

KONSEKWENCJE PRZYSTĄPIENIA
POLSKI
DO UNII BANKOWEJ

Gdańsk 2014



Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową
80-227 Gdańsk,
ul. Do Studzienki 63
tel. +48 58 524 49 00
fax +48 58 524 49 08
ibngr@ibngr.pl
www.ibngr.pl



Konrad
Adenauer
Stiftung

Konrad Adenauer Stiftung
Fundacja Konrada Adenauera w Polsce
02-561 Warszawa, ul. J. Dąbrowskiego 56
tel. +48 22 845 93 30
fax +48 22 848 54 37
kas@kas.pl
www.kas.pl, www.kas.de

Recenzent

Prof. zw. dr hab. Ryszard Wierzbą

Redaktor naukowy

Dr Błażej Lepczyński

Skład

Łukasz Sitko

Druk

Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego

Projekt okładki

Filip Sendal

Opracowanie wykonane w Instytucie Badań nad Gospodarką Rynkową w ramach współpracy z Fundacją Konrada Adenauera w Polsce

© Copyright Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową
ul. Do Studzienki 63,
80-227 Gdańsk
tel. (058) 524 49 00
faks: (058) 524 49 08
<http://www.ibngr.pl>

ISBN 978-83-7615-100-7

Spis treści

Wstęp	5
1. Założenia i dyskusja na temat projektu unii bankowej, Błażej Lepczyński	9
2. Ocena założeń unii bankowej z punktu widzenia stabilności sektora bankowego, Monika Liszewska	21
2.1. Wstęp	21
2.2. Zakres podmiotowy unii bankowej a stabilność systemu finansowego	22
2.3. Zakres przedmiotowy unii bankowej a stabilność systemu finansowego	28
2.4. Wpływ rozwiązań operacyjnych na stabilność systemu finansowego	33
2.5. Podsumowanie	37
3. Konsekwencje dla polskiego sektora bankowego wynikające ze wspólnego nadzoru bankowego, Monika Liszewska	41
3.1. Wstęp	41
3.2. Wpływ jednolitego mechanizmu nadzorczego na polski sektor bankowy	43
3.3. Korzyści i koszty dla krajowego sektora bankowego związane z decyzją o nawiązaniu bliskiej współpracy z EBC lub pozostaniem poza jurysdykcją jednolitego mechanizmu nadzorczego	47
3.4. Podsumowanie	53
4. Konsekwencje wprowadzenia jednolitego mechanizmu uporządkowanej likwidacji banków dla polskiego systemu bankowego, Błażej Lepczyński	57
5. Skutki wprowadzenia centralnego systemu gwarantowania depozytów na poziomie unijnym dla polskiego sektora bankowego, Błażej Lepczyński	67
6. Projekt unii bankowej w kontekście postrzegania polskiego sektora bankowego przez inwestorów zagranicznych oraz kosztów pozyskania kapitału przez banki krajowe, Piotr Górski	79
6.1. Rola inwestorów zagranicznych w polskim sektorze bankowym	79
6.2. Analiza postrzegania polskiego sektora bankowego, w kontekście przystąpienia Polski do unii bankowej, w świetle badań przeprowadzonych za pomocą ekspertyzy grupowej	88
Podsumowanie i wnioski	97
Kwestionariusz nt. konsekwencji wprowadzenia unii bankowej dla europejskiego i polskiego sektora bankowego	103



Wstęp

Doświadczenia ostatniego kryzysu finansowo-gospodarczego wskazują, że w warunkach pogłębiającej się globalizacji i integracji rynków finansowych oraz coraz silniejszej zależności pomiędzy największymi konglomeratami finansowymi, dotychczasowe rozwiązania w zakresie europejskiej sieci bezpieczeństwa finansowego są niewystarczające i stwarzają ryzyko dla stabilności Europy i jej systemu bankowego.

Ważnym projektem zmierzającym w kierunku poprawy bezpieczeństwa i przewidywania zależności pomiędzy sektorem publicznym, a wspieranym przez niego, w sytuacji kryzysowej, sektorem bankowym jest projekt unii bankowej, zaproponowany przez Komisję Europejską w połowie 2012 roku. Unia bankowa ma składać się docelowo z trzech elementów: jednolitego mechanizmu nadzorczego (ang. *Single Supervisory Mechanism* – SSM), jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (ang. *Single Resolution Mechanism* – SRM), a także wspólnego systemu gwarantowania depozytów (ang. *Deposit Guarantee Scheme*). Najbardziej zaawansowane są prace nad pierwszymi dwoma mechanizmami. W najbliższej przyszłości nie pojawią się natomiast uzgodnienia dotyczące paneuropejskiego systemu gwarantowania depozytów.

Projekt unii bankowej wynika z konstatacji, że działania podejmowane bezpośrednio po wybuchu globalnego kryzysu finansowego, tzn. dotyczące europejskich organów nadzorczych nad poszczególnymi segmentami systemu finansowego oraz Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego, okazały się niewystarczające dla zapewnienia stabilności finansowej w Europie.

Podstawowym celem publikacji jest ocena konsekwencji wprowadzenia unii bankowej dla polskiego sektora bankowego. Problem podjęty w opracowaniu jest trudny i złożony z uwagi na duży stopień umiędzynarodowienia polskiego sektora bankowego i obecność na polskim rynku unijnych grup bankowych. Natomiast unia bankowa ma stanowić odpowiedź na kluczowe problemy, które obecnie zagrażają sektorowi finansowemu w Unii Europejskiej, a także stabilności wspólnej waluty. Zdajemy sobie sprawę, że nasze badania nie odpowiadają na wszystkie istotne pytania, mogą stanowić jednak ważny przyczynek do szerszej dyskusji na temat konsekwencji przystąpienia Polski do unii bankowej.

Publikacja jest efektem kontynuacji badań, rozpoczętych w Instytucie Badań nad Gospodarką Rynkową w 2011 roku, na temat skutków kryzysu finansowo-gospodarczego w strefie euro dla polskiego sektora bankowego. Zostały one zrealizowane w ramach współpracy z Fundacją Konrada Adenauera w Polsce.

W ramach prac poświęconych tematyce unii bankowej przeprowadzone zostało również badanie eksperckie. Przygotowany w ramach badania kwestionariusz ankietowy został skierowany do szerokiego grona ekspertów, reprezentujących zarówno środowisko akademickie, jak i sektor bankowy, co pozwoliło na uzyskanie niezależnych opinii na temat analizowanych zjawisk. Ankietę przesłano głównie do ekspertów krajowych, ale do udziału w badaniu zaproszono również specjalistów zagranicznych. Podstawową zaletą wybranej metody jest wysoka jakość otrzymanych wyników. Odpowiedzi udzielone przez ekspertów zostały zagregowane i były pomocne w konstruowaniu wniosków.

Zasadniczy cel opracowania, dotyczący wpływu wprowadzenia unii bankowej dla polskiego sektora bankowego, zrealizowany został poprzez analizę:

- 1) genezy i koncepcji unii bankowej,
- 2) założeń unii bankowej z punktu widzenia stabilności sektora bankowego,
- 3) konsekwencji dla polskiego sektora bankowego wynikających ze wspólnego nadzoru bankowego,
- 4) konsekwencji dla polskiego sektora bankowego wynikających ze wspólnego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków,
- 5) skutków ewentualnego wprowadzenia centralnego systemu gwarantowania depozytów na poziomie unijnym dla polskiego sektora bankowego,
- 6) projektu unii bankowej w kontekście postrzegania polskiego sektora bankowego przez inwestorów zagranicznych oraz z punktu widzenia kosztu pozyskania długoterminowego finansowania przez polskie banki.

Analiza obecnie toczącej się dyskusji wskazuje, że Polska w najbliższym czasie nie będzie prawdopodobnie członkiem unii bankowej. Niemniej jednak jest to bardzo istotny projekt z polskiego punktu widzenia. Przemawia za tym przede wszystkim fakt, że unia bankowa może mieć istotny wpływ na konkurencyjność polskiego sektora bankowego. Sektory bankowe nieobjęte wspólnym nadzorem na poziomie strefy euro mogą być narażone na różne negatywne skutki. Choćby z uwagi na to, że kraje objęte scentralizowanym nadzorem będą cieszyć się większym zaufaniem rynków finansowych. Co więcej, chociaż Polska nie jest członkiem strefy euro to jednak powstanie unii bankowej będzie miało istotne implikacje zarówno dla polskich banków, w większości należących do banków europejskich podlegających wspólnemu nadzorowi bankowemu, jak i dla polskiej gospodarki, kredytowanej przez sektor bankowy.

W tym miejscu chcemy podziękować ekspertom biorącym udział w badaniu nad konsekwencjami wprowadzenia unii bankowej dla polskiego sektora bankowego: Panu prof. dr. hab. Dariuszowi Filarowi (Uniwersytet Gdański), Pani dr Marcie Götz (Instytut Zachodni), Pani Katarzynie Hanuli-Bobbitt (Finance Watch), Pani prof. dr hab. Małgorzacie Iwanicz-Drozdowskiej (Szkoła Główna Handlowa w Warszawie), Panu prof. dr. hab. Stanisławowi Kasiewiczowi (Szkoła Główna Handlowa w Warszawie), Pani prof. dr hab. Monice Marcinkowskiej (Uniwersytet Łódzki), Panu prof. dr. hab. Piotrowi Masiukiewiczowi (Szkoła Główna Handlowa w Warszawie), Pani prof. dr hab. Ewie Miklaszewskiej (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie), Pani dr Małgorzacie Pawłowskiej (Narodowy Bank Polski), Panu prezesowi Krzysztofowi Pietraszkiewiczowi (Związek Banków Polskich), Panu prof. dr. hab. Janowi K. Solarzowi (Społeczna Akademia Nauk), Dr. Bernhardowi Speyero-
wi oraz Panu prof. dr. hab. Janowi Szambelańczykowi (Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu). Przedstawione przez ekspertów opinie i spostrzeżenia miały istotny wpływ na ostateczny kształt konkluzji zawartych w opracowaniu. Bardzo dziękujemy również recenzentowi, prof. dr. hab. Ryszardowi Wierzbie z Uniwersytetu Gdańskiego, za poświęcony czas oraz bardzo cenne uwagi i spostrzeżenia, dzięki którym publikacja przyjęła ostateczny kształt. Publikacja zawiera analizę prac nad unią bankową według stanu na koniec maja 2014 roku.



1

Założenia i dyskusja na temat projektu unii bankowej

Błażej Lepczyński *

O integracji rynków finansowych w UE mówi się już od wielu lat. Proces głębszej integracji rynków finansowych zainicjowany został w ramach Strategii Lizbońskiej, przyjętej w 2000 roku. Strategia Lizbońska zakładała stworzenie na obszarze UE najbardziej dynamicznej, konkurencyjnej i opartej na wiedzy gospodarki na świecie¹. Pomimo, że cel strategii nie został osiągnięty, to jednak strategia uruchomiła wiele pozytywnych działań i inicjatyw, również w obszarze rynków finansowych. Działania były realizowane w ramach planów FSAP (Financial Services Action Plan) i post-FSAP. Duży nacisk w tych planach położono na kwestie związane z ochroną konsumenta.

W integracji widziano szansę na obniżenie kosztów transakcyjnych i poprawę zakresu oraz jakości usług finansowych. Zauważono bowiem, że niski poziom zintegrowania rynków finansowych w UE utrudnia rozwój gospodarczy krajów Unii Europejskiej.

W najprostszym ujęciu integracja rynków finansowych to proces tworzenia się z lokalnych rynków narodowych jednego dużego, europejskiego rynku finansowego. Integracja powinna sprzyjać wzrostowi konkurencji i ujednolicaniu cen usług finansowych. Wspólny rynek wymaga wspólnej infrastruktury oraz zbliżonych regulacji. Działania realizowane w ramach wspomnianych wcześniej planów FSAP i post-FSAP z pewnością sprzyjały integracji, jednak stopień integracji rynków finansowych w UE jest nadal niski, zwłaszcza w obszarze usług finansowych dla klientów indywidualnych. Ten obszar ze względu na specyficzne cechy słabo poddaje się działaniom integracyjnym².

Za integracją rynków nie nadążały niestety zmiany instytucjonalne, zwłaszcza te, które powodowałyby bezpieczny proces integracji. Przede wszystkim chodzi tutaj

* dr, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Uniwersytet Gdański, blazej.lepczynski@ibngr.pl

1 Komisja Europejska, *Dokument roboczy służb komisji. Ocena strategii lizbońskiej*, Bruksela, dnia 2.2.2010, s. 2.

2 Bankowość detaliczna w Unii Europejskiej ma charakter lokalny, a mobilność klientów jest relatywnie niska, co raczej nie daje dużych nadziei na szybką integrację.

o rozwiązania nadzorcze. Globalny kryzys finansowo-gospodarczy, który wybuchł w 2008 roku po upadku banku Lehman Brothers, potwierdził słabość rozwiązań instytucjonalno-regulacyjnych w UE. Co więcej, kryzys spowolnił proces dalszej integracji rynków finansowych. Dużym ciosem dla gospodarki strefy euro była kolejna fala kryzysu, związana z problemami fiskalnymi tzw. krajów peryferyjnych, która stosunkowo silnie dotknęła sektor bankowy. Stało się jasne, że system bankowy w Unii Europejskiej wymaga istotnych zmian.

D. Schoenmaker zwraca uwagę na finansowy trylemat sprowadzający się do następujących celów: stabilność finansowa, integracja finansowa oraz narodowa polityka finansowa³. Szkopuł jednak w tym, że nie da się tych celów osiągnąć jednocześnie, ponieważ są one niekompatybilne⁴. Zdaniem I. Morawskiego unia bankowa ma za zadanie zapewnić dwa pierwsze cele, eliminując ten ostatni⁵.

Można uznać, że zasadniczym podłożem prac nad projektem powołania w strefie euro unii bankowej były wydarzenia kryzysowe. Pilną sprawą stała się bowiem konieczność zerwania z mechanizmem błędnego koła między niestabilnością fiskalną a niestabilnością finansową. Wiosną 2012 roku zainicjowano stworzenie w Unii Europejskiej zintegrowanych ram finansowych, czyli tzw. unii bankowej (*banking union*).

Podstawowym celem ustanowienia unii bankowej ma być zwiększenie stabilności finansowej w strefie euro. Od dawna było bowiem wiadomo, że system nadzorczy nad bankami w Unii Europejskiej ma wiele wad i nie sprzyja budowie bezpiecznego jednolitego rynku finansowego. Ważnym czynnikiem leżącym u podstaw tego projektu jest również realna groźba rozpadu strefy euro, co mogłoby mieć trudne do określenia konsekwencje dla idei integracji europejskiej. Kluczowym wyzwaniem w okresie kryzysu finansowo-gospodarczego dla polityków unijnych stało się zapewnienie długotrwałej stabilności finansowej.

B. Speyer wskazuje na dwa zasadnicze cele ustanowienia unii bankowej⁶:

- utrzymanie jednolitego rynku usług finansowych poprzez zapewnienie spójnego i konkurencyjnie neutralnego nadzoru finansowego w całej UE,
- przerwanie błędnego koła między fiskalną i finansową niestabilnością.

Projekt unii bankowej wpisuje się w szerszy plan ustanowienia faktycznej unii gospodarczej i walutowej opartej na zintegrowanych ramach finansowych, budżetowych, polityki gospodarczej oraz zapewnieniu niezbędnej legitymacji demokratycznej i odpowiedzialności, który został przedstawiony w czerwcu 2012 roku

3 D. Schoenmaker, *The financial trilemma*, Elsevier, Economics Letters, Volume 111, Issue 1, April 2011, s. 57.

4 Ibidem, s. 57.

5 I. Morawski, *Wstęp do debaty i pytania do panelistów*, Debata FOR „Propozycja unii bankowej w strefie euro: o co chodzi, jakie skutki?”, 21 czerwca 2012 roku, s. 1.

6 B. Speyer, *EU Banking Union. Right idea, poor execution*, September 4, 2013, s. 2.

w dokumencie pt. „W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej”⁷. „Te cztery elementy składowe tworzą razem spójną i kompletną konstrukcję, którą trzeba będzie zbudować w najbliższych dziesięciu latach”⁸. Dalej w tym dokumencie podkreśla się, że „wszystkie te cztery elementy są niezbędne do uzyskania długotrwałej stabilności i dobrobytu w unii walutowej i będą wymagać wielu dalszych prac, w tym – w pewnym momencie – ewentualnej zmiany traktatów UE”⁹.

Można przypuszczać, że projekt unii bankowej będzie w najbliższych kilku latach istotnym czynnikiem stymulującym proces integracji i tworzenia się jednolitego rynku bankowego w UE i w tym kontekście należałoby ocenić powołanie unii bankowej bardzo pozytywnie. Instytucje nadzorcze i gwarantujące depozyty mają bowiem w UE charakter narodowy, co nie sprzyja procesom integracji. Szerszy projekt „faktycznej unii gospodarczej i walutowej” powinien natomiast doprowadzić do jeszcze ściślejszej integracji, nie wykluczającej powstania organizacji o charakterze politycznym – federacji¹⁰.

W zamyśle twórców unia bankowa będzie opierała się na trzech filarach: wspólnym systemie nadzoru, federalnym systemie gwarantowania depozytów oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków¹¹. Dodatkowym filarem unii bankowej są jednolite przepisy (zasady).

Unia bankowa ma obejmować obowiązkowo tylko kraje strefy euro. Projekt unii bankowej nie wyklucza oczywiście uczestnictwa w niej krajów spoza strefy euro, przy czym warto podkreślić, że o ile jednak członkostwo państw strefy euro w unii bankowej ma charakter obligatoryjny, to pozostałe kraje UE mogą uczestniczyć w niej na zasadach członka stowarzyszonego¹². Z tego wynika, że z uwagi na to ograniczenie terytorialne projekt unii bankowej nie do końca wpisuje się w koncepcję szerszej integracji ekonomicznej państw Unii Europejskiej. T. G. Grosse zwraca uwagę, że państwa spoza strefy euro mogą uczestniczyć w unii bankowej, ale na zasadach asymetrycznych, tzn. mogą przyjąć większość obowiązków i decyzji nadzorczych, ale przy w dużym stopniu ograniczonych możliwościach decyzyjnych¹³. Z drugiej jednak strony trzeba zwrócić uwagę na to, że unia bankowa jest bardziej potrzebna krajom prowadzącym wspólną politykę pieniężną¹⁴.

