

Stanisław Kasiewicz

Kolegium Nauk o Przedsiębiorstwie
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Lech Kurkliński

ALTERUM Ośrodek Badań i Analiz Systemu Finansowego

Respektowanie zasady proporcjonalności w opinii banków spółdzielczych na przykładzie rekomendacji KNF

Streszczenie

W niniejszym opracowaniu przedstawiony jest przegląd definicji oraz sposobów implementacji zasady proporcjonalności do praktyki regulacyjnej w UE i Polsce. Przedstawiono wybrane zastrzeżenia ankietowanych banków spółdzielczych dotyczące łamania tej zasady w odniesieniu do 7 Rekomendacji KNF. Analizę oparto na jakościowo-ilościowym modelu Respektowania Zasady Proporcjonalności (RZP). Jest to forma konfrontacji postulatów praktyki z opinią naukowców. Końcowe wnioski dotyczą konieczności otwarcia szerszej dyskusji, poprawy komunikacji i współpracy sektora bankowego i innych interesariuszy z regulatorem w dziedzinie stanowienia lepszych regulacji. Podkreślone zostało niebezpieczeństwo wygenerowania chaosu regulacyjnego, który może spowodować utratę przez banki takich ważnych cech, jak: atrakcyjność inwestycyjna, innowacyjność, stałe generowanie korzyści dla gospodarki i społeczeństwa oraz gwarantowanie bezpieczeństwa transakcji klientów.

Słowa kluczowe: bankowość spółdzielcza, zasada proporcjonalności, regulacje

Kody klasyfikacji JEL: K23, G21, G28

1. Wprowadzenie

Według wielu opinii¹ funkcjonowanie sektora bankowego, w tym polskiego, jest bliskie przekroczenia pułapu zdolności skutecznej i efektywnej asymilacji obowiązujących regulacji. Wśród banków narasta stan frustracji. W związku z tym zarówno w Unii Europejskiej, jak i w Polsce wzrosło zainteresowanie problematyką respektowania zasady proporcjonalności. W naszym kraju zapoczątkowano badania na ten temat już w 2013 r. wśród banków spółdzielczych i komercyjnych². W 2016 r. wysłana została kolejna kwerenda i jej wyniki prezentowane są w niniejszym artykule. Tym razem uwaga skupiła się na konkretnych regulacjach, zwłaszcza rekomendacjach KNF. Na tej podstawie za cel opracowania przyjęto próbę oceny, przy wdrażaniu których, zdaniem bankowców, nie w pełni przestrzegana jest zasada proporcjonalności. Uwaga koncentruje się na optyce banków spółdzielczych, niemniej zgłaszane problemy mają bardziej uniwersalny charakter i w części odnoszą się do banków komercyjnych. Uzasadnieniem takiego podejścia jest przekonanie, że szersza ocena regulacji pod kątem stosowania zasady proporcjonalności przyczynić się powinna do ograniczenia nadmiernej liczby przepisów i kosztownej biurokracji. Oczekuje się, że ewentualne zmiany zwiększą skuteczność zarządzania ryzykiem bankowym i otworzą pole do uzyskania wyższej efektywności ekonomiczno-finansowej banków. Dzięki temu zarządy będą mogły zwiększyć swój potencjał intelektualny i posiadane zasoby dla zdobycia silnej pozycji w coraz bardziej konkurencyjnym otoczeniu.

2. Istota i cechy zasady proporcjonalności

Istota tej zasady sprowadza się do tego, aby nie wprowadzać do porządku prawnego legislacji (regulacji), które dla podmiotów regulowanych kreują ciężary (obciążenia) regulacyjne (głównie wyrażone w kosztach) wyższe od oczekiwanych korzyści (pozytywnych efektów), przy danym poziomie ryzyka.

Literatura dotycząca wykorzystania zasady proporcjonalności w ocenie skutków regulacji finansowych nie jest zbyt obszerna³; dominują publikacje z dziedziny prawa⁴. Niemniej wzra-

¹ Y. Gam, *Basel III LCR: A Regulatory Shock on a Bank and Beyond*, Olin Business School, Washington University in St. Louis, 2017; J.F. Izquierdo, S. Muñoz, A. Rubio, C. Ulloa, *Impact of capital regulation on SMEs credit*, BBVA Research, Working Paper 2017, 01; *Szok regulacyjny a konkurencyjność i rozwój sektora bankowego*, red. S. Kasiewicz, L. Kurkliński, Fundacja Warszawski Instytut Bankowości, Warszawa 2013 i in.

² Wyniki badań z 2013 r. przedstawione zostały w publikacji: S. Kasiewicz, L. Kurkliński, *Zasada proporcjonalności w świetle wyników badania ankietowego banków*, w: *Rynek finansowy jako mechanizm alokacji zasobów w gospodarce*, red. J. Czekaj, E. Miklaszewska, W. Sułkowska, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2014.

³ Na uwagę zasługują obszerniejsze publikacje: *Proportionality in Banking Regulation. A Report by the EBA Banking Stakeholders Group*, EBA, London 2014; S. Kasiewicz, L. Kurkliński, W. Szpringer, *Zasada proporcjonalności. Przełom w ocenie regulacji*, ALTERUM, Warszawa 2014.

⁴ N. Emiliou, *The Principle of Proportionality in European Law: A Comparative Study*, Kluwer Law International, London 1996; E. Engle, *The History of the General Principle of Proportionality: An Overview*, „Dartmouth

sta częstotliwość odwoływania się do tego zagadnienia w aspekcie ekonomicznym (w tym w odniesieniu do rynków finansowych) zarówno w publikacjach naukowych, jak i dokumentach regulatorów, firm konsultingowych i innych opracowaniach.

Podobnie jak to się dzieje w naukach ekonomicznych i społecznych, w praktyce nie ma zgodności w doprecyzowaniu definicji zasady proporcjonalności i jest to naturalne zjawisko. W dotychczas opublikowanych pracach na uwagę zasługują trzy jej ujęcia.

Pierwsze ujęcie to tzw. ogólna (prawna) definicja zasady proporcjonalności. Zgodnie z europejskim prawem wymaga, aby działania wynikające z regulacji były adekwatne do założonych celów. W Traktacie o Unii Europejskiej art. 5 respektowanie zasady proporcjonalności uznaje się wtedy, gdy przyjmowane miary⁵:

- nie pozwalają przekraczać limitów adekwatnych i koniecznych, aby osiągać uzasadnione cele proponowane w regulacji,
- wskazują, że w warunkach rozpatrywania różnych alternatyw decyzyjnych wybiera się wariant najmniej uciążliwy,
- ograniczają obciążenia związane z regulacją, czyli nie powinny one być nadmierne (nieproporcjonalne) do realizowanych celów.

Ogólna definicja zasady proporcjonalności dąży do uzyskania dwóch wyraźnych warunków: z jednej strony – chronienie podmiotów regulowanych przed niekorzystnymi działaniami instytucji legislacyjnych, a z drugiej – ustalanie klarownych limitów dla tych obciążeń. Syntezą tej ogólnej definicji zasady proporcjonalności są trzy jej składowe: odpowiedniość, konieczność i proporcjonalność *sensu stricto*.

Drugie ujęcie zasady proporcjonalności określić można jako jej definiowanie z perspektywy ekonomicznej. Wymaga ona, aby proponowana regulacja adresowała realny problem do rozwiązania z wyraźnie określonymi kosztami, była efektywna kosztowo i uwzględniała w szerokim zakresie korzyści oraz koszty dla całej gospodarki. Stąd regulacje powinny być poddane trzem testom: skuteczności (czy regulacja wpływa w sposób istotny na rozwiązanie zidentyfikowanego problemu), efektywności kosztowej (pozwala osiągnąć zamierzone cele w stosunku do innych analizowanych opcji, przy ponoszeniu najniższego kosztu) i racjonalności ekonomicznej (generuje dodatnie korzyści dla gospodarki). Podejście ekonomiczne do przestrzegania zasady proporcjonalności sprowadza się do przeprowadzenia specyficznego rachunku efektywności regulacji w skali mikro i makro.

