

Nr 4(81) 2020

ISSN 2544-7068

BEZPIECZNY BANK

Nr 4(81) 2020

ISSN 2544-7068

BEZPIECZNY BANK

SAFE BANK



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

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

RADA PROGRAMOWO-NAUKOWA

Marek Dietl – Przewodniczący
prof. Angel Berges Lobera
prof. Paola Bongini
prof. Santiago Carbo-Valverde
prof. Eugeniusz Gatnar
prof. Andrzej Gospodarowicz
prof. Jacek Jastrzębski
prof. Marko Kořak
prof. Anzhela Kuznetsova
prof. Edgar Löw
dr Kamil Mrocza
prof. Leszek Pawłowicz
prof. Krzysztof Pietraszkiewicz
prof. Andrzej Sławiński
dr Olga Szczepańska

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

REDAKCJA

Krystyna Kawerska

WYDAWCA

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

SEKRETARIAT REDAKCJI

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

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



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

W numerze

.....

Jan Szambelańczyk – <i>Od Redakcji</i>	6
Problemy i poglądy	
Aneta Kulesza, <i>Wpływ systemu gwarantowania depozytów na ryzyko niewypłacalności sektorów bankowych w wybranych krajach europejskich w latach 2004–2016</i>	8
Sławomir Kujawa, <i>Wdrożenie Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16.04.2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów przez państwa członkowskie Unii Europejskiej</i>	33
Marcin Borsuk, Kamil Klupa, <i>Wyzwania prawne i strukturalne implementacji oraz stosowania przepisów dyrektywy BRR w zakresie instrumentu bail-in</i>	56
Paweł Wajda, <i>Publicznoprawne aspekty transakcji nabywania znacznych pakietów akcji banków krajowych (część II)</i>	78
Dariusz Jędrzejka, <i>Zrobotyzowana automatyzacja procesów w bankowości – szanse i wyzwania</i>	111
Miscellanea	
Anna Dobrzańska, <i>Polityka makroostrożnościowa w czasie pandemii</i>	136
Ludwik Kotecki, Leszek Pawłowicz, <i>Makroekonomiczne wyzwania i prognozy dla Polski w opinii ekspertów Europejskiego Kongresu Finansowego – aktualizacja VI edycji badania</i>	157
Recenzje i omówienia	
Anna Iwańczuk-Kaliska, <i>„Zielone finanse w Polsce” – przegląd zagadnień poruszanych przez autorów publikacji zbiorowej pod redakcją Ludwika Koteckiego. Europejski Kongres Finansowy, Gdańsk 2020</i>	174

Contents

.....

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

Problems and Opinions

Aneta Kulesza, <i>The Impact of Deposit Insurance System on Insolvency Risk in Selected European Countries' Banking Sectors in the Years 2004–2016</i>	8
Sławomir Kujawa, <i>Implementation of Directive 2014/49/UE of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on Deposit Guarantee Schemes by the Member States of the European Union</i>	33
Marcin Borsuk, Kamil Klupa, <i>Legal and Structural Challenges in Implementing BRR Directive to National Law with Regard to Bail-in Mechanism</i>	56
Paweł Wajda, <i>Public-law Aspects of Acquisitions of Significant Portfolios of Shares in Domestic Banks</i>	78
Dariusz Jędrzejka, <i>Robotic Process Automation in Banking – Opportunities and Challenges</i>	111

Miscellanea

Anna Dobrzańska, <i>Macroprudential Policy in the Time of a Pandemic</i>	136
Ludwik Kotecki, Leszek Pawłowicz, <i>Macroeconomic Challenges and Forecasts for Poland According to Experts of the European Financial Congress – 6th Edition of the Study (Updated)</i>	157

Reviews

Anna Iwańczuk-Kaliska, <i>'Green Finance in Poland': Review of a Publication by Ludwik Kotecki et al., European Financial Congress, Gdańsk 2020</i>	174
---	-----

Od Redakcji

Dobiega końca 23 rok, gdy „Bezpieczny Bank” popularyzuje wiedzę i wyniki badań nad systemami gwarantowania depozytów i problemami stabilności finansowej. Po raz kolejny dziękujemy naszym Autorom i Czytelnikom za instrukcyjne lub poznawcze wsparcie podmiotów rynku finansowego i instytucji tworzących sieć bezpieczeństwa finansowego.

Nadzwyczajne warunki życia i pracy w 2020 roku, wywołane zarówno ryzykiem jak i konsekwencjami koronawirusa, uniemożliwiły zrealizowanie planów uświetnienia 25-lecia działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, w formie specjalnej konferencji międzynarodowej czy spotkania osób tworzących historię tej instytucji od 7 kwietnia 1995 roku. Jednakże w kontekście wyzwań współczesności i wymogów zwalczania pandemii i jej konsekwencji trudno eksponować tę niedogodność. Musiały wystarczyć dwa obszernie opracowania dokumentujące i analizujące działania Funduszu w minionym ćwierćwieczu w numerze 3(80)2020 naszego czasopisma.

W pierwszym numerze z 2020 roku sformułowałem pytanie, czy nauki z globalnego kryzysu finansowego (GKF) będą użytecznym *modus operandi* dla konsekwencji pandemii Covid-19? Z perspektywy trzech kwartałów wiadomo, że mamy do czynienia z kryzysem innej klasy, a jego źródłem, w odróżnieniu od GKF, nie są problemy generowane przez podmioty rynku finansowego. Pandemia uczy, że przezorność nakazująca akumulację niezbędnych zasobów na warunki kryzysowe to uniwersalna recepta. Kryzys wywołany Covid-19 bezlitośnie dokumentuje materializację ryzyka globalnego, z którym na szczęście mieszkańcy planety Ziemia mogą jeszcze sobie poradzić. Nawet jeśli koszty kryzysu są ogromne, i będą miały długofalowe konsekwencje dla wielu dziedzin ludzkiej aktywności. Nie wolno jednak metodą „na strusia” zapominać o innych ryzykach globalnych, związanych z ingerencją człowieka w środowisko naturalne i naruszanie równowagi systemu ekologicznego. Może się bowiem okazać, że pokonanie kryzysu z tego wynikającego nie będzie możliwe dzięki „cudownej” szczepionce, niezależnie od tego, jaka część ludzkości zostanie zaszczepiona.

Może się wydawać, że poprzedni akapit kończy zbyt katastroficzna perspektywa. Jednakże procesy zachodzące w zglobalizowanym świecie dostarczają coraz więcej argumentów za nadaniem pojęciom *bezpieczeństwo* i *solidarność* treści wynikających z globalnych zagrożeń.

W przekazywanym PT Czytelnikom 4(81) numerze „Bezpiecznego Banku” publikujemy opracowania, które podejmują w węższym lub szerszym ujęciu problemy podniesione powyżej. Dominują opracowania traktujące o kwestiach normatywnych i regulacyjnych. Jednak numer otwiera artykuł Anety Kuleszy poświęcony wpływowi systemu gwarantowania depozytów na ryzyko niewypłacalności sektorów bankowych w wybranych krajach europejskich. Opracowanie A. Kuleszy jest skrótem pracy dyplomowej uhonorowanej nagrodą Prezesa BFG w konkursie na najlepszą pracę magisterską z zakresu systemów gwarantowania depozytów, restrukturyzacji lub uporządkowanej likwidacji instytucji finansowych, infrastruktury regulacyjnej systemu finansowego, problematyki bezpieczeństwa finansowego banków oraz stabilności finansowej w 2020 r.

Dwa kolejne artykuły poruszają tematykę infrastruktury regulacyjnej związanej z funkcjonowaniem systemów gwarantowania depozytów w Unii Europejskiej oraz stosowaniem instrumentu *bail-in*. W czwartym artykule w dziale Problemy i Poglądy Paweł Wajda rozważa kwestie prawne sprzeciwu KNF odnośnie do nabycia akcji banku krajowego.

Ostatni artykuł w tym dziale autorstwa Dariusza Jędrzejki jest poświęcony analizie szans i wyzwań zrobotyzowanych procesów w bankowości.

W dziale Miscellanea Anna Dobrzańska charakteryzuje politykę makroostrożnościową w czasach pandemii w Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem instrumentów i rekomendacji instytucji infrastruktury regulacyjnej.

Kontynuując współpracę z agendami Europejskiego Kongresu Finansowego publikujemy wyniki VI edycji badania nt. *Makroekonomicznych wyzwań i prognoz dla Polski w opinii ekspertów Kongresu*. Cykliczne publikacje tych wyników mogą być interesującym materiałem do badań wtórnych o panelowym charakterze.

W bieżącym numerze „Bezpiecznego Banku” PT Czytelnicy znajdą jeszcze omówienie opracowania zbiorowego poświęconego zielonym finansom w Polsce. Szeroka i różnorodna problematyka poszczególnych opracowań zawiera wiele ocen i rekomendacji, do praktycznego wykorzystania.

Życząc PT Czytelnikom interesującej lektury i wszelkiej pomyślności w Nowym 2021 roku zapraszam do współpracy i dzielenia się wynikami własnych badań dotyczących szeroko rozumianej problematyki stabilności finansowej.

Redaktor Naczelny
Jan Szambelańczyk

Warszawa w grudniu 2020 r.

Problemy i poglądy



DOI: 10.26354/bb.1.4.81.2020

Aneta Kulesza*

ORCID: 0000-0002-8609-2641

anetakulesza24@gmail.com

Wpływ systemu gwarantowania depozytów na ryzyko niewypłacalności sektorów bankowych w wybranych krajach europejskich w latach 2004–2016

Streszczenie

Przesłanką tworzenia systemu gwarantowania depozytów (SGD) w sieci bezpieczeństwa systemu finansowego było przede wszystkim stabilizowanie systemów bankowych poprzez zapobieganie ryzyku runu na bank lub banki, a także przeciwdziałanie skutkom niewypłacalności instytucji kredytowych. W teorii i praktyce podnosi się jednak kwestie efektów ubocznych wynikających z funkcji SGD, w tym pokusy nadużycia.

W artykule analizuje się wpływ czynników charakteryzujących SGD na niewypłacalność systemów bankowych na przykładzie 42 krajów europejskich w latach 2004–2016. Podstawę empiryczną analiz stanowiły trzy bazy danych: Deposit Insurance Database Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Deposit Guarantee Schemes Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego oraz Global Financial Development Database Banku Światowego. Wyniki analiz modelu głównego dla całego badanego zbioru systemów bankowych wskazują, że co do zasady SGD zmniejsza ryzyko niewypłacalności. Natomiast analizy tego zbioru z uwzględnieniem dodatkowych kryteriów dychotomicznych (kraje strefy Euro i pozostałe, kraje Unii Europejskiej i pozostałe, kraje Europy Środkowo-Wschodniej i pozostałe) lub klasyfikacyjnych (kraje

* Aneta Kulesza – Absolwentka Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego na kierunku: Finanse, rachunkowość i ubezpieczenia.

o niskim, średnim i wysokim dochodzie, kraje o niskim, średnim i wysokim poziomie pokusy nadużyć) wskazują, że SGD może przyczyniać się do wzrostu ryzyka niewypłacalności sektorów bankowych.

Słowa kluczowe: bank, depozyt, system gwarantowania depozytów, ryzyko, niewypłacalność banku, system bankowy.

JEL: G21

The Impact of Deposit Insurance System on Insolvency Risk in Selected European Countries' Banking Sectors in the Years 2004–2016

Abstract

The rationale behind the creation of the deposit insurance system (DIS) in the financial system's safety net was primarily to stabilize banking systems by preventing the risk of a bank run and to counteract the effects of credit institutions' insolvency. In theory and practice, however, issues of side effects resulting from DIS functions, including moral hazard, are raised.

The article analyzes the impact of DIS factors on insolvency of banking systems on the example of 42 European countries in the years 2004–2016. Three databases constituted the empirical basis: the International Monetary Fund's Deposit Insurance Database, the European Banking Authority's Deposit Guarantee Schemes and the World Bank's Global Financial Development Database.

The results of the main model for the entire analyzed set of banking systems indicate that, in principle, DIS reduces insolvency risk. On the other hand, taking into account additional dichotomous criteria (Euro zone countries and others, European Union countries and others, Central and Eastern Europe countries and others) or classification criteria (countries with low, middle and high income, countries with low, medium and high levels of moral hazard), the analysis of this set indicates that DIS may contribute to an increase of banking sectors' insolvency risk.

Key words: bank, deposit, deposit insurance system, risk, bank insolvency, banking system.

Wstęp

Systemy gwarantowania depozytów (SGD) z wyjątkiem Federal Deposit Insurance Corporation w USA są relatywnie młodymi instytucjami w sieciach bezpieczeństwa finansowego na świecie. Rosnący udział aktywów bankowych, finansowanych przede wszystkim z depozytów klientów, przy naturalnym dla działalności bankowej ryzyku, a nadto niebezpieczeństwo runu na bank lub banki w sytuacjach zaburzeń procesów finansowania, a w szczególności materializacji ryzyka kredytowego na większą skalę, sprzyjały upowszechnianiu idei tworzenia instytucji gwarancyjnych. Idea ta nabierała dużego znaczenia w okresach kryzysów na rynkach finansowych. W konsekwencji w niemal wszystkich krajach gospodarki rynkowej powstały SGD, a ich działalność jest legitymizowana ustawodawstwem krajowym (Ustawa

z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji) czy międzynarodowym (np. Directive on deposit guarantee schemes – Directive 2014/49/EU)¹.

SGD nie tylko w teorii, ale także w praktyce, podnoszą zaufanie klientów do bezpieczeństwa ich depozytów złożonych na rachunkach bankowych lub powierzonych bankom w ramach spersonalizowanych czynności bankowych. Świadomość, że depozyty – do określonej ustawowo kwoty – są gwarantowane przez legitymizowaną do tego instytucję w danym kraju, ogranicza skłonność do zachowań panicznych wywołanych zarówno wiarygodnymi informacjami, jak i pogłoskami czy plotkami na temat kondycji konkretnego banku. Troska o powstrzymanie ewentualnego runu na bank czy banki wynika z samej istoty pośrednictwa finansowego, polegającej na alokowaniu depozytów klientów w przedsięwzięcia osób trzecich, zgłaszających zapotrzebowanie na środki finansowe i gotowych zwrócić je w określonym czasie za wynagrodzeniem. Gwarantowanie depozytów, o ile wiedza o tym jest dostatecznie spopularyzowana, wpływa na zaufanie do podmiotów sektora bankowego oraz poczucie, że nawet w obliczu kryzysu deponentom zostanie udzielona pomoc. Funkcjonowanie systemu gwarantowania depozytów w ramach sieci bezpieczeństwa finansowego nie jest jednak wolne od negatywów. Powstawanie lub ekspansja sieci bezpieczeństwa finansowego, szczególnie w okresie po wystąpieniu kryzysu w danym kraju, na poziomie pierwotnym lub poszerzanie zakresu ochrony depozytów, a także oczekiwanie, że w sytuacji niewydolności SGD państwo stanie się ostatecznym gwarantem, to przesłanki do analizy negatywów istnienia SGD. Najważniejszym spośród nich jest *moral hazard*, czyli pokusa nadużycia, mogąca prowadzić do bankructwa pojedynczych banków, a nawet perturbacji w całym krajowym systemie bankowym.

Opracowanie poświęcono zbadaniu wpływu systemu gwarantowania depozytów na ryzyko niewypłacalności sektorów bankowych w 42 wybranych krajach europejskich. Ujęcie to wyróżnia się pod względem zakresu geograficznego od innych badań tego problemu prezentowanych w literaturze. Główna hipoteza zakłada negatywną zależność pomiędzy systemem gwarantowania a ryzykiem niewypłacalności. Innymi słowy pokusa nadużycia stymulowana ochroną wynikającą z funkcjonowania w danym kraju instytucji gwaranta depozytów powoduje wyższy poziom ryzyka bankructwa krajowego sektora bankowego. W ujęciu formalnym większe ryzyko niewypłacalności objawia się spadkiem wskaźnika *Z-score*. Weryfikacja hipotezy głównej opartej na modelu podstawowym została poszerzona w 11 modelach uzupełniających, w których dołączono cechę specyficzną w ujęciu dychotomicznym (kraje strefy Euro i pozostałe, kraje Unii Europejskiej i pozostałe, kraje Europy Środkowo-Wschodniej i pozostałe) lub klasyfikacyjnym (kraje o niskim i średnim oraz wysokim dochodzie, kraje o niskim, średnim i wysokim poziomie pokusy nadużyć). Estymacje parametrów modeli przeprowadzono z wykorzystaniem regresji liniowej i testów istotności.

¹ J. Szambelańczyk, *XXV lat Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w Polsce*, „Bezpieczny Bank” 2020, nr 3(80), s. 8–51; T. Obal, *Gwarancje depozytów w Polsce w latach 1995–2020*, „Bezpieczny Bank” 2020, nr 3(80), s. 52–71.

1. System gwarantowania depozytów – istota funkcjonowania oraz elementy składowe

Systemy gwarantowania depozytów w różnych krajach pełniły i pełnią nietożsame funkcje. Najpowszechniejszą jest funkcja gwarancji depozytów określonych kategorii klientów instytucji kredytowych do kwoty określonej w regulacjach. Pierwotna postać gwarancji była utożsamiana z modelem *pay-box*, a ponadto były znane ujęcia typu *explicite* i *implicite*². Nawet w tym podstawowym wariancie poszczególne systemy istotnie różniły się między sobą³.

Tabela 1 przedstawia chronologiczne etapy powstawania krajowych systemów gwarantowania depozytów, natomiast tabela 2 dzieli te kraje według typu systemu gwarantowania (*explicite* bądź *implicite*) oraz kryterium geograficznego.

Tabela 1. Lata powstawania kolejnych krajowych systemów gwarantowania depozytów

Okresy	Państwa
1933	Stany Zjednoczone
1961–1971	Kanada, Finlandia, Indie, Japonia, Liban, Meksyk, Norwegia, Filipiny, Niemcy
1974–1980	Austria, Belgia, Argentyna, Francja, Holandia, Hiszpania
1982–1989	Bangladesz, Chile, Kolumbia, Dania, Islandia, Irlandia, Włochy, Kenia, Luksemburg, Meksyk, Nigeria, Serbia, Szwajcaria, Tajwan, Trynidad i Tobago, Turcja, Wielka Brytania, Wenezuela

² A. Demirgüç-Kunt, E. Kane, L. Laeven, *Deposit Insurance Database*, „IMF Working Paper” 2014, 14/118; L. Laeven, *Bank Risk and Deposit Insurance*, „The World Bank Economic Review” 2002, 16(1), s. 109–137; A. Campbell, P. Cartwright, *Co-insurance and moral hazard: Some reflections on deposit protection in the UK and USA*, „Journal of International Banking Regulation” 2003, 5(1), s. 9–20; E.P. Davis, U. Obasi, *Deposit Insurance Systems and Bank Risk*, „Economics and Finance Working Paper Series” 2009, s. 9–26; A. Pawlikowski, *Optymalny model gwarantowania depozytów*, „Bezpieczny Bank” 2010, 3(42), s. 101–115; M. Dadej, *Systemy gwarantowania depozytów bankowych na świecie – analiza porównawcza*, „Journal of Finance and Financial Law” 2018, 2(18), s. 9–24.

³ Cechy dla systemów gwarantowania depozytów obejmują przede wszystkim: rodzaj i zakres sformalizowania; typy depozytów objętych ochroną; pokrycie ochroną gwarancyjną; sposób określania stopnia pokrycia; funkcje instytucji gwaranta; status prawny; organizację systemu gwarantowania; zarządzanie/administrację systemu gwarantowania; sposób finansowania; współubezpieczenie (*coinsurance*). Por. *Systemy gwarantowania depozytów w Polsce i na świecie. Dziesięć lat Bankowego Funduszu Gwarancyjnego*, pr. zbiorowa, PWE, Warszawa 2005.

Tabela 1 – cd.

Okresy	Państwa
1991–2003	Albania, Algieria, Bahamy, Bahrajn, Benin, Bośnia i Hercegowina, Bułgaria, Burkina Faso, Chorwacja, Cypr, Czechy, Dominikana, Ekwador, Estonia, Grecja, Gwinea-Bissau, Honduras, Węgry, Jamajka, Jordania, Kazachstan, Korea Południowa, Laos, Łotwa, Lichtenstein, Litwa, Północna Macedonia, Mali, Malta, Maroko, Niger, Nikaragua, Oman, Paragwaj, Peru, Polska, Portugalia, Rumunia, Rosja, Salvador, Senegal, Słowacja, Słowenia, Sudan, Szwecja, Tanzania, Tadżykistan, Togo, Turkmenistan, Uganda, Ukraina, Urugwaj, Uzbekistan, Wietnam, Wybrzeże Kości Słoniowej, Zimbabwe
2004–2006	Armenia, Boliwia, Gwatemala, Hongkong, Indonezja, Malezja, Mołdawia, Czarnogóra, Singapur
2007–2014	Afganistan, Andora, Australia, Azerbejdżan, Barbados, Białoruś, Bermudy, Brazylia, Brunei, Kamerun, Republika Środkowej Afryki, Czad, Kongo, Gwinea Równikowa, Gabon, Gibraltar, Guernsey, Iran, Jersey, Kosowo, Kirgistan, Libia, Makau, Mauretania, Mongolia, Mozambik, Nepal, Palestyna, Portoryko, Sri Lanka, Tajlandia, Jemen, Wyspa Man
2014–2020	Angola, Arabia Saudyjska, Chiny, Gruzja, Ghana, Gujana, Irak, Mariany Północne, Namibia, Pakistan, Rwanda, San Marino, Tunezja, Wyspy Dziewicze

Źródło: opracowanie własne na podstawie A. Demirgüç-Kunt, E. Kane, L. Laeven, *Deposit Insurance...*, *op. cit.*

Tabela 2. Podział krajów według regionów i typu funkcjonującego systemu gwarantowania depozytów

Region	Kraje z systemem gwarantowania depozytów typu <i>explicite</i>	Kraje bez systemu gwarantowania depozytów typu <i>explicite</i>
Afryka	Angola, Benin, Burkina Faso, Kamerun, Republika Środkowej Afryki, Czad, Kongo, Gwinea Równikowa, Gabon, Ghana, Gwinea-Bissau, Kenia, Mali, Mauretania, Maroko, Mozambik, Namibia, Niger, Nigeria, Rwanda, Senegal, Sudan, Tanzania, Togo, Tunezja, Uganda, Wybrzeże Kości Słoniowej, Zimbabwe	Botswana, Burundi, Wyspy Zielonego Przylądka, Komory, Demokratyczna Republika Konga, Erytrea, Etiopia, Gambia, Gwinea, Lesoto, Liberia, Madagaskar, Malawi, Mauritius, Wyspy Świętego Tomasza i Książęca, Seszele, Sierra Leone, Somalia, Republika Południowej Afryki, Eswatini, Zambia
Azja i Oceania	Australia, Bangladesz, Brunei, Chiny, Hongkong, Indie, Indonezja, Japonia, Korea Południowa, Laos, Makau, Malezja, Mikronezja, Mongolia, Nepal, Filipiny, Singapur, Sri Lanka, Tajlandia, Tajwan, Wietnam	Bhutan, Kambodża, Fidżi, Kiribati, Malediwy, Mjanma (Birma), Nowa Zelandia, Palau, Papua Nowa Gwinea, Samoa, Wyspy Salomona, Timor Wschodni, Tonga, Tuvalu, Vanuatu

Tabela 2 – cd.

Region	Kraje z systemem gwarantowania depozytów typu <i>explicite</i>	Kraje bez systemu gwarantowania depozytów typu <i>explicite</i>
Europa	Albania, Andora, Austria, Białoruś, Belgia, Bośnia i Hercegowina, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Niemcy, Gibraltar, Grecja, Guernsey, Węgry, Islandia, Irlandia, Włochy, Jersey, Kosowo, Łotwa, Lichtenstein, Litwa, Luksemburg, Północna Macedonia, Malta, Mołdawia, Czarnogóra, Holandia, Norwegia, Polska, Portugalia, Rumunia, Rosja, San Marino, Serbia, Słowacja, Słowenia, Hiszpania, Szwecja, Szwajcaria, Turcja, Ukraina, Wielka Brytania, Wyspa Man	Izrael
Środkowo-Wschodnia i Centralna Azja	Afganistan, Algieria, Arabia Saudyjska, Armenia, Azerbejdżan, Bahrajn, Gruzja, Iran, Irak, Jordania, Kazachstan, Kirgistan, Liban, Libia, Oman, Pakistan, Palestyna, Tadżykistan, Turkmenistan, Uzbekistan, Jemen	Dżibuti, Egipt, Kuwejt, Katar, Syria, Zjednoczone Emiraty Arabskie
Półkula Zachodnia	Argentyna, Bahamy, Barbados, Bermudy, Boliwia, Brazylia, Kanada, Chile, Kolumbia, Dominikana, Ekwador, Salwador, Gwatemala, Gujana, Honduras, Jamajka, Mariany Północne, Meksyk, Nikaragua, Paragwaj, Peru, Portoryko, Trynidad i Tobago, Stany Zjednoczone, Urugwaj, Wenezuela, Wyspy Dziewicze	Antigua i Barbuda, Belize, Kostaryka, Dominikana, Grenada, Haiti, Panama, Saint Kitts i Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent i Grenadyny, Surinam

Źródło: opracowanie własne na podstawie A. Demirgüç-Kunt, E. Kane, L. Laeven, *Deposit Insurance...*, op. cit., IADI <https://www.iadi.org/en/deposit-insurance-systems/dis-worldwide/#13> (dostęp: 23.11.2020).

Poszerzona klasyczna funkcja wypłaty depozytów gwarantowanych o restrukturyzację problemowych banków była niekiedy określana mianem *pay-box-plus*⁴. Rozwój systemów bankowych i procesy pogłębiania finansowego wymagały zmian lub

⁴ D.W. Diamond, P.H. Dybvig, *Bank Runs, Deposit Insurance and Liquidity*, „The Journal of Political Economy” 1983, 91(3), s. 401–419.

poszerzania funkcji SGD. Dlatego wiele z nich zaczęło funkcjonować w modelu *risk minimizer*. Instytucja gwarancyjna nie tylko wypłaca depozyty w sytuacji niewypłacalności banku, ale ma także uprawnienia do działań wpływających na zmniejszanie ryzyka bankructwa podmiotów sektora bankowego czy nawet sprawowanie nadzoru ostrożnościowego nad bankami. Demirgüç-Kunt, Kane i Laeven⁵ w ramach tego modelu wyróżniają submodel określany jako *loss minimizer*, dzięki któremu system gwarantowania ma uprawnienia organu resolution (*ang. resolution authority*)⁶.

W literaturze występują trzy główne nurty traktowania instytucji gwarantowania depozytów. Pierwszy uwypukla, że instytucja gwaranta jest środkiem zapobiegającym panice bankowej. Diamond i Dybvig przyjmują, że system gwarantowania depozytów mityguje ryzyko destabilizacji sektora bankowego na skutek runu na bank lub banki⁷. Pogląd ten podzielają Demirgüç-Kunt i Detragiache, według których instytucja gwaranta zwiększa stabilność sektora bankowego⁸.

Drugi nurt traktuje instytucję gwaranta depozytów jako stabilizatora systemu finansowego. Campbell i Catwright podkreślają, że „systemy gwarantowania depozytów zarówno zapewniają rekompensatę dla konsumentów w sytuacji, gdy podmiot nie jest w stanie sprostać swoim zobowiązaniom, jak również pomagają zachować stabilność w systemie finansowym. Tym samym odgrywają główną rolę w redukowaniu prawdopodobieństwa i efektów ryzyka systemowego”⁹. Również inni autorzy skłaniają się ku takiemu pojmowaniu roli SGD (m.in. Krušinskas, Lakštutienė i Rumšaitė¹⁰), uznając, że to właśnie wspieranie stabilności całego systemu finansowego w celu zredukowania prawdopodobieństwa wystąpienia kryzysu finansowego jest najważniejszą funkcją instytucji gwaranta.

Wreszcie trzeci nurt eksponuje ochronę deponentów. Na przykład Zimmermann wskazuje na stabilność systemu i wypłaty depozytów w przypadku problemów płynnościowych oraz utrzymanie zaufania deponentów¹¹; natomiast Davis i Obasi eksponują przyjęty poziom gwarantowania depozytów w przypadku upadłości banku¹². Według nich podstawowymi funkcjami systemu są gwarancja wartości depozytów w razie problemów płynnościowych banków oraz zapewnianie zaufania zwykłych oszczędzających, którzy w sytuacji bankructwa banku mogą liczyć

⁵ A. Demirgüç-Kunt, E. Kane, L. Laeven, *Deposit Insurance...*, *op. cit.*

⁶ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 kwietnia 2020 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz.U. 2020, poz. 842).

⁷ D.W. Diamond, P.H. Dybvig, *Bank Runs...*, *op. cit.*

⁸ A. Demirgüç-Kunt, E. Detragiache, *Does deposit insurance increase banking system stability? An empirical investigation*, „Journal of Monetary Economics” 2002, 49, s. 1373–1406.

⁹ A. Campbell, P. Cartwright, *Co-insurance and moral hazard...*, *op. cit.*

¹⁰ A. Lakštutienė, R. Krušinskas, D. Rumšaitė, *The influence of deposit insurance on the stability of the Baltic States Banking System*, „Journal of Business Economics and Management” 2011, 12(3), s. 482–502.

¹¹ H. Zimmermann, *The Uneasy Promise of Deposit Insurance: Financial Globalization and the Protection of Savers*, „Competition and Change” 2013, 17(3), s. 265–282.

¹² E.P. Davis, U. Obasi, *Deposit Insurance Systems...*, *op. cit.*

na zachowanie wszystkich swoich środków lub chociaż ich części do maksymalnej wysokości gwarancji dla danego podmiotu w danym banku albo wielokrotność przy rachunkach wspólnych lub depozytach specjalnych określonych w regulacjach.

2. Ryzyka związane z działalnością bankową a system gwarantowania depozytów

Działalność banków, podobnie jak działalność podmiotów gospodarczych, narażona jest na różnego rodzaju ryzyka. Specyfika działalności podmiotów sektora bankowego przyczynia się jednak do powstawania niestandardowych ryzyk¹³, szczególnie groźnych dla instytucji finansowych. W związku z celem opracowania skupiono się na czterech klasycznych rodzajach ryzyka: ryzyku płynności, ryzyku niewypłacalności, ryzyku pokusy nadużycia oraz ryzyku systemowym.

2.1. Ryzyko płynności

Ryzyko płynności to zagrożenie utraty przez podmiot zdolności do regulowania zobowiązań bieżących w sposób terminowy. Podmioty sektora bankowego są szczególnie narażone na ten rodzaj ryzyka, ponieważ mają liczne grono masowych wierzycieli, zaś ich największym bieżącym zobowiązaniem są depozyty na żądanie i terminowe. Za podstawowy warunek zachowania płynności można uznać zaufanie klientów, gdyż jego utrata może mieć dla banku katastrofalne skutki w postaci runu na bank. Run na bank polega na nagłych, masowych wypłatach środków przez deponentów z instytucji finansowych. Zwiększa to ryzyko upadku banku, a to zaś przyczynia się do kolejnych wypłat, jeszcze bardziej pogarszając sytuację banku.

Ogromną rolę w procesie ograniczania zjawiska runu na bank odgrywa system gwarantowania depozytów. Głównym celem jego działania jest bowiem zapobieganie temu zjawisku i dbanie o stabilność sektora finansowego. Według Ngalawy, Tchana Tchana i Viegi w przypadku braku instytucji gwaranta pogłoski o potencjalnym upadku banku i niemożliwości odzyskania środków w całości i na czas powodują bieg deponentów do banku w celu jak najszybszego otrzymania pieniędzy, zanim bank rzeczywiście upadnie¹⁴. Wprowadzenie systemu gwarantowania depozytów znacznie zmniejsza ryzyko wystąpienia runu na banki. Tego samego zdania są Demirgüç-Kunt i Detragiache¹⁵, których zdaniem system ten jest optymalną polityką w modelu, gdzie stabilność banków jest zagrożona zjawiskiem runu. Znajduje to swoje odbicie w wydarzeniach z roku 2008, gdzie w obliczu kryzysu finansowego,

¹³ Por. Zarządzanie ryzykiem bankowym, M. Iwanicz-Drozdowska (red. nauk.), Poltext, Warszawa 2017; J. Koleśnik, *Bankowe ryzyko systemowe*, Difin, Warszawa 2019.

¹⁴ H. Ngalawa, F. Tchana Tchana, N. Viegi, *Banking instability and deposit insurance: The role of moral hazard*, „Journal of Applied Economics” 2016, 19(2), s. 323–350.

¹⁵ A. Demirgüç-Kunt, E. Detragiache, *Does deposit insurance...*, op. cit.

większość krajów podniosła (bądź nawet tymczasowo zniosła) limity pokrycia depozytów ochroną, co przyczyniło się w znacznym stopniu do ograniczenia paniki bankowej.

2.2. Ryzyko niewypłacalności

Ryzyko niewypłacalności to zagrożenie utraty zdolności do spłaty przez podmiot gospodarczy wszystkich jego zobowiązań. Bank, stając się niewypłacalnym, przestaje istnieć jako podmiot gospodarczy, jego zobowiązania wobec wierzycieli pozostają jednak nadal w mocy. Głównymi wierzycielami podmiotów sektora bankowego są deponenti, którzy będą chcieli odzyskać swoje środki. Ich zwrot zapewnia funkcjonujący w kraju system gwarantowania depozytów.

Instytucja gwaranta zapewnia wypłatę środków w razie niewypłacalności banku, co ma zarówno pozytywne aspekty, m.in. w postaci zapewniania bezpieczeństwa deponentom, jak i efekty negatywne. Członkostwo w systemie gwarantowania może wpływać na zwiększenie prawdopodobieństwa upadku banku, co jest skutkiem podejmowania przez banki nadmiernego ryzyka. Mając bowiem świadomość, że w razie niepowodzenia nastąpi pomoc ze strony gwaranta, banki zaczęły tworzyć portfele o bardziej ryzykownych profilach niż miało to miejsce przed wprowadzeniem w kraju systemu gwarantowania¹⁶.

2.3. Ryzyko pokusy nadużycia (ang. *moral hazard*)¹⁷

W literaturze, a także wśród praktyków bankowych, za uboczną konsekwencję wprowadzenia w danym kraju systemu gwarantowania depozytów o negatywnym charakterze uważa się pokusę nadużycia oznaczającą celowe podejmowanie ryzyka bez ponoszenia konsekwencji z tego ryzyka wynikających. W szczególnym przypadku: „Pokusa nadużycia rozumiana jest jako zachowanie obarczone nadmiernym ryzykiem podejmowane w nadziei, że jego konsekwencje nie zostaną poniesione ani przez decydentów, ani przez zarządzaną instytucję, gdyż ewentualne straty będą pokryte przez podmiot trzeci”¹⁸. Istotą pokusy nadużycia jest więc zachowanie podmiotu, który podejmuje działania charakteryzujące się wyższym poziomem ryzyka, których nie podjąłby, gdyby nie istniała zapewniona ochrona ze strony podmiotu trzeciego.

Związek pokusy nadużyć z systemem gwarantowania depozytów stanowi często omawianą w literaturze kwestię. Podczas gdy powszechnie uznaje się instytucję gwaranta za narzędzie do hamowania lub minimalizowania zjawiska runu na bank,

¹⁶ D.C. Wheelock, P.W. Wilson, *Explaining bank failures: Deposit insurance, regulation and efficiency*, „The Review of Statistics” 1995, 77, s. 689–700.

¹⁷ Zjawisko zwane jest także w literaturze polskiej jako bezpieczny hazard.

¹⁸ P. Niedziółka, *Pokusa nadużycia w działalności kredytowej banków a stabilność finansowa*, „Bank i Kredyt” 2008, 11, s. 18–29.

jego istnienie jest także źródłem pokusy nadużyć¹⁹. Pokusa nadużyć staje się bardzo kosztownym negatywnym efektem wprowadzenia w kraju systemu gwarantowania depozytów, przyczyniając się do podejmowania przez banki bardziej ryzykownych praktyk, tym samym podnosząc niebezpieczeństwa niewypłacalności²⁰. System gwarantowania depozytów „zachęca” objęte gwarancją banki do szukania portfeli o podwyższonym ryzyku i zachowywania rezerw płynności na poziomie niższym niż społeczne optimum²¹.

Nieodłącznym czynnikiem towarzyszącym pokusie nadużycia jest problem *too big to fail* oraz *too important to fail*. Odnosi się on do sytuacji, w której instytucje o dużym znaczeniu dla krajowego systemu finansowego podejmują większe ryzyko, zakładając pomoc państwa w przypadku problemów bądź ich rola jest tak ważna, że państwo nie może pozwolić im upaść. Upadek takiej instytucji mógłby mieć niebagatelne konsekwencje dla kraju, pociągając za sobą nie tylko sektor finansowy, ale całą gospodarkę.

2.4. Ryzyko systemowe

Definicja ryzyka (kryzysu) systemowego stworzona przez Demirgüç-Kunt i Detragiache w najpełniejszy sposób oddaje sens tego zjawiska. „Kryzys systemowy jest to sytuacja, w której najważniejsze segmenty sektora bankowego stają się niewypłacalne lub tracą płynność i nie mogą kontynuować działalności bez specjalnej pomocy pochodzącej od władz monetarnych lub nadzorczych²²”. Ryzyko systemowe jest więc zagrożeniem, że najbardziej znaczące elementy systemu finansowego (*SIFI* – *Systematically important financial institutions*) mogą mieć problemy z utratą płynności lub wypłacalności i pociągnąć za sobą pozostałe podmioty funkcjonujące w systemie finansowym. Może przejawiać się ono w postaci efektu domina, gdy wynika ze wzajemnych transakcji między bankami oraz efektu zarażania, gdy panika związana z niepotwierdzonymi wydarzeniami szerzy się zarówno pomiędzy podmiotami finansowymi, jak i uczestnikami systemu.

Ryzyko systemowe może być wynikiem pokusy nadużyć, będącej nieodłącznym elementem systemu gwarantowania, która tym samym wiąże się nie tylko z pojedynczym bankiem, ale całym sektorem. Demirgüç-Kunt i Detragiache w swoich badaniach udowodniły, że system gwarantowania depozytów może prowadzić do większej liczby bankructw banków, będącej wynikiem podejmowania przez nie nadmiernego ryzyka. Wówczas kryzysy systemowe w sektorze bankowym mogą również stawać się coraz częstsze. Z drugiej jednak strony nie można pomijać rozwiązań systemowych wdrożonych w następstwie globalnego kryzysu finansowego, mających na celu mitygowanie zarówno klasycznych, jak i nowych ryzyk.

¹⁹ H. Ngalawa, F. Tchana Tchana, N. Vieg, *Banking instability...*, op. cit.

²⁰ A. Demirgüç-Kunt, E. Kane, L. Laeven, *Deposit Insurance Design and Implementation: Policy Lessons from Research and Practice*, „Policy Research Working Paper” 2006, 3969.

²¹ L. Laeven, *Bank Risk...*, op. cit.

²² A. Demirgüç-Kunt, E. Detragiache, *Does deposit insurance...*, op. cit.

3. Modelowa analiza wpływu systemu gwarantowania na ryzyko niewypłacalności sektorów bankowych

Aspekt systemu gwarantowania depozytów jest w literaturze przedmiotu poruszany bardzo często. Wielu autorów skupia się na wpływie systemu gwarantowania depozytów na ryzyko, jakie może się pojawić jako skutek jego wprowadzenia – ryzyko niewypłacalności podmiotów bankowych oraz całych sektorów, ryzyko pokusy nadużyć czy ryzyko systemowe. W związku z tym, że niniejsze opracowanie ma na celu przedstawienie wpływu systemu gwarantowania depozytów na niewypłacalność sektorów bankowych w wybranych krajach europejskich, punktem odniesienia były pozycje literatury zajmujące się tym zagadnieniem (tabela 3).

Tabela 3. Przegląd literatury związanej z systemem gwarantowania depozytów i ryzykiem niewypłacalności

Autor/Autorzy	Publikacja i rok	Zakres próby	Wnioski
Harold Ngalawa, Fulbert Tchana Tchana, Nicola Viegi	Banking Instability and Deposit Insurance: the Role of Moral Hazard, 2016	118 krajów, lata 1980–2004	System gwarantowania depozytów zwiększa ryzyko niewypłacalności banków po uwzględnieniu zmiennych makroekonomicznych oraz zmiennej określającej udział kredytów sektora prywatnego w PKB.
Mathias Lé	Deposit Insurance Adoption and Bank Risk-Taking: the Role of Leverage, 2013	117 krajów, lata 1986–2011	System gwarantowania depozytów wpływa na zwiększanie poziomu dźwigni przez banki, tym samym zwiększając prawdopodobieństwo ich niewypłacalności.
Asli Demirgüç-Kunt, Enrica Dertagiache	Does deposit insurance increase banking system stability? An empirical investigation, 2002	61 krajów, lata 1980–1997	System gwarantowania depozytów zmniejsza stabilność krajowego sektora bankowego, zwiększając prawdopodobieństwo wystąpienia kryzysu systemowego.
Deniz Anginer, Asli Demirgüç-Kunt, Min Zhu	How does deposit insurance affect bank risk? Evidence from recent crisis, 2014	4109 banków, 96 krajów, lata 2004–2009	System gwarantowania depozytów powoduje wzrost ryzyka niewypłacalności banków i zmniejsza stabilność sektora w latach niekryzysowych. Podczas kryzysu jednak system gwarantowania depozytów przyczynia się do zmniejszenia ryzyka bankructwa banków i zapewnia stabilność całego systemu finansowego.

Tabela 3 – cd.

Autor/Autorzy	Publikacja i rok	Zakres próby	Wnioski
Miguel A. Duran, Ana Lozano-Vivas	Moral hazard and the financial structure of banks, 2015	kraje EU15, lata 2002– 2009	System gwarantowania depozytów zachęca banki do transferowania ryzyka na deponentów, zwiększając prawdopodobieństwo bankructwa banków. W krajach ze znacznymi bu- forami kapitałowymi wspiera jednak bezpieczeństwo związane z wypła- calnością banków.

Źródło: opracowanie własne.

Do przeprowadzenia analizy wybrano 42 kraje europejskie, które są zróżnicowane zarówno pod względem tradycji związanych z działalnością systemu gwarantowania depozytów, jak również przyjętych rozwiązań dotyczących funkcjonowania tego systemu. Kryterium geograficzne miało umożliwić weryfikację zależności między systemem gwarantowania depozytów a ryzykiem niewypłacalności w Europie. Większość autorów koncentruje się bowiem na krajach z całego świata, nie zaś jego poszczególnych regionach.

Tabela 4. Systemy gwarantowania depozytów w krajach poddanych analizie

Kraj	Rok wprowadzenia	Nazwa instytucji	Limity gwarantowania (w EUR)
Albania	2002	Albanian Deposit Insurance Agency	20 173
Austria	1979	Einlagensicherung AUSTRIA GesmbH, Sparkassen-Haftungs GmbH	100 000
Białoruś	2008	The Agency of Deposit Compensation	brak limitu
Belgia	1974	The Protection Fund for Deposits and Financial Instruments	100 000
Bośnia i Hercegowina	2002	Deposit Insurance Agency of Bosnia and Herzegovina	25 534
Bułgaria	1999	The Bulgarian Deposit Insurance Fund	100 000
Chorwacja	1994	State Agency for Deposit Insurance and Bank Resolution	100 000
Cypr	2000	Deposit Protection Scheme	100 000

Tabela 4 – cd.

Kraj	Rok wprowadzenia	Nazwa instytucji	Limity gwarantowania (w EUR*)
Czechy	1994	Deposit Insurance Fund	100 000
Dania	1988	The Guarantee Fund for Depositors and Investors	100 000
Estonia	1998	Guarantee Fund	100 000
Finlandia	1969	Financial Stability Authority	100 000
Francja	1980	Fonds de Garantie et de Résolution	100 000
Niemcy	1966	Banki prywatne: Entschädigungseinrichtung deutscher Banken GmbH (EdB) Banki publiczne: VÖB-Entschädigungseinrichtung GmbH	100 000
Grecja	1993	Hellenic Deposit & Investment Guarantee Fund	100 000
Węgry	1993	National Deposit Insurance Fund	100 000
Islandia	1999	The Icelandic Depositors' and Invertors' Guarantee Fund	20 887
Irlandia	1989	The Deposit Guarantee Scheme	100 000
Włochy	1987	Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi	100 000
Kosowo	2011	Deposit Insurance Fund of Kosovo	5 000
Łotwa	1998	Deposit Guarantee Fund of Latvia	100 000
Liechtenstein	1999	The Deposit Guarantee and Investor Protection Foundation	92 286
Litwa	1996	Deposit and Investment Insurance	100 000
Luksemburg	1993	Fonds de garantie des dépôts Luxembourg	100 000
Macedonia Północna	1998	Deposit Insurance Fund in the Republic of Macedonia	30 000
Malta	1994	Depositor Compensation Scheme	100 000
Mołdawia	2004	Deposit Guarantee Fund	2 453
Czarnogóra	2006	Deposit Protection Fund	50 000
Holandia	1979	Depositgarantiestelsel	100 000

Tabela 4 – cd.

Kraj	Rok wprowadzenia	Nazwa instytucji	Limity gwarantowania (w EUR*)
Norwegia	1961	Norwegian Banks' Guarantee Fund	188 709
Polska	1994	Bankowy Fundusz Gwarancyjny	100 000
Portugalia	1992	Fundo de Garantia de Depósitos, Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo	100 000
Rumunia	1996	Bank Deposit Guarantee Fund	100 000
Rosja	2004	Deposit Insurance Agency	15 608
Serbia	2005	Deposit Insurance Agency	50 000
Słowacja	1996	Deposit Protection Fund	100 000
Słowenia	1994	Bank of Slovenia	100 000
Hiszpania	1996	The Deposit Guarantee Fund of Credit Institutions	100 000
Szwecja	1996	Swedish National Debt Office	100 000
Szwajcaria	1984	Deposit Protection of Swiss Banks and Securities Dealers	92 314
Ukraina	1998	Deposit Guarantee Fund	5 935
Wielka Brytania	1982	Financial Services Compensation Scheme	95 596

* Kurs walutowy na 24.11.2020 r.

Źródło: opracowanie własne.

Dane liczbowe wykorzystane w analizie pochodzą z dwóch głównych źródeł. W bazie *Deposit Insurance Database*²³ Międzynarodowego Funduszu Walutowego zostały zawarte czynniki opisujące systemy gwarantowania depozytów, takie jak: limity pokrycia, zakres obejmowania ochroną czy sposób finansowania systemu. Stworzono w niej także wskaźnik pokusy nadużycia (ang. *moral hazard index*), który w poniższych badaniach jest uznawany za zmienną objaśniającą o największym znaczeniu. W odniesieniu do czynników koncentrujących się na specyfice sektorów bankowych oraz danych makroekonomicznych poszczególnych państw użyto danych z *Global Financial Development Database*²⁴ Banku Światowego.

²³ A. Demirgüç-Kunt, E. Kane, L. Laeven, *Deposit Insurance Design...*, op. cit.

²⁴ *Global Financial Development Database*, Bank Światowy, czerwiec 2018.

W modelu głównym wpływ systemu gwarantowania depozytów na ryzyko niewypłacalności sektorów bankowych w Europie mierzony jest wskaźnikiem *Z-score* (*Risk*).

$$Z - score_{c,t} = \frac{ROA_{c,t} + E_{c,t}}{\sigma ROA_c},$$

gdzie:

- $Z - score_{c,t}$ – wskaźnik wypłacalności dla kraju c w roku t ;
- $ROA_{c,t}$ – średni poziom zwrotu na aktywach sektora bankowego w kraju c w roku t ;
- $E_{c,t}$ – wskaźnik będący ilorazem kapitałów własnych sektora bankowego do aktywów ogółem sektora bankowego w kraju c w roku t ;
- σROA_c – odchylenie standardowe średniego zwrotu na aktywach sektora bankowego w kraju c na rok t .

Formuła obliczania tego wskaźnika sprowadza się do ilorazu sumy średniego poziomu zwrotu na aktywach (ROA) powiększonej o wskaźnik kapitałów własnych do aktywów ogółem i odchylenia standardowego ROA .

Konstrukcja wskaźnika *Z-score* powoduje, że wyższy jego poziom oznacza mniejsze ryzyko niewypłacalności.

Do analizy związków cech systemów gwarantowania z ryzykiem niewypłacalności wykorzystano autorski model opracowany w wyniku studiów literatury²⁵ i występujących w niej modeli, a zwłaszcza u Anginera, Demirgüç-Kunt i Zhu²⁶.

Po rozważeniu postaci modelu regresji zdecydowano się na model liniowy. Doboru zmiennych do modelu dokonano przede wszystkim kierując się studiami literatury, a w szczególności merytorycznymi bądź funkcjonalnymi powiązaniem cech funkcjonowania SGD z ryzykiem niewypłacalności systemu bankowego. Kryterium ograniczającym dobór zmiennych objaśniających była natomiast głównie dostępność odpowiednich danych. Tak zaprojektowany model główny ma postać:

$$Risc_{c,t} = \alpha_0 + \alpha_1 * MH_c + \alpha_2 * LDepl_{c,t} + \alpha_3 * Size_{c,t} + \alpha_4 * CreDep_{c,t} + \alpha_5 * DepGDP_{c,t} + \alpha_6 * MStr_{c,t} + \alpha_7 * CPI_{c,t} + \alpha_8 * grGPD_{c,t} + \varepsilon_{c,t},$$

gdzie:

- α_0 – wyraz wolny regresji;
- $\alpha_1, \alpha_2, \alpha_3, \alpha_4, \alpha_5, \alpha_6, \alpha_7, \alpha_8$ – współczynniki regresji;
- $Risc_{c,t}$ – miara ryzyka niewypłacalności sektora bankowego kraju c w roku t ;
- MH_c – miara zjawiska pokusy nadużyć (*moral hazard*) wynikającej z istnienia systemu gwarantowania depozytów w kraju c ;

²⁵ D. Anginer, A. Demirgüç-Kunt, M. Zhu, *How does deposit insurance affect bank risk? Evidence from the recent crisis*, „Journal of Banking & Finance” 2014, 48, s. 312–321; A. Demirgüç-Kunt, E. Detragiache, *Does deposit insurance...*, op.cit.; M.A. Duran, A. Lozano-Vivas, *Moral hazard and financial structure of banks*, „Journal of International Financial Markets, Institutions & Money” 2015, 34, s. 28–40; M. Lé, *Deposit Insurance Adoption and Bank Risk-Taking: the Role of Leverage*, „Paris School of Economics Working Paper” 2013, (41); H. Ngala, F. Tchana Tchana, N. Vieg, *Banking instability...*, op. cit.

²⁶ D. Anginer, A. Demirgüç-Kunt, M. Zhu, *How does deposit insurance...*, op. cit.

- $LDepl_{c,t}$ – stosunek limitów gwarantowania *per capita* do depozytów *per capita* w kraju c w roku t ;
- $Size_{c,t}$ – miara rozmiaru sektora bankowego w kraju c w roku t ;
- $CreDep_{c,t}$ – stosunek kredytów udzielonych przez banki do przyjętych przez nie depozytów w kraju c w roku t ;
- $DepGDP_{c,t}$ – udział depozytów w produkcie krajowym brutto kraju c w roku t ;
- $MStr_{c,t}$ – miara koncentracji sektora bankowego w kraju c w roku t ;
- $CPI_{c,t}$ – wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w ujęciu średniorocznym w kraju c w roku t ;
- $GPDP_{c,t}$ – stopa wzrostu realnego produktu krajowego brutto na mieszkańca w kraju c w roku t ;
- $\varepsilon_{c,t}$ – składnik losowy regresji dla kraju c w roku t .

Zmienne objaśniające zostały sklasyfikowane według trzech kryteriów odnoszących się do: cech systemów gwarantowania depozytów, specyfiki sektora bankowego oraz czynników makroekonomicznych. Do pierwszej grupy zmiennych zaliczono: wskaźnik pokusy nadużycia (*MH*) opracowany na podstawie rozwiązań przyjętych przez systemy gwarantowania depozytów w różnych krajach (m.in. limity pokrycia, zakres pokrycia, sposób finansowania) oraz wskaźnik limitów gwarantowania depozytów *per capita* do depozytów bankowych *per capita* (*LDepI*). W grupie zmiennych specyficznych dla sektorów bankowych znalazły się trzy wskaźniki: rozmiar sektora bankowego mierzony jako logarytm naturalny z udziału aktywów krajowego sektora bankowego w produkcie krajowym brutto (*Size*), stosunek kredytów udzielonych przez banki do przyjętych przez nie depozytów (*CreDep*) będący prostą miarą płynności oraz udział depozytów bankowych w produkcie krajowym brutto (*DepGDP*). Wskaźnik koncentracji krajowego sektora bankowego (*MStr*) został zdefiniowany jako udział aktywów trzech największych banków komercyjnych w aktywach całego krajowego sektora bankowego. Wśród zmiennych kontrolnych (makroekonomicznych) znalazły się dwie miary: wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych (*CPI*) utożsamiany z miarą inflacji oraz stopa wzrostu realnego produktu krajowego brutto na mieszkańca (*grGDP*) skalkulowana jako logarytm naturalny ze stopy wzrostu realnego produktu krajowego *per capita* obliczonego w ujęciu kroczącym.

Na tle wniosków z innych badań²⁷ sformułowano hipotezę weryfikowaną w tym badaniu. Główna hipoteza zakłada negatywną zależność pomiędzy systemem gwarantowania depozytów a ryzykiem niewypłacalności. Wyższe ryzyko niewypłacalności, a zatem spadek wskaźnika *Z-score*, powinno być wynikiem rosnącej pokusy nadużycia, ustalania wyższych limitów pokrycia depozytów ochroną gwaranta, zwiększającym się rozmiarem krajowego sektora bankowego, spadkiem płynności w sektorze bankowym objawiającym się przewagą kredytów udzielonych przez banki nad przyjętymi przez nich depozytami, rosnącej inflacji oraz wzrostu produk-

²⁷ H. Ngalawa, F. Tchana Tchana, N. Viegi, *Banking instability...*, op. cit.; A. Demirgüç-Kunt E. Detragiache, *Does deposit insurance...*, op. cit.; M.A. Duran, A. Lozano-Vivas, *Moral hazard...*, op. cit., D. Anginer, A. Demirgüç-Kunt, M. Zhu, *How does deposit insurance...*, op. cit.

tu krajowego brutto. Odwrotnego natomiast oddziaływania na wskaźnik *Z-score* można się spodziewać w związku z większą koncentracją krajowego sektora bankowego oraz ze zwiększającą się bazą depozytową, która, w warunkach racjonalnego nią gospodarowania, stanowi o stabilności podmiotów bankowych.

Kluczowe statystyki opisowe dla zmiennych wykorzystanych w modelu głównym obejmują średnią, medianę, wartość minimalną, wartość maksymalną, odchylenie standardowe oraz współczynnik zmienności (tabela 5).

Tabela 5. Statystyki opisowe dla zmiennych w modelu

Zmienna	Średnia	Mediana	Minimalna	Maksymalna	Odchylenie standardowe	Współczynnik zmienności
Risk	10,68	8,42	-0,24	46,95	7,08	0,66
MH	0,53	0,74	-10,52	4,57	2,22	4,15
LDepI	10,82	6,38	0,36	49,10	10,55	0,98
Size	4,36	4,41	2,73	5,57	0,56	0,13
CreDep	123,59	116,55	17,79	367,07	55,23	0,45
DepGDP	71,07	55,18	12,44	472,05	59,28	0,83
MStr	66,77	65,67	20,84	100,00	18,52	0,28
CPI	101,22	100,00	45,15	432,91	27,98	0,28
grGDP	0,04	0,04	-0,40	0,41	0,13	2,90
Liczba obserwacji	546					

Źródło: opracowanie własne.

Parametry modelu zostały wyszacowane ważoną metodą najmniejszych kwadratów dla danych panelowych. Istotność modelu badano testem *F* Fishera-Snedecora na poziomie ufności 5%. W wyniku estymacji modelu głównego wartość *p* dla testu *F* wyniosła ~0, co oznacza, że model jest w wysokim stopniu istotny statystycznie.

Tabela 6. Macierz współczynników korelacji Pearsona zmiennych modelu

Zmienna	Risk	MH	LDepI	Size	CreDep	DepGDP	MStr	CPI	grGDP
Risk	1,00								
MH	0,22	1,00							
LDepI	-0,31	0,07	1,00						
Size	0,27	-0,06	-0,45	1,00					
CreDep	-0,18	-0,05	-0,04	0,46	1,00				
DepGDP	0,52	-0,09	-0,44	0,32	-0,28	1,00			
MStr	-0,06	-0,09	-0,38	0,41	0,40	-0,05	1,00		
CPI	-0,04	0,09	0,13	0,04	-0,10	-0,01	-0,04	1,00	
grGDP	-0,08	-0,02	0,04	-0,31	-0,03	-0,16	-0,07	-0,33	1,00

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 7. Estymacja parametrów modelu głównego

Zmienna	Oczekiwany wpływ zmiennej	Współczynnik	Błąd standardowy	Wartość p
const	(...)	-20,9544	7,3178	0,0056 ***
MH	(-)	1,0477	0,0802	<0,0001 ***
LDepI	(-)	-0,0318	0,0279	0,2593
Size	(-)	6,2950	1,0275	<0,0001 ***
CreDep	(-)	-0,0304	0,0085	0,0007 ***
DepGDP	(+)	0,05192	0,0111	<0,0001 ***
MStr	(+)	-0,0317	0,0131	0,0181 **
CPI	(-)	0,0425	0,0525	0,4209
grGDP	(-)	19,4595	4,9092	0,0002 ***
R ²	0,8597			
Skorygowany R ²	0,8427			
Prawdop. (F-stat.)	0			

Uwaga: Do estymacji użyto ważonej metody najmniejszych kwadratów. Gwiazdkami oznaczono istotności parametrów: * dla 10%, ** dla 5% i *** dla 1%.

Źródło: opracowanie własne.

Na szczególną uwagę zasługuje bardzo wysoki klasyczny współczynnik determinacji R^2 (85,97%), który określa, jaka część wariancji zmiennej objaśnianej została wyjaśniona przez zmienne objaśniające wykorzystane w modelu. Biorąc jednak pod uwagę stosunkowo niewielką liczbę obserwacji, jak i liczbę zmiennych niezależnych, aby uniknąć błędu wynikającego z niewielkiej liczby stopni swobody, mogących zawyżać wartość współczynnika determinacji R^2 , obliczono także skorygowany współczynnik determinacji R^2 (84,27%). Sześć z ośmiu zmiennych modelu ma parametry świadczące o istotności statystycznej, z czego aż pięć na poziomie 1%.

Uzyskane wyniki można traktować jako wskazujące na sfalsyfikowanie hipotezy, że pokusa nadużycia stymulowana systemem gwarantowania depozytów prowadzi do wzrostu ryzyka niewypłacalności systemu bankowego w badanych krajach. Warto podkreślić, że jest to wniosek niezgodny z wcześniejszymi badaniami takiej zależności na podstawie dostępnych danych dla krajów z całego świata²⁸. W odniesieniu do krajów europejskich podobne wyniki do scharakteryzowanych wyżej uzyskali Duran i Lozano-Vivas w roku 2015 dla krajów EU15²⁹, konkludując, że wyższy poziom pokusy nadużyć implikuje wyższy poziom wskaźnika *Z-score*, a więc mniejsze ryzyko niewypłacalności.

Statystyczny spadek ryzyka niewypłacalności współwystępuje ze wzrostem znaczenia sektora bankowego w gospodarce danego kraju. Wyższy udział depozytów tegoż sektora w produkcie krajowym brutto oznacza wyższą stabilność, gdyż to właśnie depozyty i powstające z nich osady mogą być uznawane za najbardziej stabilne źródło kapitału długoterminowego w działalności bankowej³⁰, i dlatego przyczynia się do wzrostu wskaźnika *Z-score*. Również niewielki wzrost inflacji oraz produktu krajowego brutto na mieszkańca składają się na niższe ryzyko niewypłacalności. Ostatnia miara odnosi się do rozwoju ekonomicznego kraju i może świadczyć o poziomie kultury finansowej danego społeczeństwa – im bowiem zamożniejsze państwo, tym większa powinna być jego wiedza w zakresie finansów. Biorąc po uwagę problem pokusy nadużyć w wysoko rozwiniętych krajach, spodziewano się osiągnąć wynik potwierdzający ujemny wpływ wzrostu PKB na ryzyko, jednak badania przyniosły odmienny wniosek.

Negatywny wpływ na ryzyko niewypłacalności ma wyższy poziom limitów gwarantowania depozytów. Im wyższa bowiem ochrona zapewniona depozytom, tym bardziej ryzykowne decyzje mogą podejmować podmioty sektora bankowego, wykorzystując fakt istnienia instytucji gwaranta. Płynność sektora jest jednym z elementów składowych jego stabilności. Stosunek kredytów udzielonych przez banki do przyjętych przez nie depozytów stanowi najprostszą miarę płynności – kredyty obciążone mniejszym bądź większym ryzykiem nie powinny przewyższać depozytów stanowiących stabilne źródło finansowania banku. Wzrost tego wskaźnika przyczynia się do wzrostu ryzyka niewypłacalności sektora bankowego. Taki sam wpływ wywiera również duża koncentracja w ramach krajowego sektora bankowego.

²⁸ A. Demirgüç-Kunt, E. Detragiache, *Does deposit insurance...*, op. cit.

²⁹ M.A. Duran, A. Lozano-Vivas, *Moral hazard...*, op. cit.

³⁰ M. Górski, *Rynkowy system finansowy*, wydanie III zmienione, PWE, Warszawa 2013, s. 238.

W celu pogłębienia analizy wpływu systemu gwarantowania depozytów na ryzyko niewypłacalności sektorów bankowych w badanych krajach europejskich przeprowadzono estymacje dla 11 zmodyfikowanych wariantów modelu głównego. Modele modyfikowano z uwzględnieniem trzech kryteriów dychotomicznych oraz dwóch kryteriów klasyfikacyjnych (niski, średni, wysoki). Kryteria dyskryminacyjne to: euro versus waluta krajowa, członkostwo w Unii Europejskiej versus kraje europejskie nie będące członkami UE, kraje Europy Środkowo-Wschodniej i kraje Europy Zachodniej. Pierwsze kryterium klasyfikacyjne to trzy kategorie krajów ze względu na tempo wzrostu produktu krajowego brutto *per capita*, a drugie to trzy klasy poziomu pokusy nadużyć. Dokonano podziału na wyżej wymienione kryteria i w ramach tak powstałych zbiorów przeprowadzono dodatkowe estymacje. Rozróżnienie to pozwoli zbadać, jak poszczególne kryteria różnicują wpływ pokusy nadużyć wynikającej z wprowadzenia w danym kraju systemu gwarantowania depozytów na ryzyko niewypłacalności europejskich sektorów bankowych. Wyniki przeprowadzonych szacunków przedstawia tabela 8, która zawiera porównanie wartości parametrów i statystyk istotności oraz współczynników regresji modelu głównego i 11 modeli zmodyfikowanych.

Tabela 8. Charakterystyka parametrów modelu głównego oraz modeli zmodyfikowanych

Zmienna	Model główny	EUR*	non EUR*	EU	non EU	CEE	WE	LMI	HI	LMH	MMH	HMH
MH	1,05 *** (0,08)	0,96 (0,62)	0,96 *** (0,09)	0,84 *** (0,39)	0,69 *** (0,21)	1,06 ** (0,50)	0,84 *** (0,20)	-0,02 (0,95)	1,18 *** (0,13)	0,83 *** (0,14)	5,29 *** (1,81)	-1,68 (1,34)
LDepI	-0,032 (0,03)	0,10 (0,10)	-0,05 ** (0,02)	0,04 (0,06)	0,08 (0,09)	0,01 (0,04)	-0,06 (0,54)	-0,01 (0,04)	-0,10 (0,09)	-0,02 (0,06)	0,21 (0,14)	-0,7 *** (0,18)
Size	6,29 *** (1,03)	8,28 *** (1,19)	3,41 * (1,83)	8,40 *** (1,53)	6,23 *** (1,62)	4,72 (2,83)	5,20 *** (1,58)	8,69 *** (2,11)	6,37 *** (1,78)	-5,21 * (2,84)	8,74 *** (1,90)	-12,19 (8,74)
CreDep	-0,03 *** (0,01)	-0,10 *** (0,02)	-0,01 (0,01)	-0,03 *** (0,01)	-0,04 ** (0,14)	-0,08 *** (0,01)	0,01 (0,01)	-0,10 *** (0,03)	-0,02 * (0,01)	0,01 (0,02)	-0,02 (0,02)	-0,01 (0,04)
DepGDP	0,05 *** (0,01)	0,05 *** (0,01)	0,04 * (0,02)	0,08 *** (0,01)	0,03 (0,02)	-0,04 (0,07)	0,04 ** (0,02)	-0,11 (0,07)	0,06 *** (0,01)	0,1 *** (0,02)	0,07 ** (0,03)	-0,26 (0,15)
MStr	-0,03 ** (0,01)	0,01 (0,04)	-0,02 (0,02)	0,01 (0,02)	-0,08 (0,05)	0,02 (0,02)	-0,24 *** (0,06)	-0,13 *** (0,04)	-0,03 (0,02)	0,06 (0,05)	-0,03 (0,04)	0,42 ** (0,18)
CPI	0,04 (0,05)	-0,07 (0,11)	0,03 (0,04)	-0,07 (0,09)	0,03 (0,08)	0,05 (0,06)	-0,06 (0,17)	-0,04 (0,07)	0,06 (0,08)	0,06 (0,11)	-0,02 (0,12)	0,53 (0,41)

Tabela 8 – cd.

Zmienna	Model główny	EUR*	non EUR*	EU	non EU	CEE	WE	LMI	HI	LMH	MMH	HMH
grGDP	19,46 *** (4,91)	18,16 (13,61)	-6,81 (4,48)	37,07 *** (7,70)	-4,31 (9,58)	-0,54 (7,29)	33,54 ** (14,0)	-4,36 (8,44)	28,22 *** (6,58)	-14,93 (9,67)	24,7 ** (11,8)	-47,76 (34,4)
R ²	0,859	0,824	0,869	0,815	0,928	0,715	0,844	0,908	0,806	0,927	0,674	0,75
Skorygowany R ²	0,843	0,774	0,832	0,782	0,884	0,634	0,801	0,841	0,772	0,888	0,55	0,583
Prawdop. (F-stat.)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,01
Obs.	546	247	299	364	182	273	273	156	390	169	208	169

Objaśnienia skrótów: EUR – kraje strefy euro; non EUR – kraje poza strefą euro; EU – kraje Unii Europejskiej; non EU – kraje poza Unią Europejską; CEE – kraje Europy Środkowo-Wschodniej; WE – kraje Europy Zachodniej; LMI – kraje o niskim i średnim dochodzie; HI – kraje o wysokim dochodzie; LMH – kraje o niskim poziomie pokusy nadużyć; MMH – kraje o średnim poziomie pokusy nadużyć; HMH – kraje o wysokim poziomie pokusy nadużyć.