7 H. Van Rompuy (2012), *W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej. Sprawozdanie przewodniczącego Rady Europejskiej*, Rada Europejska, Bruksela, s. 3.

8 Ibidem.

9 Ibidem.

10 K. Waliszewski, *Koncepcja unii bankowej – szanse i zagrożenia dla sektora banków komercyjnych w Polsce*, (w:) pr. pod red. nauk. M. Zaleskiej, *Unia bankowa*, Difin, Warszawa 2013, s. 32.

11 W dalszej części publikacji wymienia się również, wykorzystywane w polskiej literaturze, następujące nazwy: mechanizm *resolution*, *resolution fund* oraz SRM (*Single Resolution Mechanism*).

12 A. Hrycewicz, M. Pawłowska, *Czy nowy nadzór spełni swoje zadanie? Zmiany w nadzorze finansowym w Europie i ich konsekwencje dla Polski*, Zeszyt nr 289, Materiały i Studia, NBP, Warszawa 2013, s. 16.

13 T. G. Grosse, *Dylematy unii bankowej*, Centrum Europejskie Natolin, s. 16.

14 T. Beck, *Banking union for Europe – risk and challenges*, A VoxEU.org Book, 2012, s. 14.

Stosunkowo najbardziej zaawansowany jest pomysł utworzenia jednolitego mechanizmu nadzorczego z kluczową rolą Europejskiego Banku Centralnego. W dokumencie pt. „W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej” podkreślono, że „zintegrowany nadzór jest niezbędny, by zagwarantować skuteczne stosowanie norm ostrożnościowych, kontroli ryzyka i prewencji kryzysowej w całej UE”¹⁵. Istotnie zaawansowane są prace nad europejskim mechanizmem uporządkowanej likwidacji banków, natomiast powstanie wspólnego systemu gwarantowania depozytów pozostaje na razie na etapie idei i w świetle ostatnich doniesień (z grudnia 2013 roku) szybko nie powstanie.

M. Zaleska podkreśla, że „...funkcjonowanie jednego elementu unii bankowej (europejskiego nadzoru bankowego), bez pozostałych, wydaje się być niewystarczające, bowiem nie będzie odpowiednich mechanizmów ratunkowych w przypadku wystąpienia problemów w nadzorowanych, europejskich bankach”¹⁶. Na istotność wszystkich trzech elementów dla powodzenia projektu unii bankowej wskazuje również B. Speyer twierdząc, że w innym przypadku sytuacja pozostanie niestabilna i potencjalnie niebezpieczna, a co najważniejsze, ponadnarodowy nadzór nie będzie wiarygodny bez ponadnarodowych rozwiązań *resolution* i ich finansowania¹⁷.

Pierwszym filarem unii bankowej jest wspólny nadzór nad instytucjami finansowymi. Ten filar unii bankowej ma zacząć działać pod koniec 2014 roku. W ramach tego filaru nadzór będzie sprawowany przez Europejski Bank Centralny oraz krajowe organy nadzorcze, przy czym EBC będzie pełnił nadzór nad instytucjami określanymi jako ważne systemowo. Szerzej o tym pisze w kolejnych częściach opracowania M. Liszewska. W tym miejscu warto tylko wspomnieć, że z przeglądu zadań, które będą realizowane przez EBC wynika, że będzie on miał szerokie kompetencje. Zgodnie z regulacją dotyczącą jednolitego nadzoru EBC będzie m.in. wydawał i cofał licencje bankowe, dokonywał oceny transakcji nabycia lub zbycia znaczących pakietów akcji w instytucjach kredytowych, nakładał wymogi dotyczące buforów kapitałowych, przeprowadzał ocenę prawidłowości zarządzania ryzykiem i jego pokrycia, przeprowadzał testy warunków skrajnych oraz sprawował nadzór skonsolidowany¹⁸.

Unia bankowa oznacza zatem powrót do krytykowanego modelu nadzoru finansowego, w którym bank centralny jest odpowiedzialny za politykę pieniężną, jak również za utrzymanie stabilności finansowej¹⁹. Co więcej, duża asymetria kompetencji pomiędzy EBC a EONB (Europejskim Organem Nadzoru Bankowego)

15 H. Van Rompuy, op. cit., s. 4.

16 M. Zaleska, *Unia bankowa – koncepcja i wyzwania* (w:) pr. pod red. nauk. M. Zaleskiej, Unia bankowa, Difin, Warszawa 2013, s. 17.

17 J. Ramotowski, *Jeśli unia bankowa to tylko w całości*, www.obserwatorfinansowy.pl (dostęp 14.10.2013).

18 Zob. COM(2012) 511 final, s. 4.

19 A. Hrycewicz, M. Pawłowska, *Czy nowy nadzór...*, op. cit., s. 21.

stwarza ryzyko, że proponowany model nadzorczy może nie spełniać swojego zadania²⁰. Wielu ekspertów podkreśla, że model nadzoru sprawowanego przez EBC stwarza ryzyko powstania „superinstytucji”, która nie tylko odpowiadałaby za politykę pieniężną w strefie euro, ale także za politykę ostrożnościową.

Za bezsporne należy uznać, że jakość przyszłego nadzoru będzie w dużej mierze zależała od tego, jak będzie przebiegała współpraca w zakresie nadzoru pomiędzy EBC a krajowymi instytucjami nadzorczymi. Projekt jednolitego mechanizmu nadzorczego zakłada istotne ograniczenie zadań krajowych nadzorców.

Z przedstawionego wyżej przeglądu zadań EBC wynika, że krajowe organy nadzorcze niejako zostałyby okrojone z najważniejszych kompetencji. W gestii krajowych nadzorców pozostałyby sprawy związane z ochroną konsumenta, praniem brudnych pieniędzy, a także nadzorem nad instytucjami kredytowymi z państw trzecich, choć w propozycji *Rozporządzenia Rady powierzającej Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi* podkreśla się również, że nawet w odniesieniu do zadań powierzonych EBC bieżąca weryfikacja oraz działania nadzorcze konieczne do przygotowania i wdrożenia aktów EBC mogłyby być wykonywane przez krajowe organy nadzoru²¹.

Drugim filarem unii bankowej będzie jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (*single resolution mechanism*). Proces dochodzenia do tego mechanizmu będzie rozłożony na wiele lat, ale zacznie działać od 1 stycznia 2015 roku. Rozporządzenie w sprawie drugiego filaru unii bankowej najszybciej powstanie w kwietniu 2014 roku²².

Mechanizm *resolution* ma kluczowe znaczenie dla powodzenia projektu unii bankowej. W ramach tego mechanizmu zostaną bowiem określone zasady restrukturyzacji banków zagrożonych upadłością w celu uniknięcia zagrożeń dla stabilności gospodarczej oraz wysokich kosztów publicznych procesów restrukturyzacyjnych i likwidacyjnych²³.

Wnioski płynące z kryzysów są bezsporne. Ratowanie banków odbywa się bardzo często w oparciu o środki publiczne. Drugi filar unii bankowej ma z tym zerwać i w znacznym stopniu ograniczyć zaangażowanie pieniędzy podatników. Dlatego ważnym elementem w proponowanych rozwiązaniach jest mechanizm *bail-in*, zgodnie z którym w pierwszej kolejności koszty upadłości poniosą właściciele (akcjonariusze), a ochronie mają podlegać podatnicy.

Ostatni filar unii bankowej to wspólny system gwarantowania depozytów. Pierwotnie miał powstać jednolity system gwarancyjny. Jednak w grudniu 2013 roku

²⁰ Ibidem.

²¹ Zob. COM (2012) 511 final, s. 5.

²² M. Szczurek, *W interesie Polski nie jest szybkie wejście do unii bankowej*, 19.12.2013, wyborcza.biz.

²³ Zob. COM (2013) 520 final, s. 6–7.

wskazano, że nie przewiduje się powołania federalnego funduszu gwarantowania depozytów. Fundusze będą miały zatem cały czas charakter krajowy. Jak wskazano w dokumencie unijnym z dnia 17.12.2013 roku priorytetem jest osiągnięcie porozumienia w sprawie wspólnej sieci krajowych systemów gwarantowania depozytów²⁴. Potwierdziły się zatem przypuszczenia S. C. W. Eijffinger'a, że utworzenie wspólnego systemu gwarantowania depozytów będzie trudne do zrealizowania w krótkim okresie i będzie wymagało harmonizacji rozwiązań krajowych²⁵.

Fundusze gwarantowania depozytów w krajach UE są obecnie dość mocno zróżnicowane²⁶. Różnice dotyczą np. ważnej kwestii finansowania funduszy. Proces większej harmonizacji jest jednak konieczny. Co więcej, dla powodzenia projektu unii bankowej duże znaczenie ma wzmocnienie finansowe systemów gwarantowania depozytów, ponieważ są one słabo wyposażone w środki finansowe.

Dużo miejsca problematyce unii bankowej poświęcono podczas III Europejskiego Kongresu Finansowego w Sopocie. W jednej z pokongresowych rekomendacji wskazano na ryzyko dla Polski związane z projektem unii bankowej. Zwrócono m.in. uwagę na następujące rodzaje ryzyka²⁷:

- niewystarczającego uwzględniania interesów krajów spoza strefy euro,
- dyskryminacji krajów goszczących względem krajów macierzystych,
- braku dostępu do funduszy ESM (*European Stability Mechanism*) i dotacji EBC,
- nieadekwatnych do korzyści obciążeń na rzecz stabilności strefy euro,
- niedokończenia projektu unii bankowej.

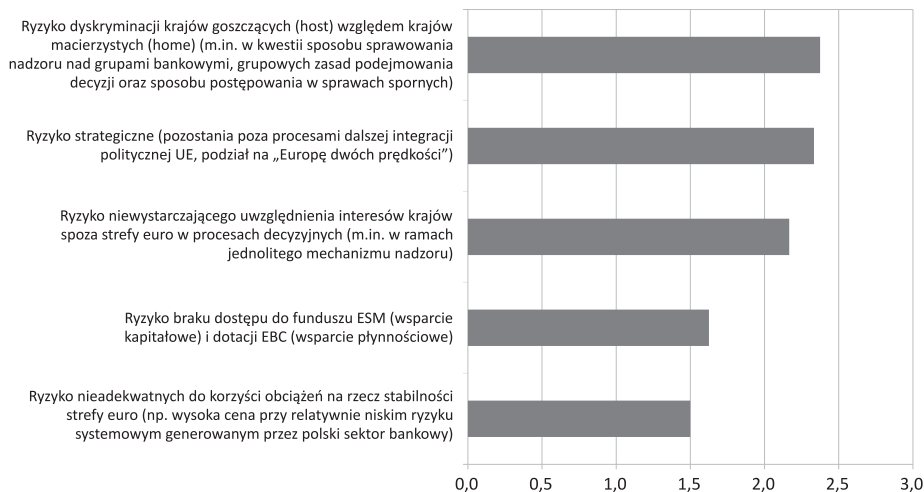
W ramach badania eksperckiego IBnGR postanowił poddać te rodzaje ryzyka ocenie przez wybitnych ekspertów biorących udział w badaniu. Wyniki przedstawiono na rysunku 1.1.

24 *A comprehensive EU response to the financial crisis: substantial progress towards a strong financial framework for Europe and banking union for the eurozone*, memo, European Commission, 17 December 2013, Brussels.

25 S. C. W. Eijffinger (2013), *Deposit Guarantee Schemes*, European Parliament, July 2013, s. 12.

26 Szerzej na temat funduszy gwarantowania depozytów w krajach UE w rozdziale 5.

27 Szerzej: Rekomendacja główna Europejskiego Kongresu Finansowego „Czy i kiedy kraje spoza strefy euro powinny przystąpić do unii bankowej” (www.efcongress.com).

Rysunek 1.1.**Ocena rodzajów ryzyka związanych z projektem unii bankowej, przedstawionych na III Europejskim Kongresie Finansowym w Sopocie w 2013 roku (w punktach)**

Każdy z ekspertów miał do rozdzielenia pomiędzy poszczególne rodzaje ryzyka 10 pkt. Rodzaje ryzyka uwzględnione na rysunku pochodzą ze wspomnianej rekomendacji EKF.

Źródło: Badanie eksperckie zrealizowane przez IBnGR w 2013 roku.

Z przeprowadzonego przez IBnGR badania wynika, że najistotniejsze są w zasadzie trzy rodzaje ryzyka:

- dyskryminacji krajów goszczących względem krajów macierzystych,
- niewystarczającego uwzględniania interesów takich krajów jak Polska,
- ryzyko strategiczne, związane z pozostaniem poza unią bankową.

L. Pawłowicz wskazuje na bardzo ważny aspekt związany z projektem unii bankowej. Otóż zwraca on uwagę na antykrzysowy aspekt tego projektu, wskazując argumenty, które mogłyby pomóc łagodzeniu kryzysu. Chodzi tu m.in. o²⁸:

- „rozerwanie sprzężenia zwrotnego między niewypłacalnymi bankami i niewypłacalnymi państwami,
- zmniejszenie pokusy nadużycia (ang. *moral hazard*), poprzez umożliwienie kontrolowanej upadłości (*resolution*) bankom, które są „zbyt duże by upaść”,
- zwiększenie zaufania deponentów poprzez harmonizację systemów gwarancji depozytów,
- silniejszy, ponadnarodowy nadzór umożliwiający wcześniejszą identyfikację ryzyka w sektorze bankowym.”

28 L. Pawłowicz, *Unia bankowa – sukces czy klęska jednolitego rynku usług finansowych*, Zarządzanie i Finanse, nr 2, cz. 1, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2013, s. 460.

Dyskusja nad kształtem i konsekwencjami unii bankowej toczy się z oczywistych względów głównie w krajach strefy euro. Dużo miejsca poświęca się kwestiom ryzyka systemowego. W. Wagner poruszył ten problem, stwierdzając że unia bankowa ma potencjał do zmniejszania ryzyka systemowego w strefie euro, ale stwarza również nowe wyzwania dla zarządzania tym ryzykiem²⁹. Z kolei bardzo sceptycznie do projektu unii bankowej podchodzi A. Persaud. Twierdzi on wręcz, że unia bankowa nie rozwiąże problemów strefy euro, a nawet może je pogłębić³⁰. Oczywiście na temat unii bankowej wypowiadają się również politycy unijni, którzy widzą szansę w tym projekcie na przewyciężenie problemów z węzłem gordyjskim między podkreślanym już wielokrotnie problemem niestabilności systemu bankowego i niestabilności fiskalnej.

D. Schoenmaker i A. Siegmann w artykule pt. *Efficiency Gains of European Banking Union*³¹ analizowali korzyści wynikające z unii bankowej dla Unii Europejskiej. Badania przeprowadzone przez wymienionych wyżej autorów opierają się na założeniu ratowania 25 najważniejszych banków europejskich o istotnym systemowym znaczeniu, których łączne aktywa wynoszą 24,6 bln euro. Nas najbardziej interesują wyniki badań w odniesieniu do Polski. Niestety wynika z nich, że bilans kosztów i korzyści dla Polski wypada negatywnie³². W świetle tej analizy Polska, z której nie wywodzi się żaden ze wskazanych 25 dużych banków zasługujących na ratowanie, nie osiągałaby korzyści wynikających z ich dofinansowania, a jednocześnie musiałaby ponosić koszty wynikające z wpłat do EBC³³.

K. Waliszewski dokonał kompleksowej oceny szans i zagrożeń związanych z unią bankową. Zwraca on m.in. uwagę, że „zagrożeniem koncepcji unii bankowej dla państw spoza strefy euro jest ograniczenie transgranicznej działalności banków z krajów strefy euro w krajach, które znajdują się poza wspólnym nadzorem”³⁴. Korzyścią wg K. Waliszewskiego będzie to, że „jako Polska będziemy mieli jednego partnera w postaci EBC (...), co jest elementem pozytywnym i wzmacnia naszą pozycję i pozycję polskich banków, jako że EBC z natury lepiej rozumie ryzyko systemowe oraz jest mniej podatny na narodowe naciski polityczne”³⁵.

W polskim środowisku naukowym przeważa sceptycyzm wobec projektu unii bankowej. S. Kasiewicz i L. Kurkliński w artykule pt. „Dlaczego „nie” dla unii bankowej”

29 *How to design a banking union that limits systemic risk in the Eurozone*, 16 October 2012, www.voxeu.org.

30 Podaję za: S. Stodolak (2011), *Nadzór musi nadążyć za zmianami rynku*, www.obserwatorkinansowy.pl (dostęp: 20 października 2013).

31 D. Schoenmaker, A. Siegmann, *Efficiency Gains of European Banking Union*, Duisenberg school of finance – Tinbergen Institute Discussion Paper, 2013.

32 Z. Szpringer, *Unia bankowa*, Biuro Analiz Sejmowych, infos nr 8(145), 2013, s. 3.

33 Ibidem, s. 3.

34 K. Waliszewski, *Koncepcja unii...*, op. cit., s. 47.

35 Ibidem, s. 44.

w konkluzji stwierdzają, że liczba i skala zagrożeń związanych z unią bankową wydaje się przeważać nad ewentualnymi korzyściami³⁶.

Na istotny – geopolityczny wątek – zwracają uwagę L. Pawłowicz oraz T. G. Grosse. L. Pawłowicz podkreśla, że „niektóre kraje Unii Europejskiej, w tym Polska i kraje nadbałtyckie mogą rozpatrywać korzyści i koszty przystąpienia do unii bankowej przez pryzmat ryzyka geopolitycznego i doświadczeń historycznych, a nieprzystąpienie do unii bankowej będzie oznaczało brak uczestnictwa w procesie przyspieszonej integracji gospodarczej UE, co w rezultacie może zaowocować sytuacją, w której znajdują się one między zintegrowaną politycznie Europą i rosnącą w siłę Rosją”³⁷.

Jest to pogląd zbliżony z działaniami władz, kierujących się właśnie względami geopolitycznymi. Uznają one bowiem, „...że lepiej już na początku wejść do tworzącego się centrum politycznego, aniżeli zostać zepchniętym do peryferyjnego kręgu integracyjnego”³⁸. T. G. Grosse, podobnie jak L. Pawłowicz podkreśla, że „decyzja o przystąpieniu do unii bankowej będzie zapewne warunkowana przede wszystkim względami geopolitycznymi, a więc chęcią ucieczki z «drugiego kręgu integracyjnego» do europejskiego centrum”³⁹.