Law Journal” 2009, vol. 10; J.M. Beard, *The Principle of Proportionality in an Era of High Technology*, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3119384, dostęp 26.04.2018; M. Curtis, *The Proportionality Principle and What it Means in Practice*, „Psychiatrist” 2011, vol. 35, no. 3; V. Vadi, *A History of Success? Proportionality in International Economic Law*, w: *The Reform of International Economic Governance. Global Law and Sustainable Development*, A. Seguro Serrano, Routledge Publishing, New York, London 2016. W polskim piśmiennictwie uwagę można zwrócić na publikacje J. Maliszewskiej-Nienartowicz, *Zasada proporcjonalności w prawie Wspólnot Europejskich*, ATELIER, Toruń 2007; K. Wójtowicz, *Zasada proporcjonalności jako wyznacznik konstytucyjności norm*, w: *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, praca zbiorowa, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2006.

⁵ *Traktat o Unii Europejskiej* (wersja skonsolidowana), Dz.U. UE C 202, t. 59, 2016, art. 5.

Trzecie ujęcie zasady proporcjonalności, które określić można jako podejście społeczne, koncentruje się na uwzględnieniu w ocenie regulacji w szerokim zakresie społecznych i ekologicznych efektów zjawisk, które prowadzą do powstawania głębokich nierówności dochodowych, rozwojowych, wykluczenia cywilizacyjnego, zagrożeń życia, zdrowia, degradacji różnorodności ekosystemu czy upadku dotychczasowych wartości kulturowych itp.

Reasumując: przedstawione propozycje definicji prowadzą do odmiennych metodyk oceny skutków regulacji, w szczególności pomiaru stopnia respektowania zasady proporcjonalności.

Koncepcje związane z rolą, interpretacją i kwestiami teoretyczno-aplikacyjnymi ewoluowały w czasie. Początkowo zasada proporcjonalności była przedmiotem rozważań w naukach prawnych (prawo konstytucyjne, wyborcze, karne, w procedurach i orzeczeniach sądowych)⁶, później zaczęto dostrzegać inne obszary zastosowań, zwłaszcza w sferze sektora publicznego. W ostatnich dziesięciu latach XXI w. można zaobserwować wzrost zainteresowania wdrożeniem zasady proporcjonalności do koncepcji regulowania instytucji finansowych. Najczęściej w jej badaniu odnosi się ją tylko do skali działalności instytucji – podziału na podmioty małe i duże. Jest to podejście zbyt wąskie⁷.

Aktywność w zakresie upowszechnienia zasady proporcjonalności (zwłaszcza ekonomicznych aspektów) należy przypisać instytucjom Unii Europejskiej, które coraz śmielej promują tę zasadę w stanowieniu prawa (np. program *Better Regulation*). Powstaje pytanie, co się stało, że ta zasada nie pozostała tylko w sferze deklaratywnej, ale zaczyna być dostrzegana w działalności legislacyjnej, zwłaszcza dla podmiotów finansowych?

W raporcie Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (European Banking Authority, EBA) podkreśla się liczne przesłanki przemawiające za wykorzystywaniem zasady proporcjonalności dla regulowania sektora bankowego, aby przeciwdziałać zjawisku arbitrażu regulacyjnego i niepożądanym zmianom w systemie konkurencji⁸.

Ogólny poziom dojrzałości zasady proporcjonalności jest stosunkowo niski, w tym również w dziedzinie usług finansowych. Nie ma zbyt wielu analiz empirycznych⁹, a wyniki podejmowanych prób są niezwykle rzadko publikowane. Nie dokonuje się ilościowej analizy stopnia zgodności regulacji z wymogami zasady proporcjonalności. Jednakże pojawia się coraz więcej opinii o konieczności weryfikacji planowanych regulacji pod tym kątem. HM Treasury (2016) w odpowiedzi na zapytanie Komisji Europejskiej w sprawie regulacji usług finansowych stwierdza, że „Sektor finansowy jest wyjątkowo zróżnicowany w odniesieniu

⁶ J. Rivers, *Proportionality and Variable Intensity of Review*, „Cambridge Law Journal” 2006, March; *The Proportionality Principle of Proportionality: How Different is Proportionality in EU Contexts*, „Cambridge Law Journal” 2016, July; J.H. Jans, *Proportionality Revisited*, „Legal Issues of Economic Integration” 2000, no. 3.

⁷ Zasada proporcjonalności odnosi się również do dużych instytucji bankowych przez fakt ich silnego powiązania z innymi podmiotami sektora finansowego oraz z działalnością firm świadczących usługi, ale niepodlegające instytucjom nadzorczym (np. ogół firm fintechowych).

⁸ *Proportionality...*, op.cit.

⁹ Do wyjątków należy publikacja dotycząca rynku ubezpieczeń, analizująca 76 ubezpieczycieli w Austrii, Niemczech i Szwajcarii – M. Eling, D. Pankoke, *Costs and Benefits of Financial Regulation – An Empirical Assessment for Insurance Companies*, Working Papers on Finance 2014, 20, Institute of Insurance Economics. Na podstawie wyników badania okazało się, że nie jest potwierdzona hipoteza o przestrzeganiu zasady proporcjonalności.

do działalności, ryzyka generowanego dla klientów i systemu finansowego, skali działania firm i stopnia ich powiązań. Zastosowanie zróżnicowanego podejścia do regulacji, zwłaszcza mniejszych firm i reprezentujących mniejszy stopień złożoności, może spowodować, że byłyby one bardziej skuteczne w realizacji celów w zarządzaniu specyficznymi rodzajami ryzyka i potrzebami¹⁰.

W podobnym tonie wyraża swoją opinię FCA¹¹. Ten brytyjski nadzorca silnie opowiada się za zasadą proporcjonalności w obszarze zarządzania ryzykiem w legislacji usług finansowych. Pojawiły się też publikacje, które uznają szczególną celowość zastosowania zasady proporcjonalności, np. w regulowaniu innowacji finansowych¹².

Problematyka stosowania zasady proporcjonalności w pełni odnosi się również do polskich regulacji dotyczących sektora finansowego, zwłaszcza że należy on do jednego z najsilniej uregulowanych w Unii Europejskiej. Polski nadzorca – KNF, która faktycznie w dużym stopniu pełni funkcję regulatora, m.in. poprzez wydawane rekomendacje, również takową potrzebę dostrzega. Jednakże bardzo często sprowadza się to deklaracji zawartych w preambułach poszczególnych dokumentów wydawanych przez KNF, ale nie znajduje potwierdzenia w szczegółowych wytycznych, niestety często budowanych na zasadzie *one size fits all*. Sytuacja ta niewiele się zmieniła od czasu naszego poprzedniego badania z 2013 r. Dlatego też warto po raz kolejny zwrócić uwagę na samą zasadę proporcjonalności, ale dodatkowo także prześledzić poszczególne regulacje (zwłaszcza rekomendacje) i rozpatrzyć rozwiązania pod kątem jej stosowania. Temu służyła ankieta przeprowadzona w połowie 2016 r. wśród banków spółdzielczych, która stanowiła główną podstawę niniejszego artykułu.

3. Weryfikacja zastrzeżeń banków spółdzielczych

Respektowanie zasady proporcjonalności ma szczególne znaczenie dla sektora bankowości spółdzielczej. Doświadczenia ostatnich kilku lat pokazują, że uwaga ta nie odnosi się tylko do intensywności stosowanych regulacji, ale także do ich dostosowania do poszczególnych grup podmiotów regulowanych. Mimo istnienia w Polsce bardzo restrykcyjnych wymogów ostrożnościowych, uzupełnionych o dodatkowe regulacje unijne wprowadzone po ostatnim kryzysie finansowym, to znaczące problemy w sektorze bankowym wystąpiły właśnie w przypadku podmiotów spółdzielczych (włącznie z upadłością największego banku spółdzielczego w Polsce – SK Banku).

