\_legal\\_and\\_regulatory\\_framework](http://www.europeanpaymentscouncil.eu/content.cfm?page=sepa_legal_and_regulatory_framework) z 30.04.2012 r.
- Simple and efficient cross-border payments*, Press release, European Parliament, Strasbourg 2012.

*Single Euro Payments Area. Seven Progress Report. Beyond theory and Practice*, European Central Bank, Frankfurt 2010.

Skinner Ch., *The Future of Banking in a Globalised World*, John Wiley & Sons, Chichester 2007.

*Strategia rozwoju obrotu bezgotówkowego w Polsce na lata 2009-2013 (projekt)*, Narodowy Bank Polski, Związek Banków Polskich, Koalicja na Rzecz Obrotu Bezgotówkowego i Mikropłatności, luty 2009 r.

Trichet J-C., *Słowo wstępne*, [w:] *Jednolity obszar płatności w euro (SEPA). Zintegrowany rynek płatności detalicznych*, Europejski Bank Centralny 2006.

Tochmański A., *Wystąpienie podczas spotkania inauguracyjnego z okazji startu SEPA Credit Transfer Scheme*, (Klub Bankowca, 28 stycznia 2008 r.), [www.sepapolska.pl](http://www.sepapolska.pl)

*Tworzenie jednolitego obszaru płatności w euro – cele i terminy (czwarty raport o postępach)*, Europejski Bank Centralny 2006.

*Zielona księga. W kierunku zintegrowanego europejskiego rynku płatności zrealizowanych przy pomocy kart płatniczych, przez Internet i za pośrednictwem urzędów przenośnych*, Komisja Europejska, Bruksela, styczeń 2012 r.

## KANADYJSKI SYSTEM GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW

### 1. INFORMACJE OGÓLNE

Instytucją gwarantowania depozytów w Kanadzie jest Kanadyjska Korporacja Gwarantowania Depozytów (ang.: *Canada Deposit Insurance Corporation*; fr.: *La Société d'assurance-dépôts du Canada* – CDIC). Korporacja została utworzona w 1967 r. na mocy Ustawy o Kanadyjskiej Korporacji Gwarantowania Depozytów i była wzorowana na doświadczeniach amerykańskich w zakresie ochrony deponentów. Bezpośrednim impulsem do powstania systemu gwarancyjnego w Kanadzie była upadłość kilku banków w połowie lat 1960. Wcześniej rząd federalny był przeciwny tworzeniu takiego systemu, z uwagi na silną koncentrację depozytów w bankach oraz bardzo wysoką ocenę skuteczności nadzoru nad sektorem bankowych.

CDIC jest niezależnym podmiotem prawnym, którego podstawowym zadaniem jest ubezpieczenie depozytów złożonych przez osoby fizyczne i prawne w bankach działających na terytorium Kanady oraz wypłata środków gwarantowanych w przypadku upadłości banku. Jednocześnie Korporacja ma przyczyniać się do wzmocnienia stabilności systemu finansowego w Kanadzie. Od 1987 r. mandat CDIC obejmuje również ograniczanie strat poprzez dobór odpowiedniej strategii przeprowadzania uporządkowanej likwidacji banków (ang. *loss minimizer*). Siedzibą CDIC jest Ottawa.

---

\* Romuald Szymczak jest kierownikiem Zespołu Współpracy Krajowej i Zagranicznej w Gabinetie Prezesa Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

Uczestnikami Funduszu są instytucje finansowe mające federalną licencję na prowadzenie działalności depozytowej. Obecnie członkami systemu są 82 instytucje, na które składają się banki komercyjne, kanadyjskie towarzystwa pożyczkowe oraz uprawnione do przyjmowania depozytów spółdzielcze stowarzyszenia kredytowe i towarzystwa powiernicze.

Depozyty zgromadzone w kanadyjskich uniach kredytowych nie podlegają gwarancjom CDIC, ale działającym na terytoriach poszczególnych prowincji branżowym korporacjom gwarantowania depozytów (np. *Autorité des Marchés Financiers* (Quebec); *Deposit Insurance Corporation of Ontario*; *Deposit Guarantee Corporation* (Manitoba), etc.).

CDIC jest jednym z członków-założycieli Międzynarodowego Stowarzyszenia Gwarantów Depozytów (IADI).

## **2. ORGANY DECYZYJNE**

Organem decyzyjnym Funduszu jest Rada Dyrektorów (*Board of Directors*) oraz Zarząd (*Executive*). W skład Rady wchodzi 11 członków, w tym Przewodniczący. Pięciu członków wchodzi w skład Rady z urzędu: prezes banku centralnego Kanady, wiceminister finansów, szef Urzędu Nadzoru nad Instytucjami Finansowymi, jego zastępca, a także szef Urzędu Ochrony Konsumentów Usług Finansowych. Pozostałych pięciu członków to przedstawiciele sektora bankowego, których powołuje do Rady Dyrektorów minister finansów, za zgodą premiera rządu federalnego, na kadencje nie dłuższe niż cztery lata. Przewodniczący Rady powoływany jest przez premiera rządu na pięcioletnią kadencję. Funkcję tę pełni obecnie Bryan P. Davies.