* w ramach kryterium waluty w analizie pominięto Kosowo i Czarnogórę, które waluty euro używają w drodze jednostronnej euroizacji.

Uwaga: Do estymacji użyto ważonej metody najmniejszych kwadratów. Gwiazdkami oznaczono wskaźniki istotności parametrów: * dla 10%, ** dla 5% i *** dla 1%.

Źródło: opracowanie własne.

Każdy ze zmodyfikowanych modeli jest istotny statystycznie według wartości p dla testu Fishera-Snedecora, ponieważ oscyluje ona w granicach zera. Dodatkowo, współczynnik determinacji R^2 dla poszczególnych modeli zawiera się w przedziale 67%–90%, co świadczy o wysokim dopasowaniu zmiennych, co potwierdza również wartość skorygowanego współczynnika determinacji R^2 . Natomiast w odniesieniu do samych zmiennych modyfikujących wskaźnik pokusy nadużyć w zależności od obranego kryterium, istotność statystyczną zaobserwowano w przypadku aż ośmiu zmiennych.

Wnioski z analizy parametrów zmodyfikowanych modeli wskazują na wyższe ryzyko niewypłacalności sektorów bankowych, wynikającym z istnienia instytucji gwaranta, jedynie w krajach kwalifikujących się do grupy państw o niskim oraz średnim dochodzie i krajach wyróżniających się wysokim poziomem pokusy nadużycia.

Warto zwrócić uwagę także na pozytywny wpływ systemu gwarantowania depozytów na spadek ryzyka niewypłacalności w ramach zmodyfikowanych modeli. W krajach strefy euro oraz krajach poza nią zależność ta jest identyczna. Kraje członkowskie Unii Europejskiej charakteryzują się większym bezpieczeństwem wynikającym z istnienia instytucji gwaranta niż kraje poza nią, podobnie jak kraje Europy Środkowo-Wschodniej w odniesieniu do krajów Europy Zachodniej.

Podsumowanie

Koncepcja systemu gwarantowania depozytów powstała z obserwacji podstawowej działalności podmiotów sektora bankowego, a więc przyjmowania depozytów i udzielania kredytów. Ze zgromadzonych bowiem depozytów banki udzielają kredytów obarczonych ryzykiem w większym bądź mniejszym stopniu, tym samym transferując to ryzyko na powierzone depozyty. Kredytobiorcy natomiast mogą spłacać swoje zobowiązania z opóźnieniem lub nawet nie spłacać ich wcale, co może zachwiać płynnością banku, a ostatecznie nawet doprowadzić do jego bankructwa. To właśnie instytucja gwaranta ma za zadanie wpływać na minimalizację skutków wynikających z realizacji ryzyka niewypłacalności poprzez zapewnianie bezpieczeństwa deponentom w postaci ochrony przed utratą ich środków.

Istota systemu gwarantowania depozytów polega więc na zapewnianiu wypłaty określonej do pewnego limitu (bądź nielimitowanej) kwoty zgromadzonych przez deponenta środków w banku, który ogłosił niewypłacalność. Za główne funkcje sprawowane przez instytucję gwaranta uznaje się zapobieganie powstawaniu paniki bankowej, zapewnianie stabilności krajowego systemu finansowego (związane z uczestnictwem w *Financial Safety Net*) oraz odpowiedzialność za ochronę środków deponentów poprzez wypłaty depozytów utraconych przez nich w wyniku bankructwa banku.

Związek między systemem gwarantowania depozytów a ryzykiem niewypłacalności został udowodniony w części empirycznej badania. Obalona została jednak hipoteza, według której zależność ta ma charakter negatywny. Wyniki przeprowadzonych estymacji dla wybranej grupy 42 krajów europejskich wskazały bowiem, że wyższy poziom pokusy nadużyć, będącej rezultatem wprowadzenia w danym państwie systemu gwarantowania, implikuje niższe ryzyko niewypłacalności. Dodatkowo, pozwoliły na określenie wpływu czynników specyficznych dla sektorów bankowych oraz czynników makroekonomicznych i porównanie ich z zakładanymi hipotezami, wtórnymi do hipotezy głównej. Determinantami wzrostu ryzyka bankructwa są wyższe limity gwarantowania, mniejsza płynność banków oraz większa koncentracja w sektorze. Bezpieczeństwo wypłacalności poprawia natomiast bardziej znaczący rozmiar krajowego sektora bankowego w całym systemie finansowym, wyższy poziom depozytów przyjmowanych przez banki, niewielka inflacja oraz wzrost gospodarczy i ekonomiczny kraju. Oprócz obalenia hipotezy głównej odrzucono również cztery kolejne hipotezy, zgodnie z którymi wyższe ryzyko niewypłacalności determinowane miało być większym rozmiarem krajowego sektora bankowego, a także wzrostem inflacji i produktu krajowego brutto *per capita*, natomiast na niższe ryzyko miała wpływać większa koncentracja w sektorze. Trzy hipotezy znalazły jednak swoje potwierdzenie, ponieważ wyniki estymacji wskazały, że w rzeczywistości wyższe poziomy limitów gwarantowania depozytów oraz rosnąca przewaga udzielanych kredytów nad przyjmowanymi depozytami przyczyniają się do zmniejszenia stabilności sektorów bankowych w wybranych krajach europejskich, zaś wyższy udział depozytów w produkcie krajowym brutto tę stabilność zwiększa.

Do analizy włączono także kalkulacje wpływu systemu gwarantowania depozytów na ryzyko niewypłacalności sektorów bankowych oparte na pięciu kryteriach podziału wybranych do badania krajów: waluty, członkostwa w Unii Europejskiej, położenia geograficznego, grupy dochodowej oraz poziomu pokusy nadużyć. Wnioski płynące z estymacji świadczą o wyższym ryzyku bankructwa sektorów bankowych, wynikającego z istnienia instytucji gwaranta, w krajach kwalifikujących się do grupy państw o niskim oraz średnim dochodzie i krajach wyróżniających się wysokim poziomem pokusy nadużyć.

W opracowaniu skupiono się nie tylko na negatywnych aspektach wynikających z istnienia w kraju systemu gwarantowania depozytów. Należy podkreślić, że instytucja gwaranta stanowi jeden z trzech podstawowych elementów sieci bezpieczeństwa finansowego. Nie sposób nie docenić roli tej instytucji w budowaniu zaufania do banków. Jej celem jest zarówno dbanie o bezpieczeństwo środków deponentów, jak również zapewnianie stabilnego funkcjonowania podmiotów sektora bankowego. Problemem w tej kwestii staje się pokusa nadużyć, nadająca idei systemu gwarantowania depozytów negatywnego charakteru. Wyniki przeprowadzonych badań wykazały, że w odniesieniu do krajów europejskich nie ma on wpływu na wzrost ryzyka niewypłacalności. Warto w tym miejscu wspomnieć o licznych próbach podnoszenia projektów mających na celu utworzenie europejskiego systemu gwarantowania depozytów, który miałby ujednolicić politykę stosowaną w tym zakresie. Mimo wielu dyskusji nadal nie podjęto żadnych konkretnych działań w tym aspekcie, lecz z upływem czasu może to ulec zmianie i zaowocować paneuropejskim rozwiązaniem kwestii gwarantowania depozytów.

Bibliografia

Wydawnictwa zwarte

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

Górski M., *Rynkowy system finansowy*, wyd. III, PWE, Warszawa 2013.

Koleśnik J., *Bankowe ryzyko systemowe*, Difin, Warszawa 2019.

Systemy gwarantowania depozytów w Polsce i na świecie. Dziesięć lat Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, pr. zbiorowa, PWE, Warszawa 2005.

Artykuły prasowe

Anginer D., Demirgüç-Kunt A., Zhu M., *How does deposit insurance affect bank risk? Evidence from the recent crisis*, „Journal of Banking & Finance” 2014, 48.

Campbell A., Cartwright P., *Co-insurance and moral hazard: Some reflections on deposit protection in the UK and USA*, „Journal of International Banking Regulation” 2003, 5(1).

Dadej M., *Systemy gwarantowania depozytów bankowych na świecie – analiza porównawcza*, „Journal of Finance and Financial Law” 2018, 2(18).

Davis E.P., Obasi U., *Deposit Insurance Systems and Bank Risk*, „Economics and Finance Working Paper Series” 2009.

Demirgüç-Kunt A., Detragiache E., *Does deposit insurance increase banking system stability? An empirical investigation*, „Journal of Monetary Economics” 2002, 49.

Demirgüç-Kunt A., Kane E., Laeven L., *Deposit Insurance Database*, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, lipiec 2014.

Demirgüç-Kunt A., Kane E., Laeven L., *Deposit Insurance Database*, „IMF Working Paper” 2014, 14/118.

Demirgüç-Kunt A., Kane E., Laeven L., *Deposit Insurance Design and Implementation: Policy Lessons from Research and Practice*, „Policy Research Working Paper” 2006, 3969.

Diamond D.W., Dybvig P.H., *Bank Runs, Deposit Insurance and Liquidity*, „The Journal of Political Economy” 1983, 91(3).

Duran M.A., Lozano-Vivas A., *Moral hazard and financial structure of banks*, „Journal of International Financial Markets, Institutions & Money” 2015, 34.

Florczak T., *Funkcjonowanie systemów gwarancji depozytowych na przykładzie Polski i Czech*, „Finanse i Prawo Finansowe” 2015, 2(4).

Laeven L., *Bank Risk and Deposit Insurance*, „The World Bank Economic Review” 2002, 16(1).

Lakštutienė A., Krušinskas R., Rumšaitė D., *The influence of deposit insurance on the stability of the Baltic States Banking System*, „Journal of Business Economics and Management” 2011, 12(3).

Lé M., *Deposit Insurance Adoption and Bank Risk-Taking: the Role of Leverage*, „Paris School of Economics Working Paper” 2013, (41).

Ngalawa H., Tchana Tchana F., Viegi N., *Banking instability and deposit insurance: The role of moral hazard*, „Journal of Applied Economics” 2016, 19(2).

Niedziółka P., *Pokusa nadużycia w działalności kredytowej banków a stabilność finansowa*, „Bank i Kredyt” 2008, 11.

Obal T., *Gwarancje depozytów w Polsce w latach 1995–2020*, „Bezpieczny Bank” 2020, 3(80).

Pawlikowski A., *Optymalny model gwarantowania depozytów*, „Bezpieczny Bank” 2010, 3(42).

Szambelańczyk J., *XXV lat Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w Polsce*, „Bezpieczny Bank” 2020, 3(80).

Zimmermann H., *The Uneasy Promise of Deposit Insurance: Financial Globalization and the Protection of Savers*, „Competition and Change” 2013, 17(3).

Akty prawne

Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 kwietnia 2020 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz.U. 2020, poz. 842).

Bazy danych

Global Financial Development Database, Bank Światowy, czerwiec 2018.

Materiały internetowe

<https://www.iadi.org/en/deposit-insurance-systems/dis-worldwide/#13> (dostęp: 23.11.2020).

Sławomir Kujawa*
ORCID: 0000-0001-9607-2743
slawomir.kujawa@ug.edu.pl

Wdrożenie Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16.04.2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów przez państwa członkowskie Unii Europejskiej

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest analiza ilościowa i jakościowa spełnienia wymogów finansowych i niefinansowych wynikających z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16.04.2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów przez państwa członkowskie Unii Europejskiej. Dodatkowo artykuł zawiera punkt odniesienia w postaci charakterystyk systemów w okresie sprzed reformy, tj. na koniec 2013 r. W artykule dążono do relatywnie szerokiej prezentacji wybranego problemu badawczego. Wykorzystano dane empiryczne, raporty i opinie pochodzące m.in. z Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego, Banku Światowego, Parlamentu Europejskiego oraz krajowego i zagranicznych organów właściwych do zarządzania systemem gwarantowania depozytów.

Słowa kluczowe: Europejski Urząd Nadzoru Bankowego, Bank Światowy, Bankowy Fundusz Gwarancyjny, depozyty gwarantowane.

JEL: G2, G21

Implementation of Directive 2014/49/UE of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on Deposit Guarantee Schemes by the Member States of the European Union

Abstract

The purpose of this article is a quantitative and qualitative analysis of the fulfillment of financial and non-financial requirements under directive 2014/49/UE of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on deposit guarantee schemes by the Member States

* Sławomir Kujawa – Uniwersytet Gdański, Wydział Zarządzania, Katedra Bankowości i Finansów.

of the European Union. In addition, the article contains a reference point in the form of the characteristics of the systems in the pre-reform period at the end of 2013. The article presents a broad presentation of a select research problem. Empirical data, reports and opinions from the European Banking Authority, World Bank, European Parliament and national and foreign authorities competent to manage the deposit guarantee system were used.

Key words: European Banking Authority, World Bank, BFG, covered deposits.

Wstęp

Wiarygodność systemu ochrony depozytów jest szczególnie istotna podczas kryzysów finansowych, ale także gospodarczych. Mamy wtedy do czynienia ze wzrostem ryzyk w wielu obszarach działalności banków, jak i z podwyższoną wrażliwością społeczną klientów sektora bankowego w kontekście bezpieczeństwa ich depozytów. Dowodem tego jest m.in. fakt, że w Polsce banki, w pierwszym okresie pandemii COVID-19, musiały sprostać zwiększonym wypłatom depozytów, na co również została zwrócona uwaga w „Raporcie o stabilności systemu finansowego” przygotowanym przez Narodowy Bank Polski¹. Światowa pandemia COVID-19, nazywana w początkowym okresie jej rozwoju przez ekonomistów „czarnym łabędziem”², to zjawisko mogące oddziaływać na percepcję bezpieczeństwa m.in. depozytów. Terminem *czarny łabędź* po raz pierwszy posłużył się N.N. Taleb w książce pt. „Czarny łabędź. O skutkach nieprzewidywalnych zdarzeń”, charakteryzując owe zjawisko jako kompilację niskiej przewidywalności i znacznych skutków, czyli atrybutów ryzyka ekstremalnego, o którym wspomina K. Jajuga³. Ponadto zdaniem ekspertów Ernst & Young (EY) pandemia COVID-19 spełnia wszystkie kryteria czarnego łabędzia⁴, przez co może znacząco oddziaływać na stabilność finansową systemu finansowego.

Zjawiska będące charakterystycznymi punktami, często zwrotnymi, są dobrym momentem na dokonanie przeglądu na różnych płaszczyznach. W związku z tym zasadniczym celem artykułu jest analiza ilościowa oraz jakościowa spełnienia wymogów finansowych i niefinansowych wynikających z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16.04.2014 r. w sprawie systemu gwarancji depozytów (dalej nazywana dyrektywą 2014/49/UE)⁵ przez państwa członkowskie Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem *status quo* z 2019/2020 r.⁶ Dodatkowo artykuł został wzbogacony o punkt odniesienia w postaci charaktery-

¹ Raport o stabilności systemu finansowego. Wydanie specjalne: skutki pandemii COVID-19. Narodowy Bank Polski, Warszawa 2020 r., s. 37.

² N.N. Taleb, *O skutkach nieprzewidywalnych zdarzeń*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Warszawa 2020.

³ K. Jajuga, *Zarządzanie ryzykiem*, Wydawnictwo Naukowe PWN S.A., Warszawa 2019, s. 39.

⁴ www.obserwatorfinansowy.pl/forma/warto-wiedziec/raporty/pandemia-koronawirusa-czarnym-labedziem/ (dostęp: 15.05.2020).

⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16.04.2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów.

⁶ Z badań empirycznych wyłączono Wielką Brytanię, która z dniem 31.01.2020 r. wystąpiła z Unii Europejskiej, www.ec.europa.eu/info/european-union-and-united-kingdom-forging-new-partnership/brexit-brief/transition-period_pl (dostęp: 02.10.2020).

styk systemów w okresie sprzed reformy, tj. na koniec 2013 r. W artykule dążono do relatywnie szerokiej prezentacji wybranego problemu badawczego, gdyż tylko taka może być podstawą do prawidłowego wnioskowania o całościowym stanie harmonizacji systemów gwarancji depozytowych w państwach członkowskich Unii Europejskiej. W artykule wykorzystano m.in.:

- dane empiryczne pochodzące ze strony Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (EBA – *European Banking Authority*) pt. „*Deposit Guarantee Schemes data*”, opublikowano w 2020 r.,
- dane empiryczne pochodzące ze strony Banku Światowego z 2013 r. w celu budowy charakterystyk systemów w okresie sprzed reformy, opublikowano 16.06.2014 r.,
- opinie pochodzące ze strony EBA pt. „*Opinion of the European Banking Authority on deposit guarantee scheme funding and uses of deposit guarantee schemes funds*” – opublikowano 23.02.2020 r. oraz pt. „*Opinion of the European Banking Authority on the eligibility of deposits, coverage level and cooperation between deposit guarantee schemes*” – opublikowano 08.08.2019 r. oraz pt. „*EBA opinion on DGS Payouts*” – opublikowano 30.10.2019 r.,
- raport pochodzący ze strony EBA pt. „*Report on the peer review of Deposit Guarantee Scheme (DGS) stress tests and the resilience of DGs*”, opublikowano 17.06.2020 r. oraz raporty EBA dotyczące zgodności regulacji poszczególnych krajów z wytycznymi dyrektywy (tzw. tabele zgodności dla poszczególnych obszarów regulacyjnych) – różne daty publikacji,
- informacje pochodzące ze strony Parlamentu Europejskiego (EP – *European Parliament*) w zakresie wniosków skierowanych do Komisji Europejskiej w sprawie obniżenia poziomu docelowego limitu pokrycia depozytów.

Artykuł zawiera dane ze wszystkich 27 krajów UE, podsumowuje zatem ponad 6-letni okres wdrożeniowy dyrektywy 2014/49/UE i tym samym pomaga odpowiedzieć czytelnikowi na pytanie, na jakim etapie wdrożenia są poszczególne kraje członkowskie.

Artykuł obejmuje: wprowadzenie, dwie części zasadnicze oraz podsumowanie. W ramach pierwszej części zaprezentowano ogólny zarys systemów gwarancji depozytów w Unii Europejskiej. Część druga artykułu zawiera analizę ilościową i jakościową z okresu bazowego oraz aktualnego *status quo*, czyli 2019/2020. W ostatniej części zawarto podsumowanie oraz dokonano próby oceny harmonizacji ochrony depozytów w Unii Europejskiej.

1. Ogólny zarys systemu gwarancji depozytów w Unii Europejskiej

Podstawowym zadaniem systemu gwarancji depozytów jest ochrona deponentów⁷, głównie przed ryzykiem utraty wypłacalności przez instytucje kredytowe. Deponent w myśl dyrektywy 2014/49/UE oznacza posiadacza lub w przypadku wspólnego rachunku, każdego z posiadaczy. Z kolei instytucja kredytowa w rozporządzeniu została zdefiniowana jako przedsiębiorstwo, którego działalność polega na przyjmowaniu depozytów pieniężnych lub innych funduszy podlegających zwrotowi od klientów oraz udzielaniu kredytów na swój własny rachunek⁸. Instytucjonalna ochrona deponentów leży zarówno w interesie publicznym jak i prywatnym, z tego względu, że żadna instytucja kredytowa samodzielnie nie jest w stanie zapewnić adekwatnego poziomu bezpieczeństwa środków zdeponowanych. Patrząc przez pryzmat bezpieczeństwa krajowych systemów finansowych, to ochrona deponentów ma kluczowe znaczenie stabilizacyjne i warto w tym miejscu wspomnieć o genezie i etapach systemu gwarancji depozytów w Unii Europejskiej.

J. Szambelańczyk oraz J. Pruski słusznie zauważyli, że procesy wzmacniające stabilność oraz podtrzymywanie zaufania do systemu bankowego charakteryzowało w ostatnich dekadach tworzenie nowych funkcji, w ramach tradycyjnych instytucji regulacyjnych⁹. W XX wieku w wielu krajach europejskich relatywnie szybko utworzono stosowne regulacje prawne, zaś ich szerszy wymiar znalazł swe miejsce w dyrektywie 94/19/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30.05.1994 r., w sprawie systemów gwarancji depozytów, która wymagała aktualizacji zaraz po globalnym kryzysie finansowym w 2008 r. oraz w dalszym okresie, tj. w roku 2014 (rysunek 1).

W celu zharmonizowania systemów gwarancji w Unii Europejskiej podjęto wiele kroków oraz zmian, a najważniejsze z nich wypunktowano na rysunku 1. Kluczowe z perspektywy budowy zaufania wśród deponentów było niewątpliwie systematycznie podwyższanie minimalnego poziomu gwarancji z poziomu 20 000 EUR do pułapu 100 000 EUR. Najbardziej kompletna spośród wymienionych na rysunku 1 dyrektyw jest niewątpliwie dyrektywa 2014/49/UE. Jej nadrzędnym celem jest uzyskanie harmonijności i wzmocnienie systemów gwarantowania depozytów w państwach członkowskich Unii Europejskiej (dla których owa dyrektywa jest obligatoryjna)¹⁰. Zawarte w niej minimalne kryteria zharmonizowanego systemu ochrony depozytów pokrywają się z kryteriami wpuszczającymi do Europejskiego Systemu Gwarantowania Depozytów (EDIS – *European Deposit Insurance Scheme*), która ma stanowić rozwinięcie dotychczasowej konstrukcji krajowych systemów gwarantowania depozytów. Dyrektywa 2014/49/EU to fundament, nadal budowanego, trzeciego filaru unii bankowej

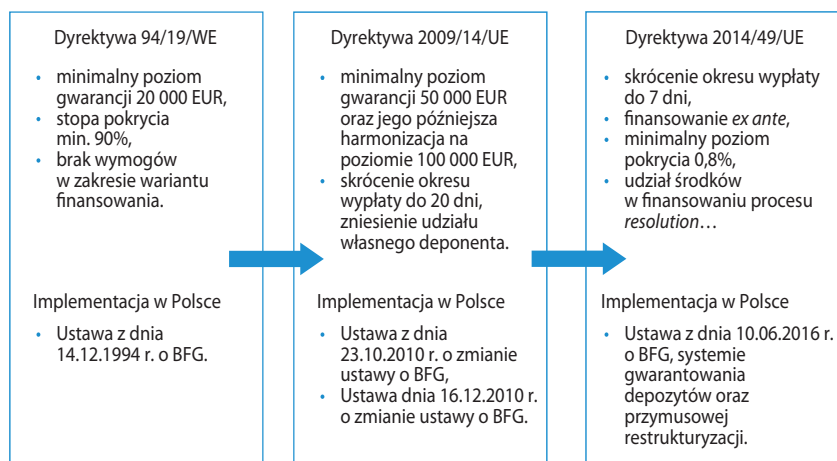
⁷ *Ibidem*, s. 8.

⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26.06.2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, art. 4(1).

⁹ J. Szambelańczyk, J. Pruski, *Systemy gwarantowania depozytów w sieciach bezpieczeństwa finansowego na tle konsekwencji globalnego kryzysu finansowego*, „Bezpieczny Bank” 2014, nr 4, s. 103.

¹⁰ Dyrektywa 2014/49/UE.

Rysunek 1. Umacnianie systemu gwarantowania depozytów w Unii Europejskiej w latach 1994–2014



Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Szambelańczyk, J. Pruski, *Systemy...*, op. cit., s. 107.

w postaci EDIS¹¹. Należy wskazać na działające już dwa filary unii bankowej: pierwszym z nich jest Jednolity Mechanizm Nadzorczy (SSM – *Single Supervisory Mechanism*) sprawowany przez Europejski Bank Centralny (EBC – *European Central Bank*)¹², drugi natomiast to Jednolity Mechanizm Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (SRM – *Single Resolution Mechanism*) z jednolitą Radą Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (SRB – *Single Resolution Board*) jako głównym organem *resolution*¹³. Projekt unii bankowej w postaci wspólnego obszaru regulacyjno-nadzorczego dla sektora bankowego był odpowiedzią na kryzys w 2008 r., z którym zmagala się m.in. strefa euro. Dlatego też koncepcja unii bankowej jest obligatoryjna dla krajów objętych wspólną walutą i pozostaje opcjonalna dla pozostałych państw członkowskich. Pomijając chęć lub obowiązek przystąpienia przez poszczególne kraje do unii bankowej, dyrektywa 2014/49/UE zobowiązuje członków UE do spełnienia określonych wymogów, a spośród najważniejszych można wyróżnić¹⁴:

¹¹ M. Borsuk, K. Klupa, *Europejski System Gwarantowania Depozytów (EDIS) jako trzeci filar unii bankowej i jego wpływ na państwa spoza strefy euro – perspektywa Polski*, „Zarządzanie i Finanse” 2017, Vol. 15, No. 1, s. 20.

¹² Rozporządzenie Rady (UE) nr 1024/2013 z dnia 15.10.2013 r. powierzające Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad podmiotami kredytowymi, s. 63–89.

¹³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 806/2014 z dnia 15.07.2014 r. ustanawiające jednolite zasady i jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych w ramach jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1093/2010, s. 1–90.

¹⁴ Dyrektywa 2014/49/UE, pkt. 23, art. 4(10), art. 6(2), art. 8(1), art. 8(2), art. 10(2), art. 11(2), art. 12, art. 13, art. 16.

wymogi finansowe i niefinansowe:

- Państwa członkowskie są zobowiązane, by poziom gwarancji w odniesieniu do depozytów każdego z deponentów wynosił 100 000 EUR (w niektórych przypadkach opisanych szczegółowo w dyrektywie kwota gwarantowana może być większa przez min. okres 3 miesięcy, a maksymalnie 12 miesięcy, art. 6(2)). Co ciekawe, państwa członkowskie, które stosowały wyższy poziom zabezpieczeń do dnia 31 grudnia 2018 r., były zobowiązane do zmniejszenia rozbieżności do poziomu 100 000 EUR, aby zapobiegać arbitrażowi regulacyjnemu (pkt. 23),
- Państwa członkowskie są zobowiązane do dnia 03.07.2024 r., aby dostępne środki finansowe systemu gwarancji depozytów odpowiadały co najmniej poziomowi wynoszącemu 0,8% kwoty gwarantowanych depozytów członków tego systemu (w uzasadnionych przypadkach za zgodą Komisji Europejskiej poziom ten może zostać obniżony do 0,5%. W niektórych sytuacjach czas, o którym mowa powyżej, może zostać wydłużony o 4 lata, art. 10(2)),
- Szczegółowe metody obliczania składek na rzecz systemów gwarancji depozytów. Koszty finansowania powinny być co do zasady ponoszone przez instytucje kredytowe, zaś możliwości finansowe tych systemów winny być proporcjonalne do ich zobowiązań. Finansowanie systemów gwarancji depozytów powinno być zharmonizowane na wysokim poziomie, przy założeniu, że dla wszystkich systemów gwarancji depozytów należy ustalić jednolity poziom docelowy *ex ante* środków finansowych, art. 13,
- Systemy gwarancji depozytów zapewniają dostępność kwoty podlegającej wypłacie w terminie siedmiu dni roboczych (państwa członkowskie mogą jednak ustanowić okres przejściowy opisany szczegółowo w dyrektywie, natomiast nie dłużej niż do dnia 31.12.2024 r., art. 8(1) i art. 8(2)),
- Państwa członkowskie są zobowiązane, aby systemy gwarancji depozytów przeprowadzały testy warunków skrajnych swoich systemów. Testy te są przeprowadzane co najmniej raz na trzy lata lub częściej, gdy wymagają tego okoliczności, przy czym pierwszy test powinien być wykonany do 03.07.2017 r. (art. 4(10)),
- Środki finansowe systemu gwarancji depozytów wykorzystuje się do finansowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych (przy spełnieniu określonych warunków opisanych w dyrektywie, art. 11(2)),
- Państwa członkowskie mogą zezwolić systemom gwarancji depozytów na udzielenie pożyczek innym systemom w obrębie Unii Europejskiej, na zasadzie dobrowolności (przy spełnieniu określonych warunków opisanych w dyrektywie, art. 12(1)),
- Państwa członkowskie zapewniają, aby instytucje kredytowe udostępniały obecnym i przyszłym deponentom niezbędne informacje do identyfikacji systemu gwarancji depozytów w Unii Europejskiej, do którego należy dana instytucja kredytowa z oddziałami, art. 16.

Pierwsza dyrektywa 94/19/WE opierała się na zasadzie minimalnej harmonizacji i została wprowadzona w czasie, kiedy w Unii istniały różnego rodzaju systemy o znacznie różniących się właściwościach. Od tamtego czasu minęło kilkanaście lat. Obecna i nadal obowiązująca dyrektywa 2014/49/UE również wprowadziła wiele

zmian, dzięki którym deponenti skorzystają ze znacznie lepszego dostępu do systemów gwarancji depozytów w postaci szerszego i bardziej przejrzystego zakresu gwarancji, krótszych terminów wypłat, ustandaryzowanej informacji oraz solidnych wymogów dotyczących sposobu i metod finansowania. Winno to niewątpliwie zwiększyć zaufanie deponentów do stabilności finansowej w obrębie całego rynku bankowego w Unii Europejskiej.

2. Analiza ilościowa i jakościowa wdrożenia dyrektywy 2014/49/UE przez państwa członkowskie Unii Europejskiej

W trosce o stabilność finansową w państwach członkowskich Unii Europejskiej postępujące kryzysy finansowe i załamania w systemach bankowych były stymulantami przyspieszającymi proces podejmowania dalszych kroków przez decydentów w kierunku harmonizacji systemów gwarantowania depozytów. W celu ułatwienia czytelnikowi subiektywnej oceny zmian, które zaszły w poszczególnych państwach członkowskich UE po wdrożeniu dyrektywy 2014/49/UE, stworzono w artykule punkt odniesienia w postaci charakterystyk systemów w okresie sprzed reformy, ze szczególnym uwzględnieniem końca roku 2013. Charakterystyka znajdująca się w tabeli 1 uwzględnia państwa, według daty przynależności do UE na dzień 31.12.2013 r. (z wyłączeniem Wielkiej Brytanii).

Tabela 1. Depozyty gwarantowane w krajach UE w latach 2003 – 2013

Kraj	Limit pokrycia w latach:			Limit pokrycia / PKB na mieszkańca w 2013 r. (w %)
	w 2003 r.	w 2010 r.	w 2013 r.	
Austria	EUR20000	EUR100000	EUR100000	282
Belgia	EUR20000	EUR100000	EUR100000	304
Bułgaria	BGN15000	BGN196000	BGN196000	1870
Chorwacja	HKN100000	HKN400000	EUR100000	1016
Cypr	90% EUR22222 (max. EUR 20000)	EUR100000	EUR100000	557
Czechy	90% EUR27778 (max. EUR 25000)	EUR100000	EUR100000	731
Dania	DKK300000	EUR100000	EUR100000	233
Estonia	EKK100000	EUR100000	EUR100000	724
Finlandia	EUR25000	EUR100000	EUR100000	292
Francja	EUR70000	EUR100000	EUR100000	321

Tabela 1 – cd.

Kraj	Limit pokrycia w latach:			Limit pokrycia / PKB na mieszkańca w 2013 r. (w %)
	w 2003 r.	w 2010 r.	w 2013 r.	
Grecja	EUR20000	EUR100000	EUR100000	631
Hiszpania	EUR20000	EUR100000	EUR100000	473
Holandia	EUR20000	EUR100000	EUR100000	289
Irlandia	90% EUR22222 (max. EUR20000)	EUR100000	EUR100000	302
Litwa	100% LTL10000 90% LTL38889	EUR100000	EUR100000	861
Luksemburg	90% EUR22222 (max. EUR 20000)	EUR100000	EUR100000	125
Łotwa	EUR4600	EUR100000	EUR100000	906
Malta	90% EUR22222 (max. EUR20000)	EUR100000	EUR100000	603
Niemcy	90% EUR22222 (max. EUR20000)	EUR100000	EUR100000	306
Polska	100% EUR1000 90% EUR23889 (max. EUR22500)	EUR100000	EUR100000	1029
Portugalia	EUR25000	EUR100000	EUR100000	665
Rumunia	EUR3400	EUR100000	EUR100000	1547
Słowacja	90% EUR22222 (max. EUR20000)	EUR100000	EUR100000	778
Słowenia	EUR18500	EUR100000	EUR100000	606
Szwecja	SKK250000	EUR100000	EUR100000	238
Węgry	90% HUF3333333 (max. HUF3000000)	EUR100000	EUR100000	1028
Włochy	EUR103291	EUR100000	EUR100000	397

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Światowego, A. Demirgüç-Kunt, E. Kane and L. Laeven, *Deposit Insurance Database*, Policy Research Working Paper #6934, Washington, DC: World Bank, 2013.

Podsumowując dane zawarte w tabeli 1, można zauważyć stopniową harmonizację w zakresie zwiększania kwot gwarantowanych przez poszczególne państwa członkowskie w Unii Europejskiej. W końcowym rezultacie na koniec 2013 r. w całej Unii depozyty były gwarantowane na poziomie jednolitym wynoszącym 100 000 EUR (również w Bułgarii, 196 000 BGN \approx 100 000 EUR). Skokowe zwiększanie minimalnej kwoty gwarantowanej pozwalało zmniejszyć ryzyko tzw. runu na bank przez deponentów w wyniku obniżenia poczucia bezpieczeństwa ich depozytów. Zjawisko to jest tym bardziej niebezpieczne, że kryzys jednego banku często ogarnia pozostałe banki, co w efekcie może doprowadzić do załamania się sektora bankowego i całego rynku.

Tabela 2. Charakterystyka systemów ochrony depozytów w krajach UE na 31.12.2013 r.

	Austria	Belgia	Bulgaria	Chorwacja	Cypr	Czechy	Dania	Estonia	Finlandia	Francja	Niemcy	Grecja	Węgry	Irlandia	Włochy	Łotwa	Litwa	Luksemburg	Malta	Holandia	Polska	Portugalia	Rumunia	Słowacja	Słowenia	Hiszpania	Szwecja
Rodzaj systemu gwarantowania depozytów																											
Sformalizowany	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Odrębny prawnie	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x			x		x	x	x		x	x	x	x	x		x	
Bank centralny, organ nadzorczy, ministerstwo													x		x				x						x		x
Administrowany publicznie				x									x		x	x		x	x	x	x	x					x
Administrowany prywatnie	x								x					x			x								x	x	
Administrowany łącznie		x	x		x	x	x	x		x	x	x											x	x			
<i>Paybox only</i> (wypłata sum gwarantowanych)	x					x	x	x	x			x	x					x	x					x	x		x
<i>Paybox plus</i> (<i>paybox only</i> + minimalizator strat i ryzyka)		x	x	x	x					x	x			x	x	x	x			x	x	x	x			x	
Wiele schematów	x				x						x				x						x	x					x
Udział i pokrycie																											
Obowiązkowe dla banków krajowych	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Lokalne przedstawicielstwa banków zagranicznych	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x

Tabela 2 – cd.

	Austria	Belgia	Bułgaria	Chorwacja	Cypr	Czechy	Dania	Estonia	Finlandia	Francja	Niemcy	Grecja	Węgry	Irlandia	Włochy	Łotwa	Litwa	Luksemburg	Malta	Holandia	Polska	Portugalia	Rumunia	Słowacja	Słowenia	Hiszpania	Szwecja
Lokalne oddziały banków zagranicznych	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Depozyty walutowe	x	x			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Depozyty międzybankowe			x	x																							
Współubezpieczenie																											
Finansowanie																											
Ex ante		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x		x		x	x	x	x	x	x	x	x
Ex post	x													x			x		x							x	
Rządowe finansowanie																											
Prywatne finansowanie	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x
Finansowanie łączone															x							x					
Backstop 6	x	x	x	x	x		x	x				x	x	x	x			x				x	x	x	x		
Składki i ich podstawa																											
Składki skorygowane o ryzyko									x	x		x		x								x	x				x
Podstawa																											
depozyty gwarantowane				x			x		x																		x
depozyty kwalifikowane		x	x		x	x		x		x	x	x			x	x		x				x	x	x		x	
wszystkie depozyty													x							x	x						
zobowiązania finansowe	x													x			x		x						x		
Wypłaty dla deponentów																											
Na konto depozytowe																											
Na instytucję deponenta	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Na deponenta																											

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Światowego, A. Demirgüç-Kunt, E. Kane and L. Laeven, *Deposit Insurance Database...*, op. cit.

Patrząc z perspektywy jednolitości pozostałych obszarów, które zostały ujęte w tabeli 2, można zauważyć małą jednolitość w kilku obszarach. Między innymi w wielu państwach członkowskich UE celem istnienia systemu na koniec 2013 r. była wyłącznie ochrona deponenta, która charakteryzowała się wąskim obszarem działalności, a dokładnie wypłatą sum gwarantowanych (*paybox*). W wielu krajach natomiast można było zaobserwować szersze podejście, gdzie celem systemu ochrony była stabilność całego systemu finansowego poprzez minimalizowanie ryzyka oraz wypłatę kwot gwarantowanych (*paybox plus*). Kolejnym obszarem wymagającym harmonizacji był wybór wariantów finansowania (*ex post*, *ex ante*, mające kluczowe znaczenie dla skuteczności systemów ochrony) oraz rozbieżność w metodach i podstawach obliczania składek na rzecz funduszu gwarancyjnego. Charakterystyki systemów ochrony depozytów na koniec 2013 r., zawarte w tabeli 2, potwierdzają, że droga obrona przez państwa członkowskie zmierza ku harmonizacji systemów ochrony, ale pomimo tego występowały obszary wymagające zwiększonego ujednolicenia. Proces tworzenia regulacji w Unii Europejskiej w zakresie gwarantowania depozytów składał się z kilku etapów, a jednym z ważniejszych była niewątpliwie dyrektywa 2014/49/UE.

Każdego roku, począwszy od 2016 r., EBA zbiera dane na temat dostępnych środków pieniężnych w funduszach każdego systemu gwarancji depozytów. W celu dalszego usprawnienia procesu tworzenia polityki w dziedzinie ochrony depozytów, EBA postanowił udostępniać te dane publicznie na swojej stronie internetowej, co niewątpliwie jest dużym atutem i wzorcem postępowania dla wielu krajowych podmiotów nadzorujących instytucje rynku finansowego w krajach członkowskich UE. Praktyka publikowania danych przez organy nadzorcze w UE jest różna, dlatego warto zaznaczyć, że dostęp wszystkich uczestników rynku, nawet do danych zagregowanych, może być ważną determinantą oddziałującą bezpośrednio na wzrost zaufania do instytucji nadzoru finansowego w kraju członkowskim UE, oraz pośrednio na poziom zaufania do systemu gwarantowania depozytów. Transparentność instytucji sieci bezpieczeństwa co do opisywania bieżącej sytuacji na rynku może zatem korzystnie wpływać na stabilność finansową. Korzystając z dobrodziejstwa informacyjnego EBA, możemy dokonać analizy postępów dokonanych przez poszczególne kraje członkowskie w aspekcie spełnienia wymogów wynikających z dyrektywy 2014/49/UE. Należy zaznaczyć, że z danych EBA wynika, że spośród 27 krajów UE w 24 krajach funkcjonowała jedna instytucja odpowiedzialna za gwarantowanie depozytów, natomiast w 3 krajach wskazano bardziej złożoną sytuację, a dotyczy to m.in.¹⁵:

- Austrii, Włoch, posiadających odrębne instytucje dla banków komercyjnych oraz spółdzielczych,
- Niemiec, posiadających 4 odrębne instytucje, dla banków prywatnych, banków publicznych, banków spółdzielczych oraz kas oszczędnościowych¹⁶.

¹⁵ Opracowanie własne na podstawie danych: www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/recovery-and-resolution/deposit-guarantee-schemes-data (dostęp: 13.10.2020).

¹⁶ Cz. Lipiński, *Tworzenie Europejskiego Systemu Gwarantowania Depozytów*, „Bezpieczny Bank” 2019, Nr 1(74), s. 59.

Łącznie w całej Unii Europejskiej na koniec 2019 roku funkcjonowały 32 podmioty odpowiedzialne za gwarantowanie depozytów. Dane publikowane przez EBA, częściowo znajdujące się w tabeli 3, dotyczą instytucji wskazanych w art. 2, ust. 1 dyrektywy 2014/49/UE¹⁷.

Tabela 3. Wskaźnik pokrycia depozytów gwarantowanych w krajach UE w latach 2015–2019

Kraj	Wskaźnik pokrycia (w %)					Wolumen depozytów (w tys. EUR)	Dostępne fundusze w krajowym systemie ochrony (w tys. EUR)
	2015	2016	2017	2018	2019	2019	
Austria	0,04	0,13	0,22	0,30	0,38	228 064 280	873 000
Belgia	0,79	0,76	0,96	1,18	1,31	303 115 457	3 960 763
Bułgaria	1,17	1,18	0,96	0,76	0,79	23 545 153	185 178
Chorwacja	2,53	2,25	2,50	2,88	3,01	27 051 407	813 180
Cypr	0,60	0,43	0,34	0,25	0,25	26 117 600	65 400
Czechy	1,43	1,30	1,34	1,29	1,31	102 718 440	1 340 720
Dania	1,24	1,22	1,21	1,28	1,16	101 906 420	1 184 408
Estonia	3,20	3,02	2,64	2,37	1,70	14 259 337	241 883
Finlandia	1,38	1,34	2,10	0,89	0,90	134 035 077	1 210 216
Francja	0,30	0,32	0,33	0,35	0,37	1 212 909 676	4 481 900
Grecja	1,38	1,39	1,45	1,43	1,40	110 779 900	1 550 800
Hiszpania	0,14	0,22	0,27	0,28	0,41	759 687 057	3 088 957
Holandia	0,00	0,07	0,16	0,23	0,36	513 121 006	1 824 008
Irlandia	0,00	0,10	0,16	0,30	0,40	109 981 700	437 210
Litwa	-0,75	0,20	0,42	0,43	0,81	13 318 570	107 850

¹⁷ EBA w swoich raportach w nieco odmienny sposób od SRB podaje wartości wolumenów depozytów i dostępnych funduszy w krajowych systemach ochrony. EBA publikuje wartości w odniesieniu do stanu na koniec roku badanego (np. 31 grudnia roku X), zaś SRB przedstawia wartość średnią wyciągniętą z czterech kwartałów roku badanego. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15.05.2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz J. Cariboni, K.V. Branden, F. Campolongo, M. De Cesare (2008), *Deposit protection in the EU: State of play and future prospects*, „Journal of Banking Regulation”, Vol. 9, No. 2, oraz G. Boccuzzi, *The European Banking Union, Supervision and Resolution*, Palgrave Macmillan UK (2016).

Tabela 3 – cd.

Kraj	Wskaźnik pokrycia (w %)					Wolumen depozytów (w tys. EUR)	Dostępne fundusze w krajowym systemie ochrony (w tys. EUR)
	2015	2016	2017	2018	2019	2019	
Luksemburg	0,00	0,26	0,51	0,76	0,85	33 445 000	283 270
Łotwa	1,35	1,72	1,83	2,14	0,30	8 366 300	25 300
Malta	1,17	1,19	1,01	0,97	0,93	12 988 494	121 203
Niemcy	0,28	0,34	0,40	0,45	0,48	1 899 215 300	9 024 630
Polska	1,56	1,63	1,69	1,78	1,78	204 028 204	3 623 176
Portugalia	1,33	1,30	1,29	1,25	1,21	148 518 153	1 804 438
Rumunia	3,28	3,40	3,17	3,01	2,96	44 047 330	1 303 170
Słowacja	0,67	0,66	0,63	0,63	0,58	36 527 760	211 100
Słowenia	0,00	0,09	0,18	0,28	0,37	20 118 130	73 460
Szwecja	2,26	2,26	1,76	2,57	2,55	165 984 610	4 240 530
Węgry	1,17	0,32	0,35	0,20	0,54	34 085 770	183 945
Włochy	0,23	0,09	0,16	0,24	0,24	733 703 608	1 783 843
UE średnia arytm.	0,96	0,03	1,04	0,56	1,01	Σ7 021 639 738	Σ44 043 538

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/recovery-and-resolution/deposit-guarantee-schemes-data (dostęp: 13.10.2020).

Interpretując dane zawarte w tabeli 3 należy wspomnieć m.in. o różnorodności mechanizmów finansowania państw członkowskich. Dane te zatem powinny być interpretowane osobno w kontekście każdego kraju i nie powinny być wykorzystywane do bezpośredniego porównywania depozytów w odniesieniu do innych krajów UE z kilku powodów:

- Różnych punktów startowych. Systemy gwarancji miały różne modele finansowania przed dyrektywą 2014/49/UE, ponadto niektóre systemy gwarancji depozytów korzystały już z docelowego modelu finansowania, a w wielu przypadkach zgromadziły już fundusze znacznie przekraczające wymagane w dyrektywie minimum na poziomie 0,8% (np. Polska w roku 2015 osiągnęła już poziom docelowy).
- Różnych poziomów wykorzystania systemów ochrony depozytów w latach 2015–2020. Ze względu, że fundusze w wielu państwach członkowskich są wy-

korzystywane w części lub nawet w całości m.in. do wypłat sum gwarantowanych (ten aspekt zostanie szerzej omówiony w dalszej części artykułu).

- Różne poziomy docelowe. Docelowy, minimalny poziom docelowy funduszy może się różnić w państwach członkowskich. W większości przypadków docelowy poziom środków gwarantowanych wynosi co najmniej 0,8% gwarantowanych depozytów, co oznacza, że poszczególne kraje mogą ustalić wyższy niż minimalny poziom docelowy funduszy. W drodze odstępstwa, o czym wspomniano już wcześniej w artykule, jeżeli jest to należyte uzasadnione i po zatwierdzeniu przez Komisję Europejską – kraje członkowskie mogą mieć obniżony poziom docelowy, jednak nie niższy niż 0,5% (np. Francja wniosła do Komisji o obniżenie poziomu docelowego)¹⁸ gwarantowanych depozytów, pod warunkiem spełnienia następujących warunków¹⁹:
 - obniżenie poziomu opiera się głównie na założeniu istnienia małego prawdopodobieństwa wykorzystania znacznej części dostępnych środków finansowych na działania w celu ochrony deponentów, inne niż przewidziane w art. 11(2–6) dyrektywy 2014/49/UE,
 - sektor bankowy, w którym działają instytucje kredytowe należące do systemu gwarancji depozytów, wykazuje wysoki poziom koncentracji – duża liczba aktywów należy do małej liczby instytucji kredytowych lub grup bankowych podlegających nadzorowi na zasadzie skonsolidowanej, które z powodu ich wielkości zostaną w przypadku niewypłacalności prawdopodobnie objęte procedurą restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.
- Alternatywne formy finansowania, które mogły obejmować tymczasowe finansowanie przez państwo. Niektóre systemy ochrony depozytów mogły również pobierać nadzwyczajne składki od instytucji objętych systemem gwarancji.

Na 31 grudnia 2019 r., spośród 27 państw członkowskich UE, 14 spełniało minimalny wskaźnik pokrycia na poziomie 0,8%, pozostałe mają czas do 3 lipca 2024 r. na spełnienie warunku, a w uzasadnionych sytuacjach okres ten może zostać wydłużony o dodatkowe 4 lata, jeśli system gwarancji depozytów dokonał łącznych wypłat przekraczających 0,8% kwoty gwarantowanych depozytów²⁰. W tym 4-letnim horyzoncie czasowym składki powinny być możliwie równomiernie rozłożone w czasie do osiągnięcia poziomu docelowego, przy jednoczesnym uwzględnieniu fazy cykli koniunkturalnych oraz efektów procyklicznych, jakie mogą mieć wpływ na pozycję finansową instytucji członkowskich²¹. W celu zrozumienia przyczyn zróżnicowanej dynamiki wskaźnika pokrycia należy przeanalizować tabelę 4, w której zawarto wypłaty na rzecz deponentów banków upadłych. W tabeli 4 przedstawiono wypłaty w wybranych krajach UE, które zostały opublikowane przez EBA.

¹⁸ Spośród państw członkowskich UE, 31.01.2019 r. Francja wystąpiła o obniżenie poziomu docelowego do pułapu 0,5% i do 13.10.2020 r. nie uzyskała odpowiedzi, www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2019-000550_EN.html (dostęp: 13.10.2020).

¹⁹ Dyrektywa 2014/49/UE, art. 10(2).

²⁰ *Ibidem*, art. 10(2).

²¹ Wytoczne w sprawie metod obliczania składek na rzecz systemów gwarancji depozytów, European Banking Authority, EBA/GL/2015/10, 22.09.2015 r., s. 6.

Tabela 4. Wykorzystanie funduszy systemu gwarancji w wybranych krajach UE w latach 2015–2019

Kraj	Wykorzystane fundusze (w mln EUR)	Wypłata na rzecz klientów
Chorwacja	50,87	Banka splitsko – dalmatinska
Estonia	93,40	Versobank
	1,38	Namu
Litwa	11,51	Baltija
	20,40	Vilniaus kreditas
	10,56	Centro taupomoji kasa
	16,68	Taupkase
Luksemburg	14,00	ABLV Bank Luxembourg
Łotwa	279,00	JSC PNB Banka
	487,00	ABLV Bank
Polska	33,70	BS Nadarzyn
	66,10	Wielkopolska Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa
	39,30	Twoja Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa
	27,30	SKOK Nike
	28,20	SKOK Wybrzeże
	5,40	BS Grębów

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/recovery-and-resolution/notifications-on-resolution-cases-and-use-of-dgs-funds/italy (dostęp: 13.10.2020).

Poziom pokrycia depozytów w Polsce, pomimo wielu wypłat z tytułu upadłości banków, nadal pozostaje na poziomie wyższym niż oczekiwany i wynosił na koniec 2019 roku 1,78%. Bezpieczny pułap w krajowym systemie ochrony depozytów w Polsce to konsekwencja systemu hybrydowego, relatywnie nieistotnych dla systemu upadłości, wysokiego współczynnika (ponad poziom minimalny) zapisanego w Ustawie z dnia 10 czerwca 2016 r. – o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji oraz przede wszystkim wysokich obciążeń finansowych, na które banki się skarżą. W tabeli 4 można również dostrzec kraje, których poziom pokrycia znacząco zmalał w ostatnich latach, np. Łotwa, Estonia. Łotwa w ostatnim okresie z krajów posiadających

jeden z wyższych wskaźników pokrycia depozytów w UE spadła do grupy krajów z najniższym wskaźnikiem pokrycia. Jest to związane m.in. z postępowaniem upadłościowym prowadzonym m.in. w „AS PNB Banka”²², będącym jednym z najstarszych banków komercyjnych na Łotwie, utworzonym w 1992 r., posiadającym aktywa na poziomie 550 mln EUR oraz wartość depozytów 472 mln EUR (dane na koniec 1Q 2019 r.)²³. Obniżka wskaźnika poziomu pokrycia to często efekt upadłości systemowych z dużymi wypłatami oraz innych obciążeń w postaci np. przekazywania środków z krajowych systemów gwarantowania do ratowania banków i tym samym finansowania procesów restrukturyzacji lub uporządkowanej likwidacji, dlatego porównywanie bez szerszej analizy poziomu pokrycia depozytów pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi w UE może przynieść błędne wnioski.

Tabela 5. Spełnienie wybranych wymogów wynikających z dyrektywy 2014/49/UE przez państwa członkowskie Unii Europejskiej

Kraj	Poziom docelowy wskaźnika pokrycia (w %)	Zgodność z dyrektywą 2014/49/UE w zakresie:	
		Metod obliczania składek na rzecz systemu gwarancji depozytów (dane na 07.10.2020 r.)	Deklaratywna liczba dni pracujących na wypłatę kwoty podlegającej zwrotowi (dane na 14.10.2020 r.)
		Zgodny	liczba dni
Austria	0,8	Tak	7
Belgia	0,8	Tak	15
Bułgaria	1	Tak	7
Chorwacja	2,5	Tak	15
Cypr	0,8	tak	15*
Czechy	0,8	tak	7
Dania	0,8	tak	7
Estonia	1,66	tak	7
Finlandia	0,8	nie	7
Francja	0,5	tak	15*
Grecja	1,39	tak	7

²² www.pnbbanka.eu/en/residents/privatperson (dostęp: 15.10.2020).

²³ www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2019/html/ssm.pr190815~b8e2038aa9.en.html (dostęp: 15.10.2020).

Tabela 5 – cd.

Kraj	Poziom docelowy wskaźnika pokrycia (w %)	Zgodność z dyrektywą 2014/49/UE w zakresie:	
		Metod obliczania składek na rzecz systemu gwarancji depozytów (dane na 07.10.2020 r.)	Deklaratywna liczba dni pracujących na wypłatę kwoty podlegającej zwrotowi (dane na 14.10.2020 r.)
		Zgodny	liczba dni
Hiszpania	0,8	tak	15
Holandia	0,8	tak	15
Irlandia	0,8	tak	15*
Litwa	0,8	tak	12
Luksemburg	1,6	tak	7
Łotwa	0,8	nie	8
Malta	1,3	Tak	15*
Niemcy	0,8	Tak	7
Polska	2,6 (w bankach i oddziałach banków zagr.) 1 (w kasach)	tak (KNF) nie (BFG – nie zamierza stosować się)	7
Portugalia	0,8	nie (zamierza stosować się)	15
Rumunia	3,43	Tak	7
Słowacja	0,8	Tak	15
Słowenia	0,8	Tak	15
Szwecja	0,8	Tak	7
Węgry	0,8	Tak	15
Włochy	0,8	Tak	7

* w celu potwierdzenia informacji znajdujących się na stronach internetowych instytucji odpowiedzialnych za gwarantowanie depozytów wysłano zapytanie do Centralnego Banku Cypru, ACPR we Francji, DGS w Irlandii oraz DCS na Malcie. Do 16.10.2020 r. nie uzyskano odpowiedzi zwrotnych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: Guidelines compliance table, Guidelines on methods for calculating contributions to deposit guarantee schemes (DGSS), European Banking Authority, EBA/GL/2015/10Appendix 1, 06.2020 r. oraz 32 stron internetowych instytucji odpowiedzialnych za gwarantowanie depozytów w 27 państwach członkowskich UE.

Analiza informacji znajdujących się na stronach internetowych wszystkich podmiotów odpowiedzialnych za gwarantowanie depozytów w UE oraz wykorzystanie danych empirycznych pochodzących ze strony EBA pozwoliło na przegląd wdrożenia wybranych wymogów finansowych i niefinansowych wynikających z dyrektywy 2014/49/UE w poszczególnych krajach. W tabeli 5 nie ujęto informacji, które były w pełni jednolite dla każdego państwa członkowskiego, w zakresie:

- wariantów aktualnego sposobu finansowania (*ex ante*),
- wysokości aktualnej kwoty gwarantowanej (min. 100 000 EUR).

Dodatkowo z tablic zgodności opublikowanych przez EBA, odnoszących się do obowiązku przeprowadzania testów warunków skrajnych, wynika, że wszystkie organy odpowiedzialne za gwarantowanie depozytów stosują się do wytycznych i tym samym do dyrektywy 2014/49/UE²⁴.

W dniu 14.10.2020 r. wszystkie kraje UE deklarowały zgodność terminów wypłat na swoich stronach internetowych w odniesieniu do okresów zapisanych w dyrektywie, które wynosiły²⁵:

- 20 dni roboczych do 31.12.2018 r.,
- 15 dni roboczych od 01.01.2019 r. do 31.12.2020 r.,
- 10 dni roboczych od 01.01.2020 r. do 31.12.2023 r.,
- 7 dni roboczych od 01.01.2024 r.

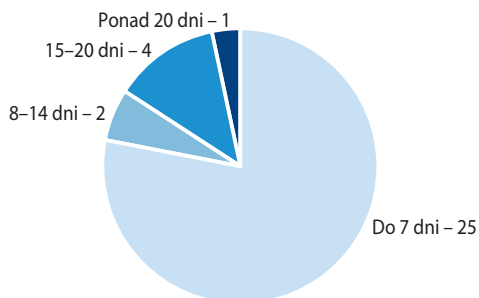
Można zauważyć, że blisko 48% krajów UE zadeklarowało okres wypłaty do 7 dni, do którego państwa były zobligowane dopiero w 2024 roku, zatem harmonizacja w niektórych obszarach wygląda sprawniej niż przyjęta skokowo w dyrektywie (przynajmniej z perspektywy deklaracji). W jednym z raportów EBA pt. „*Report on the peer review of Deposit Guarantee Scheme (DGS) stress tests and the resilience of DGs*” dowiadujemy się szczegółów z przeprowadzonych przez 32 systemy ochrony depozytów w 27 państwach członkowskich testów warunków skrajnych, które miały miejsce do 03.07.2019 r. W rezultacie raport przedstawia 45 obszarów do doskonalenia oraz 20 dobrych praktyk. EBA doszedł do wniosku, że testy warunków skrajnych przeprowadzane przez systemy gwarancji depozytów stały się uznanym narzędziem dla systemów gwarancji depozytów²⁶.

²⁴ Compliance table, Guidelines on stress tests of deposit guarantee schemes under Directive 2014/49/UE, European Banking Authority, EBA/GL/2016/04 Appendix 1, 06.03.2017 r.

²⁵ Dyrektywa 2014/49/UE, art. 8(2).

²⁶ Report on the peer review of Deposit Guarantee Scheme (DGS) stress tests and the resilience of DGs, European Banking Authority, EBA/REP/2020/18, 17.06.2020 r., s. 63.

Rysunek 2. Liczba dni od stwierdzenia niedostępności depozytów do momentu udostępnienia kwoty podlegającej zwrotowi



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: Report on the peer review of Deposit Guarantee Scheme (DGS) stress tests and the resilience of DGs, *op. cit.*, s. 126.

Z rysunku 2 wynika, że praktyka w zakresie liczby dni oczekiwania na zwrot środków w wielu przypadkach jest zgodna z deklaracją zawartą na stronie internetowej krajowego podmiotu odpowiedzialnego za gwarantowanie depozytów. Jedynie jeden krajowy podmiot odpowiedzialny za gwarantowanie depozytów przekroczył okres 20 dni, tak czy inaczej EBA nie widzi potrzeby zmian przepisów w tym zakresie²⁷. Z kolei z opinii EBA pt. „*Opinion of the European Banking Authority on the eligibility of deposits, coverage level and cooperation between deposit guarantee schemes*” dowiadujemy się, że wzór arkusza informacyjnego dla deponentów zamieszczonego w dyrektywie 2014/49/UE wykorzystuje w niezminionej formie aż 24 podmiotów odpowiedzialnych za gwarantowanie depozytów z 23 państw członkowskich, natomiast 6 podmiotów z 4 państw członkowskich stosuje nieznacznie zaktualizowane arkusze informacyjne, wypełniając tym samym obowiązki informacyjne wynikające z art. 16 dyrektywy 2014/49/UE²⁸. Warto nadmienić, że raport nie zawiera informacji ze wszystkich 32 podmiotów odpowiedzialnych za gwarancję środków w krajach UE, gdyż dane były zbierane za pomocą ankiet przez EBA, które były nieobowiązkowe. EBA na podstawie zebranych danych poinformował, że obecne podejście do informowania deponentów można również ulepszyć poprzez zaktualizowanie obecnie obowiązującego arkusza m.in. przez dodanie informacji o instytucji kredytowej jako pierwszego punktu kontaktowego wraz z danymi kontaktowymi, zachowując jednocześnie link do strony internetowej podmiotu odpowiedzialnego za gwarancję depozytów²⁹. Opinia nie zawiera pełnych informacji o współpracy pomiędzy systemami ochrony depozytów w państwach członkowskich UE. Z opinii można jedynie wywnioskować, że współpraca, o której mowa w art. 12 dyrektywy

²⁷ EBA opinion on DGS Payouts, European Banking Authority, EBA/OP/2019/14, 30.10.2019 r., s. 55.

²⁸ Opinion of the European Banking Authority on the eligibility of deposits, coverage level and cooperation between deposit guarantee schemes, European Banking Authority, EBA/OP/2019/10, 08.08.2019 r., s. 79.

²⁹ Opinion of the European Banking Authority on deposit guarantee scheme funding and uses of deposit guarantee schemes funds, European Banking Authority, EBA/OP/2020/02, 23.02.2020 r., s. 83.

2014/49/UE w obszarze udzielania pożyczek przez systemy gwarancji depozytów, jest realizowana jedynie w obrębie dwóch podmiotów odpowiedzialnych za gwarancję na podstawie odrębnych umów³⁰.

Ostatnim obszarem podlegającym analizie było wykorzystanie środków finansowych znajdujących się w systemach gwarancji depozytów do finansowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych, co szczegółowo zostało zapisane w art. 11(2) i art. 11(3) dyrektywy 2014/49/UE. Z otrzymanych ankiet EBA podsumowało, że uzyskało potwierdzenie z 14 podmiotów (z 14 krajów) odpowiedzialnych za gwarantowanie depozytów, iż stosowanie środków zgodnie z art. 11(2) i 11(3) dyrektywy 2014/49/UE było dozwolone w ich jurysdykcji, 15 podmiotów natomiast (z 14 krajów) oznajmiło, iż lokalne prawo nie pozwala na stosowanie wyżej wymienionych zapisów w zakresie finansowania restrukturyzacji, bądź też uporządkowanej likwidacji³¹. EBA podaje w opinii informacje z 29 podmiotów odpowiedzialnych za gwarantowanie depozytów w 28 krajach UE. Na podstawie danych zagregowanych dla całej UE jesteśmy w stanie wywnioskować, że wśród danych znajdują się również dane z Wielkiej Brytanii, których nie ujmowano w całości artykułu. Opinia EBA natomiast zawiera dodatkowe informacje w zakresie aktywnego korzystania ze środków systemu do finansowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Na przykład we Włoszech w okresie 2014–2019 przekazano środki do prowadzenia procesów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, w takich bankach, jak: Banca Tercas, Banca Romagna Cooperativa, Banca del Fucino, Banca Carige, co może w części usprawiedliwiać niski poziom wskaźnika pokrycia depozytów w ostatnich latach.

Podsumowując, dyrektywa 2014/49/UE zobowiązuje państwa członkowskie do pełnej harmonijności w systemie gwarantowania depozytów. Jednoznaczna ocena poziomu wdrożenia powinna się odbyć w każdym kraju z osobna oraz w odniesieniu do okresu bazowego, tj. sprzed reformy. Porównywanie członków Unii Europejskiej między sobą może skutkować tworzeniem błędnych wzorców (benchmarków) i prowadzić do błędów poznawczych na etapie oceny innych krajów UE.

Podsumowanie

System gwarantowania depozytów bez wątpienia stanowi trzon systemów sieci bezpieczeństwa w państwach Unii Europejskiej. Zaproponowany w niniejszym artykule przegląd wdrożenia regulacji 2014/49/UE opierał się na analizie jakościowej i ilościowej wymogów finansowych oraz niefinansowych, do wprowadzenia których zobowiązane są kraje członkowskie. W rezultacie można stwierdzić, że prace wdrożeniowe w wielu krajach UE realizowane są w relatywnie zadowalającym tempie, ale są również obszary, które wymagają zwiększonego wysiłku w kolejnych latach. Spowolnienie lub problem z egzekucją wprowadzonego już prawa to następstwo m.in.:

³⁰ *Ibidem*, s. 48.

³¹ *Ibidem*, s. 76.

- Odmiennych punktów początkowych systemów gwarancji w poszczególnych państwach Unii Europejskiej, co skutkuje m.in. wolniejszym tempem dochodzenia do docelowego poziomu zabezpieczenia. Dla przykładu Polska dokonała transpozycji jako jeden z ostatnich krajów w UE, a ma jeden z najwyższych wskaźników pokrycia.
- Realizacji wypłat z krajowych systemów gwarantowania (np. Włochy, Łotwa) na rzecz klientów upadłych banków lub do finansowania restrukturyzacji lub uporządkowanej likwidacji.
- Kryzysu w sektorze bankowym niektórych krajów europejskich (np. Włochy, Grecja, Cypr) i braku chęci dokładania kolejnych obciążeń dla sektora.
- Niechęci niektórych krajów członkowskich UE ze zdrowym sektorem bankowym (Niemcy, Holandia) do dokonywania nadmiernych obciążeń sektora bankowego.
- Wysokiej koncentracji w sektorze bankowym oraz planowanego osiągnięcia poziomu pokrycia na pułapie 0,5% (Francja), co wydaje się mieć sens uwzględniając strukturę sektora bankowego w niektórych krajach.
- Przejścia z finansowania *ex post* na rzecz finansowania *ex ante*, co skutkuje – poprzez efekt niskiej bazy startowej – że krajom trudniej zebrać środki (np. Polska w dniu wprowadzenia dyrektywy 2014/49/UE miała gromadzone znaczne środki *ex ante*, dla porównania w Austrii i Holandii było ich niewiele. Oba kraje na koniec 2019 roku nie przekroczyły poziomu pokrycia 0,40%.

Kilka lat po wdrożeniu dyrektywy 2014/49/UE widać efekty prac poszczególnych krajów oraz poziom harmonizacji, jednakże nadal zauważalna jest dysproporcja pomiędzy poszczególnymi państwami. Przyspieszenie prac związanych z harmonizacją może być utrudnione w dobie globalnej niepewności spowodowanej pandemią COVID-19. Okres pozostały do wdrożenia wybranych obszarów będzie wyzwaniem nie tylko dla krajowych systemów gwarantowania, ale również dla banków, których zdolności i chęci do pokrywania składek obowiązkowych lub dodatkowych mogą zostać zaburzone.

Bibliografia

Boccuzzi G., *The European Banking Union, Supervision and Resolution*, Palgrave Macmillan UK, 2016.

Borsuk M., Klupa K., *Europejski System Gwarantowania Depozytów (EDIS) jako trzeci filar unii bankowej i jego wpływ na państwa spoza strefy euro – perspektywa Polski*, „Zarządzanie i Finance” 2017, Vol. 15, No. 1.

Cariboni J., Branden K.V., Campolongo F., De Cesare M., *Deposit protection in the EU: State of play and future prospects*, „Journal of Banking Regulation” 2008, Vol. 9, No. 2.

Compliance table, Guidelines on stress tests of deposit guarantee schemes under Directive 2014/49/UE, European Banking Authority, EBA/GL/2016/04 Appendix 1, 06.03.2017 r.

Demirgüç-Kunt A., Kane E. and Laeven L., *Deposit Insurance Database*, Policy Research Working Paper #6934, Washington, DC: World Bank, 2013.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16.04.2014 r. w sprawie systemu gwarancji depozytów.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15.05.2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych.

EBA opinion on DGS Payouts, European Banking Authority, EBA/OP/2019/14, 30.10.2019 r.

Guidelines compliance table, Guidelines on methods for calculating contributions to deposit guarantee schemes (DGSs), European Banking Authority, EBA/GL/2015/10 Appendix 1, 06.2020 r.

Jajuga K., *Zarządzanie ryzykiem*, Wydawnictwo Naukowe PWN S.A., Warszawa 2019.

Lipiński Cz., *Tworzenie Europejskiego Systemu Gwarantowania Depozytów*, „Bezpieczny Bank” 2019, Nr 1(74).

