

Polityka ostrożnościowa regulacyjno-nadzorcza – ocena korzyści i kosztów

Mariusz Zygierewicz

<https://doi.org/10.18778/8088-523-3.14>

7.1. Wprowadzenie

Najważniejszą zmianą regulacyjną wprowadzoną w ostatnich latach w polityce ostrożnościowej wobec banków był bez wątpienia pakiet CRD IV/CRR. Główna uwaga została w nim skoncentrowana na wypracowaniu nowych, niekiedy drastycznie odmiennych od dotychczasowych, rozwiązań regulacyjnych w zakresie wymogów kapitałowych oraz zarządzania płynnością w bankach. Po uprzednim przyjęciu przez Komitet Bazylejski postanowień tzw. Bazylei III, uchwalenie pakietu CRD IV/CRR stanowiło implementację najważniejszych zapisów Bazylei III do systemu prawnego Unii Europejskiej. Wdrożenie nowych wymogów w zakresie płynności i podwyższenie wymaganego poziomu kapitałów własnych w bankach będzie powodować najpoważniejsze konsekwencje dla funkcjonowania tych instytucji finansowych, prowadzenia przez nie działalności biznesowej i możliwości wypełniania przez nie swoich zadań względem gospodarki.

Nie można jednak zapominać, że pakiet CRD IV/CRR jest tylko jedną z wielu inicjatyw regulacyjnych podejmowanych w zakresie bankowości w ostatnich latach. Na różnych szczeblach (w skali globalnej, w Unii Europejskiej i na poziomie krajowym) prowadzone są lub niedawno zostały zakończone prace nad licznymi innymi rozwiązaniami regulacyjnymi z obszaru polityki nadzorczo-regulacyjnej wobec banków. Ta duża aktywność w sferze regulacji była efektem doświadczeń obserwowanych po ostatnim kryzysie na rynkach finansowych na świecie i generalnej negatywnej konstatacji, iż zakres regulacji ostrożnościowych obowiązujących dla banków był nieadekwatny do skali potencjalnych i faktycznych zagrożeń wynikających z działalności sektora bankowego. Stąd też podjęte prace mają służyć stworzeniu takich rozwiązań instytucjonalnych, które zminimali-

zują przede wszystkim zagrożenie powstania w przyszłości analogicznych problemów systemowych w sektorze finansowym, jakie miały miejsce po 2008 r. Jest to zadanie niezwykle trudne, jeśli zważy się, że każdy kolejny kryzys finansowy różni się od wcześniejszych i potrzebne jest znalezienie rozwiązań, które nie tylko zapobiegną kryzysom analogicznym do występujących w przeszłości, ale będą potrafiły także minimalizować negatywne skutki nowych typów zaburzeń na rynkach finansowych.

Jak wspomniano wyżej, zakres podejmowanych działań i poszukiwania nowych rozwiązań służących zmniejszeniu poziomu ryzyka systemowego w sektorze bankowym są na tyle duże, że nie sposób i niecelowe jest przedstawianie czy choćby nawet tylko wymienienie w tym miejscu wszystkich inicjatyw regulacyjnych. Dość powiedzieć, że sami inicjatorzy poszczególnych prac nad regulacjami mają niekiedy także problem z właściwym usytuowaniem niektórych rozwiązań w pakiecie wszystkich regulacji, które mają obowiązywać banki. Także znaczenie poszczególnych rozwiązań z punktu widzenia siły ich oddziaływania na funkcjonowanie banków i na możliwą zmianę sposobu prowadzenia przez nie działalności bankowej i na poziom osiągniętych wyników finansowych jest różne. Dlatego też, biorąc pod uwagę uzupełniający charakter analizy tych rozwiązań w stosunku do nowych wymogów wynikających z pakietu CRD IV/CRR, poniżej zostaną tylko zarysowane najważniejsze obszary zmian regulacyjnych.

7.2. Polityka makroostrożnościowa

Jednym z zasadniczych obszarów zainteresowania nowymi rozwiązaniami regulacyjnymi stała się tzw. polityka makroostrożnościowa. Dotychczas uwaga regulatorów rynku finansowego była koncentrowana głównie na stworzeniu instrumentów, które będą zmniejszać ryzyko powstania zaburzeń w poszczególnych instytucjach kredytowych, i dbanie o to, aby te instytucje posiadały dostateczne środki własne, które pozwolą na zminimalizowanie skutków kłopotów finansowych pojedynczego banku dla klientów tej instytucji. Wykorzystywanie tych narzędzi ma zatem wzmocnić odporność każdego banku na szoki wewnętrzne i zewnętrzne.

Rosnąca wielkość poszczególnych banków w ostatnich latach, czy to w wyniku ich wzrostu organicznego, czy procesu przejęć i fuzji, doprowadziły do sytuacji, w której problemy pojedynczej instytucji finanso-

wej w coraz większym stopniu przestają być problemem tylko klientów i właścicieli tej instytucji, lecz powodują poważne zagrożenia dla innych instytucji finansowych działających na tym samym rynku. Nie tylko bowiem rosnące rozmiary banków, ale także zwiększona skala wzajemnych powiązań biznesowych między największymi bankami powodują przyspieszenie procesów przenoszenia się trudności jednych podmiotów na ich kontrahentów. Stąd coraz większego znaczenia nabiera dyskusja o ryzyku systemowym, definiowanym jako ryzyko rozprzestrzeniania się zaburzeń funkcjonowania rynku usług bankowych, które mogą rodzić poważne negatywne konsekwencje dla gospodarki realnej. Z tej racji polityka makroostrożnościowa koncentruje swoją uwagę na interakcjach między instytucjami finansowymi, rynkami, infrastrukturą i całą gospodarką. Instrumenty tej polityki mają zatem uwzględniać nie tylko poziom ryzyka generowanego przez sam system bankowy, ale także aktualną koniunkturę w gospodarce i w konsekwencji być narzędziami polityki antycyklicznej wykorzystywanej przez organy państwowe. Ta polityka ma stanowić uzupełnienie dotychczasowej polityki mikroostrożnościowej, skoncentrowanej na zarządzaniu ryzykiem w pojedynczej instytucji finansowej.

Zakres polityki makroostrożnościowej nie został jeszcze określony przez regulatorów w sposób precyzyjny. Bazylea III dopuściła możliwość nakładania przez nadzorcę makroostrożnościowego dodatkowych obciążeń kapitałowych w przypadku powstania zagrożeń o charakterze systemowym. W trakcie prac nad pakietem CRD IV/CRR uzgodniono na szczelbu Unii Europejskiej rodzaje i rozmiary instrumentów kapitałowych, które mogą zostać zastosowane w celu ograniczenia ryzyka systemowego. Jednak one nie obejmują wszystkich potencjalnie możliwych narzędzi oddziaływania o charakterze makroostrożnościowym. Komitet Globalnego Systemu Finansowego (CGFS Papers... 2010) oraz Międzynarodowy Fundusz Walutowy (IMF 2011) dokonały szerokiego przeglądu istniejących i proponowanych instrumentów. W Bazylei III rekomenduje się, aby w przypadku zagrożeń systemowych nadzór podejmował także inne działania regulacyjne służące ograniczeniu skali zachowania banków, które nadzór uznaje za niepożądane. Wymienić można w tym miejscu nałożenie ograniczeń w udzielaniu kredytów walutowych, nałożenie maksymalnych pułapów wskaźników LTV czy DTI stosowanych przez banki w działalności kredytowej.

W ramach polityki makroostrożnościowej od 2011 r. na szczelbu Unii Europejskiej funkcjonuje Europejski System Nadzoru Bankowego, którego jednym ze składników jest Europejska Rada Ryzyka Systemowego działająca przy EBC. Jej zadaniem jest monitorowanie ryzyka systemo-

wego i przyczynianie się do zapewnienia trwałego wkładu sektora finansowego we wzroście gospodarczym. W ramach tego mandatu Europejska Rada Ryzyka Systemowego wydała pod koniec 2011 r. zalecenie w sprawie mandatu makroekonomicznego organów krajowych, a w kwietniu 2013 r. zalecenie w sprawie celów pośrednich i instrumentów polityki makroostrożnościowej. W zaleceniu z 2013 r. wskazano termin do końca roku 2014 i 2015 r. jako właściwy do zaraportowania przez adresatów do Rady realizacji poszczególnych zaleceń. Europejska Rada Ryzyka Systemowego wydaje też ostrzeżenia o zidentyfikowanych ryzykach systemowych i zalecenia dotyczące działań, jakie powinny być podjęte przez poszczególne kraje członkowskie UE. Z punktu widzenia polskiego sektora bankowego szczególnie istotne były zalecenia z 21 września 2011 r. dotyczące kredytów w walutach obcych. Nie miały one charakteru indywidualnego, kierowanego tylko do Polski, ale ich waga wynikała z udziału takich kredytów w portfelu kredytowym wielu banków działających w naszym kraju.

W Polsce podstawa prawna funkcjonowania polityki makroostrożnościowej została rozwiązana w postaci uchwalenia odrębnej regulacji prawnej określającej usytuowanie tego nadzoru i zakres dopuszczalnych działań organu odpowiedzialnego za tę politykę. Projekt ustawy o nadzorze makroostrożnościowym nad rynkiem finansowym został opublikowany 29 maja 2013 r. Przewidywał on utworzenie Rady ds. Ryzyka Systemowego, a jej najważniejszymi zadaniami ma być identyfikacja, monitorowanie i ograniczanie ryzyka systemowego, stosowanie instrumentów nadzoru makroostrożnościowego przez wydawanie opinii i zaleceń do właściwych podmiotów i ustalanie listy podmiotów finansowych systemowo ważnych. Zakres instrumentów możliwych do zastosowania wobec banków nie został przy tym skonkretyzowany w pierwotnym projekcie ustawy. Obsługę Rady ma zapewniać Narodowy Bank Polski, co jest zgodne z koncepcją funkcjonowania nadzoru makroostrożnościowego prezentowaną przez Unię Europejską.

Projekt ustawy o nadzorze makroostrożnościowym od początku wywoływał jednak kontrowersje. Do najważniejszych zastrzeżeń należy zaliczyć zarzut braku dostatecznej niezależności Rady od władz politycznych, brak doprecyzowania relacji Rady z Komitetem Stabilności Finansowej, a zwłaszcza wprowadzenie zakazu wydawania rekomendacji przez Komisję Nadzoru Finansowego (pierwotnie miała to czynić tylko Rada ds. Ryzyka Systemowego). W toku kolejnych prac roboczych i przyjętych uzgodnień międzyresortowych postanowiono zrezygnować z zakazu wydawania rekomendacji dla banków przez KNF. Jednocześnie dopisano jednak warunek, że w zakresie, w jakim rekomendacje odnoszą się do nadzoru makroostrożnościowego, KNF musi przed wydaniem rekomendacji skonsultować jej treść z Radą ds. Ryzyka Systemowego.

Opinia Rady nie ma przy tym wiążącego charakteru przy podejmowaniu ostatecznej decyzji przez KNF.

Kolejna wersja projektu ustawy, sygnowana już datą z 2014 r., została uzupełniona szczegółową listą instrumentów dodatkowych wymogów kapitałowych nakładanych na banki w ramach nadzoru makroostrożnościowego. Zapisy te mają stanowić implementację do polskiego porządku prawnego zapisów dyrektywy 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi.