W dyskusji nad projektem unii bankowej nie powinno zabraknąć wątku związanego z wejściem Polski do strefy euro. Unia bankowa stwarza bowiem ryzyko, że Polska nie znajdzie się w głównym nurcie integracji europejskiej z uwagi na fakt pozostawania poza strefą euro. Pozostawanie poza strefą euro w dłuższej perspektywie może dla Polski stanowić zagrożenie. Biorąc to pod uwagę, zadano ekspertom biorącym udział w badaniu pytanie, czy przystąpienie Polski do projektu unii bankowej mogłoby przyspieszyć proces wejścia Polski do strefy euro? Z badań IBnGR wynika, że 58% ekspertów uważa, że unia bankowa przyspieszy proces wejścia Polski do strefy euro. Pozostali wskazują jednak na brak wpływu. Generalnie utworzenie unii bankowej może wpłynąć na wzrost atrakcyjności wejścia do strefy euro z perspektywy Polski.

36 S. Kasiewicz, L. Kurkliński, *Dlaczego „nie” dla unii bankowej*, Rzeczpospolita z dnia 10 października 2012 roku.

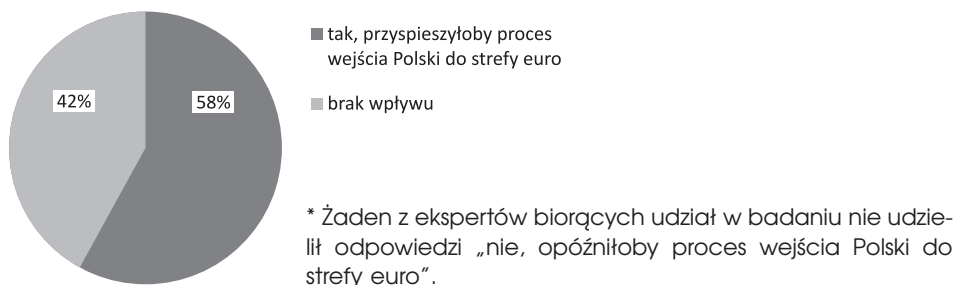
37 L. Pawłowicz, *Unia bankowa – sukces...*, op. cit., s. 462.

38 T. G. Grosse, *Dylematy unii...*, op. cit., s. 19.

39 Ibidem, s. 21.

Rysunek 1.2.

Czy w Pana/Pani opinii przystąpienie do unii bankowej mogłoby przyspieszyć proces wejścia Polski do strefy euro?



Źródło: Badanie eksperckie zrealizowane przez IBnGR w 2013 roku.

Reasumując, powstanie unii bankowej jest konieczne dla poprawy stabilności europejskiego systemu finansowego. Trudno bowiem wyobrazić sobie zintegrowany, europejski rynek bankowy bez stworzenia jednolitego nadzoru i systemu uporządkowanej likwidacji banków. Szczególnie ważny wydaje się drugi filar unii bankowej, czyli system uporządkowanej likwidacji niewypłacalnych banków. Taki system mógłby bowiem wpłynąć na ograniczenie ryzyka podejmowanego przez banki, a tym samym zwiększyć stabilność banków. Ważny wątek to uczestnictwo Polski w unii bankowej. Zdaniem IBnGR w dłuższym horyzoncie członkostwo w niej, tak jak w strefie euro, leży w interesie Polski. Słuszne są te głosy, które podkreślają, że projektu unii bankowej nie można rozważać li tylko w kategoriach ekonomicznych. Ważny jest także wątek polityczny. To ostatnie pole jest bardzo istotne, ponieważ ewentualne uczestnictwo Polski w projekcie unii bankowej będzie bowiem decyzją w dużej mierze podyktowaną argumentami politycznymi. Oczywiście ocena projektu unii bankowej w dużej mierze zależy od perspektywy oceny. Projekt ograniczony do państw strefy euro może być pozytywnie oceniany głównie z perspektywy państw będących członkami tej strefy. Jest on bowiem potrzebny jeśli strefa euro ma być stabilną unią pieniężną. Jednak również z perspektywy Polski powstanie unii bankowej należy oceniać pozytywnie. Jak zauważa D. Filar, w przeprowadzonych przez IBnGR badaniach, „unia bankowa daje poczucie lepszej, bieżącej kontroli europejskiego systemu finansowego, czyni go bardziej przewidywalnym”⁴⁰.

Literatura:

- *A comprehensive EU response to the financial crisis: substantial progress towards a strong financial framework for Europe and banking union for the eurozone*, memo, European Commission, 17 December 2013, Brussels.

⁴⁰ Komentarz w zrealizowanym przez IBnGR badaniu.

- Beck T., *Banking union for Europe – risk and challenges*, A VoxEU.org Book, 2012.
- Komisja Europejska, *Dokument roboczy służb komisji. Ocena strategii lizbońskiej*, Bruksela, dnia 2.02.2010.
- Eijffinger S. C. W., *Deposit Guarantee Schemes*, European Parliament, July 2013.
- Grosse T. G., *Dylematy unii bankowej*, Centrum Europejskie Natolin, nr 2 (60) 2013.
- *How to design a banking union that limits systemic risk in the Eurozone*, 16 October 2012, www.voxeu.org.
- Hrycewicz A., Pawłowska M., *Czy nowy nadzór spełni swoje zadanie? Zmiany w nadzorze finansowym w Europie i ich konsekwencje dla Polski*, Zeszyt nr 289, Materiały i Studia, NBP, Warszawa 2013.
- Morawski I., *Wstęp do debaty i pytania do panelistów, Debata FOR „Propozycja unii bankowej w strefie euro: o co chodzi, jakie skutki?”*, 21 czerwca 2012 roku.
- Pawłowicz L., *Unia bankowa – sukces czy klęska jednolitego rynku usług finansowych*, Zarządzanie i Finanse, nr 2, cz. 1, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2013, s. 460.
- Ramotowski J., *Jeśli unia bankowa to tylko w całości*, www.obserwatorfinansowy.pl (dostęp 14.10.2013).
- Rompuy H. Van, *W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej. Sprawozdanie przewodniczącego Rady Europejskiej*, Rada Europejska, Bruksela, 2012.
- Schoenmaker D., Siegmann A., *Efficiency Gains of European Banking Union*, Duisenberg school of finance – Tinbergen Institute Discussion Paper, 2013.
- Schoenmaker D., *The financial trilemma*, Elsevier, Economics Letters, Volume 111, Issue 1, April 2011.
- Speyer B., *EU Banking Union. Right idea, poor execution*, September 4, 2013.
- Stodolak S., *Nadzór musi nadążyć za zmianami rynku*, www.obserwatorfinansowy.pl (dostęp: 20 października 2013).
- Szczurek M., *W interesie Polski nie jest szybkie wejście do unii bankowej*, 19.12.2013, wyborcza.biz.
- Szpringer Z., *Unia bankowa*, Biuro Analiz Sejmowych, infos nr 8 (145), 2013.
- Waliszewski K., *Koncepcja unii bankowej – szanse i zagrożenia dla sektora banków komercyjnych w Polsce (w:) pr. pod red. nauk. M. Zaleskiej, Unia bankowa*, Difin, Warszawa 2013.
- Zaleska M., *Unia bankowa – koncepcja i wyzwania (w:) pr. pod red. nauk. M. Zaleskiej, Unia bankowa*, Difin, Warszawa 2013.

2

Ocena założeń unii bankowej z punktu widzenia stabilności sektora bankowego

Monika Liszewska*

2.1. Wstęp

Stabilność systemu finansowego rozumiana jest jako stan, w którym system finansowy pełni swoje funkcje w sposób ciągły i efektywny, nawet w przypadku wystąpienia nieoczekiwanych i niekorzystnych zaburzeń o znacznej skali⁴¹.

Doświadczenia kryzysu finansowego, zapoczątkowanego w roku 2007 pokazały, że zagrożeniem dla stabilności finansowej w strefie euro, a w konsekwencji w całej Unii Europejskiej były w szczególności⁴²:

- sprzężenie zwrotne pomiędzy kondycją krajowych banków a ryzykiem kredytowym danego kraju oraz
- rozproszenie nadzoru bankowego.

W odpowiedzi na powyższe rodzaje ryzyka powstała inicjatywa stworzenia unii bankowej, której celem byłoby z jednej strony złagodzenie skutków obecnego kryzysu, z drugiej natomiast zapobieganie powstawaniu sytuacji kryzysowych w przyszłości. W szczególności, wśród celów unii bankowej wyróżnia się⁴³.

- ograniczenie społecznych kosztów związanych z kryzysami bankowymi,
- zlikwidowanie sprzężenia zwrotnego pomiędzy kryzysami bankowymi a finansami publicznymi,
- wzrost stabilności strefy euro,
- ograniczenie wpływu czynników politycznych na funkcjonowanie nadzoru,
- wpływ na działalność dużych grup bankowych.

* mgr, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, monika.liszewska@ibngr.pl

41 *Raport o stabilności systemu finansowego*, NBP, Warszawa, lipiec 2013, s. 3.

42 P. Gajewski, *Kryzys w strefie euro. Przyczyny, przebieg i perspektywy jego rozwiązania*, NBP, Warszawa 2013, s. 29.

43 S. Kasiewicz, L. Kurkliński, M. Marcinkowska, *Sektor bankowy – motor czy hamulec wzrostu gospodarczego*, Warszawski Instytut Bankowości, Warszawa 2013, s. 34.

Biorąc pod uwagę cel opracowania istotna jest zatem ocena opracowanych dotychczas założeń unii bankowej, w kontekście ich wpływu na stabilność systemu finansowego w strefie euro oraz szerzej, w całej Unii Europejskiej.

Pamiętać należy jednocześnie, że obecnie spośród trzech filarów unii bankowej, opracowane zostały założenia dotyczące jednolitego mechanizmu nadzorczego (SSM – *Single Supervisory Mechanism*)⁴⁴ oraz wstępne założenia dotyczące restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (por. rozdział 1). Tym samym nie jest możliwa kompletna ocena nowej architektury nadzorczej i jej wpływu na stabilność systemu finansowego w Unii Europejskiej.

Oceny założeń unii bankowej w kontekście stabilności systemu finansowego dokonywać należy wielowymiarowo uwzględniając trzy podstawowe obszary nowej architektury nadzorczej:

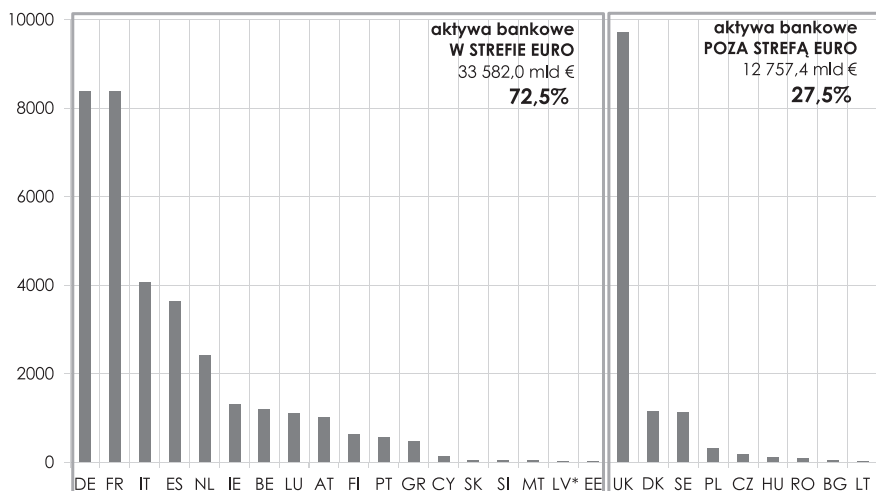
- zakres podmiotowy,
- zakres przedmiotowy,
- proponowane rozwiązania o charakterze operacyjnym.

2.2. Zakres podmiotowy unii bankowej a stabilność systemu finansowego

Zgodnie z przyjętą przez Parlament Europejski rezolucją dotyczącą przekazania Europejskiemu Bankowi Centralnemu kompetencji nadzorczych, EBC będzie sprawował nadzór nad wszystkimi instytucjami kredytowymi, których siedziba znajduje się w krajach należących do strefy euro lub w krajach, które przystąpią do jednolitego mechanizmu nadzorczego na zasadzie tzw. „bliskiej współpracy”.

W kontekście stabilności rynku finansowego w Unii Europejskiej nasuwa się więc pytanie dotyczące ewentualnego zagrożenia związanego z faktem, że tylko banki ze strefy euro będą obligatoryjnie podlegali pod nowy nadzór.

⁴⁴ Wypracowany w marcu 2013 roku kompromis został przyjęty przez parlament europejski we wrześniu 2013 roku.

Rysunek 2.1.**Koncentracja aktywów sektora bankowego w Unii Europejskiej w 2011 roku**

DE – Niemcy, FR – Francja, IT – Włochy, ES – Hiszpania, NL – Holandia, IE – Irlandia, BE – Belgia, LU – Luksemburg, AT – Austria, FI – Finlandia, PT – Portugalia, GR – Grecja, CY – Cypr, SK – Słowacja, SI – Słowenia, MT – Malta, LV – Łotwa, EE – Estonia, UK – Wielka Brytania, DK – Dania, SE – Szwecja, PL – Polska, CZ – Czechy, HU – Węgry, RO – Rumunia, BG – Bułgaria, LT – Litwa.

* Łotwa przystąpiła do strefy euro 1 stycznia 2014 roku.

Źródło: Opracowanie własne na podst.: *European Banking Sector. Facts and Figures 2012*, European Banking Federation, s. 78.

Pamiętać należy jednak, że blisko $\frac{3}{4}$ aktywów unijnego sektora bankowego skoncentrowanych jest w strefie euro. Także najistotniejsze problemy będące konsekwencją globalnego kryzysu finansowego dotknęły państwa należące do unii walutowej⁴⁵.

Z drugiej jednak strony, rozważyć należy zagrożenie związane z powstaniem w Unii dwóch odmiennych rynków. Ekspert biorący udział w badaniu IBnGR wskazując, że istnieje ryzyko zakłóceń w sektorze bankowym wynikające ze zwiększenia stabilności w krajach strefy euro przy jednoczesnym pozostawieniu pozostałej części rynku europejskiego mniej monitorowanego.

Drugą kwestią jest struktura właścicielska sektora bankowego krajów spoza strefy euro. W zdecydowanej większości krajów, wysoki odsetek aktywów bankowych pochodzi bowiem z krajów należących do strefy euro. Oznacza to, że na poziomie skonsolidowanym banki te będą podlegały bezpośrednio lub pośrednio pod nadzór EBC. Wyjątek stanowi Litwa, w którym to kraju pomimo dużego udziału aktywów zagranicznych, w całości pochodzą one z krajów spoza strefy euro, w tym przede wszystkim ze Szwecji (por. tab. 2.1.).

45 M. Krześniak, *Za i przeciw unii bankowej*, www.ekonomia.rp.pl, 22.10.2012.

Tabela 2.1.**Struktura właścicielska sektora bankowego w krajach Unii Europejskiej nienależących do strefy euro**

	Chorwacja	Czechy	Węgry	Litwa	Polska	Rumunia
Udział aktywów zagranicznych	90,9%	97,0%	85,6%	84,0%	72,3%	87,4%
Udział aktywów kontrolowanych przez właścicieli ze strefy euro	90,9%	73,0%	56,9%	0,0%	53,1%	72,4%
Dominujący kraj pochodzenia kapitału	Włochy 47,7%	Austria 26,7%	Austria 20,7%	Szwecja 60,8%	Włochy 11,6%	Austria 31,5%

Źródło: Foreign Ownership of Banking System Assets, Emerging Europe, 28.11.2011.
<http://www.emerging-europe.org/foreign-ownership-of-banking-system-assets/>

Jednocześnie, nadzorem bezpośrednim objęte zostaną tylko tzw. istotne instytucje bankowe. Instytucje znaczące określane są w oparciu o cztery kryteria⁴⁶:

- wielkości: instytucje, których wartość aktywów przekracza 30 mld euro;
- znaczenia dla gospodarki Unii Europejskiej lub państwa uczestniczącego w SSM:
 - instytucje w przypadku których relacja wartości aktywów do PKB kraju macierzystego przekracza 20% a wartość aktywów jest nie mniejsza niż 5 mld euro,
 - instytucje uznane przez krajowego nadzorcę za istotne dla gospodarki po potwierdzeniu przez EBC,
- znaczenia działalności transgranicznej: na podstawie decyzji EBC instytucja, która ustanowiła bankowe jednostki zależne w co najmniej dwóch państwach uczestniczących w SSM a transgraniczne aktywa lub pasywa tej instytucji stanowią istotną część ogólnych aktywów lub pasywów instytucji,
- faktu otrzymania pomocy publicznej: instytucje bankowe, które wnioskowały lub otrzymały pomoc z ze środków EISF (Europejskiego Instrumentu Stabilności finansowej) lub EMS (Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego).

Niezależnie od spełnienia powyższych przesłanek bezpośrednim nadzorem objęte zostaną trzy najistotniejsze instytucje kredytowe w każdym z państw uczestniczących w jednolitym mechanizmie nadzorczym.

⁴⁶ Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 12 września 2013 roku w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady powierzającego Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi.

Rysunek 2.2.

Zakres podmiotowy jednolitego mechanizmu nadzorczego (SSM) przyjęty przez Parlament Europejski 12 września 2013 roku

		OBOWIĄZKOWO	DOBROWOLNIE
KRAJE UCZESTNICZĄCE W SSM		Kraje strefy euro	Kraje członkowskie nie należące do strefy euro, które nawiążą „bliską współpracę” w zakresie SSM
INSTYTUCJE KREDYTOWE OBJĘTE NADZOREM	Nadzór bezpośredni	Instytucje istotne, tj. spełniające jeden z poniższych warunków: • Całkowita wartość aktywów przekracza > 30 mld euro, • Relacja aktywów do PKB państwa siedziby przekracza 20% a całkowita wartość aktywów nie jest niższa niż 5 mld euro • Wnioskowały lub otrzymały pomoc finansową ze środków EISF lub EMS Za instytucje istotne, decyzją EBC mogą zostać uznane także: • Instytucje uznane przez nadzór krajowy jako istotne dla gospodarki • Instytucje, które ustanowiły bankowe jednostki zależne w co najmniej dwóch państwach uczestniczących w SSM, a których transgraniczne aktywa lub pasywa stanowią istotną część całkowitych aktywów lub pasywów EBS Trzy najważniejsze instytucje kredytowe w każdym z państw uczestniczących w SSM	
	Nadzór pośredni	Instytucje mniej istotne , tj. pozostałe instytucje kredytowe z państw uczestniczących w SSM	

Źródło: Opracowanie własne na podst.: Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 12 września 2013 roku w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady powierzającego Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi.

