

JAN KOLEŚNIK

*Institutional Protection Scheme w sektorze
banków spółdzielczych w Polsce – modelowe rozwiązania*

Institutional Protection Scheme in the cooperative banking sector in Poland – model solutions

Słowa kluczowe: banki spółdzielcze, instytucjonalne systemy ochrony, miary wypłacalności, normy płynności

Key words: cooperative banks, Institutional Protection Schemes, measures of solvency, liquidity standards

Wstęp

Zgodnie z obecnie obowiązującą Dyrektywą CRD¹ instytucje kredytowe (banki) we wszystkich krajach Unii Europejskiej mają możliwość tworzenia instytucjonalnych systemów ochrony – Institutional Protection Scheme (IPS), które mają chronić te instytucje, a w szczególności gwarantować ich płynność i wypłacalność w celu uniknięcia upadłości. Rola i znaczenie systemów IPS wzrosło jednak istotnie 1 stycznia 2014 r., w związku z przyjęciem 26 czerwca br. przez Parlament Europejski i Radę pakietu CRD IV², zgodnie z którym banki należące do IPS zyskają dodatkowe przywileje regulacyjne.

¹ Łącznie jako Dyrektywę CRD określa się dwie dyrektywy: Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. (2006/48/WE) oraz Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. (2006/49/WE).

² Łącznie Pakietem CRD IV nazywa się dwa akty prawne: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. (575/2013) oraz Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. (2013/36/UE).

Celem artykułu jest dokonanie przeglądu zarówno obecnych, jak i nowo przyjętych zasad tworzenia IPS zawartych w regulacjach Unii Europejskiej, a także zweryfikowanie możliwości i skutków ich zastosowania w polskich bankach spółdzielczych. Powyższa analiza pozwoli zaś na przedstawienie propozycji modelowych polskich uregulowań w zakresie IPS, które nie tylko będą zgodne ze wspólnotowymi ramami w tym zakresie, ale również uwzględnią specyfikę krajowej bankowości spółdzielczej.

1. Zasady funkcjonowania Institutional Protection Scheme

1.1. Wymogi w zakresie ustanowienia

W myśl postanowień Dyrektywy CRD możliwość utworzenia systemu IPS wiąże się z obowiązkiem spełnienia przez zainteresowaną tym grupę banków szeregu warunków, z których najważniejszymi są:

- ograniczenie możliwości uczestnictwa w systemie wyłącznie do instytucji kredytowych (banków), finansowych spółek holdingowych, instytucji finansowych, spółek zarządzania aktywami oraz przedsiębiorstw usług pomocniczych objętych odpowiednimi wymogami ostrożnościowymi,
- posiadanie przez wszystkich uczestników systemu siedziby w tym samym państwie członkowskim,
- zbliżony profilu działalności wszystkich uczestników systemu,
- brak przeszkód praktycznych lub prawnych o istotnym znaczeniu w szybkim transferze funduszy własnych lub spłaty należności wobec innego uczestnika systemu,
- zawarcie umowy gwarantującej, że instytucjonalny system ochrony będzie w stanie dostarczać niezbędnego wsparcia, zgodnie ze zobowiązaniami, z udostępnionych mu funduszy (członkowie systemu są zobowiązani do zachowania minimum 24-miesięcznego okresu wypowiedzenia umowy),
- posiadanie na szczeblu systemu odpowiednich i jednakowo zorganizowanych mechanizmów kontroli i klasyfikacji ryzyka oraz odpowiednich możliwości oddziaływania (muszą one zostać zatwierdzone i podlegać kontroli właściwych organów nadzoru w regularnych odstępach czasu),
- prowadzenie na szczeblu systemu przeglądu ryzyka, którego wyniki są udostępniane poszczególnym członkom,
- sporządzanie i publikowanie przez system raz w roku ujednoliconych sprawozdań finansowych,
- uniemożliwienie wielokrotnego wykorzystania elementów stosowanych do obliczania funduszy własnych pomiędzy członkami systemu.

W przyjętym przez Parlament Europejski pakiecie CRD IV wskazane powyżej zasady tworzenia systemów IPS nie zostały zmienione. Istotnie zmodyfikowano jed-

nak ich status formalny. Przeniesiono je bowiem z dyrektywy do rozporządzenia, co oznacza, iż będą one obowiązywały bezpośrednio w każdym państwie członkowskim bez konieczności ich implementacji do krajowych porządków prawnych.