Finalnie ustawa o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym została uchwalona 5 sierpnia 2015 r.

Z racji opóźnienia w pracach legislacyjnych nad ustawą trudno jest jeszcze aktualnie szczegółowo analizować sposób oddziaływania tych instrumentów na funkcjonowanie banków i ewentualną zmianę prowadzenia przez nie działalności biznesowej. Warto jednak zaznaczyć, że dotychczas niektóre działania z obszaru polityki makroostrożnościowej, nie nazywając ich wprost w ten sposób, były już podejmowane wcześniej przez Komisję Nadzoru Finansowego i miały one silne oddziaływanie na działalność banków. Można w tym kontekście wymienić choćby zawarte w rekomendacjach Komisji Nadzoru Finansowego wskaźniki dopuszczalnych poziomów LTV czy DTI. Część zmian w zapisach rekomendacji KNF była efektem dostosowania wymogów nadzorczych do wspomnianych wyżej zaleceń Europejskiej Rady Ryzyka Systemowego w zakresie ograniczania dostępu do kredytów wyrażonych w walutach obcych. Już po tym doświadczeniu można więc zakładać, że także w przyszłości, po ustanowieniu odrębnego ciała odpowiedzialnego w Polsce za politykę makroostrożnościową, skala oddziaływania jej na działalność prowadzoną przez banki będzie znacząca. Z pewnością nowym rozwiązaniem będzie możliwość stosowania dodatkowych buforów kapitałowych, co spowoduje podniesienie wymogów kapitałowych dla banków. Ważną zmianą, być może nie tylko techniczną, będzie także przyznanie uprawnień do nakładania tych obciążeń na ministra finansów. Dotychczasowe podejście zakładające przyznanie uprawnienia KNF uznano bowiem za niezgodne z Konstytucją RP pod względem legislacyjnym. Ta zmiana może być potencjalnie źródłem napięć między nadzorem i ministrem finansów, choć w interesie gospodarki i sektora bankowego leży, aby nigdy one nie pojawiły się.

7.3. System uporządkowanej likwidacji banków

W Unii Europejskiej zostały przyjęte regulacje prawne dotyczące uporządkowanej likwidacji banków. Podstawowym celem tego rozwiązania jest stworzenie mechanizmów, które pozwolą na kontrolowane przeprowadzenie postępowania upadłościowego banku. Dzięki istnieniu takiego rozwiązania właściwe władze państwowe nie będą odczuwać bardzo silnej presji na udzielenie wsparcia finansowego na ratowanie każdego banku w złej sytuacji ekonomicznej, gdy niekontrolowana upadłość banku może spowodować poważne perturbacje nie tylko dla klientów banku, ale i dla całej gospodarki. Przytacza się w tym kontekście dane dotyczące spadku PKB poszczególnych krajów po ogłoszeniu upadłości banku systemowo ważnego. Nowe rozwiązanie ma zatem umożliwić proces przeprowadzenia upadłości banków systemowo ważnych dla gospodarki przy zminimalizowanych skutkach tej upadłości dla gospodarki realnej.

Proces legislacyjny tej dyrektywy trwał bardzo długo. Wynikało to m.in. z faktu, że na szczeblu unijnym jednocześnie prowadzone były prace nad tworzeniem unii bankowej i nie chciano, aby zapisy jednego z filarów unii bankowej (systemu *resolution*) różniły się znacząco od generalnych postanowień dyrektywy w tym zakresie. Zgodnie z pierwotnymi deklaracjami Komisji Europejskiej tekst dyrektywy miał być uzupełniony w trakcie obecnych prac w związku z równoległe trwającymi przygotowaniem do stworzenia unii bankowej i uznaniu, iż jednym z filarów unii bankowej obok wspólnego nadzoru bankowego i systemu gwarantowania depozytów ma być wspólny system uporządkowanej likwidacji banków. W toku dalszych prac uznano, że proces tworzenia jednego systemu *resolution regime* dla unii bankowej będzie trudny m.in. ze względów politycznych w zakresie ustanowienia wspólnego funduszu ratunkowego dla całej unii bankowej. Dlatego postanowiono kontynuować trudne prace legislacyjne nad dyrektywą bez włączania bezpośrednio do niej kwestii tzw. *single resolution mechanism* (SRM), która została ostatecznie uregulowana w odrębnym rozporządzeniu. Jednak nawet w tej formule prace musiały być prowadzone równoległe, gdyż treść wspomnianego rozporządzenia nie mogła być sprzeczna z przyjmowaną dyrektywą.

Radzie, pod koniec czerwca 2013 r. przy Prezydencji Irlandzkiej w UE, udało się uzgodnić tekst dyrektywy. Nieco wcześniej swoje stanowisko przyjął też Parlament Europejski i po tych decyzjach można było oczekiwać zakończenia procesu wypracowywania wspólnego kompromisu między Radą, Parlamentem Europejskim i Komisją Europejską. Ostatecznie tekst dyrektywy został przyjęty dopiero 15 maja 2014 r. tuż przed zakoń-

czeniu kadencji Parlamentu Europejskiego i opublikowano go w „Dzienniku Urzędowym UE” z datą 12 czerwca 2014 r. (Dz.Urz. UE, nr L 173).

Z racji otwartego charakteru niektórych zapisów dyrektywy nie sposób dziś jeszcze w sposób dokładny przedstawić wszystkich skutków jej wdrożenia dla banków działających w krajach UE. Wiele zależeć będzie od ich implementacji do krajowych porządków prawnych. Wydaje się jednak, że wśród licznych rozwiązań, które zostały przyjęte w tej regulacji, dwie kwestie mogą rodzić największe konsekwencje dla banków: stworzenie specjalnego funduszu, który będzie finansować działania względem banków wymagających restrukturyzacji i ogłoszenia upadłości oraz obowiązek emisji specjalnych dłużnych papierów wartościowych, które w sytuacji trudności finansowych banków będą mogły być przymusowo zamienione na kapitały własne banku. Oczywiście, istnieją również liczne inne rozwiązania, takie jak okresowe przygotowywanie planów restrukturyzacji na wypadek pogorszenia się sytuacji ekonomicznej banku, które będą wpływać na działalność banków, ale ich znaczenie powinno być już wyraźnie mniejsze niż wymienionych wyżej dwóch elementów.

Stworzenie specjalnego funduszu, który będzie finansować działania względem banków wymagających restrukturyzacji i ogłoszenia upadłości, służy przede wszystkim przeniesieniu ciężaru udzielania wsparcia finansowego bankom w trudnej sytuacji ze środków publicznych na sam sektor bankowy. To banki mają wносить coroczną opłatę do specjalnego funduszu, z którego środki będą mogły w przyszłości być przeznaczone na udzielenie wsparcia lub finansowanie kontrolowanej upadłości banku. Przedmiotem wielu dyskusji był poziom docelowego poziomu funduszu oraz zasady naliczania składki od banków, w tym uzależnienie jej wysokości od poziomu ryzyka generowanego przez bank. To od szczegółowego określenia tych czynników zależy w największym stopniu, jak duży wzrost kosztów działalności banków spowoduje nowa regulacja i jak specyfika aktywności poszczególnych banków przełoży się na poziom obciążeń wyników banków. Ostatecznie ustalono, iż zgodnie z art. 102 państwa członkowskie zapewnią, że do końca 2024 r. krajowe mechanizmy finansowania będą posiadały środki finansowe w wysokości co najmniej 1% kwoty gwarantowanych depozytów wszystkich banków, a poszczególne kraje członkowskie mogą określić ich minimalny poziom w większej wysokości. To podejście stanowiło kompromis między stanowiskiem Parlamentu Europejskiego rekomendującym rozmiar docelowego funduszu w wysokości 1,5% kwoty depozytów sektora bankowego i Rady optującej za równoważnością 0,8% kwoty depozytów objętych gwarancjami systemu gwarancji depozytów. Nie ulega jednak wątpliwości, że tak ustanowiony limit stanowi ogromne wyzwanie dla sektora bankowego w UE. Doświadczenia polskie pokazują bowiem,

jak trudno było w BFG zgromadzić środki finansowe odpowiadające równowartości 1% depozytów gwarantowanych. Teraz osiągnięcie tego celu w okresie 10 lat na potrzeby *resolution* będzie jeszcze trudniejsze, uwzględniając sposób poboru składki.

Ten ostatni określa art. 103 dyrektywy, który zobowiązuje państwa członkowskie do nakładania na banki obowiązku wnoszenia składek *ex ante*. Podstawą jej wyliczenia mają być zobowiązania banku (z wyłączeniem funduszy własnych) pomniejszone o kwotę gwarantowanych depozytów. To oznacza, że w wyższym stopniu obciążenie to będzie dotyczyć banków, które w mniejszym stopniu prowadzą tradycyjne usługi bankowe (angażując się w działalność handlową) oraz banków, które utrzymują znaczące depozyty przedsiębiorstw i osób prywatnych oraz finansują swoją działalność ze środków pozyskanych z rynku międzybankowego. Takie reguły będą w polskich realiach oznaczać zwłaszcza silne obciążenie finansowe dla banków zrzeszających banki spółdzielcze, które tradycyjnie nie przyjmują w znaczący sposób depozytów od klientów niefinansowych a pozyskują środki finansowe od banków spółdzielczych. Tylko ewentualne wejście banków zrzeszających do systemu ochrony instytucjonalnej (tzw. IPS) może uchronić te banki przed wysokimi obciążeniami. Spośród innych banków działających w Polsce wysokie obciążenia mogą ponieść te, które dotychczas w dużym stopniu opierały rozwój działalności na pieniądzach pozyskiwanych z banku-matki. Generalnie, w przypadku Polski, gdzie relatywnie bardzo wysoki udział depozytów bankowych jest objęty gwarancjami systemu gwarantowania depozytów, taki system naliczania składki może spowodować wyraźne zawężenie podstawy naliczenia składki i wobec pozostałych zobowiązań banków musiałaby być zastosowana wysoka stawka, aby osiągnąć docelowy poziom nagromadzenia funduszu zgodnie z wymogiem nałożonym w dyrektywie.

Dodatkowo, dyrektywa stanowi, że wysokość składki poszczególnych banków na fundusz *resolution* ma być dostosowana do profilu ryzyka ponoszonego przez daną instytucję. Szczegółowe zasady określenia tego profilu ryzyka zostały wydane przez Komisję Europejską w formie przyjęcia aktu delegowanego na podstawie art. 103.

Ponadto, dyrektywa przewiduje możliwość nakładania na banki dodatkowych obciążeń w formie składki *ex post*, jeśli dostępne środki finansowe nie wystarczają na pokrycie strat, kosztów lub innych wydatków poniesionych w wyniku wykorzystania mechanizmów finansowania przewidzianych w dyrektywie. Wysokość tego dodatkowego obciążenia nie może przekroczyć trzykrotnej wysokości rocznej składki *ex ante*. Zatem, od faktycznego zakresu stosowania instrumentarium *resolution* w praktyce będzie zależeć, jakie będą finalne obciążenia banków z tego tytułu.

W dyrektywie przewidziano też pewne powiązanie systemu *resolution* z systemem gwarantowania depozytów, co może nieco wpłynąć na zmniejszenie obciążenia banków składką na system *resolution*, zwłaszcza po okresie wykorzystania tych środków w procesie upadłościowym. To powiązanie między finansami obu systemów jest jednak ograniczone i o wiele mniejsze niż rozważano na wcześniejszym etapie prac nad dyrektywą. To powoduje w sumie, że przyjęcie docelowego poziomu funduszu w wysokości 1% depozytów gwarantowanych w okresie 10 lat jest zadaniem bardzo ambitnym i będzie wiązać się z wysokimi kosztami dla banków.

