



MINISTER GOSPODARKI

SM-X-073-12/11

l.dz. SM/1007/M

GABINET MARSZAŁKA SENATU

wplynelo dn. 9.03.2011

nr 1064 podpis

Warszawa, 8 marca 2011 r.

SEKRETARIAT

Biurol Prac Senackich

Wplynelo dn. 10.03.11, zat. 11

nr 1067 podpis

Pan

Bogdan Borusewicz

Marszałek Senatu RP

Stanisław Koguta

W odpowiedzi na oświadczenie złożone przez Pana Senatora Stanisława Koguta na 69. posiedzeniu Senatu RP w dniu 27 stycznia br. (BPS/DSK-043-3298/11), dotyczące problematyki opcji walutowych, uprzejmię proszę o przyjęcie następujących wyjaśnień w odniesieniu do kwestii, podniesionych w ww. oświadczeniu:

- 1) Jaka była skala transferów finansowych z przedsiębiorstw produkcyjnych i handlowych do banków w związku z umowami mającymi za przedmiot opcje walutowe w latach 2008-2010?

Najpełniejsze informacje w przedmiotowym zakresie znajdują się w zasobach Komisji Nadzoru Finansowego, ponieważ po ujawnieniu tych zjawisk przeprowadziła ona postępowanie wyjaśniające. Na podstawie danych KNF wycena transakcji opcyjnych w grudniu 2008 r. była szacowana wstępnie na ok. 5,5 mld zł, a następnie w lutym 2009 r. KNF wskazała na kwotę rzędu 15 mld zł. Ministerstwo Gospodarki w wyniku przeprowadzonych ponad 250. rozmów telefonicznych z poszkodowanymi firmami uzyskało informacje, że ich straty mogą sięgać ok. 1,4 mld złotych. Należy jednak zauważyć, że przedsiębiorcy kontaktujący się z MG stanowili jedynie część poszkodowanych firm. Pozostałe firmy nie zgłaszały się z wielu powodów, m.in. obawiały się o potencjalne dodatkowe straty związane z ew. pogorszeniem wizerunku firmy w wyniku ujawnienia ponoszonych strat.

2) Jakie skutki przyniosły te transfery przedsiębiorstwom (ile spowodowały upadłości, na ile przyczyniły się do zmian rentowności, zmian zatrudnienia i zmniejszenia inwestycji)?

Komisja Nadzoru Finansowego w swoim raporcie z grudnia 2008 r. określiła poziom strat na ok. 5,5 mld zł a następnie w lutym 2009 r. wskazała na kwotę rzędu 15 mld zł.

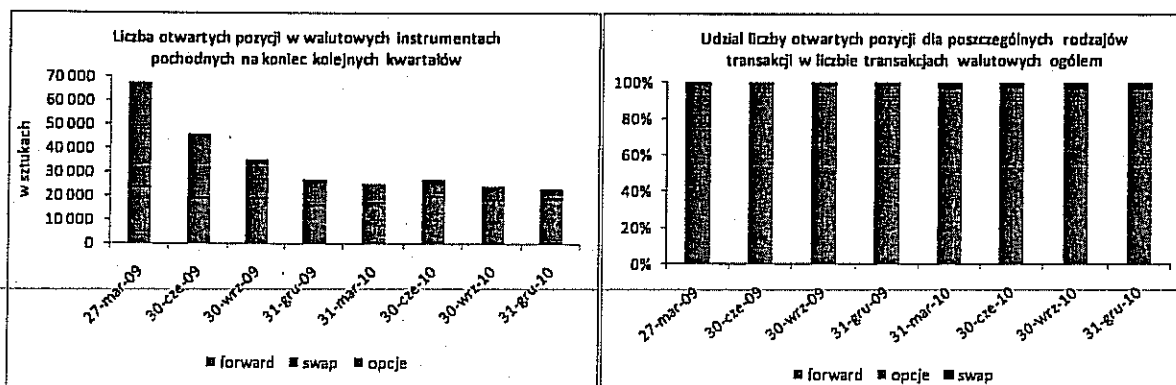
Ww. skutki obejmują jednak nie tylko bezpośrednie straty dla firm, lecz również utratę wpływów do budżetu Państwa w postaci nie wpłaconych podatków PIT, CIT i VAT od firm, które zmuszone były, zgodnie z obowiązującym prawem, do ogłoszenia upadłości, bowiem nie były w stanie obsłużyć zawartych umów. Upadłość niektórych przedsiębiorstw przyczyniła się do wzrostu bezrobocia, co dla budżetu Państwa oznaczało również wzrost wydatków, w szczególności na zasiłki dla bezrobotnych.