1.2. Przywileje regulacyjne wobec banków należących do IPS

1.2.1. Przywileje w zakresie miar wypłacalności

Wyznaczając wartość podstawowej współczesnej miary wypłacalności, jaką jest współczynnik adekwatności kapitałowej, każdy bank musi wyliczyć m.in. wymóg kapitałowy z tytułu ryzyka kredytowego. W przypadku kiedy wymóg ten nie jest wyznaczany przez bank za pomocą metody wewnętrznych ratingów, bank musi wszystkie posiadane ekspozycje zważyć ryzykiem, czyli wyznaczyć sumę iloczynów wartości poszczególnych ekspozycji i odpowiednich dla nich wag ryzyka. Tym samym poziom zastosowanych wag ryzyka przekłada się na ostateczną wartość współczynnika adekwatności kapitałowej danego banku. Zgodnie z obecną Dyrektywą CRD wyłącznie banki należące do IPS mogą skorzystać, za zgodą krajowego organu nadzoru, z dodatkowego przywileju, jakim jest stosowanie 0-procentowej wagi ryzyka na ekspozycje wobec kontrahentów należących do tego samego IPS co bank udzielający kredytu (z wyjątkiem ekspozycji zaliczanych do funduszy własnych). Także w nowych regulacjach zawartych w pakiecie CRD IV została zachowana powyższa możliwość zastosowania 0-procentowej wagi ryzyka, aczkolwiek została ona umieszczona w rozporządzeniu. Dodatkowo przewidziano jednak możliwość niewyłączenia z funduszy zasadniczych, za zgodą organu nadzoru, udziałów w innych bankach należących do tego samego instytucjonalnego systemu ochrony.

1.2.1. Przywileje w zakresie norm płynności

Organy Unii Europejskiej, w ślad za Bazylejskim Komitetem Nadzoru Bankowego, który już w grudniu 2009 r. zaproponował wprowadzenie globalnego standardu norm płynności banków, postanowiły ująć w pakiecie CRD IV dwie normy, tj. płynności krótkoterminowej LCR oraz stabilnego finansowania NSFR. Wskaźnik LCR będzie relacją płynnych aktywów wysokiej jakości do oczekiwanych w ciągu kolejnych 30 dni kalendarzowych wypływów gotówki netto. Płynne aktywa, które będą uwzględniane w tym wskaźniku, nie będą mogły jednak stanowić zabezpieczenia jakiegokolwiek transakcji czy ekspozycji i będą mogły zostać wykorzystane do pokrycia wypływów gotówki netto, jakie są prognozowane na kolejne 30 dni kalendarzowych. Natomiast w mianowniku wpływ gotówki będzie ujmowany w kwocie netto, uwzględniającej oczekiwane w ciągu kolejnych 30 dni kalendarzowych zarówno wpływy, jak i wypływy gotówki, przy czym konieczne będzie uwzględnianie szacowanych osadów we wkładach. Docelowo, tj. od 1 stycznia 2018 r., wartość minimalna tego wskaźnika będzie wynosić 100%.

Podobnie jak w przypadku współczynnika adekwatności kapitałowej, także w przypadku miary LCR banki tworzące system IPS będą miały istotne przywileje i korzyści polegające m.in. na:

- możliwości stosowania niższej wagi ryzyka wypłaty środków przyjętych jako depozyty od innych uczestników systemu – 5% (zamiast standardowej wagi 25%),
- możliwości uzyskania zgody organu nadzoru na niestosowanie wobec środków przyjętych jako depozyty od innych uczestników IPS ograniczenia wpływów do poziomu 75% wpływów.

W przypadku drugiej, nowej normy płynności, czyli wskaźnika stabilnego finansowania, który ma wyrażać relację dostępnego zasobu stabilnego finansowania do wymaganego zasobu stabilnego finansowania, na razie nie przewidziano żadnych korzyści dla banków należących do IPS.

2. Możliwość i zasadność utworzenia IPS w sektorze banków spółdzielczych w Polsce

2.1. Spełnianie warunków formalnych

Utworzenie systemu IPS przez polskie banki spółdzielcze wiąże się z obowiązkiem wypełnienia przez nie warunków formalnych wskazanych w pkt 1.1. Warto przy tym zauważyć, iż część z nich jest już spełniona. Do tej grupy należy ograniczenie możliwości uczestnictwa w systemie wyłącznie dla banków, posiadanie siedziby w tym samym kraju oraz zbliżony (czy wręcz tożsamy) profil działalności wszystkich potencjalnych uczestników systemu. Spełnienie większości warunków formalnych będzie jednak wymagać wspólnych działań ze strony zainteresowanych banków, nadzoru bankowego oraz ustawodawcy. W szczególności będzie to dotyczyć wyeliminowania praktycznych i prawnych przeszkód w szybkim transferze funduszy własnych lub spłaty należności wobec innego uczestnika systemu oraz wprowadzenie na szczeblu systemu zunifikowanych mechanizmów kontroli i klasyfikacji ryzyka. Wyzwaniem będzie także wprowadzenie na szczeblu systemu przeglądu ryzyka oraz uniemożliwienie wielokrotnego wykorzystania elementów stosowanych do obliczania funduszy własnych pomiędzy członkami systemu. Ostatni formalny wymóg, bez którego żaden system IPS nie powstanie, to zawarcie umowy pomiędzy uczestnikami systemu.