Koncepcja nakazania bankom emisji specjalnych dłużnych papierów wartościowych, które w sytuacji trudności finansowych banku będą mogły być zamienione na kapitały własne, ma służyć wzmocnieniu odporności banków i zmniejszyć prawdopodobieństwo konieczności ogłoszenia upadłości banku. W wyniku zamiany określonych zobowiązań na kapitał wzmocnieniu ma ulec baza kapitałowa banku i zmniejszy się skala jego zobowiązań, które muszą być uregulowane. Ta forma restrukturyzacji poprzez wzmocnienie kapitałowe banków i redukcję jego zobowiązań może być uznana za interesującą. Takie rozwiązanie w praktyce było rekomendowane jako jeden z zasadniczych instrumentów służących rozwiązaniu problemu niektórych banków cypryjskich. Szacowano, że w tym przypadku wierzyciele mogą utracić nawet 40% swoich środków tam zdeponowanych. To doświadczenie pokazało, że należy dokonać wyłączenia kwot depozytów gwarantowanych z konwersji, gdyż w przeciwnym przypadku podjęcie decyzji o konwersji zobowiązań wzmacnia panikę na rynku bankowym wśród deponentów.

Ostatecznie, w toku prac nad projektem dyrektywy zrezygnowano także z innej bardzo ważnej kwestii dla banków – obowiązku emisji przez bank specjalnych papierów wartościowych, które miałyby być konwertowane na udziały i akcje banku w pierwszej kolejności. W praktyce możliwość uplasowania takich papierów na rynku wydawała się niewielka i dlatego zwyciężyła koncepcja konwersji wszystkich rodzajów zobowiązań banku podlegającego restrukturyzacji, z wyjątkiem zobowiązań zabezpieczonych wymienionych w art. 44 dyrektywy (w tym depozytów gwarantowanych). Przedmiotem analiz stanie się dopiero, na ile włączenie mechanizmu konwersji na wszystkie zobowiązania spowoduje wzrost kosztu ich pozyskania przez banki.

W Polsce prace nad stworzeniem systemu uporządkowanej likwidacji rozpoczęto nie czekając na zakończenie prac nad dyrektywą. Minister finansów przedstawił projekt nowej ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, która ujmowała kwestię uporządkowanej likwidacji banków. W projekcie ustawy szczególnie wiele kontrowersji sektora bankowego budziła wysokość opłat wnoszonych na nowy system oraz nadanie BFG

uprawnień w zakresie wydawania zaleceń dla banków, w tym dotyczących ograniczenia zakresu ich działalności. Projekt wzbudził liczne dyskusje już na etapie uzgodnień zewnętrznych i Ministerstwo Finansów zapowiedziało przygotowanie kolejnej wersji projektu i szersze uwzględnienie zapisów projektu dyrektywy w propozycji polskiej ustawy. Prace nad tą regulacją toczyły się wyjątkowo wolno i dopiero ostrzeżenia z Komisji Europejskiej spowodowały ich przyspieszenie. Finalnie nowa polska ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym została uchwalona dopiero 10 czerwca 2016 r. (Dz.U., poz. 996) i weszła w życie 9 października 2016 r. Do końca 2016 r. nie zostały też wydane wszystkie akty wykonawcze do tej ustawy. Z tego powodu dokładne szacowanie skutków wprowadzenia tej regulacji dla polskiego sektora bankowego należy uznać jeszcze za przedwczesne. Nie ulega jednak wątpliwości, że będzie ona oznaczać dalszy poważny wzrost obciążeń finansowych dla banków. Z punktu widzenia obciążeń bezpośrednich dla banków będzie to od 2017 r. wynikać ze zróżnicowania docelowego poziomu funduszy gromadzonych w BFG przez banki i spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, połączenia *de facto* funduszy służących wypłacie depozytów dla klientów upadłych banków i SKOK-ów, braku możliwości zaliczania opłat wnoszonych do BFG za koszt uzyskania przychodów dla celów podatkowych. Z punktu widzenia kosztów pośrednich bardzo silnie rośnie zakres wymogów sprawozdawczych, informacyjnych banków na rzecz BFG. W uzasadnieniu wskazuje się, że jest to niezbędne dla prawidłowej realizacji funkcji *resolution*, ale trudno nie oprzeć się wrażeniu, że część tych wymogów jest nadmiernych, a częściowo dubluje w innej postaci informacje przekazywane już do NBP i KNF. Ponadto, w relacjach z klientami rosną obowiązki banków dotyczące informowania ich o zakresie gwarancji depozytów, ale także o możliwości konwersji zobowiązania na akcje banku.

7.4. Unia bankowa

W 2012 r. została przedstawiona przez polityków koncepcja stworzenia unii bankowej w strefie euro jako systemu służącego wzmocnieniu instytucjonalnemu właściwych organów państwowych w sytuacji powstawania trudności w sektorze bankowym. W warunkach rosnących rozmiarów największych banków i obowiązywania zasady jednolitego paszportu na prowadzenie działalności bankowej na terenie całej UE zostały podjęte działania na rzecz stworzenia wspólnego systemu zarządzania bezpieczeństwem banków działających w UE. Dzięki przyjęciu

takiego rozwiązania mają zostać wyeliminowane ewentualne negatywne konsekwencje braku harmonizacji w zarządzaniu kryzysowym prowadzonym przez poszczególne narodowe organy. Ustanowienie jednego organu właściwego dla banku (np. organu nadzoru) powinno pozwolić na spojrzenie na bank jako całą grupę kapitałową i wyeliminowanie skutków podejmowania odrębnych (niekiedy różnych) decyzji przez poszczególne krajowe organy państwowe.

Koncepcja unii bankowej ma docelowo opierać się na czterech filarach: maksymalnej harmonizacji rozwiązań regulacyjnych dla banków w całej UE, stworzeniu wspólnego nadzoru nad bankami (przynajmniej działającymi na terenie strefy euro), stworzeniu jednolitego systemu gwarantowania depozytów oraz wspólnego systemu *resolution regime*. W praktyce prace na szczeblu unijnym zakończyły się najszybciej w zakresie maksymalnej harmonizacji (jeśli można uznać je za zakończone) i nad powołaniem wspólnego nadzoru nad bankami. W zakresie wspólnego nadzoru przyjęto rozporządzenie określające zasady wspólnego nadzoru¹ oraz rozpoczęły się prace implementacyjne. Proces ten zakończył się w 2014 r.

Wspólny nadzór nad bankami nie ma postaci jednej instytucji odpowiedzialnej za sprawowanie nadzoru nad wszystkimi bankami działającymi w krajach należących do strefy euro. Powstał bowiem system dwuszczeblowy, w którym podmiotem odpowiedzialnym za sprawowanie nadzoru będzie Europejski Bank Centralny, ale niektóre prace są wykonywane w ścisłej współpracy z krajowymi nadzorami bankowymi. EBC sprawuje bezpośredni nadzór tylko nad największymi instytucjami bankowymi w strefie euro.

System nadzoru bankowego w EBC jest otwarty także dla krajów członkowskich UE będących dziś poza strefą euro. Każdy kraj spoza strefy euro może zadeklarować przystąpienie do unii bankowej. Wydaje się jednak, że niewiele państw spoza strefy euro przystąpi do systemu jednolitego nadzoru bankowego. Na skutek bowiem kwestii proceduralnych, a być może także woli politycznej, kraje spoza strefy euro przystępujące do unii bankowej nie będą mieć identycznego statusu jak kraje należące do strefy euro. To będzie powodować powstanie *de facto* systemu członkostwa pierwszej i drugiej kategorii, z uprzywilejowaną pozycją krajów strefy euro. Dotyczy ona możliwości wpływania na decyzje podejmowane przez wspólny nadzór oraz ewentualnego korzystania ze środków pomocowych zgromadzonych w specjalnych funduszach przez kraje strefy euro.

1 Rozporządzenie Rady nr 1024/2013 z dnia 15 października 2013 r. powierzające Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi (Dz.Urz. UE L 287).

Z punktu widzenia sytuacji banków działających w Polsce duże znaczenie ma już samo powołanie wspólnego nadzoru bankowego. Wpływa ono bowiem automatycznie na zmianę relacji między polskim nadzorem a nadzorem zagranicznym właściwym dla banku będącego podmiotem dominującym polskiego podmiotu zależnego. Obawiano się, że powołanie wspólnego nadzoru będzie wiązać się z koniecznością ponoszenia przez banki opłat służących pokryciu kosztów sprawowania nadzoru. W rozporządzeniu określono, że podstawą naliczania opłat ma być baza z możliwie najwyższego poziomu skonsolidowania sprawozdań finansowych (choć nie wskazano wyraźniej podstawy naliczenia opłat). To mogło oznaczać, że opłata będzie pobierana od wielkości uwzględniającej kwoty wypracowane przez podmioty zależne funkcjonujące poza strefą euro, także w Polsce. To oznaczałoby *de facto* obowiązek ponoszenia ciężaru przez podmioty zależne banków ze strefy euro zarówno na rzecz polskiego nadzoru bankowego, jak i do systemu jednolitego nadzoru w strefie euro. Te obawy zniknęły po opublikowaniu w październiku 2014 r. rozporządzenia Europejskiego Banku Centralnego w sprawie opłat nadzorczych. Zapisano w nim bowiem, że przy kalkulacji opłaty nadzorczej nie bierze się pod uwagę spółek zależnych mających siedzibę w nieuczestniczących państwach członkowskich (czyli mających siedzibę w krajach członkowskich poza unią bankową).

Jednak o wiele większe znaczenie dla banków działających w Polsce miałyby ewentualne przystąpienie naszego kraju do unii bankowej. Ta decyzja spowodowałaby bowiem bezpośrednią zmianę sposobu sprawowania nadzoru nad bankami w Polsce, zwłaszcza nadzoru nad największymi polskimi instytucjami bankowymi. Do chwili obecnej kwestia ewentualnego przystąpienia Polski do unii bankowej nie została jeszcze przesądzona.

Ewentualne przystąpienie Polski do unii bankowej będzie wiązać się ze zmienionymi wymogami regulacyjnymi (głównie na szczeblu skonsolidowanym) oraz prawdopodobnie z dodatkowymi obciążeniami finansowymi dla banków z tytułu pokrycia kosztów nadzoru sprawowanego przez EBC. W sytuacji, gdy nadzór nad bankami w unii bankowej ma charakter dwuszczeblowy, mogłaby powstać sytuacja, w której banki zostaną zobowiązane do wnoszenia opłat na pokrycie kosztów funkcjonowania nadzoru bankowego w Polsce i nadzoru sprawowanego w EBC.