Opinion of the European Banking Authority on deposit guarantee scheme funding and uses of deposit guarantee schemes funds, European Banking Authority, EBA/OP/2020/02, 23.02.2020 r.

Opinion of the European Banking Authority on the eligibility of deposits, coverage level and cooperation between deposit guarantee schemes, European Banking Authority, EBA/OP/2019/10, 08.08.2019 r.

Raport o stabilności systemu finansowego. Wydanie specjalne: skutki pandemii COVID-19. Narodowy Bank Polski, Warszawa 2020.

Report on the peer review of Deposit Guarantee Scheme (DGS) stress tests and the resilience of DGs, European Banking Authority, EBA/REP/2020/18, 17.06.2020 r.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26.06.2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych.

Rozporządzenie Rady (UE) nr 1024/2013 z dnia 15.10.2013 r. powierzające Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad podmiotami kredytowymi.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 806/2014 z dnia 15.07.2014 r. ustanawiające jednolite zasady i jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych w ramach jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1093/2010.

Szambelańczyk J., Pruski J., *Systemy gwarantowania depozytów w sieciach bezpieczeństwa finansowego na tle konsekwencji globalnego kryzysu finansowego*, „Bezpieczny Bank” 2014, nr 4.

Taleb N.N., *O skutkach nieprzewidywalnych zdarzeń*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Warszawa 2020.

Ustawa z dnia 14.12.1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym.

Ustawa z dnia 23.10.2020 r. o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym.

Ustawa z dnia 16.12.2020 r. o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym.

Ustawa z dnia 10.06.2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji.

Witryna www.bankingsupervision.europa.eu

Witryna www.eba.europa.eu

Witryna www.ec.europa.eu

Witryna www.europarl.europa.eu

Witryna obserwatorfinansowy.pl

Witryna www.pnbanka.eu

Wytyczne w sprawie metod obliczania składek na rzecz systemów gwarancji depozytów, European Banking Authority, EBA/GL/2015/10, 22.09.2015 r.

Marcin Borsuk*

ORCID: 0000-0002-7687-0948

marcinborsuk@hotmail.com

Kamil Klupa**

ORCID: 0000-0001-5650-8231

kp.klupa@gmail.com

Wyzwania prawne i strukturalne implementacji oraz stosowania przepisów dyrektywy BRR w zakresie instrumentu *bail-in*¹

Streszczenie

W celach odbudowania społecznego zaufania do podmiotów rynku finansowego oraz ochrony stabilności systemu finansowego, organy publiczne po globalnym kryzysie finansowym zostały wyposażone w nowe kompetencje umożliwiające zapobieganie i przeciwdziałanie zagrożeniom o charakterze systemowym, spowodowanym niekontrolowaną upadłością dużych instytucji finansowych, przy ograniczeniu do minimum zaangażowania środków publicznych. Jednym z najdalej idących nowych uprawnień w przypadku interwencji uzasadnionej interesem publicznym jest m.in. możliwość umorzenia instrumentów dłużnych (*bail-in*) w sytuacji, gdy bank znajdzie się na progu upadłości lub jest zagrożony upadłością. W okresie po uchwaleniu dyrektywy BRR, w przypadku większości kryzysowych sytuacji w sektorze bankowym, organy *resolution* nie stosowały jednak instrumentu *bail-in* w okolicznościach, w których możliwe było umorzenie instrumentów dłużnych niezaliczanych do kapitału regulacyjnego. W artykule podjęto próbę wyjaśnienia uwarunkowań o charakterze prawnym oraz strukturalnym związanych z hierarchią zaspokajania roszczeń w postępowaniu upadłościowym oraz współzależnością zasad *pari passu* i *no creditor worse off*, wpływających na potencjalnie niską skłonność do stosowania mechanizmu *bail-in*.

Słowa kluczowe: stabilność finansowa, przymusowa restrukturyzacja, uporządkowana likwidacja, regulacje bankowe, *bail-in*, umorzenie, konwersja.

JEL: G01, G18, G21

* Marcin Borsuk – Doktor, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, Instytut Prawa i Ekonomii.

** Kamil Klupa – Doktorant, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Katedra Zarządzania i Finansów.

¹ Artykuł powstał w wyniku realizacji projektu badawczego finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki (konkurs PRELUDIUM 19). Artykuł wyraża wyłącznie opinie autorów.

Legal and Structural Challenges in Implementing BRR Directive to National Law with Regard to Bail-in Mechanism

Abstract

In order to restore public confidence in financial market entities and protect the stability of the financial system after the global financial crisis, public authorities have been equipped with new prerogatives to prevent and counteract systemic threats caused by disorderly bankruptcies of large financial institutions, while minimizing the recourse to public funds. The power to bail-in creditors in the public interest when the bank is failing or likely to fail emerges as the furthest reaching one among them. Following the adoption of the BRR directive, however, in most crisis cases in the banking sector, resolution authorities haven't used the bail-in tool, even though circumstances allowed for the possibility to ascribe losses to debt instruments not classified as regulatory capital. This paper studies the potential low propensity to use the bail-in mechanism with a view to structural and legal conditions related to the claims hierarchy in bankruptcy proceedings and the interplay between the *pari passu* and 'no creditor worse off' principles.

Key words: financial stability, resolution, banking regulation, bail-in.

Wstęp

Globalny kryzys finansowy ujawnił słabe punkty regulacyjnej architektury zarządzania kryzysowego, w tym przede wszystkim nadmierną koncentrację na perspektywie mikroostrożnościowej w praktyce nadzorczej oraz brak narzędzi umożliwiających likwidację instytucji finansowych zagrożonych niewypłacalnością w sposób uporządkowany². W celach odbudowania społecznego zaufania do podmiotów rynku finansowego oraz ochrony stabilności systemu finansowego, organy publiczne musiały zostać wyposażone w nowe kompetencje umożliwiające zapobieganie i przeciwdziałanie zagrożeniom o charakterze systemowym, spowodowanym niekontrolowaną upadłością dużych instytucji finansowych, przy ograniczeniu do minimum zaangażowania środków publicznych³.

Stworzenie nowego sposobu postępowania na wypadek konieczności restrukturyzacji banków albo ich upadłości wymagało wyposażenia władz publicznych w nowe uprawnienia władcze, upoważniające m.in. do ingerencji w wykonywanie praw majątkowych właścicieli i wierzycieli instytucji kredytowych⁴. Tymi najdalej idącymi prerogatywami zdefiniowanymi w dyrektywie BRR (*Bank Recovery and Resolution Directive*)⁵ są uprawnienia do umorzenia lub konwersji instrumentów kapita-

² J. Pruski, *Ewolucja światowego systemu ochrony depozytów oraz systemu recovery i resolution*, IX Kongres Ryzyka Bankowego, 5.11.2014 r.

³ K.E. Scott, J.B. Taylor, *Bankruptcy Not Bailout: A Special Chapter 14*, 2012.

⁴ P. Lintner, M.A.J. Lincoln Nagy, P. Pyziak, A.J. Godwin, S.C. Schroeder, N. Irsaliev, *Understanding bank recovery and resolution in the EU: a guidebook to the BRRD (English)*, World Bank Group, 2017.

⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z 15.5.2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych (Dz.U. L Nr 173, s. 190) (dyrektywa BRR).

łowych (ang. *write-down*) i dłużnych (ang. *bail-in*). O ile w swojej mechanice oba uprawnienia są do siebie podobne, to występują między nimi jakościowe różnice.

Mechanizm *write-down* odnosi się tylko do instrumentów zaliczanych do kapitału własnego. Dla zapewnienia pełnej realizacji jednej z naczelných zasad procesu *resolution*, stanowiącej, że ciężar nieoczekiwanych strat banku powinien być zawsze w pierwszej kolejności ponoszony przez akcjonariuszy, dyrektywa BRR stanowi, iż organy *resolution* przed podjęciem właściwej restrukturyzacji albo uporządkowanej likwidacji muszą dokonać umorzenia instrumentów kapitałowych. Umorzenia lub konwersji instrumentów kapitałowych można dokonać w ramach procesu *resolution* (niezależnie albo łącznie z instrumentami *resolution*) oraz w okolicznościach, gdy nie są spełnione przesłanki do uruchomienia procesu *resolution* (np. jeżeli miałoby to służyć utrzymaniu rentowności przez instytucję albo, gdy instytucja wymaga nadzwyczajnego publicznego wsparcia finansowego⁶). Organy do spraw restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji wykonują uprawnienie do umorzenia lub konwersji instrumentów kapitałowych respektując kolejność zaspokajania roszczeń, która obowiązywałaby w toku zwykłego, sądowego postępowania upadłościowego. W pierwszej kolejności umorzeniu podlegają pozycje w kapitale podstawowym Tier I, proporcjonalnie do ich strat i do maksymalnej możliwości pokrywania przez nie strat. W dalszej kolejności umarza się (lub dokonuje się konwersji na instrumenty w kapitale podstawowym Tier I) instrumenty w kapitale dodatkowym Tier I, a na końcu instrumenty w kapitale Tier II. Mechanizm *write-down*, jakkolwiek funkcjonalnie zbliżony do *bail-in*, nie jest w rozumieniu dyrektywy BRR instrumentem *resolution*⁷.

Jeżeli zostały spełnione przesłanki uruchomienia procesu *resolution* oraz gdy stwierdzono, że zastosowanie samego tylko mechanizmu *write-down* nie będzie wystarczające dla przywrócenia rentowności danej instytucji, można dla realizacji celów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji wykonać uprawnienie do umorzenia lub konwersji instrumentów dłużnych (*bail-in*) w celu pokrycia strat i ewentualnego dokapitalizowania z zasobów dostępnych wewnątrz banku. *Bail-in* można zatem sekwencyjnie przeprowadzić dopiero po zastosowaniu *write-down*. Uprawnienie do umorzenia lub konwersji instrumentów dłużnych jest instrumentem *resolution sensu stricto* i można je wykonać tylko w ramach procesu *resolution*.

W odniesieniu do udziałowych papierów wartościowych zdolność do absorpcji strat jest z założenia wpisana w ich charakterystykę, dyrektywa BRR wprowadziła jedynie szczególną ścieżkę administracyjną dla jej aktywacji. Niektórzy autorzy zwracają uwagę, że własność w wymiarze prawnym powinna być odbiciem jej wartości ekonomicznej i wnioskują z tego, że jeżeli wartość ekonomiczna w sytuacji poniesienia wysokich strat wynosi zero, to nie ma podstawy do udzielania jej ochrony prawnej⁸. Można zatem przyjmować, że instrument *write-down* w zasadzie

⁶ Art. 59 ust. 3 dyrektywy BRR.

⁷ Art. 37 ust. 3 dyrektywy BRR.

⁸ J. Pollner, *Understanding the legal rationale for infringing on property rights in the context of modern bank resolution tools*, World Bank, 2013.

stwierdza tylko prawne skutki utraty wartości ekonomicznej instrumentów kapitałowych, przy czym dokonuje się to w przyspieszonym trybie, aby ograniczyć erozję wartości pozostałych pozycji bilansowych i negatywne skutki zewnętrzne.

Mając na uwadze powyższe, można przyjąć, że mechanizm *bail-in* jest najbardziej nowatorskim narzędziem w nowym instrumentarium organów do spraw restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, ponieważ pozwala on na przypisywanie zdolności do absorpcji strat instrumentom, które nie mają organicznie tej zdolności ponieważ nie są papierami wartościowymi o charakterze udziałowym.

Wprowadzaniu *bail-in* do systemów prawnych towarzyszyło wiele dyskusji i kontrowersji. Kontekst dla podjęcia prac koncepcyjnych stworzyło poczucie swoistej „niesprawiedliwości społecznej”, które eskalowało w związku z powszechnymi praktykami ratowania ze środków publicznych instytucji finansowych zagrożonych upadłością. W odczuciu opinii publicznej zyski tych instytucji były „prywatyzowane”, a straty „uspołeczniane”, ponieważ akcjonariusze i profesjonalni wierzyciele podmiotów finansowych wykorzystywali przeświadczenie, że instytucje te są zbyt duże lub zbyt istotne dla gospodarki realnej, żeby władze publiczne pozwoliły im upaść. W związku z istnieniem pośrednich gwarancji publicznych (ang. *implicit guarantees*) akcjonariusze i wierzyciele wspierali strategię podejmowania nadmiernego ryzyka, dążąc do osiągania ponadprzeciętnych zysków. Przyznanie uprawnienia do stosowania administracyjnego umorzenia instrumentów akcjonariuszy i wierzycieli, którzy przyczynili się do złej kondycji finansowej banku (lub akceptowali podwyższone ryzyko), miało uczynić zadość poczuciu „sprawiedliwości społecznej” poprzez zapewnienie, że straty ponoszone będą w pierwszej kolejności przez akcjonariuszy i wierzycieli. Potrzeba stworzenia kompletnie nowego instrumentu wynikała także ze szczególnego charakteru procesu *resolution* oraz z nieskuteczności dotychczasowych konstrukcji prawnych, które nie dawały gwarancji osiągnięcia celów formułowanych przez organy nadzorcze po globalnym kryzysie finansowym⁹.

Mechanizm *bail-in*, ze względu m.in. na swój samodzielny potencjał restrukturyzacyjny, miał w zamyśle jego twórców i unijnego ustawodawcy stać się jednym z podstawowych instrumentów zarządzania kryzysowego¹⁰. Skonstruowany został jako narzędzie administracyjne, a jego powszechna skuteczność względem instrumentów dłużnych emitowanych na podstawie prawa krajowego państw członkowskich zapewniona została na poziomie ustawowym.

W okresie po uchwaleniu dyrektywy BRR, w przypadku większości kryzysowych sytuacji w sektorze bankowym, organy *resolution* nie weryfikowały pozytywnie przesłanki interesu publicznego w podejmowaniu interwencji wobec podmiotu zagrożonego upadłością. W efekcie, instrument *bail-in* nie był stosowany nawet w okolicznościach, w których teoretycznie możliwe byłoby przypisanie strat wie-

⁹ M. Borsuk, K. Klupa, *Integracja w prawa obligatariuszy banku w ramach postępowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (resolution)*, [w:] W. Rogowski (red.), *Regulacje finansowe: fintech – nowe instrumenty finansowe – resolution*, Wydawnictwo C.H. Beck, 2017.

¹⁰ P. Calello, W. Ervin, *From bail-out to bail-in*, „The Economist” 2010.

rzycielom uprzywilejowanym (gdyby interwencja została podjęta). Państwa członkowskie UE najczęściej w takich przypadkach decydowały się na działania stosowane powszechnie przed wdrożeniem ram prawnych *resolution*, tj. wykorzystywały dla celów sanacyjnych środki publiczne (poza reżimem *resolution*). W ocenie niektórych autorów oznacza to, że dyrektywa BRR nie realizuje jednego ze swoich podstawowych celów i wskazuje na brak istotnej jakościowej zmiany w stosunku do sytuacji sprzed wejścia w życie dyrektywy BRR. Ocena ta jest tym bardziej krytyczna, biorąc pod uwagę wysoki stopień złożoności instytucji prawnych regulowanych dyrektywą BRR, której zarówno implementacja do krajowych porządków prawnych, jak i stosowanie wymaga zaangażowania wielu zasobów oraz generuje istotne koszty dla sektora finansowego¹¹. Niektórzy autorzy wskazują wręcz, że unijne ramy prawne sprzyjają dyskrejonalnym działaniom krajowym konstytuującym *bailout*¹². Taki stan rzeczy legitymizuje pytania o wiarygodność i efektywność nowych ram prawnych *resolution*.

Celem niniejszego opracowania jest próba przedstawienia etiologii niskiej skłonności do uruchamiania procesów *resolution*, a w szczególności do stosowania instrumentu *bail-in*. Skupiamy się na uwarunkowaniach o charakterze strukturalnym i prawnym związanych z hierarchią zaspokajania roszczeń w postępowaniu upadłościowym oraz współzależnością zasad *pari passu* i *no creditor worse off* (NCWO). Stawiamy hipotezę, że częściowe ograniczenie negatywnego sprzężenia między zasadami *pari passu* i NCWO zmaterializuje się w dłuższej perspektywie czasu, a operacyjność instrumentu *bail-in* może być w dalszym ciągu nim warunkowana ze względu m.in. na: ograniczony zakres harmonizacji wymogu podporządkowania, wydłużony okres na spełnienie normy MREL oraz pewien stopień dyskrejonalności w jej egzekwowaniu.

Praca składa się z czterech części. W rozdziale II zostały omówione ograniczenia o charakterze prawnym i strukturalnym warunkujące możliwość stosowania mechanizmu *bail-in*. W części III opisano zróżnicowane reakcje krajowe podejmowane w celu zwiększenia operacyjności instrumentu *bail-in* w warunkach zidentyfikowanych ograniczeń. W rozdziale IV omówiono zmiany w prawie unijnym zmierzające do usunięcia ograniczeń strukturalnych i prawnych stosowania mechanizmu *bail-in*. W rozdziale V zawarto podsumowanie.

¹¹ A. Kowalski, *Przymusowa restrukturyzacja banku (resolution) w praktyce – przypadki Banco Popular Español, Monte dei Paschi di Siena oraz Banco Popolare di Vicenza i Veneto Banca*, Monitor Prawniczy 2018, nr 20.

¹² M. Schillig, *The (Il-)Legitimacy of the EU Post-Crisis Bailout System*, King's College London Law School Research Paper 2018, nr 18.

1. Uwarunkowania o charakterze strukturalnym i prawnym – współzależność zasad *pari passu* i *no creditor worse off* w ramach hierarchii zaspokajania roszczeń w postępowaniu upadłościowym

Mechanizm *bail-in* co do zasady ma zastosowanie na terenie UE od 1 stycznia 2016 r. (Belgia, Polska i Słowenia nie wdrożyły przepisów dotyczących *bail-in* w wymaganym terminie¹³), czyli od terminu końcowego na wdrożenie do ustawodawstw krajowych przepisów dyrektywy BRR odnoszących się do instrumentu umorzenia i konwersji długu. Przedstawiane jako najbardziej nowatorskie narzędzie w instrumentarium organów *resolution* nie zostało jednak, jak dotąd, wykorzystane w praktyce (w odróżnieniu od *write-down*). Wynikać to może m.in. z jego złożonej konstrukcji prawnej, w którą wbudowane są zasady *pari passu* i NCWO, których szczególnie oddziaływanie ujawnia się w związku z homogeniczną strukturą instrumentów dłużnych (niezaliczanych do instrumentów kapitałowych) w ujęciu prawa upadłościowego.

Zasady *pari passu* oraz NCWO są imperatywami, których należy przestrzegać w przypadku stosowania mechanizmu *bail-in*. Z jednej strony legitymizują one samą nadzwyczajną procedurę *resolution* (o ile rezultat ekonomiczny dla wierzycieli jest taki sam jak w przypadku zwykłej upadłości, to jednak w przypadku reżimu *resolution* administracyjna ingerencja w prawa wierzycieli ma charakter nadzwyczajny ze względu na natychmiastową wykonalność oraz ograniczenie niektórych praw wierzycieli, w tym np. możliwości wpływania na kierunek postępowania upadłościowego), a z drugiej strony warunkują jej efektywność (ich przestrzeganie pozwala ograniczyć wysokość ewentualnych regresowych roszczeń odszkodowawczych przez wierzycieli).

Zasada *pari passu* (inaczej zasada jednakowego traktowania wierzycieli) oznacza, że wykonując uprawnienia do umorzenia lub konwersji organy *resolution* przypisują straty po równo poszczególnym zobowiązaniom o tej samej pozycji w hierarchii roszczeń, proporcjonalnie do ich wartości¹⁴. Z kolei zasada *no creditor worse off* (NCWO) stanowi, że w przypadku, gdy organy *resolution* stosują instrument umorzenia lub konwersji, wierzyciele, których roszczenia zostały umorzone lub poddane konwersji, nie mogą ponieść strat większych niż straty, które ponieśli by w przypadku likwidacji banku w ramach zwykłego postępowania upadłościowego (w przeciwnym wypadku inwestorzy pozostają uprawnieni do otrzymania kwoty stwierdzonej różnicy z funduszu *resolution*)¹⁵.

Zasada *pari passu* nie ma jednak charakteru bezwzględnego, ponieważ niektóre kategorie zobowiązań są wyłączone z mocy prawa albo mogą zostać wyłączone na

¹³ Komisja Europejska, *The April infringements' package: key decisions*, 2016.

¹⁴ Art. 34 ust. 1 lit. f oraz art. 48 ust. 2 dyrektywy BRR.

¹⁵ Art. 34 ust. 1 lit. g oraz art. 73 lit. b dyrektywy BRR.

mocy dyskrejonalnej decyzji organu *resolution* z zakresu przedmiotowego instrumentu *bail-in*.

Na zasadzie *ex lege* mechanizm *bail-in* nie znajduje zastosowania m.in. do depozytów gwarantowanych, zobowiązań zabezpieczonych oraz zobowiązań o pierwotnym terminie wymagalności poniżej 7 dni¹⁶. Krajowe organy *resolution* mają także uprawnienie do wyłączania wybranych zobowiązań z zakresu przedmiotowego mechanizmu *bail-in* w przypadku zajścia wyjątkowych okoliczności. *Numerus clausus* takich okoliczności definiuje dyrektywa BRR¹⁷, w której wskazano, że organ *resolution* może wyłączyć lub częściowo wyłączyć określone zobowiązania z zakresu uprawnień do umorzenia lub konwersji, gdy:

- poddanie danego zobowiązania umorzeniu lub konwersji nie jest możliwe w rozsądnym terminie;
- wyłączenie jest niezbędne i jest proporcjonalne w kontekście potrzeby utrzymania ciągłości funkcji krytycznych i głównych linii biznesowych danej instytucji;
- wyłączenie jest niezbędne i jest proporcjonalne w kontekście ograniczenia ryzyka zarażania, którego materializacja mogłaby zakłócić funkcjonowanie rynków finansowych i gospodarki państwa członkowskiego;
- zastosowanie instrumentu *bail-in* spowodowałoby takie obniżenie wartości zobowiązań, że straty poniesione przez pozostałych wierzycieli byłyby wyższe niż gdyby zobowiązania te zostały wyłączone z mechanizmu *bail-in*.

Warto jednak zwrócić uwagę, że decyzja o częściowym odstąpieniu od zasady *pari passu* w żadnym wypadku nie zwalnia z wymogu respektowania zasady NCWO¹⁸. Oznacza to, że gdy organ *resolution* podejmie decyzję o wyłączeniu określonych zobowiązań z zakresu przedmiotowego *bail-in*, poziom umorzenia lub konwersji zastosowany do innych zobowiązań można co prawda zwiększyć, ale pod warunkiem, iż poziom umorzenia lub konwersji zastosowany do innych zobowiązań kwalifikowalnych nie spowoduje, że wierzyciele mający takie instrumenty poniosą straty większe niż te, które ponieśliby w sytuacji, gdyby instytucja została zlikwidowana w ramach zwykłego postępowania upadłościowego.

Równocześnie do 2017 r. dyrektywa BRR nie określała statusu zobowiązań mogących podlegać *bail-in* w hierarchii roszczeń prawa upadłościowego. W rezultacie zobowiązania, co do których można by zastosować instrument *bail-in*, mogły mieć w hierarchii roszczeń taki sam status jak zobowiązania niepodlegające instrumentowi *bail-in* na zasadzie *ex lege* albo zobowiązania, co do zasady podlegające instrumentowi *bail-in*, ale wyłączone z jego zakresu na podstawie dyskrejonalnej decyzji organu *resolution*.

Z czasem zaczęto dostrzegać, że konsekwencją praktyczną takiej regulacji może być istotne ograniczenie swobody organów *resolution* w zakresie stosowania instru-

¹⁶ Art. 44 ust. 2 dyrektywy BRR.

¹⁷ Art. 44 ust. 3 dyrektywy BRR.

¹⁸ Financial Stability Board, *Principles on Bail-in Execution*, 2018.

mentu *bail-in*, a tym samym potencjalne osłabienie efektywności samego procesu *resolution*. Selektywne wykorzystanie mechanizmu *bail-in* w ramach prowadzonego procesu *resolution* stwarzało ryzyko naruszenia zasady NCWO, co w konsekwencji mogłoby stanowić podstawę do formułowania roszczeń odszkodowawczych przez wierzycieli, wobec których zastosowano by mechanizm *bail-in*. Z perspektywy organów *resolution* jest to ważne uwarunkowanie. W przypadku *bail-out* z wykorzystaniem środków publicznych mamy do czynienia z liczną populacją (podatnicy), która ponosi relatywnie niskie koszty *per capita*. W okolicznościach *bail-in* sytuacja jest odmienna, stosunkowo nieliczna grupa wierzycieli ponosi wysokie straty i w związku z tym ma większą motywację do wstępowania w procesy sądowe, a równocześnie dysponuje środkami pozwalającymi na skuteczne kontestowanie niekorzystnych dla siebie rozwiązań¹⁹. Potwierdzeniem tej tezy może być wystosowanie do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej około 100 skarg na działania Komisji Europejskiej i Jednolitej Rady ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (ang. *Single Resolution Board* – SRB) w związku z wykonaniem w 2017 r. uprawnienia do umorzenia lub konwersji instrumentów kapitałowych Banco Popular Español SA²⁰ (jakkolwiek organ *resolution* zastosował w odniesieniu do banku mechanizm *write-down*, a nie *stricte* instrument *bail-in*, to przypadek ten dobrze ilustruje skalę reakcji inwestorów profesjonalnych).

Problemem okazało się jednak nie tyle związanie organów *resolution* zasadą NCWO przy stosowaniu instrumentu *bail-in* w sposób selektywny, co przede wszystkim homogeniczna, pod względem spozycjonowania poszczególnych kategorii zobowiązań w hierarchii roszczeń w postępowaniu upadłościowym, struktura pasywnej strony bilansów banków.

Zamiar unijnego ustawodawcy w zakresie unormowania relacji między zasadą *pari passu* i NCWO trudno poddawać krytyce. Z jednej strony zwiększył on operacyjną elastyczność organów *resolution* umożliwiając im wyłączenie niektórych zobowiązań z zakresu instrumentu *bail-in* dla zwiększenia jego efektywności i ochrony stabilności finansowej (np. wyłączenie spod *bail-in* obligacji bankowych znajdujących się w posiadaniu osób prywatnych, aby ograniczyć ryzyko wybuchu paniki i *runu* na banki), ale równocześnie utrzymał w takich przypadkach mechanizm gwarancyjny dla wierzycieli banków w postaci obowiązywania zasady NCWO, aby nie podważać legalności całej procedury *resolution*. Wydaje się w pełni uzasadnione, że wierzyciele nie powinni w ramach procedury *resolution* ponosić strat większych niż ponieśli by w przypadku likwidacji banku w ramach zwykłego postępowania upadłościowego, ponieważ naruszałoby to fundamentalne zasady państwa prawa.

W przypadku gdyby organ *resolution* stwierdził zaistnienie przesłanki wystąpienia interesu publicznego potencjalnym ograniczeniem dla stosowania instrumentu *bail-in* mogłaby się okazać postrzegana z perspektywy prawa upadłościowego struktura bilan-

¹⁹ E. Avgouleas, C. Goodhart, *Critical reflections on bank bail-ins*, „Journal of Financial Regulation” 2015, nr 1.

²⁰ T. Davies, *A year on from the Banco Popular resolution: the key questions*, <https://www.globalcapital.com/article/b18js9kn5zv7x/a-year-on-from-the-banco-popular-resolution-the-key-questions>

su banku. Dla lepszego zobrazowania tego zagadnienia przyjmijmy, że pasywna strona bilansu banku w ujęciu sprawozdawczym odbija się w krzywym zwierciadle i przedstawia te same pasywa, ale w ujęciu prawa upadłościowego. Odbicie jest zniekształcone, ponieważ kilka odrębnych w ujęciu sprawozdawczym kategorii zobowiązań odbija się w tym krzywym zwierciadle jako jedna kategoria w ujęciu prawa upadłościowego. I np. uprzywilejowane obligacje niezabezpieczone często według właściwego prawa upadłościowego zaliczane są do tej samej kategorii co depozyty osób prywatnych i prawnych w części przekraczającej poziom gwarancji (tak np. do 2019 r. było w Polsce). W takim kontekście brak możliwości zastosowania instrumentu *bail-in* tylko do części lub różnicowania poziomów umorzenia lub konwersji zobowiązań, mających ten sam status w hierarchii zaspokajania roszczeń, powodował, że w sytuacji potencjalnej konieczności zastosowania instrumentu *bail-in* w stosunku do niezabezpieczonych obligacji uprzywilejowanych (gdy nadzwyczajne straty przekroczyły wartość kapitałów regulacyjnych i zobowiązań podporządkowanych) w ramach procesu *resolution*, organ *resolution* stawał przed wyborem jednej z 3 ścieżek postępowania:

- zastosować instrument *bail-in* w stosunku do wszystkich zobowiązań uprzywilejowanych (w tym np. depozytów osób prywatnych i osób prawnych), co może generować ryzyko o charakterze polityczno-społecznym oraz ryzyko wystąpienia efektu zarażania;
- wyłączyć niektóre kategorie zobowiązań uprzywilejowanych z zakresu przedmiotowego mechanizmu *bail-in* na podstawie art. 44 ust. 3 dyrektywy BRR, co może narazić organ *resolution* na ryzyko formułowania roszczeń odszkodowawczych w związku z naruszeniem zasady NCWO;
- zrezygnować z zastosowania instrumentu *bail-in* na rzecz innych instrumentów *resolution*.

W literaturze zwraca się uwagę, że dyrektywa BRR stworzyła ramy prawne, które kreują zbyt szeroki zakres dyskrecjonalności dla organów *resolution* i w konsekwencji istotnie ograniczają możliwość oceny ryzyka związanego z inwestycją w instrumenty dłużne banków. Odnosi się to w szczególności do niedookreśloności przesłanek występowania interesu publicznego²¹ oraz specyfikacji zakresu przedmiotowego instrumentu *bail-in* na zasadzie *ad hoc*²².

W okresie po uchwaleniu dyrektywy BRR w okolicznościach sytuacji kryzysowych w sektorze bankowym, w których możliwe było przypisanie strat wierzycielom uprzywilejowanym, organy *resolution* ani razu nie zastosowały instrumentu *bail-in*, a w niektórych przypadkach nie inicjowano procedury *resolution* z uwagi na brak przesłanki interesu publicznego. Organy publiczne najczęściej w takich przypadkach decydowały się na działania stosowane powszechnie przed wdrożeniem ram prawnych *resolution*, tj. wykorzystywały dla celów sanacyjnych środki publiczne. Przykłady takich działań przedstawiono w tabeli 1.

²¹ S. Donnelly, I.G. Asimakopoulou, *Bending and Breaking the Single Resolution Mechanism: The Case of Italy*, „Journal of Common Market Studies” 2019.

²² T. Tröger, *Too Complex to Work – A Critical Assessment of the Bail-In Tool Under the European Bank Recovery and Resolution Regime*, „Journal of Financial Regulation” 2018, nr 4.

Tabela 1. Wybrane przykłady działań restrukturyzacyjnych podejmowanych w stosunku do banków działających na terenie UE w okresie 2014–2019

Rok	Kraj	Działanie	Podstawa prawna dla działania przeprowadzonego poza reżimem <i>resolution</i>
2015	Grecja	Dokapitalizowanie Piraeus Bank ^{a)} oraz National Bank of Greece ^{b)} za pośrednictwem państwowego Greckiego Funduszu Stabilności Finansowej w trybie prewencyjnego zasilenia funduszy własnych.	art. 32 ust. 4 pkt d lit. iii dyrektywy BRR
2017	Włochy	Dokapitalizowanie banku Monte dei Paschi di Siena ^{c)} ze środków publicznych w trybie prewencyjnego zasilenia funduszy własnych.	art. 18 ust. 4 pkt d lit. iii rozporządzenia 806/2014
2017	Włochy	Likwidacja Veneto Banca oraz Banca Popolare di Vicenza ^{d)} w ramach zwykłego postępowania upadłościowego ze względu na brak przesłanki interesu publicznego oraz udzielenie pomocy publicznej dla banku przejmującego.	art. 18 ust. 1 pkt c rozporządzenia 806/2014
2017	Portugalia	Dokapitalizowanie państwowego banku Caixa Geral de Depósitos ^{e)} na zasadach rynkowych poza trybem pomocy publicznej.	art. 107 ust. 1 TFUE
2019	Rumunia	Dokapitalizowanie państwowego banku CEC Bank ^{f)} na zasadach rynkowych poza trybem pomocy publicznej.	art. 107 ust. 1 TFUE
2019	Niemcy	Dokapitalizowanie związkowego banku NordLB ^{g)} na zasadach rynkowych poza trybem pomocy publicznej.	art. 107 ust. 1 TFUE

^{a)} Komisja Europejska, *Commission approves aid for Piraeus Bank on the basis of an amended restructuring plan*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_6193.

^{b)} Komisja Europejska, *Commission approves aid for National Bank of Greece on the basis of an amended restructuring plan*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_6255.

^{c)} Komisja Europejska, *Statement on Agreement in principle between Commissioner Vestager and Italian authorities on Monte dei Paschi di Siena (MPS)*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_17_1502.

^{d)} Komisja Europejska, *State aid: Commission approves aid for market exit of Banca Popolare di Vicenza and Veneto Banca under Italian insolvency law, involving sale of some parts to Intesa Sanpaolo*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_1791.

^{e)} Komisja Europejska, *Commission clearance of Portuguese recapitalisation of Caixa Geral de Depósitos (CGD) – how the rules apply to bank recapitalisations*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_17_557.

^{f)} Komisja Europejska, *Commission approves market conform recapitalisation of Romanian CEC Bank*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_6190.

^{g)} Komisja Europejska, *Commission concludes that recapitalisation of German NordLB is market conform*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_19_6684.

Źródło: opracowanie własne.

Taka praktyka działania organów publicznych państw członkowskich i Komisji Europejskiej, tj. przyzwalająca na udzielanie wsparcia bankom ze środków publicznych, już po uchwaleniu dyrektywy BRR podważała wiarygodność nowych ram prawnych zarządzania kryzysowego w sektorze bankowym. Przyczyny tego stanu rzeczy są wielowątkowe i związane m.in. z brakiem europejskiej harmonizacji w zakresie prawa upadłościowego (co może różnicować ocenę skutków zwykłej upadłości pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi), niedookreśloną przesłanką interesu publicznego (23 czerwca 2017 r. SRB nie zainicjowała procedury *resolution* w odniesieniu do banków Veneto Banca oraz Banca Popolare di Vicenza z uwagi na brak interesu publicznego²³, a 25 czerwca 2017 r. Komisja Europejska uznała wsparcie finansowe ze środków publicznych dla tych banków za zgodne z zasadami rynku wewnętrznego z uwagi na konieczność zapobieżenia poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego²⁴) oraz specyfiką banków, których większościowym udziałowcem jest państwo (wsparcie dla takich banków może być udzielane ze środków publicznych poza ramami *resolution* i pomocy publicznej, jeżeli spełnia warunki testu prywatnego inwestora).

Na ograniczoną skalę jakościowej zmiany w prowadzeniu działań sanacyjnych w stosunku do banków po wejściu w życie dyrektywy BRR wpływała także bez wątpienia ograniczona operacyjność instrumentu *bail-in*, która wynikała z opisanego wcześniej niedopasowania krajowych przepisów dotyczących hierarchii roszczeń w postępowaniu upadłościowym do realiów prowadzenia procesu *resolution* – z powodu komasowania różnych kategorii zobowiązań w ramach pojedynczych pozycji w hierarchii roszczeń, możliwość stosowania mechanizmu *bail-in* w sposób selektywny tylko w odniesieniu do wybranych kategorii zobowiązań (np. tych wobec inwestorów profesjonalnych) była ograniczona.

2. Zróżnicowane reakcje krajowe na brak harmonizacji w zakresie wymogu podporządkowania i statusu zobowiązań kwalifikowalnych w postępowaniu upadłościowym

Dostrzegając konstrukcyjne przeszkody w skutecznym prowadzeniu procesów *resolution* wynikające z interakcji między instytucją wyłączenia niektórych zobowiązań z zakresu przedmiotowego *bail-in* (na zasadzie *ex lege* albo w wyniku decyzji organu *resolution*) i zasadą NCWO, Rada Stabilności Finansowej (ang. *Financial Stability Board*, FSB) wprowadziła tzw. wymóg podporządkowania w ramach standardu TLAC (ang. *total loss absorbing capacity*)²⁵.

²³ Single Resolution Board, *The SRB will not take resolution action in relation to Banca Popolare di Vicenza and Veneto Banca*, <https://srb.europa.eu/en/node/341>

²⁴ Komisja Europejska, *State aid: Commission approves aid for market exit of Banca Popolare di Vicenza and Veneto Banca under Italian insolvency law, involving sale of some parts to Intesa Sanpaolo*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_1791

²⁵ Financial Stability Board, *Principles on Loss-absorbing and Recapitalisation Capacity of G-SIBs in Resolution. Total Loss-absorbing Capacity (TLAC) Term Sheet*, 2015.

Specyfikację wymogu TLAC ogłoszono po uchwaleniu dyrektywy BRR. Wymóg TLAC określa minimalny poziom całkowitej zdolności do absorpcji strat i wyrażony jest jako relacja wartości funduszy własnych i zobowiązań mogących podlegać *bail-in* do aktywów ważonych ryzykiem albo do całkowitej miary ekspozycji z tytułu dzwigni finansowej. Wymóg TLAC jest odpowiednikiem unijnego wymogu MREL, ale opracowanym na szczeblu międzynarodowym i mającym zastosowanie do banków określonych przez FSB jako globalne banki o znaczeniu systemowym. Oznacza to, że największe europejskie banki podlegają zarówno wymogowi TLAC, jak i MREL.

W przypadku wymogu MREL na początku jego obowiązywania unijny ustawodawca nie wprowadził obowiązku spełniania go w jakiegokolwiek części instrumentami dłużnymi. W ramach standardu TLAC od początku wymagane było utrzymywanie odpowiedniego poziomu zobowiązań podporządkowanych, które w hierarchii roszczeń w zwykłym postępowaniu upadłościowym znajdują się niżej niż zobowiązania wyłączone z zakresu *bail-in*. Standard TLAC wskazuje, że podporządkowanie można osiągnąć poprzez postanowienia umowne (tzw. podporządkowanie umowne), krajowe przepisy prawne o charakterze powszechnym (tzw. podporządkowanie ustawowe) lub w drodze odpowiedniego ukształtowania struktury pasywnej strony bilansu (tzw. podporządkowanie strukturalne).

Identyfikując wyzwania o charakterze prawnym, wpływające na operacyjną zdolność stosowania instrumentu *bail-in*, i wychodząc naprzeciw wymaganiom określonym w standardzie TLAC, niektóre państwa członkowskie dokonały zmian przepisów krajowego prawa upadłościowego w zakresie pozycji niezabezpieczonych zobowiązań uprzywilejowanych w hierarchii roszczeń. Chciały umożliwić w ten sposób bankom działającym w ich jurysdykcji spełnienie wymogu podporządkowania w ramach standardu TLAC w bardziej efektywny sposób, ale równocześnie ułatwić krajowym organom *resolution* przeprowadzanie procesów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji z wykorzystaniem instrumentu *bail-in*. Praktyka w zakresie techniki implementacji wymogu podporządkowania do krajowych ram prawnych była jednak zróżnicowana, co wynikało z niezharmonizowania na poziomie dyrektywy BRR statusu zobowiązań mogących podlegać *bail-in* w hierarchii roszczeń w prawie upadłościowym.

Dla przykładu, w Niemczech na mocy ustawy implementującej z 2015 r. w ramach kategorii niezabezpieczonego długu uprzywilejowanego wyodrębniono w prawie upadłościowym podkategorię instrumentów dłużnych, których status w hierarchii roszczeń został obniżony i podporządkowywany względem pozostałych zobowiązań uprzywilejowanych²⁶. Taka technika regulacji wykazywała cechy podporządkowania ustawowego, ponieważ wyodrębniła ona *ex lege* nową kategorię instrumentów dłużnych (niem. *Schuldtitel*) i wywoływała skutki na zasadzie *ex post* (czyli w stosunku do już wyemitowanych zobowiązań, które spełniały warunki określone

²⁶ Abwicklungsmechanismusgesetz z dnia 6 listopada 2015 r., przy czym zmiany w hierarchii roszczeń prawa upadłościowego miały weszły w życie 1 stycznia 2017 r.

w ustawie)²⁷. Podporządkowanie ustawowe oznaczało konieczność reklasyfikacji już wyemitowanych instrumentów dłużnych.

We Francji natomiast zdecydowano się na zastosowanie modelu podporządkowania umownego, tj. przyznano bankom możliwość emisji nowej klasy instrumentów dłużnych, niezaliczanych do kapitałów regulacyjnych, o statusie podporządkowanym – tzw. podrzędnego długu uprzywilejowanego (ang. *non-preferred senior debt*). Na mocy ustawy *Sapin II*²⁸ uchwalonej w grudniu 2016 r. w hierarchii roszczeń postępowania upadłościowego stworzono nową kategorię *non-preferred senior debt*, która została umiejscowiona powyżej kapitału regulacyjnego i długu podporządkowanego, ale równocześnie poniżej innych zobowiązań niezabezpieczonych (np. zwykły dług uprzywilejowany, depozyty, zobowiązania z tytułu instrumentów pochodnych). Do kategorii *non-preferred senior* będą zaliczane tylko nowo wyemitowane instrumenty, które spełniają warunki określone w ustawie. Wyemitowane już instrumenty dłużne typu *senior* będą automatycznie uznawane w postępowaniu upadłościowym za znajdujące się powyżej nowo emitowanych instrumentów typu *non-preferred senior*. Zastosowana we Francji technika regulacyjna, zakładająca podporządkowanie umowne, wywoływała skutki *ex ante*, tj. tylko w stosunku do nowych emisji, a zatem nie wymagała reklasyfikowania już wyemitowanych zobowiązań.

3. Unijne interwencje legislacyjne zmierzające do usunięcia ograniczeń strukturalnych i prawnych stosowania mechanizmu *bail-in*

W prawie finansowym nierzadkie są sytuacje, w których regulacje o charakterze *ex ante* generują nieefektywności rynkowe oraz zjawisko arbitrażu regulacyjnego i w konsekwencji wymagają uzupełnienia nowelizacjami *ex post*²⁹ – nie inaczej jest w przypadku dyrektywy BRR.

Zróznicowana praktyka legislacyjna w obszarze implementacji wymogu podporządkowania została dostrzeżona przez unijnego ustawodawcę. Oprócz konieczności dostosowania prawa unijnego do wymogów standardu TLAC, w uzasadnieniu do podjętej w 2016 r. reakcji legislacyjnej wskazano, że brak na poziomie UE zharmonizowanych przepisów w przedmiotowym zakresie był źródłem niepewności zarówno dla banków emitujących instrumenty dłużne, jak i inwestorów, oraz mógł utrudniać stosowanie instrumentu *bail-in*, w szczególności w odniesieniu do instytucji transgranicznych. Zidentyfikowano też zagrożenia w kontekście spójności rynku wewnętrznego i swobody konkurencji z uwagi na okoliczność, że koszty, które instytucje

²⁷ M. Haentjens, B. Wessels, *Research Handbook on Cross-Border Bank Resolution*, Research Handbooks in Financial Law, Elgar, 2019.

²⁸ Loi n° 2016-1691 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique z dnia 9 grudnia 2016 r. (JORF n°0287 du 10 décembre 2016 texte n° 2).

²⁹ I. Anabtawi, S. Schwarcz, *Regulating Ex Post: How Law Can Address the Inevitability of Financial Failure*, „Texas Law Review” 2013, nr 92.

kredytowe ponoszą przy emisji długu zgodnego z wymogiem podporządkowania, mogą się różnić w zależności od tego, na podstawie prawa jakiej jurysdykcji miała by ona być dokonywana. Dyrektywa BCH (ang. *Bank Creditor Hierarchy Directive*³⁰), która zmieniła przepisy dyrektywy BRR w odniesieniu do stopnia uprzywilejowania niezabezpieczonych instrumentów dłużnych w hierarchii roszczeń w postępowaniu upadłościowym, uchwalona została ostatecznie w grudniu 2017 r.

W dyrektywie BCH przyjęto francuski model podporządkowania umownego. Zobowiązano państwa członkowskie do wprowadzenia do krajowych przepisów prawa upadłościowego nowej kategorii zobowiązań uprzywilejowanych, tj. podrzędnego długu uprzywilejowanego (*non-preferred senior debt*), który w hierarchii zaspokajania roszczeń w postępowaniu upadłościowym będzie znajdował się powyżej instrumentów funduszy własnych oraz zobowiązań podporządkowanych, które nie kwalifikują się jako instrumenty funduszy własnych, lecz poniżej innych zobowiązań uprzywilejowanych (*senior debt*). Warunkiem klasyfikowania danego zobowiązania jako *non-preferred senior* jest spełnienie łącznie następujących przesłanek³¹:

- pierwotny, umowny termin wymagalności instrumentu musi wynosić co najmniej jeden rok;
- instrument nie może być instrumentem pochodnym ani zawierać wbudowanych instrumentów pochodnych;
- w dokumentacji emisyjnej należy wyraźnie wskazać na niższy stopień uprzywilejowania.

Państwom członkowskim pozostawiono możliwość utrzymania istniejącej kategorii zwykłego niezabezpieczonego długu uprzywilejowanego, którego emisja jest dla banków mniej kosztowna niż emisja zobowiązań podporządkowanych. Państwa członkowskie zachowały także swobodę w kategoryzowaniu zwykłych niezabezpieczonych zobowiązań dla potrzeb postępowania upadłościowego (tj. utrzymania dotychczasowej wielości kategorii albo tworzenia nowych kategorii), ale pod warunkiem, że zapewnią, aby jedynie instrumenty dłużne należące do kategorii *non-preferred senior debt* kwalifikowały się do spełnienia wymogu podporządkowania.

Bardziej precyzyjne uporządkowanie strony pasywnej bilansów banków pod względem spójności zobowiązań w hierarchii roszczeń prawa upadłościowego powinno wyeliminować problem tzw. krzywego zwierciadła, i tym samym ułatwić selektywne stosowanie mechanizm *bail-in*. Organy *resolution* będą mogły stosować instrument umorzenia lub konwersji instrumentów dłużnych tylko do niektórych zobowiązań uprzywilejowanych (tych klasyfikowanych jako podrzędny dług uprzywilejowany), nie będąc równocześnie zobligowanymi do umorzenia lub konwersji w równym stopniu (zgodnie z zasadą *pari passu*) innych zobowiązań uprzywilejowanych (np. niektórych

³⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2399 z dnia 12 grudnia 2017 r. zmieniająca dyrektywę 2014/59/UE w odniesieniu do stopnia uprzywilejowania niezabezpieczonych instrumentów dłużnych w hierarchii roszczeń w postępowaniu upadłościowym (Dz.U. L 345 z 27.12.2017) (dyrektywa BCH).

³¹ Art. 108 ust. 2 dyrektywy BRR.

depozytów o statusie *senior debt*), co mogło dotychczas ograniczać skłonność do stosowania instrumentu *bail-in* ze względu na ryzyko prawne związane z roszczeniami wierzycieli, w stosunku do których mogłaby zostać naruszona zasada NCWO.

Polska transponowała dyrektywę BCH do ustawodawstwa krajowego w 2019 r.³², nowelizując ustawę – Prawo upadłościowe³³ i definiując nową kategorię wierzytelności w ramach bankowego postępowania upadłościowego (nie została ona określona wprost jako podrzędny dług uprzywilejowany, ale taki jej status wynika z charakterystyki prawnej). W przepisach określających hierarchię należności podlegających zaspokojeniu z funduszy masy upadłości banku³⁴ wprowadzono nową kategorię szóstą (patrz tabela 2). Zaliczane do niej będą obligacje, inne instrumenty dłużne, które wykazują właściwości zbywalnych wierzytelności oraz inne instrumenty wywołujące skutki prawne dłużnych instrumentów finansowych spełniające łącznie warunki określone w tym przepisie (tożsame z warunkami zdefiniowanymi w art. 108 ust. 2 dyrektywy BRR).

Dyrektywa BCH zmniejszyła rozbieżności między krajowymi ramami prawnymi odnoszącymi się do hierarchii roszczeń w postępowaniu upadłościowym, które były źródłem niepewności dla inwestorów i tworzyły praktyczne przeszkody w stosowaniu instrumentu *bail-in*, w szczególności w przypadku transgranicznych grup bankowych. Jednak rozbieżności te nie zostały zniesione całkowicie, ponieważ państwa członkowskie zachowały możliwość tworzenia kilku klas długu uprzywilejowanego. Do 2019 r. problemem był także brak wymogu podporządkowania w dyrektywie BRR. Dyrektywa BCH stworzyła jedynie ramy dla emisji zobowiązań typu *senior non-preferred*, przy czym organy *resolution* w dalszym ciągu nie były zobowiązane do wymagania od banków posiadania odpowiedniej wartości instrumentów podporządkowanych w strukturze pasywów w ramach kalkulacji wskaźnika MREL. W konsekwencji, mimo stosunkowo szerokiego zakresu przedmiotowego instrumentu *bail-in*, organy *resolution* nie mogły wykorzystać jego pełnego potencjału bez narażania się na roszczenia obligatariuszy wynikające z naruszenia zasady NCWO.

Dyskusja nad tym zagadnieniem zaktualizowała się ponownie przy okazji kolejnej nowelizacji dyrektywy BRR. O ile wprowadzenie wymogu podporządkowania do wskaźnika MREL dla europejskich banków o globalnym znaczeniu systemowym nie było kwestionowane (z uwagi na standard TLAC), o tyle w przypadku mniejszych instytucji zwracano uwagę, że wymóg podporządkowania co prawda zwiększy możliwość efektywnego stosowania instrumentu *bail-in*, ale równocześnie przyczyni się do wzrostu kosztów działalności banków (emisja instrumentów podporządkowanych jest droższa z uwagi na konieczność rekompensowania inwestorom większego ryzyka niż w przypadku zobowiązań uprzywilejowanych).

³² Ustawa z dnia 17 stycznia 2019 r. o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r., poz. 239).

³³ Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe (Dz.U. z 2019 r., poz. 498, 912, 1495, 1655, 1802, 2089 i 2217).

³⁴ Art. 440 ust. 2 pkt 6 ustawy – Prawo upadłościowe.

Tabela 2. Sekwencja stosowania *write-down* i *bail-in* oraz hierarchia roszczeń określona w polskim prawie upadłościowym

Sekwencja stosowania <i>write-down</i> (art. 60 ust. 1 dyrektywy BRR) oraz <i>bail-in</i> (art. 48 ust. 1 dyrektywy BRR)		Kategorie i kolejność zaspokajania roszczeń (art. 440 ust. 2 – Prawo upadłościowe)	
↑	<i>bail-in</i>	I	Należności BFG z tytułu wypłaty środków gwarantowanych, należności ze stosunku pracy, należności alimentacyjne, renty, należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne
		II	Należności objęte ochroną gwarancyjną osób fizycznych, mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw w części przewyższającej poziom gwarancji
		III	Inne należności – w tym m.in.: podatki i inne daniny publiczne, należności objęte ochroną gwarancyjną osób prawnych w części przewyższającej poziom gwarancji, obligacje uprzywilejowane
		IV	Odsetki od należności z kategorii I–III
		V	Należności wspólników albo akcjonariuszy z tytułu pożyczki lub innej czynności prawnej o podobnych skutkach
		VI	Podrzędne zobowiązania uprzywilejowane
		VII	Należności z tytułu zobowiązań podporządkowanych niezaliczanych do instrumentów AT1 ani T2
	<i>write-down</i>	VIII	Instrumenty kapitałowe zdefiniowane w art. 62 rozporządzenia 575/2013 ^{a)}
		IX	Instrumenty kapitałowe zdefiniowane w art. 51 rozporządzenia 575/2013
		X	Instrumenty kapitałowe zdefiniowane w art. 26 rozporządzenia 575/2013

^{a)} Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (tekst skonsolidowany: 32013R0575 – PL – 27.06.2019).

Źródło: opracowanie własne na podstawie dyrektywy BRR i ustawy – Prawo upadłościowe.

Kolejna nowelizacja dyrektywy BRR (dalej BRR2³⁵), która weszła w życie w kwietniu 2019 r., wprowadziła dwie fundamentalne zmiany w metodzie wyznaczania wskaźnika MREL. Dla określonych kategorii instytucji wskaźnik MREL nie będzie już określany tylko indywidualnie, ale będzie częściowo traktowany jako wymóg w ramach tzw. I filara (tzn., że wymóg będzie jednolity dla wszystkich podlegających mu instytucji) oraz będzie musiał być spełniony w minimalnym zakresie przez instrumenty podporządkowane. Banki o statusie globalnej instytucji systemowej (ang. G-SIIs), posiadające aktywa o wartości przewyższającej 100 mld EUR (ang. *Top Tier Firms*) oraz inne instytucje systemowe (ang. OSEs) będą musiały utrzymywać wskaźnik MREL w ramach I filara na poziomie 18% (G-SIIs) oraz 13,5% (*Top Tier Firms*, OSEs) aktywów ważonych ryzykiem albo odpowiednio 6,75% i 5% miary ekspozycji wskaźnika dźwigni. W przypadku G-SIIs i OSEs, co do zasady, część MREL w wartości odpowiadającej 8% całkowitych zobowiązań musi być spełniona przez instrumenty podporządkowane. W odniesieniu do banków posiadających aktywa o wartości przewyższającej 100 mld EUR wymóg podporządkowania również wynosi 8% całkowitych zobowiązań, ale tylko w zakresie w jakim wartość ta nie przekracza 27% wartości całkowitej ekspozycji ważonej ryzykiem. W przypadku pozostałych instytucji MREL pozostaje wymogiem określanym indywidualnie w ramach II filara, bez zharmonizowanego wymogu podporządkowania.

Mimo wprowadzenia za pośrednictwem dyrektywy BRR2 wymogu podporządkowania na potrzeby spełniania normy MREL dla niektórych banków, w dalszym ciągu aktualny pozostaje problem egzekwowalności tej normy. W stanie prawnym sprzed wprowadzenia BRR2 w przypadku naruszenia wymogu MREL organ *resolution* mógł skierować do banku zalecenia dotyczące emisji instrumentów dłużnych zamiennych na kapitał lub innych instrumentów kapitałowych lub dłużnych podlegających umorzeniu lub konwersji, ewentualnie dotyczące podjęcia innych działań w celu osiągnięcia minimalnego poziomu zobowiązań podlegających umorzeniu lub konwersji. Dyrektywa BRR2 do pewnego stopnia adresując problem egzekwowalności wprowadziła zakaz podwójnego zaliczania kapitału podstawowego Tier I jednocześnie na potrzeby wymogu połączonego bufora i MREL, co w konsekwencji w określonych przypadkach może skutkować ograniczeniem w zakresie wypłaty zysków. Z drugiej jednak strony, sankcja w postaci ograniczeń w wypłacie zysków nie jest automatyczna, a termin spełniania normy MREL został wydłużony do 1 stycznia 2024 r. Co więcej, organom *resolution* przyznano prawo do ustanowienia okresu przejściowego wykraczającego poza 2024 r. w przypadku gdy jest to należyte uzasadnione i stosowne, na podstawie odpowiednich kryteriów oraz biorąc pod uwagę m.in.: brak instrumentów dłużnych w modelu finansowania oraz dostęp do rynków kapitałowych zobowiązań kwalifikowalnych.

Podsumowując tę część rozważań, wydaje się, że pomimo zniwelowania negatywnego sprzężenia między zasadami *pari passu* i NCWO na operacyjność mechanizmu

³⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/879 z dnia 20 maja 2019 r. zmieniająca dyrektywę 2014/59/UE w odniesieniu do zdolności do pokrycia strat i dokapitalizowania instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz dyrektywę 98/26/WE, Dz.U. UE, L 150/296.

bail-in będą w dalszym wpływać m.in.: ograniczony zakres wymogu podporządkowania, możliwość wydłużania okresu na spełnienie normy MREL oraz brak automatycznych sankcji za jej naruszenie. Uwarunkowania te będą dodatkowo uwydatniane przez utrzymaną w unijnych ramach prawnych dostępność ścieżek sanacyjnych poza reżimem *resolution*. W przeciwnym kierunku oddziaływać może natomiast systematyczne zwiększanie się zasobności funduszy *resolution* (zarówno Jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, jak i funduszy krajowych). Skorzystanie z tych funduszy będzie stanowiło alternatywę wobec wsparcia o charakterze fiskalnym (ze środków podatników), jednak będzie obwarowane wymogiem umorzenia 8% całkowitych zobowiązań. Ponieważ warunek ten będzie można spełnić najefektywniej poprzez zastosowanie mechanizmu *bail-in*, organy publiczne będą bardziej skłonne go stosować, nawet mimo jego ograniczonej elastyczności i konieczności umorzenia szerszej grupy instrumentów, aby pozyskać pozabudżetowe środki na restrukturyzację banków.

Podsumowanie

Mechanizm *bail-in*, ze względu m.in. na swój samodzielny potencjał restrukturyzacyjny, miał w zamyśle jego twórców stać się jednym z podstawowych instrumentów zarządzania kryzysowego. Źródłem tych aspiracji była modyfikacja charakterystyki prawnej instrumentów dłużnych, która miała umożliwić przypisywanie zdolności do absorpcji strat instrumentom, które organicznie nie miały dotąd tej właściwości, ponieważ nie są papierami wartościowymi o charakterze udziałowym. Instrument *bail-in* został skonstruowany jako narzędzie administracyjne, a jego powszechna skuteczność została zapewniona na poziomie ustawowym.

W okresie po wprowadzeniu dyrektywy BRR do krajowych porządków prawnych jak dotąd nie dokonano umorzenia lub konwersji instrumentów dłużnych *sensu stricto* (niezaliczanych do kapitałów regulacyjnych). Państwa członkowskie UE w okolicznościach zjawisk kryzysowych w sektorze bankowym najczęściej w takich przypadkach decydowały się na działania stosowane powszechnie przed wdrożeniem procedury *resolution*, tj. wykorzystywały dla celów sanacyjnych środki publiczne (poza reżimem *resolution*), co może podawać w wątpliwość wiarygodność nowych ram prawnych zarządzania kryzysowego w sektorze bankowym.

Przyczyny tego stanu rzeczy są wielowątkowe i związane m.in. z brakiem europejskiej harmonizacji w zakresie prawa upadłościowego (co może różnicować ocenę skutków zwykłej upadłości pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi), niedookreślonością przesłanek występowania interesu publicznego (warunkującego uruchomienie procesu *resolution*), ale także z „zaszytego” w unijnych ramach prawnych przyzwolenia na dalsze wykorzystywanie środków publicznych dla ratowania banków.

Po wdrożeniu dyrektywy BRR ujawniły się także pewne specyficzne wyzwania o charakterze strukturalnym i prawnym, wpływające na operacyjną możliwość wykorzystania instrumentu *bail-in*. Związane one były ze współzależnością zasad *pari*

passu i NCWO w kontekście braku odpowiedniej stratyfikacji zobowiązań w ujęciu prawnym na poziomie dyrektywy BRR, który powodował komasowanie różnych kategorii zobowiązań w ramach pojedynczych pozycji w hierarchii roszczeń i utrudniał stosowanie mechanizmu *bail-in* w sposób selektywny, tylko w odniesieniu do wybranych kategorii zobowiązań (np. tych wobec inwestorów profesjonalnych).

Praktyka w zakresie implementacji mechanizmu *bail-in* przez państwa członkowskie w latach 2016–2019 pozostawała zróżnicowana. Na poziomie dyrektywy BRR nie określono, jaki status w hierarchii roszczeń mają mieć zobowiązania kwalifikowalne. W rezultacie zobowiązania kwalifikowalne mogły mieć taki sam status jak zobowiązania niepodlegające instrumentowi *bail-in* albo zobowiązania podlegające *bail-in*, ale wyłączone z jego zakresu na podstawie uznaniowej decyzji organu *resolution*. Taki stan rzeczy generował ryzyko naruszenia zasady *no creditor worse off* i w konsekwencji mógł stanowić podstawę do formułowania roszczeń przez niektórych wierzycieli wobec organu *resolution*, co negatywnie wpływałoby na efektywność procesu restrukturyzacji.

Dostrzegając niedoskonałości, które ujawniły się na etapie stosowania przepisów dotyczących procesu *resolution*, ustawodawca unijny dokonał dwóch nowelizacji dyrektywy BRR, w ramach których m.in. zdefiniowano nową kategorię zobowiązań kwalifikowalnych o niższym statusie w hierarchii roszczeń niż zobowiązania uprzywilejowane oraz wprowadzono w określonym zakresie tzw. wymóg podporządkowania.

Jakkolwiek wyodrębnienie na poziomie dyrektywy BRR dodatkowej warstwy zobowiązań w ujęciu prawa upadłościowego i wprowadzenie wymogu spełnienia części normy MREL instrumentami podporządkowanymi zwiększyły operacyjność stosowania instrumentu *bail-in*, to należy jednak podkreślić, że przeprowadzone zmiany nie zniwelowały problemów wynikających z zastanego stanu rzeczy, a jedynie stworzyły możliwość usunięcia przeszkód dla efektywnego prowadzenia procesów *resolution* w dłuższym horyzoncie czasu. Równocześnie przy wprowadzeniu zmian adresujących problem współzależności zasad *pari passu* i NCWO ten horyzont został dodatkowo wydłużony, a egzekwowalność wymogu MREL poddana pewnej uznaniowości.

W konsekwencji na obecnym etapie trudno dostrzec istotną zmianę jakościową w zarządzaniu sytuacjami kryzysowymi w sektorze bankowym w porównaniu do sytuacji sprzed wejścia w życie dyrektywy BRR. Zbudowanie zdolności do absorpcji strat i rekapitalizacji z wykorzystaniem emisji podrzędnych zobowiązań uprzywilejowanych oraz zmiany struktury pasywów niektórych banków będzie procesem rozłożonym w czasie, a zatem można oczekiwać, że przedstawione w opracowaniu uwarunkowania strukturalno-prawne będą nadal w okresie przejściowym oddziaływać ograniczająco na skłonność do stosowania instrumentu *bail-in*.

Bibliografia

Anabtawi I., Schwarcz S., *Regulating Ex Post: How Law Can Address the Inevitability of Financial Failure*, „Texas Law Review” 2013, nr 92.

Avgouleas E., Goodhart C., *Critical reflections on bank bail-ins*, „Journal of Financial Regulation” 2015, nr 1.

Borsuk M., Klupa K., *Integracja w prawa obligatariuszy banku w ramach postępowania restrykturyzacji i uporządkowanej likwidacji (resolution)*, [w:] W. Rogowski (red.), *Regulacje finansowe: fintech – nowe instrumenty finansowe – resolution*, Wydawnictwo C.H. Beck, 2017.

Calello P., Ervin W., *From bail-out to bail-in*, „The Economist” 2010.

Davies T., *A year on from the Banco Popular resolution: the key questions*, 2018 (<https://www.globalcapital.com/article/b18js9kn5z5v7x/a-year-on-from-the-banco-popular-resolution-the-key-questions>).

Donnelly S., Asimakopoulos I.G., *Bending and Breaking the Single Resolution Mechanism: The Case of Italy*, „Journal of Common Market Studies” 2019.

Financial Stability Board, *Principles on Loss-absorbing and Recapitalisation Capacity of G-SIBs in Resolution. Total Loss-absorbing Capacity (TLAC) Term Sheet*, 2015.

Financial Stability Board, *Principles on Bail-in Execution*, 2018.

Haentjens M., Wessels B., *Research Handbook on Cross-Border Bank Resolution*, Research Handbooks in Financial Law, Elgar, 2019.

Komisja Europejska, *The April infringements’ package: key decisions*, 2016 (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/EN/MEMO_16_1452).

Komisja Europejska, *Commission approves aid for Piraeus Bank on the basis of an amended restructuring plan*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_6193.

Komisja Europejska, *Commission approves aid for National Bank of Greece on the basis of an amended restructuring plan*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_6255.

Komisja Europejska, *Statement on Agreement in principle between Commissioner Vestager and Italian authorities on Monte dei Paschi di Siena (MPS)*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_17_1502.

Komisja Europejska, *State aid: Commission approves aid for market exit of Banca Popolare di Vicenza and Veneto Banca under Italian insolvency law, involving sale of some parts to Intesa Sanpaolo*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_1791.

Komisja Europejska, *Commission clearance of Portuguese recapitalisation of Caixa Geral de Depósitos (CGD) – how the rules apply to bank recapitalisations*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_17_557.

Komisja Europejska, *Commission approves market conform recapitalisation of Romanian CEC Bank*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_6190.

Komisja Europejska, *Commission concludes that recapitalisation of German NordLB is market conform*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_19_6684

Kowalski A., *Przymusowa restrukturyzacja banku (resolution) w praktyce – przypadki Banco Popular Español, Monte dei Paschi di Siena oraz Banco Popolare di Vicenza i Veneto Banca*, „Monitor Prawniczy” 2018, nr 20.

Lintner P., Lincoln Nagy M.A.J., Pyziak P., Godwin A.J., Schroeder S.C., Irsaliev N., *Understanding bank recovery and resolution in the EU: a guidebook to the BRRD* (English), World Bank Group, 2017.

Pollner J., *Understanding the legal rationale for infringing on property rights in the context of modern bank resolution tools*, World Bank, 2013.

Pruski J., *Ewolucja światowego systemu ochrony depozytów oraz systemu recovery i resolution*, IX Kongres Rzyzka Bankowego, 5.11.2014 r.

Schillig M., *The (Il-)Legitimacy of the EU Post-Crisis Bailout System*, „King’s College London Law School Research Paper” 2018, nr 18.

Scott K.E., Taylor J.B., *Bankruptcy Not Bailout: A Special Chapter 14*, 2012.

Single Resolution Board, *The SRB will not take resolution action in relation to Banca Popolare di Vicenza and Veneto Banca*, <https://srb.europa.eu/en/node/341>.

Tröger T., *Too Complex to Work – A Critical Assessment of the Bail-In Tool Under the European Bank Recovery and Resolution Regime*, „Journal of Financial Regulation” 2018, nr 4.

Akty prawne

Abwicklungsmechanismusetz z dnia 6 listopada 2015 r.

Loi n° 2016–1691 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique z dnia 9 grudnia 2016 r. (JORF n°0287 du 10 décembre 2016 texte n° 2).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych (Dz.U. UE, L nr 173 z 12.6.2014 r.).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2399 z dnia 12 grudnia 2017 r. zmieniająca dyrektywę 2014/59/UE w odniesieniu do stopnia uprzywilejowania niezabezpieczonych instrumentów dłużnych w hierarchii roszczeń w postępowaniu upadłościowym (Dz.U. UE, L nr 345 z 27.12.2017 r.).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/879 z dnia 20 maja 2019 r. zmieniająca dyrektywę 2014/59/UE w odniesieniu do zdolności do pokrycia strat i dokapitalizowania instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz dyrektywę 98/26/WE (Dz.U. UE, L nr 150 z 7.6.2019 r.).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (tekst skonsolidowany: 32013R0575 – PL – 27.06.2019).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 806/2014 z dnia 15 lipca 2014 r. ustanawiające jednolite zasady i jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych w ramach jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 (Dz.U. UE, L nr 225 z 30.7.2014 r.).

Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe (Dz.U. z 2019 r., poz. 498, 912, 1495, 1655, 1802, 2089 i 2217).

Ustawa z dnia 17 stycznia 2019 r. o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r., poz. 239).

Paweł Wajda*

ORCID: 0000-0003-4423-8881

Pawel.Wajda@bakermckenzie.com

Publicznoprawne aspekty transakcji nabywania znacznych pakietów akcji banków krajowych (część II)¹

Streszczenie

Niniejszy artykuł stanowi drugą część opracowania, które poświęcone jest przedstawieniu możliwie dokładnej charakterystyki publicznoprawnych aspektów transakcji nabycia znacznego pakietu akcji banku krajowego oraz rozwiązanie problemów praktycznych, które to problemy pojawiają się przy tego typu transakcjach. W niniejszej części opracowania zostanie scharakteryzowana instytucja sprzeciwu Komisji Nadzoru Finansowego, tak w jej ujęciu materialnym, jak i w ujęciu proceduralnym. Przedstawiono także charakterystykę instrumentów nadzoru, z wykorzystaniem których Komisja Nadzoru Finansowego jest uprawniona oddziaływać na nadzorowane podmioty w celu zabezpieczenia efektywnego wykonywania obowiązków związanych z nabywaniem znacznych pakietów akcji banku krajowego. W tej części opracowania sformułowano także uwagi podsumowujące i wnioski. W opracowaniu wykorzystano metodę analizy dogmatycznej oraz analizy ekonomicznej prawa. Przeprowadzona analiza doprowadziła do konkluzji, że przyjęte przez polskiego prawodawcę jest rozwiązaniem efektywnym, które należycie chroni interesy stron transakcji i jednocześnie interes publiczny ogniskujący się w prawidłowym i bezpiecznym funkcjonowaniu rynku bankowego.

Słowa kluczowe: nadzór, Komisja Nadzoru Finansowego, bank, instytucja kredytowa, akwizycja, znaczny pakiet akcji, zawiadomienie, sprzeciw.

JEL: K:K2:K23 K:K4:K40

* Paweł Wajda – profesor na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego; adwokat, pełni funkcję *of counsel* w kancelarii Baker & McKenzie Krzyżowski i Wspólnicy Sp. K.

¹ Pierwsza część artykułu ukazała się w numerze „Bezpiecznego Banku” 2020, 3(80).

Public-law Aspects of Acquisitions of Significant Portfolios of Shares in Domestic Banks

Abstract

This article is the second part of the study, which aims to provide as accurate a description as possible of the public law aspects of transactions for the acquisition of a qualifying portfolio of shares in a domestic bank and to address the practical problems that arise in such transactions. This part of the study will describe the objection institution of the Polish Financial Supervision Authority, both in its material and procedural aspects. It also presents the characteristics of supervisory instruments, that can be used by the Polish Financial Supervision Authority to influence the supervised entities in order to secure the effective performance of duties related to the acquisition of qualifying portfolio of shares in a domestic bank. This part of the study also contains summary comments and conclusions. The study uses the method of dogmatic analysis and economic analysis of law. The analysis led to the conclusion that the solution adopted by the Polish legislator is an effective one, which duly protects the interests of the parties to the transaction and, at the same time, the public interest focusing on the proper and safe functioning of the banking market.

Key words: supervision, the Polish Financial Supervision Authority, bank, credit institution, acquisition, the qualifying portfolio of shares, notification, objection.

Wstęp

Celem niniejszej publikacji² będzie przeprowadzenie dogłębnej analizy materialno- i proceduralnoprawnych aspektów instytucji sprzeciwu Komisji Nadzoru Finansowego odnośnie do nabycia znacznego pakietu akcji banku krajowego, która to instytucja została uregulowana na gruncie art. 25–25r ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe³. Analiza ta będzie prowadzona z perspektywy identyfikacji problemów, które mogą zaistnieć – i w praktyce obrotu aktualizują się – w toku postępowań prowadzonych przez Komisję Nadzoru Finansowego, w sprawie wyrażenia przez ten organ administracji publicznej stanowiska w przedmiocie nabycia znacznego pakietu akcji banku krajowego, jak również przedstawienia rozwiązań tychże problemów. Autor, decydując się na podjęcie właśnie takiego tematu, miał przede wszystkim na względzie okoliczność, że proces przeprowadzania transakcji nabycia znacznego pakietu akcji banków krajowych związany jest z koniecznością uporania się z licznymi problemami, z których *gros* stanowi skutek rozbieżności wynikających pomiędzy rozwiązaniami mającymi zastosowanie zgodnie z przepisami p.b. oraz konstrukcjami przyjętymi na gruncie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴.

² Publikacja ta może być przy tym traktowana jako rozwinięcie i swoiste uzupełnienie publikacji: B. Kozłowska-Chyła, P. Wajda, *Nabycie znacznego pakietu akcji towarzystwa funduszy inwestycyjnych – analiza prawna (część I)*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2020, nr 4; B. Kozłowska-Chyła, P. Wajda, *Nabycie znacznego pakietu akcji towarzystwa funduszy inwestycyjnych – analiza prawna (część II)*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2020, nr 5.

³ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe [Dz.U. 2019 poz. 2357 ze zm.]; zwana dalej: p.b.

⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego [Dz.U. 2020 poz. 256]; zwana dalej: k.p.a.

1. Postępowanie wyjaśniające prowadzone przez Komisję Nadzoru Finansowego

Kwestią problematyczną w praktyce obrotu jest zagadnienie ciężaru dowodu w postępowaniu prowadzonym przez KNF, a dokładniej ustalenie, na kim spoczywa obowiązek wykazania okoliczności, o których jest mowa w art. 25h ust. 1 ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe⁵. Udzielając odpowiedzi na zadane pytanie, należy wskazać, że jakkolwiek strona postępowania administracyjnego jest zobowiązana do przedłożenia licznej dokumentacji wraz z treścią zawiadomienia, która ma umożliwić ustalenie stanu faktycznego sprawy administracyjnej (stosownie do brzmienia art. 25a–25c p.b.), niemniej jednak to na organie nadzoru spoczywa w całości ciężar wykazania okoliczności z art. 25h ust. 1 p.b.⁶. Komisja Nadzoru Finansowego zgodnie z treścią art. 7 w połączeniu z art. 77 k.p.a.⁷ jest zobligowana zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy w taki sposób, aby ustalony stan faktyczny sprawy odpowiadał obiektywnie występującej rzeczywistości i stanowił tym samym punkt wyjścia do zastosowania normy prawa materialnego⁸. Zaaprobowanie odmiennego poglądu, co byłoby równoznaczne z akceptacją koncepcji, według której ciężar dowodu w postępowaniu administracyjnym spoczywa na stronie postępowania⁹, prowadziłoby do wystąpienia niekorzystnej sytuacji, w ramach której podmiot zamierzający nabyć znaczny pakiet akcji banku krajowego byłby zobowiązany do wykazania w toku postępowania tego, iż nie będzie on stanowił zagrożenia dla ostrożnego i stabilnego zarządzania bankiem krajowym. Istnienie takiego stanu przeciwstawia się z kolei realizacji fundamentalnej funkcji ochronnej norm k.p.a., jak również skutkowałoby wystąpieniem stanu, w którym doszłoby do naruszenia sfery praw i interesów strony postępowania administracyjnego. Naruszenie to ogniskowałoby się w postaci nałożenia na stronę postępowania obowiązku dostarczenia materiału dowodowego, wskazującego na niewystępowanie takiej relacji. Oczywisty jest przy tym fakt, że w interesie strony leży to, by organ posiadał ten materiał. Powyższa konstatacja nie przesądza jednak o tym, że konstrukcja postępowania administracyjnego zakłada, iż strona jest wyłącznie uprawniona, ale niezobligowana do czynnego udziału w tym postępowaniu (art. 10 k.p.a.). Nie można wykluczyć, że ciężar dowodu może podlegać rozłożeniu zarówno na organ, jak i na stronę postępowania. Z taką sytuacją będziemy mieli do czynienia zwłaszcza w przypadkach gdy nieudowodnienie określonej okoliczności będzie mogło skutko-

⁵ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe [Dz.U. 2019 poz. 2357 ze zm.]; zwana dalej: p.b.

⁶ Por.: P. Wajda [w:] *Ustawa o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej. Komentarz*, P. Wajda (red.), M. Szczepańska (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2016, komentarz do art. 83 ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, Lex/el.

⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego [Dz.U. 2020 poz. 256]; zwana dalej: k.p.a.

⁸ Por. np.: Wyrok NSA z dnia 13 marca 2007 r.; sygnatura: II OSK 445/06; Lex nr 341353; Wyrok NSA z dnia 11 lutego 2009 r.; sygnatura: II GSK 763/08; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3A67B137FC> (dostęp: 20.04.2020).

⁹ Tak nietrafnie F. Elżanowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, M. Wierzbowski (red.), A. Wiktorowska (red.), C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 424–425.

wać powstaniem rezultatów niekorzystnych dla strony. Na gruncie przeprowadzanej analizy cenne jest także wskazanie, że organy administracji publicznej zobowiązane są do poszukiwania środków dowodowych, mających na celu w szczególności poparcie twierdzeń podnoszonych przez stronę w sytuacji, gdy ta ostatnia – mimo wezwania – środków takich nie przedstawia. Nie można zatem w takim przypadku uznać, że wobec bierności strony postępowania cały ciężar dowodzenia faktów mających przemawiać przeciwko ustaleniom poczynionym przez organy administracji spoczywa na tych organach. Pogląd ten należy podzielić wtedy, gdy strona pomimo wezwania przedstawia ogólnikowe, bądź lakoniczne środki dowodowe¹⁰. Jednakże na gruncie norm k.p.a. wykluczone jest poparcie poglądu zakładającego, że cały ciężar dowodu obciąża stronę postępowania. Oczywiście jest przy tym to, że strona postępowania posiada tzw. inicjatywę dowodową, co nie zmienia faktu, iż obowiązek ustalenia prawdziwych okoliczności faktycznych obciąża organ¹¹. W rezultacie, zgodnie z art. 25h ust. 1 p.b., to na Komisji Nadzoru Finansowego spoczywa obowiązek wykazania, że podmiot zamierzający nabyć znaczny pakiet akcji banku krajowego będzie albo też nie będzie wywierał negatywnego wpływu na ostrożne i stabilne zarządzanie tym bankiem krajowym.

Omawiając zagadnienie rozkładu ciężaru dowodu, warto skupić się również na analizie instytucji, o której mowa w art. 25f p.b.¹² W świetle art. 25f p.b., KNF jest zobowiązana do współdziałania z właściwym krajowym organem nadzoru w zakresie uzyskania informacji niezbędnych do wyrażenia przez KNF zgody na nabycie albo objęcie akcji lub praw z akcji, lub stanie się w inny sposób podmiotem dominującym banku krajowego. Nałożenie na KNF oraz właściwe organy nadzoru obowiązku współdziałania stanowi efekt rozwiązania wypracowanego na poziomie unijnym. Koncepcja wypracowana przez prawodawcę unijnego zakłada, że za ostateczną decyzję dotyczącą oceny ostrożnościowej nabycia znacznego pakietu akcji banku krajowego odpowiedzialność ponosi wyłącznie organ właściwy nadzorujący działalność banku krajowego, którego akcje są przedmiotem transakcji. W toku dokonywania oceny przez właściwy organ nadzorujący dany bank krajowy, organ ten zobowiązany jest do wzięcia pod uwagę w pełni opinii wyrażonej przez właściwy organu sprawujący nadzór nad potencjalnym nabywcą akcji tego banku krajowego. Konieczność uwzględnienia opinii organu nadzoru nad potencjalnym nabywcą odnosi się zwłaszcza do informacji uwzględniających bezpośrednią ocenę potencjalnego nabywcy. Realizacja przez organy nadzoru obowiązku, o którym mowa w art. 25f p.b., jest istotna, zwłaszcza w przypadku, gdy podmiot składający zawiadomienie do KNF należałby do grupy takich podmiotów, jak: zagraniczne zakłady

¹⁰ Por. Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 9 stycznia 2008 r.; sygnatura: II SA/Sz 858/07; Lex nr 466053; Wyrok NSA z dnia 6 września 2007 r.; sygnatura: I OSK 1819/06; Lex nr 496317; Wyrok NSA z dnia 28 sierpnia 2007 r.; sygnatura: I OSK 1801/06; Lex nr 372667.

¹¹ Por. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 września 2007 r.; sygnatura: IV SA/Wa 2413/06; Lex nr 401729; Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 grudnia 2006 r.; sygnatura: III SA/Wa 2385/06; Lex nr 328511; Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 stycznia 2006 r.; sygnatura: VII SA/Wa 1031/05; Lex nr 220797.

¹² Por. G. Sikorski, *Prawo bankowe. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2015, komentarz do art. 25f p.b., Legalis/el.

ubezpieczeń; zagraniczne zakłady reasekuracji; instytucje kredytowe; zagraniczne firmy inwestycyjne, spółki zarządzające lub zarządzający z UE, które uzyskały zezwolenie na wykonywanie działalności na terytorium państwa członkowskiego. Zastosowanie tożsamej procedury powinno mieć także miejsce w przypadku, gdy podmiot ten jest podmiotem dominującym lub podmiotem pozostającym w podobnym stosunku do zagranicznego banku krajowego, zagranicznego zakładu reasekuracji, instytucji kredytowej, zagranicznej firmy inwestycyjnej, spółki zarządzającej lub zarządzającego z UE, które uzyskały zezwolenie na wykonywanie działalności na terytorium państwa członkowskiego. W przypadku ziszczenia się takiego stanu faktycznego Komisja powinna wystąpić w tej sprawie z pisemnym wnioskiem do właściwego krajowego organu nadzoru, będącego organem nadzoru wykonującym tzw. nadzór macierzysty nad podmiotem, który wystąpił do KNF z zawiadomieniem, o którym mowa w art. 25 i nast. p.b. W treści wniosku obowiązkowo KNF powinna wskazać oznaczenie podmiotu, którego dotyczy wniosek, oraz powinna zwrócić się o przekazanie informacji określonych w treści art. 25h ust. 2 p.b., co pozwoli na ustalenie Komisji, czy wobec oznaczonego podmiotu zachodzi przesłanka z art. 25h ust. 1 pkt 3 p.b. Wniosek KNF powinien spotkać się z niezwłocznym działaniem właściwego krajowego organu nadzoru. Warto tu zaakcentować, że współdziałanie organów nadzoru nie jest objęte zastosowaniem normy z art. 54 k.p.a. oraz norm zawartych w Dziale VIIIa k.p.a. Przyjęcie zasady, w ramach której przepisy prawa zaliczane do kategorii krajowego prawa publicznego podlegają wyłącznie wewnątrzkrajowemu stosowaniu terytorialnemu w granicach danego systemu prawa, skutkuje przyjęciem, że przepisy z art. 54 k.p.a. i Działu VIIIa k.p.a. mogą znaleźć zastosowanie tylko do współdziałania organów na poziomie krajowym albo odpowiednio do współdziałania KNF z innym organem, który wystosował wniosek do KNF o pomoc. Natomiast, w sytuacji współpracy podjętej z inicjatywy Komisji Nadzoru Finansowego z jej odpowiednikiem z innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, wymienione przepisy te nie znajdują zastosowania. W celu minimalizacji ryzyka dezorganizacji biegu postępowania w sprawie, prawodawca unijny ujął *explicite* w preambule Dyrektywy 2007/44/WE¹³, zalecenie podjęcia między właściwymi organami ścisłej współpracy przy ocenie odpowiedności potencjalnego nabywcy, będącego jednostką regulowaną mającą zezwolenie w innym państwie członkowskim lub w innym sektorze. Zalecenie to należy postrzegać jako zabezpieczenie na poziomie unijnym sprawnego działania w przedmiocie wydania stanowiska przez organ nadzoru w innym państwie członkowskim. Jako zasadne wobec tego należy uznać domniemanie, że stanowisko organu nadzoru w innym państwie członkowskim będzie podlegać sprawnemu przedstawieniu KNF, jak również nie będzie negatywnie wpływać na bieg postępowania administracyjnego prowadzonego przez KNF. W celu zapewnienia opisanego powyżej stanu, Komisja Europejska została także zobowiązana do monitorowania stosowania przepisów do-

¹³ Dyrektywa 2007/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 września 2007 r. zmieniająca Dyrektywę Rady 92/49/EWG oraz Dyrektywy 2002/83/WE, 2004/39/WE, 2005/68/WE i 2006/48/WE w zakresie zasad proceduralnych i kryteriów oceny stosowanych w ramach oceny ostrożnościowej przypadków nabycia lub zwiększenia udziałów w podmiotach sektora finansowego [Dz. Urz. UE L 247 z 21.09.2007, s. 1]; zwana dalej: Dyrektywa 2007/44/UE.

tyczących oceny ostrożnościowej transakcji nabycia, co stanowi formę wypełnienia powierzonych jej zadań związanych z wdrażaniem prawa unijnego. W tym zakresie Komisja Europejska opiera się na informacjach zebranych od państw członkowskich po ukończeniu procedury oceny. Uzyskane przez Komisję Europejską informacje dotyczą oceny ostrożnościowej przeprowadzonej przez właściwe organy funkcjonujące w państwach członkowskich, jeżeli o takie informacje wnioskowano wyłącznie w celu stwierdzenia tego, czy państwa członkowskie nie wywiązały się ze swoich obowiązków nałożonych na nie na podstawie Dyrektywy 2007/44/WE. W przypadku nieuzyskania przez KNF odpowiedzi na wniosek, organ nie będzie mógł rozstrzygnąć sprawy z uwagi na niemożność ustalenia stanu faktycznego sprawy zgodnego z obiektywnie sprawdzalną rzeczywistością (art. 7 k.p.a.)¹⁴.

Procedura postępowania KNF w sprawie zawiadomienia o zamiarze nabycia akcji banku krajowego została określona w szczególności w art. 25g p.b. Przepis ten należy traktować jako normę *lex specialis* w stosunku do odpowiednich przepisów k.p.a. (w szczególności art. 64 k.p.a.). Z uwagi na komplementarny charakter przepisów ustawy k.p.a. względem rozwiązań zawartych na gruncie p.b., należy wskazać to, że w zakresie nieuregulowanym w treści art. 25g p.b. do postępowania przed KNF w sprawie rzeczonożego zawiadomienia zastosowanie znajdują odpowiednie przepisy ustawy k.p.a.

Stosownie do wymogów przewidzianych w treści art. 25g ust. 1 p.b., Komisja jest zobligowana do potwierdzenia faktu otrzymania zawiadomienia w formie pisemnej. Realizacja wskazanego obowiązku powinna odbyć się niezwłocznie po otrzymaniu zawiadomienia (tj. po jego wpłynięciu do KNF), nie później jednak niż w terminie 2 dni roboczych¹⁵, liczonym od dnia wpłynięcia zawiadomienia do KNF. Zachowanie wyżej wskazanego terminu zapewnia samo nadanie pisma przez KNF¹⁶. Doręczenie pisma adresatowi w tym terminie nie jest wymagane.

¹⁴ Por. G. Sikorski, *Prawo bankowe...*, op. cit.; A. Kawulski, *Prawo bankowe. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2013, komentarz do art. 25g p.b, Lex/el.; P. Wajda [w:] *Ustawa o działalności ubezpieczeniowej...*, op. cit., komentarz do art. 88 ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, Lex/el.

¹⁵ Przy obliczaniu terminów określonych w dniach roboczych nie uwzględnia się dnia, w którym nastąpiło zdarzenie początkujące bieg tego terminu i do biegu terminu wlicza się wyłącznie dni robocze. Upływ ostatniego z wyznaczonej liczby dni roboczych uważa się za koniec terminu. Dniami roboczymi są wszystkie dni roku, z wyjątkiem dni uznanych za dni wolne od pracy. Dni wolne od pracy określa ustawa z 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy [Dz.U. Nr 4 poz. 28 ze zm.]. Zgodnie z jej postanowieniami dniami wolnymi od pracy są wszystkie niedziele oraz takie dni, jak: 1 stycznia – Nowy Rok; 6 stycznia – Święto Trzech Króli; pierwszy i drugi dzień Wielkiej Nocy; 1 maja – Święto Państwowe; 3 maja – Święto Narodowe Trzeciego Maja; pierwszy dzień Zielonych Świątek; dzień Bożego Ciała; 15 sierpnia – Wniebowstąpienie Najświętszej Maryi Panny; 1 listopada – Wszystkich Świętych; 11 listopada – Narodowe Święto Niepodległości; 25 grudnia – pierwszy dzień Bożego Narodzenia; 26 grudnia – drugi dzień Bożego Narodzenia. Zawarty we wskazanej ustawie katalog dni jest katalogiem zamkniętym (Por. szerzej: Postanowienie NSA z dnia 29 kwietnia 2009 r.; sygnatura: II GZ 91/09, Legalis; Postanowienie NSA z dnia 03 marca 2008 r.; sygnatura: II OZ 182/08, Legalis).

¹⁶ Por. J. Piecha, *Sprzeciw w prawie administracyjnym*, praca doktorska przygotowana pod kierunkiem Prof. dr hab. Jacka Jagielskiego, WPiA Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2018, niepubl., s. 210–211 i powoływane tamże orzecznictwo sądów administracyjnych.

W pierwszej fazie postępowania Komisja przeprowadza analizę złożonego zawiadomienia z perspektywy jego poprawności formalnej. W sytuacji zidentyfikowania przez Komisję braków w treści zawiadomienia lub braku załączenia wymaganych, w świetle art. 25–25c p.b. oraz innych przepisów mających w tym zakresie zastosowanie, informacji oraz dokumentów, KNF powinna wezwać podmiot składający zawiadomienie do uzupełnienia tych braków oraz wyznaczyć termin do ich uzupełnienia. Wskazując termin do uzupełnienia braków, KNF zobowiązana jest do uwzględnienia celów wynikających z zasady zawartej w art. 12 k.p.a. Jednocześnie termin ustalony przez Komisję powinien uwzględniać czas niezbędny do uzupełnienia strony formalnej zawiadomienia. Zasadne jest wobec tego wskazanie, że termin do uzupełnienia braków formalnych zawiadomienia należy traktować jako konsens między zasadą szybkości postępowania a obowiązkiem uwzględnienia sfery praw i interesów podmiotu zawiadamiającego Komisję o zamiarze z art. 25 i nast. p.b. Wobec tego długość terminu dopasowywana będzie elastycznie i adekwatnie przez organ nadzoru do okoliczności i właściwości występujących na kanwie konkretnego stanu faktycznego. Na gruncie praktycznym, ustalenie terminu przez KNF skorelowane i zależne będzie od zakresu i rodzaju braków formalnych zawiadomienia. W konsekwencji, w przypadku zidentyfikowania przez Komisję drobnych braków w zawiadomieniu, organ zobowiązany będzie wyznaczyć relatywnie krótki termin do ich uzupełnienia. Jednakże w przypadku, gdy braki te będą znaczne i trudne do uzupełnienia, obowiązkiem organu będzie wyznaczyć odpowiednio dłuższy termin potrzebny do przedstawienia wymaganych informacji lub dokumentów.

Jednocześnie cenne jest podkreślenie, że organ nadzoru, kierując do strony wezwania, o którym jest mowa w art. 25g ust. 2 p.b., zobowiązany jest do pouczenia podmiotu wezwanego o skutkach nieuzupełnienia braków formalnych zawiadomienia w wyznaczonym terminie. Oznacza to, że Komisja powinna wskazać w szczególności, że nieuzupełnienie tych braków w wyznaczonym terminie będzie skutkowało zgłoszeniem przez KNF sprzeciwu odnośnie do nabycia akcji banku krajowego (art. 25h ust. 1 pkt 1 p.b.)¹⁷.

Wszystkie braki mają być uzupełnione przed upływem terminu wyznaczonego przez KNF na ich uzupełnienie¹⁸. Argumentem przemawiającym za przychyleniem się do zaprezentowanego stanowiska jest uwzględnienie analogii do wypracowanych na gruncie wykładni przepisu z art. 64 § 2 k.p.a. rezultatów, które wskazują jednoznacznie, że braki podania mogą podlegać niejako ratalnemu uzupełnianiu, przy założeniu, iż całość braków zostanie skompletowana przed upływem terminu wyznaczonego na ich uzupełnienie. Za kolejny argument popierający przedstawione stanowisko należy uznać treść art. 25h ust. 1 pkt 1 p.b. W świetle tego przepisu, organ nadzoru wyda decyzję o wyrażeniu sprzeciwu w przedmiocie realizacji przez zawiadamiającego zamiaru, o którym jest mowa w art. 25 ust. 1 p.b., w przy-

¹⁷ Zob. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 czerwca 2013 r.; sygnatura: VI SA/WA 1102/13, Lex nr 1402803.

¹⁸ Por. P. Wajda [w:] *Ustawa o działalności ubezpieczeniowej...*, op. cit., komentarz do art. 89 ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, Lex/el.

padku nieuzupełnienia wszystkich braków formalnych w terminie wyznaczonym przez KNF. Warunkiem zgłoszenia przez Komisję sprzeciwu jest zatem okoliczność nieuzupełnienia w ogólności albo w całości braków formalnych. Co wymaga podkreślenia, przesłanką warunkującą wydanie decyzji o zgłoszeniu sprzeciwu przez organ nadzoru nie jest zatem niejako ratalne uzupełnienie braków formalnych, które zostało przeprowadzone przez zawiadamiającego z zachowaniem terminu, o którym jest mowa w art. 25g ust. 2 p.b. Warto także zastrzec, że w zakresie ewentualnych braków odnoszących się do wymogów formalnych, o których jest mowa w art. 25–25b p.b., zastosowanie znajdzie wyłącznie norma z art. 25g ust. 2 p.b. W zakresie uzupełnienia braków formalnych zawiadomienia, wynikających z niedopełnienia wymogów wskazanych w treści art. 63 k.p.a., należy uwzględnić natomiast normę z art. 64 k.p.a.

Biorąc pod uwagę okoliczność, że uchybienie terminowi wskazanemu w treści art. 25g ust. 2 p.b. prowadzi do ustanowienia przez organ treści prawa materialnego (art. 25h ust. 1 pkt 1 p.b.), należy wskazać, że termin ten ma charakter terminu prawa materialnego¹⁹. Materialnoprawny charakter terminu określonego w art. 25g ust. 2 p.b. przesądza o tym, że termin ten nie może zostać przywrócony. Instytucja przywrócenia terminu, o której jest mowa w art. 58–60 k.p.a., odnosi się wyłącznie do terminów formalnoprawnych (tj. terminów, których upływ nie wiąże się z wywołaniem skutków na gruncie prawa materialnego). Negatywnie również należy odnieść się do możliwości wystąpienia przez stronę postępowania, mającą świadomość, że w określonym przez Komisję terminie nie zdąży uzupełnić braków formalnych, z wnioskiem o fakultatywne zawieszenie postępowania administracyjnego (art. 98 k.p.a.) w celu wstrzymania biegu tego terminu. Warto zwrócić uwagę Czytelnika na okoliczność, że instytucja zawieszenia postępowania administracyjnego odnosi się tylko i wyłącznie do wstrzymania biegu terminów procesowych przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego, nie może natomiast znaleźć zastosowania w jakimkolwiek przypadku do terminów prawa materialnego²⁰. Wobec powyższego, uwzględniając fakt, że termin, przewidziany w art. 25g ust. 2 p.b., nie został wymieniony w treści Kodeksu postępowania administracyjnego, jak również biorąc pod uwagę, iż termin ten ma charakter terminu prawa materialnego, należy z pełnym przekonaniem stwierdzić, że zawieszenie postępowania nie doprowadzi do wstrzymania biegu tego terminu²¹. Z związku z rezultatem przeprowadzonej analizy, należy stwierdzić, że próba zastosowania przez stronę postępowania zabiegu sprowadzającego się do wystąpienia z wnioskiem o zawieszenie fakultatywne postępowania administracyjnego (art. 98 k.p.a.) w jakimkolwiek przypadku nie może skutkować przedłużeniem biegu terminu określonego w treści art. 25g ust. 2 p.b.

¹⁹ Por. Wyrok NSA z dnia 21 lipca 2009 r.; sygnatura: II GSK 704/09, Lex nr 694421.

²⁰ Por. B. Adamiak [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, B. Adamiak, J. Borkowski, C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 392.

²¹ Por. Wyrok NSA z dnia 26 stycznia 1993 r.; sygnatura: II SA 930/92, Wokanda 1993, Nr 7, poz. 20; Wyrok NSA z dnia 4 lutego 2000 r.; sygnatura: I SA/Lu 4/98, Lex nr 42902; Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 30 czerwca 2010 r.; sygnatura: I OSK 81/10, Lex nr 647928.

Nieuzupełnienie przez zawiadamiającego braków w treści zawiadomienia, nieuzupełnienie wymaganych w świetle prawa lub wymaganych przez Komisję informacji lub dokumentów, jak również uzupełnienie braków wyłącznie częściowo, skutkować będzie zgłoszeniem przez KNF sprzeciwu w przedmiocie nabycia akcji banku krajowego. Analogiczny skutek wywoła także uzupełnienie braków formalnych zawiadomienia przez zawiadamiającego z uchybieniem terminu.

Uzupełnienie braków przez zawiadamiającego aktualizuje obowiązek pisemnego potwierdzenia przez Komisję, że otrzymała ona spełniające wszelkie wymogi formalne zawiadomienie. Pisemne potwierdzenie wystosowane przez KNF należy traktować jako wyłącznie formalne potwierdzenie otrzymania dokumentów, które w żadnym wypadku nie uwzględnia jakiegokolwiek merytorycznej oceny przekazanych dokumentów. KNF zobowiązana jest do niezwłocznego działania po otrzymaniu właściwego zawiadomienia, nie później jednak niż w terminie 2 dni roboczych, licząc od dnia wpłynięcia właściwego zawiadomienia do KNF. W celu zachowania powyższego terminu wystarczające jest nadanie przez KNF pisma. Trzeba podkreślić, że nie jest konieczne w tym terminie doręczenie adresatowi pisma przez KNF, co należy ocenić za niejednoznaczne rozwiązanie. W tym zakresie należy wskazać, że przyjęte rozwiązanie stanowi rezultat uwzględnienia wymogów celowościowych w postaci zapewnienia dynamiki postępowania administracyjnego, jak również konieczności zwolnienia organu administracyjnego z ewentualnych negatywnych konsekwencji wynikających z braku możliwości niezwłocznego doręczenia pisma w postępowaniu administracyjnym. Nie zmienia to jednak konstatacji, że nieprzychylnie należy odnieść się do wprowadzanych przez prawodawcę autonomicznych rozwiązań dotyczących doręczeń w stosunku do mających walor systemowy przepisów k.p.a.

Dodatkowym obowiązkiem, podlegającym realizacji równocześnie z potwierdzeniem otrzymania przez KNF właściwego zawiadomienia (tj. zawiadomienia spełniającego wszelkie wymogi formalne), jest poinformowanie podmiotu składającego zawiadomienie o dacie upływu terminu 60 dni roboczych na doręczenie decyzji odnośnie do zgłoszenia ewentualnego sprzeciwu. Obowiązek ten został nałożony na Komisję na podstawie art. 25g ust. 4 p.b.

KNF może w toku prowadzonego postępowania wyjaśniającego wezwać podmiot składający zawiadomienie do dostarczenia jej dodatkowych – niezbędnych z perspektywy ustalenia stanu faktycznego i prawnego sprawy – informacji lub dokumentów. Komisja uprawniona jest do korzystania z tej kompetencji jedynie w okresie przed upływem 50. dnia roboczego terminu na doręczenie decyzji w przedmiocie sprzeciwu odnośnie do nabycia akcji banku krajowego. Wyznaczenie przez prawodawcę maksymalnego terminu może zostać ocenione dwojako. Z jednej strony, działanie prawodawcy stanowi przejaw realizacji zasady szybkości postępowania na gruncie postępowania w przedmiocie wyrażenia ewentualnego sprzeciwu przez KNF. Niemniej jednak, przyjęte rozwiązanie może w określonych sytuacjach przeciwstawiać się uwzględnieniu w adekwatnym zakresie zasady prawdy obiektywnej w toku postępowania (art. 7 w połączeniu z art. 77 § 1 k.p.a.). Warto wskazać, że

Komisja, korzystając z uprawnienia przewidzianego w art. 25g ust. 5 p.b., kieruje pisemne wezwanie do strony postępowania, przy czym wezwanie to musi spełniać wymogi formalne określone w art. 54 k.p.a. Komisja w treści wezwania wyznacza także termin do przekazania dodatkowych, niezbędnych informacji lub dokumentów. W przypadku gdy stroną postępowania jest podmiot krajowy, termin ten wynosi 20 dni roboczych i liczony jest od dnia otrzymania wezwania przez ten podmiot. W odniesieniu do podmiotów zagranicznych – termin podlega wyznaczeniu przez Komisję. Co istotne, termin wyznaczony dla podmiotu zagranicznego do przedstawienia dodatkowych informacji lub dokumentów nie może być krótszy aniżeli 20 ani dłuższy niż 30 dni roboczych, i liczony jest od dnia otrzymania wezwania przez ten podmiot.

Wystosowanie przez KNF pierwszego wezwania, o którym mowa w art. 25g ust. 5 p.b., skutkuje zawieszeniem biegu terminu na doręczenie decyzji w przedmiocie sprzeciwu. Zawieszenie biegu terminu dotyczy okresu od dnia wysłania wezwania (od dnia nadania przez KNF) do dnia otrzymania przez KNF wymaganych informacji lub dokumentów, przy czym okres ten nie może trwać dłużej niż do dnia upływu terminu na przekazanie tych informacji lub dokumentów, wskazanego w treści wezwania.

Stwierdzenie przez KNF wpływu wymaganych dodatkowych informacji lub dokumentów aktywuje obowiązek KNF w zakresie pisemnego potwierdzenia tego faktu. Realizacja tego zobowiązania powinna nastąpić niezwłocznie po otrzymaniu dokumentów lub informacji (a zatem po ich wpłynięciu do KNF), nie później jednak niż w terminie 2 dni roboczych, liczonym od dnia wpływu wymaganych materiałów do KNF. Powyższy termin należy uznać za zachowany, o ile Komisja nada pismo w określonym terminie do adresata (nie jest wymagane doręczenie korespondencji). W obliczu braku dostarczenia Komisji wymaganych materiałów przez stronę postępowania, organ nadzoru jest zobowiązany wydać sprzeciw, o którym mowa w art. 25h ust. 1 p.b.

Z perspektywy praktycznego stosowania przez KNF uprawnienia, o którym w art. 25g ust. 5 p.b., kwestię problematyczną stanowi jednoznaczne stwierdzenie, czy KNF może skorzystać z tej kompetencji wyłącznie jeden raz w toku konkretnego postępowania, czy – przy założeniu, że za każdym razem nie zostanie przekroczony termin wskazany w treści art. 25g ust. 5 p.b. na doręczenie decyzji w przedmiocie sprzeciwu, o której jest mowa w art. 25h ust. 1 p.b. – może korzystać z tego uprawnienia wielokrotnie.

Analiza wyżej wskazanego zagadnienia pozwala na opowiedzenie się za pierwszą ewentualnością, zgodnie z którą organ nadzoru może wyłącznie jeden raz skorzystać z przysługującego mu uprawnienia. Poparcie przedmiotowego poglądu uzasadnione jest zwłaszcza z perspektywy brzmienia art. 25g ust. 8 p.b. W świetle tego przepisu, w sytuacji wystosowania przez KNF kolejnych wezwań do przekazania dodatkowych informacji lub dokumentów nie stosuje się terminów przekazania informacji lub dokumentów, o których mowa w art. 25g ust. 5 p.b. Zasadne wobec tego jest uznanie, że kolejne wezwania nie wywołują w jakimkolwiek przypadku

skutku w postaci zawieszenia biegu terminu na doręczenie decyzji w przedmiocie sprzeciwu. Argumentem wzmacniającym przyjęte przez Autora stanowisko, jest także zobowiązanie organu nadzoru do dokonywania tzw. prounijnej wykładni przepisów prawa krajowego. Komisja Nadzoru Finansowego, stosując uprawnienie z art. 25g ust. 5 p.b., zobowiązana jest do uwzględnienia okoliczności, że zgodnie z motywem (7) do preambuły Dyrektywy 2007/44/WE organ nadzoru w czasie dokonywania oceny może wstrzymać bieg okresu na wyrażenie sprzeciwu tylko jeden raz i wyłącznie do celów uzyskania dodatkowych informacji.

Odchodząc nieco od głównego nurtu prowadzonych rozważań, warto zwrócić uwagę na fakt, że termin, o którym jest mowa w art. 25g ust. 5 p.b., ma również – podobnie jak w przypadku terminu z art. 25g ust. 2 p.b. – charakter terminu prawa materialnego. Wobec tego, za aktualne należy uznać wszelkie – wyrażone w treści niniejszej publikacji w odniesieniu do art. 25g ust. 2 p.b. – spostrzeżenia dotyczące respektowania tego terminu i skutków jego uchybienia.

Stosownie do treści przepisu z art. 25i ust. 1 p.b. Komisja Nadzoru Finansowego jest uprawniona zgłosić sprzeciw co do zamiaru nabycia albo objęcia akcji lub praw z akcji, lub stania się w inny sposób podmiotem dominującym banku krajowego w terminie 60 dni roboczych. Termin ten liczony jest od dnia otrzymania zawiadomienia o takim zamiarze (tj. od dnia wpłynięcia zawiadomienia do KNF), jak również wszystkich wymaganych informacji i dokumentów. Komisja jest wobec tego zobowiązana rozpoznać i rozstrzygnąć sprawę w przedmiocie zgłoszenia ewentualnego sprzeciwu w terminie 60 dni roboczych, liczonym od dnia wpłynięcia zawiadomienia do KNF oraz wszystkich wymaganych informacji i dokumentów. Należy jednakże stwierdzić, że w praktyce dzień wpłynięcia zawiadomienia do KNF, jak i dzień otrzymania przez nią wszystkich wymaganych informacji i dokumentów nie będą się ze sobą pokrywać. W rezultacie termin 60 dni roboczych będzie liczony od drugiej z tych dat, a więc – co do zasady – od dnia otrzymania przez KNF wszystkich wymaganych informacji i dokumentów.

2. Rozstrzygnięcie sprawy co do istoty

Zgodnie z brzmieniem art. 25j p.b. podmiot zamierzający nabyć albo objąć akcje lub prawa z akcji, lub stać się w inny sposób podmiotem dominującym banku krajowego może wdrożyć w życie ten zamiar zgodnie z prawem oraz bez narażania się na ryzyko nałożenia na niego sankcji przewidzianych w treści art. 25l p.b., w przypadku realizacji jednej z dwóch sytuacji. Pierwsza sytuacja odnosi się do braku zgłoszenia przez KNF, w terminie określonym w art. 25i p.b., sprzeciwu odnośnie do realizacji takiego zamiaru. Chodzi tutaj w szczególności o wystąpienie sytuacji, w której będziemy mieli do czynienia z tzw. domniemaniem decyzji pozytywnej (tj. stanem, w ramach którego organ administracyjny nie wydał żadnego rozstrzygnięcia w rozpoznawanej sprawie). Brak wyrażenia przez Komisję stanowiska na kanwie konkretnego stanu faktycznego w oznaczonym terminie należy

interpretować jako dorozumiany brak sprzeciwu odnośnie do nabycia przez dany podmiot znacznego pakietu akcji banku krajowego. Wobec tego za zasadne należy uznać działanie podmiotu, który wystosował do Komisji zawiadomienie z art. 25 i nast. p.b., polegające na nabyciu znacznego pakietu akcji banku krajowego po upływie rzezonego terminu oraz w sytuacji niezyskania stanowiska KNF. Działanie takie nie powinno wiązać się z nałożeniem na ten podmiot środków nadzoru, o których mowa w art. 251 p.b. Niejako przy okazji prowadzonych rozważań warto wskazać, na intencję prawodawcy unijnego, który *explicite* w treści preambuły Dyrektywy 2007/44/WE ocenił za zgodne z dobrą praktyką administracyjną, działanie właściwych organów nadzoru, polegające na niezwłocznym dokonywaniu oceny zamiaru nabycia znacznego pakietu akcji banku krajowego oraz informowaniu potencjalnego nabywcy zarówno o negatywnym, a także pozytywnym wyniku oceny ostrożnościowej. Drugą sytuacją, która uzasadnia przeprowadzenie nabycia znacznego pakietu akcji banku krajowego przez zawiadamiający podmiot, jest wydanie przez KNF w terminie z art. 25i p.b. decyzji, w której organ stwierdzi brak podstaw do zgłoszenia sprzeciwu. W takim przypadku KNF wydaje decyzję pozytywną w sprawie, a zatem decyzję, w której określi, że nie występują jakiegokolwiek przeciwwskazania co do nabycia albo objęcia akcji lub praw z akcji, lub stania się w inny sposób podmiotem dominującym tego banku krajowego. Powyższe rozważania pozwalają na stwierdzenie, że postępowanie w przedmiocie wyrażenia sprzeciwu odnośnie do nabycia akcji banku krajowego może zakończyć się na jeden z trzech sposobów²².

W pierwszej kolejności należy wskazać, że w przedmiocie załatwienia sprawy administracyjnej, o której jest mowa w art. 25 i nast. p.b., zastosowane mogą być przepisy k.p.a. dotyczące tzw. milczącego załatwienia sprawy²³. Niezgłoszenie przez KNF sprzeciwu w wymaganym terminie, połączone z niezabranieniem przez KNF stanowiska w ogólności, należy rozpatrywać jako tzw. milczące załatwienie sprawy (*de facto* jako domniemanie wydania przez KNF decyzji pozytywnej)²⁴. Brak zgłoszenia przez KNF sprzeciwu wobec zawiadomienia z art. 25 p.b. w ustawowym terminie uznaje się bowiem za fikcję pozytywnego rozstrzygnięcia²⁵, czy dorozumianą zgodę organu nadzoru na dokonanie określonych w zawiadomieniu czynności. Konstruk-

²² Tak też: D. Nowicki, *Nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad przekształceniami własnościowymi w podmiotach nadzorowanych działających w formie spółki akcyjnej*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2018; prezentacja z dnia 6 listopada 2018 r., s. 72–81; P. Wajda, *Ustawa o działalności...*, *op. cit.*, komentarz do art. 90 ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, Lex/el.

²³ Por. A. Kawulski, *Prawo bankowe...*, *op. cit.*; Z. Ofiarski, *Prawo bankowe. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, komentarz do art. 25h p.b., Lex/el.; P. Wajda, *Ustawa o działalności...*, *op. cit.*, komentarz do art. 92 ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, Lex/el.

²⁴ O instytucji milczącego załatwienia sprawy i domniemania wydania decyzji pozytywnej por. art. 122a i nast. k.p.a. (zob. także: odpowiednie fragmenty: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, R. Hauser (red.), M. Wierzbowski (red.), C.H. Beck, Warszawa 2017, komentarz do art. 122a i nast. k.p.a., Legalis/el.).

²⁵ M. Szalewska, *Klauzula generalna fikcji pozytywnego rozstrzygnięcia w sprawach administracyjnych przedsiębiorców*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka”, Wyższa Szkoła Prawa i Administracji w Przemyśle, Zamiejscowy Wydział Prawa i Administracji w Rzeszowie, Rzeszów 2010, nr 4, s. 71 i n.

cja prawna znajdująca odzwierciedlenie w przytoczonych przepisach odpowiada w istocie instytucji milczenia administracji, której osnowę stanowi uznanie, że dopuszczony prawem brak aktywności organu administracji w terminie materialnoprawnym określonym ustawą, wywołuje skutki prawne²⁶. Przyjęta konstatacja pozwala na stwierdzenie, że upływ terminu z art. 25i p.b., skorelowany z brakiem zgłoszenia przez KNF sprzeciwu, będzie skutkować przyjęciem, iż podmiot składający zawiadomienie będzie uprawniony do przeprowadzenia transakcji i nabycia akcji banku krajowego bez ryzyka zastosowania wobec niego środków nadzoru z art. 25l p.b.

Wobec powyższego, KNF nie chcąc zgłaszać sprzeciwu wobec nabycia akcji banku krajowego, *de facto* nie musi podejmować jakichkolwiek dalszych sformalizowanych czynności w kierunku wydania aktu administracyjnego. Należy bowiem uznać, że brak działań Komisji wywoła, wraz z upływem materialnoprawnego terminu 60 dni roboczych, skutek w postaci umożliwienia z mocy prawa realizacji uprawnienia w przedmiocie urzeczywistnienia zamiaru przez podmiot dokonujący zawiadomienia z art. 25–25e p.b.²⁷ Konstrukcja ta stanowi egemplifikację zamiaru ustawodawcy, który zespolił z zaniechaniem działania KNF w określonym terminie, realizację skutku o charakterze materialnoprawnym, objawiającym się w postaci umożliwienia podmiotowi występującemu z zawiadomieniem nabycia akcji banku krajowego. Brak zgłoszenia przez KNF sprzeciwu w formie decyzji administracyjnej w określonym ustawowo czasie należy zatem uznać za jedną z modelowych form milczącego załatwienia sprawy, która stanowi dorozumianą aprobatę organu dla załatwienia sprawy w sposób przedstawiony w zawiadomieniu – tj. formę milczącej zgody organu.

Uwzględniając poczynione rozważania, należy podkreślić, że zgodnie z art. 122a § 2 pkt 2 k.p.a. za jedną z form milczącego załatwienia sprawy uznaje się milczącą zgodę organu określoną jako niewniesienie przez organ w przepisany terminie sprzeciwu w drodze decyzji. Instytucja ta odpowiada znanym z przepisów prawa materialnego konstrukcjom, dotyczącym obowiązku dokonania przez podmiot administrowany zgłoszenia, czy też zawiadomienia, o zamiarze dokonania określonych czynności, wywołującego zamierzony skutek prawny w następstwie upływu określonego terminu (materialnego). Jednakże, wniesienie w określonym terminie sprzeciwu organu administracji publicznej, przybierającego formę decyzji administracyjnej niweczy ewentualny skutek prawny. Wobec powyższego należy stwierdzić, że instytucja ta odpowiada instytucji sprzeciwu uregulowanej w treści przepisów p.b.

W przypadku gdy KNF w toku postępowania stwierdzi, że nie zachodzą okoliczności wskazane w art. 25h ust. 1 p.b., jest ona uprawniona do wydania decyzji o stwierdzeniu braku podstaw do zgłoszenia sprzeciwu odnośnie do nabycia akcji

²⁶ Por. P. Dobosz, *Milczenie i beczynność w prawie administracyjnym*, Wydawnictwo UJ, Kraków 2011, s. 393.

²⁷ M. Bogusz, *Weryfikacja sytuacji prawnej ukształtowanej w wyniku milczenia organu administracji publicznej*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, Tom XXVII, Wydawnictwo UG, Gdańsk 2012, s. 49.

banku krajowego. Rozstrzygnięcie to przyjmuje formę prawną decyzji administracyjnej z art. 104 w związku z art. 107 k.p.a. Stronie postępowania przysługuje od tej decyzji środek prawny zwyczajny w postaci wniosku o ponowne rozpoznanie i rozpatrzenie sprawy przez Komisję (por. szerzej: art. 127 § 3 k.p.a.). Od decyzji ostatecznej w sprawie strona uprawniona jest do wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (por. art. 50 i nast. ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁸). W tym kontekście warto wyraźnie zaakcentować, że strona jest również uprawniona wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie od decyzji wydanej w pierwszej instancji, bez wcześniejszego skorzystania z prawa do zwrócenia się do KNF z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy (*argumentum ex art. 53 § 1 p.p.s.a.*).

Decyzja o stwierdzeniu braku podstaw do zgłoszenia sprzeciwu w przedmiocie nabycia akcji banku krajowego może być wydana wyłącznie przed upływem terminu, o którym mowa w art. 25g ust. 4 p.b. Upływ tego terminu skutkuje bowiem utratą przez organ nadzoru kompetencji do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy (tj. rozstrzygnięcia sprawy co do istoty). W rezultacie KNF po upływie rzeczonego terminu nie jest już dalej kompetentna do wydania decyzji w tej sprawie²⁹.

Należy podkreślić, że upływ terminu materialnoprawnego stanowi trwałą i nieusuwalną przeszkodę uniemożliwiającą dalsze prowadzenie tego postępowania administracyjnego³⁰. Wobec tego w sytuacji wszczęcia przez KNF postępowania w przedmiocie wyrażenia sprzeciwu odnośnie do nabycia lub objęcia akcji banku krajowego, upływ 60-dniowego terminu (60 dni roboczych), liczonego od dnia otrzymania kompletnego zawiadomienia, należy uznać za trwałą i nieusuwalną³¹ przeszkodę dla tego organu do dalszego prowadzenia tego postępowania. Jednocześnie upływ omawianego terminu przekłada się na konieczność uznania bezprzedmiotowości tego postępowania w rozumieniu art. 105 § 1 k.p.a.³² Wydanie decyzji przez KNF w przedmiocie sprzeciwu po upływie wskazanego terminu należy w konsekwencji uznać za działanie bez podstawy prawnej, powodujące konieczność stwierdzenia nieważności w świetle art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., co z kolei skutkuje eliminacją sprzeciwu wydanego w takim przypadku z obrotu prawnego z mocą wsteczną³³. Termin o charakterze materialnoprawnym odznacza się także

²⁸ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi [Dz.U. 2019 poz. 2325]; zwana dalej: p.p.s.a.

²⁹ Por. Wyrok NSA z dnia 21 lipca 2010 r.; sygnatura: II GSK 704/09, Legalis; Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 grudnia 2010 r.; sygnatura: VI SA/WA 2016/10, Legalis.

³⁰ Por. Wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2003 r.; sygnatura: II SA 3953/01, niepubl.; Wyrok NSA z dnia 15 stycznia 1998 r.; sygnatura: II SA 1178/97, niepubl.; Wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2002 r.; sygnatura: I SA 2453/00, Legalis.

³¹ Szerzej na ten temat por. M. Gapski, *Nieuwzględnienie upływu terminu materialnego w prawie administracyjnym*, [w:] *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, Z. Duniewska (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Warszawa 2014, s. 397 i n.

³² Por. Wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2003 r., sygn. akt II SA 3953/01, Lex nr 157739.

³³ Por. M. Dyl, *Termin prawa materialnego a podstawa prawna wydania decyzji administracyjnej*, „Glosa”, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, nr 4, s. 48; zob. także: B. Adamiak, J. Borkowski, *Glosa do wyroku*

tym, że jego przekroczenie skutkuje trwałą niemożnością podjęcia czynności z nim powiązanej³⁴ (w analizowanym przypadku oznacza to utratę przez KNF możliwości zgłoszenia sprzeciwu). Materialnoprawny charakter tego terminu powoduje także, iż nie można zastosować do niego instytucji, o których mowa w art. 35–38 k.p.a., jak również przekroczenie tego terminu wiąże się z niemożliwością jego przywrócenia w trybie przewidzianym na gruncie art. 58–60 k.p.a.

Kwestią sporną, powstającą w ramach obrotu gospodarczego, jest zagadnienie możliwości uwzględnienia przez Komisję elementu fakultatywnego w formie warunku (zawieszającego albo rozwiązującego), zlecenia czy też klauzuli odwołalności w treści decyzji o braku stwierdzenia podstaw do zgłoszenia sprzeciwu odnośnie do nabycia znacznego pakietu akcji banku krajowego (*argumentum ex art. 25h ust. 4 p.b.*). W tym kontekście należy stwierdzić, że treść decyzji administracyjnej może podlegać modyfikacji poprzez wprowadzenie tzw. elementów fakultatywnych tylko i wyłącznie gdy przepis tak stanowi. Stosowanie jakichkolwiek środków władczego oddziaływania przez organ administracji publicznej dopuszczalne jest bowiem wyłącznie, gdy przepis prawa stanowi podstawy prawne do ich stosowania, przy czym za niedopuszczalną należy uznać wykładnię rozszerzającą granice władczej ingerencji³⁵. Uwzględniając okoliczność wskazania przez prawodawcę *explicite* w treści art. 25–25h p.b. jedynie możliwości zastrzeżenia w treści decyzji administracyjnej terminu (*argumentum ex art. 25h ust. 5 p.b.*), należy negatywnie odnieść się do możliwości uwzględnienia innych elementów fakultatywnych. Należy wskazać, że biorąc pod uwagę założenie racjonalności prawodawcy, zasadne jest przyjęcie jakoby prawodawca wyraźnie wskazał w treści przepisów prawa możliwości określenia w treści przedmiotowej decyzji administracyjnej takich elementów fakultatywnych, jak: warunek, zlecenie czy klauzula odwołalności, o ile taka byłaby faktyczna intencja prawodawcy. Poprawność tego rozumowania wspomaga na jest poprzez wiele przykładów, w których prawodawca *explicite* zastrzegł możliwość określania w decyzji elementów fakultatywnych – na przykład w treści decyzji o braku stwierdzenia podstaw do zgłoszenia sprzeciwu ustawodawca przewidział element fakultatywny jakim jest termin (*argumentum ex art. 25h ust. 5 p.b.*), czy rygor natychmiastowej wykonalności (np. art. 108 k.p.a.). Brak wprowadzenia takiej możliwości jednoznacznie świadczy o braku woli prawodawcy odnośnie do możliwości wprowadzenia do decyzji administracyjnej w przedmiocie braku stwierdzenia podstaw do zgłoszenia sprzeciwu odnośnie do nabycia znacznego pakietu akcji banku krajowego (art. 25h ust. 4 p.b.) innych elementów fakultatywnych niż termin (art. 25h ust. 5 p.b.) czy rygor natychmiastowej wykonalności (np. art. 108 k.p.a.).

NSA z dnia 26 stycznia 1993 r.; sygnatura: II SA 930/92, „Radca Prawny”, Krajowa Izba Radców Prawnych, Warszawa 1994, nr 3, s. 82.

³⁴ Por. R. Stankiewicz, *Komentarz do art. 57 k.p.a.*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, M. Wierzbowski, R. Hauser (red.), C.H. Beck, Wyd. 5, Warszawa 2018, s. 562; por. także: M. Wincenciak, *Funkcje terminów materialnych w Prawie budowlanym – próba rekonstrukcji dóbr prawem chronionych*, [w:] *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, Z. Duniewska (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Warszawa 2014, s. 390.

³⁵ Por. Wyrok NSA z dnia 21 lipca 2009 r.; sygnatura: II GSK 704/09; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/489600E4C1> (dostęp: 20.04.2020).

Wydając decyzję o braku podstaw do zgłoszenia sprzeciwu, Komisja jest uprawniona do określenia w treści przedmiotowej decyzji terminu, w którym ma nastąpić nabycie albo objęcie akcji lub praw z akcji albo uzyskanie w inny sposób uprawnień podmiotu dominującego banku krajowego (*argumentum ex art. 25h ust. 5 p.b.*). KNF, wskazując w treści decyzji termin, nie jest przy tym związana jakimikolwiek dyrektywami czy przepisami prawa. Komisji przysługuje również uprawnienie do wydłużenia tego terminu, co może nastąpić zarówno na skutek działań podjętych w tej materii z urzędu, jak i na wniosek podmiotu składającego zawiadomienie. W przypadku wydłużenia terminu, KNF także ma dowolność w zakresie określenia jego długości. Należy podkreślić, że sankcjonowaniu podlega realizacja zamiaru przez podmiot z naruszeniem określonego przez KNF w treści decyzji terminu.

Wydanie przez KNF decyzji pozytywnej lub brak zgłoszenia sprzeciwu może nastąpić wyłącznie w sytuacji braku ziszczenia się warunków określonych w treści art. 25h ust. 1 p.b. W przypadku urzeczywistnienia się wskazanych przesłanek KNF będzie zobowiązana zgłosić sprzeciw odnośnie do zamiaru nabycia albo objęcia akcji lub praw z akcji, lub stania się w inny sposób podmiotem dominującym tego banku krajowego.

Trzecim, ostatnim możliwym efektem rozpoznania przez KNF danej sprawy administracyjnej będzie zgłoszenie przez KNF sprzeciwu co do nabycia akcji lub praw z akcji, lub co do stania się w inny sposób podmiotem dominującym banku krajowego. Stosownie do brzmienia art. 25h ust. 1 p.b. KNF zgłosi sprzeciw w przypadku, gdy podmiot składający zawiadomienie nie uzupełnił w wyznaczonym terminie braków w zawiadomieniu lub w załączanych do zawiadomienia dokumentach i informacjach. Obowiązek zgłoszenia sprzeciwu zmaterializuje się także jeżeli podmiot składający zawiadomienie nie przekazał w terminie dodatkowych informacji lub dokumentów żądanych przez KNF. Alternatywą dla dwóch poprzednich wypadków uzasadniających zgłoszenie sprzeciwu będzie wystąpienie potrzeby ostrożnego i stabilnego zarządzania banku krajowego, z uwagi na możliwy wpływ podmiotu składającego zawiadomienie na bank krajowy lub z uwagi na ocenę sytuacji finansowej podmiotu składającego zawiadomienie. W przypadku zaistnienia jednego z określonych powyżej stanów faktycznych, KNF w ustawowym terminie zgłasza sprzeciw w formie decyzji administracyjnej. Wydanie rzeczzonego sprzeciwu powoduje nałożenie na podmiot zgłaszający zakazu realizacji czynności związanych z nabyciem akcji banku krajowego.

Za trafne należy ocenić dokonane w piśmiennictwie zaliczenie sprzeciwu KNF w poczet środków nadzoru tego organu nad rynkiem finansowym³⁶. Dodatkowo, określa się przy tym także, iż jest to środek prewencyjnego (zapobiegawczego) nadzoru reglamentacyjnego³⁷, umożliwiający KNF ingerencję w strukturę rynku finansowego

³⁶ M. Dyl, *Środki nadzoru na rynku kapitałowym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 236 i n.; A. Lichosik, *Sprzeciw Komisji Nadzoru Finansowego jako środek nadzoru organu administracji publicznej na rynku kapitałowym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, Vol. LXIV, 2, UMCS, Lublin 2017, s. 190 i n.

³⁷ R. Blicharz, *Środki reglamentacyjne Komisji Nadzoru Finansowego*, [w:] *Księga jubileuszowa Prof. dr.*

w odniesieniu do podejmowania określonych czynności na tym rynku, jak również stanowiącym instrument nadzoru wstępnego nad przepływami kapitałowymi na tym rynku³⁸. Sprzeciw należy także określić jako władcze, jednostronne rozstrzygnięcie organu nadzoru wydane wobec zindywidualizowanego adresata na gruncie konkretnej sprawy, tj. skierowane wobec podmiotu dokonującego zgłoszenia zamiaru nabycia lub objęcia akcji lub praw z akcji banku krajowego, przyjmujące charakter zakazu prewencyjnego³⁹. Wydanie przez Komisję sprzeciwu w przedmiocie nabycia akcji banku krajowego wywołuje bowiem skutek w postaci zakazu podjęcia zamierzonego przez zawiadamiającego działania (tj. nabycia akcji banku krajowego), co w istocie stanowi ograniczenie swobody prowadzonej przez ten podmiot działalności. Z uwagi na powyższe cechy, sprzeciw KNF w przedmiocie nabycia akcji banku krajowego przybierze formę prawną decyzji administracyjnej. W toku wydawania decyzji przez Komisję zastosowanie – o ile nie istnieją w danej materii przepisy szczególne – znajdą przepisy systemowe ujęte w treści w k.p.a. (*argumentum ex art. 11 ust. 5 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym*⁴⁰).

W odniesieniu do wskazanych powyżej dwóch pierwszych sytuacji, zgłoszenie sprzeciwu przez KNF wynika z zaistnienia przyczyn formalnych (tj. braku możliwości ustalenia stanu faktycznego i prawnego sprawy z powodu niekompletności zgromadzonych informacji i danych). W przypadku ostatniej sytuacji, wydanie sprzeciwu stanowi rezultat ziszczenia się przyczyn materialnych (tj. zidentyfikowania przez KNF ryzyka negatywnego wpływu podmiotu występującego z zawiadomieniem na prawidłowe działanie banku krajowego).

Warto zwrócić uwagę Czytelnika – uwzględniając okoliczność, iż przesłanka z art. 25h ust. 1 pkt 3 p.b. ma charakter *stricte* ocenny – na to, że prawodawca sformułował kilka reguł interpretacyjnych odnośnie do jej rozumienia⁴¹. Ocena zaist-

hab. Stanisława Jędrzejewskiego, W. Szwajdler, H. Nowicki (red.), Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, „Dom Organizatora”, Toruń 2009 r., s. 64–65.

³⁸ P. Wajda, *Nadzór wstępny nad inwestorami instytucjonalnymi w obrębie polskiego rynku giełdowego (część II)*, „Przegląd Prawa Publicznego”, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, nr 10, s. 21 i n.

³⁹ A. Lichosik, *Sprzeciw Komisji...*, op. cit., s. 193.

⁴⁰ Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym [Dz.U. 2020 poz. 180 ze zm.]; zwana dalej: u.n.r.f.

⁴¹ Zgodnie z art. 25h ust. 2 p.b. KNF w ramach oceny istnienia przesłanki, o której mowa w art. 25 ust. 1 pkt 3 p.b., KNF bada, czy podmiot składający zawiadomienie wykazał, że: daje rękojmię wykonywania swoich praw i obowiązków w sposób należyście zabezpieczający interesy klientów banku krajowego oraz zapewniający bezpieczeństwo środków gromadzonych w banku krajowym; osoby, które przewidziane są do objęcia w banku stanowisk członków rady nadzorczej i zarządu spełniają wymogi określone w art. 22aa p.b.; jest w dobrej kondycji finansowej, w szczególności w odniesieniu do aktualnego zakresu prowadzonej działalności, jak również wpływu realizacji planów inwestycyjnych na przyszłą sytuację finansową podmiotu składającego zawiadomienie i przyszłą sytuację finansową banku krajowego; zapewni przestrzeganie przez bank krajowy wymogów ostrożnościowych wynikających z przepisów prawa, w tym wymogów w zakresie funduszy własnych, norm płynności, kontroli wewnętrznej, zarządzania ryzykiem, a w szczególności, że struktura grupy, której bank stanie się częścią, będzie umożliwiać sprawowanie efektywnego nadzoru oraz skuteczną wymianę informacji pomiędzy właściwymi władzami nadzorczymi i ustalenie zakresów właściwości tych organów; środki finansowe związane z nabyciem albo objęciem akcji lub praw z akcji lub podjęciem innych działań

nienia potrzeby ostrożnego i stabilnego zarządzania bankiem krajowym, z uwagi na możliwy wpływ podmiotu składającego zawiadomienie na bank krajowy lub z uwagi na ocenę sytuacji finansowej podmiotu składającego zawiadomienie, stanowi wyraz uznania administracyjnego KNF. Wobec tego KNF zobowiązana jest do uwzględnienia w toku przeprowadzanej oceny elementów wskazanych w art. 25h ust. 2 i 3 p.b., które odnoszą się do trzech obszarów o kluczowym znaczeniu dla funkcjonowania banku krajowego, tj. obszaru personalnego, obszaru finansowego oraz obszaru operacyjnego i strategicznego. Kwestią przejawiającą się przy badaniu wszystkich obszarów jest dążenie do stwierdzenia, że podmiot realizujący zamiar, o którym mowa w art. 25 ust. 1 p.b., nie wywiera negatywnego wpływu na prawidłowe działanie banku krajowego.

Zagadnieniem, które pojawia się na gruncie art. 25h p.b. i powoduje pewne kontrowersje w praktyce obrotu, jest określenie, czy KNF oceniając realizację w określonym stanie faktycznym przesłanki z art. 25h ust. 1 pkt 3 p.b. poddaje analizie jedynie elementy wskazane w treści art. 25h ust. 2–3 p.b., czy też dodatkowe elementy. W tym zakresie należy wskazać przede wszystkim na treść art. 2 u.n.r.f.⁴² oraz art. 133 p.b., w ramach których prawodawca określił cele poddania sektora bankowego nadzorowi KNF. Wskazane w wymienionych przepisach prawa cele należy uznać za podstawowe wartości, których ochronę mają zapewniać wszystkie działania podejmowane i prowadzone przez organ nadzoru, co z perspektywy sprawowania przez KNF nadzoru nad sektorem bankowym przemawia za koniecznością uwzględniania ich oraz realizowania przez KNF przy podejmowaniu wszelkich działań o charakterze nadzorczym. Powyższe spostrzeżenia pozwalają na stwierdzenie, że Komisja, dokonując oceny wystąpienia przesłanki określonej w art. 25h ust. 1 pkt 3 p.b., powinna uwzględnić nie tylko aspekty wskazane w treści art. 25h ust. 2–3 p.b., ale powinna także poddać analizie zamiar, o którym mowa w art. 25 i nast. p.b. z perspektywy celów stawianych wobec KNF przez prawodawcę. W ujęciu praktycznym, ocena elementów wymienionych w treści art. 25h ust. 2–3 p.b. powinna zostać przeprowadzona przez Komisję z uwzględnieniem celów nadzorczych określonych w treści ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym i ustawy p.b.⁴³.

zmierzających do stania się podmiotem dominującym, powodujących, że bank krajowy stanie się podmiotem zależnym, nie pochodzą z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz nie mają związku z finansowaniem terroryzmu ani w związku z zamierzonym nabyciem albo objęciem akcji lub praw z akcji lub podjęciem innych działań zmierzających do stania się podmiotem dominującym nie zachodzi zwiększone ryzyko popełnienia przestępstwa, a także wystąpienia innych działań, związanych z wprowadzaniem do obrotu środków finansowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł lub finansowaniem terroryzmu. Dodatkowo KNF dokonując oceny, o której mowa powyżej, uwzględnia w szczególności, złożone w związku z postępowaniem, zobowiązania podmiotu dotyczącego banku krajowego lub ostrożnego i stabilnego nim zarządzania.

⁴² Tak Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 kwietnia 2008 r.; sygnatura: VI SA/Wa 92/08; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E6694B950D> (dostęp: 20.04.2020).

⁴³ Tak Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 lutego 2011 r.; sygnatura: VI SA/Wa 2421/10; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F170A00E12> (dostęp: 20.04.2020); Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 października 2013 r.; sygnatura: VI SA/Wa 1057/13; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/908CCDDAE> (dostęp: 20.04.2020).

Na gruncie przedstawionych rozważań warto podkreślić, że decyzja administracyjna wydawana przez Komisję Nadzoru Finansowego w ramach uznania administracyjnego powinna nie tylko spełniać wymóg zgodności z prawem materialnym i przepisami procesowymi, ale także uwzględniać szeroko rozumiane kryterium racjonalności ingerencji organu w sferę prawną danego podmiotu z punktu widzenia celów, jakie swym działaniem organ zamierza osiągnąć⁴⁴.