Niezależnie od firm zaangażowanych w transakcje opcyjnie, straty ponieśli również ich kooperanci. Należy także wskazać na straty związane z utratą rynków zbytu, zwłaszcza w przypadku upadających firm-eksporterów. Trudne do oszacowania są skutki społeczne, związane z nagłym zachwianiem stabilności funkcjonowania wielu firm.

Można zaobserwować, że podejmowane działania wpłynęły zarówno na postępowanie banków, jak i przedsiębiorców. Banki, m.in. na skutek działań nadzorczych, rozpoczęły modyfikację procesów sprzedaży instrumentów pochodnych (m.in. poprzez większą dbałość o dopasowanie produktu do potrzeb klienta), jak i sposobu zarządzania ryzykiem rynkowym. Z informacji dostarczonych przez przedmiotowe instytucje finansowe wynika, że banki w ostatnim czasie dokonały gruntownego przeglądu procesów oferowania walutowych instrumentów pochodnych oraz zarządzania ryzykiem wynikającym z tego typu transakcji.

Dotychczasowe doświadczenia oraz podejmowane działania wpłynęły również na postrzeganie walutowych transakcji pochodnych przez przedsiębiorstwa. Zarządzający przedsiębiorstwami zaczęli w sposób bardziej świadomy dopasowywać instrumenty pochodne do rzeczywistych potrzeb przedsiębiorstwa, skłaniając się ku instrumentom nieskomplikowanym, których istota działania jak i profil wypłaty są dla nich zrozumiałe.

Na skutek opisanych powyżej działań nadzorczych oraz w wyniku zmiany nastawienia przedsiębiorców do korzystania z instrumentów finansowych nastąpiły znaczące zmiany w strukturze zawieranych transakcji. W 2010 r. liczba nowo zawieranych transakcji utrzymywała się w kolejnych kwartałach na stabilnym poziomie.



Źródło: UKNF.

Zainteresowanie klientów poszczególnymi rodzajami instrumentów przekładało się na liczbę otwartych pozycji w tych instrumentach w portfelach banków. Analizując udział liczby otwartych pozycji w instrumentach danego rodzaju wyraźnie widać, że struktura uległa znaczącym zmianom – na koniec marca 2009 r. największy udział miały opcje (63,9%), jednak w kolejnych kwartałach malał on systematycznie i na koniec 2010 r. stanowił już tylko 18,6%. Wskazuje to na wyraźne zmniejszenie liczby zawieranych transakcji opcyjnych na rzecz instrumentów prostszych typu *forward*.

3) Jak rząd uniemożliwił pojawienie się tak niekorzystnych wydarzeń gospodarczych w przyszłości?

Jeszcze w grudniu 2008 r. i styczniu 2009 r., celem doprowadzenia do ugodowego rozwiązania problemu, Minister Gospodarki m.in. spotkał się z przedstawicielami banków, które były w największym stopniu zaangażowane w proces transakcji opcji walutowych zawieranych z poszczególnymi przedsiębiorstwami na rynku polskim.

Brak pozytywnej reakcji ze strony banków skłonił Ministra Gospodarki do wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą. W związku z tym przygotowany został projekt ustawy, której celem było doprowadzenie do ugody między przedsiębiorstwami a bankami, a gdyby to okazało się niemożliwe, przedsiębiorcy mieliby prawo do odstąpienia od zawartych umów o opcje walutowe. Jednakże projekt ustawy nie uzyskał pozytywnej rekomendacji stałego Komitetu Rady Ministrów i w konsekwencji zaprzestano dalszych prac rządowych w celu jego przyjęcia przez Radę Ministrów.

Minister Gospodarki zwrócił się w sprawie opcji walutowych do Ministra Finansów i do Komisji Nadzoru Finansowego z informacją o występujących zagrożeniach oraz z propozycją podjęcia odpowiednich działań. W rezultacie KNF przygotowała swój raport na temat opcji, którego celem było ocena sytuacji i zaproponowanie podjęcia kroków zaradczych oraz

dokonała zmiany regulaminu Sądu Polubownego przy KNF, w ten sposób, że umożliwiono przeprowadzanie samego postępowania mediacyjnego bez konieczności wyrażania zgody na rozstrzygnięcie w ramach postępowania polubownego.