¹⁰ *Response to the EU Commission. Call for Evidence on EU Regulatory Framework for Financial Services*, HM Treasury, London 2016, s. 5.

¹¹ *Financial Conduct Authority's to the European Commission's Call for Evidence on the EU regulatory Framework for Financial Services*, FCA, London 2016, s. 4.

¹² *Stocktaking and Challenges of the EU Financial Service Regulation*, European Parliament, Brussels 2014, s. 3; L. Pacheco, D. Tuesta, *Basel Committee on Regulation and Supervision for Financial Inclusion*, BBVA Research, Madrid 2016, s. 4.

Poniżej zaprezentowane zostaną konkretne przykłady, wskazane przez banki spółdzielcze, gdzie należałoby rozważyć zastosowanie zasady proporcjonalności. Lista obejmuje 7 Rekomendacji KNF: C, G, P, S, T, U, W.

3.1. Obowiązek zarządzania ryzykiem stóp procentowych

Sterowanie ryzykiem stóp procentowych niewątpliwie należy do podstawowych obszarów zarządzania aktywami i pasywami dla każdego banku, bez względu na jego wielkość i specyfikę. Decyzje w tej materii mają bardzo duży wpływ na kondycję każdego podmiotu, w szczególności zajmującego się przyjmowaniem depozytów i udzielaniem kredytów. Do takich z pewnością należą banki spółdzielcze. W celu optymalizacji ryzyka stóp procentowych bank może posługiwać się wieloma metodami i narzędziami, jednakże winny one być dostosowane do konkretnych warunków, w tym skali potencjalnych zagrożeń. Za pewną miarę w tej dziedzinie można przyjąć kryterium zastosowane w Dyrektywie CRD IV, mówiące o istotności 20% wpływu na bilansową, zaktualizowaną wartość kapitału banku w przypadku zmiany stóp procentowych o 200 punktów bazowych¹³. Zatem, gdy wpływ ten dla banków spółdzielczych w Polsce jest marginalny, co wynika z krótkich terminów przeszacowania zarówno produktów aktywnych, jak i pasywnych, to należy rozpatrzyć zasadność (celowość) stosowania zaawansowanych metod w tym zakresie. Praktycznie luka stopy procentowej w okresie powyżej 1 miesiąca w bankach spółdzielczych nie występuje (rysunek 1).

W tym kontekście rozpatrzenia wymaga regulacja: **Rekomendacja G**¹⁴, a w szczególności postanowienia nr 5 i 6, m.in. pod kątem stosowania artykułów 97 (ust. 1) i 98 (ust. 5) CRD IV¹⁵. Zastrzeżenia wynikają z konieczności analizowania wpływu stóp procentowanych na bilansową zaktualizowaną wartość kapitału oraz badania ryzyka opcji i ryzyka krzywej dochodowości. Wątpliwości swoje banki spółdzielcze uzasadniały:

- nieznacznym wpływem zmiany stóp procentowych na zaktualizowaną wartość kapitału;
- bardzo niską wrażliwością aktywów i pasywów na zmiany stóp procentowych, nawet przy wzroście stóp procentowych o 200 punktów bazowych – wpływ na zmianę funduszy własnych mniejszy niż 1%;
- marginalnym znaczeniem niedostosowania stóp procentowych dla całości zarządzania ryzykiem w banku, gdyż praktycznie nie ma kredytów i depozytów na stałą stopę procentową na okresy powyżej 12 miesięcy;

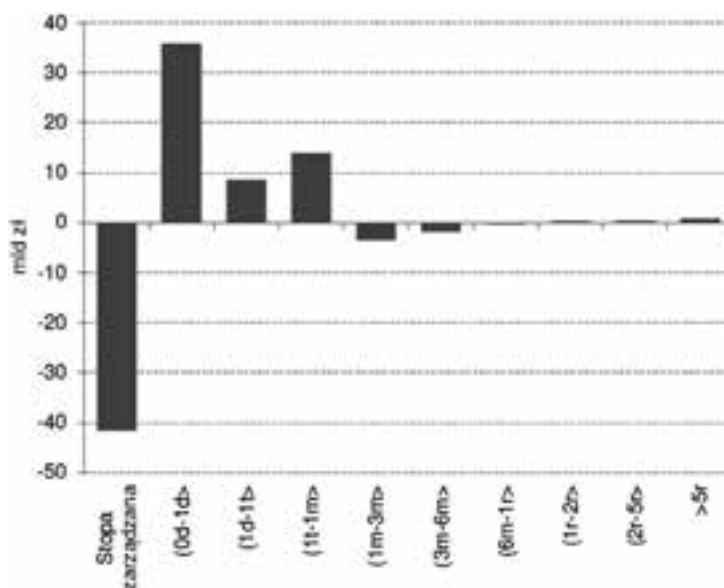
¹³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (Capital Requirements Directive IV, CRD IV).

¹⁴ *Rekomendacja G dotycząca zarządzania ryzykiem stopy procentowej w bankach*, KNB, Warszawa 2002.

¹⁵ Dyrektywa..., op.cit.

- niskimi wskaźnikami zrywania umów depozytowych i spłacania kredytów przed terminem ich zapadalności.

Rysunek 1. Kontraktowa luka stopy procentowej w bankach spółdzielczych



Źródło: Raport o stabilności system finansowego, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2016, s. 50.

Zapisy 5 i 6 Rekomendacji G, tak jak i wszystkich innych rozpatrywanych regulacji, można oceniać z punktu widzenia zastosowania przede wszystkim dwóch zasad składowych: ogólnej zasady proporcjonalności, tj. odpowiedniości, i proporcjonalności *sensu stricto*. Wynika to z faktu, że uwaga w tym przypadku skupia się na skutkach już obowiązujących przepisów, a nie na procesie legislacyjnym. Stąd też odniesienie się do ewentualnych alternatywnych rozwiązań regulacyjnych, do których głównie ma zastosowanie zasada konieczności, nabiera znaczenia drugoplanowego i w niniejszej analizie będzie pominięta. Natomiast zastosowane zostały kryteria (tabela 1, z wagami od 0 do 6 pkt¹⁶) uwzględnianie przy ocenie zasad odpowiedniości i proporcjonalności *sensu stricto*. Szersza prezentacja tej metodyki (Model RZP) zawarta jest w publikacji autorów z 2014 r.¹⁷

Teoretycznie związek pomiędzy zarządzaniem ryzykiem zmiany stóp procentowych a ogólnym poziomem ryzyka w banku jest wysoki. Jednakże w przypadku banków spółdzielczych w praktyce znaczenie to znacząco spada. Sytuacja ta wynika przede wszystkim z małej ekspozycji na ten rodzaj ryzyka (w ujęciu mikro i sektorowym), wzmocnionej wpływem środowiska niskich stóp procentowych na rynkach finansowych i bardzo minimalnej

¹⁶ Wagę 6 pkt. nadaje się wtedy, gdy w opinii oceniającego dane kryterium jest w pełni respektowane, czyli ma całkowite zastosowanie zasada proporcjonalności w danym przekroju. Wynik zerowy oznacza zupełny brak spełnienia tego warunku.