Wyłączeniu nie podlega przy stosowaniu normy z art. 25i p.b. zasada ogólnej szybkości postępowania (art. 12 k.p.a.), mimo iż norma z art. 25i p.b. stanowi przepis *lex specialis* względem art. 35 § 3 k.p.a. Wobec tego należy stwierdzić, że KNF powinna, w toku postępowania w przedmiocie zgłoszenia ewentualnego sprzeciwu, podejmować działania wnikliwie i sprawnie, korzystając z najprostszych środków pozwalających na jej załatwienie. Komisja powinna przy tym dołożyć wszelkiej staranności w celu bezzwłocznego załatwienia sprawy.

Sprzeciw KNF w przedmiocie nabycia akcji banku krajowego przyjmuje formę prawną decyzji administracyjnej. Treść sprzeciwu musi zatem odpowiadać rygorom formalnym mającym zastosowanie zgodnie z art. 107 k.p.a. do decyzji administracyjnej. Strona postępowania niezadowolona z rozstrzygnięcia Komisji jest uprawniona do skorzystania ze środka prawnego zwyczajnego w postaci wniosku o ponowne rozpoznanie i rozpatrzenie sprawy przez ten sam organ (por. art. 127 § 3 k.p.a.). Stronie od decyzji wydanej w postępowaniu odwoławczym przysługuje także uprawnienie do zaskarżenia decyzji ostatecznej KNF (por. art. 50 i nast. p.p.s.a.). Warto także podkreślić, że strona jest uprawniona wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie od decyzji wydanej przez Komisję w ramach postępowania, bez wcześniejszego skorzystania z prawa do odwołania się od rozstrzygnięcia KNF poprzez wniesienie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (*argumentum ex art. 53 § 1 p.p.s.a.*). Warto wskazać uwadze Czytelnika, że na skutek uchylenia przez sąd administracyjny decyzji w sprawie sprzeciwu termin wskazany w treści art. 25i ust. 1 p.b. będzie biegł od dnia, w którym KNF doręczono prawomocny wyrok sądu administracyjnego⁴⁵.

⁴⁴ Por. Wyrok NSA z dnia 17 lutego 2010 r.; sygnatura: II GSK 401/09; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E84EFDDF08> (dostęp: 20.04.2020); Wyrok NSA z dnia 6 października 2009 r.; sygnatura: II GSK 53/09; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/65EF64AF51> (dostęp: 20.04.2020); Wyrok NSA z dnia 6 października 2009 r.; sygnatura: II GSK 54/09; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/5F1FCBD268> (dostęp: 20.04.2020); Wyrok NSA z dnia 6 października 2009 r.; sygnatura: II GSK 55/09; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/5B8FAF5808> (dostęp: 20.04.2020).

⁴⁵ Należy przy tym zastrzec, że przepis z art. 25k p.b. w sposób autonomiczny określa chwilę (dzień) zapoczątkowującą bieg terminu do doręczenia przez KNF stronie sprzeciwu, w przypadku gdy sąd administracyjny uchylił uprzednio wydaną decyzję w przedmiocie sprzeciwu. W takim wypadku termin 60 dni roboczych na doręczenie decyzji biegnie od dnia, w którym KNF doręczono prawomocny wyrok sądu administracyjnego. Celowe jest tu przypomnienie, że prawomocnym wyrokiem sądu administracyjnego jest wyrok, co do którego nie przysługuje środek odwoławczy; Z. Ofiarski, *Prawo bankowe. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, komentarz do art. 25k p.b., Lex/el.; G. Sikorski, *Prawo bankowe. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2015, komentarz do art. 25k p.b., Legalis/el.

Mając na względzie wykluczenie hipotetycznej sytuacji, w której podmiot występujący do KNF z zawiadomieniem podejmowałby różnego rodzaju czynności uniemożliwiające skuteczne doręczenie mu sprzeciwu⁴⁶, co jednocześnie prowadziłoby do upłynięcia terminu wiążącego KNF w zakresie zgłoszenia ewentualnego sprzeciwu, prawodawca wskazał w treści art. 25i ust. 2 p.b., że dla zachowania terminu z art. 25i ust. 1 p.b. konieczne jest jedynie nadanie decyzji w placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe⁴⁷. Za wystarczający w celu zachowania terminu prawodawca uznał w świetle art. 25i ust. 2 p.b. sam akt nadania decyzji w placówce pocztowej operatora wyznaczonego (w tym aspekcie datę doręczenia pisma należy uznać za irrelevantną). Dodatkowo, zgodnie z brzmieniem art. 25i ust. 2 p.b., KNF zobowiązana jest nadać przesyłkę z decyzją rozstrzygającą co do istoty sprawę w przedmiocie zawiadomienia, o którym jest mowa w art. 25 i nast. p.b., w terminie maksymalnie 2 dni roboczych, liczonym od dnia wydania przedmiotowej decyzji. Trzeba zaznaczyć, że prawodawca zrównał w tym przypadku datę nadania pisma w placówce pocztowej operatora wyznaczonego z datą doręczenia tego pisma. Oznacza to, że nadane przez Komisję pismo wchodzi do obrotu prawnego w momencie jego nadania (wysłania) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego. Przyjęta konstrukcja stanowi rozwiązanie autonomiczne w stosunku do rozwiązania systemowego wynikającej z art. 39 k.p.a.⁴⁸ Konsekwencją zastosowanej konstrukcji jest wniosek, że Komisja nie może zastosować innej technicznej metody doręczenia, niż określona w treści art. 25i ust. 2 p.b., dokonując doręczenia decyzji administracyjnej w przedmiocie sprzeciwu odnośnie do nabycia znacznego pakietu akcji banku krajowego, tj. może jedynie nadać pismo w placówce pocztowej operatora wyznaczonego. Należy bowiem stwierdzić, że w przypadku wykorzystania przez KNF jakiegokolwiek innej technicznej metody doręczenia, doręczenie takie musiałoby skutkować w ogólności brakiem wejścia decyzji w przedmiocie sprzeciwu odnośnie do nabycia znacznego pakietu akcji banku krajowego do obrotu prawnego, jako niezgodne z literalnym brzmieniem art. 25i p.b. Warto także zarysować w tym kontekście *ratio legis* wprowadzenia tego autonomicznego rozwiązania na gruncie p.b. w stosunku do konstrukcji przyjętych w treści k.p.a. Prawodawca przyjmując tę metodę doręczenia decyzji administracyjnej w przedmiocie sprzeciwu dążył do wyeliminowania sytuacji, w której podmiot zawiadamiający KNF o zamiarze nabycia znacznego pakietu akcji banku krajowego, wdrażałby różne zabiegi proceduralne mające na celu oddalenie w czasie chwili doręczenia mu decyzji administracyjnej.

⁴⁶ Por. Z. Ofiarski, *Prawo bankowe...*, *op. cit.*, komentarz do art. 25j p.b., Lex/el.; G. Sikorski, *Prawo bankowe...*, *op. cit.*, komentarz do art. 25j p.b., Legalis/el.; E. Bukowska [w:] *Ustawa o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej. Komentarz*, P. Czublun (red.), C.H. Beck, Warszawa 2016, komentarz do art. 89 ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, Legalis/el.

⁴⁷ Por. P. Wajda [w:] *Ustawa o działalności...*, *op. cit.*, komentarz do art. 91 ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, Lex/el.

⁴⁸ Por. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 października 2006 r.; sygnatura: VII SA/Wa 1667/09, niepubl.; Wyrok NSA z dnia 10 listopada 2006 r.; sygnatura: II OSK 1318/05, Legalis.

3. Mechanizmy zabezpieczające wykonanie obowiązku z art. 25 i nast. p.b.

Prawodawca w treści art. 25l p.b. wprowadził wiele mechanizmów zabezpieczających realizację obowiązku zawiadomienia z art. 25 i nast. p.b.⁴⁹ W sytuacji nabycia przez podmiot akcji banku krajowego z naruszeniem przepisów p.b., działanie takie będzie skutkowało w szczególności brakiem możliwości wykonywania prawa głosu z tych akcji⁵⁰. Przedmiotowy zakaz⁵¹ należy uznać za zakaz o charakterze względnym, z uwagi na okoliczność, że może on zostać uchylony wyłącznie przez KNF w wypadku ziszczenia się przesłanek, o których jest mowa w art. 25m p.b.⁵²

Uwzględniając powyższy kontekst, należy wskazać, że użycie w treści art. 25l ust. 1 p.b. wyrażenia z *akcji tych* świadczy o intencji prawodawcy ogniskującej się w ograniczeniu sankcji wyłącznie do tych akcji, których dotyczyło zawiadomienie z art. 25 i nast. p.b. Wobec tego zasadne jest przyjęcie, że w sytuacji gdy dany akcjonariusz, przed naruszeniem prawa w związku z realizacją zawiadomienia lub obowiązków związanych z zawiadomieniem KNF, o którym mowa w art. 25 i nast., posiadał legalnie nabyty albo objęty pakiet akcji banku krajowego, to taki akcjonariusz będzie uprawniony do wykonywania prawa głosu z takiego pakietu akcji. Akcjonariusz taki nie będzie jednakże mógł wykonywać prawa głosu z akcji, o których jest mowa w art. 25 i nast. p.b.⁵³

⁴⁹ Por. R.W. Kaszubski, *Funkcjonalne źródła prawa bankowego publicznego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2006; D. Nowicki, *Nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad przekształceniami własnościowymi w podmiotach nadzorowanych działających w formie spółki akcyjnej*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2018; prezentacja z dnia 6 listopada 2018 r., s. 85–93.

⁵⁰ Por. R. Czerniawski, *Walne zgromadzenie spółki akcyjnej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009; A. Kidyba, M. Michalski [w:] *Spółka akcyjna*, A. Kidyba (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2010 (Część 5. Ustrój Korporacyjno-Organizacyjny Spółki Akcyjnej, Rozdział 1. Status prawny akcjonariusza w spółce akcyjnej, § 4. Postacie poszczególnych uprawnień korporacyjnych reprezentowanych przez akcje, 3. Prawo głosu) Lex/el; zob. także: A. Kidyba, M. Michalski [w:] *Spółka akcyjna*, A. Kidyba (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2014, (Część 4. Obrót akcjami i zasady rozporządzania nimi, Rozdział 2. Wtórny obrót akcjami, § 2. Reżim prawny wtórnego obrotu akcjami, 1. Reżim właściwy dla obrotu tradycyjnego) Lex/el.

⁵¹ Por. A. Jurkowska-Zeidler, *Spór Komisji Nadzoru Finansowego Abris Capital Partners: Międzynarodowe Umowy o ochronie inwestycji (BIT) pomiędzy państwami członkowskimi v. Prawo Unii Europejskiej*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, nr 2, Wydawnictwo UG, Gdańsk 2019, s. 355 i n.

⁵² Por. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 października 2016 r.; sygnatura: VI SA/Wa 3127/14; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/9711F4E7A1> (dostęp: 20.04.2020); Wyrok NSA z dnia 23 maja 2019 r.; sygnatura: II GSK 378/17; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F12D036ADE> (dostęp: 20.04.2020); P. Wajda [w:] *Ustawa o działalności... op. cit.*, komentarz do art. 95–96 ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, Lex/el.

⁵³ Por. H. Kosiński [w:] *Prawo bankowe. Komentarz*, H. Gronkiewicz-Waltz (red.), C.H. Beck, Warszawa 2013, komentarz do art. 25l p.b., Legalis/el.; A. Kawulski, *Prawo bankowe. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2013, komentarz do art. 25l p.b., Lex/el.; Z. Ofiarski, *Prawo bankowe. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, komentarz do art. 25l p.b., Lex/el.

Warto podkreślić, że ustawowe wyłączenie możliwości oddania głosu podczas podejmowania uchwał skorelowane jest jednocześnie z brakiem możliwości zaskarżenia uchwały walnego zgromadzenia. Zgodnie bowiem z art. 422 § 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych⁵⁴, zaskarżenie uchwały walnego zgromadzenia jest możliwe wyłącznie po spełnieniu określonych tam przesłanek. Akcjonariusz, wobec którego zastosowanie znajdzie sankcja przewidziana w treści art. 251 ust. 1 p.b., jest uprawniony natomiast do wykonywania pozostałych uprawnień korporacyjnych przysługujących w stosunku do posiadanych przez niego akcji objętych sankcją z art. 251 p.b., jak także wszelkich uprawnień majątkowych, z tych akcji, których dotyczy ta sankcja⁵⁵.

Jednocześnie w przypadku podjęcia przez walne zgromadzenie banku krajowego uchwały, przy której podjęciu wykonano prawo głosu z akcji pozbawionych – na mocy sankcji z art. 251 ust. 1 p.b. – prawa głosu, uchwała podjęta w ten sposób jest *ex lege* nieważna⁵⁶ (przy czym, co należy wyraźnie zaznaczyć, wskazana zasada nie znajduje jednakże zastosowania, jeśli uchwała została podjęta w sytuacji, gdy po odliczeniu głosów nieważnych zostaną spełnione wymogi dotyczące quorum oraz odnośnie do większości głosów oddanych na walnym zgromadzeniu⁵⁷). Wobec tego za konsekwencję korporacyjną naruszenia obowiązków z art. 25 i nast. p.b. należy uznać skutek w postaci obarczenia sankcją nieważności uchwał podjętych w wyżej opisany sposób na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy banku krajowego (skutek ten nie dotyczy sytuacji stypizowanej w nawiasie powyżej). Należy stwierdzić, że sąd po rozpoznaniu sprawy w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały walnego zgromadzenia wyłącznie potwierdza w treści orzeczenia nieważność podjętej uchwały. Oznacza to, że sama nieważność zachodzi *ex lege*, niemniej jednak eliminacja podjętej w wyżej opisany sposób uchwały z obrotu prawnego wymaga jej zaskarżenia do sądu powszechnego w drodze powództwa o stwierdzenie nieważności z art. 425 k.s.h. Co istotne, wyrok sądu w tej sprawie ma charakter konstytutywny, przy czym mamy tutaj do czynienia z nieważnością *ex tunc*⁵⁸. Stosownie do treści art. 425 k.s.h.⁵⁹, prawem do wniesienia przeciwko bankowi krajowemu

⁵⁴ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych [Dz.U. 2019 poz. 505 ze zm.]; zwana dalej: k.s.h.

⁵⁵ Zob. A. Opalski, *Prawa i obowiązki akcjonariuszy*, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 17B. *Prawo spółek kapitałowych*, S. Sołtysiński (red.), C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 273–473; M. Mataczyński, *Komentarz do art. 106l ustawy o obrocie instrumentami finansowymi*, [w:] *Prawo rynku kapitałowego. Komentarz*, T. Sójka (red.), C.H. Beck, Warszawa 2015, s. 993; P. Wajda [w:] *Prawo rynku kapitałowego. Komentarz*, M. Wierzbowski (red.), L. Sobolewski (red.), P. Wajda (red.), C.H. Beck, Warszawa 2018, komentarz do art. 106l ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, Legalis/el.

⁵⁶ Por. A. Kawulski, *Prawo bankowe. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2013, komentarz do art. 251 p.b., Lex/el.; Z. Ofiarski, *Prawo bankowe...*, *op. cit.*, komentarz do art. 251 p.b., Lex/el.

⁵⁷ Zob. np.: M. Mataczyński, *Cywilnoprawne skutki naruszenia obowiązków nabywców znacznych pakietów akcji spółek publicznych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, Lex/el.

⁵⁸ Por. Uchwała SN(7) z dnia 18 września 2013 r.; sygnatura: III CZP 13/13; Legalis.

⁵⁹ Por. A. Kawulski, *Prawo bankowe. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2013, komentarz do art. 25n p.b., Lex/el.; E. Bukowska [w:] *Ustawa o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej. Komentarz*, P. Czublun (red.), C.H. Beck, Warszawa 2016, komentarz do art. 94 ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, Legalis/el.

powództwa o stwierdzenie nieważności uchwały walnego zgromadzenia podjętej sprzecznie z art. 251 ust. 1 p.b. dysponują zarówno osoby i organy wskazane w treści art. 422 k.s.h., jak i Komisja Nadzoru Finansowego (*argumentum ex art. 251 p.b.*). Cenne jest również podkreślenie, że w rozpatrywanej sytuacji zastosowania nie znajdzie przepis z art. 189 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego. Prawo do wniesienia powyższego powództwa wygasa z upływem sześciu miesięcy od dnia, w którym uprawniony powziął wiadomość o uchwale, nie później jednak niż z upływem dwóch lat od dnia powzięcia uchwały. Powództwo o stwierdzenie nieważności uchwały walnego zgromadzenia spółki publicznej powinno być wniesione w terminie trzydziestu dni od dnia jej ogłoszenia, nie później jednak niż w terminie roku od dnia powzięcia uchwały. Co istotne z praktycznego punktu widzenia, upływ wyżej powołanych terminów nie wyłącza możliwości podniesienia zarzutu nieważności uchwały.

Dokonując analizy konstrukcji mających na celu zabezpieczenie realizacji obowiązku z art. 25 i nast. p.b., warto także zaznaczyć, że KNF jest dodatkowo uprawniona do wydania decyzji, w której treści nakaze danemu akcjonariuszowi zbycie akcji tego banku krajowego⁶⁰ w oznaczonym – w treści decyzji – terminie⁶¹.

Zastosowanie w treści przepisu art. 251 ust. 5 p.b. wyrażenia *Komisja Nadzoru Finansowego może* wskazuje na dwie okoliczności dotyczące możliwości zastosowania tego środka nadzoru. Po pierwsze, zastosowanie tego sformułowania wskazuje, że postępowanie w przedmiocie nakazu zbycia akcji banku krajowego może być wszczęte wyłącznie z urzędu (*argumentum ex art. 61 k.p.a.*). Ponadto, wyrażenie *Komisja Nadzoru Finansowego może* świadczy o tym, że zastosowanie tego środka opiera się na uznaniu administracyjnego organu nadzoru. Zastosowanie takiego rozwiązania umożliwia Komisji wykorzystanie instrumentów nadzorczych w sposób adekwatny do okoliczności występujących na kanwie konkretnego przypadku, co z kolei przekłada się na efektywne i optymalne działanie organu nadzoru w celu osiągnięcia rezultatu regulacyjnego, którego realizacja wspierana jest przez prawodawcę. Kluczowe jest zwrócenie uwagi na fakt, że konstrukcja normy z art. 251 p.b. pozwala na jednoznaczne stwierdzenie, że środek nadzoru z art. 251 ust. 5 p.b. stanowi wyjątek od ogólnych reguł przyjętych na gruncie art. 251 ust. 1 i ust. 2 p.b. Takie spostrzeżenie skutkuje koniecznością stwierdzenia, że środek wskazany w art. 251 ust. 5 p.b. może znaleźć zastosowanie wyłącznie w przypadkach, w których wykorzystanie przez Komisję środka nadzoru z art. 251 ust. 1 i ust. 2 p.b. nie byłoby wystarczające, w szczególności nie gwarantowałoby osiągnięcia celu w postaci zapewnienia stabilnego funkcjonowania banku krajowego. KNF weryfikując okoliczności dotyczące konkretnego inwestora, mające wpływ na zastosowanie środków nadzorczych z art. 251 ust. 5 p.b., stosuje odpowiednio przepisy dotyczą-

⁶⁰ Por. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 października 2016 r.; sygnatura: VI SA/Wa 3127/14; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/9711F4E7A1> (dostęp: 20.04.2020); Wyrok NSA z dnia 23 maja 2019 r.; sygnatura: II GSK 378/17; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F12D036ADE> (dostęp: 20.04.2020).

⁶¹ Zob. A. Michór, *Odpowiedzialność administracyjne w obrocie instrumentami finansowymi*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.

ce kryteriów dokonywania oceny ostrożnościowej inwestora nabywającego akcje z art. 25 i nast. p.b. Wobec powyższego należy jednoznacznie stwierdzić, że zastosowanie przez Komisję środka nadzoru, o którym mowa w art. 25l ust. 5 p.b., zarezerwowane jest wyłącznie do stanów faktycznych, w których pozbawienie akcjonariusza prawa głosu z posiadanych przez niego akcji lub pozbawienie jednostki dominującej banku krajowego przysługujących tej jednostce uprawnień byłoby działaniem niewystarczającym do realizacji celu w postaci zapewnienia ostrożnego i stabilnego zarządzania bankiem krajowym.

Adresatem decyzji w przedmiocie zastosowania środka nadzoru, o którym mowa w art. 25l ust. 5 p.b., będącym stroną postępowania administracyjnego dotyczącego nakazania zbycia akcji banku krajowego w wyznaczonym terminie, może być wyłącznie akcjonariusz tego banku. Zagadnieniem, które może budzić wątpliwości w praktyce obrotu, jest określenie terminu, w którym akcjonariusz powinien zbyć akcji banku krajowego. Wskazanie w treści art. 25l ust. 5 p.b., że zbycie akcji ma zostać dokonane przez akcjonariusza *w wyznaczonym terminie*, należy interpretować jako pozostawienie przez prawodawcę organowi nadzoru kwestii określenia tego terminu w sposób swobodny. Oznacza to, że długość terminu określanego przez Komisję na podstawie art. 25l ust. 5 p.b. stanowi wyraz uznania administracyjnego. Trzeba zaznaczyć, że KNF wskazując termin z art. 25l ust. 5 p.b., powinna uwzględnić, aby nie był on zbyt długi, żeby zagwarantować, iż zakaz wykonywania przez akcjonariusza prawa głosu z akcji nie będzie miał przełożenia na wystąpienie negatywnego wpływu na ostrożne i stabilne zarządzanie bankiem krajowym. Niedopuszczalna bowiem jest sytuacja, w której prawidłowe funkcjonowanie banku będzie zagrożone na skutek niemożności wykonywania prawa głosu. Jednocześnie, wyznaczając ten termin, KNF powinna uwzględnić aspekt zabezpieczenia sfery praw i interesów strony postępowania administracyjnego, tj. wyznaczyć termin na tyle długi, aby w jego toku dokonanie zbycia akcji było możliwe. Określenie terminu z art. 25l ust. 5 p.b. powinno zatem zostać przeprowadzone przez KNF z uwzględnieniem ekonomicznych interesów akcjonariuszy zobligowanych do zbycia akcji banku krajowego. Celowe jest także zwrócenie uwagi Czytelnika na fakt, że obrót znacznymi pakietami akcji banku krajowego ma charakter działalności reglamentowanej, co powinno zostać uwzględnione przez Komisję w procesie wyznaczania terminu do zbycia akcji. Komisja Nadzoru Finansowego została bowiem wyposażona w kompetencję do sprawowania kontroli nad przepływami kapitałowymi zachodzącymi w obrębie danego banku. W rezultacie termin z art. 25l ust. 5 p.b. można uznać za swego rodzaju kompromis pomiędzy wskazanymi wartościami podlegającymi ochronie. Termin ten ma również walor terminu prawa materialnego, wobec czego nie może w jakimkolwiek przypadku podlegać wydłużeniu, skróceniu, jak również nie może ulec zawieszeniu.

W przypadku aktualizacji sytuacji, w której akcje banku krajowego nie zostaną zbyte w wyznaczonym przez Komisję terminie, stosownie do brzmienia art. 25l ust. 5 p.b., lub jeżeli akcje banku krajowego zostaną nabyte lub objęte z naruszeniem art. 25l ust. 1 p.b., KNF jest uprawniona nałożyć na akcjonariusza banku krajowego, będącego osobą fizyczną, karę pieniężną do wysokości 20 mln zł, a na ak-

cjonariusza będącego osobą prawną karę pieniężną do wysokości 10% przychodu wykazanego w ostatnim zatwierdzonym sprawozdaniu finansowym, a w przypadku braku takiego sprawozdania – karę finansową w wysokości do 10% prognozowanego przychodu określonego na podstawie sytuacji ekonomiczno-finansowej akcjonariusza. W przypadku gdy jest możliwe ustalenie kwoty korzyści osiągniętej przez akcjonariusza albo straty, której akcjonariusz uniknął w wyniku naruszenia, karę pieniężną można ustalić w wysokości do dwukrotności korzyści albo straty⁶². Komisja Nadzoru Finansowego jest również uprawniona do ustanowienia w banku krajowym zarządu komisarycznego albo uchylenia zezwolenia na utworzenie banku i podjęcie decyzji o likwidacji banku.

Jedną z przesłanek wydania wskazanych w art. 251 ust. 6 p.b. decyzji jest niewykonanie w wyznaczonym terminie decyzji z art. 251 ust. 5 p.b. Użycie przez prawodawcę w treści art. 251 ust. 6 p.b. sformułowania *może* wskazuje na przyznanie Komisji Nadzoru Finansowego władzy dyskrecyjnej w zakresie stosowania środków nadzoru z tego przepisu. Dodatkowo, zgodnie z brzmieniem art. 251 ust. 7 p.b., KNF, ustalając wysokość kary pieniężnej, uwzględnia w szczególności zakres i wagę naruszenia, uprzednie naruszenia przepisów ustawy przez akcjonariusza oraz jego sytuację finansową. Oznacza to, że w praktyce Komisja Nadzoru Finansowego, stosując środki nadzoru przewidziane w art. 251 ust. 6 p.b., będzie kierować się przede wszystkim postulatami płynącymi z konstytucyjnej zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Działanie Komisji będzie wobec tego polegać niejako na dostosowywaniu dolegliwości wykorzystywanego środka do okoliczności i specyfiki konkretnego stanu faktycznego. Na skutek konieczności zastosowania przez organ nadzoru zasady proporcjonalności w toku stosowania środków nadzoru, należy oczekiwać, że w większości przypadków Komisja poprzestanie wyłącznie na nałożeniu kary pieniężnej, pozostawiając zastosowanie środka nadzoru w postaci ustanowienia zarządu komisarycznego lub uchylenia zezwolenia na utworzenie banku i podjęcia decyzji o likwidacji banku wyłącznie do wyjątkowych sytuacji, w przypadku których mniej dolegliwe środki okażą się niewystarczające. W powyższym kontekście warto zaakcentować to, że w orzecznictwie sądów administracyjnych cennie podnosi się, że: *w ramach uznania administracyjnego, którego granice określają odpowiednie przepisy, Komisja może stosować środki nadzoru pojedynczo, łącznie, alternatywnie lub sukcesywnie. Ustawodawca pozostawił uznaniu administracyjnemu nie tylko wybór pomiędzy różnymi możliwymi do zastosowania środkami nadzoru, ale w przypadku nałożenia kary pieniężnej również określenie jej wysokości. Przejawem uznania administracyjnego jest fakultatywny tryb stosowania niektórych środków nadzoru. Ustawodawca, formułując sankcję normy prawnej przewidującej taki środek nadzoru, często używa zwrotu „Komisja może” lub innego równoznacznego. W takim przypadku zasada efektywności nadzoru przemawia za stosowaniem przez Komisję środków nadzoru kształtującego lub represyjnego wyłącznie*

⁶² W przypadku gdy akcjonariusz jest podmiotem zależnym, za przychód, o którym mowa w art. 251 ust. 6 p.b., przyjmuje się przychód za poprzedni rok obrotowy wynikający ze skonsolidowanego sprawozdania finansowego podmiotu dominującego na najwyższym poziomie konsolidacji.

wtedy, gdy celu nadzoru nie da się osiągnąć przy użyciu środków pozbawionych elementu władztwa, np. zaleceń pokontrolnych⁶³.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się także⁶⁴, że: *ratio* rozwiązania sprowadzającego się do wyposażenia Komisji Nadzoru Finansowego w wiele kompetencji z zakresu realizacji odpowiedzialności administracyjnej jest, aby organ nadzoru nad rynkiem finansowym (a więc i nad sektorem bankowym) był wyposażony w szeroki zakres kompetencji nadzorczych jako środków służących wykonywaniu nadzoru typu następczego wykorzystywanych w celu usunięcia rozbieżności między stanem rzeczywistym a postulowanym oraz – co warto zaakcentować w zakresie sankcji pieniężnej oraz wymiaru jej wysokości – w celu prewencyjnego oddziaływania (w wymiarze zarówno indywidualnym, jak i generalnym) na zachowania podmiotów nadzorowanych, wobec których jest (lub może być) stosowana, i w odniesieniu do których ma wywoływać motywację do podejmowania zachowań zgodnych z prawem oraz przeciwdziałać aktom niepożądanym. W związku z powyższym nierozłącznie pozostaje – co jakkolwiek powinno podlegać uwzględnieniu niejako w ramach dalszego planu – funkcja represyjna, albowiem sankcje te mają stanowić również adekwatną dolegliwość za czyn polegający na bezprawnym działaniu lub bezprawnym zaniechaniu podjęcia nakazanego działania, skutkujący naruszeniem norm prawa administracyjnego i zagrożony sankcją administracyjną⁶⁵. W powyższym kontekście warto powołać wyrok NSA z dnia 26 września 2017 r., w którym Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił to, że: *wysokość nakładanych kar co do zasady podlega kontroli z punktu widzenia sprawiedliwości, adekwatności do wagi, rodzaju i stopnia naruszenia prawa, proporcjonalności do możliwości płatniczych karanego, winno być przy tym brane pod uwagę szeroko rozumiane kryterium racjonalności ingerencji organu w sferę prawną podmiotu z punktu widzenia celów, jakie swym działaniem organ zamierza osiągnąć*⁶⁶. Podobnie warto wskazać, że sądy administracyjne⁶⁷ podnoszą trafnie to, iż: *zastosowana sankcja nie może być oderwana od stwierdzonych w toku nieprawidłowości i ma pozostawać w ścisłym związku przyczynowo-skutkowym tak, by w pełnym stopniu odzwierciedlać stopień naganności zachowania jednostki w stosowaniu obowiązującego prawa. (...) Oznacza to, że do Komisji należy ustalenie adekwatności wymiaru nałożonej kary w sytuacji*

⁶³ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 września 2016 r.; sygnatura: VI SA/Wa 616/16; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/621285F2BF> (dostęp: 20.04.2020).

⁶⁴ Por. Wyrok NSA z dnia 20 września 2019 r.; sygnatura: II GSK 2392/17; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/105D4320C3> (dostęp: 20.04.2020).

⁶⁵ Zob. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 lutego 2011 r.; sygnatura: VI SA/Wa 2421/10; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F170A00E12> (dostęp: 20.04.2020).

⁶⁶ Zob. Wyrok NSA z dnia 26 września 2017 r.; sygnatura: II GSK 3595/15; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0F69F1E283> (dostęp: 20.04.2020); por. także Wyrok NSA z dnia 17 lutego 2010 r.; sygnatura: II GSK 401/09, Lex nr 591926; Wyrok NSA z dnia 06 października 2009 r.; sygnatura: II GSK 53/09, Lex nr 573539; Wyrok NSA z dnia 6 października 2009 r.; sygnatura: II GSK 54/09; Lex nr 573540.

⁶⁷ Zob. Wyrok NSA z dnia 26 lutego 2009 r.; sygnatura: II GSK 746/08; orzeczenia.nsa.gov.pl; Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 września 2009 r.; sygnatura: VI SA/Wa 1267/12; orzeczenia.nsa.gov.pl.

wystąpienia konkretnego naruszenia. Mamy tu do czynienia z uznaniem administracyjnym, co oznacza wybór rozstrzygnięcia w granicach maksymalnego wymiaru kary. Komisja powinna zatem przed wydaniem decyzji rozważyć wszystkie przesłanki ustawowe istotne dla rozstrzygnięcia sprawy, a postępowanie wyjaśniające prowadzić z zachowaniem prawidłowej procedury⁶⁸. Za oczywisty należy bowiem uznać pogląd podnoszony w orzecznictwie sądów administracyjnych, że: *Komisja może stosować środki nadzoru tylko takie, jakie expressis verbis przewiduje ustawa, z natężeniem i w przypadkach określonych prawem, a ponadto, używając określonego środka nadzoru, musi przestrzegać określonej procedury, właściwej dla formy prawnej, w jakiej ten środek zostanie zastosowany*⁶⁹.

Konieczne jest przy tym wysunięcie niejako na pierwszy plan faktu, że prawodawca jednocześnie wprowadził mechanizm neutralizujący dolegliwość sankcji nakładanych na podstawie art. 25l ust. 1 i ust. 2 p.b. Stosownie do treści z art. 25m p.b.⁷⁰ KNF została wyposażona przez prawodawcę w kompetencję do uchylenia zakazu wykonywania prawa głosu lub udziału w czynnościach z zakresu reprezentacji⁷¹. Postępowanie przewidziane na gruncie art. 25m p.b. może zostać wszczęte wyłącznie na wniosek akcjonariusza lub podmiotu dominującego banku krajowego, których dotyczy przedmiotowy zakaz z art. 25l p.b. Wniosek w sprawie uchylenia zakazu wykonywania prawa głosu lub udziału w czynnościach z zakresu reprezentacji musi spełniać wymogi formalne przewidziane obligatoryjnie dla wniosku z art. 63 k.p.a., jak również zawierać informacje wskazane w treści art. 25b ust. 1 p.b.

Uwzględnienie przez prawodawcę w treści art. 25m p.b. sformułowania *w szczególności uzasadnionych przypadkach* (będącej przejawem zastosowania tzw. podwójnej kwalifikacji) należy interpretować jako dyrektywę przeprowadzania ścisłej wykładni normy z art. 25m p.b. W rezultacie należy stwierdzić, że Komisja może uchylić sankcje, o których mowa w art. 25l p.b. wyłącznie w przypadku kumulatywnego ziszczenia się dwóch przesłanek. W pierwszej kolejności chodzi tutaj o sytuację, w której uchylenia przez Komisję sankcji z art. 25l p.b. wymagają interesy tego banku krajowego oraz jego klientów. Druga okoliczność dotyczy wykazania przez wnioskodawcę negatywnego wpływu na funkcjonowanie banku krajowego, o której mowa w art. 25l ust. 1 pkt 3 p.b. KNF rozstrzygając w przedmiocie wniosku z art. 25m p.b. wydaje decyzję administracyjną. Od wydanej decyzji przysługuje stronie po-

⁶⁸ Zob. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 października 2011 r.; sygnatura: VI SA/Wa 1410/11; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C92359F087> (dostęp: 20.04.2020).

⁶⁹ Zob. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 lipca 2015 r.; sygnatura: VI SA/Wa 3874/14; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0B66936368> (dostęp: 20.04.2020); R. Blicharz, *Nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad rynkiem kapitałowym w Polsce*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2009, s. 200.

⁷⁰ Por. A. Kawulski, *Prawo bankowe. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2013, komentarz do art. 25m p.b., Lex/el.; Z. Ofiarski, *Prawo bankowe. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, komentarz do art. 25m p.b., Lex/el.; P. Wajda [w:] *Ustawa o działalności... op. cit.*, komentarz do art. 95 ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, Lex/el.

⁷¹ Zob. Wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2002 r.; sygnatura: III SA 2847/01; Legalis.

stępowania środek prawny zwyczajny w postaci wniosku o ponowne rozpoznanie i rozpatrzenie sprawy przez Komisję (por. art. 127 § 3 k.p.a.). W przypadku wydania przez organ nadzoru decyzji ostatecznej w sprawie, strona postępowania jest uprawniona do jej zaskarżenia do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (por. art. 50 i n. p.p.s.a.). W tym kontekście warto podkreślić, że strona jest również uprawniona do wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie od decyzji wydanej niejako w toku pierwotnego postępowania przed organem nadzoru, tj. bez skorzystania z prawa zwrócenia się do KNF z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy i rozpoznanie w ramach postępowania odwoławczego (*argumentum ex art. 53 § 1 p.p.s.a.*).

Podsumowanie

Analiza problemów prawnych powstających niejako w toku przeprowadzania transakcji nabywania znacznych pakietów akcji banków krajowych prowadzi do sformułowania następujących konkluzji.

W pierwszej kolejności warto wskazać, że mechanizm sprawowania przez Komisję kontroli przepływów kapitałowych w obrębie banku krajowego należy uznać – jak się wydaje – za silny i skuteczny. Konstatacja ta wynika przede wszystkim z uwagi, że mechanizm ten jest gwarancją, iż decydujący wpływ na funkcjonowanie banku będą mieli wyłącznie akcjonariusze dający rękojmię prawidłowego i stabilnego jego funkcjonowania oraz należytego uwzględnienia, w toku prowadzonej przez bank krajowy działalności, interesów klientów tego banku krajowego, co przekłada się na znaczącą minimalizację ryzyka wystąpienia naruszenia interesów tych podmiotów oraz minimalizację ryzyka upadłości banku, co z kolei znacznie wpływa na redukcję, istotnego z perspektywy stabilności rynku finansowego, ryzyka systemowego.

Podsumowując, należy wskazać, że regulacja z art. 25–25r ustawy p.b. zasługuje na pozytywną ocenę jako rozwiązanie publicznoprawne, które właściwie realizuje cel, dla którego osiągnięcia zostało ono wprowadzone do systemu prawa; czego najlepszym potwierdzeniem jest to, że środki nadzoru z art. 25l p.b. zabezpieczające realizację obowiązku z art. 25 i nast. p.b. nie znalazły kiedykolwiek zastosowania w praktyce obrotu (tj. pojedynczy przypadek, w którym znalazła zastosowanie decyzja o zakazie wykonywania prawa głosu z akcji banku krajowego dotyczył innego stanu faktycznego, aniżeli stan faktyczny poddany analizie w niniejszym opracowaniu⁷²).

⁷² Por. A. Jurkowska-Zeidler, *Spór Komisji Nadzoru Finansowego Abris Capital Partners: Międzynarodowe Umowy o ochronie inwestycji (BIT) pomiędzy państwami członkowskimi v. Prawo Unii Europejskiej*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, Wydawnictwo UG, Gdańsk 2019, nr 2, s. 355 i n.

Bibliografia

Wydawnictwa zwarte

Adamiak B. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, B. Adamiak, J. Borkowski, C.H. Beck, Warszawa 2012.

Blicharz R., *Nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad rynkiem kapitałowym w Polsce*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2009.

Blicharz R., *Środki reglamentacyjne Komisji Nadzoru Finansowego*, [w:] *Księga jubileuszowa Prof. dr. hab. Stanisława Jędrzejewskiego*, W. Sz wajdler, H. Nowicki (red.), Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2009.

Bukowska E. [w:] *Ustawa o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej. Komentarz*, P. Czublun (red.), C.H. Beck, Warszawa 2016.

Czerniawski R., *Walne zgromadzenie spółki akcyjnej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.

Dobosz P., *Milczenie i bezczynność w prawie administracyjnym*, Wydawnictwo UJ, Kraków 2011.

Dyl M., *Środki nadzoru na rynku kapitałowym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.

Elżanowski F. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, M. Wierzbowski (red.), A. Wiktorowska (red.), C.H. Beck, Warszawa 2013.

Gapski M., *Nieuwzględnienie upływu terminu materialnego w prawie administracyjnym*, [w:] *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, Z. Duniewska (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Warszawa 2014.

Hauser R., Wierzbowski M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, R. Hauser (red.), M. Wierzbowski (red.), C.H. Beck, Warszawa 2017.

Kaszubski R.W., *Funkcjonalne źródła prawa bankowego publicznego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2006.

Kawulski A., *Prawo bankowe. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2013.

Kidyba A., Michalski M. [w:] *Spółka akcyjna*, A. Kidyba (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2010.

Kidyba A., Michalski M. [w:] *Spółka akcyjna*, A. Kidyba (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2014.

Kosiński H. [w:] *Prawo bankowe. Komentarz*, H. Gronkiewicz-Waltz (red.), C.H. Beck, Warszawa 2013.

Mataczyński M., *Cywilnoprawne skutki naruszenia obowiązków nabywców znacznych pakietów akcji spółek publicznych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.

Mataczyński M., *Komentarz do art. 106l ustawy o obrocie instrumentami finansowymi*, [w:] *Prawo rynku kapitałowego. Komentarz*, T. Sójka (red.), C.H. Beck, Warszawa 2015.

Michór A., *Odpowiedzialność administracyjna w obrocie instrumentami finansowymi*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.

Ofiarski Z., *Prawo bankowe. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.

Opalski A., *Prawa i obowiązki akcjonariuszy*, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 17B. *Prawo spółek kapitałowych*, S. Sołtysiński (red.), C.H. Beck, Warszawa 2016.

Piecha J., *Sprzeciw w prawie administracyjnym*, praca doktorska przygotowana pod kierunkiem Prof. dr hab. Jacka Jagielskiego, WPiA Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2018, niepubl.

Sikorski G., *Prawo bankowe. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2015.

Stankiewicz R., *Komentarz do art. 57 k.p.a.*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, M. Wierzbowski, R. Hauser (red.), C.H. Beck, Wyd. 5, Warszawa 2018.

Wajda P. [w:] *Prawo rynku kapitałowego. Komentarz*, M. Wierzbowski (red.), L. Sobolewski (red.), P. Wajda (red.), C.H. Beck, Warszawa 2018.

Wajda P. [w:] *Ustawa o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej. Komentarz*, P. Wajda (red.), M. Szczepańska (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

Wincenciak M., *Funkcje terminów materialnych w Prawie budowlanym – próba rekonstrukcji dóbr prawem chronionych*, [w:] *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, Z. Duniewska (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Warszawa 2014.

Artykuły prasowe i okolicznościowe

Adamiak B., Borkowski J., *Glosa do wyroku NSA z dnia 26 stycznia 1993 r.; sygnatura: II SA 930/92*, „Radca Prawny”, Krajowa Izba Radców Prawnych, Warszawa 1994, nr 3.

Bogusz M., *Weryfikacja sytuacji prawnej ukształtowanej w wyniku milczenia organu administracji publicznej*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, Tom XXVII, Wydawnictwo UG, Gdańsk 2012.

Dyl M., *Termin prawa materialnego a podstawa prawna wydania decyzji administracyjnej*, „Glosa”, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, nr 4.

Jurkowska-Zeidler A., *Spór Komisji Nadzoru Finansowego Abris Capital Partners: Międzynarodowe Umowy o ochronie inwestycji (BIT) pomiędzy państwami członkowskimi v. Prawo Unii Europejskiej*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, Wydawnictwo UG, Gdańsk 2019, nr 2.

Lichosik A., *Sprzeciw Komisji Nadzoru Finansowego jako środek nadzoru organu administracji publicznej na rynku kapitałowym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, UMCS, Lublin 2017, Vol. LXIV, 2.

Nowicki D., *Nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad przekształceniami własnościowymi w podmiotach nadzorowanych działających w formie spółki akcyjnej*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2018; prezentacja z dnia 6 listopada 2018 r.

Szałewska M., *Klauzula generalna fikcji pozytywnego rozstrzygnięcia w sprawach administracyjnych przedsiębiorców*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka”, Wyższa Szkoła Prawa i Administracji w Przemyślu, Zamiejscowy Wydział Prawa i Administracji w Rzeszowie, Rzeszów 2010, nr 4.

Wajda P., *Nadzór wstępny nad inwestorami instytucjonalnymi w obrębie polskiego rynku giełdowego (część II)*, „Przegląd Prawa Publicznego”, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, nr 10.

Dokumenty prawne

Dyrektywa 2007/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 września 2007 r. zmieniającej Dyrektywę Rady 92/49/EWG oraz Dyrektywy 2002/83/WE, 2004/39/WE, 2005/68/WE i 2006/48/WE w zakresie zasad proceduralnych i kryteriów oceny stosowanych w ramach oceny ostrożnościowej przypadków nabycia lub zwiększenia udziałów w podmiotach sektora finansowego [Dz. Urz. UE L 247 z 21.09.2007, s. 1].

Ustawa z 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy [Dz.U. Nr 4 poz. 28 ze zm.].

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego [Dz.U. 2020 poz. 256].

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe [Dz.U. 2019 poz. 2357 ze zm.].

Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych [Dz.U. 2019 poz. 505 ze zm.].

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi [Dz.U. 2019 poz. 2325].

Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym [Dz.U. 2020 poz. 180 ze zm.].

Wyrok NSA z dnia 26 stycznia 1993 r.; sygnatura: II SA 930/92, Wokanda 1993, Nr 7, poz. 20.

Wyrok NSA z dnia 15 stycznia 1998 r.; sygnatura: II SA 1178/97, niepubl.

Wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2003 r.; sygnatura: II SA 3953/01, niepubl.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 października 2006 r.; sygnatura: VII SA/Wa 1667/09, niepubl.

Materiały internetowe

Postanowienie NSA z dnia 03 marca 2008 r.; sygnatura: II OZ 182/08, Legalis (dostęp: 20.04.2020).

Postanowienie NSA z dnia 29 kwietnia 2009 r.; sygnatura: II GZ 91/09, Legalis (dostęp: 20.04.2020).

Uchwała SN(7) z dnia 18 września 2013 r.; sygnatura: III CZP 13/13; Legalis (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok NSA z dnia 4 lutego 2000 r.; sygnatura: I SA/Lu 4/98, Lex nr 42902 (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2002 r.; sygnatura: III SA 2847/01, Legalis (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2002 r.; sygnatura: I SA 2453/00, Legalis (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2003 r., sygn. akt II SA 3953/01, Lex nr 157739 (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok NSA z dnia 10 listopada 2006 r.; sygnatura: II OSK 1318/05, Legalis (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok NSA z dnia 13 marca 2007 r.; sygnatura: II OSK 445/06; Lex nr 341353 (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok NSA z dnia 28 sierpnia 2007 r.; sygnatura: I OSK 1801/06; Lex nr 372667 (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok NSA z dnia 6 września 2007 r.; sygnatura: I OSK 1819/06; Lex nr 496317 (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok NSA z dnia 11 lutego 2009 r.; sygnatura: II GSK 763/08; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3A67B137FC> (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok NSA z dnia 26 lutego 2009 r.; sygnatura: II GSK 746/08; orzeczenia.nsa.gov.pl

Wyrok NSA z dnia 21 lipca 2009 r.; sygnatura: II GSK 704/09; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/489600E4C1> (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok NSA z dnia 6 października 2009 r.; sygnatura: II GSK 53/09; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/65EF64AF51> (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok NSA z dnia 6 października 2009 r.; sygnatura: II GSK 54/09; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/5F1FCBD268> (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok NSA z dnia 6 października 2009 r.; sygnatura: II GSK 55/09; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/5B8FAF5808> (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok NSA z dnia 17 lutego 2010 r.; sygnatura: II GSK 401/09; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E84EFDDF08> (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok NSA z dnia 21 lipca 2010 r.; sygnatura: II GSK 704/09, [Legalis](http://legalis.pl) (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok NSA z dnia 26 września 2017 r.; sygnatura: II GSK 3595/15; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0F69F1E283> (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok NSA z dnia 23 maja 2019 r.; sygnatura: II GSK 378/17; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F12D036ADE> (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok NSA z dnia 20 września 2019 r.; sygnatura: II GSK 2392/17; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/105D4320C3> (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 grudnia 2006 r.; sygnatura: III SA/Wa 2385/06; Lex nr 328511 (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 stycznia 2006 r.; sygnatura: VII SA/Wa 1031/05; Lex nr 220797 (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 września 2007 r.; sygnatura: IV SA/Wa 2413/06; Lex nr 401729 (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 09 stycznia 2008 r.; sygnatura: II SA/Sz 858/07; Lex nr 466053 (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 kwietnia 2008 r.; sygnatura: VI SA/Wa 92/08; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E6694B950D> (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 września 2009 r.; sygnatura: VI SA/Wa 1267/12; orzeczenia.nsa.gov.pl (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 30 czerwca 2010 r.; sygnatura: I OSK 81/10, Lex nr 647928 (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 08 grudnia 2010 r.; sygnatura: VI SA/WA 2016/10, Legalis (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 08 lutego 2011 r.; sygnatura: VI SA/Wa 2421/10; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F170A00E12> (dostęp: 20.04.2020);

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 października 2011 r.; sygnatura: VI SA/Wa 1410/11; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C92359F087> (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 czerwca 2013 r.; sygnatura: VI SA/WA 1102/13, Lex nr 1402803 (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 października 2013 r.; sygnatura: VI SA/Wa 1057/13; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/908CCDDDAE> (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 lipca 2015 r.; sygnatura: VI SA/Wa 3874/14; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0B66936368> (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 września 2016 r.; sygnatura: VI SA/Wa 616/16; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/621285F2BF> (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 października 2016 r.; sygnatura: VI SA/Wa 3127/14; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/9711F4E7A1> (dostęp: 20.04.2020).

Dariusz Jędrzejka*

ORCID: 0000-0002-5512-1788

dariusz.jedrzejka@uni.lodz.pl

Zrobotyzowana automatyzacja procesów w bankowości – szanse i wyzwania

Streszczenie

Zrobotyzowana automatyzacja procesów (RPA) pozwala przekazać operacje wykonywane przez człowieka w systemach komputerowych robotowi programowemu (programowi), stanowiącemu „wirtualny ekwiwalent” pracownika. Jest to nowe podejście do usprawniania procesów, gdzie w odróżnieniu od tradycyjnego oprogramowania automatyzującego, roboty programowe korzystają z systemów komputerowych nie w sposób typowy dla maszyn, ale zbliżony do tego, jak robi to człowiek. Celem artykułu jest przedstawienie zastosowania RPA w bankach oraz wskazanie jej wpływu na działanie banku i jego pracowników. Postawiono tezę, że robotyzacja w istotny sposób zmienia funkcjonowanie banków. W pracy posłużono się przeglądem literatury, w tym opracowań branżowych. Przedstawiono zasady działania robotów programowych, ich zalety oraz specyficzne cechy odróżniające je od alternatywnych rozwiązań usprawniających procesy. Wskazano istotne dla banków argumenty za ich wdrażaniem, a ich omówienie uzupełniono przykładami robotyzacji procesów typowych dla bankowości. Przedstawiono ryzyka i wyzwania związane z wdrażaniem robotyzacji. Wskazano oczekiwane, przyszłe kompetencje pracowników banków, które są kluczowe w pracy w wysoce zautomatyzowanym i zrobotyzowanym środowisku. W pracy zaprezentowano wieloaspektowy wpływ automatyzacji procesów na funkcjonowanie banku i jego pracowników.

Słowa kluczowe: banki, automatyzacja, zrobotyzowana automatyzacja procesów.

JEL: G2, O33

Robotic Process Automation in Banking – Opportunities and Challenges

Abstract

Robotic process automation (RPA) allows to transfer manual operations within computer systems to software robots (programs), which act as “virtual equivalents” of employees. It is a new approach to process improvement, where, unlike traditional automation software,

* Dariusz Jędrzejka – adiunkt, Uniwersytet Łódzki, Katedra Bankowości.

robots use computer systems not in a way typical for machines, but similarly to how humans do. The article aims to present the application of RPA and to show its impact on the functioning of the bank as an organization level and its employees. The thesis put forward in the paper assumes that robotic automation significantly transform banks' operation. A literature review and state-of-the-art industry reports has been used. The principles of operation of software robots, their advantages, and specific features that distinguish them from alternative solutions for improving processes are presented. Motives for their application which are relevant for banking have been presented, followed by a description of examples of robotization of bank typical processes. Risks and challenges related to the implementation of robots have been pointed out. The expected future competences of bank employees have been discussed, which may be crucial in relation to working in a highly automated and robotized environment. The paper presents the multifaceted impact of robotization on the functioning of the bank and its employees.

Key words: banks, automation, robotic process automation.

Wstęp

Przełomowe technologie odgrywają coraz większą rolę w funkcjonowaniu współczesnego biznesu, a transformacja cyfrowa uznawana jest za jeden z kluczowych czynników zmieniających sposoby kreowania wartości i przewagi konkurencyjnej¹. Sektor finansów i bankowości jest jednym z wiodących we wdrażaniu takich rozwiązań, jak: sztuczna inteligencja, automatyzacja procesów, rozproszony rejestr, przetwarzanie w chmurze. Banki funkcjonują obecnie w coraz szybciej zmieniającym się otoczeniu. Wyzwania stanowią presja wywierana przez sektor fintech, rosnące obciążenia regulacyjne oraz niepewność wywołana pandemią koronawirusa. Artykuł poświęcono zrobotyzowanej automatyzacji procesów, która może wspierać banki w odpowiedzi na powyższe problemy. Celem pracy jest przedstawienie koncepcji robotów programowych i nakreślenie wpływu rosnącej liczby wirtualnych pracowników na funkcjonowanie banku. Postawiono tezę, że zrobotyzowana automatyzacja istotnie zmienia jego funkcjonowanie. W pracy wykorzystano przegląd literatury oraz raportów i publikacji branżowych. Artykuł podzielono na pięć części. Pierwsza opisuje istotę zrobotyzowanej automatyzacji procesów oraz jej zalety. W kolejnej wskazano motywy stosowania robotów programowych specyficzne dla bankowości. Następnie przedstawiono przykłady robotyzowanych procesów w bankach. Dwa ostatnie rozdziały poruszają problemy związane z wdrażaniem robotów programowych w banku.

¹ M. Kotarba, *Digital Transformation of Business Models*, „Foundations of Management” 2018, Vol. 10, s. 123–142, <https://doi.org/10.2478/fman-2018-0011>

1. Istota zrobotyzowanej automatyzacji procesów

Zrobotyzowana automatyzacja procesów (*robotic process automation* – RPA) to technologia, która pozwala przekazać operacje wykonywane dotychczas przez człowieka w ramach systemów komputerowych (np. księgowych, ERP, CRM) robotom programowym². Robot programowy (program komputerowy) stanowi „wirtualny ekwiwalent” pracownika, zastępuje go przy powtarzalnych, opartych na regułach czynnościach, działa na swoim koncie użytkownika i wchodzi w interakcję z aplikacjami komputerowymi w taki sam sposób, jak zrobiłby to człowiek³. Roboty mogą w ramach systemów informatycznych pracować równolegle z ludźmi⁴. Istotą RPA jest to, że w odróżnieniu od tradycyjnego oprogramowania automatyzującego wykonującego głównie pracę dla człowieka roboty programowe pracują za człowieka, czyli robotyzują ją, a nie automatyzują. Wykonują pracę, którą w danej sytuacji przy danej infrastrukturze musiałby wykonać człowiek.

Typowe operacje zlecane robotom programowym to⁵:

- operacje na danych – wyszukiwanie wg zadanych kryteriów z dowolnego źródła (systemów wewnętrznych, zewnętrznych, internetu), walidacja, przetwarzanie, oczyszczanie, dokonanie obliczeń, wprowadzanie do systemów informatycznych (np. księgowych, ERP, CRM, baz danych). Dane mają postać ustrukturyzowaną, odczytywalną przez aplikacje (np. pliki tekstowe, arkusze kalkulacyjne, XML, HTML) lub nieustrukturyzowaną (skany dokumentów, obrazy) wymagającą dalszego przetwarzania (np. rozpoznawania tekstu, obrazów),
- operacje na wiadomościach e-mail – odbieranie, tworzenie, wysyłanie. Roboty mogą np. powiadamiać pracowników o zakończeniu zadania, pojawieniu się błędów, wyjątków,
- podejmowanie decyzji – opierając się na regułach roboty zmieniają swoje zachowanie w reakcji na napotkane warunki (dostępność danych, błędy komunikacji).

Roboty mogą być też wyposażone w zdolności uczenia się oparte na sztucznej inteligencji (*intelligent process automation* – IPA)⁶. Zdolność doskonalenia się ma zastosowanie przy operacjach na danych nieustrukturyzowanych, gdzie wraz z rosnącą liczbą zakończonych zadań powinna rosnać także dokładność robotów.

² Institute for Robotic Process Automation, *Introduction to Robotic Process Automation, a Primer*, 2015, <http://irpaai.com/introduction-to-robotic-process-automation-a-primer/> (dostęp: 26.06.2020).

³ ACCA, *Embracing robotic automation during the evolution of finance*, 2018, https://www.accaglobal.com/content/dam/ACCA_Global/professional-insights/embracing-robotics/Embracing%20robotic%20automation.pdf (dostęp: 26.06.2020).

⁴ M. Lacity, L. Willcocks, *Robotic Process Automation: The Next Transformation Lever for Shared Services*, „Credit & Financial Management Review” 2016, Vol. 22(4), s. 16–44.

⁵ R. Massicotte, *These are the bots you're looking for: Automate tedium, errors, and wasted time out of the finance department with RPA*, „Strategic Finance” 2019, October, s. 38–43; Deloitte, *The robots are ready. Are you? Untapped advantage in your digital workforce*, 2018, <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/bg/Documents/technology-media-telecommunications/Deloitte-us-cons-global-rpa-survey.pdf> (dostęp: 26.06.2020).

⁶ P. Lin, *Adapting to the New Business Environment*, „CPA Journal” 2018, Vol. 88 (12).

Roboty mogą być konfigurowane poprzez programowanie (pisanie skryptów) lub przez interfejsy graficzne czy nagrywanie makr. Pierwsze podejście wymaga istotnego zaangażowania osób z działów informatycznych na każdym etapie wdrażania i funkcjonowania RPA – od instalacji, przez konfigurację, programowanie, testowanie po bieżące utrzymanie robotów. W drugim rozwiązaniu (tak zwanym bezkodowym/niskokodowym) specjaliści w swoich dziedzinach (również bez wykształcenia informatycznego) po odpowiednim przeszkoleniu mogą samodzielnie projektować i konfigurować roboty⁷. Dział informatyczny włącza się głównie na etapie ich wdrażania oraz późniejszego utrzymania (usuwania usterek, optymalizacji) robotów⁸. Gdy procesy ulegają zmianom, a ich schematy wymagają aktualizacji, pracownicy mogą sami dokonać potrzebnych zmian.

Podstawowym podejściem do robotyzacji⁹ procesów jest inicjowanie czynności robota na urządzeniu pracownika (*robotic desktop automation* – RDA). Robot programowy przejmuje kontrolę nad aplikacjami i postępuje według zadanego algorytmu, informując o postępie pracy i ewentualnych błędach. Podejście to jest odpowiednie dla procesów, gdzie wybranych jego kroków nie da się zrobotyzować (lub moment uruchomienia robota jest trudno wykrywalny) i wymagane są także czynności człowieka. Będą to np. akceptacje wybranych etapów czy obsługa wyjątków¹⁰. Robot może być także uruchamiany po wystąpieniu określonych zdarzeń (np. po tym jak pracownik zakończył rozmowę telefoniczną z klientem). Jest to robotyzacja nadzorowana (*attended*), gdzie robot jest wirtualnym asystentem pracownika (a nie jego zastępcą). W podejściu nienadzorowanym (*unattended*) roboty mają własne środowiska, na których działają autonomicznie (na maszynach wirtualnych lub w chmurze), a kontrola nad nimi jest scentralizowana. Roboty działają według określonego harmonogramu, mogą uruchamiać inne roboty oraz żądać interwencji człowieka. Pracownik nadzoruje pracę wielu robotów, monitoruje ich wydajność i podejmuje działanie w razie wystąpienia błędów i wyjątków. Ten model stosuje się przy dużych wolumenach operacji wykonywanych w trybie ciągłym. Zaletą jest tu skalowalność, gdzie w okresach o ponadprzeciętnej liczbie operacji do wykonania (np. podczas zamykania okresu sprawozdawczego) roboty można klonować, a potem je dezaktywować¹¹. Wdrożenie RPA w wersji nienadzorowanej jest droższe, trwa dłużej i jest bardziej złożone niż przy podejściu nadzorowanym, ale wciąż jest tańsze i szybsze niż wdrożenie tradycyjnej automatyzacji¹².

⁷ AI Multiple, *No code / low code RPA tools enabling faster RPA in 2020*, 1.01.2020, <https://research.aimultiple.com/no-code-rpa-software/> (dostęp: 26.06.2020).

⁸ J. Davies, *Fact vs. Fiction: Business Users Can Easily Build Software Robots Using RPA Tools*, 2.09.2020, <https://www.ibm.com/cloud/blog/fact-vs-fiction-business-users-can-easily-build-software-robots-using-rpa-tools> (dostęp: 28.10.2020).

⁹ Pojęcia robotyzacji oraz zrobotyzowanej automatyzacji procesów są w pracy używane zamiennie.

¹⁰ M. Mancher, C. Huff, R. Grabowski, J. Thomas, *Digital Finance: The Robots Are Here*, „The Journal of Government Financial Management” 2018, Vol. 67, No. 1, Spring.

¹¹ NDL Software Limited, *An Introduction To Robotic Process Automation*, 2018, <https://assurity.nz/assets/290a244552/An-Introduction-to-RPA.pdf> (dostęp: 26.06.2020).

¹² ACCA, *Embracing robotic automation during the evolution of finance...*, op. cit.

Wykorzystanie robotów programowych jest tylko jednym z kilku możliwych podejść do zwiększania wydajności procesów poprzez ograniczanie zakresu i liczby manualnych operacji pracowników. Alternatywami dla RPA mogą być¹³:

- tradycyjna automatyzacja,
- systemy zarządzania przepływem pracy, systemy zarządzania procesami biznesowymi (BPMS),
- outsourcing.

Tradycyjna automatyzacja to korzystanie z gotowych aplikacji, które automatyzują procesy w sposób zaprojektowany przez dostawcę, często powszechnie przyjęty dla danego rodzaju procesów czy w danej branży (np. systemy księgowe, sprzedażowe czy klasy ERP), lub aplikacji przygotowanych pod konkretne potrzeby podmiotu (np. do automatycznego przetwarzania transakcji na papierach wartościowych). Mechanizmy, algorytmy automatyzujące są ukryte przed użytkownikiem i są projektowane z myślą o ich wykonywaniu przez komputery, aby osiągnąć jak najwyższą wydajność. Możliwość dostosowywania takich systemów (zwłaszcza po wdrożeniu) do unikatowych potrzeb organizacji (np. chęć zintegrowania aplikacji z inną wykonaną w niekompatybilnej technologii) jest ograniczona oraz kosztowna. Zwykle wymaga to zlecenia modyfikacji gotowego produktu lub napisania od zera nowego programu ściśle określając pożądany jego kształt. Z uwagi na wysokie koszty, skomplikowanie i czasochłonność wdrożenia, tradycyjna automatyzacja (np. zintegrowana w systemach ERP) jest przeznaczona do usprawniania procesów złożonych, dotyczących całego przedsiębiorstwa, przekrojowych.

Jedną z funkcji systemów zarządzania procesami biznesowymi oraz zarządzania przepływem pracy jest automatyzacja procesów obsługiwanych przez różne aplikacje poprzez ich integrację (np. przez interfejsy programowania aplikacji API). Tworzenie pomostu między aplikacjami zwiększa skalę tzw. przetwarzania bezpośredniego (STP – *straight through processing*). Umożliwienie współpracy między różnymi aplikacjami jest cechą wspólną z RPA. Systemy te są jednak droższe we wdrożeniu i utrzymaniu, a stopień ich złożoności wymaga stałego zaangażowania zespołu specjalistów od systemu danego dostawcy¹⁴.

Uzasadnienie ekonomiczne outsourcingu wynikało dotąd głównie z arbitrażu płacowego, którego możliwości są coraz bardziej ograniczone. Centra usług wspólnych również zaczynają korzystać z RPA, aby utrzymać przewagę konkurencyjną¹⁵. Zlecanie procesów na zewnątrz może być alternatywą dla RPA w sytuacjach, gdy procesy mają charakter tymczasowy lub zmieniają się bardzo często. Istotnym aspektem jest tu także konieczność udostępniania szczegółów funkcjonowania organizacji firmie zewnętrznej.

¹³ AI Multiple, *Ultimate Guide to Robotic Process Automation (RPA) in 2020*, 12.06.2020, <https://research.aimultiple.com/rpa-alternatives/> (dostęp: 27.06.2020).

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ M. Lacity, L. Willcocks, *Robotic Process Automation...*, *op. cit.*

Stosowanie tradycyjnych systemów automatyzacji, rozwiązań BPM oraz RPA wzajemnie się nie wyklucza. Zastosowanie tradycyjnej automatyzacji oraz systemów BPM jest ekonomicznie uzasadnione dla powtarzalnych, takich samych operacji o odpowiednio dużej częstotliwości i wolumenie. RPA jest uzasadnione dla przypadków powtarzalnych o niższej częstotliwości, która nie jest wystarczająca, aby wdrażać tradycyjną automatyzację¹⁶. RPA koncentruje się na tych wycinkach procesów, których dotąd nie udało się zautomatyzować w ramach istniejących systemów informatycznych i które nadal wymagają angażowania człowieka.

Wśród specyficznych dla RPA na tle innych rozwiązań korzyści ich stosowania można wymienić:

- uniwersalność, elastyczność – robotowi programowemu można zlecić dowolne zadanie, które wykonałby człowiek w ramach istniejących aplikacji. RPA jest narzędziem, o którego zastosowaniu można zdecydować w dowolnym momencie, a także je później zmieniać, podczas gdy gotowe aplikacje automatyzujące są przeznaczone do z góry określonych celów, a ich ewentualne dostosowanie jest znacznie trudniejsze i droższe,
- łatwiejsze, tańsze, szybsze wdrożenie oraz integracja – roboty programowe działają na zastanych aplikacjach, nie występuje zwykle potrzeba ingerencji w ich kod (co ma miejsce przy zastosowaniu tradycyjnej automatyzacji). Robotyzowane procesy również mogą pozostać niezmienione¹⁷. Obniża to koszty wdrożenia oraz jego czas. Pracownicy muszą zostać przeszkoleni z konfigurowania robotów, ale nie jest tu konieczna rozległa wiedza programistyczna (rozwiązania bezkodowe/niskokodowe)¹⁸, co zwiększa grono potencjalnych osób uczestniczących we wdrożeniu i ogranicza stopień angażowania działów informatycznych.

Pozostałe zalety wykorzystania robotów programowych to:

- dostępność i skalowalność – roboty mogą pracować całodobowo, 7 dni w tygodniu i obsługiwać różne oddziały organizacji w różnych lokalizacjach geograficznych, strefach czasowych¹⁹. Roboty mogą reagować na zmienne obciążenie pracą poprzez klonowanie się i późniejszą dezaktywację, a także relatywnie łatwo przełączać się między zadaniami o różnym priorytecie czy charakterze. Nie jest to wykonalne w przypadku ludzi (konieczność zatrudniania nowych, a przy zmianie stanowiska problem niedopasowania kompetencji) lub trwa dłużej i jest droższe,
- wyższej jakości dane (dokładność, spójność) – roboty postępują według określonych reguł, a dane są walidowane. Mniej jest umyślnych i nieumyślnych błędów.

¹⁶ W.M.P. van der Aalst, M. Bichler, A. Heinzl, *Robotic Process Automation*, „Bus Inf Syst Eng” 2018, 60, s. 269–272, <https://doi.org/10.1007/s12599-018-0542-4>

¹⁷ IBM Corporation, *Robotic process automation*, 2018, <https://www.ibm.com/downloads/cas/VYB-GVKGL> (dostęp: 26.06.2020).

¹⁸ P. Fersht, J.R. Slaby, *Robotic automation emerges as a threat to traditional low-cost outsourcing*, 2012, HfS Research, https://www.horsesforsources.com/wp-content/uploads/2016/06/RS-1210_Robotic-automation-emerges-as-a-threat-060516.pdf (dostęp: 16.06.2020).