Dyskusyjną kwestią jest dziś, czy po ewentualnym przystąpieniu Polski do unii bankowej lokalny nadzór będzie nadal uprawniony do wydawania rekomendacji dla banków dotyczących bezpiecznego zarządzania ryzykiem, tak jak czyni to obecnie. Ewentualne uchylene możliwości wydawania rekomendacji przez KNF miałyby poważne skutki, gdyż szereg podejść stosowanych przez nadzory lokalne uległoby standaryzacji i banki nie musiałyby uwzględniać specyfiki funkcjonowania lokalnych

rynków finansowych (nie tylko krajów spoza strefy euro). To mogłoby wpłynąć np. na zaostrzenie lub złagodzenie wymogów wobec banków w poszczególnych krajach w wybranych obszarach działalności bankowej. Nieznany jest także zakres autonomii, jaki będzie mieć lokalny nadzór w trakcie przeprowadzania inspekcji w bankach i na ile wyniki tych inspekcji będą wpływać na ocenę restrykcyjności działania nadzorcy. Nie znając odpowiedzi na te kluczowe kwestie, trudno jest dziś przewidywać, jakie konsekwencje dla banków spowoduje powstanie unii bankowej i ewentualne przystąpienie do niej Polski.

Po określeniu zasad sprawowania wspólnego nadzoru kolejnym etapem prac legislacyjnych było określenie wspólnych ram systemu uporządkowanej likwidacji dla krajów należących do unii bankowej. Szczegółowe zasady funkcjonowania systemu zostały określone w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady nr 806/2014 z dnia 15 lipca 2014 r. ustanawiającym jednolite zasady i procedurę uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych w ramach jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (Dz.Urz. UE, nr L 225). Najwięcej kontrowersji wzbudziła idea stworzenia wspólnego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, co wobec różnego poziomu trudności finansowych w systemach bankowych poszczególnych krajów strefy euro może być zrozumiałe. Ostatecznie zdecydowano o powstaniu takiego funduszu, ale jego zasilanie środkami z krajów członkowskich ma następować stopniowo. W tych warunkach istnienie stabilnego systemu bankowego w Polsce może dodatkowo przemawiać przeciwko wstępowaniu naszego kraju do unii bankowej, dopóki jest on poza strefą euro. Polska ma bowiem małe szanse ubiegać się o pomoc ze wspólnego funduszu, natomiast po ewentualnym wstąpieniu Polski do unii bankowej banki mające siedzibę w Polsce musiałyby kontrybuować do wspólnego funduszu.

Ostatnim etapem tworzenia unii bankowej jest powołanie wspólnego systemu gwarantowania depozytów, określanym w skrócie jako EDIS. Pierwotnie, system ten miał obejmować wszystkie kraje członkowskie UE, jednak po dyskusji zdecydowano się ograniczyć jej zakres tylko do krajów należących do unii bankowej. Tym samym koszt tego rozwiązania dla krajów spoza unii bankowej będzie wyraźnie ograniczony i dopóki Polska pozostaje poza nią, nie będzie to oznaczać poważnych kosztów dla polskich banków. Do końca 2016 r. prace legislacyjne nad projektem powołania wspólnego systemu gwarantowania depozytów nie zakończyły się.

7.5. Dyrektywa w sprawie systemu gwarantowania depozytów

W Unii Europejskiej od kilku lat trwają prace nad zmianą dyrektywy w sprawie systemu gwarantowania depozytów. Po uprzednim podniesieniu poziomu gwarancji depozytów do równowartości 100 000 euro i objęciu gwarancjami także depozytów dużych przedsiębiorstw najważniejszą kwestią podjętą w ostatniej nowelizacji była próba ujednoczenia zasad finansowania systemów gwarantowania depozytów w skali UE. Miała ona polegać przede wszystkim na stworzeniu obowiązkowego systemu opłat typu *ex ante*, w którym środki pieniężne są gromadzone w systemie, zanim powstanie konieczność wypłaty gwarantowanych depozytów klientom upadłego banku. Wcześniej bowiem w niektórych krajach UE funkcjonował system *ex post*, przewidujący gromadzenie środków finansowych dopiero po ogłoszeniu upadłości któregoś banku.

Projekt dyrektywy przewidywał też określenie docelowego poziomu środków finansowych, jakie powinny być zgromadzone w systemie gwarantowania depozytów. Wielkość docelowego funduszu proponowana w nowelizacji dyrektywy była stopniowo obniżana, gdyż budziła ona wiele kontrowersji. Z tego powodu prace nad zmianą dyrektywy były faktycznie przez wiele miesięcy zawieszane z racji braku kompromisu satysfakcjonującego wszystkie kraje członkowskie.

Ostatecznie prace nad nową dyrektywą udało się sfinalizować przed zakończeniem kadencji Parlamentu Europejskiego. W dniu 16 kwietnia 2014 r. przyjęto dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE w sprawie systemów gwarantowania depozytów (Dz.Urz. UE nr L 173), która zastąpiła dotychczas obowiązującą regulację w tym zakresie. W drodze kompromisu udało się określić minimalny docelowy poziom finansowania systemu w trybie *ex ante* poprzez ustalenie, że minimalny poziom docelowy funduszu tworzonego w ramach systemu gwarantowania depozytów ma odpowiadać równowartości 0,8% kwoty gwarantowanych depozytów bankowych. Wielkość ta ma być osiągnięta przez kraje członkowskie UE do połowy 2024 r. Jednocześnie, w celu pewnego złagodzenia tego wymogu zapisano, że dostępne środki finansowe będące w funduszu mogą obejmować nie tylko środki faktycznie wniesione, ale także zobowiązania banków do zapłaty (czyli wpłaty *ex post*) – jednak w wysokości nie wyższej niż 30% całkowitej kwoty dostępnych środków w funduszu.

Zakończenie prac nad zmianą tej dyrektywy nie powinno jednak spowodować silnych dodatkowych obciążeń dla banków działających w Polsce. Polski system gwarantowania depozytów jest jednym z najlepiej wyposażonych w środki finansowe spośród wszystkich krajów UE. Poziom

obciążeń banków na system gwarantowania depozytów nie powinien zatem ulec zwiększeniu, także dlatego, że obciążenia te są od kilku już lat wysokie. Z drugiej jednak strony polska ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym zawiera docelowy poziom funduszu gwarantowania depozytów w wysokości znacznie wyższej od zapisanej w unijnej dyrektywie (ma to być 2,6% kwoty gwarantowanych depozytów), choć termin dojścia do tego poziomu został wydłużony w trakcie prac legislacyjnych w Sejmie z 2024 do 2030 r. Przyjęcie ustawy w tym kształcie będzie oznaczać dalszy wzrost, a przynajmniej utrzymanie wysokich obciążeń banków ponoszonych na rzecz BFG.

7.6. Raport Liikanena

W raporcie (High-level Expert Group... 2012), przygotowanym na zlecenie Komisji Europejskiej, autorzy (pod kierownictwem E. Liikanena) zalecili władzom unijnym podjęcie kilku działań regulacyjnych służących zwiększeniu bezpieczeństwa sektora bankowego w UE. Proponowane działania miałyby polegać na wprowadzeniu istotnych zmian strukturalnych w sektorze bankowym w Europie.

Najważniejszy postulat reform zawarty w raporcie zmierza w kierunku oddzielenia bankowości inwestycyjnej od tradycyjnej bankowości komercyjnej. Rozdzielenie obu typów działalności ma spowodować zmniejszenie ryzyka powstania kryzysu finansowego poprzez obniżenie niebezpieczeństwa zarażenia tradycyjnej działalności bankowej przez bankowość inwestycyjną narażoną ze swej natury na większe ryzyko. Koncepcja ta stanowi rozwinięcie idei zawartej w regule Volckersa i w raporcie Vickersa, dotyczących odpowiednio amerykańskiego i brytyjskiego rynku finansowego. Ewentualne wprowadzenie w życie postulatu oddzielenia obu typów działalności bankowej nie będzie mieć raczej istotnych skutków dla sektora bankowego w Polsce, gdyż w naszym kraju nie ma banków prowadzących działalność inwestycyjną na znaczną skalę i z tego powodu banki te nie musiałyby dokonywać podziału instytucjonalnego.

Innym postulatem autorów raportu – wprawdzie nie wyrażanym tak silnie jak w zakresie rozdzielenia działalności bankowości komercyjnej i inwestycyjnej – jest rozważenie podwyższenia wagi ryzyka dla ekspozycji handlowych i ekspozycji na kredyty mieszkaniowe. W odniesieniu do drugiej z tych propozycji podwyższenie wagi ryzyka mogłoby mieć poważne konsekwencje dla banków w Polsce, gdyż udział portfela kre-

dytów mieszkaniowych w całości aktywów polskich banków jest znaczący i jest jednym z najwyższych w Europie. W raporcie nie zawarto jednak propozycji ewentualnej skali podwyższenia wagi ryzyka dla ekspozycji mieszkaniowych. Z tego powodu trudno jest szacować potencjalne skutki takiej zmiany dla sektora bankowego i klientów polskich banków. Można jedynie zaznaczyć, że na skutek dużego udziału kredytów denominowanych w walucie obcej w całości kredytów mieszkaniowych w Polsce (aktualnie nadal powyżej 50% portfela kredytów mieszkaniowych) średnia waga ryzyka dla kredytów hipotecznych jest stosunkowo wysoka. W odniesieniu do kredytów denominowanych w walutach obcych już obecnie jest stosowana waga ryzyka w wysokości 100%. Tym samym ciężar zmiany wagi ryzyka dla wszystkich ekspozycji mieszkaniowych mógłby być w Polsce relatywnie mniejszy.

Konsekwencją raportu Liikanena było opracowanie przez Komisję Europejską projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie środków strukturalnych, służących poprawie odporności unijnych instytucji kredytowych². Proponowane rozporządzenie przewiduje zakaz dla dużych unijnych instytucji kredytowych prowadzenia działalności handlowej na własny rachunek oraz niektórych powiązanych rodzajów działalności. Zakaz handlu na własny rachunek miałby zdaniem wnioskodawców przyczynić się do ograniczania ryzyka w bankach, zmniejszenia złożoności, wzajemnych powiązań i konfliktów interesów. Ze względu na trudności z odróżnieniem handlu na własny rachunek od innych podobnych rodzajów działalności handlowej, w szczególności działalności animatora rynku, proporcjonalność niniejszego środka ma być zapewniona dzięki wąskiemu zdefiniowaniu działalności podlegającej zakazowi. Wyłączenie mniejszych banków spod zakazu jest uzasadnione nieproporcjonalnymi skutkami, jakie zakaz ten mógłby pociągnąć za sobą wobec tych banków w przypadku, gdyby zostały one zmuszone do zbycia części swoich portfeli.

Zaproponowane rozwiązanie idzie bardzo daleko w zakresie wyodrębnienia działalności prowadzonej przez banki na własny rachunek i jej oddzielania kapitałowego od banku zajmującego się działalnością depozytowo-kredytową. To może prowadzić do poważnego zachwiania biznesu wielu banków i stanowić odejście od zasady bankowości uniwersalnej. Może to także wpłynąć na obniżenie stabilności wyników finansowych w warunkach niskich rynkowych stóp procentowych. Proponowane rozwiązanie jest bardziej rygorystyczne niż rozwiązania przyjęte dotychczas indywidualnie w niektórych krajach członkowskich UE. Wprowadzenie jednolitych rozwiązań unijnych zmusi banki działa-

2 Projekt z dnia 29 stycznia 2014 r.

jące w tych krajach do ponownego wydzielenia części swojej aktywności poza bank. Istnieje też uzasadniona obawa, że w wyniku przyjęcia rozporządzenia, banki europejskie staną się mniej konkurencyjne w stosunku do wielu instytucji finansowych spoza krajów UE.