¹⁷ S. Kasiewicz, L. Kurkliński, W. Szpringer, *Zasada...*, op.cit.

inflacji. Zatem ryzyko regulacyjne w tym obszarze nie będzie wysokie, gdyż samo to ryzyko jest niewielkie. Równocześnie spełnienie wszystkich wymogów wiąże się z dużymi kosztami, niewspółmiernymi z efektami. Należy też podkreślić, że oferta usług i produktów bankowych w bankach spółdzielczych jest skromniejsza (są one prostsze) w porównaniu do banków komercyjnych, a lepsza znajomość lokalnych klientów ogranicza ryzyko wystąpienia nieoczekiwanych zdarzeń. W tych okolicznościach ocena respektowania zasady odpowiedniości wynosi 2,16 punktu i świadczy o niskim poziomie w modelu RZP (por. tabela 1).

Tabela 1. Rekomendacja G (zalecenia 5 i 6) – respektowanie zasady odpowiedniości

Kryterium	Ocena kryterium od 0 do 6 punktów
Związek między celami regulatora a regulacją	4
Zakres wpływu regulacji na przyczyny problemu	1
Dostępne zasoby i motywacje banku	1
Uniknięcie ryzyka regulacyjnego	2
Możliwości egzekwowania regulacji	3
Brak wpływu na osłabienie konkurencyjności banku	2
Średnia liczba punktów	2,16

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 2. Rekomendacja G (zalecenia 5 i 6) – respektowanie zasady proporcjonalności *sensu stricto*

Kryterium	Ocena kryterium od 0 do 6 punktów
Proporcjonalność makroekonomiczna	1
Proporcjonalność funkcjonalna	2
Proporcjonalność sektorowa	1
Proporcjonalność w przekroju interesariuszy	1
Średnia liczba punktów	1,25

Źródło: opracowanie własne.

W ujęciu makroekonomicznym znaczenie bankowości spółdzielczej jest niewielkie, to jedynie 9,1% (2016 r.) udziału w aktywach całego sektora bankowego (włącznie z bankami zrzeszającymi)¹⁸. Przy niskiej istotności ryzyka stóp procentowych ocenę proporcjonalności można uznać za śladową. Nieco istotniejsze jest odniesienie funkcjonalne, związane z relacją pomiędzy regulacją a skutkami w postaci odpowiedniego ukształtowania struktury produktów aktywnych i pasywnych. Wreszcie proporcjonalność w przekroju interesariuszy pokazuje powstawanie dysproporcji – nadmierne obciążenie kosztami operacyjnymi małych banków powoduje trudności w osiągnięciu efektywności w stosunku do dużych podmiotów. Dlatego też ogólne porównanie kosztów tych regulacji z potencjalnymi efektami wypada zdecydowanie

¹⁸ Raport o stabilności system finansowego, NBP, Warszawa 2016, s. 10.

negatywnie (tabela 2). Istotna jest też opinia, zawarta w Raporcie o stabilności systemu finansowego, zgodnie z którą: „Banki są w ograniczonym stopniu narażone na ryzyko rynkowe, (...) Ryzyko stopy procentowej w księdze bankowej jest ograniczone w skali całego sektora [spółdzielczego S.K., L.K.]”¹⁹.

Wobec powyższych argumentów banki spółdzielcze postulują, aby KNF zwolniła je z obowiązku realizacji rekomendacji G zapisanych w punktach 5 i 6. Według opinii autorów nie należy zwalniać banków z zarządzania ryzykiem stóp procentowych, choć jest to uciążliwe, żmudne, pracochłonne oraz kosztowne działanie, wymagające od zarządu i pracowników niemal codziennego zaangażowania. W szczególności dotyczy to ustalania polityki i strategii zarządzania ryzykiem, zarządzania procesem identyfikacji ryzyka, metod pomiaru (wyboru metody wyniku finansowego czy metody ekonomicznej wartości kapitału), systemu monitorowania i sprawozdawczości w tej dziedzinie, a także wyznaczania limitów ryzyka i procedur kontrolnych. Dlatego też decyzje regulatora w odniesieniu do Rekomendacji G powinny poszukiwać kompromisu między rangą tego ryzyka, a obciążeniami, które mają wpływ na wyniki finansowe, zarządzanie i na strukturę organizacyjną, a przez to rzutują na konkurencyjność banków. Nie powinno się też lekceważyć wysokiego prawdopodobieństwa wzrostu stóp procentowych w najbliższej perspektywie. Nie będą one stabilne i bliskie zera w dłuższym okresie, lecz z pewnością ujawnią się trwalsze ich tendencje wzrostowe. W związku z tym autorzy proponują poszukanie zdecydowanych uproszczeń w zakresie wymagań dotyczących zarządzania ryzykiem stóp procentowych w bankach spółdzielczych, tam gdzie obciążenia przekraczają osiągnięte efekty. W praktyce oznaczać by to mogło wprowadzenie kryteriów istotności ryzyka stóp procentowych (ustalenie skwantyfikowanego poziomu), skutkującego obligatoryjnością stosowania rekomendowanych wymogów oraz przygotowanie uproszczonych zasad i narzędzi zarządzania ryzykiem stóp procentowych dostosowanych do banków z niską ekspozycją na tego rodzaju ryzyko.

3.2. Obowiązek zarządzania ryzykiem płynności

Kolejne uwagi banków spółdzielczych dotyczyły **Rekomendacji P**²⁰, a w jej ramach postanowień (rekomendacji częściowych) nr 14 i 15. Zastrzeżenia budzi obowiązek stosowania systemu wewnętrznych cen transferowych, z uwzględnieniem kosztów i korzyści w pomiarze rentowności oraz w procesie zatwierdzania nowych produktów, w obszarze istotnych linii biznesowych oraz wymóg zarządzania płynnością śróddzienną.

W przypadku banków spółdzielczych dyskusyjne jest stosowanie wewnętrznych cen transferowych, opartych na skompilowanym modelu. Rozbudowywanie tego rodzaju metodyki praktycznie oznacza wzrost kosztów bez korzyści z tego tytułu. W praktyce na strukturę

¹⁹ Ibidem, s. 10.

²⁰ *Rekomendacja P dotycząca zarządzania ryzykiem płynności finansowej banków*, KNF, Warszawa 2015.

wymagalności depozytów wpływa się tylko poprzez ofertę oprocentowania. To jest powszechna i w obecnych uwarunkowaniach jedynie możliwa praktyka. Rekomendacja zakłada istnienie kilku linii biznesowych, co w przypadku małego banku nie ma miejsca. Także w odniesieniu do zatwierdzania nowych produktów przyjmowane są uproszczone metody. Dlatego też faktycznie sztuczne jest wprowadzenie wielu stawek transferowych, uzależnionych m.in. od efektywnych terminów zapadalności lub wymagalności produktów. Nie miałyby to istotnej wartości dodanej. Natomiast zarządzanie płynnością śróddzienną w praktyce jest wykonywane, ale znowu w uproszczony sposób. Dla banków spółdzielczych bufor zabezpieczający płynność śróddzienną stanowi bank zrzeczający, który w ciągu dnia realizuje wszystkie zlecenia, nawet w sytuacji braku pokrycia w środkach na rachunku. Wymaganie sporządzania dokumentacji potwierdzającej prowadzone działania i analizy odnośnie do płynności śróddziennej stanowi silne obciążenie administracyjne.

Tabela 3. Rekomendacja P (zalecenia 14 i 15) – respektowanie zasady odpowiedniości

Kryterium	Ocena kryterium od 0 do 6 punktów
Związek między celami regulatora a regulacją	5
Zakres wpływu regulacji na przyczyny problemu	2
Dostępne zasoby i motywacje banku	1
Uniknięcie ryzyka regulacyjnego	3
Możliwości egzekwowania regulacji	3
Brak wpływu na osłabienie konkurencyjności banku	1
Średnia liczba punktów	2,5

Źródło: opracowanie własne.