UKNF stał na stanowisku, że najlepszą drogą rozwiązania tej kwestii jest podjęcie negocjacji pomiędzy przedsiębiorstwami i bankami, wspartych rządowymi działaniami wspomagającymi w stosunku do przedsiębiorstw zaangażowanych w walutowe instrumenty pochodne. Dlatego też, w celu zapewnienia większych możliwości wszczynania przez przedsiębiorców postępowań polubownych, na początku 2009 r. zmieniono Regulamin Sądu Polubownego przy KNF tak, aby umożliwić organizację centrum mediacyjnego w sporach przedsiębiorstw z bankami związanych z walutowymi transakcjami pochodnymi.

W dniu 21 października 2009 r. weszła w życie ustawa z 4 września 2008 r. *o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw*, dostosowująca krajowy porządek prawny do wymagań Dyrektywy MIFID.

Ministerstwo Gospodarki, od pierwszych dni grudnia 2008 r. prowadziło rozmowy z poszkodowanymi firmami i spowodowało opracowanie pierwszych opinii prawnych, które miały pomóc w regulowaniu problemów. Opinie te przygotowywali specjaliści branżowi i pracownicy naukowcy z dziedziny instrumentów finansowych i prawa. Pomocy prawnej udzielali również pracownicy MG.

W celu zapobieżenia podobnym przypadkom i zabezpieczenia interesów przedsiębiorców stosujących w swoich rozliczeniach różne waluty, dokonano zmiany prawa dewizowego, które obecnie pozwala na stosowanie walut wymienialnych we wzajemnych rozliczeniach na terenie Polski. Powyższe znosi konieczność wymiany walut otrzymywanych z tytułu obrotu z zagranicą na polskie złote i tym samym zmniejsza problem ryzyka walutowego, którego występowanie było najpoważniejszą zachętą do zawierania z bankami umów dot. opcji walutowych.

4) Jak rząd wspiera firmy, które stały się ofiarami „opcji”?

Ministerstwo Gospodarki zorganizowało w grudniu 2008 roku infolinię dla poszkodowanych firm. W wyniku otrzymanych informacji powstało opracowanie zawierające wskazania potencjalnych rozwiązań prawnych dla przedsiębiorstw będących stronami transakcji. Porady te zostały przekazane do wszystkich zainteresowanych przedsiębiorstw, które zwróciły się w tej sprawie do ministerstwa. Ponadto, pracownicy Ministerstwa udzielali wstępnych porad prawnych zwracającym się firmom.

Ponadto, w celu minimalizowania negatywnych skutków, jakie odczuwają polscy eksporterzy w związku z zawartymi transakcjami, Ministerstwo Gospodarki wystąpiło z inicjatywą rozważenia ewentualnego wsparcia w postaci, przynajmniej częściowego, poręczania kredytów, które udzielone przez banki zabezpieczałyby realizację w/w transakcji. Ministerstwo Gospodarki zwróciło się w tej sprawie do Ministerstwa Finansów.

Ministerstwo Gospodarki wystąpiło także do Komisji Nadzoru Finansowego, która opracowała specjalny raport w sprawie opcji walutowych. Ponadto Minister Gospodarki prowadził rozmowy z bankami, proponując wypracowanie kompromisowego rozwiązania, zabezpieczającego interesy banków i klientów.

Ponadto następujące działania zostały podjęte przez UKNF:

- UKNF podjął współpracę z bankami, innymi instytucjami (ZBP, MF, NBP, SOPP) oraz przedsiębiorcami i posłami. Syntetyczne wyniki prowadzonych analiz oraz stanowisko Urzędu w przedmiotowej sprawie było na bieżąco komunikowane bankom (w trybie indywidualnym i w formie zaleceń) oraz opinii publicznej;
- W sytuacji wzrostu ryzyka kredytowego w wyniku nagłych niekorzystnych zmian na rynku walutowym, UKNF w ramach swoich kompetencji wystąpił do banków najbardziej zaangażowanych w obrót tego typu instrumentami o systematyczne przekazywanie dodatkowej, szczegółowej informacji na temat zawieranych transakcji z klientami korporacyjnymi. W efekcie przygotowywane zostały analizy oraz raporty (zarówno w ujęciu sektorowym jak i w odniesieniu do konkretnych banków) diagnozujące zaistniałą sytuację;
- Innym działaniem wspierającym monitorowanie problemu były przeprowadzone przez Urząd spotkania z bankami, podczas których szczególny nacisk kładziono na sprawy walutowych transakcji pochodnych zawieranych z przedsiębiorcami. Na przełomie roku 2008/2009 przeprowadzono dwie rundy rozmów z ośmioma bankami o największych ekspozycjach z tego tytułu, podczas których prezentowana była bieżąca sytuacja w każdym z nich.
- Mocny nacisk na zbadanie problemu położono również w czasie przeprowadzanych inspekcji, w ramach których badano w szczególności:
 - poziom zaangażowania banków w walutowe transakcje pochodne oraz działania podejmowane przez bank w celu ograniczenia skali powstałego problemu,

- o kwestie zarządzania przez banki ryzykiem wynikającym z zawierania tego typu transakcji w kontekście obowiązujących przepisów prawa, w tym Rekomendacji A dotyczącej zarządzania ryzykiem towarzyszącym zawieraniu przez banki transakcji na rynku instrumentów pochodnych (opracowanej i modyfikowanej od 1997 r.),
 - o zasady informowania klientów o potencjalnych negatywnych konsekwencjach wynikających z oferowanych przez siebie produktów,
 - o na podstawie informacji uzyskanych w drodze inspekcji prowadzonych w poszczególnych bankach wydane zostały indywidualne zalecenia.
- W ramach działalności o charakterze regulacyjnym w UKNF opracowano nowelizację Rekomendacji A (dotyczącej zarządzania ryzykiem towarzyszącym zawieraniu przez banki transakcji na rynku instrumentów pochodnych) oraz Rekomendacji I (dotyczącej zarządzania ryzykiem walutowym w bankach oraz zasad dokonywania przez banki operacji obciążonych ryzykiem walutowym). Modyfikacja objęła te zagadnienia, które w aspekcie kryzysu na rynkach finansowych nie były dostatecznie zarządzane przez banki. Głównym celem opracowania nowelizacji Rekomendacji A oraz I była poprawa jakości zarządzania ryzykiem walutowym w bankach (w zakresie identyfikowanych słabości procesu zarządzania ryzykiem).

W dniu 23 lutego 2010 r. KNF wprowadziła zmiany do Rekomendacji I. Celem nowelizacji Rekomendacji I jest ograniczenie ryzyka kredytowego związanego z zawieraniem walutowych transakcji kredytowych oraz usprawnienie zarządzania ryzykiem walutowym w bankach. Rekomendacja rozszerza pojęcie ryzyka walutowego, poprzez zalecenie badania wpływu zmian kursu walutowego na inne ryzyka, w tym kredytowe.

Na posiedzeniu w dniu 5 maja 2010 r. KNF jednogłośnie znówelizowała Rekomendację A dotyczącą zarządzania ryzykiem towarzyszącym zawieraniu przez banki transakcji na rynku instrumentów pochodnych. Celem nowelizacji jest poprawa jakości zarządzania ryzykiem towarzyszącym zawieraniu transakcji na rynku instrumentów pochodnych. Zmiany dotyczą monitorowania i kontroli ryzyka (zwłaszcza ryzyka kredytowego), dokumentacji i wymiany informacji z klientem oraz rozbudowy systemów i procedur umożliwiających usprawnienie przepływu informacji między jednostkami banku odpowiedzialnymi za zarządzanie ryzykiem.

UKNF poza działaniami podejmowanymi samodzielnie w ramach swoich kompetencji szeroko współpracował ze środowiskiem finansowym, niefinansowym oraz organami administracji rządowej. W ramach tej współpracy Urząd w szczególności:

- zaopiniował projekty ustaw poselskich dotyczących rozwiązania problemu opcji (o zapobieżeniu skutkom społeczno-gospodarczym związanym z wprowadzeniem do obrotu gospodarczego niektórych złożonych instrumentów pochodnych, o ochronie przed nieuczciwymi praktykami w obrocie niektórymi złożonymi instrumentami finansowymi, o uregulowaniu niektórych stosunków prawnych dotyczących opcji walutowych i zmianie innych ustaw);
- uczestniczył w opracowywaniu rządowej propozycji w zakresie wsparcia dla przedsiębiorców w obszarze walutowych instrumentów pochodnych nie zawieranych w celach spekulacyjnych;
- wskazał na potrzebę stworzenia - przez środowisko bankowców i przedstawicieli przedsiębiorstw - kodeksu dobrych praktyk w zakresie transakcji instrumentami pochodnymi (zasadnicze elementy dobrych praktyk w zakresie walutowych transakcji pochodnych zostały sformułowane przez Urząd i opublikowane na stronie internetowej KNF) oraz przekazał zalecenia w tym zakresie;
- prowadził obszerną korespondencję i udzielał informacji na zapytania MF, NBP, ZBP, SOPP, Posłów na Sejm, przedsiębiorstw (w tym rozpatrywał skargi i wnioski przedsiębiorców);
- uczestniczył oraz organizował spotkania z przedstawicielami obu stron zawieranych kontraktów (banki, przedsiębiorcy), podczas których dyskutowano nad rozwiązaniami ukierunkowanymi na minimalizowanie skutków wyższego ryzyka kredytowego z tytułu transakcji pochodnych.

Realizując powyższe, UKNF pozyskiwał dodatkowe informacje od:

- Ministra Sprawiedliwości odnośnie do skali postępowań sądowych i upadłościowych na skutek zawarcia umów o walutowe transakcje pochodne oraz wyników tych postępowań;
- Ministra Gospodarki oraz Ministra Skarbu Państwa nt. finansowych skutków zawartych transakcji walutowymi instrumentami pochodnymi w aspekcie osłabienia PLN. Miało to na celu weryfikację danych nt. zobowiązań przedsiębiorstw wobec

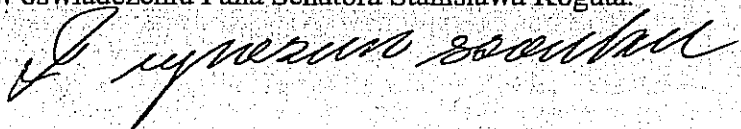
których nadzór właścicielski sprawuje Minister Gospodarki i Minister Skarbu Państwa.

Ponadto UKNF niejednokrotnie podkreślał konieczność zakończenia procesu przeniesienia przepisów Dyrektywy MIFID na grunt prawa polskiego, w celu wzmocnienia rangi wymogów dotyczących obowiązków informacyjnych banków wobec klientów. Co więcej, wskazywał również na potrzebę określenia standardu informacyjnego dla instrumentów finansowych, przy aktywnym udziale ich odbiorców tak, aby zapewnić właściwe zrozumienie charakteru produktów finansowych przez wszystkich uczestników tego typu transakcji.

Biorąc pod uwagę dotychczasowe zachowania przedsiębiorstw w zakresie zawierania walutowych transakcji pochodnych, UKNF zalecał także podjęcie - przez upoważnione do tego podmioty - kroków mających na celu wzmocnienie nadzoru właścicielskiego nad spółkami w zakresie stosowania instrumentów pochodnych oraz zwiększenie przejrzystości działalności przedsiębiorstw (w tym np. wprowadzenie obowiązku stosowania przez eksporterów rachunku zabezpieczeń).

Na bazie zgromadzonych informacji oraz przeprowadzonych kontroli powstał zbiór zaleceń, które skierowano łącznie do 69 banków krajowych i oddziałów instytucji kredytowych. Przekazanie bankom tych wytycznych miało na celu stworzenie bodźca do poprawy jakości zarządzania ryzykiem wynikającym z zawierania tego typu transakcji (i zmniejszenia poziomu ryzyka), jak również zapewnienie przez banki rzetelnej i kompletnej informacji pozwalającej przedsiębiorstwom na podejmowanie świadomych decyzji odnośnie wyboru instrumentów służących zarządzaniu ryzykiem wynikającym z działalności operacyjnej tych podmiotów. Na podstawie inspekcji przeprowadzonych w poszczególnych bankach wydano indywidualne zalecenia, które były monitorowane przez UKNF.

Wyrażam przekonanie, że powyższe wyjaśnienia zostaną przyjęte jako wyczerpująca odpowiedź na kwestie zawarte w oświadczeniu Pana Senatora Stanisława Koguta.



MINISTER
z.zp.
Mieczysław Kasprzak
SEKRETARZ STANU

Do wiadomości:

1. Pan Tomasz Arabski, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów;
 2. Pan Stanisław Kluza, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego.
-