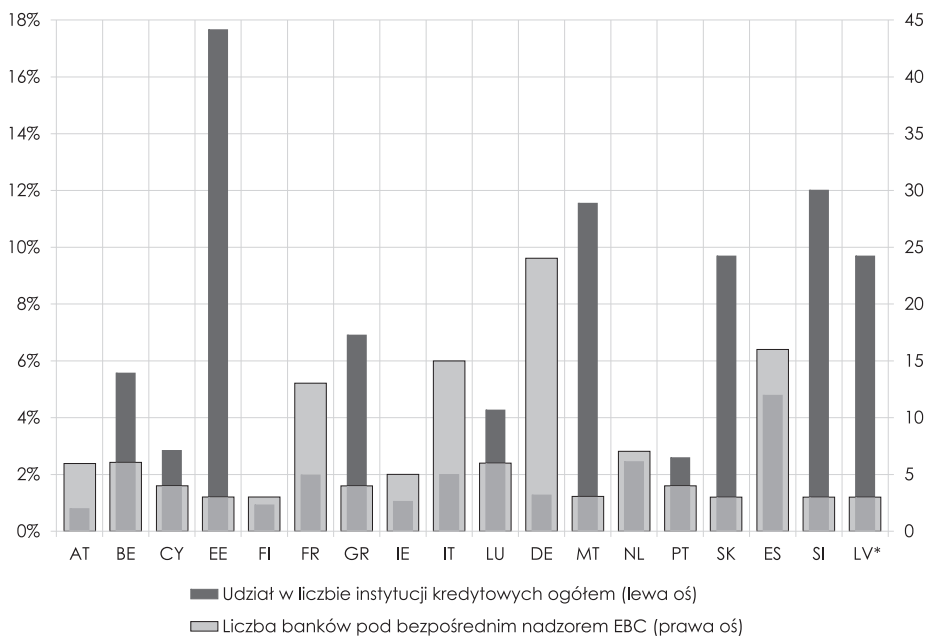
Oznacza to, że bezpośrednim nadzorem EBC objętych będzie 128 banków ze strefy euro (w tym 124 instytucje istotne (tj. o aktywach przekraczających 30 mld euro lub 20% PKB kraju macierzystego) oraz 4 banki będące jednym z trzech największych banków w kraju macierzystym)⁴⁷. Bezpośrednim nadzorem objętych zostanie więc ok. 2% banków strefy euro (por. rysunek 2.3). Łączna wartość aktywów tychże instytucji wyniesie natomiast około 85% aktywów sektora bankowego strefy euro⁴⁸.

⁴⁷ Note Comprehensive Assessment October 2013, European Central Bank.

⁴⁸ ECB starts comprehensive assessment in advance of supervisory role, www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2013/html/pr131023.en.html

Rysunek 2.3.

Liczba banków, które znajdują się pod bezpośrednim nadzorem EBC w poszczególnych krajach strefy euro oraz ich udział w całkowitej liczbie banków funkcjonujących w danym kraju



AT – Austria, BE – Belgia, CY – Cypr, EE – Estonia, FI – Finlandia, FR – Francja, GR – Grecja, IE – Irlandia, IT – Włochy, LU – Luksemburg, DE – Niemcy, MT – Malta, NL – Holandia, PT – Portugalia, SK – Słowacja, ES – Hiszpania, SI – Słowenia, LV* – Łotwa

* Łotwa przystąpiła do strefy euro 1 stycznia 2014 roku.

Źródło: Opracowanie własne na podst.: Note. Comprehensive Assessment October 2013, European Central Bank oraz European Banking Sector. Facts and Figures 2012, European Banking Federation.

Dodatkowo, biorąc pod uwagę możliwość przystąpienia do jednolitego mechanizmu nadzorczego krajów spoza strefy euro na zasadzie „bliskiej współpracy”, nadzorem może zostać objętych ponad 1,1 tys. instytucji kredytowych, z czego ok. 20 nadzorem bezpośrednim. Łączna suma aktywów banków spoza strefy euro kwalifikujących się do nadzoru bezpośredniego wynosi około 340 mld euro.

Tabela 2.2.

Banki spoza strefy euro, które mogą podlegać pod bezpośredni nadzór EBC w przypadku przystąpienia przez kraj macierzysty do jednolitego mechanizmu nadzorczego

Państwo	Liczba instytucji kredytowych	Instytucje kredytowe pod bezpośrednim nadzorem EBC			Aktywa sektora bankowego pod bezpośrednim nadzorem EBC OGÓŁEM
		Nazwa	Aktywa		
			Mld euro	% PKB	
Chorwacja	33	Zagrebacka banka	12,3	28,0%	29,1
		Privredna banka Zagreb PBZ	9,9	22,5%	
		Erste Bank Croatia	6,9	15,8%	
Czechy	56	Ceska Sporitelna	37,6	24,6%	98,6
		Ceskoslovenska obchodni banka CSOB	33,6	22,0%	
		Komerčni banka	27,4	17,9%	
Litwa	94	SEB Bankas	7,2	21,8%	15,5
		Swedbank	5,2	15,8%	
		DnB Nord Bankas	3,1	9,4%	
Polska	695	PKO BP	44,9	11,8%	104,4
		Bank Pekao	35,2	9,2%	
		BZ WBK	24,3	6,4%	
Rumunia	39	Banca Comerciala Romana BCR	17,1	13,0%	35,1
		BRD Groupe Societe Generale	12,7	9,6%	
		Volksbank Romania	5,3	4,0%	
Węgry	189	OTP Bank	36,1	37,2%	58,4
		K&H Bank	11,8	12,2%	
		ERSTE Bank Hungary	10,5	10,8%	

Źródło: Opracowanie własne na podst.: moneystockstycoons.com, countryeconomy.com, EBF (dostęp: 10.12.2013).

Z punktu widzenia stabilności systemu finansowego rozwiązanie to, stanowiące kompromis w stosunku do planowanego pierwotnie objęcia nadzorem wszystkich instytucji kredytowych w krajach uczestniczących w jednolitym mechanizmie nadzorczym, ma dwie istotne wady. Po pierwsze, może mianowicie nie objąć lokalnych instytucji kredytowych, które o ile z punktu widzenia gospodarki UE nie mają istotnego znaczenia, to są istotne dla gospodarki kraju macierzystego⁴⁹.

⁴⁹ M. Borsuk, *Unia Bankowa w Europie*, 18.02.2013, <http://www.gazetatrend.pl/artykuly/491-unia-bankowa-w-europie>.

Tym samym nie objęcie przez bezpośredni nadzór około 6 tys. mniejszych i potencjalnie bardziej ryzykownych banków może stanowić istotne ograniczenie korzyści płynących z ustanowienia unii bankowej⁵⁰. Dlatego też tak ważne będzie podkreślane przez D. Filara zapewnienie efektywnego systemu przepływu informacji pomiędzy EBC a nadzorcami krajowymi odpowiedzialnymi za nadzór nad mniejszymi instytucjami bankowymi⁵¹.

Po drugie, jak wskazuje część ekspertów biorących udział w badaniu IBnGR, rozwiązanie to nie eliminuje ryzyka związanego z licznymi powiązaniem występującymi w europejskim sektorze bankowym. Mowa tu przede wszystkim o powiązaniach mniejszych banków regionalnych z lokalnymi władzami, które prowadzą do powstania zjawiska „zbyt powiązany, by mu pozwolić upaść”.

Z drugiej jednak strony, jednolitym nadzorem objęte zostaną największe instytucje bankowe, których aktywa często przekraczają wartość PKB kraju macierzystego. Z punktu widzenia stabilności finansowej, utworzenie jednolitego nadzoru pozwoli więc na lepszy nadzór nad transgraniczną działalnością tych instytucji i co ważniejsze, na wcześniejsze wykrycie ewentualnego ryzyka systemowego⁵².

Ponadto, jak już wspomniano, zgodnie z przyjętymi we wrześniu 2013 roku założeniami unii bankowej, nadzorem objęte zostaną jedynie instytucje kredytowe. Oznacza to, że nadzór nie obejmie pozostałych instytucji finansowych takich jak np. fundusze wysokiego ryzyka, co jest istotne z punktu widzenia stabilności systemu finansowego⁵³.

2.3. Zakres przedmiotowy unii bankowej a stabilność systemu finansowego

Jak już wspomniano, obecny kryzys finansowy ujawnił niekorzystne konsekwencje związane z silną zależnością pomiędzy krajowymi instytucjami bankowymi a finansami publicznymi. Presja na ratowanie krajowych banków skutkowałą wysokimi kosztami fiskalnymi co doprowadziło do zwiększenia długu publicznego poszczególnych krajów, a w konsekwencji do zwiększenia ryzyka kredytowego kraju. To z kolei miało negatywny wpływ na wartość obligacji rządowych a ostatecznie przełożyło się na dalsze pogorszenie sytuacji finansowej banków posiadających obligacje rządowe. W rezultacie, sprzężenie zwrotne pomiędzy kondycją banków a ryzykiem kredytowym kraju stwarza zagrożenie dla stabilności systemu finansowego (por. rys. 2.4.).

50 D. Lebovitz, K. Craig, *The European Banking Union: A three-legged stool*, J.P. Morgan, 2013.

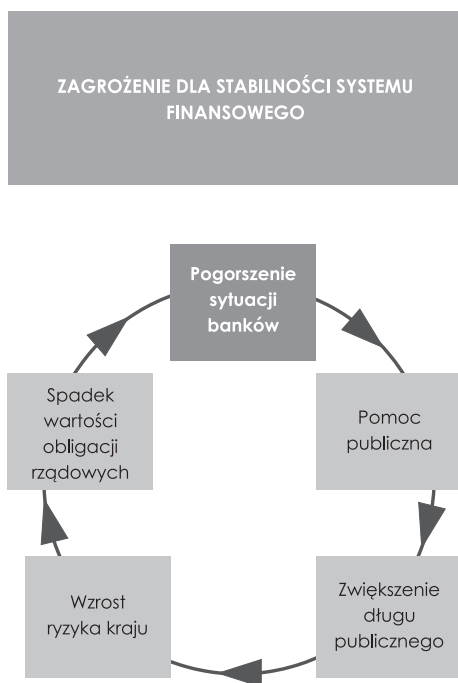
51 Badanie IBnGR.

52 *Banking union for Europe. Risks and Challenges*, red. T. Beck, A VoxEU.org Book, Centre for Economic Policy Research, 2012, s. 91.

53 T. G. Grosse, *Dylematy unii bankowej*, Centrum Europejskie Natolin, nr 2 (60) 2013.

Rysunek 2.4.

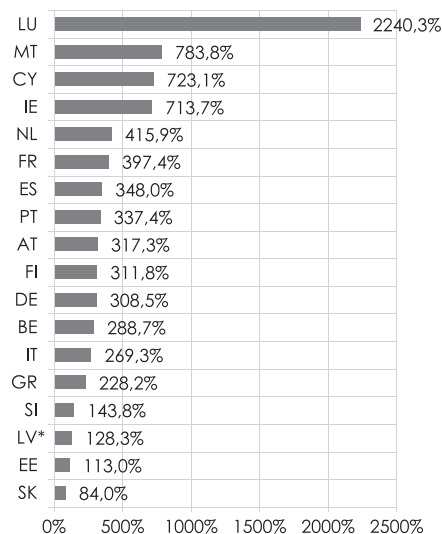
Sprężenie zwrotne pomiędzy kondycją krajowych banków a ryzykiem kredytowym kraju



Źródło: Opracowanie własne na podst. P. Gajewski, *Kryzys w strefie euro. Przyczyny, przebieg i perspektywy jego rozwiązania*, NBP, Warszawa 2013, s. 29.

Rysunek 2.5.

Relacja aktywów sektora bankowego do PKB w poszczególnych krajach strefy euro



LU – Luksemburg, MT – Malta, CY – Cypr, IE – Irlandia, NL – Holandia, FR – Francja, ES – Hiszpania, PT – Portugalia, AT – Austria, FI – Finlandia, DE – Niemcy, BE – Belgia, IT – Włochy, GR – Grecja, SI – Słowenia, LV – Łotwa, EE – Estonia, SK – Słowacja

* Łotwa przystąpiła do strefy euro 1 stycznia 2014 roku.

Źródło: European Banking Federation, Eurostat.

Ponadto, poza niekorzystnymi konsekwencjami sprężenia zwrotnego pomiędzy bankami a finansami publicznymi dochodzi kwestia wielkości sektorów bankowych. Występujący w części państw UGW (Unii Gospodarczej i Walutowej) wysoki wskaźnik relacji aktywów sektora bankowego do PKB kraju był jednym z czynników podjęcia problematyki unii bankowej⁵⁴.

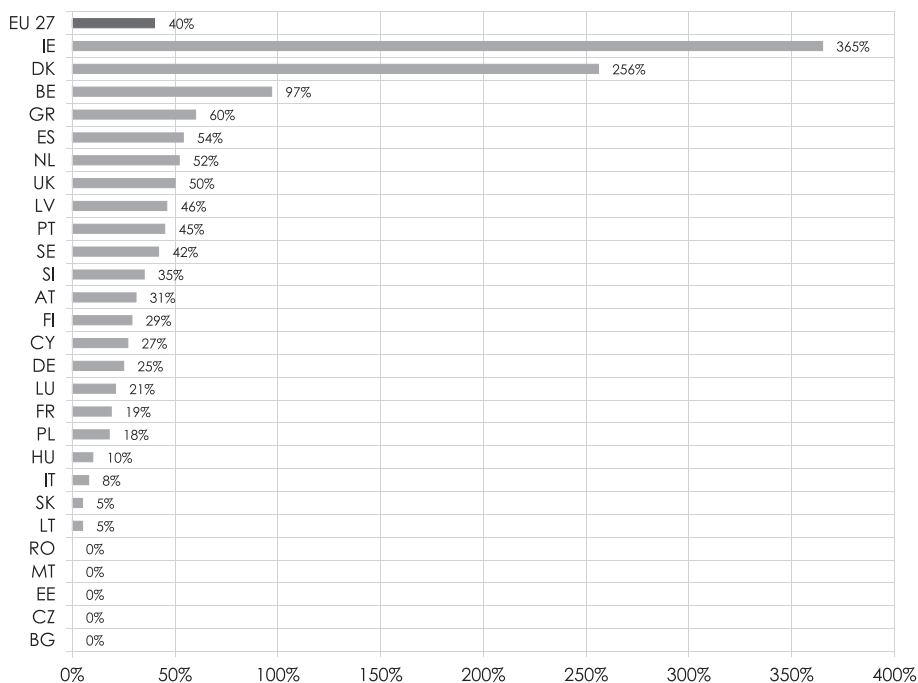
O tym jak duży wpływ na finanse publiczne może mieć pomoc udzielona sektorowi bankowemu świadczy wielkość pomocy, która przekazana została bankom w latach 2008–2012. W całej UE wielkość zaakceptowanej przez Komisję Europejską pomocy wyniosła 4,9 biliona euro⁵⁵, czyli 40% unijnego PKB z roku 2011. W niektórych krajach znacznie przekraczała 100% (Irlandia 365%, Dania 256%).

⁵⁴ Raport dotyczący optymalnej struktury polskiego systemu bankowego w średnim okresie, Capital Strategy, Warszawa, październik 2012, s. 50.

⁵⁵ Gert-Jan Koopman, *State aid control in the Banking Union. The role of EU state aid control during the crisis and going forward*, DG Competition, European Commission, October 2013, s. 9.

Rysunek 2.6.

Kwota środków przekazana na ratowanie banków w poszczególnych krajach UE w latach 2008–2012 (jako % PKB z 2011 roku)



IE – Irlandia, DK – Dania, BE – Belgia, GR – Grecja, ES – Hiszpania, NL – Holandia, UK – Wielka Brytania, LV – Łotwa, PT – Portugalia, SE – Szwecja, SI – Słowenia, AT – Austria, FI – Finlandia, CY – Cypr, DE – Niemcy, LU – Luksemburg, FR – Francja, PL – Polska, HU – Węgry, IT – Włochy, SK – Słowacja, LT – Litwa, RO – Rumunia, MT – Malta, EE – Estonia, CZ – Czechy, BG – Bułgaria

Źródło: New EU Banking Law Forces Restructuring Before Stabilization, www.valuwalk.com, 31.07.2013.

Przeniesienie kompetencji nadzorczych oraz odpowiedzialności za sektor bankowy na poziom unijny ma w założeniu rozwiązać problem współzależności pomiędzy sektorem bankowym a finansami państw. Prowadzić do tego mają dwa rozwiązania.

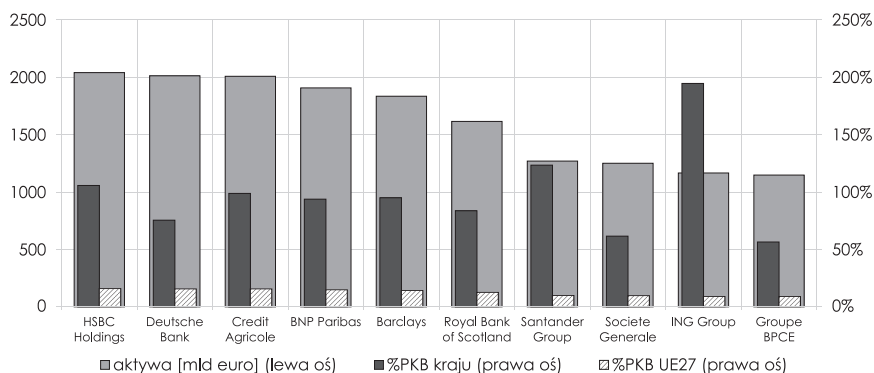
Po pierwsze, rozszerzenie kompetencji Europejskiego Mechanizmu Stabilizującego (EMS) na bezpośrednie dokapitalizowanie banków. Zgodnie z założeniami unii bankowej, ustanowienie jednolitego mechanizmu nadzorczego pozwoli w przyszłości użyć środków EMS do wspierania zagrożonych banków. Użycie funduszu ratunkowego o mocy pożyczkowej około 500 mld euro było warunkowane utworzeniem wspólnego nadzoru. W momencie, kiedy warunek ten zostanie spełniony, fundusz będzie mógł dofinansowywać banki strefy euro bez pośrednictwa rządów, a więc bez powiększania długów państw.