Rada ma nadane ustawowo szerokie uprawnienia związane z zadaniami realizowanymi przez CDIC oraz sprawuje nadzór nad pracą Zarządu. Jedynie decyzje o określeniu zasad ustalania wysokości składki rocznej wymagają akceptacji ministra finansów.

Za bieżące funkcjonowanie CDIC odpowiada Zarząd, składający się z Prezesa (*Chief Executive Officer*) i czterech Wiceprezesów, którzy odpowiadają za funkcjonowanie czterech departamentów (Oceny Ryzyka, Uporządkowanej Likwidacji, Finansów i Administracji oraz Spraw Korporacyjnych). Obecnie stanowisko Prezesa piastuje Michèle Bourque.

Biuro CDIC zatrudnia około 100 pracowników etatowych. Korporacja ma jednocześnie nawiązaną stałą współpracę z grupą ekspertów zewnętrznych z zakresu obsługi prawnej, księgowości, odzyskiwania aktywów, administrowania nieruchomościami i innych czynności finansowych, którzy mogliby zostać wykorzystani przez CDIC w sytuacjach szczególnych (upadłość banku, wypłata środków gwarantowanych).

### 3. ZAKRES GWARANCJI DEPOZYTÓW

CDIC gwarantuje depozyty osób fizycznych i podmiotów gospodarczych.

Gwarancjami objęte są depozyty wraz z odsetkami według stanu na dzień zawieszenia działalności banku do maksymalnej wysokości 100 000 dolarów kanadyjskich (ok. 82 000 EUR) u każdego członka Funduszu. Do tej wysokości gwarancje obejmują 100% przedmiotowej kwoty. Nie jest przy tym dokonywana kompensacja sumy depozytów z zobowiązaniami klienta wobec upadłego banku.

CDIC gwarantuje wypłatę środków zgromadzonych na rachunkach bieżących, oszczędnościowych, na emerytalnych rachunkach oszczędnościowych, kwoty przekazów pieniężnych, wartość czeków potwierdzonych, a także środki na lokatach terminowych i certyfikatach depozytowych, ale tylko tych, które były zakładane na okres nie dłuższy niż pięć lat.

Gwarantowane są jedynie depozyty w walucie krajowej, natomiast środki zgromadzone w walutach obcych nie są gwarantowane. Gwarancjami objęci są zarówno rezydenci jak i osoby będące nierezydentami. CDIC nie stosuje także wyłączeń spod gwarancji tych deponentów, którzy są w posiadaniu znacznych pakietów udziałów danego banku, czy też członków rad nadzorczych banków lub ich zarządów. Spod gwarancji nie są także wyłączeni deponenci, którzy przyczynili się do pogorszenia sytuacji finansowej danego banku.

W przypadku rachunków wspólnych (np. z małżonkiem lub dzieckiem) suma gwarancji pozostaje taka sama, tzn. wynosi 100 000 CAD. Jeżeli jednak dana osoba ma w danym banku rachunek własny i kolejny wspólnie z inną osobą/-ami, wówczas limit gwarancyjny stosuje się oddzielnie do jednego i drugiego rachunku. Podobnie traktowane są środki na emerytalnych rachunkach oszczędnościowych, dla których stosuje się odrębny limit gwarancyjny w wysokości 100 000 CAD. Oznacza to, że dany deponent może być uprawniony do wypłaty środków w łącznej wysokości znacznie przekraczającej podstawową wysokość limitu gwarancyjnego.

Banki uczestniczące w kanadyjskim systemie gwarantowania depozytów zobowiązane są do zamieszczania w swoich placówkach informacji o uczestnictwie w systemie. Treść takiej informacji opisana jest w zaleceniach CDIC skierowanych do instytucji finansowych (*by-laws*). Zgodnie z tymi zaleceniami informacja taka powinna mieć formę tabliczki przedstawiającej stylizowaną flagę Kanady i zawierać co najmniej pełną nazwę instytucji gwarantującej depozyty, dane kontaktowe CDIC oraz nazwę instytucji członkowskiej, która prowadzi działalność w miejscu wystawienia tabliczki. Instytucja członkowska jest również zobowiązana do wystawienia w widocznym miejscu broszur informacyjnych o systemie gwarantowania depozytów w Kanadzie, które wydawane są na koszt CDIC.