Wprawdzie wiele banków działających w Polsce nie będzie podlegać wprost planowanym ograniczeniom z racji mniejszych rozmiarów działalności lub sumy aktywów, ale na skutek faktu, że znaczna część banków w Polsce jest członkiem międzynarodowych grup bankowych będą one musiały wyodrębnić swoją działalność komercyjną na skutek wymuszonego podziału, przeprowadzonego na najwyższym poziomie skonsolidowania grupy kapitałowej. Na tym tle można odnotować, że inne ograniczenia będą stosowane wobec banków, których podmiot dominujący jest spoza UE. Przyznanie zaś prawa lokalnemu nadzorcy do decydowania o konieczności wyłączenia pewnej działalności z działalności *stricte* bankowej może prowadzić do podejmowania różnych decyzji w podobnych sytuacjach przez władze różnych krajach członkowskich UE. Przyjęcie w projekcie jako podstawowego kryterium podjęcia decyzji przez nadzorcę o konieczności dokonania podziału zagrożenia stabilności finansowej ze strony banku ma charakter w dużym stopniu jakościowy, subiektywny, a nie jednoznacznie mierzalny.

W projekcie rozporządzenia nie zawarto natomiast zapisów stanowiących implementację postulatów raportu Liikanena w zakresie zmian wysokości wag ryzyka w odniesieniu do wybranych rodzajów ekspozycji kredytowych.

Prace nad projektem rozporządzenia są aktualnie kontynuowane. Głęboka dyskusja na temat zasadności niektórych rozwiązań może znacząco wydłużyć czas pracy nad finalną wersją rozporządzenia, choć ze strony Komisji Europejskiej widać dużą determinację na rzecz szybkiego zakończenia prac.

7.7. Płynność śróddzienna

Komitet Bazylejski przeprowadził w 2012 r. konsultacje w sprawie ewentualnego wprowadzenia dodatkowych obowiązków związanych z utrzymywaniem odpowiedniego poziomu płynności na potrzeby zabezpieczenia płynności śróddziennej (BCBS 2012). W dokumencie konsultacyjnym wskazano, że banki są w coraz większym stopniu narażone na tego typu ryzyko, gdyż obserwuje się zwiększenie skali rozliczeń międzybankowych i brak dostatecznych środków finansowych w jed-

nym banku może szybko prowadzić do poważnych perturbacji w rozliczeniach międzybankowych innych banków. Komitet Bazylejski poparł swoją propozycję przedstawiając analizę, w której identyfikuje on okresy wzrostu zapotrzebowania banków na pieniądź w trakcie dnia rozliczeniowego.

Na tym etapie konsultacji nie została zaprezentowana żadna propozycja rozwiązania problemu ryzyka płynności śróddziennej, choć w dokumencie konsultacyjnym zawarto szczegółowy wzór proponowanych wskaźników monitorujących ryzyko płynności śróddziennej w normalnej sytuacji. Obejmował on m.in. codzienne maksymalne wymagania płynnościowe banków jako pozycję netto rozumianą jako różnica między płatnościami otrzymanymi i dokonywanymi w każdym momencie dnia. Największa różnica w ciągu dnia miała stanowić determinantę maksymalnej wielkości wymagań w zakresie płynności śróddziennej.

Po konsultacjach przedstawiono dokument, w którym odstąpiono jednak od propozycji określania zestawu wskaźników dla płynności śróddziennej. Zamiast niego przedstawiono narzędzia monitorujące, które *de facto* są podobne metodologicznie do zaproponowanych wcześniej wskaźników. Różnica między wcześniejszym i najnowszym podejściem prowadzi się do braku wyraźnego rekomendowania minimalnych wymogów dla banków (BCBS 2013b). Jednak po rozpoczęciu prac w tym kierunku nie można wykluczyć, że na dalszym etapie nastąpi powrót do dyskusji na temat określenia norm regulacyjnych w tym zakresie. Ewentualne przyjęcie takiego podejścia będzie najprawdopodobniej oznaczać zwiększenie płynnych środków finansowych, które będzie musiał utrzymywać bank, i wzrost kosztów prowadzenia działalności bankowej, tym bardziej że dokument Komitetu Bazylejskiego wyraźnie wskazuje, że norma LCR nie obejmuje płynności śróddziennej.

7.8. Zmiana ustawy – *Prawo bankowe*

W kwietniu 2014 r., z dużym opóźnieniem został opublikowany projekt ustawy o zmianie ustawy *Prawo bankowe* oraz niektórych innych ustaw, którego celem jest przede wszystkim implementacja do polskiego porządku prawnego dyrektywy 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. (dyrektywy CRD). Oprócz transpozycji przepisów unijnych na mocy tej ustawy nastąpi zasadnicza zmiana kompetencyjna do wydawania aktów prawnych obowiązujących banki. Straci te kompetencje Komisja Nadzoru Finansowego, a uzyska je minister finansów. W miejsce wydawanych

dotychczas uchwał KNF pojawią się rozporządzenia ministra finansów. Dopiero praktyka pokaże, czy zmiana ta będzie mieć charakter czysto techniczny, czy też na skutek różnic w podejściu obu instytucji do kwestii regulacji ostrożnościowych zmiana kształtu regulacji obowiązujących banki będzie mieć także charakter merytoryczny. Trzeba jednak pamiętać, że w warunkach obowiązywania pakietu CRD/CRR zakres regulacji krajowych dla banków uległ zmniejszeniu, ale jednocześnie został on rozszerzony o możliwość zastosowania opcji narodowych, jeśli przewidują to przepisy unijne.

Projekt zmian zawierał także wiele kontrowersyjnych propozycji dotyczących sposobu funkcjonowania, a także sposobów odwoływania członków zarządu i rad nadzorczych banków. Propozycje te wykraczały poza zakres zmian wynikających z implementacji dyrektywy CRD. Część z tych kontrowersji została rozwiana w trakcie prac roboczych nad projektem ustawy, ale niektóre z nich pozostały.

Prace nad projektem ustawy *Prawo bankowe* zakończyły się w sierpniu 2015 r. przyjęciem zmian w tej ustawie w ramach prac nad ustawą o nadzorze makroostrożnościowym.

7.9. Zmiana ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających oraz ustawy – *Prawo bankowe*

Ministerstwo Finansów po wielu miesiącach konsultacji przedstawiło w 2013 r. projekt ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających. Ma on fundamentalne znaczenie dla funkcjonowania sektora banków spółdzielczych w dwóch zasadniczych aspektach. Po pierwsze, zgodnie z rozporządzeniem CRR określa szczegółowo warunki, jakie muszą być spełnione, aby środki finansowe pozyskane w drodze wydania udziałów członkowskich mogły być zaliczone do funduszy własnych Tier I. Po drugie, ustawa określa dopuszczalne formy zrzeszania się banków spółdzielczych oraz minimalne zasady funkcjonowania tych zrzeszeń. Dotyczą one w szczególności określonego w rozporządzeniu CRR systemu ochrony instytucjonalnej (IPS). W ustawie znalazły się także zapisy dotyczące zmniejszenia obciążeń bankowości spółdzielczej na BFG i na nadzór bankowy z racji innego podziału zadań kontrolnych w zrzeszeniach oraz udzielenia wyższych gwarancji wzajemnych w systemie IPS. Ustawa określa także brzegowe warunki

wyjścia banków spółdzielczych ze zrzeczenia i samodzielnego ich funkcjonowania. Należy podkreślić, że zapisy dotyczące zasad zrzeszania są niezwykle ważne dla banków spółdzielczych, gdyż bez ich implementacji banki zrzeszające nie będą w stanie spełnić nowych norm ostrożnego działania w obszarze płynności lub będzie to zadanie niezwykle kosztowne, podważające ekonomiczny sens funkcjonowania zrzeszenia.

Na skutek wielu kontrowersji i wewnętrznych podziałów w samym środowisku banków spółdzielczych oraz różnicy stanowisk między nadzorem bankowym i częścią bankowości spółdzielczej do końca sierpnia 2014 r. nie odnotowano istotnego postępu w pracach nad projektem ustawy. Ostatecznie jednak prace legislacyjne zaowocowały przyjęciem ustawy w dniu 25 czerwca 2015 r. (Dz.U., poz. 1166). Przewiduje ona stosunkowo elastyczne podejście w zakresie dopuszczalnych form zrzeszania się banków spółdzielczych (możliwe jest funkcjonowanie modelu zintegrowanego), bardziej liberalne niż pierwotnie zakładano. Poszerzono także zakres ulg dla zrzeszonych banków spółdzielczych we wnoszeniu opłat na rzecz BFG oraz przewidziano swoistą formę przekazania środków FRBS do bankowości spółdzielczej. Nie ulega jednak wątpliwości, że wprowadzenie systemu IPS w bankowości spółdzielczej spowoduje dodatkowe koszty dla zaangażowanych banków wynikające z wymogów stworzenia odpowiednich funduszy i wprowadzenia zmian organizacyjnych. W opinii części ekspertów powołanie IPS może stwarzać także nowe możliwości biznesowe dla bankowości spółdzielczej. Upłynął jednak zbyt krótki okres, aby prawidłowo ocenić wszystkie skutki przyjęcia tej ustawy we wspomnianym kształcie.

7.10. Zmiany ustaw o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym

W zakresie działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego prowadzono w ostatnich latach prace nad trzema zmianami ustawy, które miały i będą mieć poważne znaczenie dla banków. Zmiany te poprzedzały prace nad nową ustawą o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, o której była mowa już w części dotyczącej *resolution*, ale trzeba o nich wspomnieć, ponieważ zmiany te zostały zaimplementowane także do nowej ustawy.

Pierwsza z nich dotyczyła objęcia gwarancjami BFG depozytów zgromadzonych w spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, co było niejako konsekwencją wcześniejszego objęcia tych in-

stytucji nadzorem sprawowanym przez Komisję Nadzoru Finansowego. Teoretycznie ta zmiana ustawy, uchwalona przez Sejm 19 kwietnia 2013 r.³, mogłaby zostać w tym miejscu całkowicie pominięta z racji potencjalnie niewielkiego jej oddziaływania na działalność i wyniki finansowe banków. Dotyczyła ona wprost wyłącznie spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych. W praktyce jednak okazało się bardzo szybko, że z chwilą wystąpienia o zawieszenie przez KNF i z wnioskiem o ogłoszenie upadłości jednego ze SKOK w lipcu 2014 r. wypłata kwot gwarantowanych depozytów musi być w dużym stopniu finansowana ze środków własnych BFG, pochodzących w dużym stopniu z wcześniejszych wpłat banków. Kwota opłat zebrana dotychczas przez BFG od SKOK okazała się bowiem zdecydowanie niewystarczająca na pokrycie powstałych zobowiązań z tytułu wypłaty kwoty gwarantowanych depozytów. Te wypłaty ze środków własnych BFG pośrednio przekładają się już na wzrost obciążeń banków ponoszonych w następnych latach na rzecz BFG. Ten wzrost obciążeń jest konsekwencją przyjęcia modelu finansowania w BFG, w którym w sytuacji braku dostatecznych środków z tytułu wpłat wniesionych przez SKOK, BFG nie występuje o dodatkowe wpłaty do tego segmentu rynku, lecz wypłaty są realizowane z innych funduszy BFG.