¹⁹ T. Driscoll, *Value through Robotic Process Automation*, „Strategic Finance” 2018, March, s. 70–71.

dów, które popełniłby człowiek (np. przy przenoszeniu danych między systemami)²⁰. Szczegóły operacji są zapisywane w dzienniku (logu), co ułatwia audyt wewnętrzny i zewnętrzny. W przypadku pracy człowieka nie ma to miejsca, gdyż nawet dużemu stopniowi z informatyzowania towarzyszą operacje ręczne, których szczegóły (czas, osoba, efekt) nie są rejestrowane,

- transparentność procesu i łatwiejsze monitorowanie wydajności – wyższy poziom szczegółowości danych na temat zrobotyzowanych procesów pozwala je optymalizować, przewidywać czasy wykonania czy identyfikować wąskie gardła,
- pozytywny wpływ na pracowników – zlecając robotom powtarzalne, żmudne operacje pracownicy skupiają się na zadaniach o wyższej wartości dodanej. Powinno to skutkować lepszym wykorzystaniem ich doświadczenia, wiedzy i większym zadowoleniem z pracy²¹. Pozytywnie jest postrzegane przez pracowników włączanie ich w konfigurowanie i nadzorowanie pracy robotów²²,
- niższe koszty i czas wykonywania procesów – robot może wykonać pracę kilku pracowników w danym czasie, nie męczy się, nie ulega dekoncentracji. Roboty nadzorowane przynoszą mniejsze oszczędności niż centralnie kontrolowane roboty autonomiczne, zwłaszcza wdrożone na dużą skalę²³.

Relatywnie krótkie czasy i niższe koszty wdrożenia, ograniczona ingerencja w istniejącą infrastrukturą informatyczną czynią RPA narzędziem szerzej dostępnym także dla mniejszych podmiotów (w porównaniu z tradycyjnymi rozwiązaniami). Badania wskazały, że RPA jest najczęściej stosowaną technologią do usprawniania procesów biurowych (*middle office/back-office*). Okresy zwrotu takich inwestycji bywają krótsze niż rok, a ROI waha się między 13% a 18%. Największe oszczędności przynosi robotyzacja procesów finansowych, księgowych, zakupowych oraz związanych z obsługą i doświadczeniem klienta²⁴. Prócz wskaźników finansowych, korzyści są także mierzone wielkościami operacyjnymi (wskaźniki satysfakcji klienta, np. NPS, CSAT²⁵, satysfakcji i zaangażowania pracownika, innowacji (np. liczba nowych pomysłów), ruchu w sieci²⁶).

²⁰ Deloitte, *Internal Controls over Financial Reporting Considerations for Developing and Implementing Bots*, 2018, <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/us/Documents/audit/ASC/us-aers-robotic-process-automation-internal-controls-over-financial-reporting-considerations-for-developing-and-implementing-bots-september2018.pdf> (dostęp: 29.06.2020).

²¹ P. Raju, R. Koch, *Can RPA Improve Agility?*, „Strategic Finance” 2019, March, s. 68–69.

²² A. Edlich, V. Sohoni, *Burned by the bots: Why robotic automation is stumbling*, 2017, McKinsey & Company, <https://www.mckinsey.com/business-functions/digital-mckinsey/our-insights/digital-blog/burned-by-the-bots-why-robotic-automation-is-stumbling> (dostęp: 26.06.2020).

²³ C. Le Clair, *Future Of RPA And Intelligent Automation*, 2017, Forrester, <https://cdn2.hubspot.net/hubfs/416323/UiPathForwardAmericas2017/UiPathForwardAmericas%20Presentations/%23UiPathForwardAmericas2017ForresterKeynote.pdf> (dostęp: 26.06.2020).

²⁴ Capgemini, *Reshaping the future: unlocking automation's untapped value*, 2018, https://www.capgemini.com/wp-content/uploads/2018/10/Automation-Use-Cases_Digital1.pdf (dostęp: 26.06.2020).

²⁵ NPS – net promoting score, CSAT – Customer Satisfaction.

²⁶ B. Solis, *The state of digital transformation, 2018–2019 edition*, 2019, Altimeter, a Prophet Company, <https://www.prophet.com/pdf/the-state-of-digital-transformation-2019/> (dostęp: 10.07.2020).

2. Motywy stosowania RPA w bankowości

Szacuje się, że 43% procesów w finansach i bankowości może być potencjalnie zlecona automatom²⁷. Działanie banków wymaga przetwarzania dużej ilości informacji za pomocą wielu narzędzi informatycznych. Część zadań pracowników podczas korzystania z tych narzędzi jest powtarzalna, przebiega według określonego schematu i wymaga skorzystania z dwóch lub więcej aplikacji. Aspekty te uzasadniają robotyzację, ale występują one powszechnie w wielu sektorach. Specyficznymi dla bankowości argumentami za stosowaniem RPA jest konkurencja ze strony sektora fintech, nakładane na banki nowe wymogi w reakcji na kryzys finansowy z 2008 roku, a także obecnie pandemia koronawirusa.

Konkurencja ze strony podmiotów fintech o zwinnych modelach działania, korzystających z najnowszych technologii, wytworzyła presję na banki i wymusiła rewizję ich strategii celem odpowiedzi na ryzyko rosnącej dezintermediacji i utraty udziału w rynku²⁸. RPA jest rozwiązaniem pozwalającym nadrobić zaległości banków w transformacji cyfrowej. W bankach (zwłaszcza o wieloletniej historii) zakumulowany jest dług techniczny w postaci starszych, budowanych latami, nie zawsze wydajnych systemów informatycznych. Podlegają one w międzyczasie licznym modyfikacjom, aktualizacjom, które nie zawsze wykonywane są w optymalny sposób lub są niewystarczająco udokumentowane²⁹. Równolegle wdrażane są także nowsze rozwiązania. W rezultacie w banku funkcjonuje układ różnorodnych systemów, opracowanych w wielu technologiach, które mogą być powiązane zarówno ze sobą, jak i z systemami zewnętrznymi. Stabilność i bezpieczeństwo systemów banku jest krytyczna. Każde wdrożenie nowych rozwiązań, ingerencja w istniejącą infrastrukturę wymaga czasu na szczegółową analizę ryzyka wynikającego z współzależności między jej elementami i dokładnego testowania. Ostrożne podejście do wdrażania nowych technologii w bankach wydaje się po części uzasadnione i jest związane z chęcią ograniczenia ryzyka niepowodzenia. Nawet krótkotrwała przerwa w dostępie do usług jest odbierana przez klientów bardzo negatywnie i rzutuje na wizerunek banku³⁰. Rosnąca presja ze strony fintech nie pozwala z drugiej strony odkładać inwestycji w nowe technologie, ale wspomniany dług techniczny jest tutaj istotną przeszkodą. RPA zwiększa efektywność procesów, a jednocześnie nie wymaga tak złożonych analiz wpływu na funkcjonujące już systemy, gdyż roboty programowe funkcjonują nad istniejącą infrastrukturą. RPA może być rozwiązaniem docelowym lub etapem

²⁷ J. Manyika, M. Chui, M. Miremadi, J. Bughin, K. George, P. Willmott, M. Dewhurst, *A future that works: automation, employment, and productivity*, 2017, [www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Featured Insights/Digital Disruption/Harnessing automation for a future that works/MGI-A-future-that-works_Full-report.ashx](http://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Featured%20Insights/Digital%20Disruption/Harnessing%20automation%20for%20a%20future%20that%20works_Full-report.ashx) (dostęp: 26.06.2020).

²⁸ A. Lui, G.W. Lamb, *Artificial intelligence and augmented intelligence collaboration: regaining trust and confidence in the financial sector*, „Information & Communications Technology Law” 2018, 27(3), s. 267–283, doi:10.1080/13600834.2018.1488659.

²⁹ C. Sterling, *Managing Software Debt: Building for Inevitable Change*, Addison-Wesley Professional 2011, s. 15.

³⁰ *Outage fever strikes UK banks*, 21.09.2018, <https://www.finextra.com/newsarticle/32686/outage-fever-strikes-uk-banks> (dostęp: 29.06.2020).

pośrednim przed wdrożeniem nowych, bardziej zaawansowanych rozwiązań (tradycyjnej automatyzacji czy BPM) w obszarze krytycznych systemów banku. Robotyzacja procesów nie zmniejszy długu technicznego, ale oferuje znaczące zwiększenie ich wydajności w krótkim czasie i daje bankom czas na przygotowanie szerszej zakrojonej modernizacji głównej infrastruktury sprzętowej i programowej³¹.

Działania regulatorów po kryzysie z 2008 roku skupiły się głównie na zagadnieniach efektywnego zarządzania ryzykiem, surowszych wymogach płynnościowych i kapitałowych³². Instytucje finansowe skoncentrowały się na ograniczaniu ryzyka, zwiększaniu efektywności i korygowaniu modeli biznesowych, by spełnić nowe wymogi. Szczególnym wyzwaniem dla banków okazało się zapewnienie pełnej zgodności z nowymi wymogami, o czym może świadczyć liczba i kwoty kar nałożonych na banki po roku 2008³³. Ankieta wśród dużych instytucji finansowych (G-SIFI) wykazała, że problemem jest rosnąca liczba regulacji oraz tempo ich zmian, co wydłuża czas rozpoczynania relacji z klientem³⁴. Koszty zapewnienia zgodności stanowią coraz istotniejszy składnik kosztów banku. Niektóre banki redukują liczbę pracowników z tym związanych i zastępują ich robotyzacją i automatyzacją³⁵. Zaletą aplikacji robotów programowych w tym obszarze jest wysoka elastyczność. Rosnąca liczba regulacji oraz ich częste zmiany znajdują odzwierciedlenie w systemach informatycznych w postaci ich modyfikacji lub wprowadzania nowych, dodatkowych aplikacji, źródeł danych. RPA bezkodowe/niskodowe umożliwia dostosowanie pracy robotów do nowych przepisów, aplikacji czy źródeł danych często bez konieczności angażowania działów informatycznych (lub jest ono znacznie mniejsze niż przy tradycyjnych rozwiązaniach). Łatwiej jest przeszkolić roboty, by akceptowały nowy format pliku, lub zmienić ich ścieżki decyzyjne, ponieważ w ramach infrastruktury informatycznej działają one tak samo jak człowiek. Dostosowanie tradycyjnych rozwiązań trwa zwykle dłużej i jest trudniejsze z uwagi na współzależności z innymi aplikacjami.

Pandemia wymusiła na wielu organizacjach przejście na pracę zdalną, a banki stanęły przed wyzwaniem zapewnienia obsługi klientom (zwłaszcza biznesowym), którzy w czasie zamknięcia gospodarek mogli potrzebować ponadprzeciętnej intensywności kontaktu z instytucją. Banki w ramach pomocy antykryzysowej umożliwiają od-

³¹ BCG, *Global Risk 2020, It's Time for Banks to Self-Disrupt*, 2020, https://image-src.bcg.com/Images/BCG-Global-Risk-2020-It%E2%80%99s-Time-for-Banks-to-Self-Disrupt-Apr-2020_tcm78-243862.pdf (dostęp: 26.06.2020).

³² European commission, *A decade on from the crisis, Main responses and remaining challenges*, 2019, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642253/EPRS_BRI\(2019\)642253_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642253/EPRS_BRI(2019)642253_EN.pdf) (dostęp 15.06.2020).

³³ BCG, *Global Risk 2017, Staying the Course in Banking*, 2017, https://image-src.bcg.com/BCG_COM/BCG-Staying-the-Course-in-Banking-Mar-2017_tcm9-146794.pdf (dostęp: 26.06.2020).

³⁴ S. English, S. Hammond, *Thomson Reuters Regulatory Intelligence – Cost of Compliance 2019*, 2019, Thomson Reuters, http://images.financial-risk-solutions.thomsonreuters.info/Web/ThomsonReutersFinancialRisk/{06436eff-ec12-40cd-a2d1-3f8ceab757a9}_Regulatory_Intelligence_Cost_of_Compliance_2019_FINAL.pdf (dostęp: 06.07.2020).

³⁵ R. Partington, *Banks Trimming Compliance Staff as \$321 Billion in Fines Abate*, 23.03.2017 <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-03-23/banks-trimming-compliance-staff-as-321-billion-in-fines-abate> (dostęp: 29.06.2020).

raczanie lub umarzenie płatności kredytowych³⁶. Liczba wniosków, które wymagają indywidualnego podejścia (oraz wieloetapowego zatwierdzenia decyzji), może okresowo przekraczać dotychczasowe możliwości obsługi. Zlecenie przetwarzania prostych, generycznych przypadków robotom programowym, może odciążyć pracowników i pozwolić im skupić się na przypadkach złożonych. Pandemia, ograniczająca działalność gospodarczą (klientów banków), podnosi wagę zwiększania efektywności kosztowej banków, które ponadto w wielu krajach działają w środowisku niskich stóp procentowych. W latach 2014–2018 obserwowano (globalnie) malejącą rentowność banków³⁷. Pandemia wymusza i przyspiesza wprowadzanie zmian, a wdrażanie RPA pozwala relatywnie szybko zwiększać efektywność operacyjną (np. mierzoną wskaźnikiem C/I) przez skrócenie czasu wykonywania operacji, niższy ich koszt oraz wzrost dokładności³⁸. W porównaniu do alternatyw (tradycyjnej automatyzacji, outsourcingu) inwestycja w roboty charakteryzuje się krótszym okresem zwrotu.

3. Zastosowanie RPA w bankowości

Procesy powtarzalne, oparte na regułach, niewymagające osądu, a jednocześnie wymagające od człowieka korzystania z kilku aplikacji lub źródeł informacji, są dobrymi kandydatami do robotyzacji. Najczęściej podawanymi ich przykładami są te związane z księgowością, raportowaniem i sprawozdawczością³⁹, przetwarzaniem wniosków, czyli wymagające walidacji i migracji danych między różnymi systemami. Charakterystycznymi dla banku procesami, które można zrobotyzować, są⁴⁰:

- pozyskanie nowego klienta – od momentu decyzji klienta, przez zbieranie, weryfikację dokumentów po otwarciu rachunku, wydanie karty, ustawienie limitów płatności, kredytowych,
- zamykanie rachunku – np. naliczanie opłat, transfer pozostałych środków,
- przetwarzanie wniosków kredytowych, zmiana limitów kredytowych,
- operacje dotyczące kart – blokady, reklamacje,
- procesy związane z zapewnieniem zgodności z przepisami i zarządzaniem ryzykiem – przeciwdziałanie praniu brudnych pieniędzy (AML), Poznaj Swojego Klienta (PSK/KYC)⁴¹, monitoring zdolności kredytowej klientów biznesowych,

³⁶ E. Kulińska-Sadłocha, M. Marcinkowska, J. Szambelańczyk, *The impact of pandemic risk on the activity of banks based on the Polish banking sector in the face of COVID-19*, „Bezpieczny Bank” 2020, nr 2(79), s. 31–59.

³⁷ BCG, *Global Risk 2020, It's Time for Banks to Self-Disrupt*, op. cit.

³⁸ Westmonroe, *Driving down the bank efficiency ratio*, 2019, <https://www.westmonroepartners.com/perspectives/signature-research/driving-down-the-bank-efficiency-ratio-despite-digital-adoption-vast-improvements-remain> (dostęp: 10.07.2020).

³⁹ Więcej o wykorzystaniu robotów rachunkowości w: D. Jędrzejka, *Robotic process automation and its impact on accounting*, „Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości” 2019, 105(161), s. 137–166, DOI: 10.5604/01.3001.0013.6061

⁴⁰ AI Multiple, *Top 61 RPA Usecases/ Applications/ Examples in 2020*, 4.07.2020, <https://research.aimultiple.com/robotic-process-automation-use-cases/#banking> (dostęp: 10.07.2020).

⁴¹ AML – anti-money laundering, KYC – know your customer.

- procesy związane z cyberbezpieczeństwem – monitorowanie zdarzeń, operacji klientów, pracowników, wykrywanie prób oszustwa,
- obsługa klienta – roboty (chatboty) mogą odpowiadać na rutynowe zapytania klientów,
- wspomaganie sprzedaży – roboty mogą zbierać informacje z systemów CRM, MAS⁴² i innych, by przewidywać zapotrzebowanie na nowe produkty (też w kontekście sprzedaży krzyżowej) lub ograniczyć odsetek traconych klientów.

Przykłady robotyzacji procesów w bankach przedstawia tabela 1. Wyniki wdrożeń pokazują, że w relatywnie krótkim czasie robotami można zastąpić wiele etatów oraz skrócić czasy wykonania operacji od kilkudziesięciu do kilkuset procent.

Tabela 1. Przykłady zastosowania RPA w bankach na świecie

Podmiot	Procesy objęte RPA	Wynik wdrożenia
The Co-operative Banking Group, Wielka Brytania	10 procesów, m.in.: anulowanie polecenia zapłaty, zamykanie rachunków, obsługa płatności natychmiastowych, zagranicznych, generowanie raportów dla celów audytu	Czas wdrożenia – 12 miesięcy Czas przetwarzania płatności skrócony z 10 minut do 20 sekund Czas generowania raportów audytowych skrócony z 6–7 godzin do 1 minuty Czas zamykania konta skrócony z 5 minut do 18 sekund (całkowicie bez udziału człowieka)
Bank z listy Fortune 100	Obsługa przelewów	Czas wdrożenia – 2,5 miesiąca Przesunięcie 50 etatów do innych zadań
ANZ bank, Australia	Różne procesy	Czas wdrożenia – 33 miesiące Redukcja manualnego przetwarzania o 85% (ekwiwalent 400 etatów) Wzrost efektywności przetwarzania wniosków kredytowych o 30%
Standard Bank, RPA	Ponad 100 procesów	Czas otwierania rachunku skrócony z 23 dni do 5 minut Redukcja czasu weryfikacji klientów leasingu o 60%
Scotiabank, Kanada	Proces monitorowania publikacji medialnych w ramach KYC	Redukcja o 95% wyników fałszywie pozytywnych Redukcja zespołu monitorowania mediów z 500 do 400 pracowników

⁴² MAS – marketing automation system.

Tabela 1 – cd.

Podmiot	Procesy objęte RPA	Wynik wdrożenia
First Mid-Illinois Bank & Trust, Stany Zjednoczone	Proces kontroli przekroczenia limitów debetowych Proces naliczania opłat za nieaktywne rachunki bieżące (niemożliwa była modyfikacja istniejących systemów)	Czas kontroli przekroczeń debetu skrócony z 32 godzin do 1 godziny Czas naliczania opłat skrócony z tygodnia (ręcznie) do kilku godzin (automatycznie)
City Union Bank, Indie	Proces otwierania rachunku (na podstawie papierowego wniosku, który jest przekazywany do centrali)	Czas wdrożenia – 4 tygodnie Czas od momentu otrzymania wniosku do wystawienia potwierdzenia otwarcia rachunku klientowi skrócony z 8 dni do 1 dnia Czas weryfikacji danych klienta (KYC) skrócony z 8 godzin do 1 godziny
ICICI Bank, Indie	Ponad 200 różnych procesów	Czas odpowiedzi udzielanej klientowi skrócony o 60%
Eurobank, Polska	Procesy dotyczące zmiany harmonogramu spłat kredytu, KYC, aktywacji kart, wysyłania odpowiedzi na reklamacje klientów	Czas uruchamiania produktu dla klienta skrócony z 1,5 dnia do 4 godzin 20% pracy w jednym z działów przekierowane na roboty 14 robotów przynosi oszczędności równe kosztowi ponad 20 etatów

Źródło: opracowane na podstawie: <https://research.aimultiple.com/rpa-case-studies/>; <https://www.workfusion.com/customer-stories/standard-bank/>; <https://www.workfusion.com/customer-stories/scotiabank/>; <https://www.nintex.com/case-study/illinois-bank-data-processes/>; <https://www.sson-analytics.com/sson-analytics/data-tools/intelligent-automation-universe/>; <https://www.icicibank.com/managed-assets/docs/about-us/2016/icici-bank-introduces-software-robotics-to-power-banking-operations.pdf>; <https://www.uipath.com/solutions/customer-success-stories/eurobank> (dostęp: 10.07.2020).

Korzyści z robotyzacji w banku można prześledzić na przykładzie wybranych procesów z obszaru zapewniania zgodności z przepisami. Rozpoczynanie relacji z klientem biznesowym, według szacunków jednej z firm doradczych, może zajmować od 20 dni do 16 tygodni⁴³, a ewentualne problemy mogą negatywnie wpływać

⁴³ Deloitte, *Automation in Onboarding and Ongoing Servicing of Commercial Banking Clients, Streamlining processes and costs with Robotic Process Automation (RPA) and cognitive technologies*, 2018, <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/us/Documents/financial-services/us-cons-automation-in-on-boarding-and-ongoing-servicing-of-commercial-banking-clients.pdf> (dostęp: 26.06.2020); J. Huber, E. Lin, B. Perrin, *Five Ways Commercial Banks Can Make It Easier to Bring New Clients Aboard*, 7.11.2016, Forbes, <https://www.forbes.com/sites/baininsights/2016/11/07/five-ways-commercial-banks-can-make-it-easier-to-bring-new-clients-aboard/#5763a78530f0> (dostęp: 26.06.2020).

w przyszłości na postrzeganie banku przez klienta i jego satysfakcję⁴⁴. Proces jest wieloetapowy i obejmuje między innymi: pozyskiwanie i potwierdzenie pozyskania nowego klienta, zbieranie i walidację danych, dokumentów (z systemów zewnętrznych i bezpośrednio od klienta), audyt prawny (*client due diligence*) – analiza dokumentów przedsiębiorstwa (KYC), ocenę w kontekście przeciwdziałania praniu brudnych pieniędzy (AML), np. poprzez monitoring negatywnych informacji medialnych, ustalenie beneficjenta rzeczywistego (UBO), analizę zdolności i ryzyka kredytowego, negocjację warunków umowy, ustawianie limitów kredytowych i płatniczych, otwieranie rachunku, tworzenie subkont. Czasochłonne jest zbieranie informacji z wielu źródeł (baz danych, rejestrów sądowych, gospodarczych, medialnych) oraz od klienta (np. sprawozdań finansowych, umów). Materiały występują w wielu formatach – zarówno w formie ustrukturyzowanej (pliki tekstowe, XML, rekordy baz danych), jak i nieustrukturyzowanej (skany dokumentów, zdjęcia). Roboty programowe mogą pobierać dane z baz danych, poczty elektronicznej, internetu, przekształcać te nieustrukturyzowane do postaci przetwarzalnej, wybierać tylko te kluczowe. Identyfikują klienta, weryfikują jego tożsamość, a następnie przeszukują kolejne bazy (np. danych osób politycznie eksponowanych) celem generowania alertów. Podobnie mogą wspomagać w ustaleniu beneficjenta rzeczywistego spółki, gdzie określenie struktury własnościowej przy międzynarodowych powiązaniach właścicielskich wymaga zebrania dokumentów przygotowanych według różnych przepisów, w różnych formatach, a sprawdzenia może wymagać duża liczba podmiotów. Robotyzacji może podlegać weryfikacja informacji w zebranych materiałach, wykrywanie niespójności, agregacja alertów generowanych przez inne systemy. Pracownik otrzymuje uporządkowane już informacje w jednym miejscu, zebrane z wielu źródeł, ze wskazanymi ewentualnymi błędami, podejrzeniami. Jego praca skupia się na wyjaśnianiu niezgodności i przypadkach bardziej złożonych. Przykładem podobnej aplikacji robotów jest monitoring negatywnych informacji medialnych. Szacuje się, że w 2020 roku 45% największych amerykańskich i europejskich banków będzie używać do tego robotów. Roboty przeszukują zebrane materiały po słowach kluczowych, kojarzą je z konkretnym klientem, usuwają duplikujące się informacje. Narzędzia robotyzacji rozszerzone o sztuczną inteligencję oferują ponadto także analizę kontekstu, co pozwala zredukować liczbę wyników fałszywie pozytywnych⁴⁵.

Robotyzacji może podlegać monitorowanie podejrzanej aktywności na rachunku klienta (ponadprzeciętna liczba transakcji, duże kwoty, transakcje zlecone z nowych lokalizacji, innych urządzeń o innych niż zwykle porach). O ile takie alerty mogą być generowane przez dedykowane systemy AML, to roboty są w stanie wyręczyć człowieka w ich wstępnym sprawdzeniu (np. po zidentyfikowaniu klienta w sys-

⁴⁴ Thomson Reuters. *Thomson Reuters 2016 Know Your Customer Surveys Reveal Escalating Costs and Complexity*, 9.05.2016, <https://www.thomsonreuters.com/en/press-releases/2016/may/thomson-reuters-2016-know-your-customer-surveys.html> (dostęp: 26.06.2020).

⁴⁵ Accenture, Workfusion, *Intelligent Automation Delivering the Future of AML*, 2020, <https://www.workfusion.com/wp-content/uploads/2020/05/Intelligent-Automation-Delivering-the-Future-of-AML-WorkFusion.pdf> (dostęp: 06.07.2020).

temie banku robot uruchamia korespondencję e-mail z klientem celem uzyskania wyjaśnień). W sytuacjach szybko zmieniających się uwarunkowań, roboty wsparte przez sztuczną inteligencję mogą pomóc wykrywać nowe wzorce zachowań klientów, ich bezpośrednie i pośrednie powiązania z innymi podmiotami, ułatwiać ich segmentację i skuteczniej monitorować transakcje pod kątem nadużyć. Może to mieć szczególne znaczenie podczas trwającej pandemii, gdzie nowe czynniki ryzyka mogły nie zostać uwzględnione w bankowych systemach oceny ryzyka. Uwolniony dzięki robotom czas pracowników można przeznaczyć na aktualizację procedur i modeli. Przewiduje się, że w przyszłości samodoskonalące się roboty będą wspierać człowieka przez analitykę predyktywną i działania nie tylko reaktywne, ale także proaktywne (np. przewidywanie pogorszenia się zdolności kredytowej klienta)⁴⁶. Uczące się roboty, dzięki oferowaniu analiz w tle lub w czasie rzeczywistym⁴⁷, dają szansę na przejście od modelu weryfikacji okresowych do przeglądów inicjowanych zdarzeniami (tzw. *event-based KYC*), gdzie określone zdarzenia (np. zmiana danych klienta) automatycznie uruchamia proces weryfikacji. Wykorzystanie robotyzacji w połączeniu ze sztuczną inteligencją w procesach KYC/AML dostrzega i rekomenduje Europejska Federacja Bankowa⁴⁸. Argumentuje to wpływem regulacji i oczekiwań klientów, które wymuszają coraz szybszą realizację operacji (np. płatności natychmiastowych), co znacznie ogranicza czas na wykrycie podejrzaney operacji czy weryfikację kontrahenta.

Opisane przykłady pokazują, że narzędzia robotyzacji stanowią element spajający różne aplikacje, z których korzysta pracownik, i przejmują od niego czynności o przewidywalnym przebiegu. Ogranicza to kontakt człowieka z danymi i ryzyko wynikających z niego błędów. Wskazana jest też istotność wysokiej elastyczności robotyzacji. W razie pojawienia się nowego źródła danych czy aplikacji, roboty działające w sposób nieingerujący w istniejące systemy daje się relatywnie łatwo dostosować (także przez zainteresowanych pracowników) do nowych elementów, co przy tradycyjnych systemach automatyzacji rzadko występuje.

4. Wyzwania związane z wdrażaniem i funkcjonowaniem robotów w banku

Wdrażanie robotyzacji w istotny sposób zmienia środowisko pracy i rodzi wiele wyzwań zarówno technicznych jak i organizacyjnych. Implementacja robotów programowych jest prostsza niż wdrożenie tradycyjnej automatyzacji, ale szacunki firm doradczych wskazują, że znaczny odsetek (30%–70%) pierwszych w danym

⁴⁶ BCG, *Global Risk 2020, It's Time for Banks to Self-Disrupt*, op. cit.

⁴⁷ G. Watson, *Moving to a Continuous KYC Process*, 23.03.2020, <https://www.regulationasia.com/moving-continuous-kyc-process/> (dostęp: 29.06.2020).

⁴⁸ European Banking Federation, *Lifting the spell of dirty money, EBF blueprint for an effective EU framework to fight money laundering*, 2020, <https://www.ebf.eu/wp-content/uploads/2020/03/EBF-Blueprint-for-an-effective-EU-framework-to-fight-money-laundering-Lifting-the-Spell-of-Dirty-Money-.pdf> (dostęp: 02.07.2020).

podmiocie wdrożeń robotyzacji kończy się niepowodzeniem⁴⁹, a firmy przyznają, iż nie doszacowały czasu lub kosztu implementacji⁵⁰. Sukces wdrożenia jest zależny od poprawnie zaprojektowanych i właściwie udokumentowanych procesów. Robotyzacja powinna być poprzedzona szczegółową rewizją procesów zwieńczoną ich standaryzacją i optymalizacją. W jednym z badań tylko 34% banków wskazało na dokonanie przeglądu procesów przed wdrożeniem⁵¹. Problemem bywa również niska jakość i nieefektywne zarządzanie danymi (niedokładności, nieaktualność, braki, niespójności, fragmentacja). Ankieta BCG wykazała, że tylko w połowie badanych banków możliwy był wgląd w kompletną księgę bankową w każdym dniu⁵². Przeszkodą są także dane nadmiarowe, niewystandaryzowane procedury czy korzystanie przez pracowników z własnych plików czy narzędzi (tzw. *shadow systems*), które funkcjonują poza głównymi systemami banku. Rewizja, standaryzacja i dokumentacja procesów wydłuża czas wdrożenia, podnosi jego koszt, ale przyrosty efektywności są wtedy większe, niż gdy są one robotyzowane bez tego etapu⁵³. Ma to szczególne znaczenie w przypadku inteligentnej robotyzacji, gdzie wysokiej jakości dane (spójne, kompletne) są krytyczne dla algorytmów sztucznej inteligencji.

Sukces wdrożenia zależy też od ludzi, którzy pośrednio lub bezpośrednio są nią dotknięci. Często kluczowe są aspekty kulturowe, a nie technologiczne⁵⁴. Pracownicy mogą obawiać się utraty pracy, kierownictwo może obawiać się niepowodzenia obserwując wdrożenia innych podmiotów. Potrzeba jest zmiany myślenia o technologii, procesach oraz przekonania wielu interesariuszy o zasadności robotyzacji. Wskazuje się tutaj na konieczność współpracy pomiędzy wieloma działami (w tym działu informatycznego), ponieważ w ramach procesów zbierane są dane czy wymagane decyzje pracowników różnych obszarów. Problemem jest, funkcjonujące w wielu organizacjach, myślenie silosowe utrudniające komunikację i koordynację wdrożenia robotyzacji⁵⁵. Efekt w postaci zintensyfikowania współpracy pomiędzy departamentami podczas próby wdrażania robotyzacji można traktować jako korzyść nawet w przypadku jej niepowodzenia⁵⁶.

⁴⁹ M. Bucy, A. Finlayson, G. Kelly, C. Moyer, *The 'how' of transformation*, 9.05.2016, <https://www.mckinsey.com/industries/retail/our-insights/the-how-of-transformation>; EY, *Get ready for robots*, 2016, [https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Get_ready_for_robots/\\$FILE/ey-get-ready-for-robots.pdf](https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Get_ready_for_robots/$FILE/ey-get-ready-for-robots.pdf) (dostęp: 02.07.2020).

⁵⁰ Deloitte, *The robots are ready. Are you? Untapped advantage in your digital workforce*, op. cit.

⁵¹ Westmonroe, *Driving down the bank efficiency ratio*, op. cit.

⁵² BCG, *Global Risk 2020, It's Time for Banks to Self-Disrupt*, op. cit.

⁵³ T.H. Davenport, D. Brain, *Before Automating Your Company's Processes, Find Ways to Improve Them*, 13.06.2018, Harvard Business Review, <https://hbr.org/2018/06/before-automating-your-company-s-processes-find-ways-to-improve-them#> (dostęp: 02.07.2020).

⁵⁴ B. Tabrizi, E. Lam, K. Girard, V. Irvin, *Digital transformation is not about technology*, Harvard Business Review, 13.03.2019, <https://hbr.org/2019/03/digital-transformation-is-not-about-technology> (dostęp: 26.06.2020).

⁵⁵ S. Zobell, *Why Digital Transformations Fail: Closing The \$900 Billion Hole In Enterprise Strategy*, 13.03.2018, <https://www.forbes.com/sites/forbestechcouncil/2018/03/13/why-digital-transformations-fail-closing-the-900-billion-hole-in-enterprise-strategy/#27237be17b8b> (dostęp: 02.07.2020).

⁵⁶ A. Edlich, V. Sohoni, *Burned by the bots...*, op. cit.

Sposób funkcjonowania robotów również generuje dodatkowe ryzyka. Przykładowo, koncentracji ulega ryzyko operacyjne wskutek wysokiej wydajności robota zastępującego kilku pracowników⁵⁷. Wadliwe, niewystarczająco przetestowane lub nieaktualizowane algorytmy robotów mogą prowadzić do strat finansowych oraz generować ryzyko regulacyjne. Istotny jest nadzór, monitoring i audyt pracy robotów. Kluczowe jest określenie zakresów odpowiedzialności pracowników (np. programistów, użytkowników końcowych, menedżerów robotów) za poszczególne składowe robotyzowanego procesu (konfiguracja, zapewnienie danych, obsługa wyjątków, aktualizacja reguł robota)⁵⁸. RPA dodaje kolejną warstwę oprogramowania (a czasem też sprzętu) do i tak już złożonej infrastruktury informatycznej banku, co wymaga dodatkowej kontroli ze strony działu IT. Jeszcze większej wagi nabiera cyberbezpieczeństwo. Chęć zlecenia manualnych uprzednio operacji robotom powoduje, że muszą one zostać przekształcone do swoich cyfrowych, wirtualnych odpowiedników, a wtedy ich szczególności, logika biznesowa są potencjalnie narażone na ataki hakerskie⁵⁹.

5. Wyzwania związane z rosnącą skalą robotyzacji i automatyzacji w bankowości

Szacowany średnioroczny wzrost globalnego rynku RPA w latach 2020–2027 to 40,6%, a sektor finansów i bankowości ma być wiodący pod kątem wdrażania RPA⁶⁰. Tłumaczy się to stale rosnącą ilością gromadzonych danych, które przetwarzane są także przez starsze systemy informatyczne, nie pozwalające na łatwą integrację z nowszymi rozwiązaniami. Niektóre banki jawnie komunikują zastępowanie pracowników robotami⁶¹. Szacuje się, że tylko w Stanach Zjednoczonych w ciągu najbliższych 10 lat roboty mogą zastąpić 200 000 pracowników bankowości⁶². PriceWaterhouseCoopers ocenia, że około 1/3 zawodów w usługach finansowych może zostać przekazana robotom do 2025 roku⁶³. Większość wdrożeń to robotyzacja

⁵⁷ I. Tucker, *The blueprint for continuous accounting*, „Strategic Finance” 2017, May, s. 41–49.

⁵⁸ L. Jiles, *Govern your bots!*, „Strategic Finance” 2020, January, s. 24–31.

⁵⁹ M. Gotthardt, D. Koivulaakso, O. Paksoy, C. Saramo, M. Martikainen, O.M. Lehner, *Current State and Challenges in the Implementation of Robotic Process Automation and Artificial Intelligence in Accounting and Auditing*, „ACRN Oxford Journal of Finance & Risk Perspectives” 2019, Vol. 8, s. 31–46.

⁶⁰ Grand View Research, *Robotic Process Automation Market Size, Share & Trends Analysis Report By Type (Software, Service), By Application (BFSI, Retail), By Organization, By Service, By Deployment, By Region, And Segment Forecasts, 2020–2027*, 2020, <https://www.grandviewresearch.com/industry-analysis/robotic-process-automation-rpa-market> (dostęp: 02.07.2020).

⁶¹ *Deutsche Bank using robots to compensate for job cuts*, Global Banking News (GBN), November 2019. <http://search-1ebscohost-1com-10ao1bj179f01.han3.lib.uni.lodz.pl/login.aspx?direct=true&db=bwh&AN=96A21033784815&lang=pl&site=ehost-live> (dostęp: 02.07.2020).

⁶² *Technology expected to claim more US bank jobs*, Global Banking News (GBN), October 2019, <http://search-1ebscohost-1com-10ao1bj179f01.han3.lib.uni.lodz.pl/login.aspx?direct=true&db=bwh&AN=96A21190993782&lang=pl&site=ehost-live> (dostęp: 02.07.2020).

⁶³ PricewaterhouseCoopers, *Will robots really steal our jobs? An international analysis of the potential long term impact of automation*, 2018, <https://www.pwc.co.uk/economic-services/assets/international-impact-of-automation-feb-2018.pdf> (dostęp: 02.07.2020).

cja oparta na regułach (*rules based*), ale coraz większe zainteresowanie zdobywają roboty inteligentne⁶⁴. Uczenie maszynowe, sztuczna inteligencja oraz rozproszony rejestr to technologie, obok RPA, które mają wywrzeć najsilniejszy wpływ na funkcjonowanie instytucji finansowych. Trendy te istotnie wpływają na rolę człowieka i jego oczekiwane kompetencje w wysoce zautomatyzowanym i zrobotyzowanym środowisku.

W części zadań powtarzalnych i schematycznych roboty zastępują pracowników całkowicie, i należy liczyć się z redukcją zatrudnienia na niektórych stanowiskach (lub ich całkowitą eliminacją) celem redukcji kosztów⁶⁵. Zarządzający nie powinni jednak postrzegać robotyzacji tylko i wyłącznie jako źródła oszczędności i od ich podejścia będzie zależało, gdzie uwolniony przez roboty czas zostanie przekierowany. Część specjalistów w swoich dziedzinach (nie chodzi tu o programistów) będzie angażowana w kierowanie procesem wdrażania, a potem zarządzania robotami. Roboty, nawet te rozszerzone o sztuczną inteligencję, muszą być nadzorowane. Człowiek będzie konfigurował roboty, obsługiwał wyjątki, monitorował wydajność i optymalizował ich pracę. Ponadto kreatywność i wieloletnie doświadczenie pracowników będą niezbędne do kreślenia obszarów i sposobów wykorzystania robotów. Wzrost liczby decyzji podejmowanych przez roboty zwiększy znaczenie aspektów prawnych i etycznych⁶⁶, które będą rozstrzygane przez ludzi. Kluczowe będzie ustalanie odpowiedzialności za błędne decyzje robotów (zwłaszcza tych inteligentnych – np. systemu oceny zdolności kredytowej bezzasadnie dyskryminującego z powodu pewnej cechy)⁶⁷. Pracownikom bezpośrednio nieangażowanym w obsługę robotów należy dać możliwość pełniejszego wykorzystania wiedzy i doświadczenia gromadzonego przez lata przy zadaniach wymagających osądu, analizy złożonych problemów czy bezpośredniego kontaktu z klientem. Niektóre przypadki wdrożenia robodoradców pokazują, że klienci nie chcą być pozbawieni możliwości kontaktu z pracownikiem banku⁶⁸.

Ludzie nie zostaną całkowicie zastąpieni robotami, ale będzie się od nich wymagać ścisłej z nimi współpracy. Dotąd ludzie konkurowali na rynku pracy między sobą, a obecnie istnieje ryzyko konieczności konkurowania także z robotami⁶⁹. Niektórzy

⁶⁴ Ntansa, *Banking Digital Transformation With RPA Is Here And Brings Huge Value*, 4.02.2020, <https://www.ntansa.com/banking-digital-transformation-with-rpa-is-here-and-brings-huge-value/> (dostęp: 02.07.2020).

⁶⁵ D.A. Spencer, *Fear and Hope in an Age of Mass Automation: Debating the Future of Work*, „New Technology, Work and Employment” 2018, Vol. 33(1), s. 1–12, <https://doi.org/10.1111/ntwe.12105>

⁶⁶ S. Wagner, S. Hagan, *Finance Needs People Who Work Well With Robots*, 20.08.2019, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-08-20/finance-needs-people-who-work-well-with-robots> (dostęp: 02.07.2020).

⁶⁷ A. Lui, G.W. Lamb, *Artificial intelligence and augmented intelligence collaboration: regaining trust and confidence in the financial sector*, *op. cit.*

⁶⁸ B. Dunham, T. Lohr, A. Ruddenklau, *Automating the prediction*, 2019, KPMG, <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2019/07/automating-the-prediction-fs.html> (dostęp: 02.07.2020).

⁶⁹ D. Kedziora, H.-M. Kiviranta, *Digital Business Value Creation with Robotic Process Automation (RPA) in Northern and Central Europe*, „Management” 2018, Vol. 13, s. 161–174, <https://doi.org/10.26493/1854-4231.13.161-174>

badacze wskazują jednak, że robot to nie konkurent człowieka, a raczej zasób czy wirtualny asystent⁷⁰. Powstaje pytanie, czy tworzenie zespołów złożonych z ludzi i robotów przyniesie efekty synergii i jak wpłynie to na strukturę organizacyjną banku (czy nie ulegnie ona np. spłaszczeniu)⁷¹.

W wysoce zautomatyzowanym środowisku pracy istotnie zmienia się oczekiwania wobec pracownika, od którego będzie się oczekiwać rozszerzania kompetencji o te z zakresu nowych technologii, analityki danych, tak by był w stanie działać na styku swoich dotychczasowych dziedzin oraz nowoczesnych technologii. Nie oznacza to konieczności nabycia rozległych umiejętności programistycznych, ale biegłości w korzystaniu z najnowszych rozwiązań⁷². Przykładowo, oprócz biegłej znajomości regulacji będzie potrzebna znajomość rozwiązań Regtech czy analizy dużych zbiorów danych, które będą wspomagać monitorowanie zmian przepisach. Poza znajomością technologii i analityki danych, prognozuje się wzrost zapotrzebowania na: zdolność krytycznego myślenia, rozwiązywania złożonych problemów, inteligencję emocjonalną, umiejętność komunikacji, techniki uczenia się, uczenia się przez całe życie, kompetencje przywódcze i społeczne⁷³. Kompetencje te będą niezbędne, aby szybko adaptować się do coraz szybciej zmieniającego się otoczenia⁷⁴. Dzięki nim człowiek będzie w stanie utrzymać przewagę nad inteligentnymi automatami, które będą coraz liczniej otaczać go w środowisku pracy⁷⁵.

Wyzwaniem dla banków może okazać się pozyskanie pracowników, których wiedza i kompetencje będą odpowiadać wymogom przyszłych „hybrydowych” stanowisk. Te techniczne i analityczne będzie można nabyć w trakcie procesu kształcenia. Są oferowane kursy akademickie dotyczące fintech⁷⁶ czy robotyzacji⁷⁷, aczkolwiek niektóre uczelnie wskazywały, że przygotowanie programu przy tak szybkim rozwoju technologii jest trudne. Znacznie trudniejsze może okazać się jednak pozyskanie doświadczenia dziedzinowego. Wysoce uregulowane środowisko pracy w banku ogranicza możliwości pozyskania takowego w inny sposób (np. pracując bez etatu,

⁷⁰ P.R. Daugherty, H.J. Wilson, *Human + Machine: Reimagining Work in the Age of AI*, Harvard Business Review Press, Boston 2018.

⁷¹ W sektorze fintech można już znaleźć przykłady firm, gdzie roboty w zespole są traktowane na równi z ludźmi (np. mają swoje imiona) i stały się częścią kultury organizacyjnej. Więcej: P. Centopani, *Radius Financial Group built its culture around robots and jelly beans*, January 2019, Nationalmortgage-news.com, <http://search-1ebscsohost-1com-10ao1bj179d7f.han3.lib.uni.lodz.pl/login.aspx?direct=true&db=bsu&AN=133973578&lang=pl&site=ehost-live> (dostęp: 02.07.2020).

⁷² Royal Bank of Canada, *Humans Wanted, How Canadian youth can thrive in the age of disruption*, 2018, https://www.rbc.com/dms/enterprise/futurelaunch/_assets-custom/pdf/RBC-Future-Skills-Report-FINAL-Singles.pdf (dostęp: 02.07.2020).

⁷³ World Economic Forum, *The Future of Jobs Report 2018*, 2018, http://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs_2018.pdf (dostęp: 02.07.2020).

⁷⁴ Deloitte, *2020 banking and capital markets outlook Fortifying the core for the next wave of disruption*, 2019, <https://documents.deloitte.com/insights/2020bankingoutlook> (dostęp: 02.07.2020).

⁷⁵ J.E. Aoun, *Robot-Proof: Higher Education in the Age of Artificial Intelligence*, The MIT Press 2017, s. 43.

⁷⁶ A. Irrera, *U.S. business schools embrace 'fintech' as students clamor for courses*, 8.06.2017, <https://www.reuters.com/article/us-usa-students-fintech-idUSKBN18Z20C> (dostęp: 10.07.2020).

⁷⁷ *Automatyzacja procesów biznesowych – BPA*, <https://zarzadzanie.uni.lodz.pl/tabid/2955/Default.aspx> (dostęp: 02.07.2020).

projektowo, na zasadzie wolnego strzelca)⁷⁸. Jeśli proste, powtarzalne operacje mają być przejęte przez roboty, a od pracowników będzie się oczekiwać umiejętności połączenia wiedzy dziedzinowej oraz współpracy ze zrobotyzowanymi inteligentnymi systemami, to powstaje pytanie o możliwości nabywania tej wiedzy, gdyż jej transfer będzie utrudniony. Im więcej procesów będzie robotyzowanych, tym trudniejsze będzie zrozumienie ich przebiegu. Przy robotyzacji opartej na regułach pracownik będzie w stanie analizować poszczególne kroki i zależności między danymi na wejściu i na wyjściu zrobotyzowanego procesu⁷⁹. W przypadku robotów samodoskonalących się analiza przebiegu procesu będzie dużo trudniejsza. Pracownikom na niższych stanowiskach zostanie ograniczona możliwość uczenia się⁸⁰. Na takie ryzyko wskazują badania dotyczące automatyzacji procesów księgowych sugerujące, że poleganie na inteligentnych systemach ma ujemny wpływ na budowanie wiedzy i doświadczenia, co z biegiem czasu jeszcze bardziej zwiększa zależność pracownika od wspierających go systemów⁸¹. Wyzwaniem jest określenie, jaki poziom automatyzacji czy robotyzacji jest optymalnym w tym kontekście. Alternatywnie, należy zbadać możliwość zmiany definicji kompetencji, która determinowana byłaby nie tylko zdolnościami człowieka, ale opierała się także na jego współpracy czy zależności od inteligentnych systemów⁸². Wydaje się, że w przypadku banków konieczne będzie zatem doszkalanie obecnych pracowników (którzy zbudowali już doświadczenie), a nie próba zastąpienia ich nowymi zatrudnionymi⁸³.

Podsumowanie

Elementy automatyzacji w bankowości można obserwować już od wprowadzenia pierwszych bankomatów, przez komputery, późniejsze połączenie ich w globalną sieć, po dedykowane oprogramowanie (np. klasy ERP, CRM, MAS) umożliwiające pełną automatyzację. Roboty programowe stanowią kolejny rodzaj oprogramowania oferującego możliwość w jeszcze większym stopniu usprawniania pracy banku.

⁷⁸ Deloitte, *Leading the social enterprise: Reinvent with a human focus*, 2019 Deloitte Global Human Capital Trends, Deloitte Insights, 2019, https://www2.deloitte.com/content/dam/insights/us/articles/5136_HC-Trends-2019/DI_HC-Trends-2019.pdf (dostęp: 02.07.2020).

⁷⁹ J. Kokina, T. Davenport, *The Emergence of Artificial Intelligence: How Automation is Changing Auditing*, „Journal of Emerging Technologies in Accounting” 2017, Vol. 14, No. 1, s. 115–122, <https://doi.org/10.2308/jeta-51730>

⁸⁰ M. Gotthardt, D. Koivulaakso, O. Paksoy, C. Saramo, M. Martikainen, O.M. Lehner, *Current State and Challenges in the Implementation of Robotic Process Automation and Artificial Intelligence in Accounting and Auditing*, op. cit.

⁸¹ S.G. Sutton, V. Arnold, M. Holt, *How Much Automation Is Too Much? Keeping the Human Relevant in Knowledge Work*, „Journal of Emerging Technologies in Accounting” 2018, Vol. 15, No. 2, s. 15–25, <https://doi.org/10.2308/jeta-52311>; I. Stuart, D. Prawitt, *Firm-level formalization and auditor performance on complex tasks*, „Behavioral Research in Accounting” 2012, Vol. 24(2), s. 193–210, <https://doi.org/10.2308/bria-50113>

⁸² *Ibidem*.

⁸³ Deloitte, *2020 banking and capital markets outlook, Fortifying the core for the next wave of disruption*, op. cit.

W porównaniu z dotychczasowymi rozwiązaniami, RPA jest bardziej uniwersalne i elastyczne. Narzędzia te nie są dedykowane konkretnym branżom czy rodzajom procesów, ponieważ działają nad istniejącą infrastrukturą i można je implementować wszędzie tam, gdzie człowiek korzysta z programów komputerowych. Brak lub ograniczona ingerencja w istniejącą infrastrukturę ogranicza ryzyko wystąpienia nieprzewidzianych skutków wdrożenia, co przy chęci zapewnienia bezpieczeństwa i dostępności systemów bankowych jest kluczowe. Dodatkowo bezkodowe/niskokodowe sposoby konfiguracji robotów umożliwiają przeszkolonym pracownikom (bez wykształcenia informatycznego) często samodzielnie przekonfigurować robota, gdy pojawią się zmiany w robotyzowanym procesie (np. nowe źródło/format danych, nowa aplikacja). RPA jest tańsze, szybsze i łatwiejsze we wdrożeniu niż tradycyjna automatyzacja. Roboty programowe pozwalają szybko zwiększać efektywność operacyjną, co jednocześnie daje bankowi czas na analizę sensowności i skutków modernizacji lub wymiany podstawowego oprogramowania.

Z drugiej strony, robotyzacja wiąże się z dodatkowymi wyzwaniem. Wysoka wydajność robotów może zwiększać ryzyko operacyjne, regulacyjne, związane z odpowiednim nadzorem i cyberbezpieczeństwem. Zmieniają się oczekiwania wobec pracowników, od których wymagać się będzie pracy na styku swoich dotychczasowych dziedzin, nowoczesnych technologii oraz analityki danych. Aby zachować przewagę nad maszynami, akcentowana jest zdolność krytycznego myślenia, uczenia się przez całe życie, inteligencja emocjonalna i inne kompetencje społeczne. Wyzwaniem może okazać się budowanie doświadczenia w danej dziedzinie i transfer wiedzy przy coraz większym stopniu operacji odbywających się całkowicie bez udziału człowieka.

W pracy ukazano wielowymiarowy wpływ zrobotyzowanej automatyzacji procesów na funkcjonowanie banku, co pozwala dowieść stawianej we wstępie tezy. Wpływ jest widoczny już na etapie wdrożenia, gdzie zaleca się uprzedni przegląd procesów motywu do intensywnej współpracy wielu działów banku i daje szansę na odejście od myślenia silosowego. Przedstawione przykłady zastosowań robotów w banku oraz wyniki wdrożeń dowodzą ich wpływu na efektywność operacyjną. Zmiany w funkcjonowaniu banku wynikają również z dodatkowego ryzyka i zagrożeń wynikających ze sposobu działania robotów i przejmowania przez nie coraz większej części zadań od pracowników. Pracownicy będą musieli prezentować rozszerzony zakres kompetencji działając w zespołach równolegle z maszynami, a potrzeba ta prawdopodobnie znajdzie swoje odzwierciedlenie w modelu kształcenia.

Bibliografia

ACCA, *Embracing robotic automation during the evolution of finance*, 2018, https://www.accaglobal.com/content/dam/ACCA_Global/professional-insights/embracing-robotics/Embracing%20robotic%20automation.pdf (dostęp: 26.06.2020).

Accenture, Workfusion, *Intelligent Automation Delivering the Future of AML*, 2020, <https://www.workfusion.com/wp-content/uploads/2020/05/Intelligent-Automation-Delivering-the-Future-of-AML-WorkFusion.pdf> (dostęp: 06.07.2020).

Aoun J.E., *Robot-Proof: Higher Education in the Age of Artificial Intelligence*, The MIT Press 2017.

BCG, *Global Risk 2017, Staying the Course in Banking*, 2017, https://image-src.bcg.com/BCG_COM/BCG-Staying-the-Course-in-Banking-Mar-2017_tcm9-146794.pdf (dostęp: 26.06.2020).

BCG, *Global Risk 2020, It's Time for Banks to Self-Disrupt*, 2020, https://image-src.bcg.com/Images/BCG-Global-Risk-2020-It%E2%80%99s-Time-for-Banks-to-Self-Disrupt-Apr-2020_tcm78-243862.pdf (dostęp: 26.06.2020).

Bucy M., Finlayson A., Kelly G., Moye C., *The 'how' of transformation*, 9.05.2016, <https://www.mckinsey.com/industries/retail/our-insights/the-how-of-transformation> (dostęp: 02.07.2020).

Capgemini, *Reshaping the future: unlocking automation's untapped value*, 2018, https://www.capgemini.com/wp-content/uploads/2018/10/Automation-Use-Cases_Digital1.pdf (dostęp: 26.06.2020).

Daugherty P.R., Wilson H.J., *Human + Machine: Reimagining Work in the Age of AI*, Harvard Business Review Press, Boston 2018.

Davenport T.H., Brain D., *Before Automating Your Company's Processes, Find Ways to Improve Them*, 13.06.2018, Harvard Business Review, <https://hbr.org/2018/06/before-automating-your-companys-processes-find-ways-to-improve-them#> (dostęp: 02.07.2020).

Deloitte, *2020 banking and capital markets outlook, Fortifying the core for the next wave of disruption*, 2019, <https://www2.deloitte.com/be/en/pages/financial-services/articles/2020-banking-and-capital-markets-outlook.html> (dostęp: 02.07.2020).

Deloitte, *Automation in Onboarding and Ongoing Servicing of Commercial Banking Clients, Streamlining processes and costs with Robotic Process Automation (RPA) and cognitive technologies*, 2018, <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/us/Documents/financial-services/us-cons-automation-in-on-boarding-and-ongoing-servicing-of-commercial-banking-clients.pdf> (dostęp: 26.06.2020).

Deloitte, *Internal Controls over Financial Reporting Considerations for Developing and Implementing Bots*, 2018, <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/us/Documents/audit/ASC/us-aers-robotic-process-automation-internal-controls-over-financial-reporting-considerations-for-developing-and-implementing-bots-september2018.pdf> (dostęp: 29.06.2020).

Deloitte, *Leading the social enterprise: Reinvent with a human focus*, 2019 *Deloitte Global Human Capital Trends, Deloitte Insights*, 2019, https://www2.deloitte.com/content/dam/insights/us/articles/5136_HC-Trends-2019/DI_HC-Trends-2019.pdf (dostęp: 02.07.2020).

Deloitte, *The robots are ready. Are you? Untapped advantage in your digital workforce*, 2018, <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/bg/Documents/technology-media-telecommunications/Deloitte-us-cons-global-rpa-survey.pdf> (dostęp: 26.06.2020).

Driscoll T., *Value through Robotic Process Automation*, „Strategic Finance” 2018, March.

Dunham B., Lohr T., Ruddenklau A., *Automating the prediction*, 2019, KPMG, <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2019/07/automating-the-prediction-fs.html> (dostęp: 02.07.2020).

Edlich A., Sohoni V., *Burned by the bots: Why robotic automation is stumbling*, 2017, McKinsey & Company, <https://www.mckinsey.com/business-functions/digital-mckinsey/our-insights/digital-blog/burned-by-the-bots-why-robotic-automation-is-stumbling> (dostęp: 26.06.2020).

English S., Hammond S., *Thomson Reuters Regulatory Intelligence – Cost of Compliance 2019*, 2019, Thomson Reuters, http://images.financial-risk-solutions.thomsonreuters.info/Web/ThomsonReutersFinancialRisk/{06436eff-ec12-40cd-a2d1-3f8ceab757a9}_Regulatory_Intelligence_Cost_of_Compliance_2019_FINAL.pdf (dostęp: 06.07.2020).

European Banking Federation, *Lifting the spell of dirty money, EBF blueprint for an effective EU framework to fight money laundering*, 2020, <https://www.ebf.eu/wp-content/uploads/2020/03/EBF-Blueprint-for-an-effective-EU-framework-to-fight-money-laundering-Lifting-the-Spell-of-Dirty-Money-.pdf> (dostęp: 02.07.2020).

European commission, *A decade on from the crisis, Main responses and remaining challenges*, 2019, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642253/EPRS_BRI\(2019\)642253_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642253/EPRS_BRI(2019)642253_EN.pdf) (dostęp: 15.06.2020).

EY, *Get ready for robots*, 2016, [https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Get_ready_for_robots/\\$FILE/ey-get-ready-for-robots.pdf](https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Get_ready_for_robots/$FILE/ey-get-ready-for-robots.pdf) (dostęp: 02.07.2020).

Fersht P., Slaby J. R., *Robotic automation emerges as a threat to traditional low-cost outsourcing*, 2012, HFS Research, https://www.horsesforsources.com/wp-content/uploads/2016/06/RS-1210_Robotic-automation-emerges-as-a-threat-060516.pdf (dostęp: 16.06.2020).

Gotthardt M., Koivulaakso D., Paksoy O., Saramo C., Martikainen M., Lehner O. M., *Current State and Challenges in the Implementation of Robotic Process Automation and Artificial Intelligence in Accounting and Auditing*, „ACRN Oxford Journal of Finance & Risk Perspectives” 2019, Vol. 8.

Grand View Research, *Robotic Process Automation Market Size, Share & Trends Analysis Report By Type (Software, Service), By Application (BFSI, Retail), By Organization, By Service, By Deployment, By Region, And Segment Forecasts, 2020–2027*, 2020, <https://www.grandviewresearch.com/industry-analysis/robotic-process-automation-rpa-market> (dostęp: 02.07.2020).

IBM Corporation, *Robotic process automation*, 2018, <https://www.ibm.com/downloads/cas/VYBGVKGL> (dostęp: 26.06.2020).

Institute for Robotic Process Automation, *Introduction to Robotic Process Automation, a Primer*, 2015, <http://irpaai.com/introduction-to-robotic-process-automation-a-primer/> (dostęp: 26.06.2020).

Jędrzejka D., *Robotic process automation and its impact on accounting*, „Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości” 2019, 105(161), s. 137–166, DOI: 10.5604/01.3001.0013.6061

Jiles L., *Govern your bots!*, „Strategic Finance” 2020, January.

Kedziora D., Kiviranta H.-M., *Digital Business Value Creation with Robotic Process Automation (RPA) in Northern and Central Europe*, „Management” 2018, Vol. 13, s. 161–174, <https://doi.org/10.26493/1854-4231.13.161-174>

Kokina J., Davenport T., *The Emergence of Artificial Intelligence: How Automation is Changing Auditing*, „Journal of Emerging Technologies in Accounting” 2017, Vol. 14, No. 1, s. 115–122, <https://doi.org/10.2308/jeta-51730>

Kotarba M., *Digital Transformation of Business Models*, „Foundations of Management” 2018, Vol. 10, s. 123–142, <https://doi.org/10.2478/fman-2018-0011>

Kulińska-Sadłocha E., Marcinkowska M., Szambelańczyk J., The impact of pandemic risk on the activity of banks based on the Polish banking sector in the face of COVID-19, „Bezpieczny Bank” 2020, nr 2(79).

Lacity M., Willcocks L., *Robotic Process Automation: The Next Transformation Lever for Shared Services*, „Credit & Financial Management Review” 2016, Vol. 22(4).

Le Clair C., *Future Of RPA And Intelligent Automation*, 2017, Forrester, [https://cdn2.hubspot.net/hubfs/416323/UiPathForward Americas 2017/UiPathForward Americas Presentation-s/%23UiPathForward Americas 2017 Forrester Keynote.pdf](https://cdn2.hubspot.net/hubfs/416323/UiPathForward%20Americas%20Presentation-%23UiPathForward%20Americas%20Forrester%20Keynote.pdf) (dostęp: 26.06.2020).

Lin P., *Adapting to the New Business Environment*, „CPA Journal” 2018, Vol. 88(12).

Lui A., Lamb G.W., *Artificial intelligence and augmented intelligence collaboration: regaining trust and confidence in the financial sector*, „Information & Communications Technology Law” 2018, 27(3), s. 267–283, doi:10.1080/13600834.2018.1488659.

Mancher M., Huff C., Grabowski R., Thomas J., *Digital Finance: The Robots Are Here*, „The Journal of Government Financial Management” 2018, Vol. 67, No. 1, Spring.

Manyika J., Chui M., Miremadi M., Bughin J., George K., Willmott P., Dewhurst M., *A future that works: automation, employment, and productivity*, 2017, [www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Featured Insights/Digital Disruption/Harnessing automation for a future that works/MGI-A-future-that-works_Full-report.ashx](http://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Featured%20Insights/Digital%20Disruption/Harnessing%20automation%20for%20a%20future%20that%20works/MGI-A-future-that-works_Full-report.ashx) (dostęp: 26.06.2020).

Massicotte R., *These are the bots you're looking for: Automate tedium, errors, and wasted time out of the finance department with RPA*, „Strategic Finance”, 2019, October.

NDL Software Limited, *An Introduction To Robotic Process Automation*, 2018, <https://assurity.nz/assets/290a244552/An-Introduction-to-RPA.pdf> (dostęp: 26.06.2020).

Ntansa, *Banking Digital Transformation With RPA Is Here And Brings Huge Value*, 4.02.2020, <https://www.ntansa.com/banking-digital-transformation-with-rpa-is-here-and-brings-huge-value/> (dostęp: 02.07.2020).

PricewaterhouseCoopers, *Will robots really steal our jobs? An international analysis of the potential long term impact of automation*, 2018, <https://www.pwc.co.uk/economic-services/assets/international-impact-of-automation-feb-2018.pdf> (dostęp: 02.07.2020).

Raju P., Koch R., *Can RPA Improve Agility?*, „Strategic Finance” 2019, March.

Royal Bank of Canada, *Humans Wanted, How Canadian youth can thrive in the age of disruption*, 2018, https://www.rbc.com/dms/enterprise/futurelaunch/_assets-custom/pdf/RBC-Future-Skills-Report-FINAL-Singles.pdf (dostęp: 02.07.2020).

Solis B., *The state of digital transformation, 2018–2019 edition*, 2019, Altimeter, a Prophet Company, <https://www.prophet.com/pdf/the-state-of-digital-transformation-2019/> (dostęp: 10.07.2020).

Spencer D.A., *Fear and Hope in an Age of Mass Automation: Debating the Future of Work*, „New Technology, Work and Employment” 2018, Vol. 33(1), s. 1–12, <https://doi.org/10.1111/ntwe.12105>

Stuart I., Prawitt D., *Firm-level formalization and auditor performance on complex tasks*, „Behavioral Research in Accounting” 2012, Vol. 24(2), s. 193–210, <https://doi.org/10.2308/bria-50113>

Sterling C., *Managing Software Debt: Building for Inevitable Change*, Addison-Wesley Professional 2011.

Sutton S.G., Arnold V., Holt M., *How Much Automation Is Too Much? Keeping the Human Relevant in Knowledge Work*, „Journal of Emerging Technologies in Accounting” 2018, Vol. 15, No. 2, s. 15–25, <https://doi.org/10.2308/jeta-52311>

Tabrizi B., Lam E., Girard K., Irvin V., *Digital transformation is not about technology*, „Harvard Business Review”, 13.03.2019, <https://hbr.org/2019/03/digital-transformation-is-not-about-technology> (dostęp: 26.06.2020).

Tucker I., *The blueprint for continuous accounting*, „Strategic Finance” 2017, May.

van der Aalst W.M.P., Bichler M., Heinzl A., *Robotic Process Automation*, „Bus Inf Syst Eng” 2018, 60, 269–272, <https://doi.org/10.1007/s12599-018-0542-4>

Wagner S., Hagan S., *Finance Needs People Who Work Well With Robots*, 20.08.2019, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-08-20/finance-needs-people-who-work-well-with-robots> (dostęp: 02.07.2020).

Watson G., *Moving to a Continuous KYC Process*, 23.03.2020, <https://www.regulationasia.com/moving-continuous-kyc-process/> (dostęp: 29.06.2020).

Westmonroe, *Driving down the bank efficiency ratio*, 2019, <https://www.westmonroepartners.com/perspectives/signature-research/driving-down-the-bank-efficiency-ratio-despite-digital-adoption-vast-improvements-remain> (dostęp: 10.07.2020).

World Economic Forum, *The Future of Jobs Report 2018*, 2018, http://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs_2018.pdf (dostęp: 02.07.2020).

Zobell S., *Why Digital Transformations Fail: Closing The \$900 Billion Hole In Enterprise Strategy*, 13.03.2018, <https://www.forbes.com/sites/forbestechcouncil/2018/03/13/why-digital-transformations-fail-closing-the-900-billion-hole-in-enterprise-strategy/#27237be17b8b> (dostęp: 02.07.2020).

Artykuły prasowe i okolicznościowe

Centopani P., *Radius Financial Group built its culture around robots and jelly beans*, January 2019, <http://search-1ebscohost-1com-10ao1bj179d7f.han3.lib.uni.lodz.pl/login.aspx?direct=true&db=bsu&AN=133973578&lang=pl&site=ehost-live> (dostęp: 02.07.2020).

Deutsche Bank using robots to compensate for job cuts, Global Banking News (GBN), November 2019. <http://search-1ebscohost-1com-10ao1bj179f01.han3.lib.uni.lodz.pl/login.aspx?direct=true&db=bwh&AN=96A21033784815&lang=pl&site=ehost-live> (dostęp: 02.07.2020).

Huber J., Lin E., Perrin B., *Five Ways Commercial Banks Can Make It Easier to Bring New Clients Aboard*, 7.11.2016, Forbes, <https://www.forbes.com/sites/baininsights/2016/11/07/five-ways-commercial-banks-can-make-it-easier-to-bring-new-clients-aboard/#5763a78530f0> (dostęp: 26.06.2020).

Irrera A., *U.S. business schools embrace 'fintech' as students clamor for courses*, 8.06.2017, <https://www.reuters.com/article/us-usa-students-fintech-idUSKBN18Z20C> (dostęp: 10.07.2020).

Partington R., *Banks Trimming Compliance Staff as \$321 Billion in Fines Abate*, 23.03.2017 <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-03-23/banks-trimming-compliance-staff-as-321-billion-in-fines-abate> (dostęp: 29.06.2020).

Technology expected to claim more US bank jobs, Global Banking News (GBN), October 2019, <http://search-1ebsohost-1com-10ao1bj179f01.han3.lib.uni.lodz.pl/login.aspx?direct=true&db=bwh&AN=96A21190993782&lang=pl&site=ehost-live> (dostęp: 02.07.2020).

Thomson Reuters. *Thomson Reuters 2016 Know Your Customer Surveys Reveal Escalating Costs and Complexity*, 9.05.2016, <https://www.thomsonreuters.com/en/press-releases/2016/may/thomson-reuters-2016-know-your-customer-surveys.html> (dostęp: 26.06.2020).

Materiały internetowe

AI Multiple, *No code / low code RPA tools enabling faster RPA in 2020*, 1.01.2020, <https://research.aimultiple.com/no-code-rpa-software/> (dostęp: 26.06.2020).