Relatywnie niski poziom informatyzacji banków spółdzielczych często wymaga prowadzenia rejestracji zdarzeń związanych z ryzykiem płynności i jego kalkulacją w sposób, który można nazwać „technikami ręcznymi”, nierzadko opierającymi się na opracowaniu własnych programów excelowych. Wyjątkową trudność dla banków stanowi ocena kosztów i korzyści związanych z kalkulacją ryzyka płynności, natomiast wartość dodana takiego podejścia jest znikoma. Również problem powiązania procesów tworzenia i zatwierdzania nowych produktów oraz oceny rentowności placówek z zaawansowanym systemem cen transferowych ma charakter marginesowy do całościowego zagadnienia zarządzania płynnością krótko- i długoterminową banków. W mniejszych lub średniej wielkości bankach korzyści netto z tego tytułu są ujemne (tabela 3).

Rekomendacja P w przedstawionym obszarze (tabela 4) prowadzi do generowania istotnych kosztów dla banków, przynosząc minimalne korzyści w przekroju makroekonomicznym, funkcjonalnym oraz sektorowym. Natomiast w przekroju poszczególnych grup interesariuszy zmusza banki spółdzielcze do działań, które ograniczają im wykorzystywanie posiadanych zasobów do zwiększania konkurencyjności, przy w zasadzie niezmiennym poziomie ryzyka płynności. Kluczowe współczynniki płynności (krótkoterminowe i długoterminowe)

są na umiarkowanym poziomie i relatywnie stabilne w czasie. Te pierwsze w okresie I kwartał 2005 r. do II kwartału 2016 r. wahają się w przedziale 1,4–1,9, zaś długoterminowe w przedziale 1,2–1,3²¹.

Tabela 4. Rekomendacja P (zalecenia 14 i 15) – respektowanie zasady proporcjonalności *sensu stricto*

Kryterium	Ocena kryterium od 0 do 6 punktów
Proporcjonalność makroekonomiczna	1
Proporcjonalność funkcjonalna	2
Proporcjonalność sektorowa	1
Proporcjonalność w przekroju interesariuszy	1
Średnia liczba punktów	1,25

Źródło: opracowanie własne.

Banki spółdzielcze postulują, aby wyłączyć je z postanowień zalecenia nr 14 i 15, za wyjątkiem tych banków, które posiadają fundusze własne powyżej 5 mln euro, działających poza strukturami zrzeszeniowymi. Według autorów, uwagi te wydają się uzasadnione, czemu powinno towarzyszyć zwiększenie swobody w doborze procedur, metod i modeli w zarządzaniu płynnością w bankach spółdzielczych.

3.3. Obowiązek zarządzania ryzykiem koncentracji

W odniesieniu do **Rekomendacji C**²², wątpliwości budzą postanowienia (rekomendacje cząstkowe) nr 7.5, 7.7 i 7.10. Dotyczą one konieczności stosowania różnych miar i wskaźników ryzyka koncentracji, wykorzystywania adekwatnych modeli oraz zbyt dużych wymagań informacyjnych związanych z stosowaniem Rekomendacji W²³. Według opinii ankietowanych banków wymienione postanowienia Rekomendacji C nakładają na banki obowiązek stosowania narzędzi zarządzania ryzykiem koncentracji nieadekwatnych do prostych modeli biznesowych bankowości spółdzielczej. Chodzi o takie wskaźniki, jak: Herfindahla-Hirschmanna, Giniego, miary graficzne – krzywa koncentracji Lorenza.

Rekomendacja C w prezentowanych postanowieniach szczegółowych w dużym stopniu spełnia wymagania zasady proporcjonalności (tabela 5; wynik 5,66 pkt.), gdyż nie wprowadza obligatoryjności stosowania zaawansowanych metod zarządzania ryzykiem koncentracji opartych na powyższych wskaźnikach lub modelach. Banki mogą wykorzystywać uproszczone metody, adekwatne do ich wielkości i pozycji rynkowej. Jednakże ze względu na znaczenie

²¹ *Raport o stabilności...*, op.cit., s. 76.

²² *Rekomendacja C dotycząca zarządzania ryzykiem koncentracji*, KNF, Warszawa 2016.

²³ *Rekomendacja W dotycząca zarządzania ryzykiem modeli w bankach*, KNF, Warszawa 2015.

tego rodzaju ryzyka nie wolno go pomijać. Natomiast wskazywanie przez banki na ten problem świadczy o potrzebie jasnej interpretacji i poprawy komunikacji pomiędzy KNF a środowiskiem bankowym.

Tabela 5. Rekomendacja C zalecenia (7.5, 7.7 i 7.10) – respektowanie zasady odpowiedniości

Kryterium	Ocena kryterium od 0 do 6 punktów
Związek między celami regulatora a regulacją	6
Zakres wpływu regulacji na przyczyny problemu	5
Dostępne zasoby i motywacje banku	3
Uniknięcie ryzyka regulacyjnego	4
Możliwości egzekwowania regulacji	5
Brak wpływu na osłabienie konkurencyjności banku	5
Średnia liczba punktów	5,66

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 6. Rekomendacja C (7.5, 7.7 i 7.10) – respektowanie zasady proporcjonalności *sensu stricto*

Kryterium	Ocena kryterium od 0 do 6 punktów
Proporcjonalność makroekonomiczna	5
Proporcjonalność funkcjonalna	6
Proporcjonalność sektorowa	6
Proporcjonalność w przekroju interesariuszy	5
Średnia liczba punktów	5,5

Źródło: opracowanie własne.

Ocena z perspektywy zasady proporcjonalności *sensu stricto* jest zbliżona do oceny zasady odpowiedniości (tabela 6). W przypadku odmiennej interpretacji, nakazującej wszystkim bankom stosowanie wymienionych wskaźników, brak możliwości uproszczonego podejścia do zagadnienia zarządzania ryzykiem koncentracji oznaczało diametralnie inną ocenę respektowania zasady proporcjonalności. Jednakże według autorów takowego bezwzględnego wymogu nie ma. Rekomendacja C uwzględnia zasadę proporcjonalności – brak jest obligatoryjności stosowania zaawansowanych modeli, a wymieniane propozycje są tylko przykładowymi.

3.4. Obowiązek stosowania dobrych praktyk w zakresie zarządzania ekspozycjami kredytowymi zabezpieczonymi hipotecznie

Banki spółdzielcze zgłosiły uwagi do Rekomendacji S²⁴ – jej postanowienia (rekomendacji cząstkowej) nr 20.3 lit. g na temat konieczności sporządzania analiz w zakresie koncentracji geograficznej, w kontekście ryzyka kredytowego. Ma ono uzasadnienie w przypadku banków działających na zróżnicowanym terytorium (pod względem charakteru prowadzonej działalności gospodarczej, klimatu, rodzaju gleb, kultury agrarnej, koncentracji danego rodzaju przemysłu itd.), a w praktyce funkcjonowania lokalnego banku spółdzielczego mija się to z celem.

Jest bardzo mało prawdopodobne, aby mały, jedno-, dwu- lub trzyoddziałowy bank posiadał tak szeroki portfel kredytowy, który mógłby koncentrować się w różnych rejonach geograficznych, cechujących się różnym ryzykiem (tabela 7).

Tabela 7. Rekomendacja S (zalecenie 20.3 lit. g) – respektowanie zasady odpowiedniości

Kryterium	Ocena kryterium od 0 do 6 punktów
Związek między celami regulatora a regulacją	1
Zakres wpływu regulacji na przyczyny problemu	1
Dostępne zasoby i motywacje banku	2
Uniknięcie ryzyka regulacyjnego	1
Możliwość egzekwowania regulacji	3
Brak wpływu na osłabienie konkurencyjności banku	2
Średnia liczba punktów	1,66

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 8. Rekomendacja S (zalecenie 20.3 lit. g) – respektowanie zasady proporcjonalności *sensu stricto*

Kryterium	Ocena kryterium od 0 do 6 punktów
Proporcjonalność makroekonomiczna	1
Proporcjonalność funkcjonalna	2
Proporcjonalność sektorowa	1
Proporcjonalność w przekroju interesariuszy	1
Średnia liczba punktów	1,25

Źródło: opracowanie własne.