Drugim rozwiązaniem jest natomiast stworzenie mechanizmu restrukturyzacji i kontrolowanej upadłości banków (*single resolution mechanism*, SRM). Mechanizm ten wskazywany jest jako niezbędny element przywrócenia stabilności na rynku finansowym. Z jednej strony uregulowana zostanie bowiem kwestia sposobu finansowania zarządzania kryzysowego. Z drugiej natomiast strony wskazuje się, że scentralizowanie systemu pozwoli uniknąć stronniczości decyzji i ograniczy wysokie koszty ratowania banków.

Problemem jest jednak wielkość potrzebnych funduszy. W Unii Europejskiej 10 największych instytucji bankowych skupia aktywa o łącznej wartości 16251 mld euro, co stanowi ponad 125% unijnego PKB.

Rysunek 2.7.

Największe grupy bankowe w Unii Europejskiej według wartości aktywów na koniec 2012 roku



Źródło: Opracowanie własne na podst.: *Top banks and banking groups in Europe, ranked by total assets (2012)*, Banksdaily.com oraz danych Eurostat.

Zgodnie z założeniami SRM, docelowa wielkość funduszu wynieść ma 1% wartości gwarantowanych depozytów zgromadzonych w bankach podlegających pod nadzór EBC, czyli wg danych na koniec 2011 roku ok. 55 mld euro⁵⁶. Zakłada się, że zebranie odpowiedniej wielkości funduszy może potrwać nawet 10 lat⁵⁷. Tym samym, abstrahując od czasu potrzebnego na zebranie wspomnianych funduszy, ich wartość może okazać się niewystarczająca w przypadku upadłości największych banków. Kwota 55 mld euro zebrana w ramach SRM odpowiada bowiem zaledwie 0,15% wielkości systemu bankowego w strefie euro⁵⁸.

⁵⁶ *Europe's banking trilemma. Why banking reform is essential for a successful Banking Union*, Finance Watch, September 2013, s. 31.

⁵⁷ M. Zaleska, *Skomplikowana układanka*, nowa.uek.krakow.pl/files/common/uczelnia/tresci-2012-2013/Zalacznik_nr_3a_Malgorzata_Zaleska.pdf (dostęp: 6.01.2014).

⁵⁸ *Europe's banking trilemma. Why banking...*, op. cit., s. 31.

Pewne zabezpieczenie na wypadek, gdyby środki zgromadzone w ramach *resolution fund* były niewystarczające będzie stanowił wspomniany wcześniej Europejski Mechanizm Stabilizujący. Środki zgromadzone w EMS będą mogły zostać wykorzystane w sytuacji, gdy fundusz nie osiągnie docelowego poziomu środków, lub gdy koszty związane z restrukturyzacją lub kontrolowaną upadłością okażą się wyższe od zakładanego docelowego poziomu środków zgromadzonych w *resolution fund*⁵⁹.

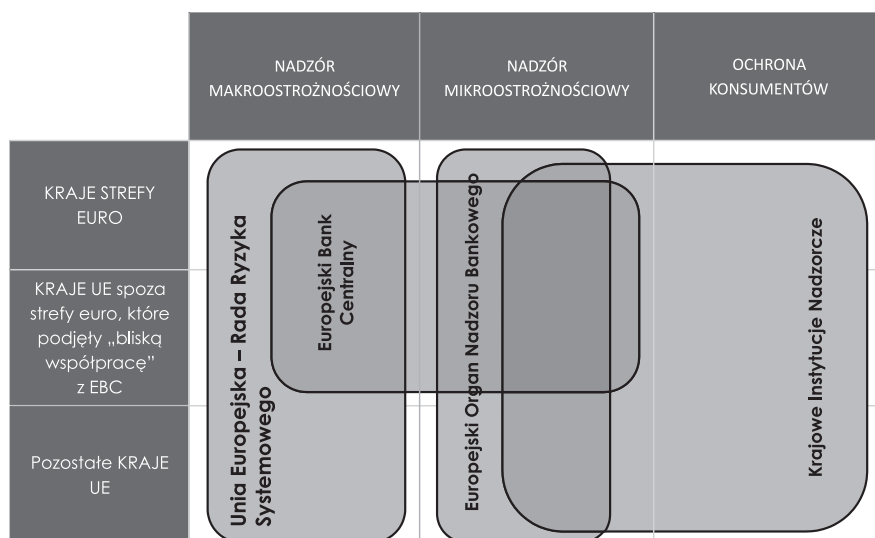
Założenia unii bankowej, a dokładnie ustanowienie jednolitego mechanizmu nadzorczego wpłynie korzystnie na ujednolicenie regulacji oraz interpretacji nadzorczych w Unii Europejskiej. Zmniejszy to ryzyko sprzecznych decyzji lub interpretacji lokalnych nadzorców na poziomie pojedynczego podmiotu. Pamiętać należy jednak, że integracja ta nie będzie pełna. Kraje Unii Europejskiej podzielą się bowiem na trzy grupy: kraje strefy euro przynależące do SSM, kraje spoza strefy euro, które nawiążą tzw. „bliską współpracę” oraz kraje, które nie zdecydują się na przystąpienie do SSM. Z punktu widzenia stabilności systemu finansowego stwarza to ryzyko arbitrażu regulacyjnego⁶⁰.

Dodatkowo stworzenie SSM może negatywnie wpłynąć na przejrzystość systemu nadzorczego. W 2011 roku wprowadzono bowiem dwie instytucje nadzorcze o kompetencjach sięgających wszystkich krajów Unii Europejskiej: Radę Ryzyka Systemowego w zakresie nadzoru makroostrożnościowego oraz Europejski Organ Nadzoru Bankowego (EBA – *European Banking Authority*) w zakresie nadzoru mikroostrożnościowego. Tym samym jeden podmiot podlegać może jednocześnie pod cztery, a w przypadku działalności w kraju goszczącym, nawet pod pięć instytucji nadzorczych⁶¹.

59 A. Trzcińska, *Europejski Mechanizm Stabilności jako stabilizator w planowanej unii finansowej*, NBP, Warszawa 2013, s. 47.

60 A. Hryckiewicz, M. Pawłowska, *Czy nowy nadzór spełni swoje zadanie? Zmiany w nadzorze finansowym w Europie oraz ich konsekwencje dla Polski*, Materiały i Studia Zeszyt nr 289, Warszawa 2013, s. 18.

61 *Unia bankowa*, red. M. Zaleska, Studia Finansów i Bankowości, Warszawa 2013.

Rysunek 2.8.**Łożoność nadzoru finansowego w Unii Bankowej po wprowadzeniu SSM**

Źródło: Opracowanie własne na podst. A. Hryckiewicz, M. Pawłowska, *Czy nowy nadzór spełni swoje zadanie? Zmiany w nadzorze finansowym w Europie oraz ich konsekwencje dla Polski*, Materiały i Studia, Zeszyt nr 289, NBP, Warszawa, 2013, s. 20.

Wprowadzeniu kolejnej instytucji nadzorczej na szczeblu unijnym towarzyszy brak precyzyjnego określenia kompetencji poszczególnych podmiotów. Stwarza to ryzyko trudności w określeniu odpowiedzialności poszczególnych instytucji w przypadku sytuacji kryzysowej⁶².

2.4. Wpływ rozwiązań operacyjnych na stabilność systemu finansowego

Poza podmiotowymi i przedmiotowymi założeniami unii bankowej, wpływ na stabilność systemu finansowego mają także założenia o charakterze operacyjnym. W szczególności mowa tu o rozwiązaniach dotyczących tego, komu powierzona została funkcja nadzorczy unijnego, a także zakresu kompetencji i ich podziału pomiędzy nadzór unijny, nadzorców krajowych oraz pozostałe instytucje unijne w ramach których prowadzone są działania o charakterze nadzoru makro- bądź mikroostrożnościowego.

Zgodnie z przyjętą we wrześniu 2013 roku rezolucją, kompetencje nadzorcze w ramach SSM przekazane zostały Europejskiemu Bankowi Centralnemu. Oceniając

⁶² Nadzór zmierza w stronę Europy, dlatego liczy się kondycja finansowa, obserwatorfinansowy.pl, 18.11.2013, (dostęp 4.12.2013).

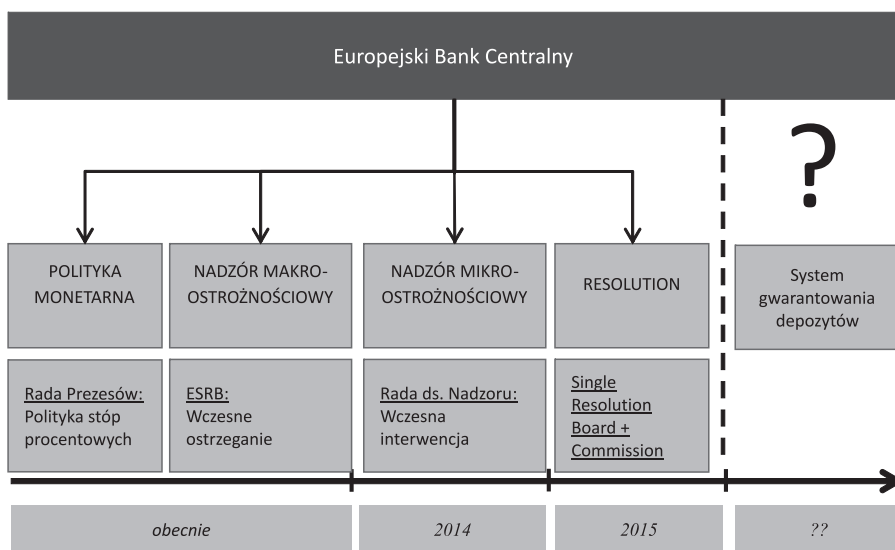
wpływ założeń unii bankowej, a w szczególności rozwiązań dotyczących jednolitego mechanizmu nadzorczego na stabilność systemu finansowego uwzględnić należy więc ryzyko, związane z wyborem EBC na nadzorcę unijnego wraz towarzyszącymi temu konsekwencjami techniczno – operacyjnymi.

Wybór Europejskiego Banku Centralnego na nadzorcę unijnego przez większość ekspertów biorących udział w badaniu IBnGR oceniany został pozytywnie. EBC stanowi bowiem instytucję niezależną, charakteryzującą się wysokim autorytetem zarówno wśród krajów strefy euro, jak i pozostałych państw członkowskich Unii Europejskiej.

Wraz z wyborem EBC na nadzorcę unijnego, dotychczasowa rola EBC jako pożyczkodawcy ostatniej instancji oraz organizatora rynku (ang. *market maker*) zostanie poszerzona o kompetencje nadzorcze. Z punktu widzenia stabilności finansowej ma to o tyle istotne znaczenie, że zapewni EBC dostęp do informacji na temat wypłacalności oraz sytuacji płynnościowej największych instytucji bankowych uczestniczących w jednolitym mechanizmie nadzorczym⁶³.

Rysunek 2.9.

Rola Europejskiego Banku Centralnego (obecnie oraz po wprowadzenie jednolitego mechanizmu nadzorczego)



Źródło: Opracowanie własne na podst.: *The various roles of the ECB in the new EMU Architecture*, Directorate General for Internal Policies, European Parliament, September 2013, s. 5.

⁶³ *The various roles of the ECB in the new financial architecture*, Directorate General for Internal Policies, European Parliament, September 2013, s. 10.

Obawy części ekspertów budzi jednak połączenie funkcji pieniężnej z nadzorcą Europejskiego Banku Centralnego. Stanowi to bowiem zagrożenie dla obiektywizmu decyzji podejmowanych w ramach SSM wynikające z możliwego konfliktu interesów pomiędzy funkcją pieniężną a nadzorcą Europejskiego Banku Centralnego. Z drugiej jednak strony, literatura przedmiotu wskazuje na powszechną praktykę pełnienia przez banki centralne funkcji nadzorczej nad sektorem bankowym. Sytuacja taka występuje w czternastu (z siedemnastu) krajów strefy euro⁶⁴.

Ponadto wskazuje się na ryzyko związane z brakiem obiektywizmu w podejmowanych decyzjach. Zarówno Rada Prezesów jak i Rada Nadzorcza składa się z przedstawicieli krajowych, co stwarza zagrożenie, że podjęte decyzje nie będą wolne od wpływów krajowych⁶⁵.

Rysunek 2.10.

Rodzaje ryzyka związane z wprowadzeniem jednolitego mechanizmu nadzorczego (SSM)

Ryzyko subiektywizmu decyzji	Ryzyko związane z podziałem kompetencji	Ryzyko operacyjne	Ryzyko przejściowe
Ryzyko wpływu interesów krajowych na decyzje podejmowane przez Radę Nadzorczą lub Radę Prezesów	Ryzyko zbyt optymistycznych ocen ryzyka przez nadzorców krajowych, co zwiększa ryzyko odchylen na poziomie unijnym	Ryzyko niewystarczających zasobów ludzkich	Ryzyko braku oceny banku przygotowanej przez EBC w momencie konieczności podjęcia interwencji w razie problemów
Ryzyko konfliktu interesów pomiędzy funkcją monetarną a nadzorcą EBC	Ryzyko nierównego traktowania banków w związku z nałożeniem na krajowych nadzorców obowiązku egzekwowania niepieniężnych sankcji nałożonych przez EBC	Ryzyko presji na EBC, aby zaczął działać zanim będzie operacyjnie w pełni gotowy do pełnienia funkcji nadzorczej	Ryzyko związane ze złożonym procesem odbierania licencji instytucjom kredytowym – do momentu powstania <i>resolution mechanism</i>
Ryzyko konfliktu związanego z brakiem przedstawicieli krajów spoza strefy euro w Radzie Prezesów; zagrożenie dla równych szans na jednolitym rynku finansowym	Ryzyko, że w początkowym okresie funkcjonowania SSM instytucja mająca istotne znaczenie dla stabilności systemu finansowego, ale niespełniająca podstawowych kryteriów istotności nie znajdzie się pod bezpośrednim nadzorem SSM	Ryzyko operacyjne wynikające z konieczności budowy systemu do pozyskiwania, przechowywania oraz przetwarzania dużej ilości poufnych danych	

Źródło: Opracowanie własne na podst.: *European Union: Financial System Stability Assessment*, International Monetary Fund, March 2013, s. 55–58.

64 Z. Darvas, S. Merler, *The European Central Bank in the age of banking union*, Bruegel Policy Contribution, Issue 2013/13, October 2013, s. 10.

65 *The various roles of the ECB in the new EMU Architecture*, Directorate General for Internal Policies, European Parliament, September 2013, s. 10.

Kolejny rodzaj ryzyka wynika z założeń dotyczących procesu decyzyjnego w ramach SSM, zgodnie z którym ostateczne decyzje podejmowane są przez Radę Prezesów, w skład której wchodzi przedstawiciele państw uczestniczących w strefie euro. Oznacza to, że decyzje, które będą dotyczyły także państw spoza strefy euro, ale które przystąpiły do SSM na warunkach „bliskiej współpracy”, będą podejmowane jedynie przez przedstawicieli strefy euro a tym samym mogą stanowić zagrożenie dla równych szans na jednolitym rynku finansowym.

Drugi obszar potencjalnych rodzajów ryzyka, związanych z nową architekturą nadzorczą, wynika z podziału kompetencji pomiędzy nadzorcę unijnego a nadzorców krajowych. Zgodnie z przyjętymi założeniami, EBC będzie bowiem w dużym stopniu polegał na informacjach przekazywanych przez nadzorców krajowych. Z jednej strony stwarza to ryzyko, że nadzorcy krajowi będą mieli tendencję do zbyt optymistycznego oceniania banków macierzystych, co w konsekwencji może stanowić zagrożenie dla stabilności całego systemu finansowego w strefie euro, a także UE. Z drugiej strony, także w zakresie egzekwowania ewentualnych sankcji, EBC będzie wspierał się działaniami nadzorców krajowych. Może to stwarzać sytuację nierównego traktowania na poziomie poszczególnych banków⁶⁶.

Przekazanie nadzoru do EBC może również stworzyć wiele zagrożeń o charakterze czysto operacyjnym, a wynikającym z faktu, że EBC nie pełnił wcześniej funkcji nadzorczej. Jak podkreślają eksperci biorący udział w badaniu IBnGR, zagrożenia te związane są przede wszystkim z koniecznością pozyskania zasobów ludzkich, przy jednoczesnej dbałości o nieuszczipianie zasobów ekspertów w dziedzinie nadzoru bankowego na poziomie krajowym.

Eksperti rynku wskazują również na szereg rodzajów ryzyka związanych z początkową fazą wdrażania i funkcjonowania unii bankowej, czyli z tzw. okresem przejściowym. Mowa tu w szczególności o sytuacji, w której konieczności podjęcia interwencji przez EBC towarzyszyć będzie brak oceny danego banku przygotowanej przez Europejski Bank Centralny.

Dodatkowo wskazywane jest istotne ryzyko związane z niejednoczesnym wprowadzeniem wszystkich trzech elementów unii bankowej⁶⁷. Wskazuje się bowiem, że poszczególne elementy nowej architektury nadzorczej są współzależne i to wprowadzenie trzech filarów zagwarantuje stabilność unii bankowej⁶⁸.

66 *The various roles of the ECB in the new EMU Architecture*, Directorate General for Internal Policies, European Parliament, September 2013.

67 S. Kasiewicz, L. Kurkliński, M. Marcinkowska, *Sektor bankowy – motor czy hamulec wzrostu gospodarczego?*, WIB, Warszawa 2013.