Wobec sygnalizowanych przez KNF problemów finansowych w poważnej części spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych istnieje poważne ryzyko, że przypadki wystąpienia przez KNF z wnioskami o ogłoszenie upadłości SKOK nie będą ostatnimi takimi przypadkami. To może oznaczać, że zgromadzona w BFG część środków finansowych pochodzących z wpłat banków będzie ponownie wykorzystana na wypłaty kwot gwarantowanych depozytów klientów SKOK. Taki scenariusz oznacza jeszcze silniejszy wzrost obciążeń banków w najbliższych latach z tytułu opłat wnoszonych do BFG.

Druga zmiana ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym⁴ dotyczyła wprowadzenia m.in. nowego typu opłaty wnoszonej przez banki do tej instytucji – tzw. opłaty ostrożnościowej. Zgodnie z założeniami ustawy jej wnoszenie ma przyczynić się do podniesienia bezpieczeństwa sektora bankowego, gdyż dzięki temu BFG będzie dysponował większym zasobem środków finansowych, które będą mogły być przeznaczone na udzielanie ewentualnego wsparcia bankom będącym przejściowo w trudnościach. Nowa opłata jest naliczana na tych samych zasadach

3 Ustawa z dnia 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U., poz. 613).

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

jak opłata roczna (czyli podstawą jej naliczania będzie wielkość wymogu kapitałowego w każdym banku). Istotną różnicą w stosunku do opłaty rocznej jest niemożność zaliczania kwoty wniesionej opłaty do kosztu uzyskania przychodów dla celów podatku dochodowego od osób prawnych. Wysokość opłaty jest co roku określana przez Radę BFG przy uwzględnieniu aktualnej sytuacji w sektorze finansowym oraz w jego otoczeniu makroekonomicznym. Uwzględniając dzisiejszy potencjał sektora bankowego w Polsce, roczna opłata ostrożnościowa mogłaby wynieść nawet ok. 1,8 mld zł, jeśli Rada BFG podjęłaby decyzję o zastosowaniu maksymalnej stawki. W praktyce od ostatnich miesięcy 2013 r. stosowano opłatę, której stawka była wyraźnie niższa od dopuszczalnej maksymalnej wysokości. W 2014 r. obowiązywała stawka 0,037% podstawy naliczania⁵, co oznaczało, że opłata ostrożnościowa stanowiła wyraźne dodatkowe obciążenie wyników finansowych sektora bankowego. Wpływała ona też na stały wzrost obciążeń banków na rzecz BFG. W kolejnych latach nominalny poziom opłat banków na BFG utrzymywał się na zbliżonym poziomie, jednak wobec obniżenia się kwoty zysków banków ich znaczenie w całości wyniku finansowego sektora bankowego wyraźnie wzrosło.

Ostatni z projektów zakładał całkowitą zmianę ustawy o BFG i zasadniczą zmianę zasad działania tej instytucji. Problematyka ta została już przedstawiona w części poświęconej *resolution regime*. W tym miejscu warto tylko zaakcentować, że ta propozycja pomija sprawę udzielenia przez BFG wsparcia na indywidualną restrukturyzację banku, która była jednym z priorytetowych obszarów dotychczasowej działalności BFG. Taka zmiana zakresu działania BFG, w tym niemożność uzyskania zwrotnej pomocy z tej instytucji, może zmusić część banków do prowadzenia działalności w sposób bardziej bezpieczny i ograniczyć zjawisko „ryzyka nadużycia” w sektorze bankowym. Z drugiej strony likwidacja funkcji pomocowej może oznaczać ostatecznie zwiększenie obciążeń sektora bankowego na BFG, gdyż problem złych banków może być rozwiązywany na późniejszym etapie kłopotów w banku, gdy sytuacja będzie groźniejsza i będzie wymagać zaangażowania większych środków finansowych.

5 Uchwała nr 42/2013 Rady Bankowego Funduszu Gwarancyjnego z dnia 22 listopada 2013 r. w sprawie wysokości stawki opłaty ostrożnościowej na 2014 rok wnoszonej na rzecz Bankowego Funduszu Gwarancyjnego przez podmioty objęte obowiązkowym systemem gwarantowania.

7.11. Tworzenie odpisów aktualizujących na oczekiwane straty

Rada Międzynarodowych Standardów Rachunkowości (IASB) kontynuowała prace zmierzające do zmiany zasad wyceny niektórych aktywów finansowych wymienionych w MSR 39 i w MSSF 9 (International Financial Reporting Standard... 2014). Dotychczasowe doświadczenia w zakresie tworzenia odpisów aktualizujących w bankach, zwłaszcza w odniesieniu do kredytów bankowych, stanowiły podstawę do zaproponowania zmodyfikowanego podejścia. Uznano, że tworzenie odpisów wyłącznie na ekspozycje, których jakość już pogorszyła się, powoduje silne skutki procykliczne. Wyraźne zwiększenie poziomu odpisów w okresie gorszej koniunktury ekonomicznej powoduje bowiem zaostrzenie warunków udzielania kredytów przez banki. To zaostrzenie warunków może prowadzić do dalszego pogorszenia jakości już istniejących należności kredytowych na skutek zmniejszenia dostępu do kredytu bankowego w gospodarce i w konsekwencji zmniejszenia tempa rozwoju gospodarczego. Natomiast w okresie dobrej koniunktury poziom odpisów jest niski i wówczas banki są zainteresowane szybszym rozwojem akcji kredytowej i godzą się na oferowanie niższych marż kredytowych. Takie podejście stosowane przez wiele banków równocześnie może prowadzić do boomu kredytowego i nadmiernego zadłużenia kredytowego w gospodarce.

Aby przeciwdziałać silniejszym zmianom podejścia banków w zakresie prowadzonej polityki kredytowej, IASB zarekomendował stworzenie nowego systemu tworzenia odpisów. Ma on polegać na nałożeniu na banki obowiązku dokonywania odpisów aktualizacyjnych do wysokości oczekiwanej straty, jaka może nastąpić z tytułu pogorszenia się jakości kredytu w trakcie całego okresu istnienia danej ekspozycji kredytowej. Zgodnie z tym rozwiązaniem bank już w momencie udzielenia kredytu będzie musiał utworzyć odpis aktualizujący w wysokości odpowiadającej spodziewanemu poziomowi braku spłaty tego portfela w części, która dotyczyłaby pierwszych 12 miesięcy (tj. oczekiwana strata z całego okresu trwania instrumentu ważona prawdopodobieństwem, że strata wystąpiłaby w pierwszych 12 miesiącach). Następnie, bank ma oceniać na każdy dzień, czy wystąpiło pogorszenie jakości kredytów i odnosić skutki tej oceny na wielkość oczekiwanych strat. Jeśli to pogorszenie będzie znaczące, to wówczas bank ujmie całą oczekiwaną stratę w odniesieniu do całej długości życia instrumentu finansowego.

Dla banków przyjęcie takiej zmiany w rachunkowości nie powinno generalnie powodować silnego zwiększenia obciążenia z tytułu wzrostu tworzonych odpisów. Natomiast zmiana przepisów rachunkowych spowoduje z pewnością przesunięcie w czasie momentu utworzenia odpisu.

Odpis będzie musiał być utworzony wcześniej, co wpłynie na wzrost jego realnego kosztu dla banków i zmianę wysokości marży kredytowej oferowanej przez banki. Nie zostały też dotychczas rozstrzygnięte skutki podatkowe zmiany podejścia rachunkowego w zakresie rezerw banków na ekspozycje kredytowe.

7.12. Rekomendacja T dotycząca dobrych praktyk w zakresie zarządzania ryzykiem detalicznych ekspozycji kredytowych

W dniu 26 lutego 2013 r. Komisja Nadzoru Finansowego zmieniła obowiązującą od 2010 r. rekomendację T dotyczącą dobrych praktyk w zakresie zarządzania ryzykiem detalicznych ekspozycji kredytowych (KNF 2013a). Celem wprowadzenia nowej rekomendacji było pewne złagodzenie zasad udzielania kredytów detalicznych przez banki, gdyż zauważono, że liczba kredytów udzielonych przez te instytucje systematycznie spadała od 2011 r., natomiast równocześnie rosła liczba pożyczek udzielanych przez instytucje parabankowe, które nie muszą stosować ograniczeń wynikających z rekomendacji T. W wyniku przyjęcia nowej rekomendacji KNF odeszła od narzucania bankom maksymalnej wielkości wskaźnika DTI (relacji wydatków związanych z obsługą zobowiązań kredytowych do średnich dochodów netto). Wartość wskaźnika DTI, zgodnie z nową rekomendacją, jest określona przez zarząd banku i ustalona w zatwierdzonej przez radę nadzorczą banku strategii zarządzania ryzykiem. Zrezygnowano z zawartej w projekcie rekomendacji propozycji badania zdolności kredytowej gospodarstwa domowego na rzecz oceny klienta detalicznego, czyli osoby ubiegającej się o kredyt czy pożyczkę. Dopuszczono również stosowanie innej niż pisemna formy oświadczenia klienta na temat wysokości jego całkowitego zadłużenia wobec banków i innych podmiotów udzielających pożyczek.

Jedną z najważniejszych zmian powodujących złagodzenie dotychczasowych wymogów udzielania kredytów detalicznych przez banki było – oprócz zmian w DTI – wprowadzenie możliwości stosowania uproszczonych zasad oceny zdolności kredytowej klienta. Zgodnie z nową rekomendacją T bank może stosować te zasady w przypadku udzielania klientom detalicznym kredytów do określonej wysokości określonej jako wielokrotność przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce. Wysokość dopuszczalnej kwoty kredytu udzielonego w tym trybie zależy tak-

że od okresu dotychczasowej współpracy klienta z bankiem rozumianej nie tylko jako okres prowadzenia przez bank rachunku klienta, ale także jako okres terminowej spłaty wcześniej zaciągniętych i spłaconych zobowiązań kredytowych.

Komisja Nadzoru Finansowego złagodziła także wymogi stawiane bankom w zakresie udzielania kredytów samochodowych. Dopuszczono możliwość udzielania kredytów klientom, którzy nie posiadają historii kredytowej w banku, nawet jeśli spłata kredytu ma charakter balonowy, wiek samochodu nie przekracza 5 lat, a spłata kredytu jest zabezpieczona cesją ubezpieczenia. Komisja Nadzoru Finansowego wyraziła też zgodę na akceptację przyjmowania przez bank oświadczenia o wysokości dochodów (bez wymagania zaświadczeń) przy udzielaniu kredytu o charakterze 50/50 dla samochodów w wieku do 3 lat i po weryfikacji zdolności kredytowej na próbie historycznej. Wyłączono także kredyty samochodowe spełniające powyższe kryteria z obowiązku przeprowadzania corocznej oceny zdolności kredytowej klienta.

Komisja zmieniła też wymogi, które bank musi przyjąć przy przeprowadzaniu testów warunków skrajnych. Złagodzenie zasad stess testów nastąpiło w odniesieniu do kredytów złotych poprzez obniżenie z 400 do 200 punktów bazowych wzrostu stóp procentowych. Zaostrzono natomiast zasady testów warunków skrajnych dla ekspozycji kredytowych wyrażonych w walutach obcych poprzez stosowanie większej z dwóch wartości: zmiany kursu o 30% lub maksymalnej rocznej rzeczywistej zmiany kursu, jaka miała miejsce w ostatnich 5 latach.