²⁴ Rekomendacja S dotycząca dobrych praktyk w zakresie zarządzania ekspozycjami kredytowymi zabezpieczonymi hipotecznie, KNF, Warszawa 2013.

Koszty związane z wypełnianiem tego obowiązku ewidentnie przekraczają korzyści (tabela 8), gdyż nawet wskazanie zerowego poziomu tego ryzyka wymaga uzasadnienia. W pełni uzasadnione jest zatem odstąpienie od wymogu Rekomendacji S, postanowienia (rekomendacji cząstkowej) nr 20.3 lit. g dla banków jednooddziałowych lub posiadających placówki w jednym rejonie geograficznym (np. gminie, powiecie).

3.5. Obowiązek stosowania dobrych praktyk w zakresie zarządzania ryzykiem detalicznych ekspozycji kredytowych

Analizie poddana została również Rekomendacja T²⁵ i jej postanowienia (rekomendacje cząstkowe) nr 7 i 17.4. Banki zgłosiły problemy z wąskim zakresem możliwości stosowania metod uproszczonych przy ocenie zdolności kredytowej oraz zbyt szerokimi obowiązkami (w tym częstotliwością) raportowania. Ograniczenie wykorzystania prostej metodyki kredytowej tylko do przypadków określonych w rekomendacji powoduje, że banki są zmuszone do odmowy udzielania kredytów dobrym klientom lub są niekonkurencyjne wobec podmiotów pożyczkowych czy szarej strefy. Rekomendacja powinna dopuszczać stosowanie metod uproszczonych przynajmniej dla osób, które od określonej liczby lat posiadają w banku rachunek bieżący, na który wpływa wynagrodzenie. Rozbudowane wymogi sprawozdawcze dotyczą także sytuacji, gdy portfel kredytów detalicznych nie jest istotny w bilansie banku. Raportowanie śladowych kwot oznacza praktycznie te same koszty, jak dla wielkości generujących istotny poziom ryzyka.

Tabela 9. Rekomendacja T (postanowienie 7) – respektowanie zasady odpowiedniości

Kryterium	Ocena kryterium od 0 do 6 punktów
Związek między celami regulatora a regulacją	5
Zakres wpływu regulacji na przyczyny problemu	4
Dostępne zasoby i motywacje banku	3
Uniknięcie ryzyka regulacyjnego	2
Możliwości egzekwowania regulacji	4
Brak wpływu na osłabienie konkurencyjności banku	1
Średnia liczba punktów	3,12

Źródło: opracowanie własne.

Zarówno dla zasady odpowiedniości (tabela 9), jak i proporcjonalności *sensu stricto* (tabela 10) oceny poszczególnych kryteriów układają się w sposób zrównoważony, co świadczy o istocie tego rodzaju ryzyka, ale też konieczności jego zrelatywizowania.

²⁵ Rekomendacja T dotycząca dobrych praktyk w zakresie zarządzania ryzykiem detalicznych ekspozycji kredytowych, KNF, Warszawa 2013.

Tabela 10. Rekomendacja T (postanowienie 7) – respektowanie zasady proporcjonalności *sensu stricto*

Kryterium	Ocena kryterium od 0 do 6 punktów
Proporcjonalność makroekonomiczna	2
Proporcjonalność funkcjonalna	4
Proporcjonalność sektorowa	2
Proporcjonalność w przekroju interesariuszy	4
Średnia liczba punktów	3,0

Źródło: opracowanie własne.

W tej sytuacji oceniana regulacja ma uzasadnienie dla ograniczania ryzyka kredytowego, zwłaszcza w kontekście znacząco pogorszonego portfela kredytów detalicznych (konsumpcyjnych) po 2008 r. Z drugiej jednak strony, dla lokalnego banku jego znajomość mikrorynku, na którym funkcjonuje (lokalni klienci), można porównać z doświadczeniem wynikającym z formalnej współpracy, o której mowa w Rekomendacji (postanowienie nr 7). Dlatego też pewne uelastycznienie możliwości stosowania omawianej regulacji powinno się rozważyć.

Inny obraz rysuje się w kontekście postanowienia nr 17.4. Tutaj kwestia respektowania zasady proporcjonalności musi być oceniona słabo. Dotyczy to zarówno odpowiedniości (tabela 11), jak i proporcjonalności *sensu stricto* (tabela 12).

Tabela 11. Rekomendacja T (postanowienie 17.4) – respektowanie zasady odpowiedniości

Kryterium	Ocena kryterium od 0 do 6 punktów
Związek między celami regulatora a regulacją	2
Zakres wpływu regulacji na przyczyny problemu	1
Dostępne zasoby i motywacje banku	2
Uniknięcie ryzyka regulacyjnego	1
Możliwości egzekwowania regulacji	3
Brak wpływu na osłabienie konkurencyjności banku	1
Średnia liczba punktów	1,66

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 12. Rekomendacja T (postanowienie 17.4) – respektowanie zasady proporcjonalności *sensu stricto*

Kryterium	Ocena kryterium od 0 do 6 punktów
Proporcjonalność makroekonomiczna	1
Proporcjonalność funkcjonalna	2
Proporcjonalność sektorowa	1
Proporcjonalność w przekroju interesariuszy	1
Średnia liczba punktów	1,25

Źródło: opracowanie własne.

Jeśli portfel kredytów detalicznych nie ma znaczenia dla banku (np. nie przekracza 10% całości zaangażowania kredytowego), to uzasadnione jest ograniczenie wymogów sprawozdawczych w celu uniknięcia zwiększonych kosztów administracyjnych. Można też zauważyć, że w bankach prowadzi się bardzo szczegółową analizę kredytów detalicznych, stanowiących np. 10% portfela, bo tego nakazuje regulacja nadzorcza, a pobieżnie analizuje się pozostałe 90% kredytów, w tym kredyty dla podmiotów gospodarczych, bo tego formalnie się nie wymaga. Zastosowanie zasady proporcjonalności powinno mieć w tej sytuacji pełne uzasadnienie.

3.6. Obowiązek stosowania dobrych praktyk w zakresie *bancassurance*

Następna rozpatrywana regulacja to **Rekomendacja U²⁶**, a w jej ramach postanowienia (rekomendacje cząstkowe) nr 4 i 8.7, odnoszące się do uwzględniania prowizji otrzymywanej przez bank z tytułu zawartych umów ubezpieczenia, wyliczanej na podstawie rachunku efektywnej stopy procentowej (ESP), oraz obowiązku raportowania do rady nadzorczej odmów wypłaty świadczeń, przypadków odstąpienia przez bank z wnioskiem o wypłatę świadczenia itp. Skala otrzymywanych dochodów z tytułu ubezpieczeń w bankach spółdzielczych nie jest istotna. Brak narzędzi (niedostosowane oprogramowanie) znacząco utrudnia prowadzenie wyżej wymienionej sprawozdawczości. Porównanie wartości prowizji przy jednorazowym ujęciu jako przychód prowizyjny i jako element ESP wskazuje na znikomą różnicę w wyniku. Ustalenie progu otrzymywanych prowizji w odniesieniu do przychodów prowizyjnych banków spółdzielczych lub wyniku z działalności bankowej, powyżej którego należy stosować rozliczenia wg ESP, rozwiązałyby problem w mniejszych bankach spółdzielczych. Raportowanie, o którym mowa w postanowieniu nr 4, jest zasadne, jeśli skala działalności *banassurance* przyjmuje istotne rozmiary.