68 B. Speyer, *EU Banking Union. Right idea, poor execution*, EU Monitor, DB Research, September 2013.

2.5. Podsumowanie

Podsumowując, unia bankowa stanowi ważny krok w kierunku zwiększenia stabilności systemu finansowego nie tylko w strefie euro, ale również w całej Unii Europejskiej. Przekazanie nadzoru nad bankami strefy euro pomoże utrzymać stabilność w sektorze poprzez zapewnienie stosowania jednolitego zbioru przepisów oraz skoordynowanej reakcji regulacyjnej w czasie kryzysu. W szczególności wskazuje się, że efektywne wdrożenie unii bankowej może przyczynić się do^{69,70}.

- ograniczenia społecznych kosztów kryzysów bankowych,
- przerwania współzależności pomiędzy kryzysami bankowymi a zadłużeniem kraju,
- wzrostu stabilności strefy euro,
- wyeliminowania wpływu czynników politycznych na funkcjonowanie jednolitego, scentralizowanego nadzoru,
- zwiększenia kontroli nad działalnością dużych grup bankowych,
- ograniczenia pokusy nadużycia poprzez umożliwienie kontrolowanej upadłości bankom „zbyt dużym by upaść”,
- zwiększenia zaufania deponentów poprzez harmonizację systemów gwarancji depozytów,
- wcześniejszej identyfikacji ryzyka w sektorze bankowym poprzez silniejszy, ponadnarodowy nadzór.

Podkreślić należy, że pełne korzyści osiągnięte zostaną jednak dopiero po stworzeniu i przyjęciu ram dla uporządkowanej likwidacji banków oraz wspólnego systemu gwarantowania depozytów. Przeniesienie nadzoru bankowego na poziom unijny przyczyni się do ograniczenia widocznej podczas obecnego kryzysu, zależności pomiędzy instytucjami finansowymi a finansami publicznymi, a także w dużym stopniu przyczyni się do zmniejszenia fragmentacji rynku bankowego⁷¹.

Literatura:

- *Banking union for Europe. Risks and Challenges*, red. T. Beck, A VoxEU.org Book, Centre for Economic Policy Research, 2012.
- Borsuk M., *Unia Bankowa w Europie*, 18.02.2013, <http://www.gazetatrend.pl/artykuly/491-unia-bankowa-w-europie>.

69 S. Kasiewicz, L. Kurkliński, M. Marcinkowska, *Sektor bankowy – motor czy hamulec wzrostu gospodarczego?*, WIB, Warszawa 2013, s. 34.

70 L. Pawłowicz, *Unia bankowa – sukces czy klęska jednolitego rynku usług finansowych*, Zarządzanie i finanse. Journal of Management and Finance, 2/1 2013, s. 460.

71 D. Huber, E. von Pfösti, *The Single Supervisory Mechanism within the banking union – Novel Features and Implications for Austrian Supervisors and Supervised Entities* (in:) Oesterreichische Nationalbank, Financial Stability Report 25, June 2013, s. 56.

- Darvas Z., Merler S., *The European Central Bank in the age of banking union*, Bruegel Policy Contribution, Issue 2013/13, October 2013.
- *ECB starts comprehensive assessment in advance of supervisory role*, <http://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2013/html/pr131023.en.html> (dostęp: 10.12.2013).
- *European Banking Sector. Facts and Figures 2012*; European Banking Federation.
- *European Union: Financial System Stability Assessment*, International Monetary Fund, March 2013.
- *Europe's banking trilemma. Why banking reform is essential for a successful Banking Union*, Finance Watch, September 2013.
- *Foreign Ownership of Banking System Assets*, Emerging Europe, 28.11.2011 (dostęp: 10.12.2013).
- Gajewski P., *Kryzys w strefie euro. Przyczyny, przebieg i perspektywy jego rozwiązania*, NBP, Warszawa 2013.
- Grosse T. G., *Dylematy unii bankowej*, Centrum Europejskie Natolin, nr 2 (60) 2013.
- Hryckiewicz A., Pawłowska M., *Czy nowy nadzór spełni swoje zadanie? Zmiany w nadzorze finansowym w Europie oraz ich konsekwencje dla Polski*, NBP, Materiały i Studia Zeszyt nr 289, Warszawa 2013.
- Huber D., Pföstl E., *The Single Supervisory Mechanism within the banking union – Novel Features and Implications for Austrian Supervisors and Supervised Entities*, Financial Stability Report 25 – June 2013.
- Kasiewicz S., Kurkliński L., Marcinkowska M., *Sektor bankowy – motor czy hamulec wzrostu gospodarczego?*, WIB, Warszawa 2013.
- Koopman G.-J., *State aid control in the Banking Union. The role of EU state aid control during the crisis and going forward*, DG Competition, European Commission, October 2013.
- Krześniak M., *Za i przeciw unii bankowej*, www.ekonomia.rp.pl, 22.10.2012 (dostęp: 10.12.2013).
- Lebowitz D., Craig K., *The European Banking Union: A three – legged stool*, J.P. Morgan, 2013.
- *Nadzór zmierza w stronę Europy, dlatego liczy się kondycja finansowa*, obserwatorfinansowy.pl, 18.11.2013 (dostęp: 4.12.2013).
- *New EU Banking Law Forces Restructuring Before Stabilization*, www.valuewalk.com, 31.07.2013.
- *Note Comprehensive Assessment October 2013*, European Central Bank.
- Pawłowicz L., *Unia bankowa – sukces czy klęska jednolitego rynku usług finansowych*, Zarządzanie i Finanse. Journal of Management and Finance, 2/1 2013.

- *Raport dotyczący optymalnej struktury polskiego systemu bankowego w średnim okresie*, Capital Strategy, Warszawa, październik 2012.
- *Raport o stabilności systemu finansowego*, NBP, Warszawa, lipiec 2013.
- Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 12 września 2013 roku w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady powierzającego Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi.
- B. Speyer, *EU Banking Union. Right idea, poor execution*, EU Monitor, DB Research, September 2013.
- *The various roles of the ECB in the new EMU Architecture*, Directorate General for Internal Policies, European Parliament, September 2013.
- *Top banks and banking groups in Europe, ranked by total assets (2012)*, Banks-daily.com.
- Trzcińska A., *Europejski Mechanizm Stabilności jako stabilizator w planowanej unii finansowej*, NBP, Warszawa 2013.
- *Unia bankowa*, red. M. Zaleska, Studia Finansów i Bankowości, Difin, Warszawa 2013.
- Verhelst S., *Assessing the Single Supervisory Mechanism: Passing the Point of No Return for Europe's Banking Union*, Egmont Paper 58, June 2013.

3

Konsekwencje dla polskiego sektora bankowego wynikające ze wspólnego nadzoru bankowego

Monika Liszewska

3.1. Wstęp

Jednolity mechanizm nadzorczy stanowi jeden z trzech, obok mechanizmu uporzdkowanej likwidacji i restrukturyzacji banków oraz systemu gwarantowania depozytów, filarów nowej architektury nadzorczej – tzw. unii bankowej. Jednocześnie jest filarem, którego implementacja znajduje się obecnie na najbardziej zaawansowanym poziomie. Po kilkumiesięcznym okresie negocjacji nad ostatecznym kształtem wspólnego nadzoru, osiągnięto konsensus pomiędzy interesami poszczególnych państw, a we wrześniu 2013 roku Parlament Europejski zaakceptował projekt rozporządzenia dotyczącego przekazania Europejskiemu Bankowi Centralnemu kompetencji nadzorczych⁷². Regulacja weszła w życie 3 listopada 2013 roku a 7 listopada 2013 roku zaczęto obowiązywać porozumienie pomiędzy EBC a Parlamentem Europejskim. W tym samym miesiącu EBC rozpoczął kontrolę kondycji finansowej banków strefy euro, które znajdują się pod bezpośrednim nadzorem EBC. Pełne objęcie funkcji nadzorczej przez EBC planowane jest na listopad 2014 roku.

SSM, podobnie jak cała unia bankowa, zaprojektowany został z myślą o państwach należących do strefy euro. Stąd też wprowadzenie jednolitego mechanizmu nadzorczego będzie miało konsekwencje przede wszystkim dla tej grupy państw. Jak pokazały jednak doświadczenia ostatniego kryzysu, europejski rynek finansowy jest silnie powiązany. Tym samym sytuacja w strefie euro nie pozostanie bez wpływu na pozostałe państwa członkowskie Unii Europejskiej, w tym także Polskę. Ekspert rynku wskazują bowiem, że przedstawiony przez D. Schoenmakera dylemat rynku finansowego polegający na niemożności jednoczesnego połączenia integracji finansowej oraz stabilności finansowej z narodową

72 Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 12 września 2013 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady powierzającego Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi.

odpowiedzialnością za zarządzanie kryzysowe dotyczy całego regionu a nie tylko państw strefy euro⁷³. Rozważyć należy więc konsekwencje wprowadzenia SSM także z punktu widzenia pozostałych krajów Unii Europejskiej, w tym w szczególności z punktu widzenia Polski.

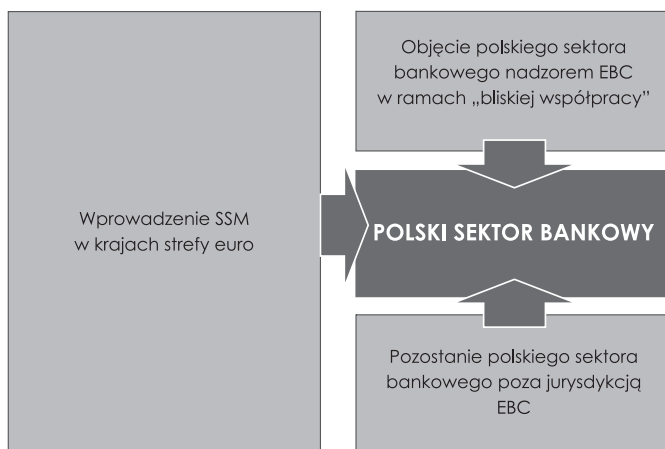
Wpływ nowej architektury nadzorczej na krajowy sektor bankowy rozpatrywać można w następujących obszarach⁷⁴:

- integracji sektora bankowego,
- kosztu pozyskania kapitału,
- konkurencyjności sektora bankowego,
- stabilności polityki pieniężnej,
- dywersyfikacji wstrząsów finansowych,
- stabilności systemów finansowych.

Dodatkowo, biorąc pod uwagę możliwość nawiązania tzw. bliskiej współpracy przez państwa Unii Europejskiej spoza unii walutowej, w ramach analizy konsekwencji wynikających ze wspólnego nadzoru bankowego dla Polski dokonać należy także oceny szans i zagrożeń z punktu widzenia podjętej przez Polskę decyzji o ewentualnym przystąpieniu, bądź też pozostaniu poza strukturami unii bankowej.

Rysunek 3.1.

Obszary wpływu jednolitego mechanizmu nadzorczego na polski sektor bankowy



Źródło: Opracowanie własne.

73 <http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2013/html/sp131105.en.html>.

74 A. Hryckiewicz, M. Pawłowska, *Czy nowy nadzór spełni swoje zadanie? Zmiany w nadzorze finansowym w Europie oraz ich konsekwencje dla Polski*, Materiały i Studia, Zeszyt nr 289, NBP, Warszawa 2013, s. 24.

Tym samym, z punktu widzenia celu niniejszego rozdziału, kluczowa jest odpowiedź na trzy pytania:

- w jaki sposób zmiany w architekturze nadzorczej w krajach strefy euro wpłyną na polski sektor bankowy?
- jakie mogą wystąpić korzyści i koszty związane z ewentualnym przystąpieniem Polski do jednolitego mechanizmu nadzorczego?
- jakie konsekwencje dla polskiego sektora bankowego mogą być związane z ewentualnym pozostaniem Polski poza jurysdykcją nadzorczą Europejskiego Banku Centralnego?

Jednocześnie, analizując korzyści i koszty związane z przystąpieniem lub pozostaniem poza jednolitym mechanizmem nadzorczym pamiętać należy, że w perspektywie długookresowej, wraz z przystąpieniem do strefy euro, Polska stanie się również członkiem unii bankowej (a więc również SSM). Tym samym, koszty i korzyści wynikające z jednolitego mechanizmu nadzorczego rozpatrywać należy w horyzoncie krótko- oraz długoterminowym.

3.2. Wpływ jednolitego mechanizmu nadzorczego na polski sektor bankowy

Bez względu na to, czy Polska zdecyduje się przystąpić do jednolitego mechanizmu nadzorczego czy też pozostać poza jurysdykcją nadzorczą Europejskiego Banku Centralnego, nowa architektura nadzorcza będzie miała istotny wpływ na polski sektor bankowy. Wpływ ten widoczny będzie na kilku płaszczyznach, w tym przede wszystkim poprzez:

- stosunki właścicielskie w polskim sektorze bankowym⁷⁵,
- zmiany w jurysdykcji nadzorczej wobec banków – filii⁷⁶,
- wzrost stabilności sektora bankowego w całej Unii Europejskiej, oraz w konsekwencji
- obniżenie kosztów finansowania banków ze strefy euro, w tym banków macierzystych funkcjonujących transgranicznie w krajach spoza strefy euro.

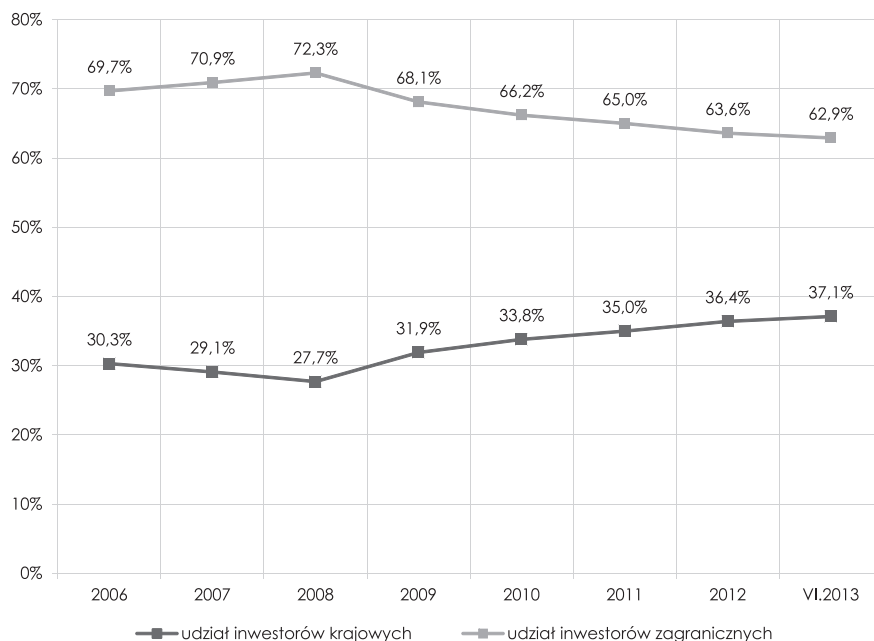
Jak już wspomniano, wpływ jednolitego mechanizmu nadzorczego na polski sektor bankowy wynika przede wszystkim ze stosunków własnościowych w krajowym sektorze bankowym. Charakteryzuje go bowiem duży udział kapitału zagranicznego. Według stanu na koniec czerwca 2013 roku 62,9% aktywów polskiego sektora bankowego należało do inwestorów zagranicznych, w tym 52,4% do inwestorów ze strefy euro (por. rysunek 3.2.).

⁷⁵ J. Ruszkowski, *Unia banków. Próba ponadnarodowego rozwiązania kryzysu w strefie euro*, Biuletyn Instytutu Zachodniego, 106/2012, s. 3.

⁷⁶ Ibidem, s. 3.

Rysunek 3.2.

Kapitał zagraniczny w polskim sektorze bankowym



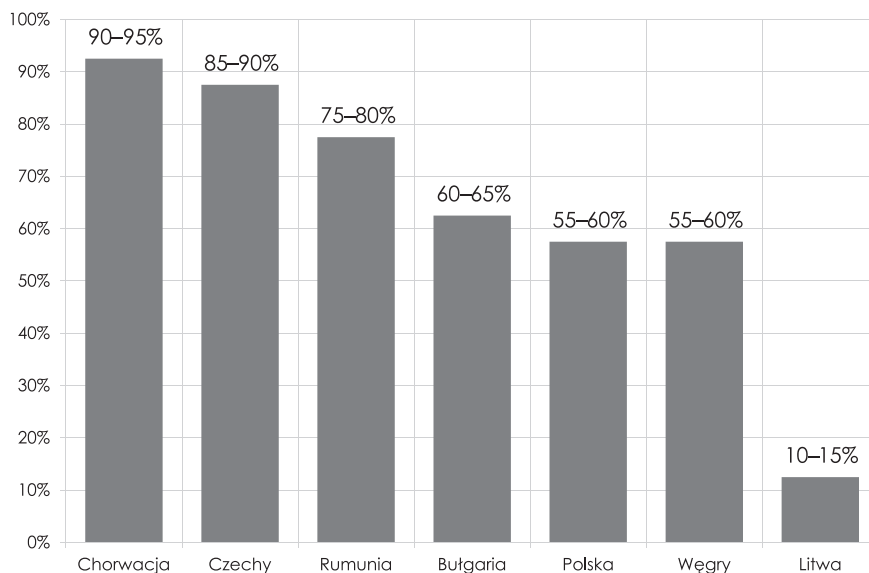
Źródło: *Raport o sytuacji banków w latach 2010-I półrocze 2013*, UKNF, Warszawa 2011-2013.

Taka struktura własnościowa polskiego sektora bankowego ma, w kontekście wprowadzenia jednolitego mechanizmu nadzorczego, dwojakiego rodzaju implikacje.

Po pierwsze oznacza to, że ponad połowa aktywów polskiego sektora bankowego znajdzie się *de facto* pod nadzorem Europejskiego Banku Centralnego. Banki należące do grup finansowych z krajów należących do strefy euro będą bowiem, na poziomie skonsolidowanym, podlegać pod jurysdykcję EBC. Według szacunków Fitch, około 55–60% aktywów polskiego sektora bankowego będzie pośrednio podlegało pod nadzór EBC. Podobna sytuacja występuje w innych krajach Unii Europejskiej nie będących członkami UGW: w przypadku chorwackiego sektora bankowego aż około 90–95% aktywów sektora bankowego znajdzie się pod nadzorem EBC. Wyjątek stanowi Litwa, w przypadku której jedynie około 10–15% aktywów sektora bankowego należy do inwestorów ze strefy euro (por. rysunek 3.3.).