2.2. Korzyści z utworzenia IPS

2.2.1. Korzyści w zakresie miar wypłacalności

Nowo przyjęte regulacje w ramach pakietu CRD IV nie uwzględniają specyfiki polskich banków spółdzielczych w zakresie składników funduszy własnych z uwagi

na brak możliwości dalszego zaliczania funduszu udziałowego do funduszy podstawowych. Mimo iż fundusze udziałowe stanowią obecnie mniej niż 10% funduszy własnych, dla części banków spółdzielczych przyjęcie takiego rozwiązania będzie oznaczało spadek współczynnika adekwatności kapitałowej oraz nowych współczynników funduszy zasadniczych i funduszy podstawowych poniżej minimalnych progów.

Tabela 1. Liczba banków niespełniających miar wypłacalności w zależności od możliwości dalszego zaliczania funduszu udziałowego do funduszy podstawowych

| Współczynnik | Wartość docelowa | Liczba banków niespełniających miar | |
|--------------------------|------------------|-------------------------------------|--------------------------|
| | | bez funduszy udziałowych | z funduszami udziałowymi |
| funduszy zasadniczych | 4,5% | 13 | 2 |
| + bufor ochronny | 7,0% | 39 | 14 |
| + bufor antycykliczny | 9,5% | 119 | 62 |
| funduszy podstawowych | 6,0% | 14 | 0 |
| adekwatności kapitałowej | 8,0% | 3 | 0 |

Źródło: [Zaleska, 2012, s. 18].

Utworzenie IPS zarówno zgodnie z obecnie obowiązującymi zasadami, jak i tymi, które wejdą w życie 1 stycznia 2014 r., pozwala na wydanie przez krajowy organ nadzoru zgody na stosowanie 0-procentowej wagi ryzyka na ekspozycje wewnątrz IPS. Według wyliczeń Komisji Nadzoru Finansowego użycie tej wagi pozwoliłoby na uwolnienie w sektorze banków spółdzielczych nawet do 470 mln PLN funduszy własnych. Trzeba jednak zauważyć, iż kwota ta byłaby jednak niewystarczająca z punktu widzenia zagrożenia wskazanego w tabeli 1, gdyż osiągnięcie docelowej wartości współczynnika funduszy zasadniczych powiększonego o bufory ochronny i antycykliczny (przy konieczności wyłączenia funduszy udziałowych) wymagałoby zwiększenia przez 119 banków funduszy zasadniczych o około 809 mln PLN.

Od 1 stycznia 2014 r. będzie dodatkowo istniała możliwość (za zgodą organu nadzoru) niewyłączania udziałów w innych instytucjach należących do tego samego IPS z funduszy zasadniczych banku. Jednak z uwagi na fakt, iż obecnie suma wszystkich pomniejszych funduszy podstawowych w całym polskim sektorze banków spółdzielczych wynosi około 100 mln PLN, wykorzystanie tej możliwości nie rozwiązałoby wskazanego powyżej problemu zwiększenia funduszy zasadniczych.

2.2.1. Korzyści w zakresie norm płynności

Konstrukcja nowych norm płynności przyjęta w pakiecie CRD IV będzie stanowić znacznie większy problem dla sektora banków spółdzielczych niż zmiany w zakresie miar adekwatności kapitałowej. O ile jednak spełnienie normy płynności

krótkoterminowej LCR będzie wyzwaniem zarówno dla banków spółdzielczych, jak i zrzeszających, to spełnienie zapowiadanej normy stabilnego finansowania NSFR będzie problemem tylko dla banków zrzeszających.

Tabela 2. Spełnianie normy płynności krótkoterminowej LCR w bankach spółdzielczych i zrzeszających

| Niedobór/nadwyżka aktywów płynnych (mld PLN) | Grupa banków | |
|----------------------------------------------|----------------|---------------|
| | spółdzielczych | zrzeszających |
| bez IPS | -2,0 | -11,4 |
| z IPS | +1,6 | |

Źródło: [Kwaśniak, 2012, s. 910].