AI Multiple, *Top 61 RPA Usecases/ Applications/ Examples in 2020*, 4.07.2020, <https://research.aimultiple.com/robotic-process-automation-use-cases/#banking> (dostęp: 10.07.2020).

AI Multiple, *Ultimate Guide to Robotic Process Automation (RPA) in 2020*, 12.06.2020, <https://research.aimultiple.com/rpa-alternatives/> (dostęp: 27.06.2020).

Automatyzacja procesów biznesowych – BPA, <https://zarzadzanie.uni.lodz.pl/tabid/2955/Default.aspx> (dostęp: 02.07.2020).

Davies J., *Fact vs. Fiction: Business Users Can Easily Build Software Robots Using RPA Tools*, 2.09.2020, <https://www.ibm.com/cloud/blog/fact-vs-fiction-business-users-can-easily-build-software-robots-using-rpa-tools> (dostęp: 28.10.2020).

Outage fever strikes UK banks, 21.09.2018, <https://www.finextra.com/newsarticle/32686/outage-fever-strikes-uk-banks> (dostęp: 29.06.2020).

Miscellanea



DOI: 10.26354/bb.6.4.81.2020

Anna Dobrzańska*
ORCID: 000-0002-8243-9716
anna.dobrzanska@nbp.pl

Polityka makroostrożnościowa w czasie pandemii

Streszczenie

Wybuch pandemii COVID-19 i jego konsekwencje ekonomiczne są wydarzeniem o charakterze systemowym. O ile nie jest to jednak zdarzenie natury finansowej, to ma wpływ na funkcjonowanie systemu finansowego. Dlatego też organy makroostrożnościowe już w początkowym etapie kryzysu podjęły zdecydowane działania ograniczające jego negatywne skutki. Celem niniejszego artykułu jest charakterystyka i wstępna ocena przedsięwzięć makroostrożnościowych podjętych przez europejskie organy makroostrożnościowe zarówno w odniesieniu do sektora bankowego, jak i niebankowych podmiotów sektora finansowego. Kryzys wywołany pandemią COVID-19 stanowi pierwszy ważny test skuteczności polityki makroostrożnościowej po globalnym kryzysie finansowym. Przegląd działań makroostrożnościowych podjętych w reakcji na kryzys pandemiczny wskazuje na kluczową rolę buforów kapitałowych, a w szczególności bufora antycyklicznego.

Słowa kluczowe: polityka makroostrożnościowa, organy makroostrożnościowe, bufony kapitałowe, pandemia COVID-19, zarządzanie kryzysowe.

JEL: E58, G01, G28

* Anna Dobrzańska – doktor nauk ekonomicznych, zawodowo związana z Narodowym Bankiem Polskim. Artykuł we fragmentach ocennych wyraża stanowisko Autorki i nie może być interpretowany jako oficjalne stanowisko NBP.

Macroprudential Policy in the Time of a Pandemic

Abstract

The outbreak of the COVID-19 pandemic undoubtedly constitutes a systemic event. Although its origins are not of financial nature, it has impact on the functioning of the financial system. That is why macroprudential authorities have undertaken emergency actions already at the initial stage of the crisis. The aim of this article is to present and provide preliminary evaluation of the macroprudential actions taken by the European macroprudential authorities with respect to both banking and non-banking entities within the financial sector. The crisis, caused by the COVID-19 pandemic constitutes a first important test, after the global financial crisis for the effectiveness of macroprudential policy. The overview of macroprudential actions taken in response to the pandemic suggests that capital buffers, and countercyclical buffer in particular, are crucial macroprudential policy tools.

Key words: macroprudential policy, macroprudential authority, capital buffers, COVID-19 pandemic, crisis management.

Wstęp

Polityka makroostrożnościowa¹ zyskała na znaczeniu po globalnym kryzysie finansowym lat 2007–2009, który to uwypuklił niedostatki i braki ówczesnego nadzoru finansowego skupionego w nadmiernym stopniu na pojedynczych instytucjach i niedostrzegającego zjawisk zachodzących w całym systemie finansowym. Wprowadzenie wymiaru makroostrożnościowego miało na celu uzupełnienie analiz nadzorczych o aspekt systemowy, poprzez zwrócenie uwagi na wzajemne powiązania pomiędzy instytucjami finansowymi oraz oddziaływanie systemu finansowego na sferę realną gospodarki. Przede wszystkim wskazywano, że polityka makroostrożnościowa powinna ograniczać ryzyko systemowe, którego materializacja powoduje poważne negatywne konsekwencje, zarówno w kontekście zaburzenia funkcjonowania systemu finansowego, jak i gospodarki realnej. W ostatniej dekadzie podjęto duży wysiłek w celu zoperacjonalizowania polityki makroostrożnościowej. Jest to szczególnie widoczne w Unii Europejskiej, w której powołano nowe struktury instytucjonalne, zarówno na szczeblu unijnym, jak i krajowym, dedykowane sprawowaniu nadzoru makroostrożnościowego, a także stworzono ramy regulacyjne stosowania instrumentów makroostrożnościowych.

Jednym z głównych zadań polityki makroostrożnościowej jest analiza zjawisk zachodzących w systemie finansowym, w szczególności odpowiednio wczesne identyfikowanie ryzyka systemowego i zapobieganie jego materializacji. Wybuch pandemii COVID-19 niewątpliwie jest wydarzeniem o charakterze systemowym. O ile nie jest to jednak zdarzenie o charakterze finansowym, to ma konsekwencje także dla funkcjonowania systemu finansowego. Dlatego też organy makroostrożnościowe nie pozostały bezczynne, i już w początkowym etapie kryzysu podjęły działania.

¹ W artykule pojęcia „polityka makroostrożnościowa” i „nadzór makroostrożnościowy” są stosowane zamiennie.

Celem niniejszego artykułu jest usystematyzowane przedstawienie działań makroostrożnościowych podjętych w pierwszym etapie kryzysu wywołanego pandemią COVID-19 oraz ich wstępna analiza, w szczególności w kontekście dostępnych i wykorzystanych instrumentów makroostrożnościowych. Uwaga została skupiona na działaniach makroostrożnościowych pojętych przez organy makroostrożnościowe krajów UE w okresie marzec-wrzesień 2020 r. Analizą objęto także Wielką Brytanię oraz Norwegię i Islandię, które należą do EEA. W pierwszej części opracowania przedstawiono genezę szoku wywołanego pandemią oraz działania podjęte przez instytucje *safety net*. W drugiej części przeanalizowano działania makroostrożnościowe podjęte w krajach europejskich w odniesieniu do sektora bankowego z wykorzystaniem różnych instrumentów, głównie buforów kapitałowych. Część trzecia poświęcona jest analizie dodatkowych działań makroostrożnościowych, które podjęto wobec sektora niebankowego z inicjatywy Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (ang. *European Systemic Risk Board*, ESRB). Artykuł kończą wnioski.

1. Pandemia jako zagrożenie dla stabilności systemu finansowego i reakcja na nią instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego

W marcu 2020 r. znany nam dotychczas świat nagle się zmienił, a wszystko za sprawą koronawirusa, który wywołał globalną pandemię. By ratować zdrowie i życie ludności rządy wielu krajów wprowadziły wiele restrykcji sprowadzających się głównie do izolacji społecznej. Działania te, mające służyć ograniczeniu rozprzestrzenienia się koronawirusa, stanowiły także szok ekonomiczny, gdyż wiele przedsiębiorstw zostało nagle zmuszonych do drastycznego ograniczenia, bądź zawieszenia działalności gospodarczej. Szok gospodarczy wywołany pandemią jest wielowymiarowy. Po stronie podażowej nastąpiło zaburzenie globalnego łańcucha dostaw oraz dyspozycyjności pracowników, jednocześnie wystąpił wymuszony spadek popytu (szczególnie dotknięte branże to: rozrywkowa, turystyczna, gastronomiczna czy transportowa)². Palącym problemem stało się utrzymanie bieżącej płynności przedsiębiorstw. Ograniczeniu uległy też plany inwestycyjne. W konsekwencji, znacznie wzrosło ryzyko upadłości przedsiębiorstw i zwiększenia stopy bezrobocia. W ten sposób kryzys zdrowotny przeniósł się na sferę realną gospodarki, zagrażając także bezpieczeństwu finansowemu, co wymagało podjęcia zdecydowanych działań przez instytucje odpowiedzialne za stabilność systemu finansowego.

Największe znaczenie miała bezprecedensowa pomoc rządowa³, co wynikało z istoty szoku, z którym przyszło się zmierzyć. Wsparcie zostało skierowane przede

² A. Przerywacz, *Banki centralne w marcu – pierwsze starcie z pandemią*, Obserwator Finansowy, 22.05.2020.

³ Skala pakietów fiskalnych uruchomionych w odpowiedzi na pandemię COVID-19 była zróżnicowana pomiędzy poszczególnymi krajami. Jak wskazują E. Alberola et al. kraje wysoko gospodarczo rozwinięte wprowadziły znacznie większe pakiety stymulacyjne niż kraje rozwijające się. Więcej w: E. Alberola, Y. Arslan, G. Cheng, R. Moessner, *The fiscal response to the COVID-19 crisis in advanced and emerging market economies*, BIS Bulletin No. 23, Bank for International Settlements, 17 June 2020.

wszystkim do sektora przedsiębiorstw niefinansowych i obejmowało środki pomocowe w formie pożyczek, dotacji, subwencji, gwarancji na kredyty dla przedsiębiorstw (głównie na kredyty obrotowe w celu zabezpieczenia płynności), a także zawieszenia bądź anulowania różnego rodzaju obciążeń w postaci podatków, obowiązkowych składek ubezpieczenia społecznego, czy też przejęcia przez państwo część obciążeń związanych z wypłatą wynagrodzeń pracowniczych.

W Unii Europejskiej, w celu przeciwdziałania skutkom pandemii COVID-19, Komisja Europejska (KE) zdecydowała się na poluzowanie zasad pomocy publicznej. O ile opublikowane w marcu 2020 r. *Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19* skoncentrowano na pomocy państwa przedsiębiorstwom niefinansowym, to jednocześnie KE wskazała, że państwa członkowskie powinny zachęcać banki do wspierania aktywności gospodarczej. KE wyjaśniła także, że pomoc publiczna na mocy art. 107 ust. 3 lit. b TFUE⁴ przekazywana za pośrednictwem banków jest traktowana jako pomoc publiczna dla jej beneficjenta, czyli przedsiębiorstwa niefinansowego dotkniętego skutkami pandemii COVID-19, a nie dla banku. Co więcej, KE uznała, że pomoc publiczna przyznawana bankom na podstawie art. 107 ust. 2 lit. b TFUE⁵ w celu zrekompensowania bezpośrednich szkód poniesionych w wyniku pandemii COVID-19 także nie ma na celu utrzymania lub przywrócenia rentowności, płynności czy też wypłacalności banku⁶. W związku z tym taka pomoc nie kwalifikowałaby się jako nadzwyczajne publiczne wsparcie finansowe, o którym mowa w BRRD⁷. Natomiast w sytuacji, gdy w związku z pandemią COVID-19 bank potrzebowałby nadzwyczajnego publicznego wsparcia finansowego (np. w celu rekapitalizacji lub utrzymania płynności) i jednocześnie spełniał warunki, które są wskazane w BRRD⁸, wówczas nie zostałby on uznany za będący na progu upadłości lub zagrożony upadłością. Tym samym, zdarzenie takie

⁴ Art. 107 ust. 3 lit b TFUE dotyczy pomocy publicznej przeznaczonej na wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania lub mającej na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego.

⁵ Art. 107 ust. 2 lit. b TFUE dotyczy pomocy publicznej przyznawanej w celu naprawienia szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi. Do takich zaliczono pandemię COVID-19.

⁶ Komunikat Komisji Europejskiej *Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19* (wersja skonsolidowana), 2020, akapit 6.

⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/UE oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012, Dz.U. UE L 173/190 z dnia 12.06.2014.

⁸ Zgodnie z art. 32 ust. 1 BRRD jedną z przesłanek wszczęcia procesu *resolution* jest stwierdzenie, że bank znajduje się na progu upadłości (*failing or likely to fail*, FOLTF). Natomiast art. 32 ust. 4 doprecyzowuje okoliczności, w których uznaje się bank za FOLTF; taką okolicznością jest to, że bank wymaga nadzwyczajnego publicznego wsparcia finansowego, z wyłączeniem, gdy dzieje się to w celu uniknięcia lub zaradzenia poważnym zakłóceniom w gospodarce w danym państwie członkowskim i utrzymania stabilności finansowej, i przyjmuje postać: (i) gwarancji państwa w zakresie wsparcia płynnościowego, (ii) gwarancji państwa na nowo wyemitowane zobowiązania lub (iii) zasilenia funduszy własnych lub nabycia instrumentów kapitałowych.

nie aktywowałoby procedury *resolution*. Ponadto bank taki nie podlegałby wymogom określonym w punkcie 45 Komunikatu Bankowego z 2013 r.⁹, co oznacza, że nie byłby konieczny udział akcjonariuszy i wierzycieli w pokryciu strat.

Sektor bankowy nie tylko uczestniczy w łagodzeniu skutków pandemii COVID-19 występując w roli pośrednika pomocy publicznej państwa dla przedsiębiorstw czy gospodarstw domowych, ale inicjuje własne działania pomocowe. Ważnym instrumentem wsparcia, szczególnie małych i średnich przedsiębiorstw mających trudności finansowe, są gwarancje państwa na kredyty, głównie obrotowe, ale też inwestycyjne. Gwarancje państwa obejmują nawet do 100% ryzyka związanego z daną ekspozycją¹⁰, co stanowi bodziec dla banku kredytującego. Kolejnym środkiem są tzw. moratoria, czyli czasowe zawieszenie płatności związanych z obsługą zadłużenia, znane też jako wakacje kredytowe. Rozwiązania w zakresie moratoriów w krajach UE są zróżnicowane. W jednych zostały wprowadzone ustawowo, w innych jako oddolna inicjatywa sektora bankowego. Zawieszenie płatności może dotyczyć wyłącznie spłaty raty kapitałowej, samych odsetek lub całej raty kapitałowo-odsetkowej. Różnice dotyczą typu kredytu objętego wakacjami kredytowymi a także okresu trwania moratorium (od 3 miesięcy do roku). Zarówno gwarancje, jak i moratoria, stanowią tymczasowe działania osłonowe i wciąż nie wiadomo jakie będą konsekwencje ich wycofania¹¹.

Na funkcjonowanie sektora bankowego w okresie pandemii Covid-19 wpływają także działania banków centralnych i organów nadzoru. Podobnie jak w przypadku globalnego kryzysu finansowego, banki centralne szybko zareagowały na zjawiska wywołane pandemią, koncentrując się na wspieraniu kredytowania gospodarki, a nie na płynnościowym wspieraniu banków potrzebujących pomocy¹². Dlatego też w pierwszej kolejności, gdzie to było możliwe, obniżano stopy procentowe¹³ (nawet do zera). Banki centralne uruchomiły również programy wspierające kredytowanie przedsiębiorstw i gospodarstw domowych (ang. *funding-for-lending*)¹⁴, a także wprowadziły na szeroką skalę tzw. luzowanie ilościowe (ang. *quantitative easing*, QE) skupując na wielką skalę obligacje rządowe, a także korporacyjne¹⁵. Działania te

⁹ Punkt ten wprowadza wyjątek od stosowania zasady, zgodnie z którą pomoc państwa można przyznać dopiero po tym, gdy posiadacze kapitału własnego, kapitału hybrydowego i długu podporządkowanego wniosą pełny wkład w pokrycie strat.

¹⁰ P. Baudino, *Public guarantees for bank lending in response to the COVID-19 pandemic*, FSI Briefs No. 5, Bank for International Settlements, April 2020, s. 2.

¹¹ Ciekawą analizę oddziaływania gwarancji i moratoriów na bilanse banków przedstawiono w: J. Ehrentraud, R. Zamil, *Prudential response to debt under COVID-19: the supervisory response*, FSI Briefs No. 10, Bank for International Settlements, August 2020.

¹² P. Cavallino, F. De Fiore, *Central banks' response to COVID-19 in advanced economies*, BIS Bulletin No. 21, Bank for International Settlements, June 2020, s. 4.

¹³ Obniżka stóp procentowych, choć z perspektywy zadłużonych korzystna, ma jednak negatywny wpływ na wyniki odsetkowe banków.

¹⁴ Programy te polegają na tym, że bank centralny dostarcza płynność bankom w celu finansowania kredytów dla przedsiębiorstw lub/i gospodarstw domowych.

¹⁵ P. Cavallino, F. De Fiore, *Central banks' response...*, *op. cit.*, s. 2.

obok dostarczania płynności, wspomagały funkcjonowanie rynków obligacji rządowych oraz antykryzysowe działania fiskalne¹⁶.

Uzupełnieniem działań fiskalnych i monetarnych podjętych w reakcji na pandemię COVID-19 są działania w ramach polityki nadzorczej, która to wymaga odpowiedniego wyważenia, gdyż musi uwzględniać jednocześnie cele makro- jak i mikro-ostrożeńnościowe. Jak wskazuje C. Borio, nadzorcy nie zaostrzyli tym razem wymogów kapitałowych, a ich reakcja była wprost przeciwna. Organy nadzorcze złagodziły, bądź tymczasowo zniosły, niektóre wymogi, zachęcając banki do wykorzystania dostępnych buforów kapitałowych i płynnościowych¹⁷. Głównym celem tych działań było stymulowanie dopływu kredytu do gospodarki w czasie kryzysu, co w istocie stanowi realizację podejścia makroostrożeńnościowego w nadzorze finansowym¹⁸.

Charakterystyczną cechą działań podjętych wobec banków w reakcji na kryzys wywołany pandemią COVID-19 jest nadanie większego znaczenia perspektywie systemowej (tj. makroostrożeńnościowej), zgodnej z założeniami reformy po globalnym kryzysie finansowym, która była ukierunkowana na płynnościowe i kapitałowe wzmocnienie banków¹⁹. Dzięki temu banki weszły w kryzys pandemiczny w znacznie lepszej kondycji niż ponad dekadę temu i z większą odpornością na negatywne szoki zewnętrzne. W zamyśle regulatorów taka sytuacja powinna umożliwić wykorzystanie posiadanych zasobów finansowych na utrzymanie akcji kredytowej. Jednak oprócz dostępnych zasobów, ważna jest także gotowość (ang. *willingness*) banków do zwiększenia podaży kredytu w warunkach kryzysowych²⁰.

2. Działania makroostrożeńnościowe w odniesieniu do sektora bankowego

Obniżanie wymogów z tytułu buforów kapitałowych dla banków było najbardziej powszechnym działaniem podjętym przez krajowe organy makroostrożeńnościowe²¹. Luzowanie to dotyczyło buforów kapitałowych utworzonych w bankach w okresie poprzedzającym pandemię.

¹⁶ A. Carstens, *Countering COVID-19: The nature of central banks' policy response*, Opening remarks at the UBS High-level Discussion on the Economic and Monetary Policy Outlook, Zurich, 27 May 2020.

¹⁷ Główne działania nadzorcze, podjęte już w marcu 2020 r., polegały przede wszystkim na poluzowaniu wymogów kapitałowych i płynnościowych, a także dopuszczeniu, by banki czasowo funkcjonowały poniżej regulacyjnych minimów. Decyzje te odnosiły się w szczególności do wskaźnika LCR, jak również utrzymywanego przez banki bufora ochronnego, czy wytycznych w ramach II filara (*Pillar2Guidance*).

¹⁸ C. Borio, *The prudential response to the COVID-19 crisis*, Speech on the occasion of the Bank's Annual General Meeting in Basel, Bank for International Settlements, 30 June 2020.

¹⁹ W odniesieniu do unijnego sektora bankowego wskaźnik CET1 wzrósł z 9% w 2009 r. do niemal 15% w 2019 r. W przededniu wybuchu pandemii banki unijne charakteryzowały się także dobrą sytuacją płynnościową (w pierwszym kwartale 2020 r. wskaźnik LCR wyniósł 149%). Więcej w: Joint Committee Report on Risks and Vulnerabilities in the EU financial system, September 2020.

²⁰ M. Drehmann, M. Farag, N. Tarashev, K. Tsatsaronis, *Buffering COVID-19 losses – the role of prudential policy*, BIS Bulletin No. 9, Bank for International Settlements, 24 April 2020, s. 5.

²¹ S. Benediktsdottir, G. Feldberg, N. Liang, *What macroprudential policies are countries using to help their economies through the COVID-19 crisis?*, Brookings, 6 April 2020.

2.1. Bufor antycykliczny

Jednym z pierwszych, wręcz intuicyjnych, działań makroostrożnościowych było redukcowanie lub całkowite znoszenie wymogu z tytułu bufora antycyklicznego, którego celem jest ograniczanie procyklicznych wahań kredytu w gospodarce. Bufor ten jest aktywowany w momencie, gdy zostanie zaobserwowany wzrost cyklicznego ryzyka systemowego. Wówczas banki są zobowiązane do utrzymywania dodatkowego kapitału z tytułu bufora antycyklicznego. Z jednej strony, konieczność akumulacji kapitału najwyższej jakości (CET1) przyczynia się do ograniczenia akcji kredytowej, a z drugiej strony utworzony w ten sposób bufor kapitałowy wzmacnia odporność banków na ewentualne przyszłe negatywne szoki.

Przed wybuchem kryzysu spowodowanego pandemią COVID-19 wskaźnik bufora antycyklicznego obowiązywał na niezerowym poziomie w 9 krajach unijnych, tj. w Bułgarii (0,5%), Czechach (1,75%), Danii (1%), Francji (0,25%), Irlandii (1%), Luksemburgu (0,25%) Szwecji (2,5%) oraz na Słowacji (1,5%) i Litwie (1%). W większości tych krajów podjęto decyzje skutkujące natychmiastowym obniżeniem, bądź zniesieniem tego wymogu. Czeski bank centralny (będący organem wyznaczonym) obniżył wskaźnik bufora antycyklicznego dwukrotnie: w marcu 2020 r. z 1,75% do 1%²², a następnie w czerwcu z 1% do 0,5%²³. Natomiast organy wyznaczone w Danii, Francji, Irlandii, Szwecji i na Litwie w pełni zniosły wymóg z tytułu bufora antycyklicznego, ustalając wskaźnik CCyB na poziomie 0%. Ponadto organy wyznaczone w Danii i Francji wycofały się z wcześniejszych decyzji o podwyższeniu bufora. W czerwcu 2020 r. do grona krajów, które poluzowały wymogi dotyczące bufora antycyklicznego, dołączyła także Słowacja, w której bank centralny (będący organem wyznaczonym) obniżył wskaźnik CCyB z 1,5% do 1% ze skutkiem od 1 sierpnia 2020 r.

Zgodnie z obowiązującymi regulacjami ogłoszenie o podwyższeniu wskaźnika CCyB zaczyna obowiązywać po 12 miesiącach. Jest to niezbędny okres umożliwiający bankom przygotowanie się do spełnienia nowych wymogów. W niektórych krajach podjęto decyzję o obniżeniu poziomu wskaźnika CCyB, który jeszcze *de facto* nie obowiązywał. Z taką sytuacją mieliśmy do czynienia w Belgii²⁴, Bułgarii²⁵ czy Niemczech²⁶.

W europejskich krajach spoza UE bufor antycykliczny został obniżony w: Islandii (z 2% do 0%), Norwegii (z 2,5% do 1%) i Wielkiej Brytanii (z 1% do 0%).

²² Wskaźnik CCyB na poziomie 1% obowiązywał do 1 kwietnia 2020 r.

²³ Wskaźnik CCyB na poziomie 0,5% obowiązuje od 1 lipca 2020 r.

²⁴ W Belgii bank centralny (będący organem wyznaczonym) ustanowił w czerwcu 2019 r. wskaźnik CCyB na poziomie 0,5%. Poziom ten miał zacząć obowiązywać od 1 lipca 2020 r. Jednak decyzją z dnia 10 marca 2020 r. wskaźnik CCyB został obniżony do zera.

²⁵ W Bułgarii planowane podwyższenie wskaźnika bufora antycyklicznego z 0,5% do 1% w 2020 r. oraz z 1% do 1,5% w 2021 r. zostało anulowane.

²⁶ W Niemczech BaFin (będący organem wyznaczonym) wprowadził w lipcu 2019 r. wskaźnik CCyB na poziomie 0,25% z obowiązkiem stosowania go od 1 lipca 2020 r. Jednak, decyzją z 31 marca 2020 r. wskaźnik ten został zredukowany do zera.

Niektóre organy wyznaczone podawały także informację o wielkości uwolnionego kapitału w wyniku podjęcia decyzji o obniżeniu bufora antycyklicznego, bądź wycofania się z decyzji o jego podwyższeniu. Na przykład uwolniono:

- w Belgii ok. 1 mld EUR kapitału²⁷,
- w Bułgarii – ok. 700 mln BGN kapitału²⁸,
- we Francji – ok. 8 mld EUR kapitału²⁹,
- na Islandii – ok. 350 mld ISK kapitału³⁰,
- na Litwie – ok. 1 mld EUR kapitału³¹,
- w Szwecji – ok. 45 mld SEK kapitału³²,
- w Wielkiej Brytanii – ok. 190 mld GBP kapitału³³.

Z szacunków Europejskiego Banku Centralnego wynika, że decyzje makroostrożnościowe dotyczące bufora antycyklicznego podjęte przez krajowe organy wyznaczone w odpowiedzi na sytuację ekonomiczną spowodowaną wybuchem pandemii COVID-19, skutkowały uwolnieniem ok. 13,7 mld EUR³⁴ kapitału, który banki mogą przeznaczyć na finansowanie akcji kredytowej.

W efekcie podjętych decyzji makroostrożnościowych wskaźnik bufora antycyklicznego pozostał dodatni jedynie w 3 krajach (CZ, NO, SK). Na niezmienionym poziomie bufor antycykliczny pozostaje wciąż w Bułgarii (0,5%) oraz Luksemburgu (0,25%).

Tabela 1. Decyzje dotyczące zmiany wskaźnika bufora antycyklicznego w Europie w związku z pandemią COVID-19

Kraj	Typ decyzji	Opis decyzji	Wskaźnik CCyB w związku z pandemią COVID-19 (w %)
1. Belgia	anulowanie	Cofnięcie decyzji, zgodnie z którą wskaźnik CCyB miał wzrosnąć do 0,5% od 1.07.2020 r.	0
2. Bułgaria	utrzymanie i anulowanie	Utrzymanie wskaźnika CCyB na poziomie 0,5%. Ponadto cofnięcie decyzji o podwyższeniu wskaźnika CCyB do 1% (od 1.04.2020 r.) oraz do 1,5% (od 1.01.2021 r.).	0,5

²⁷ National Bank of Belgium releases full countercyclical buffer, Press release, 11 March 2020.

²⁸ National Bank of Bulgaria, Press release, 19 March 2020.

²⁹ France lets banks release capital buffer to keep up lending, Reuters, 18 March 2020.

³⁰ Statement of the Financial Stability Committee, 18 March 2020.

³¹ Bank of Lithuania releases the countercyclical capital buffer requirement amid COVID-19 disruptions, Press release, 18 March 2020.

³² FI lowers countercyclical capital buffer to zero, Press release, 13 March 2020.

³³ Bank of England measures to respond to the economic shock from COVID-19, Press release, 19 March 2020.

³⁴ Podana kwota uwzględnia skutki zniesienia CCyB także w krajach spoza strefy euro. Patrz: European Central Bank, *Macroprudential measures taken by national authorities since the outbreak of the coronavirus pandemic*, 8 July 2020.

Tabela 1 – cd.

Kraj	Typ decyzji	Opis decyzji	Wskaźnik CCyB w związku z pandemią COVID-19 (w %)
3. Czechy	obniżenie	Obniżenie wskaźnika CCyB z 1,75% do 0,5% (w dwóch krokach, najpierw z 1,75% do 1%, a następnie z 1% do 0,5%).	0,5
4. Dania	obniżenie i anulowanie	Obniżenie wskaźnika CCyB z 1% do 0%. Ponadto cofnięcie decyzji o podwyższeniu wskaźnika do 1,5% (co miało nastąpić od 30.06.2020 r.) oraz do 2% (co miało nastąpić od 30.12.2020 r.).	0
5. Francja	obniżenie i anulowanie	Obniżenie wskaźnika CCyB z 0,25% do 0%. Ponadto cofnięcie decyzji o podwyższeniu wskaźnika CCyB do 0,5% (co miało nastąpić od 2.04.2020 r.).	0
6. Irlandia	obniżenie	Obniżenie wskaźnika CCyB z 1% do 0%.	0
7. Islandia	obniżenie	Obniżenie wskaźnika CCyB z 2% do 0%.	0
8. Litwa	obniżenie	Obniżenie wskaźnika z 1% do 0%.	0
9. Niemcy	anulowanie	Cofnięcie decyzji o podwyższeniu wskaźnika CCyB z 0% do 0,25% (co miało nastąpić 1.07.2020 r.).	0
10. Norwegia	obniżenie	Obniżenie wskaźnika CCyB z 2,5% do 1%.	1
11. Słowacja	obniżenie	Obniżenie wskaźnika CCyB z 1,5% do 1%.	1
12. Szwecja	obniżenie	Obniżenie wskaźnika CCyB z 2,5% do 0%.	0
13. Wielka Brytania	obniżenie	Obniżenie wskaźnika CCyB z 1% do 0%.	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji organów wyznaczonych.

2.2. Bufory strukturalne

Do buforów makroostrożnościowych oddziałujących na ryzyko systemowe w wymiarze strukturalnym należą bufory dla systemowo ważnych instytucji i bufor ryzyka systemowego. Te pierwsze są nakładane na banki o znaczeniu systemowym w skali globalnej (tzw. bufor G-SII) oraz banki o znaczeniu systemowym dla krajowego systemu finansowego (tzw. bufor O-SII).

Przed wybuchem pandemii COVID-19 bufor ryzyka systemowego był stosowany w 13 krajach unijnych (patrz tabela 2). Ponadto bufor ryzyka systemowego obowiązywał także na Islandii, w Lichtensteinie, Norwegii oraz Wielkiej Brytanii.

W reakcji na kryzys wywołany pandemią COVID-19 niektóre organy makroostrożnościowe podjęły decyzję o poluzowaniu wymogów z tytułu bufora ryzyka systemowego. Działania takie podjęto w czterech krajach. Do zera obniżono bufor ryzyka systemowego w Estonii, Finlandii i Polsce³⁵. Natomiast w Holandii ustalono niższe wskaźniki bufora ryzyka systemowego dla trzech największych banków (ING – 2,5%, Rabobank – 2%, a ABN Amro – 1,5%)³⁶, na które dotychczas nałożony był ten bufor w wysokości 3%.

Jeszcze rzadsze były działania mające na celu luzowanie wymogów związanych z buforem O-SII. Przed wybuchem kryzysu koronawirusa we wszystkich krajach unijnych oraz EEA stosowany był bufor O-SII. Z danych ESRB wynika, że w 2019 roku zidentyfikowanych było łącznie 187 instytucji o systemowym znaczeniu dla krajowego systemu finansowego, na które nałożono wymóg bufora O-SII³⁷. Decyzję o złagodzeniu wymogów z tytułu bufora O-SII podjęto w trzech krajach: Finlandii, Holandii i na Węgrzech. Bank centralny Holandii zdecydował o obniżeniu bufora O-SII dla jednego banku (ABN Amro) z 2% do 1,5%. Podobnie fiński organ nadzoru zdecydował o zmniejszeniu wymogu bufora O-SII dla jednego banku (OP Group) z 2% do 1%, a także dokonał aktualizacji indywidualnych wymogów kapitałowych z tytułu buforów strukturalnych w ten sposób, że zostały one obniżone o 1 p.p. dla wszystkich banków. Według szacunków uwolniło to 52 mld EUR kapitału³⁸, który może zostać wykorzystany na finansowanie gospodarki. Natomiast Narodowy Bank Węgier w celu wsparcia akcji kredytowej banków całkowicie zniósł bufor O-SII dla krajowych systemowo ważnych pożyczkodawców³⁹. Decyzja ta obowiązuje od 1 lipca 2020 r. Jednocześnie węgierski bank centralny zaznaczył, że jest to rozwiązanie wyjątkowe i tymczasowe, a banki będą zobowiązane do stopniowego odbudowania swoich buforów kapitałowych w ciągu 3 lat (od 2022 r.). Bank centralny Węgier poinformował, że dzięki zniesieniu wymogu z tytułu bufora O-SII zdolność krajowych banków do kredytowania zwiększy się o ok. 4 500 mld HUF.

W żadnym z krajów, w którym wykorzystano bufor strukturalne, nie był przed kryzysem związany bufor antycykliczny. Jednocześnie kraje, w których był utrzymywany zarówno bufor antycykliczny, jak i bufor ryzyka systemowego (np. Czechy, Dania, Szwecja, Islandia, Norwegia), w pierwszej kolejności wykorzystwały CCyB (patrz tabela 2). Sugeruje to, że tworzenie odpowiednich buforów kapitałowych

³⁵ W Estonii i w Polsce obowiązywał jednolity współczynnik SyRB, odpowiednio na poziomie 1% i 3%, podczas gdy w Finlandii poziom SyRB był zróżnicowany w zależności od ryzyka systemowego instytucji (współczynnik SyRB od 1% do 3%).

³⁶ DNB temporarily lowers bank buffer requirements to support lending, DNBulletin, 23 March 2020.

³⁷ European Systemic Risk Board, *A Review of Macroprudential Policy in the UE in 2019*, April 2020, s. 73.

³⁸ Macroprudential decision: FIN-FSA Board lowers institutions' capital requirements, 17 March 2020, Press release.

³⁹ MNB supports lending activity of banking system by releasing capital buffer requirement for systemically important banks, 1 April 2020, Press release.

jest bardzo istotne, niezależnie od występowania cyklicznego ryzyka systemowego. Jak wykazują ostatnie doświadczenia kryzys nie musi być spowodowany czynnikami endogenicznymi, m.in. dlatego wdrażana w niektórych krajach koncepcja niezerowego neutralnego poziomu wskaźnika CCyB może mieć szersze zastosowanie⁴⁰.

Tabela 2. Bufory makroostrożnościowe w krajach europejskich przed kryzysem wywołanym pandemią COVID-19 i ich wykorzystanie w reakcji na kryzys

Kraj	Bufory aktywowane przed wybuchem kryzysu wywołanego pandemią COVID-19			Jaki instrument wykorzystano w reakcji na kryzys spowodowany COVID-19?
	Bufor antycykliczny (CCyB)	Bufor ryzyka systemowego (SyRB)	Bufor O-SII	
1. Austria	NIE	TAK	TAK	
2. Belgia	TAK	NIE	TAK	CCyB
3. Bułgaria	TAK	TAK	TAK	CCyB
4. Chorwacja	NIE	TAK	TAK	
5. Cypr	NIE	NIE	TAK	
6. Czechy	TAK	TAK	TAK	CCyB
7. Dania	TAK	TAK	TAK	CCyB
8. Estonia	NIE	TAK	TAK	SyRB
9. Francja	TAK	NIE	TAK	CCyB
10. Finlandia	NIE	TAK	TAK	SyRB, O-SII
11. Grecja	NIE	NIE	TAK	
12. Hiszpania	NIE	NIE	TAK	
13. Holandia	NIE	TAK	TAK	SyRB, O-SII
14. Irlandia	TAK	NIE	TAK	CCyB
15. Litwa	TAK	NIE	TAK	CCyB
16. Luksemburg	TAK	NIE	TAK	
17. Łotwa	NIE	NIE	TAK	
18. Malta	NIE	NIE	TAK	
19. Niemcy	TAK	NIE	TAK	CCyB
20. Polska	NIE	TAK	TAK	SyRB
21. Portugalia	NIE	NIE	TAK	
22. Rumunia	NIE	TAK	TAK	

⁴⁰ Więcej w: A. Dobrzańska, Ł. Kurowski, *Antycykliczny bufor kapitałowy jako instrument polityki makroostrożnościowej. Dotychczasowe doświadczenia w Unii Europejskiej*, „Bezpieczny Bank” 2019, Nr 1(74), s. 8–42.

Tabela 2 – cd.

Kraj	Bufory aktywowane przed wybuchem kryzysu wywołanego pandemią COVID-19			Jaki instrument wykorzystano w reakcji na kryzys spowodowany COVID-19?
	Bufor antycykliczny (CCyB)	Bufor ryzyka systemowego (SyRB)	Bufor O-SII	
23. Słowacja	TAK	TAK	TAK	CCyB
24. Słowenia	NIE	NIE	TAK	
25. Szwecja	TAK	TAK	TAK	CCyB
26. Węgry	NIE	TAK	TAK	O-SII
27. Włochy	NIE	NIE	TAK	
28. Islandia	TAK	TAK	TAK	CCyB
29. Lichtenstein	NIE	TAK	TAK	
30. Norwegia	TAK	TAK	TAK	CCyB
31. Wielka Brytania	TAK	TAK	TAK	CCyB
Łącznie	14	17	31	CCyB – 13 SyRB – 4 O-SII – 3

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji na stronie ESRB.

Krótki okres stosowania tych działań makroostrożnościowych nie pozwala na jednoznaczną ocenę ich efektywności. Jednak, zdaniem C. Borio, flagowy instrument makroostrożnościowy, czyli antycykliczny bufor kapitałowy, nie spełnił pokładanych w nim oczekiwań, głównie ze względu na fakt, że niewiele krajów aktywowało ten instrument przed kryzysem (lub aktywowało, ale na niskim poziomie), co w konsekwencji uniemożliwia jego pełne wykorzystanie jako narzędzia antycyklicznego w czasie kryzysu⁴¹.

2.3. Inne działania makroostrożnościowe

Do innych działań makroostrożnościowych podjętych w okresie pandemii COVID-19 należą działania, które w przeciwieństwie do omówionych wcześniej buforów kapitałowych nie są zharmonizowane w prawie unijnym. Do takich instrumentów należą w szczególności ograniczenia wysokości wskaźników LTV (ang. *loan to value*), DSTI (ang. *debt service to income ratio*) czy DTI (ang. *debt to income*), które mają bezpośredni wpływ na ocenę zdolności kredytowej kredytobiorcę (tzw. *borrower based measures*). Działania takie podjął czeski bank centralny (odpowiedzialny również za nadzór makroostrożnościowy), który w kwietniu 2020 r. zwiększył parametr

⁴¹ C. Borio, *The prudential response...*, op. cit.

LTV dla nowo udzielanych kredytów mieszkaniowych z 80% do 90% (tym samym zmniejszając tzw. udział własny kredytobiorcy), a także podniósł DSTI z 45% do 50%. Ponadto zniesiono obowiązek stosowania paramentu DTI przy udzielaniu nowych kredytów mieszkaniowych⁴². Bank centralny Czech, kontynuując luzowanie wymogów związanych z kredytowaniem zakupu nieruchomości mieszkalnych, w czerwcu 2020 r. zniósł również obowiązek stosowania przez banki wskaźnika DSTI⁴³. Podobną decyzję podjął Bank Portugalii (pełniący także funkcję organu makroostrożnościowego), który wyłączył stosowanie wskaźnika DSTI dla kredytów konsumpcyjnych o terminie zapadalności do 2 lat, udzielanych w celu zaradzenia problemom płynnościowym gospodarstw domowych⁴⁴.

Natomiast organ makroostrożnościowy Szwecji (czyli organ nadzoru) wprowadził możliwości czasowego wyłączenia wymogu amortyzacji wobec nowych i istniejących już kredytów mieszkaniowych⁴⁵. Z kolei w Polsce Komitet Stabilności Finansowej, działający w formule makroostrożnościowej, zarekomendował obniżenie wag ryzyka ze 100% do 50% dla ekspozycji zabezpieczonych na nieruchomościach komercyjnych, jeśli służą one prowadzeniu działalności gospodarczej, a nie generują dochody z czynszu lub sprzedaży⁴⁶.

3. Działania makroostrożnościowe w niebankowych podmiotach sektora finansowego

Polityka makroostrożnościowa powinna uwzględniać nie tylko zagrożenia w sektorze bankowym, ale w całym systemie finansowym. Instytucje niebankowe, tj. zakłady ubezpieczeń, firmy inwestycyjne czy CCP (tzw. kontrahent centralny, ang. *central clearing counterparty*) pełnią także istotne funkcje, a ich ewentualne problemy mogą wpływać na stabilność finansową.

W tym kontekście Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego (ang. *European Systemic Risk Board*, ESRB) jako pierwsza zwróciła uwagę, że kryzys pandemiczny stanowi ryzyko dla stabilności systemu finansowego i może przeistoczyć się w systemowy kryzys finansowy. W ramach działań zaradczych ESRB wyróżniła pięć priorytetowych obszarów wymagających szczególnej uwagi w związku z kryzysem wywołanym pandemią COVID-19:

- zaburzenia płynności na rynku finansowym oraz ich wpływ na fundusze inwestycyjne i zakłady ubezpieczeń,

⁴² CNB relaxes credit ratio limits for new mortgages, Press release, 1.04.2020.

⁴³ CNB partially relaxes mortgage limits and lowers countercyclical capital buffer rate, Press release, 18.06.2020.

⁴⁴ Banco de Portugal on the macroprudential Recommendation on new credit agreements for consumers in the context of the COVID-19 pandemic, Press release, 25.03.2020.

⁴⁵ Banks may now grant amortization exemptions, Finansinspektionen, Press release, 14.04.2020.

⁴⁶ Komunikat Komitetu Stabilności Finansowej po posiedzeniu dotyczącym nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym, 13.07.2020.

- wpływ ewentualnej obniżki ratingów na rynek obligacji korporacyjnych,
- ryzyko płynności wynikające z wezwań do uzupełniania depozytów zabezpieczających (ang. *margin calls*),
- ograniczenia wypłaty dywidend,
- konsekwencje dla stabilności systemu finansowego wynikające z wprowadzonych działań osłonowych (tj. moratoria na spłatę kredytów, gwarancje rządowe oraz inne środki fiskalne) mających na celu wsparcie przedsiębiorstw i gospodarstw domowych w czasie pandemii COVID-19.

Pierwsza wydana przez ESRB rekomendacja⁴⁷ dotyczyła właśnie płynności rynku finansowego oraz ewentualnych skutków zaburzenia bądź braku płynności rynku finansowego dla firm zarządzających aktywami i zakładów ubezpieczeń⁴⁸. W pierwszym okresie pandemii wystąpiły znaczne spadki cen aktywów⁴⁹, czemu towarzyszył również zwiększony wykup jednostek uczestnictwa niektórych funduszy inwestycyjnych oraz istotne pogorszenie płynności rynku finansowego. Sytuacja została jednak ustabilizowana dzięki podjętym działaniom przez banki centralne, w szczególności przez Europejski Bank Centralny (EBC). W związku z tym zaburzeniem, przedmiotem analiz ESRB stały się fundusze inwestycyjne inwestujące w aktywa mniej płynne oraz charakteryzujące się krótkimi okresami wykupu. W swoim zaleceniu ESRB zwróciła się do Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ang. *European Securities and Markets Authority*, ESMA) o przeprowadzenie, we współpracy z krajowymi organami nadzorczymi, „ukierunkowanego ćwiczenia nadzorczego” w odniesieniu do dwóch typów funduszy, które zdaniem ESRB wymagają zwiększonej kontroli z punktu widzenia stabilności finansowej. Pierwszy typ to fundusze inwestycyjne mające znaczną ekspozycję na dłużne papiery przedsiębiorstw. Natomiast drugi to fundusze inwestycyjne o znacznej ekspozycji na rynek nieruchomości. Na przeprowadzenie stosowanej analizy ESRB wyznaczył ESMA termin do końca października 2020 r.

Drugie zalecenie ESRB dotyczy ryzyka płynności i wezwań do uzupełnienia depozytu zabezpieczającego⁵⁰. Depozyty zabezpieczające odgrywają istotną rolę w zarządzaniu ryzykiem kredytowym kontrahenta przez CCP, a także wpływają na ogólną odporność CCP. Wysoka zmienność cen aktywów powoduje także wy-

⁴⁷ Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 6 maja 2020 r. w sprawie ryzyka płynności w funduszach inwestycyjnych (ERRS/2020/04), Dz.U. UE C 200/1 z dnia 15.06.2020.

⁴⁸ Niektóre fundusze inwestycyjne umożliwiają inwestorom wykup ich udziałów w krótkim okresie, ale aktywo bazowe będące przedmiotem inwestycji może nagle stać się niepłynne. W takiej sytuacji niedopasowanie płynności zwiększa ryzyko dalszych wykupów oraz większej presji na ceny aktywów (w związku ze sprzedażą przez fundusze inwestycyjne aktywów mniej płynnych w celu realizacji umorzeń), co może prowadzić do większych strat innych instytucji mających ekspozycję na te same lub powiązane aktywa. W efekcie powstaje ryzyko zaburzenia płynności finansowej oraz pogorszenia warunków finansowych.

⁴⁹ I. Aldasoro, I. Fender, B. Hardy, N. Tarashev, *Effects of COVID-19 on the banking sector: the market's assessment*, BIS Bulletin No 12, Bank for International Settlements, 7 May 2020, s. 1–2.

⁵⁰ Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 25 maja 2020 r. w sprawie ryzyka płynności wynikającego z wezwań do uzupełnienia depozytu zabezpieczającego (ERRS/2020/6), Dz.U. UE C 238/1 z dnia 20.07.2020.

soką zmienność depozytów zabezpieczających, i może prowadzić do zwiększenia wezwań do uzupełnienia depozytu zabezpieczającego. To z kolei może skutkować zaburzeniem płynności w wymiarze systemowym i w efekcie zachwianiem stabilności finansowej. Wraz z wybuchem pandemii COVID-19 i gwałtownymi zmianami cen aktywów wiele podmiotów rozliczających zostało wezwanych do uzupełnienia depozytów zabezpieczających, co w niektórych przypadkach spowodowało wystąpienie przejściowych problemów płynnościowych⁵¹. Jednak w żadnym CCP mającym siedzibę na obszarze UE nie doszło do niewykonania zobowiązania. Banki będące członkami rozliczającymi utrzymują z reguły dużą pulę płynnych aktywów o wysokiej jakości (ang. *high-quality liquid assets*, HQLA), co pozwala im szybko dostarczyć depozyt uzupełniający w razie wezwania. Jednak nie jest tak w każdym przypadku⁵². Dlatego w zaleceniu ESRB stwierdza, że wezwania do uzupełnienia depozytu zabezpieczającego mogą prowadzić do wzrostu ryzyka płynności, biorąc pod uwagę koncentrację ryzyka na poziomie CCP i członków rozliczających, a także wzajemnie powiązania pomiędzy CCP, członkami rozliczającymi a ich klientami. W celu ograniczenia tego ryzyka ESRB sformułowała wiele zaleceń skierowanych do krajowych organów nadzorczych, ESMA i Komisji Europejskiej. Zalecenia ESRB mają przede wszystkim na celu zapobieżenie ryzyku silnych, procyklicznych zmian i nagłych spadków (ang. *cliff effects*) w odniesieniu do początkowych depozytów zabezpieczających zarówno w relacji CCP i ich członków rozliczających, jak i członków rozliczających i ich klientów, a także minimalizowanie ograniczeń płynności (ang. *liquidity constraints*) związanych z pobieraniem depozytów zabezpieczających. Ponadto rekomendacje ESRB zwracają uwagę na znaczenie testów warunkowych skrajnych, które powinny motywować CCP do lepszego zarządzania płynnością⁵³. ESRB wzywa także organy krajowe oraz unijne, aby uczestnicząc w pracach na forach międzynarodowych popierały inicjatywy ograniczające procykliczność związaną z wnoszeniem depozytu zabezpieczającego, a następnie, aby takie rozwiązania prawne zostały wprowadzone w UE.

Kolejnym działaniem podjętym przez ESRB było wydanie zalecenia dotyczącego ograniczenia w wypłacie dywidend w czasie trwania pandemii COVID-19⁵⁴. Należy jednak zauważyć, że wcześniej rekomendacje powstrzymania się od wypłaty dywidend, zmiennych składników wynagrodzenia oraz odkupu akcji własnych, wydały EBC, EBA, EIOPA, a także wiele krajowych organów nadzorczych. Jednak zalecenie ESRB obejmuje nie tylko banki, ale także firmy inwestycyjne, zakłady ubezpieczeń i CCP. W swojej rekomendacji ESRB wskazuje, że powstrzymanie się od wypłaty

⁵¹ W. Huang, E. Takats, *The CCP-bank nexus in the time of COVID-19*, BIS Bulletin No 13, Bank for International Settlements, 11 May 2020, s. 1.

⁵² *Ibidem*, s. 3–4.

⁵³ W Zaleceniu B1 ESRB sugeruje uwzględnienie w scenariuszu stress testów sytuacji, w której dojdzie do niewykonania zobowiązania przez dwa dowolne podmioty świadczące usługi na rzecz CCP (np. dostawców usług płynności, dostawców usług rozrachunku lub innych usługodawców), a zdarzenie takie mogłoby istotnie wpłynąć na poziom płynności CCP.

⁵⁴ Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 27 maja 2020 r. w sprawie ograniczenia podziału dochodów w czasie pandemii COVID-19 (ERRS/2020/7), Dz.U. UE C 212/1 z dnia 26.06.2020.

dywidend, zmiennych składników wynagrodzenia czy wykupu akcji powinno obowiązywać przynajmniej do 1 stycznia 2021 r.

W warunkach pandemii działania nadzorcze mają dwa zasadnicze cele: po pierwsze, stymulowanie banków do posiadania wystarczających zasobów finansowych, a po drugie, aby zasoby te służyły kredytowaniu gospodarki. Pierwszemu celowi służyło zniesienie buforów kapitałowych i złagodzenie regulacji. Jednakże nie gwarantuje to, że banki faktycznie skierują uwolnione środki tam, gdzie są najbardziej potrzebne⁵⁵. Środkiem do osiągnięcia drugiego celu było właśnie wprowadzenie ograniczeń w wypłacie dywidend. Zalecenie to (choć niewiążące) wzbudziło jednak duże kontrowersje jako zbyt ingerowanie nadzorczy w funkcjonowanie podmiotów rynkowych, mogące przynieść długofalowo negatywne skutki, zwłaszcza w odniesieniu do instytucji w dobrej kondycji finansowej. ESRB argumentuje jednak, że działania takie są potrzebne i powinny przyczynić się do wzmocnienia odporności instytucji finansowych i ich zdolności do absorpcji ewentualnych strat, a w przypadku banków także do utrzymania kredytowania gospodarki. Ponadto ESRB zwraca uwagę na problem stygmatyzacji, szczególnie w odniesieniu do banków, które pełnią ważną funkcję w unijnym systemie finansowym. W normalnych warunkach wypłata dywidendy sygnalizuje dobrą kondycję i siłę instytucji kredytowej, natomiast ograniczenia lub wstrzymanie wypłaty dywidendy dotyczy banków naruszających wymogi kapitałowe. Dlatego też banki mogą być niechętne do dobrowolnego zawieszenia wypłaty dywidendy. Jeśli działania takie podjęłyby tylko bardziej ostrożne instytucje, mogłoby to zostać odebrane jako symptom problemów. Natomiast w sytuacji, gdy zamrożenie wypłaty dywidend będzie zjawiskiem powszechnym wynikającym z panującej pandemii i zaleceń nadzorczych w całej UE, a nie dotyczącym wybranych podmiotów, wówczas problem stygmatyzacji nie powinien wystąpić. Zdaniem D. Aikman wprowadzenie powszechnego zawieszenia wypłaty dywidend powinno także przyczynić się do większego wykorzystania pozostałych buforów kapitałowych, w szczególności tych, których zniesienie nie jest automatycznie powiązane z cyklicznym ryzykiem systemowym (np. bufora zabezpieczającego czy bufora ryzyka systemowego). W sytuacji, gdy żaden bank nie wypłaca dywidendy, banki, które wykorzystują bufory i naruszają wymóg połączonego bufora, nie będą negatywnie ocenione przez rynek⁵⁶. Z kolei badania M.A. Muñoz z wykorzystaniem modelu DSGE wskazują, że w przypadku wystąpienia negatywnego szoku podażowego (jak np. pandemia COVID-19) wprowadzenie restrykcji w wypłacie dywidend przyczynia się do utrzymania podaży kredytu w okresie spowolnienia gospodarczego, szczególnie gdy towarzyszy temu również zniesienie CCyB⁵⁷.

Zakres i wartość instrumentów zaradczych wykorzystanych przez rządy państw UE jest bezprecedensowa. Jak zauważa ESRB, wszystkie te działania, mimo że skiero-

⁵⁵ J.-P. Svoronos, R. Vrbaski, *Banks' dividends in COVID-19 times*, FSI Briefs, No. 6, Bank for International Settlements, May 2020, s. 4–5.

⁵⁶ D. Aikman, *Role of macroprudential policy in the Covid crisis*, King's College London, 30 April 2020.

⁵⁷ M.A. Muñoz, *Macroprudential policy and COVID-19: Restrict dividend distributions to significantly improve the effectiveness of the countercyclical capital buffer release*, VOXeu, 3 July 2020.

wane do sektora niefinansowego, mają także wpływ na sektor finansowy, w tym szczególnie na banki. Dlatego konieczne jest monitorowanie tych działań oraz ich wpływu na stabilność systemu finansowego. ESRB zachęca rządy do współpracy z organami makroostrożnościowymi, w szczególności poprzez wymianę informacji o wprowadzanych programach pomocowych i ich charakterystyce. Krajowe organy makroostrożnościowe są także adresatem zalecenia ESRB w sprawie monitorowania skutków moratoriów, gwarancji i innych działań zaradczych dla stabilności finansowej⁵⁸. Celem tej rekomendacji jest zapewnienie pewnego poziomu harmonizacji analiz krajowych organów makroostrożnościowych, a także odpowiedniego przepływu informacji między krajowymi organami makroostrożnościowymi a ESRB. Tym bardziej, że ESRB jest odpowiedzialna za analizę skutków działań zaradczych w układzie transgranicznym i międzysektorowym. ESRB zwraca uwagę, że organy makroostrożnościowe powinny monitorować nie tylko dostępne środki pomocy, ale także ich wykorzystanie i wpływ na stabilność finansową. W tym celu analizie powinny podlegać: napływ kredytu do gospodarki realnej, płynność, wypłacalność oraz poziom zadłużenia podmiotów sektora niefinansowego, a także parametry kondycji finansowej instytucji finansowych, tj. wskaźniki płynnościowe i kapitałowe oraz jakość aktywów (poziom NPL oraz oczekiwane tendencje odnośnie do tego wskaźnika).

Podsumowanie

W odróżnieniu od globalnego kryzysu finansowego z lat 2007–2009, obecny kryzys nie zrodził się w sektorze finansowym, ale jest wynikiem pandemicznego rozprzestrzeniania się wirusa. W konsekwencji rządy wielu krajów jako podstawowy środek zaradczy wykorzystały koncepcję *lockdown*, licząc na powstrzymanie rozprzestrzeniania się epidemii Covid-19 oraz ochronę zdrowia i życia obywateli. To radykalne posunięcie spowodowało jednak, że gospodarki wielu krajów wpadły w głęboką recesję. Sektor finansowy póki co wydaje się być wciąż odporny na zaburzenia w sferze realnej, co w istotnym stopniu jest wynikiem reform regulacyjnych i nadzoru makroostrożnościowego, wprowadzonych po globalnym kryzysie finansowym, mających na celu zwiększenie bezpieczeństwa i odporności instytucji finansowych, w szczególności banków na szoki zewnętrzne.

Do wybuchu pandemii COVID-19 w literaturze analizowano przede wszystkim działania makroostrożnościowe wzmacniające odporność systemu finansowego oraz ich skuteczność w fazie ożywienia gospodarczego. Przykładowo, skuteczność bufora antycyklicznego rozpatrywano w kontekście ograniczenia nadmiernej akcji kredytowej i nie dopuszczenia do boomu kredytowego. Pandemia COVID-19 gwałtownie zmieniła warunki działania, wymuszających odpowiednie dostosowania

⁵⁸ Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 27 maja 2020 r. w sprawie monitorowania wpływu na stabilność finansową moratoriów na spłatę zadłużenia i publicznych systemów gwarancji oraz innych środków o charakterze fiskalnym podjętych w celu ochrony gospodarki realnej w związku z pandemią COVID-19 (ERRS/2020/8), Dz.U. UE C 249/1 z dnia 29.07.2020.

polityki makroostrożnościowej. Przejawem tego jest m.in. luzowanie buforów kapitałowych, stymulowanie dopływu kredytu do gospodarki, a zwłaszcza zapobieżenie załamaniu kredytowemu (tzw. *credit crunch*).

Przegląd działań makroostrożnościowych podjętych w reakcji na kryzys pandemiczny potwierdza wysoką rangę polityki makroostrożnościowej nie tylko w zapobieganiu ryzyku systemowemu, ale także w zarządzaniu zjawiskami kryzysowymi, nawet gdy ich źródło tkwi poza systemem finansowym. Dzięki odpowiednim działaniom makroostrożnościowym system finansowy może absorbować szoki⁵⁹, wspomagając funkcjonowanie podmiotów gospodarki realnej.

Kluczowym instrumentem wykorzystanym w pierwszym etapie kryzysu pandemicznego był bufor antycykliczny. Jednak jego poziom w wielu krajach UE był stosunkowo niski w odniesieniu do skali negatywnego szoku wywołanego pandemią COVID-19. Zdobyte doświadczenia mogą służyć oszacowaniu jego pożądanego poziomu, niezależnie od cyklicznego ryzyka systemowego.

Wysoki poziom niepewności co do dalszego rozwoju, jak i okresu przezwyciężenia pandemii wymaga, aby polityka nadzorcza zarówno mikro-, jak i makroostrożnościowa była wyjątkowo ostrożna. Całkowite czy choćby znaczące wykorzystanie buforów na początku kryzysu wywołanego COVID-19 osłabia możliwość interwencji w sytuacji utrzymywania się kryzysu w dłuższym okresie⁶⁰. Przedłużanie się kryzysu zdrowotnego i przenoszenie się jego skutków na sferę realną gospodarki ograniczy w naturalny sposób odporność banków na szoki z tym związane. Przy odpowiednio silnym oddziaływaniu tych szoków instytucje sieci bezpieczeństwa finansowego zmuszone będą do podjęcia dalszych działań celem utrzymania zaufania do systemu finansowego oraz jego zdolności do finansowania sanacji gospodarki po bezprecedensowym kryzysie pandemicznym⁶¹.

Bibliografia

Akty prawne

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporzędkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/UE oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012, Dz.U. UE L 173/190 z dnia 12. 06.2014.

⁵⁹ D. Aikman, *Role of macroprudential policy...*, *op. cit.*

⁶⁰ M. Drehmenn, M. Farag, N. Tarashev, K. Tsatsaronis, *Buffering COVID-19...*, *op. cit.*

⁶¹ W szczególności możliwe jest wystąpienie konieczności zastosowania tzw. *bad banków*. Por. A. Dobrzańska, M. Kosińska, *Bezprecedensowy kryzys i bezprecedensowe działania*, Obserwator Finansowy, 15.04.2020.

Komunikat Komisji Europejskiej *Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19* (wersja skonsolidowana), 2020.

Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 25 maja 2020 r. w sprawie ryzyka płynności wynikającego z wezwań do uzupełnienia depozytu zabezpieczającego (ERRS/2020/6), Dz.U. UE C 238/1 z dnia 20.07.2020.

Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 27 maja 2020 r. w sprawie ograniczenia podziału dochodów w czasie pandemii COVID-19 (ERRS/2020/7), Dz.U. UE C 212/1 z dnia 26.06.2020.

Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 27 maja 2020 r. w sprawie monitorowania wpływu na stabilność finansową moratoriów na spłatę zadłużenia i publicznych systemów gwarancji oraz innych środków o charakterze fiskalnym podjętych w celu ochrony gospodarki realnej w związku z pandemią COVID-19 (ERRS/2020/8), Dz.U. UE C 249/1 z dnia 29.07.2020.

Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 6 maja 2020 r. w sprawie ryzyka płynności w funduszach inwestycyjnych (ERRS/2020/04), Dz.U. UE C 200/1 z dnia 15.06.2020.

Komunikaty prasowe

Banco de Portugal on the macroprudential Recommendation on new credit agreements for consumers in the context of the COVID-19 pandemic, Press release, 25.03.2020.

Bank of England measures to respond to the economic shock from COVID-19, Press release, 19 March 2020.

Bank of Lithuania releases the countercyclical capital buffer requirement amid COVID-19 disruptions, Press release, 18 March 2020.

Banks may now grant amortization exemptions, Finansinspektionen, Press release, 14.04.2020.

CNB partially relaxes mortgage limits and lowers countercyclical capital buffer rate, Press release, 18.06.2020.

CNB relaxes credit ratio limits for new mortgages, Press release, 1.04.2020.

DNB temporarily lowers bank buffer requirements to support lending, DNBulletin, 23 March 2020.

European Central Bank, *Macroprudential measures taken by national authorities since the outbreak of the coronavirus pandemic*, 8 July 2020.

FI lowers countercyclical capital buffer to zero, Finansinspektionen, Press release, 13 March 2020.

Komunikat Komitetu Stabilności Finansowej po posiedzeniu dotyczącym nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym, 13.07.2020.

Macroprudential decision: FIN-FSA Board lowers institutions' capital requirements, Press release, 17 March 2020.

MNB supports lending activity of banking system by releasing capital buffer requirement for systemically important banks, Press release, 1 April 2020.

National Bank of Belgium releases full countercyclical buffer, Press release, 11 March 2020.

National Bank of Bulgaria, Press release, 19 March 2020.

Statement of the Financial Stability Committee, 18 March 2020.

Opracowania i artykuły

Aikman D., *Role of macroprudential policy in the Covid crisis*, King's College London, 30 April 2020.

Alberola E., Arslan Y., Cheng G., Moessner R., *The fiscal response to the COVID-19 crisis in advanced and emerging market economies*, BIS Bulletin No. 23, Bank for International Settlements, June 2020.

Aldasoro I., Fender I., Hardy B., Tarashev N., *Effects of COVID-19 on the banking sector: the market's assessment*, BIS Bulletin No. 12, Bank for International Settlements, 7 May 2020.

Baudino P., *Public guarantees for bank lending in response to the COVID-19 pandemic*, FSI Briefs No. 5, Bank for International Settlements, April 2020.

Benediktsdottir S., Feldberg G., Liang N., *What macroprudential policies are countries using to help their economies through the COVID-19 crisis?*, Brookings, 6 April 2020.

Borio C., *The prudential response to the COVID-19 crisis*, Speech on the occasion of the Bank's Annual General Meeting in Basel, Bank for International Settlements, 30 June 2020.

Carstens A., *Countering COVID-19: The nature of central banks' policy response*, Opening remarks at the UBS High-level Discussion on the Economic and Monetary Policy Outlook, Zurich, 27 May 2020.

Cavallino P., De Fiore F., *Central banks' response to COVID-19 in advanced economies*, BIS Bulletin No. 21, Bank for International Settlements, June 2020.

Cavallino P., De Fiore F., *Central banks' response to COVID-19 in advanced economies*, BIS Bulletin No. 21, Bank for International Settlements, June 2020.

Dobrzańska A., Kurowski Ł., *Antycykliczny bufor kapitałowy jako instrument polityki makroostrożnościowej. Dotychczasowe doświadczenia w Unii Europejskiej*, „Bezpieczny Bank” 2019, Nr 1(74).

Dobrzańska A., Kosińska M., *Bezprecedensowy kryzys i bezprecedensowe działania*, Obserwator Finansowy, 15.04.2020.

Drehmenn M., Farag M., Tarashev N., Tsatsaronis K., *Buffering COVID-19 losses – the role of prudential policy*, BIS Bulletin No. 9, Bank for International Settlements, 24 April 2020.

Ehrentraud J., Zamil R., *Prudential response to debt under COVID-19: the supervisory response*, FSI Briefs No. 10, Bank for International Settlements, August 2020.

European Systemic Risk Board, *A Review of Macroprudential Policy in the UE in 2019*, April 2020.

France lets banks release capital buffer to keep up lending, Reuters, 18 March 2020.

Huang W., Takats E., *The CCP-bank nexus in the time of COVID-19*, BIS Bulletin No. 13, Bank for International Settlements, 11 May 2020.

Joint Committee, *Report on Risks and Vulnerabilities in the EU financial system*, September 2020.

Joosen B.P.M., *Balancing macro- and microprudential powers in the SSM during the COVID-19 crisis*, [w:] *Pandemic Crisis and Financial Stability*, ed. C. v. Gortsos, W.-G. Ringe, European Banking Institute, 2020.

Munoz M.A., *Macroprudential policy and COVID-19: Restrict dividend distributions to significantly improve the effectiveness of the countercyclical capital buffer release*, VOXeu, 3 July 2020.

Przerywacz A., *Banki centralne w marcu – pierwsze starcie z pandemią*, Obserwator Finansowy, 22.05.2020.

Restoy F., *Central banks and financial stability: A reflection after the COVID-19 outbreak*, Occasional Paper No. 16, Financial Stability Institute, BIS, August 2020.

Svoronos J.-P., Vrbaski R., *Banks' dividends in COVID-19 times*, FSI Briefs, No. 6, Bank for International Settlements, May 2020.

Ludwik Kotecki*

ORCID: 0000-0001-8791-1218

lkotecki@protonmail.com

Leszek Pawłowicz**

ORCID: 0000-0003-2580-6708

leszek.pawlowicz@gab.com.pl

Makroekonomiczne wyzwania i prognozy dla Polski w opinii ekspertów Europejskiego Kongresu Finansowego – aktualizacja VI edycji badania***

Wstęp

Prognozy i przewidywania Europejskiego Kongresu Finansowego stanowią konsensus opinii wybitnych polskich makroekonomistów: głównie obecnych i byłych ekonomistów bankowych, ale również pracowników akademickich i specjalistów z instytucji regulacyjnych, firm ubezpieczeniowych i konsultingowych. W obecnej sytuacji kryzysowej, wywołanej pandemią oraz działaniami mającymi na celu ochronę zdrowia i życia ludności, przewidywania opierają się bardziej na wiedzy i intuicji niż sformalizowanych modelach statystyczno-ekonometrycznych.

Przedstawione dalej prognozy i opinie stanowią konsensus ilościowo-jakościowy z nadesłanych 35 odpowiedzi na nasze pytania, które napłynęły do dnia 15 grudnia 2020. Prognozy ilościowe nadesłało 8 ekspertów, zaś 33 ekspertów przedstawiło swoje opinie nt.:

- największych zagrożeń dla koniunktury gospodarczej,
- największych zagrożeń dla stabilności systemu finansowego,

* Ludwik Kotecki – Instytut Odpowiedzialnych Finansów.

** Leszek Pawłowicz – dr hab., Katedra Bankowości i Finansów, Wydział Zarządzania, Uniwersytet Gdański; Gdańska Akademia Bankowa.

*** Redakcja zamieszcza tekst w wersji przekazanej przez Europejski Kongres Finansowy, kierując się przede wszystkim aktualnością wyników, w tym także zaprezentowaną dynamiką zmian projekcji ekspertów.