#### 4. ZASADY WYPŁATY ŚRODKÓW GWARANTOWANYCH

Zgodnie z ustawą o Kanadyjskiej Korporacji Gwarantowania Depozytów wypłata środków gwarantowanych powinna nastąpić jak najszybciej (*as soon as possible*) od dnia zawieszenia działalności banku. W praktyce oznacza to, że wypłaty dokonywane były w ciągu 1–8 tygodni, w zależności od wielkości instytucji finansowej i sytuacji na rynku finansowym. Są to dane historyczne, gdyż w ostatnich 10 latach nie wystąpiła konieczność wypłaty środków gwarantowanych przez CDIC. Dzięki wprowadzeniu w życie systemu szybkiej weryfikacji danych o deponentach (*single customer view*) CDIC deklaruje, że obecnie jest w stanie rozpocząć wypłaty z gwarancji już w ciągu kilku dni.

Klienci banków nie muszą zwracać się do CDIC z wnioskiem o wypłatę środków gwarantowanych. Korporacja przesyła deponentom, na adres wskazany do korespondencji z likwidowanym bankiem, informacje dotyczące wysokości kwoty do wypłaty wraz ze wskazaniem sposobów przekazania tych środków – CDIC może przesłać czek na adres deponenta lub też środki mogą zostać odebrane w placówce banku wskazanego przez CDIC.

#### 5. ŹRÓDŁA FINANSOWANIA CDIC

System kanadyjski jest systemem finansowanym *ex-ante* przez instytucje członkowskie. Składki wpłacane są każdego roku, a ich wysokość od 1999 r. uzależniona jest od ryzyka generowanego przez banki. W ramach tego systemu instytucje członkowskie zostały podzielone na cztery grupy. Każdej z nich przypisano inną wysokość procentową składki, odniesioną do sumy depozytów przez nią gwarantowanych.

Klasyfikacja danej instytucji do jednej z czterech grup następuje na podstawie analizy zestawu 13 kryteriów o charakterze ilościowym i jakościowym, przy czym waga kryteriów ilościowych stanowi 60%, a jakościowych 40%. Do kryteriów ilościowych należy m.in. współczynnik wypłacalności, koncentracja aktywów danego banku, zwrot z aktywów ważonych ryzykiem oraz wskaźnik rentowności. Kryteria jakościowe opierają się na ratingu przygotowywanym przez CDIC na podstawie danych otrzymanych od nadzorca.

W 2011 r. składka dla pierwszej, najbezpieczniejszej grupy banków wynosiła 2,3 punktu bazowego od sumy depozytów gwarantowanych w danym banku. Dla kolejnych trzech grup składka ta wynosiła odpowiednio: 4,6, 9,3 oraz 18,5 punktu bazowego. W praktyce zdecydowana większość instytucji członkowskich (75–90%) mieści się w pierwszej lub drugiej grupie.

CDIC zasilany jest także przychodami z inwestowania środków zgromadzonych na rachunkach Funduszu. W 2011 r. przychody z tego tytułu wyniosły 33,5 mln CAD i o 2,8 mln CAD przewyższyły wydatki poniesione na działalność CDIC.

CDIC ma ustawowo określony poziom docelowy funduszu *ex-ante* gwarantowania depozytów (*target range*), który musi mieścić się w przedziale 0,4–0,5% sumy depozytów gwarantowanych.

Według stanu na 31 marca 2011 r. fundusz kanadyjski zgromadził 2,21 mld CAD (1,81 mld EUR), co odpowiadało 0,37% sumy depozytów objętych gwarancjami.

W sytuacji wystąpienia niedoborów środków Fundusz ma uprawnienia do zwracania się do budżetu federalnego o udzielenie kredytu.

W okresie kryzysu finansowego lat 2008–2011 w Kanadzie nie doszło do upadłości banku, który byłby członkiem CDIC. Od powstania Korporacji w 1967 r. instytucja ta interweniowała wypłacając depozyty 43 razy, przy czym większość tych przypadków miała miejsce w latach 1980. Ostatnia upadłość banku członkowskiego nastąpiła w połowie 1996 r.

## 6. INNE KOMPETENCJE CDIC

CDIC, podobnie do amerykańskiej FDIC, ma ustawowe uprawnienia do przeprowadzania procesu uporządkowanej likwidacji banków. Uruchomienie procesu leży w gestii nadzorca finansowego (*Superintendent of Financial Institutions*), jednak dalsze działania, w tym decyzja o zastosowanych narzędziach, leży już w kompetencjach Korporacji. CDIC może również udzielać pomocy finansowej w formie kredytów na zakup aktywów lub całości instytucji, która podlega procesowi uporządkowanej likwidacji. Informacje niezbędne do prowadzenia tej działalności Korporacja otrzymuje od instytucji nadzorczej.