Utworzenie IPS umożliwi jednak bankom wchodzącym w skład takiego systemu i skorzystanie z przywilejów w zakresie niższych wag wypływu środków przyjętych jako depozyty od innych uczestników systemu, i niestosowanie wobec środków przyjętych jako depozyty od innych uczestników systemu ograniczenia wpływów (wskazanych w pkt 1.2.1).

3. Modelowy kształt IPS w Polsce

3.1. Przynależność do IPS

Przynależność do systemu IPS powinna być obowiązkowa dla każdego banku spółdzielczego należącego do zrzeszenia. Tym samym oznaczałoby to obowiązek przekształcenia obecnych zrzeszeń w systemy IPS. Jako niedopuszczalna powinna być traktowana możliwość tworzenia kilku IPS w ramach jednego zrzeszenia oraz przynależność do IPS banku spółdzielczego spoza zrzeszenia. Banki spółdzielcze, które nie zaakceptowałyby takiego rozwiązania, musiałyby opuścić zrzeszenie i rozpocząć samodzielne funkcjonowanie (oczywiście przy utrzymaniu dotychczasowego warunku posiadania przez nie funduszy własnych na poziomie przewyższającym 5 mln euro). Opuszczenie zrzeszeń przez nawet 89 banków spółdzielczych spowodowałoby jednak powstanie zagrożenia obniżenia kapitału akcyjnego banków zrzeszających oraz doprowadziłoby do konieczności przebudowy struktury ich aktywów (tabela 3).

Tabela 3. Liczba i znaczenie banków spółdzielczych mogących funkcjonować poza obecnymi zrzeszeniami

| Zrzeszenie | Banki spółdzielcze mogące funkcjonować poza obecnymi zrzeszeniami | |
|-------------------|-------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|
| | Liczba | Udział w kapitale akcyjnym banku zrzeszającego (%) |
| BPS | 52 | 38,6 |
| SGB | 37 | 31,8 |
| poza zrzeszeniami | 1 | – |

Źródło: [Kwaśniak, 2012, s. 12–13].

3.2. Rola banku zrzeszającego

Bank zrzeszający powinien odgrywać kluczową rolę w systemie IPS w ramach danego zrzeszenia, która polegałaby w szczególności na:

- zarządzaniu systemem, w tym podejmowaniu decyzji o udzieleniu pomocy bankom spółdzielczym w ramach IPS,
- wykonywaniu czynności kontroli wewnętrznej w bankach spółdzielczych,
- sprawowaniu nadzoru (w porozumieniu z KNF) nad bankami spółdzielczymi, także z możliwością przeprowadzania inspekcji na miejscu oraz żądania zaprzestania działalności zagrażającej bezpieczeństwu IPS,
- wprowadzeniu ujednoczonego systemu pomiaru i monitorowania ryzyka w całym IPS.

3.3. System pomocy w ramach IPS

Podstawę każdego IPS powinien stanowić fundusz pomocowy, z którego wsparcie otrzymywałyby banki spółdzielcze w celu poprawy ich wypłacalności lub płynności. Obecnie na mocy Ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych Bankowy Fundusz Gwarancyjny udziela pomocy finansowej bankom spółdzielczym z utworzonego w 2001 r. funduszu restrukturyzacji banków spółdzielczych (FRBS). BFG w ramach FRBS dysponuje kwotą 123,4 mln zł, która może być przeznaczona na finansowanie przez banki spółdzielcze (w których nie występuje niebezpieczeństwo niewypłacalności) m.in.: nabywania akcji banku zrzeszającego, wydatków związanych z łączeniem się banków spółdzielczych, jak też mających na celu zwiększenie bezpieczeństwa zgromadzonych środków pieniężnych lub poprawę albo ujednoczenie standardów obsługi.

Przekształcenie dotychczasowych zrzeszeń banków spółdzielczych w IPS-y wymaga jednak nie tylko wstępnego zasilenia środkami tworzonych w nich funduszy pomocowych, ale także przeniesienia na poziom IPS wsparcia rozwojowego

wchodzących w jego skład banków spółdzielczych. W tej sytuacji konieczne jest zatem przekazanie środków zgromadzonych na funduszu restrukturyzacji banków spółdzielczych zarządzanym przez BFG poszczególnym IPS, proporcjonalnie do sumy aktywów banków spółdzielczych, które przystąpią do danego IPS. W BFG powinna pozostać jedynie część środków, odpowiadająca udziałowi banków spółdzielczych, które nie przystąpią do żadnego IPS, a które nadal mogłyby korzystać z pomocy w ramach FRBS.