Nowa rekomendacja KNF miała być wprowadzona do praktyki bankowej do dnia 31 lipca 2013 r. Wprowadziła ona złagodzenie wielu wymogów udzielania kredytów detalicznych przez banki. Z tego powodu przyczyniła się do wzrostu akcji kredytowej banków i stworzenia możliwości zwiększenia przychodów banków z tego źródła.

7.13. Zmiana rekomendacji S dotyczącej dobrych praktyk w zakresie zarządzania ekspozycjami kredytowymi zabezpieczonymi hipotecznie

W dniu 20 grudnia 2012 r. KNF zaprezentowała projekt zmiany rekomendacji S. Jest to już trzecia zmiana dobrych praktyk w zarządzaniu tym ryzykiem od momentu uchwalenia pierwszej rekomendacji w 2006 r.

Ostatnia zmiana zaproponowana przez KNF była wynikiem obserwacji sytuacji na rynku kredytów hipotecznych oraz wniosków płynących z ostatniego kryzysu finansowego na świecie, u podstaw którego leżało m.in. wcześniejsze nadmierne rozluźnienie standardów kredytowych w obszarze kredytów mieszkaniowych. Komisja Nadzoru Finansowego podkreślała w swojej analizie, iż obniżenie wymogów skutkuje m.in. nadmierną koncentracją produktową w części banków uniwersalnych, wysokim udziałem kredytów walutowych, wysokim średnim poziomem wskaźnika LTV w portfelach banków oraz nadmiernym wydłużeniem okresów kredytowania, co może przyczynić się do wzrostu ryzyka na poziomie klienta, banku i całej gospodarki.

W projekcie zmian rekomendacji uwzględniono m.in. zalecenia Europejskiej Rady Ryzyka Systemowego dotyczące ograniczenia kredytowania w walutach obcych, zakazując udzielania kredytów w walutach innych niż waluta, w której klient uzyskuje dochód. Ten zakaz ma być stosowany niezależnie od sytuacji dochodowej klienta. Trzeba jednak zwrócić uwagę, iż sektor bankowy sam wcześniej dokonał samoregulacji, znacznie ograniczając rozmiary akcji kredytowej w walutach obcych. W konsekwencji udział kredytów walutowych w portfelach banków systematycznie spada, a liczba nowo udzielanych kredytów walutowych jest już nieznacząca.

Rekomendacją S postanowiono objąć oddziały instytucji kredytowych. Wprowadzono definicję banków istotnie zaangażowanych, wobec których zaproponowano zwiększenie wymogów w zakresie zarządzania ryzykiem: przeprowadzania analizy wrażliwości, zasad przeglądu efektywności narzędzi oceny zdolności, zasad traktowania klientów gromadzących oszczędności na wkład własny, rozdzielenia funkcji akceptacji i monitorowania ryzyka oraz sprzedaży na poziomie członków zarządu, ostrzejszych testów warunków skrajnych (co najmniej raz w roku), stosowania dodatkowych parametrów statystycznych dla portfeli hipotecznych, częstszego raportowania (okresy kwartalne zamiast półrocznych). W rekomendacji S wydłużone zostały dopuszczalne okresy przyjmowane do wyliczania zdolności kredytowej z 25 do 30 lat, ale rekomendowane jest przez KNF stosowanie okresu 25 lat jako maksymalnej długości przy badaniu zdolności kredytowej klienta. Przekroczenie tego okresu rekomendowanego przez KNF jest możliwe, ale wówczas musi to być świadoma decyzja banku dotycząca wzrostu ryzyka i akceptacja wzrostu kosztu kredytu przez klienta.

Komisja Nadzoru Finansowego zrezygnowała z regulacyjnego ustalenia maksymalnych wartości wskaźnika DTI, pozostawiając to rozstrzygnięcie do decyzji samych banków. Jednak KNF wskazała poziom DTI w wysokości 40% dla klientów o dochodach nieprzekraczających przeciętnego poziomu wynagrodzeń w danym regionie zamieszkania

oraz DTI na poziomie 50% dla pozostałych klientów, jako granicznych poziomów, powyżej których sytuacja wymaga szczególnej uwagi. Tym samym rekomendowane wielkości mogą zostać przekroczone, ale wówczas musi to być świadoma akceptacja podwyższonego ryzyka zarówno po stronie banku, jak i klienta. Zapewne KNF będzie uważniej przyglądać się takim przypadkom stosowanym w bankach.

W nowej rekomendacji określono jednocześnie limit maksymalnej długości okresu kredytowania na poziomie 35 lat oraz wprowadzono obowiązek posiadania wkładu własnego przez kredytobiorcę. Wprowadzenie tych wymogów zaostrza wyraźnie możliwości udzielenia kredytów mieszkaniowych. Zaproponowany przez KNF okres przejściowy, który ma przygotować klientów do zgromadzenia wkładu własnego (w latach 2013–2014), zapewne okaże się niewystarczający i może w efekcie skutkować nagłym załamaniem się rynku kredytów mieszkaniowych w następnych latach.

W nowej rekomendacji S ustalono maksymalne wartości LTV dla nowo udzielanych kredytów oraz wprowadzono zakaz kredytowania pełnej wartości nieruchomości stanowiącej przedmiot zabezpieczenia. Dla ekspozycji kredytowych zabezpieczonych na nieruchomościach mieszkalnych maksymalny poziom LTV nie powinien przekraczać 80% (lub 90%, jeżeli część ekspozycji przekraczająca 80% LTV jest odpowiednio ubezpieczona), a dla ekspozycji kredytowych zabezpieczonych na nieruchomościach komercyjnych maksymalny poziom LTV nie powinien przekraczać 50%. Szczególnie wprowadzenie bardzo silnego ograniczenia LTV dla nieruchomości komercyjnych może być silną przeszkodą dla rozwoju inwestycji (np. budowa dróg, innej infrastruktury). Określenie wskaźnika LTV dla nieruchomości komercyjnych na poziomie 50% można uznać za zbyt rygorystyczną, nierynkową barierę, która może negatywnie wpłynąć na możliwość działania banków, a także na rynek nieruchomości oraz rozwój gospodarczy. Przedstawione przez projektodawcę uzasadnienie, iż taki poziom LTV wynika z nowo projektowanych wymogów kapitałowych, wydawało się nieodpowiednie ze względu na fakt, iż polskie banki w przeciwieństwie do innych krajów będą podwójnie karane za tego typu inwestycje: z jednej strony wyższymi wymogami kapitałowymi zgodnie z rozporządzeniem CRR, z drugiej poprzez udzielanie niższej kwoty kredytu w wyniku tak znaczącej redukcji dopuszczalnego LTV. Istniała poważna obawa, że zaproponowany poziom LTV spowoduje, że polskie banki nie będą w stanie konkurować z bankami zagranicznymi, zainteresowanymi finansowaniem atrakcyjnych nieruchomości przychodowych w Polsce.

Wymieniając rozszerzenie przedmiotowe nowej rekomendacji S o kredyty udzielane na cele komercyjne, trzeba także wspomnieć, że zaproponowano także zawężenie jej zakresu przedmiotowego do ekspozy-

cji zabezpieczonych hipotecznie. Sektor bankowy pozytywnie ocenił tę zmianę, uznając, że wyłączenie z przedmiotu rekomendacji ekspozycji kredytowych finansujących nieruchomości, które nie są zabezpieczone hipotecznie, czyni rekomendację bardziej czytelną i odnoszącą się do wyraźnego rodzaju produktów bankowych.

Nowa rekomendacja S została przyjęta przez Komisję Nadzoru Finansowego 18 czerwca 2013 r. i obowiązuje od 1 stycznia 2014 r., choć niektóre zapisy dopiero od połowy 2014 r. Finalne zapisy rekomendacji są łagodniejsze niż zostało to zaproponowane w projekcie przedstawionym pod koniec 2012 r. Złagodzenie wymogów dotyczy zwłaszcza zarządzania ryzykiem kredytowym związanym z finansowaniem nieruchomości komercyjnych. Ostatecznie podwyższono maksymalny dopuszczalny LTV dla takich zaangażowań z 50 do 75% (z możliwością podwyższenia do 80% przy istnieniu dodatkowych zabezpieczeń). Tym samym zażegnano niebezpieczeństwo, jakie wiązało się z ustanowieniem tego minimum na zbyt niskim poziomie.

Generalnie, oceniając treść nowej rekomendacji S, można uznać, że zakres oddziaływania zmian w tej rekomendacji na sposób działania banków będzie prawdopodobnie mniejszy niż zmian dokonanych w rekomendacji T. Zmiany w rekomendacji S tylko w niewielkim stopniu będą wpływały na złagodzenie warunków kredytowania przez banki, większość będzie wpływać – zwłaszcza w dłuższym horyzoncie czasu – na zaostrożenie wymogów kredytowych wobec klientów. Wprowadzenie okresu przejściowego dla stosowania LTV, choć niezbędne z punktu widzenia dochodzenia do wielkości docelowych, może spowodować duże zmiany w tempie wzrostu akcji kredytowej w bankach w kolejnych latach.

7.14. Podatek od transakcji finansowych

Komisja Europejska zaproponowała wprowadzenie na terenie UE jednolitych podstaw dla funkcjonowania podatku od transakcji finansowych we wrześniu 2011 r. Propozycja ta spowodowała żywą reakcję zwolenników i przeciwników nowego podatku. Była ona tym bardziej gorąca, że ten podatek miał stać się pierwszym podatkowym źródłem dochodów budżetowych Unii Europejskiej. Po wielomiesięcznej dyskusji w sprawie wprowadzenia tego podatku w całej UE, w tym przy wyraźnym sprzeciwie kilku krajów członkowskich, odstąpiono od całościowego wprowadzenia podatku. Jednak, aby nie rezygnować w całości z tego projektu zaproponowano kontynuowanie prac nad wprowadzeniem podatku

w ramach tzw. procedury wzmocnionej współpracy przez część krajów UE (European Commission 2013). Polska nie zadeklarowała na tym etapie chęci przyjęcia FTT.

Zgodnie z uzasadnieniem Komisji wprowadzenie podatku od transakcji finansowych ma służyć osiągnięciu trzech zasadniczych celów: po pierwsze, wzmocnieniu jednolitego rynku poprzez ograniczenie liczby istniejących już rozbieżnych krajowych strategii w zakresie opodatkowania transakcji finansowych; po drugie, zagwarantowaniu sprawiedliwego i znaczącego wkładu sektora finansowego w dochody publiczne; i po trzecie, podatek od transakcji finansowych ma stanowić uzupełnienie środków regulacyjnych oraz zachętę dla sektora finansowego do podejmowania bardziej odpowiedzialnych działań nakierowanych na finansowanie gospodarki realnej.