Tabela 13. Rekomendacja U (postanowienia 4 i 8.7) – respektowanie zasady odpowiedniości

Kryterium	Ocena kryterium od 0 do 6 punktów
Związek między celami regulatora a regulacją	3
Zakres wpływu regulacji na przyczyny problemu	1
Dostępne zasoby i motywacje banku	1
Uniknięcie ryzyka regulacyjnego	1
Możliwości egzekwowania regulacji	3
Brak wpływu na osłabienie konkurencyjności banku	1
Średnia liczba punktów	1,66

Źródło: opracowanie własne.

²⁶ Rekomendacja U dotycząca zarządzania ryzykiem modeli w bankach, KNF, Warszawa 2014.

Ocenę zastosowania zasady proporcjonalności w odniesieniu do obu jej składowych części potwierdza wyżej zaprezentowane uzasadnienie (tabele 13 i 14).

Tabela 14. Rekomendacja U (postanowienia 4 i 8.7) – respektowanie zasady proporcjonalności *sensu stricto*

Kryterium	Ocena kryterium od 0 do 6 punktów
Proporcjonalność makroekonomiczna	1
Proporcjonalność funkcjonalna	2
Proporcjonalność sektorowa	1
Proporcjonalność w przekroju interesariuszy	1
Średnia liczba punktów	1,25

Źródło: opracowanie własne.

Pojawiający się wniosek, aby banki spółdzielcze w całości zwolnić z Rekomendacji U, jest z pewnością za daleko idący, natomiast wprowadzenie skalowania jej stosowania ma uzasadnienie, co najmniej w sferze stosowania rachunku ESP czy też raportowania.

3.7. Obowiązki dotyczące zarządzania ryzykiem modeli

Ostatnią regulacją zgłaszaną przez banki spółdzielcze w ankietach była **Rekomendacja W**²⁷, postanowienia (rekomendacje częściowe) nr 1.3; 3; 4; 8.2; 8.6; 9.6; 15; 16. Uwagi odnosiły się do stosowania zaawansowanych modeli i oceny ryzyka z nimi związanego. System regulacji sektora bankowego jest słusznie uznawany jako konserwatywny, ale Rekomendacja W temu przeczy. Wynika to z tego, że wprowadza do zarządzania ryzykiem w bankach nowoczesne zasady (w tym akcentuje zasadę proporcjonalności), dobre praktyki związane z wykorzystaniem ilościowych modeli w ocenie ryzyka. Zagadnienia te były już poruszane we wcześniejszych legislacjach²⁸. Jednakże na tle ostatniego kryzysu finansowego pojawiła się dość silna krytyka tych narzędzi. Przedmiotem negatywnych ocen była praktyka nadmiernego zaufania zarządów banków do wyników otrzymywanych z wysoce zaawansowanych modeli ryzyka (np. metoda VaR, ekonometryczne modele DSGE), przyjmowania bezkrytycznych założeń, na jakich oparte były te modele. Wiara w wysoką jakość modeli spowodowała duże straty dla banków, co stanowiło inspirację do opracowania Rekomendacji W. W Polsce zagadnienia te poruszają w swoich publikacjach m.in. K. Jajuga i W. Żółtkowski²⁹. Autorzy zgadzają się

²⁷ Rekomendacja W..., op.cit.

²⁸ CRD IV art. 85 ust. 1; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 575/2013 czy *Supervisory Guidance on Model Risk Management*, SR – Letter 11–7, Board of Governance of the Federal Reserve System Office of the Comptroller of the Currency, April 4, 2011.

²⁹ K. Jajuga, *Ryzyko modelu a miary ryzyka*, cejsh.icm.edu.pl/.../6_K.Jajuga_Ryzyko_modelu_a_miary_ryzyka.pdf, dostęp 23.01.2017; W. Żółtkowski, *Ryzyko modeli*, „Nowoczesny Bank Spółdzielczy” 2015, nr 12.

z wysuwanyymi przez banki spółdzielcze wątpliwościami i zastrzeżeniami, co do konieczności respektowania tej rekomendacji w ich działalności. Jednakże nie ma bezwzględnego wymogu posługiwania się tymi modelami. Natomiast otwarta jest kwestia, gdy stosuje się ich uproszczone wersje. Pojawia się wtedy problem m.in. przestrzegania Rekomendacji W w zakresie oceny ryzyka kredytowego (np. spełnianie kryterium istotności) oraz zdolności przeprowadzenia walidacji modelu ze względu na brak odpowiednich baz danych.

Wbrew potocznemu rozumieniu typowy model nie jest prostym narzędziem analizy ryzyka. Obejmuje trzy ważne składowe. Pierwsza odnosi się do informacji użytych w modelu oraz przyjętych założeń i danych. Druga składowa obejmuje proces szacowania parametrów modelu. Natomiast trzecia, w formie raportu, może najważniejsza, transformuje uzyskane wyniki na użyteczną informację biznesową. Reasumując, można stwierdzić, że wykorzystanie w szerokim zakresie zarządzania ryzykiem modelu wymaga ogromnego programu szkoleń pracowników, zdobywania doświadczeń, budowania kosztownej infrastruktury danych i zakupu programów oraz silnej intelektualnej motywacji pracowników do stosowania modeli w codziennej praktyce zarządczej. Niestety, banki spółdzielcze są dość daleko od tych modelowych wymagań.

Jednakże banki działające w ramach IPS, niekorzystające z zaawansowanych metod scoringowych lub ratingowych, nie są zobowiązane do stosowania Rekomendacji W, a zatem nie ma potrzeby weryfikacji zasady proporcjonalności, gdyż jest ona zastosowana. Inną jest natomiast kwestia, co powinno się przyjmować jako model, w przypadku którego należy stosować Rekomendację W, a co można uznać za uproszczoną metodę oceny ryzyka (niebędącą modelem w tym rozumieniu) niepodlegającą rygorom tej regulacji.

4. Podsumowanie

Chociaż koncepcja implementacji zasady proporcjonalności w procesie legislacyjnym znajduje coraz większe wsparcie ze strony środowisk naukowych i regulatorów, to praktyka jej respektowania jest jeszcze w początkowym stadium rozwoju. Uwaga ta dotyczy zarówno regulatorów, jak i podmiotów regulowanych oraz innych interesariuszy. W ramach tej drugiej grupy pewnym potwierdzeniem może być skromność uzyskanych informacji ankietowych, otrzymanych tylko z 8 banków spółdzielczych i dwóch podmiotów IPS, w okresie od lipca do sierpnia 2016 r. Jednakże, biorąc pod uwagę, że oba systemy ochrony instytucjonalnej obejmują 556 banków spółdzielczych, tj. 87% ich ogólnej liczby, a także fakt przedstawienia przez IPS-y bardzo dokładnych i najszerzych odpowiedzi na pytania ankietowe, to uzyskane rezultaty można potraktować jako co najmniej częściowo reprezentatywne dla całego sektora. Dokonana analiza kwestionowanych przepisów regulacyjnych wsparta została przez Zespół Prawny ZBP. Natomiast autorzy skupili się na ocenie kryteriów dotyczących kluczowych składowych zasady proporcjonalności, tj. zasady odpowiedniości i zasady proporcjonalności

sensu stricto. Nie mniej istotną słabością przedstawionych analiz jest brak szerszych danych ilościowych i praktycznie oparcie się na ocenach jakościowych.

Po analizie wszystkich zgłoszonych przypadków (w odniesieniu do szczegółowych postanowień) z wyłączeniem Rekomendacji C i częściowo Rekomendacji W, autorzy uznali za zasadne przyjęcie postulatów banków i szersze uwzględnienie zasady proporcjonalności. Wyjątek stanowi Rekomendacja C, gdzie jest ona respektowana i banki spółdzielcze (większość) nie mają obowiązku przestrzegania rozpatrywanych wymogów – są z nich zwolnione. Podobna uwaga dotyczy Rekomendacji W, aczkolwiek problemem tu mogą być proste modele, które nie powinny być nią objęte. Jednakże otwartą pozostaje wtedy kwestia rozgraniczenia pomiędzy modelami prostymi a zaawansowanymi.