- najważniejszych szans dla rozwoju gospodarczego i wzrostu stabilności finansowej,
- rekomendowanych działań w obszarze polityki gospodarczej.

W VI edycji konsensusu prognostycznego uwzględniliśmy również opinie zagranicznych makroekonomistów, którzy byli gośćmi tegorocznego Europejskiego Kongresu Finansowego.

VI edycja konsensusu prognostycznego zawiera także opinie prezesów największych polskich banków wyrażone w czasie specjalnej debaty Europejskiego Kongresu Finansowego w dniu 9 grudnia 2020 dotyczącej strategicznych zagrożeń dla polskiego sektora bankowego. Debatę tę poprzedziły:

- panel dotyczący wyzwań technologicznych dla polskich banków, prowadzony przez Piotra Alickiego, Prezesa Zarządu Krajowej Izby Rozliczeniowej,
- panel dotyczący ryzyka kryzysu bankowego, prowadzony przez Marka Lusztyna, Wiceprezesa Zarządu mBanku.

Transmisje z debat stanowią integralną część niniejszego opracowania.

Linki do wszystkich debat zamieszczone zostały na stronie <https://www.efcongress.com/wideo/>.

Prognozy

W związku z pandemią, poprzednią aktualizację prognoz makroekonomicznych nasi eksperci przygotowywali wyjątkowo w tym roku (dodatkowo) w październiku br., przy okazji X EKF, który odbył się w formule hybrydowej, stacjonarno-internetowej, w dniach 12–14 października br. w Gdańsku. W związku z tym należałoby się spodziewać niewielkich zmian ich obecnych, grudniowych przewidywań, w porównaniu z prognozami z października. Z drugiej strony, w okresie od października do grudnia mieliśmy kilka istotnych publikacji (w listopadzie), które mogły wpływać na przewidywania ekspertów EKF: oprócz publikacji miesięcznych danych makroekonomicznych, w końcu listopada GUS przedstawił informację o rachunkach narodowych za III kwartał, pojawiły się także prognozy KE, MFW i OECD (te ostatnie na początku grudnia)¹, dotyczące zarówno naszego otoczenia gospodarczego jak i samej Polski. Istotnym także elementem, który musiał mieć wpływ na zmianę prognoz miał wysoki poziom zakażeń w październiku i listopadzie oraz związane z tym wprowadzone ponownie obostrzenia administracyjne i zasady bezpieczeństwa epidemiologicznego. W końcu, informacje o szczepionkach na COVID-19 i o spodziewanym kalendarzu szczepień też nie pozostawały z pewnością bez wpływu na nastroje prognostów i ich przewidywania.

¹ Komisja Europejska opublikowała jesienne prognozy 5 listopada br., Międzynarodowy Fundusz Walutowy 20 listopada br., Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju 1 grudnia br.

Zgodnie z aktualnymi prognozami współpracujących z EKF ekspertów, w roku 2020 należy oczekiwać recesji gospodarczej i ujemnej dynamiki PKB na poziomie -3,3 proc., a następnie dodatniego tempa wzrostu 4,0 proc. w roku 2021 i 4,5 proc. w roku 2022. Największe rozbieżności opinii dotyczą sytuacji w roku 2021, co wynika z bardzo dużej niepewności dotyczącej tego, co przyniesie początek przyszłego roku, jeżeli chodzi o zakażenia COVID-19 i ewentualne utrzymanie obostrzeń administracyjnych na terenie całego kraju lub lokalnie. Interesująca może być też analiza zmiany prognoz w stosunku do października. Mimo, że generalnie są one bardziej optymistyczne, to recesja w 2020 r. jest prognozowana obecnie głębsza, co jest zapewne wynikiem problemów z opanowaniem epidemii COVID-19 i wprowadzania kolejnych, często nieoczekiwanych, obostrzeń przez rząd.

Analizując strukturę PKB od strony popytu, eksperci EKF wskazują popyt zewnętrzny jako czynnik, który zmniejsza głębokość recesji w 2020 r., ale który będzie raczej neutralny dla wzrostu w kolejnych latach. Ma to swoje odzwierciedlenie w prognozowanej relacji salda obrotów na rachunku bieżącym bilansu płatniczego do PKB, która według ekonomistów EKF ukształtuje się na poziomie aż 3,1 proc. w roku 2020, po czym będzie się obniżać do 2,1 proc. w 2021 r. i 1,7 proc. w 2022 r.

Popyt krajowy jest prognozowany w 2020 r. na poziomie -4,6 proc., w 2021 r. 4,1 proc., a w 2022 r. 4,5 proc, natomiast inwestycje odpowiednio na poziomie -8,5 proc., 2,4 proc. oraz 7,0 proc. Nie oczekuje się zatem silnego wzrostu inwestycji w przyszłym roku, dopiero w 2022 r., co może być związane m.in. z efektywnym uruchomieniem unijnego Funduszu Odbudowy. W zestawieniu z prognozami KE, MFW i OECD nasi ekonomiści są nieznacznie bardziej optymistyczni, zarówno jeżeli chodzi o skalę recesji w 2020 r., jak i odbicia gospodarki w kolejnych dwóch latach.

Prognozowana inflacja będzie nieznacznie wyższa niż to miało miejsce we wcześniejszych prognozach. Konsensus ekspertów EKF szacuje inflację na poziomie 3,5 proc. w tym roku, a w latach następnych 2,7 proc. w 2021 r. i 3,0 proc. w 2022 r. (poprzednio, odpowiednio 3,4 proc, 2,3 proc. i 2,6 proc.). Kurs złotówki w relacji do euro ma pozostać stabilny przez cały okres prognozy, na poziomie 4,4 PLN/EUR. W tym miejscu trzeba zauważyć, że nasi ekonomiści nie mogli w swoich opiniach uwzględnić interwencji NBP na rynku forex, która miała miejsce 18 grudnia br. Historia pokazuje jednak, że takie interwencje często skutkują jednodniowym wyskokiem kursu, jednak nie są w stanie zmienić trendu w dłuższej perspektywie. Stopy procentowe i rentowności zdaniem naszych ekspertów pozostaną niskie: z 0,2 proc. w przypadku stopy WIBOR i 0,5 proc. w przypadku rentowności skarbowych 5 letnich obligacji w 2020 r. wzrosną do 0,5 proc. w przypadku oprocentowania pożyczek na polskim rynku międzybankowym i 0,9 proc. w przypadku rentowności obligacji.

Biorąc pod uwagę głębokość załamania gospodarczego, prognozy EKF przewidują umiarkowany wzrost bezrobocia: w opinii ekspertów stopa bezrobocia BAEL wzrośnie do poziomu 3,9 proc. na koniec 2020 r. i dalej do 4,3 proc. w 2021 r., po czym obniży się do 3,7 proc. w 2022 r. Mimo że PKB powróci do poziomu 2019 r. już w przyszłym roku, to bezrobocie pozostanie wyraźnie wyższe jeszcze w 2022 r. Wi-

doczna jest także zmiana, w porównaniu do wcześniejszych edycji prognoz, profilu ścieżki kształtowania się bezrobocia – obecnie będzie ono, według naszych ekonomistów, najwyższe w przyszłym roku. Mimo to są oni bardziej optymistyczni niż KE, MFW i OECD, które przeciętnie prognozują bezrobocie w Polsce w 2021 r. na poziomie aż 5,4 proc. i jego spadek do jedynie 4,4 proc. w 2022 r.

Wybuch COVID-19 i jego bezprecedensowe w swojej skali konsekwencje gospodarcze, finansowe i polityczne (w zakresie polityki gospodarczej państwa), muszą powodować bardzo duży wzrost deficytu finansów publicznych i długu publicznego. Ekspersi EKF szacują deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB przeciętnie na poziomie 9,8 proc. w 2020 r. i jego zmniejszenie do 5,8 proc. PKB w roku przyszłym, i do 3,9 proc. w 2022 r. Są to przewidywania bardziej pesymistyczne niż prognozy KE i MFW, które oczekują, że rząd będzie w stanie sprowadzić deficyt sektora finansów publicznych w okolice 3 proc. w 2022 r. Jeżeli chodzi o zadłużenie państwa, eksperci EKF prognozują dług sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie 59,2 proc. PKB w 2020 r. i jego dalszy wzrost do 60,8 proc. PKB w roku przyszłym. W 2022 r. dług ma powrócić poniżej progu 60 proc. (59,9 proc.).

Najważniejsze zagrożenia dla rozwoju gospodarczego Polski

Niezależnie od ilościowych prognoz makroekonomicznych przedstawiamy syntetyczną opinię ekspertów współpracujących z EKF dotyczącą największych zagrożeń dla rozwoju gospodarczego. Podobnie jak w poprzednich edycjach „Makroekonomicznych wyzwań i prognoz dla Polski” stworzyliśmy mapę zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych.

Syntetyczna waga (znaczenie) poszczególnych zagrożeń powstała jako suma punktów przyznanych przez ekspertów poszczególnym zagrożeniom, przy czym każdy z ekspertów miał do dyspozycji łącznie 100 punktów. Ponadto, każdy ekspert oceniał subiektywne prawdopodobieństwo realizacji poszczególnych zagrożeń a syntetyczna ocena prawdopodobieństwa wystąpienia zagrożenia stanowi średnią arytmetyczną z subiektywnych prawdopodobieństw. Prezentujemy także ocenę zgodności wskazań ekspertów jako odsetek (procent) ogólnej liczby ekspertów, którzy wskazali na konkretne zagrożenie. Graficznie wyniki opinii ekspertów przedstawiamy na rysunku na stronie 10 „Najważniejsze zagrożenia dla koniunktury gospodarczej w Polsce w perspektywie 2022 roku”, na którym wielkość kół ilustrujących poszczególne zagrożenia jest sumą iloczynów wagi i prawdopodobieństwa wystąpienia danego czynnika. Można je traktować jako ryzyko zagrożenia.

Wyeksponowane przez makroekonomistów zagrożenia potwierdzają rolę popytu zewnętrznego jako kluczowej determinanty wzrostu polskiej gospodarki, wynikającej z silnego zintegrowania naszej gospodarki z gospodarką europejską. Podobnie jak w czerwcu i październiku, w opinii ekspertów EKF, wśród zagrożeń zewnętrznych, największy wpływ na rozwój gospodarczy Polski będą miały głęboka rece-

sja w UE (wzrost bezrobocia, spadek produkcji, spadek wolumenu wymiany międzynarodowej) i długi (dłuższy niż w przypadku Polski) powrót do poziomu PKB z 2019 roku. Na długi powrót do normalności przed koronawirusowej wskazują m.in. nasi zagraniczni eksperci. Podkreślają ryzyko niepokojów społecznych po kryzysie COVID-19, które mogą mieć wpływ na politykę gospodarczą UE.

Po powszechnym załamaniu działalności w drugim kwartale nastąpiło znaczące, ale niepełne, ożywienie gospodarki, a ostatnie miesiące roku ponownie przyniosły osłabienie aktywności gospodarczej. Taki schemat wydarzeń był widoczny na całym świecie: ożywienie zostało przerwane przez odrodzenie pandemii. Wyeksponowane przez makroekonomistów zagrożenia potwierdzają rolę popytu zewnętrznego jako kluczowej determinanty wzrostu polskiej gospodarki, wynikającej z silnego zintegrowania naszej gospodarki z gospodarką europejską.

Nie zaskakuje również kolejne, wskazane przez ekspertów EKF, poważne zagrożenie „zewnętrzne” dla koniunktury gospodarczej w Polsce, jakim jest materializujące się gwałtownie w listopadzie i grudniu ryzyko nawrotu zakażeń i „lockdown-ów”. Chociaż pandemia była powszechnym szokiem, dotyczącym wszystkich krajów UE, różnice w sile jej wpływu na działalność gospodarczą w poszczególnych krajach UE można przypisać różnicom w ewolucji wirusa w czasie, podjętym środkom powstrzymującym, reakcjom polityki fiskalnej wdrożonym w każdym kraju, a także strukturze każdej gospodarki. Wraz z obserwowanym rozprzestrzenianiem się i przyspieszaniem pandemii, wiele krajów przywraca blokady. Istotnym utrudnieniem w fazie odbudowy gospodarki europejskiej będzie asymetryczne ożywienie gospodarcze u głównych partnerów gospodarczych Polski.

Szczęśliwie Rada Europejska uzgodniła bezprecedensowe 1,8 bln euro na wsparcie odbudowy gospodarki UE po pandemii COVID-19 i na realizację długoterminowych priorytetów UE, w tym na transformację energetyczną (niskoemisyjną) gospodarki i na cyfryzację, co będzie miało niebagatelne znaczenie dla tempa ożywienia. Z Funduszu Odbudowy Gospodarki UE Polska może wykorzystać 770 mld zł.

Jako główne wewnętrzne zagrożenie dla rozwoju gospodarczego kraju zostały wymienione przez ekspertów EKF bankructwa przedsiębiorstw i wzrost bezrobocia, a także spadek inwestycji w reakcji na gwałtowne ograniczenia popytowe. Niepewność jeszcze długo pozostanie przeszkodą dla wzrostu inwestycji (co widać także w prognozach ilościowych naszych ekonomistów). Zmienić sytuację w zakresie inwestycji może dopiero realizacja Europejskiego Zielonego Ładu, która po pandemii wymagać będzie ogromnych inwestycji w mitygację oddziaływań na klimat i adaptację do zmian klimatu, cyfryzację i innowacje.

Zdecydowana większość ekspertów (87 proc.) obawia się także wzrostu obciążeń podatkowych i paropodatkowych (nowe zagrożenie, którego nie wskazywano poprzednio tak często), a także kryzysu finansów publicznych. W sytuacjach nadzwyczajnych, w czasie głębokiego kryzysu gospodarczego finanse publiczne wraz z automatycznymi stabilizatorami koniunktury są istotnym elementem antycyklicznej polityki gospodarczej. Wykorzystanie instrumentów polityki budżetowej nie może

jednak naruszać bezpieczeństwa finansów państwa i wymaga planu naprawy po COVID (na razie takiego planu rządu nie pokazał, a nawet go nie zapowiedział).

Dodatkowym zagrożeniem rozwoju gospodarczego Polski wskazywanym przez współpracujących z EKF ekonomistów jest znaczący wzrost roli państwa w gospodarce; ograniczenie demokracji; osłabienie instytucji oraz ryzyko upadku słabszych banków i destabilizacji systemu finansowego (kryzys bankowy).

Zagrożenia dla stabilności systemu finansowego

A. Najważniejsze zagrożenia dla stabilności polskiego systemu finansowego w perspektywie roku 2022 w opinii ekspertów Europejskiego Kongresu Finansowego

Utrzymujący się wysoki stopień niepewności makroekonomicznej i związanych z tym wysokich kosztów prowadzenia działalności gospodarczej oraz nowe restrykcje ogłoszone przez rząd oznaczają, że powrót do normalnego funkcjonowania gospodarki potrwa dłużej, niż wcześniej oczekiwano. Ma to istotne znaczenie dla stabilności polskiego systemu finansowego w perspektywie do roku 2022.

Wszyscy eksperci uznali, że największym zagrożeniem dla polskiego systemu finansowego w najbliższych dwóch latach będzie pogorszenie jakości portfela kredytowego oraz pogorszenie sytuacji na rynku obligacji korporacyjnych i że prawdopodobieństwo tego zagrożenia będzie najwyższe. Każdy kryzys o charakterze popytowo-podażowym przebiega podobnie. Rozpoczyna się od problemów z płynnością finansową, zastopowania inwestycji, bezrobocia i fali bankructw, co prowadzi do wzrostu ryzyka kredytowego oraz zagrożenia kryzysem bankowym i kryzysem finansów publicznych. Działania antykryzysowe podejmowane w Unii Europejskiej i w Polsce niwelują te klasyczne zagrożenia. Warto podkreślić, że niezależnie od wsparcia finansowego dla przedsiębiorców i innych działań antykryzysowych – ważne jest sprawne funkcjonowanie wtórnego rynku długów dla NPL i umożliwienie rozwiązywania problemu NPL w trybie pozasądowym, co w obliczu niewydolności sądów może okazać się szczególnie istotne dla Polski.

Drugim w hierarchii ważności jest zagrożenie wynikające z nadmiernych obciążeń fiskalnych sektora bankowego, które znacząco zmniejsza efektywność transmisji programów rządowych do gospodarki realnej. Wyjątkowo irracjonalnym rozwiązaniem jest obciążanie podatkiem bankowym nowo udzielanych kredytów w okresie kryzysu gospodarczego.

Po trzecie, zdecydowana większość ekspertów negatywnie ocenia politykę NBP, zwłaszcza nazbyt radykalną obniżkę stóp procentowych, która może wywołać skutki odwrotne od zamierzonych, a w szczególności może zniszczyć wartość małych banków (głównie spółdzielczych) i zwiększyć stopień koncentracji (monopolizacji)

sektora bankowego w Polsce. Zdaniem ekspertów pogłębi to kryzys, szczególnie w sektorze BS-ów i SKOK.

Negatywnie z punktu widzenia stabilności i efektywności systemu finansowego oceniany jest również nadmierny udział państwa w sektorze bankowym. Wymienione wyżej zagrożenia powodują, że stopa zwrotu z kapitału własnego (ROE) i wartość rynkowa banków od kilku lat spadają, a obciążenia podatkowe rosną. Spadek atrakcyjności inwestycyjnej banków oznacza, że w sytuacji kryzysowej i potrzeby ich dokapitalizowania, jedynym źródłem kapitału będą podatnicy. Dodatkowo w tej trudnej sytuacji, w następstwie wyroku TSUE z października 2019, gwałtownie wzrosło ryzyko prawne związane z kredytami hipotecznymi w CHF. Część ekspertów zwraca uwagę na pilną potrzebę zredukowania kosztów ryzyka prawnego związanego z narastającym w br. problemem kredytów hipotecznych powiązanych z walutami obcymi (szczególnie z CHF), wynikających ze skali wygrywanych przez „frankowiczów” procesów sądowych oraz ze wzrostu niepewności na rynkach światowych, co może skutkować osłabieniem złotego.

B. Strategiczne zagrożenia dla stabilności polskiego systemu finansowego w opinii prezesów największych polskich banków²

Prezesi banków wskazują na wyjątkowo groźną kumulację uwarunkowań dla dalszego rozwoju polskiego sektora bankowego, która towarzyszy zapaści gospodarczej wywołanej pandemią i będzie utrudniać działania antykryzysowe i odbudowę wartości przedsiębiorstw i banków. „To z czym mamy do czynienia w tym roku to niespotykana dotychczas kumulacja negatywnych zdarzeń, które dotknęły sektor bankowy i dotyczyć go będą w roku kolejnym” – Przemek Gdański, Prezes Zarządu BNP Paribas Bank Polska.

Oczywiście największym zagrożeniem dla banków są konsekwencje obecnego kryzysu gospodarczego.

Ryzyko dla stabilności polskich banków wzmacniane jest jednak przez kumulację globalnych zagrożeń z uwarunkowaniami krajowymi.

Trzy najgroźniejsze strategiczne ryzyka dla rozwoju i stabilności sektora bankowego w Polsce są następujące:

1. Erozja funkcjonowania mechanizmów rynku wskutek irracjonalnej ochrony praw konsumenta oraz utrata reputacji banków.

Jaskrawym przykładem jest orzecznictwo sądów w kwestii kredytów w CHF, unieważniające umowy kredytowe o najdłuższym horyzoncie trwania lub wprowadza-

² Na podstawie opinii i wniosków z debaty EKF Mapa wyzwań przed sektorem bankowym. Debata Prezesów, 9 grudnia 2020.

jące na rynek finansowy instrumenty nie znane ani w praktyce ani w teorii ekonomii. „Problemy, które ujawniły się na tle procesów frankowych znacznie wykraczają poza sferę stosunków zobowiązaniowych związanych z kredytami walutowymi. Podważono w orzeczeniach sądowych niektóre z instytucji lub wręcz paradygmatów funkcjonowania sektora bankowego. (...) To nie jest kwestia tylko i wyłącznie umów o kredyty frankowe. To jest kwestia wielu instrumentów, których używamy. Sprawy zaszły za daleko. One wymagają odbudowania podstaw warsztatu bankowego. To jest w tej chwili najważniejsza rzecz” – Cezary Stypułkowski, Prezes Zarządu mBanku. „Rok 2020 ujawnił również element reputacyjny, gdzie w momencie, gdy banki wykonują bardzo ciężką pracę infrastrukturalną i są jedyną sprawną infrastrukturą konstrukcją dla wielu programów, w tym rządowych, tak naprawdę sektor bankowy nie ma swoich obrońców tylko jest łatwym obiektem do bicia” – Brunon Bartkiewicz, Prezes Zarządu ING Banku Śląskiego.

2. Spadek atrakcyjności inwestycyjnej i wzrost ryzyka banków.

Bardzo niska rentowność sektora bankowego i stopa zwrotu z kapitału niższa niż koszt pozyskania kapitału, co praktycznie uniemożliwia dokapitalizowania banków ze źródeł prywatnych. Atrakcyjność inwestycyjną banków niszczy nie tylko narastające ryzyko prawne związane z nieodpowiedzialnym, tzw. prokonsumenckim orzecznictwem sądów, ale również gwałtowna obniżka stóp procentowych prowadząca do trwałych ujemnych stóp procentowych oraz najwyższy w Europie podatek bankowy. Co więcej, podatek ten płacony jest od przyrostu oszczędności i nowo udzielanych kredytów, co utrudnia działania antykryzysowe. „To co jest negatywne to pieniądze stracone przez inwestorów, którzy zainwestowali w sektor bankowy. Sektor bankowy w Polsce inwestorzy wyceniają na czterdzieści groszy za złotówkę, czyli 60% dyskonta od wartości księgowej. Nie było tego przez 25 lat funkcjonowania banków na giełdzie. To oczywiście ogranicza możliwości zebrania kapitału w przyszłości, np. w kontekście MREL” – Sławomir Sikora, Prezes Zarządu Banku Handlowego w Warszawie S.A.

Atrakcyjność inwestycyjną banków obniża również brak przewidywalności przyszłych regulacji.


Oczywisty wzrost ryzyka dla stabilności sektora bankowego wynikający z oczekiwanego wzrostu ryzyka kredytowego w następstwie kryzysu wywołanego pandemią jest potęgowany przez niepewność regulacyjną powodującą nieprzewidywalność dla funkcjonowania banków. „Po stronnie czynników, które należy ograniczać mamy kwestie regulacji, gdzie nie mamy pewności, w którą stronę idziemy, np. czy w kierunku zmiany outsourcingu czy nie, czy cloud jest dopuszczony czy nie” Brunon Bartkiewicz, Prezes Zarządu ING Banku Śląskiego. „Brak spokojnej i konstruktywnej formuły dialogu sektora z kluczowymi instytucjami regulacyjnymi, od których chciałbym oczekiwać trochę więcej zrozumienia dla realiów, w jakich my działamy, w kontekście samych banków i w kontekście wpływu jaki sytuacja sektora będzie miała na gospodarkę. Może warto byłoby, inspirując się EKF, stworzyć ideę

okrągłego stołu, wokół którego przyjaźnie i konstruktywnie zasiedliby regulatorzy i przedstawiciele sektora bankowego” – Przemysław Gdański, Prezes Zarządu BNP Paribas Bank Polska.

3. Rosnące zagrożenie cyberatakami oraz przerwaniem ciągłości działania banków.

Utrzymanie polskich banków w pozycji lidera technologicznego oraz wdrażanie AI stwarzają szansę na rozwój, ale również zwiększają ryzyko cyberprzestępczości. „Ryzyko cybersecurity i przerwania ciągłości działania banków jest niedoszacowane z tego względu, że ilość wyzwań przed nami, regulacyjnych i takich jak walka o klienta, powoduje, że systemy informatyczne banków stają się coraz bardziej złożone, a złożoność powoduje, że w przypadku drobnej awarii może się ona przełożyć na awarię o dużym, silnym negatywnym wpływie na funkcjonowanie banku” – Zbigniew Jagiełło, Prezes Zarządu PKO Banku Polskiego.

Całokształt wyzwań dla polskiego sektora bankowego zaprezentowała Pani Iwona Kozera (EY) w syntetycznej formie w ramach Debaty Prezesów.

EY Banking Menu – wyzwania polskiego sektora bankowego 2020			
 RYNEK	 INWESTORZY	 REGULATORZY I REGULACJE	 TECHNOLOGIE I KONSUMENTY
<ul style="list-style-type: none"> ► Kryzys ogólnoswiatowy funkcjonowanie w środowisku zerowych stóp procentowych ► Pozwy frankowe – „zarządzane” przez firmy prawnicze i sądy ► Sektor bankowy przegrywa walkę o talent i najzdolniejszych pracowników ► Konkurencja ze strony technologicznych gigantów oraz fintechów ► Zmiana zachowań konsumenckich (po COVID-19, pokolenie Millennialsów) ► Wzmocnienie corporate governance – Chief Culture Officer ► Podwyższone ryzyko finansowania wybranych branż 	<ul style="list-style-type: none"> ► ROE 3–5% ► Wysokie koszty regulacyjne ► Wsparcie oraz budowanie odporności finansowej klientów w czasie COVID-19 (nowy) ► Negatywne percepcja i wizerunek sektora bankowego w Polsce (nowy) ► W czasie COVID-19 interes klientów i pracowników ważniejszy niż inwestorów ► Państwo zastępuje inwestorów? ► Inwestorzy naciskają na konsolidację? ► Konwergencja sektorów 	<ul style="list-style-type: none"> ► Obciążenie podatkowe i regulacyjne ► Zrównoważony rozwój oraz tworzenie wartości długoterminowych (Green Financing) ► Regulacje dotyczące ochrony konsumentów ► Dostosowanie regulacji do zmian technologicznych (Cloud, FinTech itp.) ► „Bad Bank” i zmiana prawa restrukturyzacyjnego ► Agenda prudential – BRRD ► Wyposażenia kapitałowe BFG 	<ul style="list-style-type: none"> ► Cyberbezpieczeństwo i ochrona danych ► Powszechne wykorzystanie rozwiązań chmurowych ► Trwała zmiana modelu operacyjnego po COVID-19 w wyniku masowej cyfryzacji procesów ► Zaawansowane wykorzystanie i monetyzacja „big data”

Źródło: EY – mapa wyzwań bankowych na podstawie wskazań prezesów największych banków w Polsce.

Szerzej o strategicznych zagrożeniach dla polskiego systemu bankowego w debacie EKF Mapa wyzwań przez sektorem bankowym. Debata Prezesów prowadzonej 9 grudnia 2020 przez Jana Krzysztofa Bieleckiego, Przewodniczącego Rady Programowej Europejskiego Kongresu Finansowego oraz Iwonę Kozere, Partnera Zarządzającego Działem Consultingu Europa Centralna i Południowo-Wschodnia oraz Doradztwa Transakcyjnego w Polsce, EY.

Technologiczny okrągły stół EKF
– mapa wyzwań dla sektora bankowego 2020–2023

23 listopada 2020

www.youtube.com/watch?v=IJsY-s40tz4



EKF – Okrągły stół ryzyka bankowego
– mapa wyzwań 2020–2023

30 listopada 2020

www.youtube.com/watch?v=68CZoDgrdoY



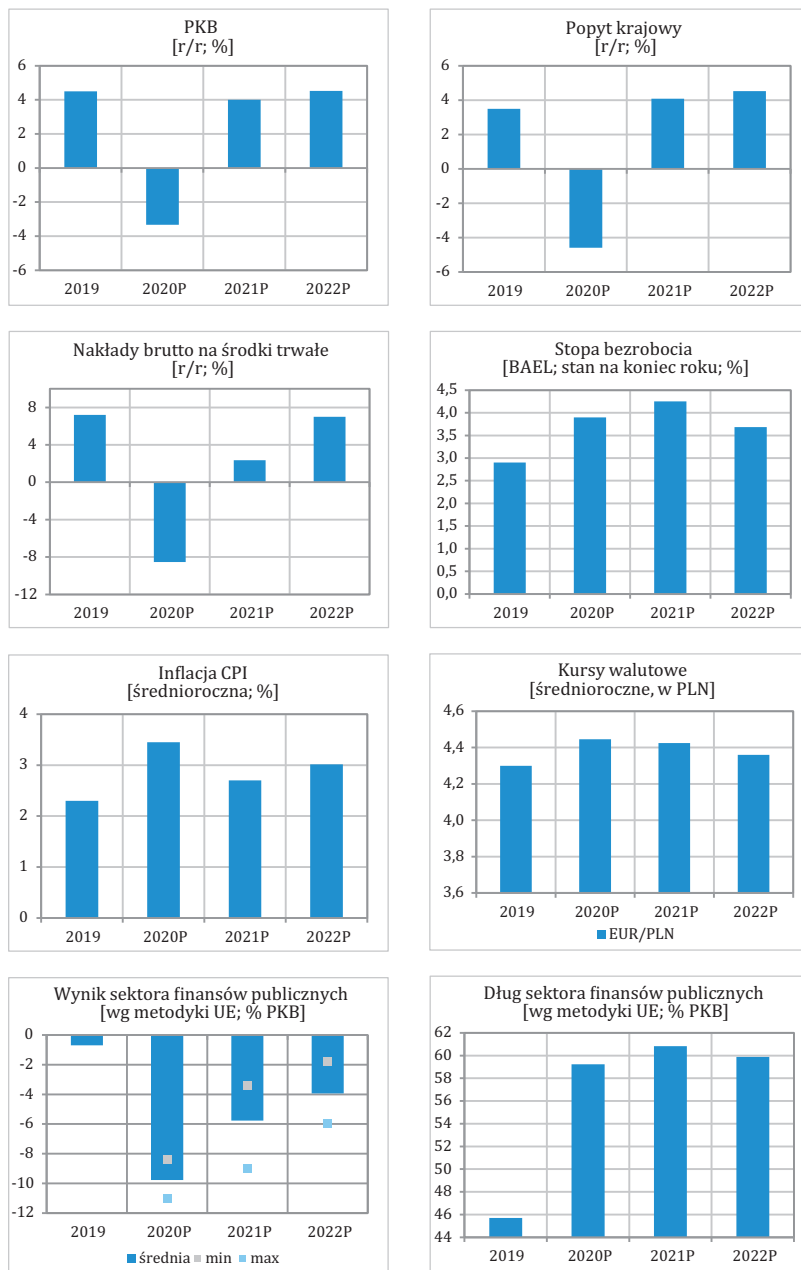
Mapa wyzwań przez sektorem bankowym.
Debata Prezesów

9 grudnia 2020

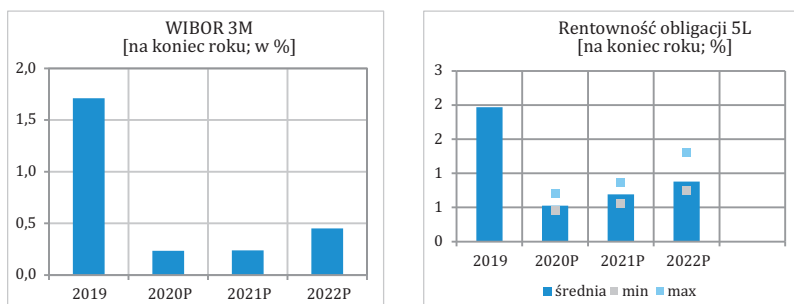
www.youtube.com/watch?v=t7eX2jvWM40&t



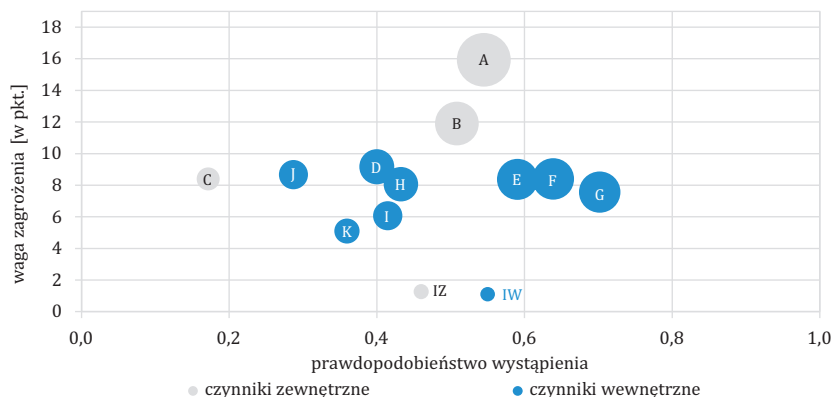
Rysunek 1. Prognozy wybranych wskaźników makroekonomicznych w latach 2020–2022



Rysunek 2. Prognozy wybranych wskaźników makroekonomicznych w latach 2020–2022

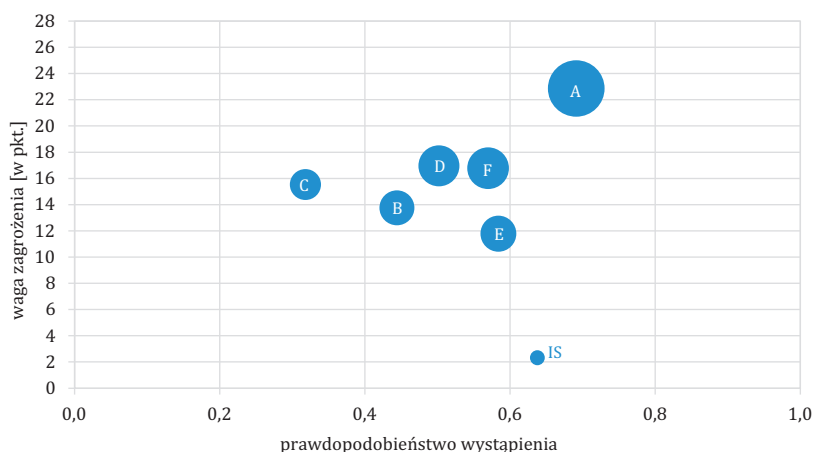


			WYNIKI ANKIET			LICZBA EKSPERTÓW
Wskaźnik	Miara	2019	2020P	2021P	2022P	
PKB (r/r; %)	średnia	4,1	-3,3	4,0	4,5	[8]
	odchylenie		0,6	0,7	0,6	
Popyt krajowy (r/r; %)	średnia	3,0	-4,6	4,1	4,5	[6]
	odchylenie		0,3	1,2	1,0	
Spożycie indywidualne (r/r; %)	średnia	3,9	-3,5	4,3	4,0	[7]
	odchylenie		0,7	1,1	0,9	
Nakłady brutto na środki trwałe (r/r; %)	średnia	7,2	-8,5	2,4	7,0	[7]
	odchylenie		1,5	1,7	1,3	
Stopa bezrobocia (BAEL; stan na koniec roku; %)	średnia	2,9	3,9	4,3	3,7	[7]
	odchylenie		0,3	0,6	0,4	
Wynagrodzenia w gospodarce narodowej** (r/r; %)	średnia	7,2	4,2	4,2	5,4	[6]
	odchylenie		1,1	1,1	1,0	
Pracujący w gospodarce narodowej** (stan w końcu okresu; r/r; %)	średnia	2,2	-0,6	0,5	1,4	[4]
	odchylenie		1,0	1,0	0,7	
Inflacja (CPI; średnioroczna; %)	średnia	2,3	3,5	2,7	3,0	[8]
	odchylenie		0,1	0,4	0,5	
EUR/PLN (średnioroczny)	średnia	4,30	4,45	4,42	4,36	[7]
	odchylenie		0,01	0,02	0,06	
WIBOR 3M (na koniec roku; %)	średnia	1,71	0,24	0,24	0,45	[6]
	odchylenie		0,03	0,05	0,19	
Rentowność obligacji 5L (średnioroczna; %)	średnia	1,97	0,53	0,69	0,88	[6]
	odchylenie		0,09	0,10	0,21	
Wynik sektora finansów publicznych wg metodyki UE (% PKB)	średnia	-0,7	-9,8	-5,8	-3,9	[7]
	odchylenie		0,9	1,8	1,6	
Dług sektora finansów publicznych wg metodyki UE (% PKB)	średnia	46,0	59,2	60,8	59,9	[7]
	odchylenie		1,9	3,0	3,0	
Saldo na rachunku bieżącym bilansu płatniczego (% PKB)	średnia	0,5	3,1	2,1	1,4	[6]
	odchylenie		1,0	1,1	0,3	

Rysunek 3. Najważniejsze zagrożenia dla koniunktury gospodarczej w Polsce w perspektywie 2022 roku

* Wielkość kół oznacza sumę iloczynów wagi czynnika oraz prawdopodobieństwa wystąpienia przyznanych przez poszczególnych ekspertów.

		Waga (1 oznacza najwyższą wagę)	Prawdopodobieństwo	Odsetek respondentów
A	W 2020 r. głęboka recesja w Unii Europejskiej (wzrost bezrobocia, spadek produkcji, spadek wolumenu wymiany międzynarodowej itd.) i długi powrót do poziomu PKB z 2019 r.	1	0,54	97%
B	Nawroty zakażeń i lockdown'ów do czasu wprowadzenia szczepionki na COVID-19	2	0,51	90%
C	Uruchomienie funduszu odbudowy UE bez udziału Polski	5		60%
IZ	Inne zagrożenia zewnętrzne			17%
D	Lockdown	3		70%
E	Bankructwa i wzrost bezrobocia		0,59	87%
F	Spadek inwestycji	5	0,64	87%
G	Wzrost obciążeń podatkowych i parapodatkowych		0,70	87%
H	Kryzys finansów publicznych			87%
I	Postępowanie UE w sprawie praworządności w Polsce a w konsekwencji ograniczenie funduszy UE dla Polski			70%
J	Pęłzący POLEXIT	4		83%
K	Destabilizacja polityczna (wcześniejsze wybory, częste zmiany koalicji partyjnych i rządów)			77%
IW	Inne zagrożenia wewnętrzne			17%

Rysunek 4. Najważniejsze zagrożenia dla stabilności polskiego systemu finansowego w perspektywie 2022 roku

* Wielkość kół oznacza sumę iloczynów wagi czynnika oraz prawdopodobieństwa wystąpienia przyznanych przez poszczególnych ekspertów.

		Waga (1 oznacza najwyższą wagę)	Prawdopodobieństwo	Odsetek respondentów
A	Pogorszenie jakości portfela kredytowego	1	0,69	100%
B	Polityka NBP – obniżka stóp procentowych, luzowanie ilościowe (polskie QE)	5	0,44	89%
C	Upadek średniej wielkości banku skutkujący destabilizacją systemu bankowego w Polsce	4		89%
D	Problem kredytów hipotecznych powiązanych z walutami obcymi – wzrost niepewności na rynkach światowych przekładający się na osłabienie złotówki, wzrost skali wygranych procesów sądowych przez	2	0,50	93%
E	Nadmierny udział Państwa w sektorze Bankowym		0,58	93%
F	Wysokie obciążenia fiskalne (w tym m.in. podatek bankowy), zmniejszające efektywność transmisji programów rządowych przez sektor bankowy do gospodarki realnej	3	0,57	100%
IS	Inne zagrożenia			14%

Rekomendacje makroekonomistów Europejskiego Kongresu Finansowego

Pięć najważniejszych rekomendowanych działań w polityce gospodarczej Polski do 2022 roku

1. Przygotowanie strategii odbudowy gospodarki

Sferą w stosunku do której eksperci sformułowali wiele rekomendacji są inwestycje i strategia odbudowy gospodarki. Inwestycje okazują się ważne z co najmniej trzech powodów: są dobrą odpowiedzią na kryzys o charakterze popytowym, są ważne z punktu widzenia utrzymania lub zwiększania potencjału gospodarczego polskiej gospodarki, są bardzo dobrym sposobem wykorzystania środków z UE. W szczególności rekomenduje się:

- przygotowanie Krajowego Planu Odbudowy i podjęcie działań sprzyjających jak najszybszemu pozyskaniu i efektywnemu spożytkowaniu środków z programu „Next Generation EU”,
- koncentrację na możliwie najszybszym uruchomieniu funduszy z nowego budżetu UE i możliwie najpełniejszym wykorzystaniu dostępnych środków,
- radykalne przyspieszenie wykorzystania środków unijnych ze „starej” unijnej perspektywy finansowej i przygotowanie projektów pod „nową” perspektywę finansową w partnerskiej współpracy z samorządami oraz prywatnym sektorem niefinansowym, bankami, w tym BGK, i międzynarodowymi bankami rozwojowymi.
- przyspieszenie transformacji energetycznej,
- zmniejszenie niepewności w odniesieniu do celów polityki gospodarczej rządu,
- większe zaangażowanie się w projekty i inicjatywy europejskie oraz konsorcja przemysłowe w celu wzrostu innowacyjności,
- poprawę relacji z UE, w tym z Komisją Europejską i niektórymi krajami UE, w celu maksymalizowania korzyści z pakietu finansowego UE (odbudowę zaufania w krajach UE i innych partnerów).

2. Zwiększenie stabilności regulacyjno-prawnej

Czynnikiem sprzyjającym odbudowie gospodarki i wzrostowi inwestycji prywatnych powinna stać się stabilność prawa i regulacji. Eksperci EKF po raz kolejny postulują konieczność ograniczenia niepewności prawno-instytucjonalnej, zwiększenie stabilności reguł gry i prawdziwą reformę sądownictwa gospodarczego. W celu zwiększenia stabilności regulacyjno-prawnej i praworządności należy m.in.:

- odpolitycznić gospodarkę oraz wprowadzić zasadnicze zmiany w dotychczasowej polityce ładu korporacyjnego stosowanej w podmiotach gospodarczych efektywnie kontrolowanych przez państwo,
- podjąć działania mające na celu skonsolidowanie i usprawnienie systemu prawnego określającego warunki prowadzenia działalności gospodarczej,

- dążyć do zawarcia trwałego porozumienia z Komisją Europejską w kwestiach praworządności,
- usprawnić sądownictwo, w szczególności w odniesieniu do spraw gospodarczych,
- przywrócić rzetelny dialog społeczny i elementarne zaufanie do państwa,
- przywrócić funkcje i wiarygodność władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej.

3. Poprawa efektywności działania antypandemicznego i zwiększenie wydolności systemu opieki zdrowotnej

Ostatnie informacje o zakażeniach SARS-CoV-2 i problemy wywołane ich skalą w systemie ochrony zdrowia obnażyły z całą ostrością stopień nieprzygotowania polskiej administracji i systemu opieki zdrowotnej na takie zagrożenia oraz chaos z tego wynikający. Stąd tak ważne jest, obok bieżącego radzenia sobie z epidemią, wyciąganie wniosków. Szczegółowe rekomendacje ekspertów EKF w zakresie ochrony i opieki zdrowotnej zawierają:

- zapewnienie koniecznych środków finansowych na zwiększenie wydolności systemu sanitarnego i systemu ochrony zdrowia,
- znaczne zwiększenie dostępności bezpłatnych / niskokosztowych testów,
- poprawę informacji oraz modernizację monitoringu osób zakażonych,
- lepszą opiekę nad grupami ryzyka i osobami zakażonymi,
- przygotowanie planu szczepień i szerokie skonsultowanie go ze specjalistami i jednostkami samorządowymi, odpowiedzialnymi za jego wdrażanie,
- sprawne i skuteczne wprowadzenie w życie planu szczepienia populacji, tak aby jak najszybciej udało się osiągnąć stan zbiorowej odporności i uniknąć kolejnych nawrotów pandemii.

4. Kontynuowanie działań antykryzysowych

Rekomendowane przez ekspertów EKF bieżące działania gospodarcze nie różnią się od tych które były wskazywane w czerwcowej i październikowej edycji „Makroekonomicznych wyzwań i prognoz dla Polski”. W szczególności chodzi o:

- dalsze (znacznie lepiej adresowane) aktywne wsparcie finansowe branż i przedsiębiorstw najbardziej dotkniętych kryzysem pandemicznym,
- aktywne zapobieganie znaczącemu wzrostowi bezrobocia przez programy pomocowe/aktywizujące,
- odciążanie firm w zakresie podatkowo-regulacyjnym w okresie największej dekonunktury,
- wzmocnienie finansowe samorządów lokalnych,
- zmniejszenie obciążeń sektora bankowego,
- monitorowanie skuteczności i elastyczne dostosowywanie pakietu działań antykryzysowych.

5. Działania długookresowe

Mimo obecnego kryzysu epidemii COVID-19, ekonomiści EKF widzą potrzebę określenia bardziej długoterminowej wizji kraju i koniecznych reform. W związku z tym rekomendują:

- ograniczenie nieracjonalnych i nie niezbędnych wydatków publicznych (w tym przede wszystkim 13 i 14 emerytury), lepsze adresowanie wydatków społecznych, ograniczenie wydatków socjalnych nie stymulujących zmian demograficznych i aktywizacji zawodowej,
- reformę rynku pracy,
- podwyższenie wieku emerytalnego kobiet,
- przygotowanie kompleksowej polityki migracyjnej,
- przywrócenie wiarygodności finansów publicznych, poprzez większą przejrzystość i planowy powrót do stabilizacyjnej reguły wydatkowej, przygotowanie planu naprawy finansów publicznych po pandemii COVID-19, stopniowe porządkowanie finansów publicznych,
- sfinalizowanie unii bankowej i silniejsza integracja finansowa w UE (rekomendacja sformułowana przez zagranicznych ekspertów EKF).

Recenzje i omówienia

.....

DOI: 10.26354/bb.8.4.81.2020

Anna Iwańczuk-Kaliska*

ORCID: 0000-0002-9540-1004

anna.iwanczuk-kaliska@ue.poznan.pl

„Zielone finanse w Polsce” – przegląd zagadnień poruszanych przez autorów publikacji zbiorowej pod redakcją Ludwika Koteckiego

Od 10 marca 2021 r. w każdym państwie członkowskim Unii Europejskiej (UE) będzie stosowane rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) w sprawie ujawniania informacji związanych ze zrównoważonym rozwojem w sektorze usług finansowych (RZRwSF)¹. Rozporządzenie nakłada na uczestników rynku finansowego obowiązek uwzględniania niekorzystnego wpływu działalności na zrównoważony rozwój oraz ujawniania informacji na temat ryzyka oferowanych instrumentów finansowych w aspekcie ochrony środowiska, kwestii społecznych oraz ładu korporacyjnego. Tym samym zagadnienie zrównoważonego rozwoju staje się obowiązującym standardem, który dotyczy warunków prowadzenia działalności oraz elementem oferty produktowej.

Jednocześnie organy nadzorujące instytucje finansowe (w szczególności Europejski Urząd Nadzoru Bankowego – EBA) podejmują kwestię wpływu ryzyka ESG

* Anna Iwańczuk-Kaliska – dr hab., Katedra Pieniądza i Bankowości, Instytut Finansów, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu.

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2088 z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie ujawniania informacji związanych ze zrównoważonym rozwojem w sektorze usług finansowych, OJ L 317, 9.12.2019.

(ang. *Environmental, Social and Governance*), obejmującego aspekty środowiskowe, społeczne oraz związane z łańcem korporacyjnym, na wyniki finansowe i wypłacalność nadzorowanych podmiotów. W tym wypadku postulowane jest identyfikowanie i analizowanie ryzyka ESG w ramach zarządzania ryzykiem podmiotu poprzez ocenę wpływu czynników ESG na kontrahentów². Na kolejnym etapie to ryzyko będzie włączone w zakres przeglądu i oceny nadzorczej (tzw. BION) oraz może spowodować zmiany w reżimie ostrożnościowym, np. podwyższenie wagi ryzyka dla aktywów obciążonych wyższym ryzykiem klimatycznym. EBA zapowiedział również pomiar ekspozycji banków na ryzyko klimatyczne w ramach testów warunków skrajnych³. Włączenie czynników środowiskowych, społecznych i związanych z łańcem korporacyjnym do analizy i oceny inwestycji oraz podejmowania decyzji przez instytucje finansowe staje się więc koniecznością.

Na tle tych założeń zmian regulacyjnych i nadzorczych, w powiązaniu z promowaniem zachowań i działań proekologicznych, niezwykle istotne stają się zagadnienia tzw. zielonych finansów. Z jednej strony chodzi o uwzględnienie szeroko rozumianych aspektów środowiskowych w procesach biznesowych, z drugiej zaś o odpowiednią alokację funduszy w przedsięwzięcia.

Problematyka „zielonych finansów” jest tematem publikacji przygotowanej przez Instytut Odpowiedzialnych Finansów i UN Global Compact Network Poland w ramach prac Europejskiego Kongresu Finansowego. Publikacja składa się z wprowadzenia oraz dziewięciu artykułów przygotowanych pod redakcją Ludwika Koteckiego.

Ludwik Kotecki, Łukasz Kolano, Kamil Wyszkowski

– Wprowadzenie

Autorzy podkreślają znaczenie prywatnego sektora finansowego w finansowaniu inwestycji proklimatycznych. Zwracają uwagę, że: „zielone finanse to nie tylko finansowanie działań środowiskowo bezpiecznych. To fundamentalna zmiana sposobu myślenia w finansach”. Takie podejście do zagadnienia „zielonych finansów” przesądziło, zdaniem Autorów, wprowadzenia o wyborze artykułów przygotowanych przez ekspertów reprezentujących różne środowiska i punkty widzenia na tę problematykę.

² European Banking Authority, *Discussion paper on management and supervision of ESG risks for credit institutions and investment firms*, 30 October 2020, s. 8.

³ Komisja Nadzoru Finansowego, *Informacja na temat sytuacji sektora bankowego*, czerwiec 2020, s. 37.

Paweł Flak, Bartosz Klimczak, Tomasz Falkowski, Piotr Pękała
– *Zmiana klimatu w bankowości, czyli jak zarządzać ryzykiem klimatycznym w sektorze finansowym*. EY

Autorzy traktują ryzyko klimatyczne jako nową kategorię ryzyka bankowego wymagającą identyfikacji, pomiaru i ograniczania. Przedstawiają zależności między ryzykiem klimatu a podstawowymi kategoriami ryzyka bankowego – kredytowym, rynkowym i operacyjnym. Opierając się na dokumentach publicznych oraz projektach regulacji, przedstawiają oczekiwane kierunki i zakres zmian w modelach biznesowych oraz systemach i procesach zarządzania ryzykiem w bankach. Autorzy jednocześnie zaznaczają, że kluczowym czynnikiem opisywanych zmian będzie traktowanie tego ryzyka jako „wynikającego z konieczności dostosowania się gospodarki do stopniowych zmian klimatu”.

W konkluzji mowa o tym, że zarządzanie ryzykiem klimatu nie stanowi wyłącznie czynnika przewagi konkurencyjnej, ale staje się elementem oceny nadzorczej oraz przez agencje ratingowe. W opracowaniu przedstawiono przykłady metod możliwych do wykorzystania na różnych etapach procesu zarządzania ryzykiem klimatu w działalności instytucji finansowych.

Bartosz Bacia – *Oceny ESG a ratingi kredytowe: konkurencja czy komplementarność?* Instytut Odpowiedzialnych Finansów

W literalnym znaczeniu odpowiedź na tytułowe pytanie nie jest oczywista. Jednak gdy określenie *konkurencja* zastąpić kategorią *substytucyjność* – dylemat staje się oczywisty. Taka jest też konkluzja autora – oceny ESG nie zastąpią ratingów kredytowych. Jednak kwestia zawartości informacyjnej ocen ESG i ratingów kredytowych bez (podnoszonej przez autora) standaryzacji ryzyka ESG nie musi przesądzać o komplementarności tych dwóch rodzajów ewaluacji.

Rozważania dotyczą porównania ratingów kredytowych i tzw. ocen ESG, określających „odporność danego podmiotu na ryzyka kluczowe z perspektywy zrównoważonego rozwoju, tj. ryzyka dotyczące środowiska, kwestii społecznych oraz ładu korporacyjnego”. Autor wskazuje na rosnące znaczenie oceny ESG jako narzędzia wspomagającego decyzje inwestorów instytucjonalnych, w tym banków. W opracowaniu wyeksponowano różnice między tradycyjnymi ratingami kredytowymi a ocenami ESG, zwracając uwagę na brak regulacji w zakresie metodologii, walidacji i przeglądu ocen ESG. Na podstawie analizy słabości obecnie stosowanej metodologii, a zwłaszcza niskiej korelacji ocen ESG wydawanych przez różne podmioty, autor postuluje określenie minimalnego standardu metodologicznego ocen środowiskowych, społecznych i ładu korporacyjnego. Autor zauważa ponadto, że te trzy aspekty są uwzględniane w ratingach agencji ratingowych, choć i tu brakuje standardów rynkowych.

Piotr Biernacki – *Raportowanie ESG. Fundacja Standardów Raportowania*

Autor dokonuje analizy praktyki raportowania ESG w Polsce na przykładzie spółek giełdowych, zwracając uwagę na ich aspekt przyszłościowy. Krytykuje przy tym dowolność zasad stosowanych podczas sporządzania raportu ESG, a także wskazuje na brak porównywalności danych i informacji w UE.

Analizy prowadzone są z perspektywy przedsiębiorstwa spółki i odbiorców raportu. W pierwszym ujęciu kluczowe jest powiązanie raportu ze strategią, szczególnie gdy raport stwarza przesłanki modyfikacji strategii w obszarze środowiska, spraw społecznych oraz ładu korporacyjnego. Raportowanie ESG stanowi w opinii autora wyzwanie, gdyż wymaga indywidualnego podejścia do kwestii istotności informacji z uwzględnieniem dynamiki zmian. Z perspektywy odbiorcy kluczowe są: wiarygodność, kompletność i sprawczość. Nie można nie zgodzić się z postulatami autora, że raport nie może służyć do manipulacji w budowaniu pozytywnego wizerunku spółki, a ponadto nie może być zbiorem deklaracji nie mających pokrycia w rzeczywistości.

We wnioskach autor określił pożądaną strukturę i zawartość informacyjną raportów ESG, z uwzględnieniem specyfiki podmiotu, porównywalności z innymi podmiotami oraz powiązania z raportami finansowymi, a także dostosowaniem do potrzeb zrównoważonego finansowania w praktyce relacji biznesowych.

Anna Laskowska – *Zielone obligacje w Polsce – teoria i praktyka. Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu*

Opracowanie traktuje o podstawach teoretycznych zielonych obligacji oraz praktyce emisji zielonego długu w Polsce przez pryzmat możliwości wykorzystania pozyskanego kapitału wyłącznie na cele prośrodowiskowe. Przedstawiono w nim klasyfikację obligacji ekologicznych z uwzględnieniem różnych kryteriów, w tym ze względu na rodzaj emitenta.

Zielone obligacje mają niewielki udział w polskim rynku finansowym. Jednakże autorce udało się zaprezentować przykłady ich emisji przez Skarb Państwa oraz prywatne instytucje sektora finansowego w Polsce. Przegląd praktyki emisji zielonych obligacji w Polsce może być przesłanką do pozytywnej oceny perspektyw rozwoju tej części rynku finansowego w Polsce.

Piotr Dmuchowski – *Zrównoważone finansowanie samorządów w Polsce – wyzwania i szanse. HSBC Poland*

W opracowaniu podjęto próbę określenia wyzwań stojących przed polskimi samorządami w kontekście finansowania ochrony klimatu. W szczególności zidentyfikowano bariery w dostępie samorządów do prywatnych źródeł zrównoważonego finansowania, w tym takie, które nie powinny pozostawać bez reakcji ze strony regulatora (np. ograniczenia regulacyjne, niski priorytet ochrony klimatu).

Instrukcyjny charakter mają przykłady instytucjonalnych rozwiązań wspierających finansowanie ochrony klimatu w innych krajach (np. organizacja stanowiąca instytucjonalną płaszczyznę współdziałania samorządów i podmiotów prywatnych w organizowaniu finansowania na cele prośrodowiskowe). Sformułowano również inne rekomendacje dla rozwiązywania problemu finansowania polskich samorządów z korzyścią dla rozwoju rynku kapitałowego.

Kamilla Marchewka-Bartkowiak – Alokacja wpływów budżetowych uzyskanych ze sprzedaży praw do emisji gazów cieplarnianych – przykład Polski. Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Opracowanie dotyczy polityki klimatyczno-energetycznej UE w formie Europejskiego Systemu Handlu Emisjami. Autorka traktuje o zasadach alokacji środków z aukcyjnej sprzedaży praw do emisji gazów cieplarnianych. Ocenia je także na przykładzie Polski analizując dochody budżetowe z tytułu sprzedaży tych praw. Z analizy tej wynika, że dochody budżetowe Polski z tego tytułu na tle badanych państw są wysokie, choć autorka podnosi kwestie efektywności ich wydatkowania w kontekście przejrzystości zasad ich alokacji, a także sprawności sposobu oceny powiązań pomiędzy zielonymi finansami publicznymi a realizacją celów klimatycznych. Powyższe kwestie autorka uznaje za trudne wyzwanie dla władz publicznych w Polsce, szczególnie w kontekście kryzysu spowodowanego pandemią Covid-19.

Generalnie rozważania prowadzone są w ujęciu celów strategicznych polityki UE oraz finansów publicznych, ale poszerzone są o wpływ aukcyjnego systemu sprzedaży uprawnień emisyjnych na rozwój nowego segmentu rynku finansowego.

Rafał Rudzki, Michał Bieńkowski, Katarzyna Średzińska – Jak dzięki taksonomii zapewnić zrównoważoną odbudowę europejskiej gospodarki? Deloitte

W opracowaniu przedstawiono elementy koncepcji Europejskiego Zielonego Ładu. Autorzy identyfikują wyzwania dla różnych sektorów gospodarki związane z Europejskim Zielonym Ładem na tle regulacji zrównoważonego rozwoju i ich wpływu na przedsiębiorstwa.

Na potrzeby opracowania przyjęto, że zielona taksonomia dotyczy „klasyfikacji działalności gospodarczej pod względem wpływu na adaptację do zmian klimatu lub ograniczenie tych zmian”. Klasyfikacja opiera się na kryteriach technicznych aktywności gospodarczej uwzględniających „ograniczenie zmian klimatycznych, dostosowanie przedsiębiorstw do zmian klimatu, ochronę wody i zasobów morskich, przejście do gospodarki o obiegu zamkniętym, kontrolę i przeciwdziałanie zanieczyszczeniom oraz ochronę i przywrócenie bioróżnorodności ekosystemów”. Warto

zaznaczyć, że prezentowana taksonomia jest w opracowaniu traktowana jako podstawa nowych regulacji zrównoważonego rozwoju i finansowania go.

Autorzy rozważają potencjalne konsekwencje wprowadzenia zielonej taksonomii dla analizowanych branż gospodarki, w tym wrażliwość na zmiany w polityce klimatycznej oraz finansowaniu z rynku kapitałowego i kredytami bankowymi. Ponadto wskazują, że w przypadku dużego znaczenia zewnętrznych źródeł finansowania przedsiębiorstwa o dużej ekspozycji na ryzyka ESG muszą liczyć się z pogorszeniem warunków kredytowania lub zmniejszonym zainteresowaniem inwestorów. Dodatkowo identyfikują elementy efektywnego ekosystemu wspierającego zrównoważoną transformację gospodarki, uwzględniając rolę zielonej taksonomii w standaryzacji oceny podejmowanych inicjatyw z perspektywy poziomu emisyjności.

Maciej Orczyk – *Ochrona środowiska a wolność gospodarcza.* Szkoła Główna Handlowa

Autor rozważa zależności między wolnością gospodarczą a ochroną środowiska. Przedstawia argumenty teoretyczne oraz dowody praktyczne potwierdzające tezę „im więcej wolności, tym lepiej dla środowiska”, zauważając, że wysoki stopień wolności gospodarczej prowadzi do większego dobrobytu społeczeństwa, a to zwiększa prawdopodobieństwo świadomych wyborów konsumenckich i możliwość wdrażania innowacji proekologicznych.

W opracowaniu za narzędzie walki ze zmianą klimatu uznana została również sprawozdawczość, a dokładnie jej standaryzowana zawartość informacyjna w odniesieniu do oddziaływania przedsiębiorstwa na środowisko oraz wpływu zmian klimatu na działalność firmy.

W zakończeniu sformułowano nieoczywistą, aczkolwiek trudną do podważenia tezę, że wolność gospodarcza i ochrona środowiska nie muszą się wykluczać.

Paweł Kowalski – *Czy wolność mojego komina jest ograniczona bliskością twojego nosa?* Uniwersytet Warszawski

Rozważania dotyczą odpowiedzi na pytanie, czy bez agresywnej ingerencji instytucji państwowych ludzkość może współistnieć ze środowiskiem. W ekonomicznej analizie problemu globalnego ocieplenia autor postuluje uwzględniać zarówno pozytywne (zyski), jak i negatywne (straty) konsekwencje określonych działań, z uwzględnieniem przynajmniej częściowej symetryczności oddziaływania człowieka, np. „utracone żywe ziemie w rejonach dotkniętych suszami należy przeciwstawić ziemiom, z których po ociepleniu klimatu można by zacząć korzystać”. Nie opowiada się jednak za zaniechaniem interwencji w obszarze ochrony środowiska.

Dodatkowo w rozważaniach uwzględniane są aspekty ideologiczne i polityczne problematyki środowiskowej. Autor rekomenduje wprowadzenie do analizy działań środowiskowych trzech zmiennych: trajektorii rozwoju technologicznego, indywidualnej użyteczności członków społeczeństw oraz stopy dyskonta użyteczności z perspektywy przyszłości. Na przykładzie Polski analizowane są trzy problemy ekologiczne: zanieczyszczenie powietrza, zasoby wody pitnej, gospodarka odpadami na tle ich przyczyn, a także interwencji państwa.

Warto podkreślić, że opracowanie traktuje o ważnych i aktualnych zagadnieniach zielonych finansów, w tym:

- zielonej taksonomii pozwalającej określić wpływ działalności człowieka na środowisko,
- standardach informacyjnych mających zastosowanie do ocen i ratingów,
- formach i zakresie ujawniania informacji dotyczących inwestycji i ryzyka dla zrównoważonego rozwoju,
- ryzyku klimatycznym w ramach nadzoru mikroostrożnościowego w sektorze finansowym,
- roli sektora publicznego i prywatnego w finansowaniu zrównoważonego rozwoju,
- granicach między dobrem prywatnym i publicznym.

Prowadząc rozważania na temat zielonych finansów w końcu drugiej dekady XXI w., warto przypomnieć, że tematyka ta była poruszana w Polsce i na świecie już dawno temu. Wśród polskich autorów można wskazać choćby publikacje Grażyny Borys⁴, Ewy Kulińskiej-Sadłocha⁵ czy Leszka Dziawgo⁶ (których w omówionych opracowaniach się nie wspomina). Niestety, w ówczesnych warunkach i priorytetach nie znajdowały należytej uwagi. Współcześnie polityka klimatyczna Unii Europejskiej oraz priorytety finansowania działań proekologicznych istotnie wpływają na systemy społeczno-gospodarcze i finansowe państw członkowskich, w tym na strategię podmiotów prywatnych⁷. Polityka publiczna i „zielone” pakiety regulacyjne mogą

⁴ G. Borys, *Ryzyko ekologiczne w działalności banku*, Biblioteka Menadżera i Bankowca, Warszawa 2000.

⁵ E. Kulińska-Sadłocha, *Controlling a orientacja proekologiczna banku*, [w:] *Bankowość*, M. Zaleska (red. nauk.), Wydawnictwo SGH, Warszawa 2005; E. Kulińska-Sadłocha, *Proekologiczna orientacja banków*, [w:] *Nowa ekonomia a społeczeństwo*, S. Partycki (red. nauk.), Wydawnictwo KUL, Lublin 2006; E. Kulińska-Sadłocha, *Banki a zmiany klimatyczne*, [w:] *Finanse 2009 – Teoria i praktyka*, Bankowość, K. Brzozowska, S. Flejterski (red. nauk.), Zeszyty Naukowe nr 548, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2009, s. 175–182.

⁶ L. Dziawgo, *Zielony rynek finansowy. Ekologiczna ewolucja rynku finansowego*, PWE, Warszawa 2010; L. Dziawgo, *Greening financial market*, „Copernican Journal of Finance & Accounting” 2014, 3(2), s. 9–23.

⁷ International Monetary Fund, *Global Financial Stability Report*, October 2020, s. 94; K. Szpak, *Polityka klimatyczna Unii Europejskiej w perspektywie 2050 roku*, [w:] *Polityka klimatyczna i jej realizacja w pierwszej połowie XXI wieku*, J. Gajewski i W. Paprocki (red.), Centrum Myśli Strategicznych, Sopot 2020, s. 43.

również ograniczyć negatywne konsekwencje pandemii Covid-19 dla działalności prośrodowiskowej.

W obszarze zielonych finansów mieści się idea tzw. *green banking*, odnosząca się do każdej formy aktywności bankowej, która przynosi korzyści środowiskowe w ujęciu lokalnym lub globalnym⁸, a szczególnego znaczenia nabiera koncepcja „zielonego banku” oraz pojęcie „bezpiecznego banku w aspekcie środowiskowym”.

Bibliografia

Borys G., *Ryzyko ekologiczne w działalności banku*, Biblioteka Menadżera i Bankowca, Warszawa 2000.

Dziawgo L., *Greening financial market*, „Copernican Journal of Finance & Accounting” 2014, 3(2).

Dziawgo L., *Zielony rynek finansowy. Ekologiczna ewolucja rynku finansowego*, PWE, Warszawa 2010.

European Banking Authority, *Discussion paper on management and supervision of ESG risks for credit institutions and investment firms*, 30 October 2020.

International Monetary Fund, *Global Financial Stability Report*, October 2020.

Komisja Nadzoru Finansowego, *Informacja na temat sytuacji sektora bankowego*, czerwiec 2020.

Kulińska-Sadłocha E., *Controlling a orientacja proekologiczna banku*, [w:] *Bankowość*, M. Zaleska (red. nauk.), Wydawnictwo SGH, Warszawa 2005.

Kulińska-Sadłocha E., *Proekologiczna orientacja banków*, [w:] *Nowa ekonomia a społeczeństwo*, S. Partycki (red. nauk.), Wydawnictwo KUL, Lublin 2006.

Kulińska-Sadłocha E., *Banki a zmiany klimatyczne*, [w:] *Finanse 2009 – Teoria i praktyka*, *Bankowość*, K. Brzozowska, S. Flejterski (red. nauk.), Zeszyty Naukowe nr 548, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2009.

Lalon R., *Green banking: Going green*, „International Journal of Economics, Finance and Management Sciences” 2015, Vol. 3, No. 1.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2088 z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie ujawniania informacji związanych ze zrównoważonym rozwojem w sektorze usług finansowych, OJ L 317, 9.12.2019.

Szpak K., *Polityka klimatyczna Unii Europejskiej w perspektywie 2050 roku*, [w:] *Polityka klimatyczna i jej realizacja w pierwszej połowie XXI wieku*, J. Gajewski i W. Paprocki (red.), Centrum Myśli Strategicznych, Sopot 2020.

Zielone finanse, L. Kotecki (red.), Instytut Odpowiedzialnych Finansów i UN Global Compact Network Poland, Warszawa – Sopot 2020.

⁸ R. Lalon, *Green banking: Going green*, „International Journal of Economics, Finance and Management Sciences” 2015, Vol. 3 No. 1, s. 34–42.