Rysunek 3.3.

Odsetek aktywów sektorów bankowych krajów Unii Europejskiej spoza strefy euro, który na poziomie skonsolidowanym znajdzie się pod nadzorem EBC



Źródło: *Impact of European Banking Union on Banks. More to Gain Than Lose*, Fitch Ratings, September 2013, s. 9.

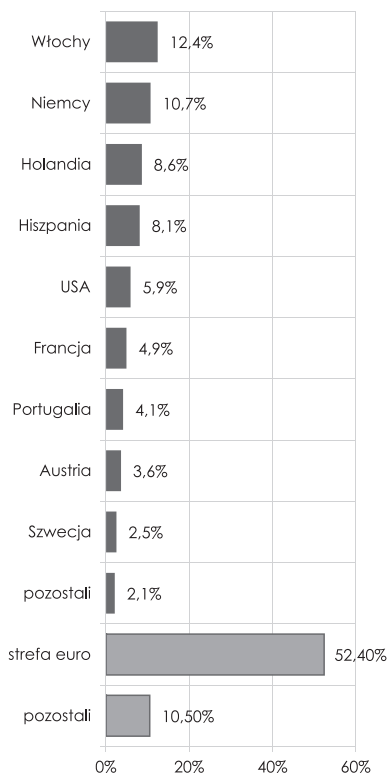
Po drugie, wprowadzenie jednolitego mechanizmu nadzorczego uprości relacje krajowego nadzoru z nadzorcami krajów strefy euro. Obecnie w polskim sektorze bankowym kapitał pochodzi przede wszystkim z dziewięciu państw, z czego siedem należy do strefy euro (por. rysunek 3.4.). Oznacza to, że po wprowadzeniu SSM, współpraca ze wspomnianymi siedmioma nadzorcami krajowymi ze strefy euro zastąpiona zostanie współpracą z jednym nadzorcą na szczeblu unijnym – Europejskim Bankiem Centralnym⁷⁷. W opinii W. Kwaśniaka, wiceprzewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego, z punktu widzenia krajowego regulatora taka sytuacja jest korzystniejsza⁷⁸.

77 L. Pawłowicz, *Unia bankowa – sukces czy klęska jednolitego rynku usług finansowych*, Zarządzanie i Finanse. Journal of Management and Finance, 2/1 2013, s. 458.

78 W. Kwaśniak, *Skutki dla polskiego systemu bankowego i polskiej gospodarki po wprowadzeniu unii bankowej* w: „Unia bankowa – skutki dla UE, strefy euro i dla Polski”, Zeszyty BRE Bank – CASE Nr 123/2012, Warszawa 2012, s. 34.

Rysunek 3.4.

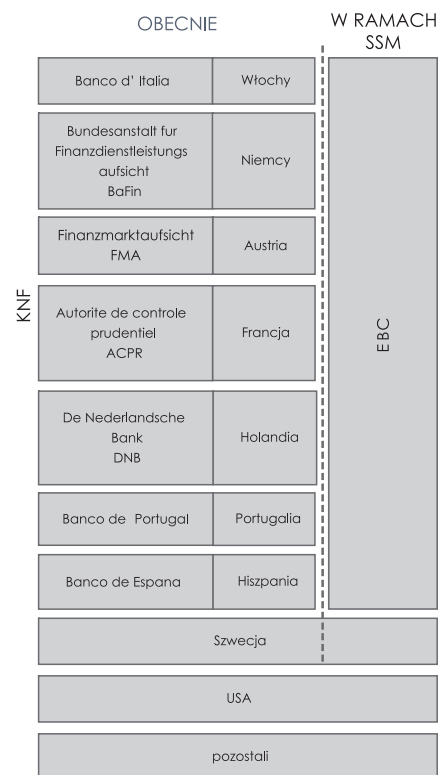
Kraje pochodzenia kapitału zagranicznego w polskim sektorze bankowym



Źródło: KNF.

Rysunek 3.5.

Wpływ SSM na współpracę KNF z nadzorcami krajowymi



Źródło: Opracowanie własne.

W tym kontekście oczekiwać można także korzyści związanych ze zmianą charakteru nadzorów krajowych, które nie będą pełniły funkcji związanych z nadzorem skonsolidowanym. Wraz z przejęciem kompetencji w tym zakresie przez EBC ograniczone zostanie ryzyko różnych interpretacji przepisów oraz różnego ich stosowania.

Nowa architektura nadzorcza będzie miała także niewątpliwy wpływ na stabilność polskiego sektora bankowego. Oczekiwać należy bowiem, że wzrost stabilności w strefie euro, będący konsekwencją wprowadzenia jednolitego mechanizmu nadzorczego, przełoży się na większą stabilność w całym regionie Unii Europejskiej.

Wraz z wprowadzeniem jednolitego mechanizmu nadzorczego można ponadto oczekiwać pozytywnych konsekwencji dla efektywności banków funkcjonujących

w Polsce na zasadzie transgranicznej poprzez obniżenie kosztu finansowania banków macierzystych. W rezultacie oczekiwać można wzrostu efektywności całego polskiego sektora bankowego⁷⁹.

3.3. Korzyści i koszty dla krajowego sektora bankowego związane z decyzją o nawiązaniu bliskiej współpracy z EBC lub pozostaniem poza jurysdykcją jednolitego mechanizmu nadzorczego

Jak już wspomniano w rozdziale 2, kraje Unii Europejskiej nie należące do strefy euro będą miały możliwość przystąpienia do unii bankowej na zasadzie tzw. bliskiej współpracy. W przypadku, gdyby Polska zdecydowała się na takie rozwiązanie, pod bezpośrednim nadzorem Europejskiego Banku Centralnego znalazłyby się trzy banki: PKO BP oraz Pekao (ze względu na aktywa przekraczające 30 mld euro), a także BZ WBK (jako jeden z trzech największych banków w kraju). Łączne aktywa tychże instytucji wyniosły na koniec 2012 roku 434 mld zł i stanowiły 32,1% aktywów polskiego sektora bankowego.

Tabela 3.1.

Banki, które mogłyby znaleźć się pod bezpośrednim nadzorem EBC w przypadku podjęcia przez Polskę bliskiej współpracy w ramach SSM (według danych na koniec 2012 roku)

Lp.	Nazwa instytucji	Wartość aktywów		Udział w aktywach polskiego sektora bankowego	Relacja aktywów banku do PKB	Przełanka do objęcia bezpośrednim nadzorem
		(mld zł)	(mld euro)			
1	PKO BP	187,0	44,9	13,8%	11,7%	Aktywa przekraczające 30 mld euro
2	Pekao	146,0	35,2	10,8%	9,2%	Aktywa przekraczające 30 mld euro
3	BZ WBK	101,0	24,3	7,5%	6,3%	Jeden z trzech największych banków w kraju

Źródło: Opracowanie własne na podstawie KNF, GUS oraz danych banków.

Istotne jest zatem pytanie, czy i ewentualnie kiedy, Polska powinna przystąpić do jednolitego mechanizmu nadzorczego. Zdania ekspertów w tej kwestii są podzielone.

⁷⁹ A. Hryckiewicz, M. Pawłowska, *Czy nowy nadzór...*, op. cit., s. 29.

Podstawową korzyścią związaną z przystąpieniem Polski do jednolitego mechanizmu nadzorczego, wskazywaną przez ekspertów, jest przyjęcie jednolitych standardów regulacyjnych, co z punktu widzenia krajowego sektora bankowego ma kilka istotnych konsekwencji.

Jednolite standardy regulacyjne przyczynią się przede wszystkim do ograniczenia problemu związanego z możliwą rozbieżnością interesów pomiędzy nadzorcami z kraju macierzystego (*home country*) a nadzorcami w kraju goszczącym (*host country*), które prowadzić mogą do osłabienia nadzoru makroostrożnościowego. O ile bowiem nadzorca z kraju macierzystego nie ma motywacji, a często również możliwości nadzorowania spółek zależnych za granicą, o tyle barierą dla działań nadzorczych w kraju goszczącym jest brak dostępu do informacji na temat banku macierzystego⁸⁰. Jednocześnie, jak już wskazano w rozdziale 2, unifikacja nadzoru zmniejszy ryzyko arbitrażu regulacyjnego.

Wskazuje się również, że większa spójność praktyk nadzorczych wpłynie korzystnie na proces integracji rynków finansowych⁸¹. Tym samym ograniczone zostałoby ryzyko marginalizacji znaczenia polskiego sektora bankowego w Unii Europejskiej, która wystąpiłaby w przypadku pozostania Polski poza jednolitym nadzorem, a także ryzyko dodatkowego osłabienia pozycji polskiego sektora bankowego na skutek dużej niejednorodności państw nieuczestniczących w SSM⁸².

Ponadto oczekuje się, że przystąpienie do jednolitego mechanizmu nadzorczego pozytywnie wpłynie na konkurencyjność krajowego sektora bankowego. Wskazuje się bowiem, że wprowadzenie unii bankowej może doprowadzić do utworzenia w Unii Europejskiej dwóch odmiennych rynków finansowych: bardziej zintegrowanego i konkurencyjnego rynku państw należących do SSM oraz rynku obejmującego państwa, które na współpracę z EBC się nie zdecydowały.

Decyzja o ewentualnym uczestnictwie Polski w jednolitym mechanizmie nadzorczym będzie miała wpływ na koszt finansowania krajowego sektora bankowego. Wraz z przystąpieniem Polski do SSM oczekiwać należy obniżenia kosztu finansowania w wyniku wzrostu wiarygodności kraju. Zgodnie z informacjami Fitch, pozytywny wpływ jednolitego mechanizmu nadzorczego będzie przejawiał się przede wszystkim w większej stabilności i porównywalności metod pomiaru ryzyka i sprawozdawczości⁸³.

80 E. Berglof, R.de Haas, J. Zettelmeyer, *Bankin union: The view from emerging Europe*, 16 October 2012, www.voxeu.org (dostęp: 6.12.2013).

81 Z. Darvas, G.B. Wolff, *Should non-euro countries join the single supervisory mechanism?*, Bruegel Policy Contribution, Issue 2013/06, March 2013, s. 2.

82 T.G. Grosse, *Dylematy unii bankowej*, Analiza Natolińska, Centrum Europejskie Natolin, 2(60)/2013.

83 *Investors Say Banking Union Will Not Reduce Default Risk*, www.fitchratings.com, 8.08.2013 (dostęp: 9.12.2013).

W przypadku pozostania poza jednolitym mechanizmem nadzorczym, Polska zostanie natomiast w grupie państw charakteryzujących się, z punktu widzenia inwestorów zagranicznych, wyższym ryzykiem, co może mieć negatywne konsekwencje dla kosztu pozyskania finansowania. Zauważyć należy jednak, że wskazywane powyżej potencjalne problemy zostaną w znacznym stopniu ograniczone dzięki wspomnianemu już dużemu udziałowi krajów strefy euro w polskim sektorze bankowym.

Tym samym, decyzja o pozostaniu Polski poza jednolitym mechanizmem nadzorczym może wpłynąć negatywnie na konkurencyjność poszczególnych banków. W szczególności wskazuje się na ryzyko osłabienia pozycji konkurencyjnej tych banków krajowych, których jednostki macierzyste nie znajdują się w państwie należącym do SSM. Ma to związek przede wszystkim z przypisywaniem tym bankom wyższego poziomu ryzyka, a w konsekwencji z koniecznością ponoszenia wyższego kosztu pozyskania finansowania⁸⁴.

Na ryzyko to wskazuje również D. Hübner, zwracając uwagę, że pozostanie Polski poza nadzorem EBC może spowodować, że część inwestorów zdecyduje się kierować kapitał do krajów unii bankowej⁸⁵.

Kosztom przystąpienia Polski do SSM jest przede wszystkim przekazanie kompetencji nadzorczych z poziomu krajowego na poziom unijny⁸⁶. Zgodnie z zaakceptowanym przez Parlament Europejski rozporządzeniem, EBC zyska kompetencje przede wszystkim w zakresie:

- wydawania i cofania zezwoleń dla instytucji kredytowych,
- oceny powiadomień dotyczących nabycia i zbycia znaczących pakietów akcji w instytucjach kredytowych,
- przeprowadzania przeglądów nadzorczych,
- sprawowania nadzoru skonsolidowanego nad jednostkami dominującymi instytucji kredytowych,
- realizowania zadań nadzorczych w zakresie planów naprawczych oraz wczesnej interwencji.

Warto w tym miejscu podkreślić, wielokrotnie wskazywane przez ekspertów, zagrożenie związane ze słabszą pozycją krajów spoza strefy euro, w tym Polski, w strukturze SSM. Wynikać będzie to zarówno z mniejszego znaczenia sektorów bankowych krajów spoza strefy euro dla unijnego sektora bankowego, jak i z mniejszej liczebności tej grupy państw. Aktywa polskiego sektora bankowego wyniosły na koniec września 2013 roku 360,7 mld euro, co stanowiło 0,8%

84 Z. Darvas, G.B. Wolff, *Should non-euro area countries join the single supervisory mechanism?*, Bruegel Policy Contribution, March 2013, s. 10.

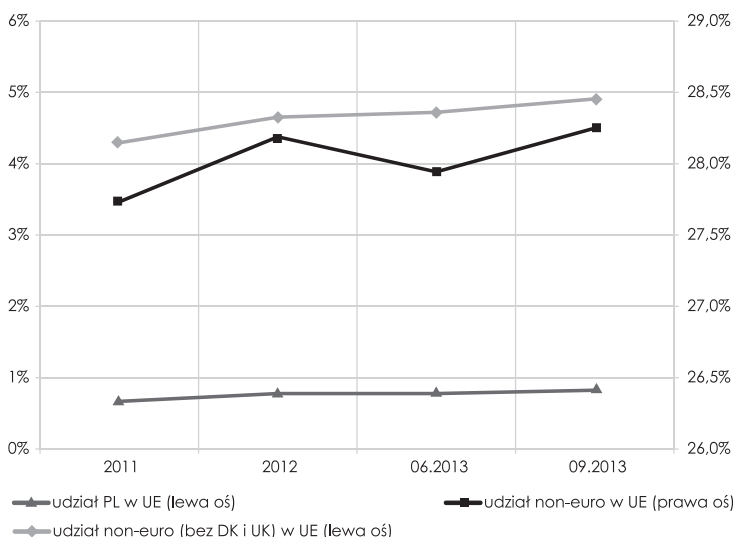
85 *Do euro za uszy?*, 4.10.2013, www.bankier.pl (dostęp: 6.12.2013).

86 J. Janus, *Unia bankowa: przesłanki, założenia i potencjalne skutki dla Polski*, Zespół Ekspertów Klubu Jagiellońskiego.

aktywów całego sektora w Unii Europejskiej. Łącznie aktywa sektorów bankowych państw spoza strefy euro stanowiły 28,3% aktywów banków w UE. Jednocześnie, po wykluczeniu z tej grupy państw Wielkiej Brytanii oraz Danii, które ze względu na klauzulę opt-out raczej nie będą zainteresowane przystąpieniem do unii bankowej, udział państw spoza strefy euro potencjalnie mogących uczestniczyć w SSM w aktywach unijnego sektora bankowego wyniósł 4,9%.

Rysunek 3.6.

Znaczenie sektora bankowego w Polsce oraz w krajach spoza strefy euro w sektorze bankowym Unii Europejskiej



Źródło: Opracowanie własne na podst. danych EBC.

W tym kontekście, zagrożeniem, z punktu widzenia państw spoza strefy euro, w tym Polski, jest przede wszystkim system decyzyjny w SSM. Zgodnie z projektem rozporządzenia, kraje uczestniczące w SSM będą reprezentowane w Radzie ds. Nadzoru, w skład której, poza reprezentantami krajów uczestniczących, wchodzić będzie przewodniczący, wice-przewodniczący oraz czterech reprezentantów EBC. W zakresie kompetencji Rady ds. Nadzoru leży przygotowywanie projektów decyzji w zakresie działań nadzorczych. Ostateczna decyzja podejmowana jest jednak przez Radę Prezesów, w skład której wchodzi przedstawiciele państw strefy euro. Może to stanowić zagrożenie dla równowagi pomiędzy interesami krajów znajdujących się w strefie euro a krajów spoza unii walutowej.

Podkreślić w tym miejscu należy, że rozwiązanie to jest kompromisem w stosunku do propozycji prezentowanej w grudniu 2012 roku⁸⁷. Początkowe założenia

87 Proposal for a Council Regulation conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions, December 2012.

przewidywały bowiem, że w Radzie ds. Nadzoru będą uczestniczyli reprezentanci tzw. uczestniczących państw członkowskich, tj. państw, których walutą jest euro⁸⁸. Ostatecznie zmianie uległa definicja „uczestniczących państw członkowskich”, zgodnie z którą do państw tych zalicza się wszystkie państwa uczestniczące w jednolitym mechanizmie nadzorczym. Warto także przytoczyć wskazywane przez część ekspertów istotne znaczenie nie tyle samego głosu w procesie decyzyjnym EBC, ile możliwości przedstawienia stanowiska krajowego sektora bankowego i zaspokajania interesów lokalnych⁸⁹.

Ponadto Polska podobnie jak każdy inny kraj spoza strefy euro, w przypadku nie zgadzania się z decyzją EBC ma prawo wystąpienia z jednolitego mechanizmu nadzorczego. Zachowane przy tym muszą być jednak dwa warunki. Po pierwsze, wystąpienie z SSM nie może nastąpić wcześniej niż po upływie trzech lat od ustanowienia bliskiej współpracy (mierzonego datą opublikowania w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej decyzji przyjętej przez EBC o ustanowieniu bliskiej współpracy). Po drugie, dany kraj może ponownie ustanowić bliską współpracę z EBC nie wcześniej niż po upływie kolejnych trzech lat od daty wystąpienia ze struktur wspólnego nadzoru.

Eksperti wskazują także, że wspomniane już niewielkie znaczenie polskiego sektora bankowego w UE może prowadzić do sytuacji, w której przekazanie nadzoru nad sektorem bankowym na szczebel unijny będzie skutkowało większą jego liberalizacją. Nadzór EBC będzie się bowiem koncentrował przede wszystkim na tzw. instytucjach istotnych, tj. takich, których aktywa przekraczają 30 mld euro. Z drugiej jednak strony podkreślić należy niewątpliwe korzyści płynące z uzyskania, wraz z przystąpieniem do jednolitego mechanizmu nadzorczego, dostępu do pełnej informacji na temat dużych banków europejskich.