Autorzy wyraźnie podkreślają, że przeprowadzona ewaluacja badanych regulacji pod kątem respektowania zasady proporcjonalności wskazuje na pewne istotne „rysy” (słabości) wybranych przepisów zawartych w rekomendacjach, najbardziej dotkliwie odczuwanych przez sektor banków spółdzielczych. Należy jednak zwrócić uwagę, że wyrażane zastrzeżenia nie odnoszą się do negowania całości rozpatrywanych rekomendacji, ale wykazane słabości przekładają się na obniżenie skuteczności, efektywności i wzrostu ryzyka w sektorze banków spółdzielczych. Regulator nadal kreuje niewspółmiernie wysokie obciążenia i koszty dostosowania się do wymogów i zasad zarządzania ryzykiem dla podmiotów małych, o prostych modelach biznesowych. Zmniejszają one ich konkurencyjność i narażają na zagrożenie wyeliminowaniem z rynku. Mimo braku szczegółowej analizy ilościowej skutków omawianych regulacji, to dokonany prosty ich przegląd potwierdza, że istnieją realne możliwości ograniczenia tego niepożądanego wyścigu do stanowienia coraz ostrzejszych progów i limitów regulacyjnych, poprzez ich eliminacje lub złagodzenie. Ten kierunek podjęty już został przez regulatora unijnego, co najmniej w doniesieniu do pakietu CRD IV/CRR i innych wymogów.

Bibliografia

1. Beard J.M., *The Principle of Proportionality in an Era of High Technology*, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3119384
2. Białek T., Grabowska M., Brewiński P., *Ekspertyza prawna dotycząca zasady proporcjonalności w europejskim prawie wspólnotowym i polskim porządku prawnym*, Centrum Prawa Bankowego i Informacji ZBP, Warszawa 2013.
3. Curtis M., *The Proportionality Principle and What it Means in Practice*, „Psychiatrist” 2011, vol. 35, no. 3.
4. Eling M., Pankoke D., *Costs and Benefits of Financial Regulation – An Empirical Assessment for Insurance Companies*, Working Papers on Finance 2014, 20, Institute of Insurance Economics.
5. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. 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.

6. Emiliou N., *The Principle of Proportionality in European Law: A Comparative Study*, Kluwer Law International, London 1996.
7. Engle E., *The History of the General Principle of Proportionality: An Overview*, „Dartmouth. Law Journal” 2009, vol. 10.
8. *Financial Conduct Authority's to the European Commission's Call for Evidence on the EU Regulatory Framework for Financial Services*, FCA, London 2016.
9. Gam Y., *Basel III LCR: A Regulatory Shock on a Bank and Beyond*, Olin Business School, Washington University in St. Louis, 2017.
10. Izquierdo J.F., Muñoz S., Rubio A., Ulloa C., *Impact of Capital Regulation on SMEs Credit*, BBVA Research, Working Paper 2017, 1.
11. Jajuga K., *Ryzyko modelu a miary ryzyka*, cejsh.icm.edu.pl/.../6_K.Jajuga_Ryzyko_modelu_a_miary_ryzyka.pdf
12. Jans J.H., *Proportionality Revisited*, „Legal Issues of Economic Integration” 2000, no. 3.
13. Kasiewicz S., Kurkliński L., *Zasada proporcjonalności w świetle wyników badania ankietowego banków*, w: *Rynek finansowy jako mechanizm alokacji zasobów w gospodarce*, red. J. Czekaj, E. Miklaszewska, W. Sułkowska, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2014.
14. Kasiewicz S., Kurkliński L., Szpringer W., *Zasada proporcjonalności. Przełom w ocenie regulacji*, ALTERUM, Warszawa 2014.
15. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 z późn. zm.
16. Maliszewska-Nienartowicz J., *Zasada proporcjonalności w prawie Wspólnot Europejskich*, ATELIER, Toruń 2007.
17. Pacheco L., Tuesta D., *Basel Committee on Regulation and Supervision for Financial Inclusion*, BBVA Research, Madrid 2016.
18. *Proportionality in Banking Regulation. A Report by the EBA Banking Stakeholders Group*, EBA, London 2014.
19. *Raport o stabilności systemu finansowego*, NBP, Warszawa 2016.
20. *Regional Bank Perspectives for the 115th United States Congress*, US Senate, US House of Representatives, Washington 2017, February 13.
21. *Rekomendacja C dotycząca zarządzania ryzykiem koncentracji*, KNF, Warszawa 2016.
22. *Rekomendacja G dotycząca zarządzania ryzykiem stopy procentowej w bankach*, KNB, Warszawa 2002.
23. *Rekomendacja P dotycząca zarządzania ryzykiem płynności finansowej banków*, KNF, Warszawa 2015.
24. *Rekomendacja S dotycząca dobrych praktyk w zakresie zarządzania ekspozycjami kredytowymi zabezpieczonymi hipotecznie*, KNF, Warszawa 2013.
25. *Rekomendacja U dotycząca zarządzania ryzykiem modeli w bankach*, KNF, Warszawa 2014.
26. *Rekomendacja T dotycząca dobrych praktyk w zakresie zarządzania ryzykiem detalicznych ekspozycji kredytowych*, KNF, Warszawa 2013.
27. *Rekomendacja W dotycząca zarządzania ryzykiem modeli w bankach*, KNF, Warszawa 2015.

28. *Response to the EU Commission. Call for Evidence on EU Regulatory Framework for Financial Services*, HM Treasury, London 2016.
29. Rivers J., *Proportionality and Variable Intensity of Review*, „Cambridge Law Journal” 2006, March.
30. *Stocktaking and Challenges of the EU Financial Service Regulation*, European Parliament, Brussels 2014.
31. *Supervisory Guidance on Model Risk Management*, SR – Letter 11–7, Board of Governance of the Federal Reserve System Office of the Comptroller of the Currency, April 4, 2011.
32. *Szok regulacyjny a konkurencyjność i rozwój sektora bankowego*, red. S. Kasiewicz, L. Kurkliński, Warszawski Instytut Bankowości, Warszawa 2013.
33. *The Protein Principle of Proportionality: How Different is Proportionality in EU Contexts*, „Cambridge Law Journal” 2016, July.
34. *Traktat o Unii Europejskiej* (wersja skonsolidowana), Dz.U. UE C 202, t. 59, 2016.
35. Vadi V., *A History of Success? Proportionality in International Economic Law*, w: *The Reform of International Economic Governance. Global Law and Sustainable Development*, red. A. Seguro Serrano, Routledge Publishing, New York, London, 2016.
36. Wójtowicz K., *Zasada proporcjonalności jako wyznacznik konstytucyjności norm*, w: *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, praca zbiorowa, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2006.
37. Żółtkowski W., *Rzytyko modeli*, „Nowoczesny Bank Spółdzielczy” 2015 nr 12.

Respecting the Proportionality Principle in the Opinion of Cooperative Banks on the Example of KNF Recommendations

Summary

This article is a review of approaches to how proportionality principle is defined and implemented in the regulatory practice of the EU and Poland. We discuss selected reservations of interviewed cooperative banks concerning the infringement of the principle with respect to Recommendation 7 of the Polish Financial Supervisory Authority (Polish abbr. KNF). The analysis is based on a quality-quantity model of Respecting the Proportionality Principle. It juxtaposes practical postulates with researchers' opinion. Final conclusions address the necessity for a broader discussion, better communication and cooperation of the banking sector and other stakeholders with the regulator in better law making. The authors highlight the risk of generating regulatory chaos potentially leading to the loss of such important features as: investment attractiveness, innovation, permanent benefits to the economy and society, and ensuring safety to clients' transactions.

Keywords: cooperative banking, proportionality principle, regulations