Docelowo system pomocy w ramach każdego z IPS powinien być zasilany z obowiązkowych składek rocznych wnoszonych przez wszystkie banki należące do IPS w zależności od ich wielkości (sumy bilansowej) oraz stopnia ponoszonego przez nie ryzyka (np. wielkości wymogu kapitałowego). Ponadto system ten:

- mogłyby udzielać wsparcia zarówno w formie pożyczek, gwarancji, jak i poręczeń,
- nie byłyby współwłasnością łączną uczestników, co upraszczałoby jego konstrukcję i oznaczałoby brak konieczności zwrotu wpłaconych przez bank opłat w przypadku zakończenia działalności przez taki bank,
- musiałyby mieć *ex ante* określony docelowy poziom środków, którego przekroczenie mogłoby skutkować ograniczeniem wysokości składek rocznych.

Zakończenie

Podsumowując powyższe rekomendacje, można stwierdzić, iż systemy IPS powinny być tworzone w Polsce na bazie istniejących zrzeszeń banków spółdzielczych ze szczególnym wzmocnieniem roli banków zrzeszających i powierzeniem im funkcji rzeczywistego centrum zarządzania całym zrzeszeniem. Przekształcenie istniejących zrzeszeń w IPS umożliwi nie tylko praktyczne urzeczywistnienie idei samopomocy, ale także osiągnięcie wymiernych korzyści biznesowych i regulacyjnych, z których najważniejsze to:

- obniżenie wymogów kapitałowych oraz zwiększenie możliwości spełnienia nowej normy płynności krótkoterminowej LCR,
- możliwość podniesienia efektywności wykorzystania środków uczestników systemu,
- możliwość ujednoczenia systemów zarządzania ryzykiem i płynnością w ramach systemu,
- możliwość całościowego przeglądu ryzyka poszczególnych uczestników oraz całego systemu.

Tworzenie IPS-ów będzie jednak związane z koniecznością wyeliminowania szeregu zagrożeń, jakie mogą się pojawić na pierwszym etapie ich tworzenia. W szczególności konieczne będzie zmniejszenie w bankach spółdzielczych obaw przed utratą niezależności w zakresie zarządzania ryzykiem i płynnością oraz koniecznością podporządkowania się regułom systemu i dominującej w nim roli banku zrzeszającego. Kluczowe dla realizacji wdrożenia systemów IPS będzie także zapewnienie już

w momencie ich powołania środków, którymi zostaną zasilone utworzone przez nie fundusze pomocowe. W chwili obecnej jedynym realnym źródłem takich środków jest fundusz restrukturyzacji banków spółdzielczych w BFG. Warto także pamiętać, iż utworzenie IPS-ów w żaden sposób nie może ograniczyć odpowiedzialności BFG za depozyty zgromadzone w bankach spółdzielczych.

Bibliografia

1. *Basel III: The Liquidity Coverage Ratio and liquidity risk monitoring tools*, Basel Committee on Banking Supervision, Basel, January 2013.
2. *Capital and liquidity reform package. Annex*, Basel Committee on Banking Supervision, Basel, 26 July 2010.
3. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. (2006/48/WE) w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe (wersja przedrukowana) (Official Journal Nr L 177 z 30 VI 2006 r.).
4. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. (2006/49/WE) w sprawie adekwatności kapitałowej firm inwestycyjnych i instytucji kredytowych (wersja przedrukowana) (Official Journal Nr L 177 z 30 VI 2006 r.).
5. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. (2013/36/UE) w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (Official Journal Nr L 176 z 27 VI 2013 r.).
6. *International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring. Consultative Document*, Basel Committee on Banking Supervision, Basel, December 2009.
7. Kwaśniak W., *Pożądane kierunki zmian modelu funkcjonowania bankowości spółdzielczej*, Komisja Nadzoru Finansowego, Warszawa, 17 września 2012.
8. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. (575/2013) w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Official Journal Nr L 176 z 27 VI 2013 r.).
9. Zaleska M., *Wyzwania i szanse w bankowości w Polsce w 2012 r.*, Narodowy Bank Polski, Warszawa, 12 marca 2012.

Institutional Protection Scheme in the cooperative banking sector in Poland – model solutions

The purpose of this article is to review both current and newly admitted principles of creating IPS contained in the regulations of the European Union, and to validate the effects of their use in the Polish cooperative banks. According to the author IPS systems should be set up in Poland on the basis of the existing affiliations of cooperative banks with strengthening the role of affiliating banks and entrusting them with the functions of the effective center of management of the entire affiliation. Conversion of existing affiliations in the IPS will not only enable the practical realization of the idea of self-help, but also help with achieving measurable business and regulatory benefits. The most important benefit will be reduction of capital requirements and increase of ability to meet the new short-term liquidity standard.