Podatek ma charakteryzować się relatywnie niskimi stawkami, szeroką bazą opodatkowania oraz stworzeniem zabezpieczeń prawnych chroniących przed realokacją działalności sektora finansowego UE do innych krajów. Zgodnie z projektem ma zostać wprowadzona „zasada siedziby”, zgodnie z którą podatek będzie należny nawet, jeśli jedna ze stron transakcji ma siedzibę w państwie członkowskim uczestniczącym we wzmocnionej współpracy, bez względu na to, gdzie zawierana jest transakcja. Dotyczy to sytuacji, w której instytucja finansowa biorąca udział w transakcji ma siedzibę w strefie objętej podatkiem od transakcji finansowych lub gdy działa w imieniu strony mającej siedzibę w państwie podlegającym odnośnym przepisom. W regulacji ma być zawarte również dodatkowe zabezpieczenie przed unikaniem opodatkowania, a mianowicie „zasada miejsca emisji”. Oznacza ona, że obrót instrumentami finansowymi wyemitowanymi w 11 państwach członkowskich UE uczestniczących we wzmocnionej współpracy będzie podlegał opodatkowaniu, nawet jeśli podmioty dokonujące transakcji tymi instrumentami finansowymi nie mają siedziby w strefie objętej podatkiem od transakcji finansowych. W tym ostatnim przypadku podatek będzie mieć zastosowanie także dla polskich banków, jeśli przedmiotem ich obrotu będą papiery wartościowe wyemitowane w jednym z krajów wprowadzających FTT. Nie będzie mieć znaczenia fakt, że Polska nie wprowadzi tego podatku. Tym samym nawet podatek obowiązujący poza Polską będzie stanowić dodatkowe obciążenie dla banków mających siedzibę w naszym kraju.

Podatek od transakcji finansowych nie będzie nakładany na bieżącą działalność finansową obywateli ani przedsiębiorców (np. kredyty, płatności, ubezpieczenia, lokaty). Podatek nie będzie również pobierany od transakcji służących podnoszeniu kapitału ani od transakcji finansowych dotyczących restrukturyzacji. Z opodatkowania wyłączona zostanie polityka pieniężna oraz zarządzanie długiem publicznym (na ryn-

ku pierwotnym). Tym samym wyłączone zostaną transakcje zawierane z bankami centralnymi oraz EBC, transakcje w ramach Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej oraz Europejskiego Mechanizmu Stabilności.

Jednym z celów wprowadzenia podatku jest dążenie do zmniejszenia aktywności banków w zakresie przeprowadzania operacji, od których ma być naliczany nowy podatek. Uznano bowiem, że liczne transakcje zawierane przez profesjonalne podmioty finansowe są jednym ze źródeł destabilizacji rynku finansowego. Trzeba jednak uznać, że transakcje zakupu i sprzedaży papierów wartościowych czy instrumentów pochodnych są zawierane nie tylko w celu spekulacyjnym, ale bardzo często także, aby zabezpieczyć kontrahenta transakcji przed ryzykiem. Istnieje zatem obawa, że wprowadzenie podatku spowoduje negatywne konsekwencje w pierwszej kolejności w zakresie transakcji zawieranych w celach zabezpieczających i tym samym wzrośnie poziom narażenia podmiotów niebankowych na ryzyko finansowe. Warto zauważyć, że w Polsce banki krajowe, zarządzając ryzykiem walutowym lub ryzykiem stopy procentowej (w tym także domykając ryzyko wynikające z transakcji z klientami), korzystają z instrumentów pochodnych oferowanych przez banki zagraniczne, które będą naliczać koszt FTT. W rezultacie po ewentualnym wprowadzeniu podatku z rynku polskiego nastąpi odpływ dużej części środków pieniężnych (koszt FTT) poza rynek krajowy. Trudno jest zrozumieć ideę, aby FTT był nakładany na transakcje zawierane w celu zabezpieczenia się klientów banków od ryzyka stopy procentowej lub ryzyka kursowego bądź też w celu domknięcia pozycji banku w tym zakresie. Istnieje również obawa, że wprowadzenie podatku może spowodować pogorszenie płynności na rynku finansowym. Nałożenie podatku może zmniejszyć wolumen transakcji zawieranych na rynku i możliwość pozyskania środków finansowych z rynku międzybankowego. W trudniejszej sytuacji może to oznaczać brak płynności całego systemu bankowego i obniżenie poziomu zaufania do rynku finansowego.

Projekt przewiduje także gorsze traktowanie pod względem fiskalnym czynności wykonywanych przez bank z inną instytucją niż z bankiem centralnym. W efekcie nastąpi pogłębienie niedobrej sytuacji, w której banki nie finansują się wzajemnie i nie lokują środków na rynku międzybankowym, lecz zawierają takie transakcje wyłącznie z bankiem centralnym. Niezrozumiała jest koncepcja, że opodatkowaniu mają podlegać tylko te czynności, w których jedną ze stron transakcji jest instytucja finansowa (niezależnie od tego, czy dokonuje transakcji na własny rachunek lub na zlecenie). Nałożenie podatku na transakcje przeprowadzane przez instytucje finansowe stanowi przy tym wyraźne naruszenie zasady tworzenia równych warunków konkurencji na rynku przez wszystkie podmioty.

Wprowadzenie FTT może do pewnego stopnia dotyczyć także podmiotów mających siedzibę w Polsce. Już definicja ustanowienia w kraju członkowskim może być interpretowana w ten sposób, że polska instytucja finansowa poprzez sam fakt nawiązania relacji biznesowej z instytucją finansową ustanowioną w strefie FTT bądź nawet klientem nie będącym instytucją finansową będzie uznawana za ustanowioną w tym kraju. Konsekwencją tej regulacji byłby obowiązek zapłaty podatku również przez polski podmiot.

Wobec dużego oporu przed wprowadzaniem nowego podatku Komisja Europejska zaproponowała w 2014 r. wyraźne zawężenie zakresu przedmiotowego obowiązywania tej daniny publicznej. Zaproponowano, aby na początku objąć nią tylko transakcje dotyczące akcji i instrumentów pochodnych z wbudowanymi operacjami na akcjach, a dopiero następnie stopniowo rozszerzać zakres ich stosowania na inne instrumenty finansowe. Mimo tej zmiany postęp prac na szczęblu unijnym jest nadal niewielki.

7.15. Podatek dochodowy od osób prawnych i fizycznych

Projekt ustawy zmieniającej m.in. ustawę o podatku dochodowym od osób prawnych⁶ przygotowany na początku 2013 r. przez Ministerstwo Finansów przewidywał zmianę zasad opodatkowania w części dotyczącej zasad traktowania tzw. niedostatecznej (cienkiej) kapitalizacji. Zgodnie z przedstawioną propozycją reguły dotyczące cienkiej kapitalizacji mają mieć zastosowanie także do pośredniego zaangażowania kapitałowego. Przepisy te w dużym stopniu dotyczą instytucji finansowych, zwłaszcza banków działających w ramach grup kapitałowych z innymi instytucjami finansowymi. Objęcie części finansowania dłużnego restrykcjami wynikającymi z przepisów o cienkiej kapitalizacji (w postaci zakazu zaliczania naliczonych odsetek do kosztu uzyskania przychodów) powoduje wzrost kosztu finansowego dla podmiotów zależnych od banków (np. firm leasingowych, factoringowych), a także dla samych

6 Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw, 24 sierpnia 2012 r., projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw, 12 lutego 2013 r., www.rcl.gov.pl.

banków, jeśli istotna część ich działalności jest finansowana pożyczką (długiem) uzyskaną od podmiotu dominującego. Część banków będzie musiała wówczas zwiększyć skalę finansowania kapitałem własnym, co spowoduje wzrost kosztów finansowania działalności bankowej i wzrost kosztów dla kredytobiorców. Na ostatnim etapie prac legislacyjnych zapisy dotyczące cienkiej kapitalizacji, zwłaszcza dla banków, ulegały zasadniczym zmianom m.in. poprzez wprowadzenie możliwości zastosowania przez banki alternatywnej metody obliczania dopuszczalnego limitu. Złagodziło to negatywne skutki ustawy przynajmniej dla części banków.

W zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych na szczególną uwagę zasługiwała wprowadzona w kolejnej wersji projektu propozycja ustanowienia specjalnej ulgi na długoterminowe oszczędzanie na cele mieszkaniowe. Była ona szczególnie ważna z racji wprowadzenia dla banków nowych wymogów w zakresie zarządzania płynnością. Stworzenie nowej preferencji podatkowej mogłoby służyć zmniejszeniu poziomu niedopasowania terminowego w działalności bankowej. Nowa ulga miała polegać na zwolnieniu z podatku od odsetek długoterminowych oszczędności, które będą gromadzone przez okres co najmniej 5 lat i następnie oszczędności te zostaną wykorzystane na wymienione w ustawie cele mieszkaniowe. Cele te są ujęte w sposób węższy niż w poprzednio obowiązującej uldze mieszkaniowej, ale ulga może stanowić zachętę dla wielu klientów banków do oszczędzania na dłuższy termin. Tę ulgę można było także widzieć w kontekście stopniowego zaostrzenia wymogów kredytowych w nowej rekomendacji S, zwłaszcza wprowadzania coraz wyższego wkładu własnego wymaganego od klienta przy zaciąganiu kredytu na cele mieszkaniowe. Stanowiłaby ona też istotny element polityki państwa zmierzającej do tworzenia zachęt do oszczędzania długoterminowego. W praktyce, na dalszych etapach prac nad nowelizacją ustawy Ministerstwo Finansów niestety wycofało się z tej propozycji i zapisy dotyczące stosowania ulgi nie weszły w życie.

7.16. Podatek od niektórych instytucji finansowych

15 stycznia 2016 r. została uchwalona ustawa o podatku od niektórych instytucji finansowych (Dz.U., poz. 68), która nałożyła od 1 lutego 2016 r. obowiązek zapłaty specjalnego, dodatkowego podatku przez wybrane instytucje finansowe. Nowym obowiązkiem podatkowym zostały objęte

m.in. banki. Wyłączenie dotyczy tylko banków realizujących program naprawczy oraz małych banków, których aktywa nie przekraczały kwoty 4 mld zł. W efekcie z wyłączenia tego skorzystały wszystkie banki spółdzielcze, a także niemal wszystkie spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe.

Podstawę naliczenia podatku stanowią generalnie aktywa instytucji finansowej obniżone o wartość funduszy własnych banku, a także portfel skarbowych papierów wartościowych. Nie może zatem dziwić duży wzrost portfela papierów skarbowych w aktywach banków w 2016 r. Działania te zostały podjęte m.in. w celu obniżenia wielkości płaconego podatku.

Przyjęta podstawa naliczania podatku jest bardzo nieracjonalna z punktu widzenia biznesu bankowego, ponieważ podatek musi być płacony także od gotówki utrzymywanej w kasie banku. Ale najważniejszą kwestią jest fakt, że przy podstawie określonej jako wartość aktywów każde udzielenie kredytu przez bank oznacza wyższy podatek. Tym samym podatek ma dla klienta *de facto* charakter kosztotwórczy, powodując próby przrzucenia tego kosztu na klienta i tym samym zmniejszając atrakcyjność finansowania dłużnego. Alternatywnie, w 2016 r. obserwowano zjawisko obniżania oprocentowania depozytów w celu częściowego zrekompensovania nowego ciężaru podatkowego. Podatek sektory ustalony według wzorca węgierskiego jest uznawany za efektywny fiskalnie, ale nieefektywny dla rozwoju gospodarczego. Dlatego w tej formie jest on stosowany w UE tylko w Polsce i na Węgrzech.

Stawka podatku jest wysoka i wynosi 0,0366% miesięcznie, co daje 0,44% w skali roku. W założeniu projektodawców ten podatek miał przynieść budżetowi państwa dodatkowe wpływy w granicach 4–5 mld zł rocznie, w większości od banków. W praktyce wpływy budżetowe z tego podatku są trochę niższe, ale i tak stanowi bardzo silne obciążenie wyników finansowych banków. Można szacować, że w 2016 r. podatek ten będzie odpowiadać ok. 25–30% zysku sektora bankowego.