Korporacja dysponuje również uprawnieniami do wydawania wytycznych i zaleceń instytucjom członkowskim w zakresie ich polityki informacyjnej związanej z oferowanymi produktami i bezpieczeństwem deponentów.

Od początku działalności CDIC przeprowadziła 23 procesy likwidacji instytucji finansowych, przy czym ostatni z nich odbył się w 1996 r. W zdecydowanej większości przypadków (20 na 23) zastosowano narzędzie w postaci sprzedaży przedsiębiorstwa bankowego (*Purchase and Assumption*).

## 7. DANE KONTAKTOWE

Canada Deposit Insurance Corporation  
50 O'Connor Street  
Ottawa, Ontario, Canada, K1P 5W5  
Strona internetowa: [www.cdic.ca](http://www.cdic.ca)  
Telefon: 00 1 800 461-2342  
Faks: 00 1 613 996-6095  
E-mail: [info@cdic.ca](mailto:info@cdic.ca)



## 8. SYNTETYCZNE PORÓWNANIE CECH POLSKIEGO I KANADYJSKIEGO SYSTEMU GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW

	<b>Polski system gwarantowania depozytów</b>	<b>Kanadyjski system gwarantowania depozytów</b>
<b>Realizowane funkcje</b>	Gwarantowanie depozytów oraz działalność pomocowa	Gwarantowanie depozytów, uporządkowana likwidacja banków
Limity gwarancyjne	100 000 EUR	100 000 CAD (ok. 82 000 EUR)
Maksymalna wypłata	100 000 EUR	100 000 CAD
Kompensacja z zobowiązaniami	NIE	NIE
<b>Wyłączenia spod gwarancji</b>		
Instytucje finansowe wskazane w art. 4 (5) Dyrektywy 2006/48/WE	TAK	NIE
Firmy ubezpieczeniowe	TAK	NIE
Rząd i administracja centralna	TAK	NIE
Władze samorządowe	NIE	NIE
Banki	TAK	NIE
Fundusze inwestycyjne	TAK	NIE
Fundusze emerytalne	TAK	NIE
Kadra zarządzająca	TAK	NIE
Akcjonariusze banku	TAK	NIE
Bliscy osób odpowiedzialnych	NIE	NIE
Inne przedsiębiorstwa w tej samej grupie	NIE	NIE
Podmioty nieuprawnione do sporządzania uproszczonych sprawozdań finansowych	NIE	NIE
Depozyty nieimienne	TAK	TAK
Depozyty przyjmowane na indywidualnych warunkach, które przyczyniły się do upadłości banku	NIE	TAK
Dłużne papiery wartościowe emitowane przez bank	TAK*	TAK
Depozyty w walutach obcych	NIE	TAK
Depozyty związane z praniem pieniędzy	TAK	TAK

\* gwarancjami objęte są bankowe papiery wartościowe emitowane na podstawie prawa bankowego,

Podstawowe różnice między działającym w Polsce Bankowym Funduszem Gwarancyjnym a Kanadyjską Korporacją Gwarantowania Depozytów są następujące:

- ❖ Funkcje systemu kanadyjskiego obejmują zadania związane z przeprowadzeniem procesu uporządkowanej likwidacji banków;
- ❖ W systemie kanadyjskim gwarancjami nie są objęte depozyty w walutach obcych;
- ❖ Limit gwarancyjny w Kanadzie jest o ok. 20% niższy od limitu gwarancyjnego obowiązującego w Polsce i pozostałych krajach Unii Europejskiej. W sąsiadujących z Kanadą Stanach Zjednoczonych jest on wyższy aż o 150%;
- ❖ Gwarancjami objęte są lokaty terminowe, które były zakładane na okres nie dłuższy niż pięć lat;
- ❖ Składka roczna na rzecz CDIC wyliczana jest z uwzględnieniem ryzyka generowanego przez daną instytucję członkowską;
- ❖ W systemie kanadyjskim nie ma określonego terminu wypłaty środków gwarantowanych. Ustawowo wypłata następuje tak szybko, jak to jest możliwe (*as soon as possible*).



# BANKOWY FUNDUSZ GWARANCYJNY

ogłasza kolejną edycję

## **KONKURSU**

**na najlepszą pracę licencjacką, magisterską i doktorską z zakresu:**

- systemów gwarantowania depozytów,
- problematyki działalności  
Bankowego Funduszu Gwarancyjnego

oraz

- bezpieczeństwa finansowego banków.

Nagrodą w Konkursie jest:

- w kategorii pracy doktorskiej – kwota **10 000 zł**
- w kategorii pracy magisterskiej – kwota **5 000 zł**
- w kategorii pracy licencjackiej – kwota **2 500 zł**

**Termin nadsyłania prac: 31 marca 2013 roku.**

Szczegółowe informacje: [www.bfg.pl](http://www.bfg.pl)