Jako argument przeciw włączeniu polskiego sektora bankowego do jednolitego mechanizmu nadzorczego wskazuje się jednak nie tylko niewielkie znaczenie polskiego sektora bankowego w sektorze unijnym, ale również relatywnie niewielkie jego rozmiary w stosunku do PKB Polski. Na koniec 2012 roku wskaźnik relacji aktywów polskiego sektora bankowego do PKB wyniósł w Polsce 93%. Dla porównania w większości krajów strefy euro przekracza 300% (a w niektórych przypadkach nawet 700%: Irlandia – 713%, Cypr – 723%, Malta – 783%). Według części ekspertów⁹⁰ wskaźnik relacji aktywów sektora bankowego do PKB kraju poniżej 100% w połączeniu z silnym i niezależnym nadzorem krajowym, decydować powinien o pozostaniu Polski poza jednolitym mechanizmem nadzorczym.

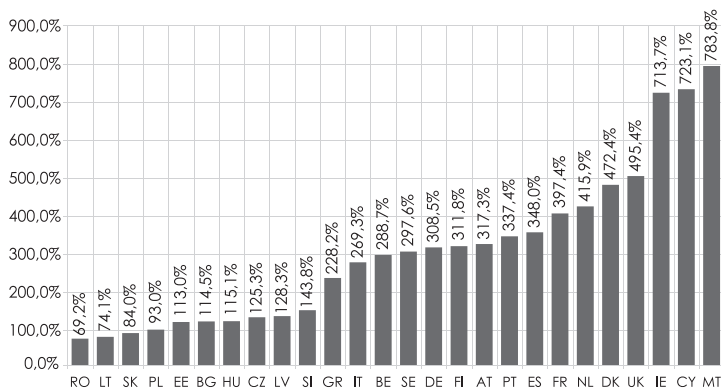
88 Z. Darvas, G.B. Wolff, *Should non-euro area countries join the single supervisory mechanism?*, Bruegel Policy Contribution, March 2013, s. 3–4.

89 Badanie IBnGR.

90 Ibidem.

Rysunek 3.7.

Relacja aktywów sektorów bankowych w wybranych państwach UE do PKB kraju w 2012 roku



RO – Rumunia, LT – Litwa, SK – Słowacja, PL – Polska, EE – Estonia, BG – Bułgaria, HU – Węgry, CZ – Czechy, LV – Łotwa, SI – Słowenia, GR – Grecja, IT – Włochy, BE – Belgia, SE – Szwecja, DE – Niemcy, FI – Finlandia, AT – Austria, PT – Portugalia, ES – Hiszpania, FR – Francja, NL – Holandia, DK – Dania, UK – Wielka Brytania, IE – Irlandia, CY – Cypr, MT – Malta

Źródło: European Banking Federation, Eurostat.

Analizując konsekwencje związane z przystąpieniem Polski do SSM uwzględnić należy także koszty oraz ewentualne korzyści o charakterze czysto finansowym⁹¹. Przystąpienie do SSM wiąże się bowiem z koniecznością ponoszenia kosztów funkcjonowania nowego mechanizmu nadzorczego. O ile z założenia koszty te mają ponieść podmioty podlegające nadzorowi, czyli instytucje kredytowe, można oczekiwać, że częściowo zostaną one przerzucone na klientów⁹².

Odrębną kwestią, poza decyzją o ewentualnym przystąpieniu do jednolitego mechanizmu nadzorczego, jest pytanie o to kiedy powinno to nastąpić. Ekspertki wskazują, że przystąpienie do SSM na wczesnym etapie zwiększa wpływ Polski na ostateczny kształt całej unii bankowej.

Dodatkowo niekorzystnie z punktu widzenia sektora bankowego wpływać może odkładanie decyzji w sprawie przystąpienia lub nie do jednolitego mechanizmu nadzorczego. Brak jasnej deklaracji zwiększa bowiem niepewność, co ma konsekwencje przede wszystkim dla banków działających w Polsce na zasadzie transgranicznej.

Z drugiej jednak strony istotne jest zagrożenie związane z niepewnością co do ostatecznego kształtu pozostałych dwóch filarów unii bankowej. Założenia dotyczące uporządkowanej likwidacji oraz systemu gwarantowania depozytów mogą mieć kluczowe znaczenie dla oceny potencjalnych korzyści i kosztów uczestnictwa w nowej architekturze nadzorczej.

91 Z. Szpringer, *Unia bankowa*, infos nr 8, 18.04.2013, Biuro Analiz Sejmowych, s. 3.

92 *Unia bankowa*, red. M. Zaleska, Studia Finansów i Bankowości, Difin, Warszawa 2013, s. 25.

3.4. Podsumowanie

Podsumowując, wprowadzenie jednolitego mechanizmu nadzorczego nie pozostanie bez wpływu na polski sektor bankowy i to bez względu na podjętą przez Polskę decyzję o ewentualnym uczestnictwie w nowej architekturze nadzorczej. Decyduje o tym przede wszystkim znaczący udział kapitału zagranicznego pochodzącego z państw strefy euro w aktywach krajowego sektora bankowego, który skutkować będzie m.in. przejęciem nadzoru nad bankami-córkami banków z krajów strefy euro (na poziomie skonsolidowanym) przez Europejski Bank Centralny oraz uproszczeniem współpracy krajowego nadzoru z nadzorcami większości państw macierzystych. Dodatkowo wprowadzenie jednolitego mechanizmu nadzorczego wpłynie na poprawę stabilności nie tylko strefy euro, ale również całego regionu co będzie miało pozytywne implikacje również dla krajowego sektora bankowego.

Rysunek 3.8.

Konsekwencje utworzenia jednolitego mechanizmu nadzorczego dla Polski

	KORZYŚCI/SZANSE	KOSZTY/ZAGROŻENIA
Przystąpienie Polski do SSM	• Jednolitość regulacji nadzorczych • Ograniczenie problemu host vs. home country • Ograniczenie arbitrażu regulacyjnego • Wzrost wiarygodności kraju • Obniżenie kosztu finansowania • Integracja rynku finansowego • Większy dostęp do informacji • Wpływ na proces decyzyjny w ramach SSM	• Koszty finansowe związane z funkcjonowaniem SSM • Ograniczenie kompetencji krajowego nadzoru • Większe uzależnienie polskiego sektora bankowego od sytuacji w strefie euro • Proces decyzyjny faworyzujący państwa strefy euro • Możliwa liberalizacja nadzoru (z punktu widzenia EBC polski sektor bankowy mało znaczący)
	• Uproszczenie relacji polskiego nadzoru z nadzorcami ze strefy euro	• Słabsza pozycja Polski (oraz pozostałych państw spoza strefy euro)
	• Pozytywne konsekwencje większej stabilności w strefie euro	
Pozostanie Polski poza SSM	• Zachowanie niezależności polskiego nadzoru	• Marginalizacja polskiego sektora bankowego • Brak udziału w procesie decyzyjnym mającym konsekwencje dla całego regionu • Ryzyko ograniczenia działalności transgranicznej krajów ze strefy euro • Opóźnienie integracji krajowego rynku finansowego z rynkiem finansowym strefy euro

Źródło: Opracowanie własne.

Z drugiej strony, rozważyć należy konsekwencje ewentualnej decyzji o nawiązaniu tzw. bliskiej współpracy z EBC w zakresie działań nadzorczych, przy czym szanse i zagrożenia związane z ewentualnym przystąpieniem do SSM rozpatrywać należy przede wszystkim w krótkim okresie czasu. W dłuższej perspektywie, polski sektor bankowy znajdzie się bowiem, podobnie jak pozostałe kraje strefy euro, pod jurysdykcją EBC. Wraz z podpisaniem traktatu akcesyjnego do Unii Europejskiej Polska zobowiązała się do wprowadzenia wspólnej waluty. Oznacza to, że wraz z przystąpieniem do UGW (ang. EMU – *European Monetary Union*), polski sektor bankowy zostanie jednocześnie objęty wspólnym nadzorem.

Wraz z przystąpieniem do nowej architektury nadzorczej, polski sektor bankowy zyskałby niewątpliwie dzięki większej jednolitości regulacji nadzorczych, ograniczeniu arbitrażu regulacyjnego oraz zniwelowaniu problemu *host vs. home country*.

Przystąpienie do jednolitego mechanizmu nadzorczego mogłoby pozytywnie wpłynąć również na stabilność krajowego sektora bankowego, a w konsekwencji wpłynąć na obniżenie kosztu finansowania banków krajowych. Z jednej strony bowiem jurysdykcja EBC zwiększać może poziom bezpieczeństwa postrzeganego przez inwestorów zagranicznych. Z drugiej natomiast strony wpływ na stabilność systemu bankowego miałby uzyskany wraz z akcesją do SSM dostęp do informacji na temat dużych banków europejskich posiadających spółki-córki na rynku krajowym.

Nawiązanie „bliskiej współpracy” w zakresie jednolitego nadzoru będzie wiązało się jednak dla Polski z istotnymi kosztami, które poza wymiarem czysto finansowym obejmą także konsekwencje utraty niezależności nadzoru krajowego.

Jednocześnie opinie ekspertów wskazują, że decyzja o przystąpieniu do SSM wydaje się być przesądzona. Pozostanie polskiego sektora bankowego poza jurysdykcją EBC spowodowałoby zahamowanie procesu integracji polskiego sektora bankowego z sektorem bankowym strefy euro, a w konsekwencji doprowadziłoby do dalszej marginalizacji krajowego sektora bankowego.

Tym samym decyzja o nawiązaniu bliskiej współpracy z EBC nie jest decyzją „czy” ale „kiedy” powinno to nastąpić. Coraz częściej pojawiają się głosy, że przedłużający się okres niezdecydowania może negatywnie wpłynąć zarówno na bezpieczeństwo, jak i konkurencyjność polskiego sektora bankowego⁹³.

93 S. Kasiewicz, L. Kurkliński, *Komentarz do tekstu Nicolasa Verona „An Encouraging Start for the ECB’s Big Bank Review”*, 12 listopada 2013, alterum.pl/pdf/Komentarz_12.11.2013_SK_LK_-_Veron-1.pdf (dostęp: 10.12.2013).

Literatura:

- Berglof E., De Haas R., Zettelmeyer J., *Banking union: The view from emerging Europe*, 16 October 2012, www.voxeu.org (dostęp: 6.12.2013).
- Darvas Z., G.B. Wolff G.B., *Should non-euro area countries join the single supervisory mechanism?*, Bruegel Policy Contribution, March 2013.
- *Do euro za uszy?*, 4.10.2013, www.bankier.pl (dostęp: 6.12.2013).
- Grosse T.G., *Dylematy unii bankowej*, Analiza Natolińska, Centrum Europejskie Natolin, 2(60)/2013.
- Hryckiewicz A., Pawłowska M., *Czy nowy nadzór spełni swoje zadanie? Zmiany w nadzorze finansowym w Europie oraz ich konsekwencje dla Polski*, Materiały i Studia, Zeszyt nr 289, NBP, Warszawa 2013.
- *Impact of European Banking Union on Banks. More to Gain Than Lose.*, Fitch Ratings, September 2013.
- *Investors Say Banking Union Will Not Reduce Default Risk*, www.fitchratings.com, 8.08.2013 (dostęp: 9.12.2013).
- Janus J., *Unia bankowa: przesłanki, założenia i potencjalne skutki dla Polski*, Zespół Ekspertów Klubu Jagiellońskiego.
- Kasiewicz S., Kurkliński L., *Komentarz do tekstu Nicolasa Verona „An Encouraging Start for the ECB’s Big Bank Review”*, 12 listopada 2013, alterum.pl/pdf/Komentarz_12.11.2013_SK_LK_-_Veron-1.pdf (dostęp: 10.12.2013).
- Kwaśniak W., *Skutki dla polskiego system bankowego i polskiej gospodarki po wprowadzeniu unii bankowej w: Unia bankowa – skutki dla UE, strefy euro i dla Polski*, Zeszyty BRE Bank – CASE Nr 123/2012, Warszawa 2012.
- Pawłowicz L., *Unia bankowa – sukces czy klęska jednolitego rynku usług finansowych*, Zarządzanie i Finanse. Journal of Management and Finance, 2/1 2013.
- *Proposal for a Council Regulation conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions*, December 2012.
- *Raport o sytuacji banków w I półroczu 2013 r.*, UKNF, Warszawa 2013.
- *Raport o sytuacji banków w 2012 r.*, UKNF, Warszawa 2013.
- *Raport o sytuacji banków w 2011 r.*, UKNF, Warszawa 2012.
- *Raport o sytuacji banków w 2010 r.*, UKNF, Warszawa 2011.
- *Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 12 września 2013 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady powierzającego Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi*.

- Ruszkowski J., *Unia banków. Próba ponadnarodowego rozwiązania kryzysu w strefie euro*, Biuletyn Instytutu Zachodniego, 106/2012.
- Szpringer Z., *Unia bankowa*, infos nr 8, 18.04.2013, Biuro Analiz Sejmowych.
- *Unia bankowa*, red. M. Zaleska, Studia Finansów i Bankowości, Difin, Warszawa 2013.

4

Konsekwencje wprowadzenia jednolitego mechanizmu uporządkowanej likwidacji banków dla polskiego systemu bankowego

Błażej Lepczyński

Istotnym filarem unii bankowej ma być mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (ang. *special resolution*⁹⁴ *regime*), którego podstawowym celem będzie pozasądowa, określana również mianem procedury administracyjnej, restrukturyzacja niewypłacalnego banku oraz jego uporządkowana likwidacja. Tego typu procedura spełniałaby dwa istotne zadania:

- sprzyjałaby tworzeniu długookresowej stabilności systemu finansowego,
- ograniczałaby koszty bankructw (upadłości) banków, które podczas ostatniego kryzysu finansowego okazały się bardzo duże.

Procedury *resolution* najlepiej rozwinięte są w Stanach Zjednoczonych⁹⁵. W Europie były one mało znane. Ich rozwój w krajach UE rozpoczął się po kryzysie z 2008 roku.

Uporządkowana likwidacja stanowiłaby istotny element sieci bezpieczeństwa finansowego i zarządzania kryzysowego, stąd też jej znaczenie dla powodzenia projektu unii bankowej jest przeogromne. Szczególnie trudne są bowiem kryzysy w bankach o charakterze transgranicznym, co uwiarydliło się w przypadku Dexii. Wprowadzenie jednolitego systemu uporządkowanej likwidacji należy postrzegać w kategoriach odejścia od nacjonalizacji banków jako podstawowego sposobu rozwiązywania problemów banków w okresach kryzysu.

Proponowany przez Komisję Europejską mechanizm uporządkowanej likwidacji niewypłacalnych banków uzupełniałby jednolity nadzór bankowy. Bez *resolution* trudno bowiem wyobrazić sobie stabilną unię bankową, na długie lata chroniącą europejski system bankowy przed kryzysem. Wraz bowiem z wprowadzeniem jednolitego nadzoru (SSM – *Single Supervisory Mechanism*) sprawowanego przez

94 J. Pruski zwraca uwagę, że w języku polskim brakuje „precyzyjnego odpowiednika tego określenia – mówimy np. o procesach bądź mechanizmach kontrolowanej likwidacji” (J. Pruski, *Resolution – parasol na bankową niepogodę*, www.obserwatorfinansowy.pl, 9 grudnia 2010 r.).

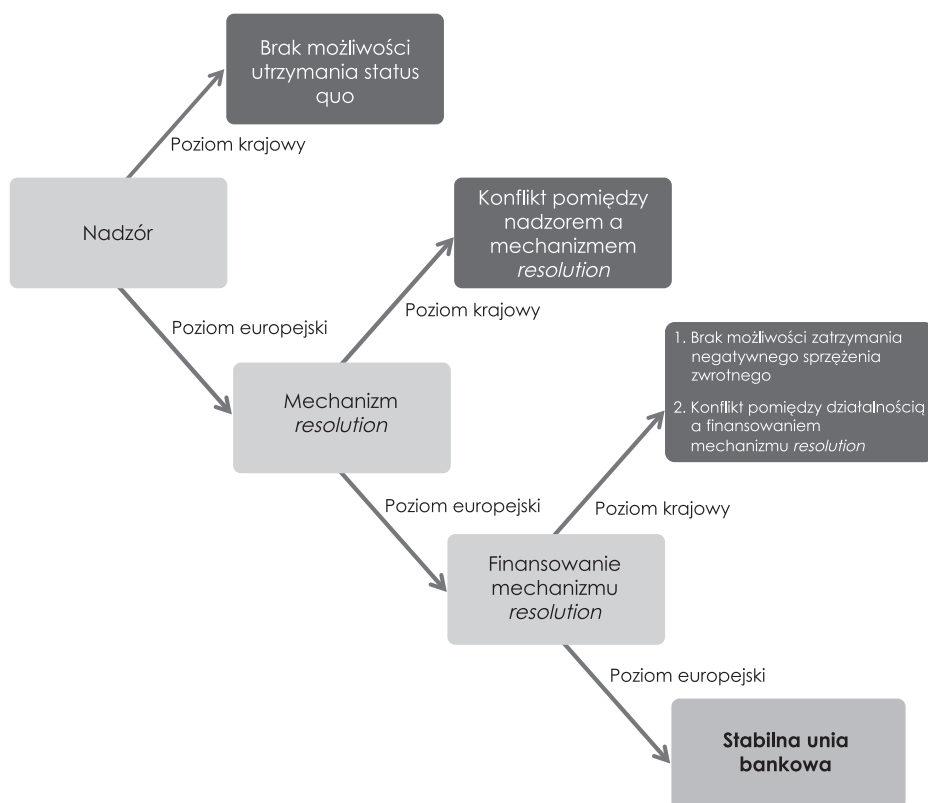
95 J. Pruski, *Perspektywy resolution w Polsce* (w:) *Procedura restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banku – doświadczenia światowe, rozwiązania dla UE i dla Polski*, Zeszyty BRE Bank – CASE, nr 124/2013, s. 29.

Europejski Bank Centralny konieczne jest ustanowienie mechanizmu określającego sposób płaćenia za bankructwa banków systemowo ważnych. Taką rolę ma pełnić właśnie jednolity mechanizm uporządkowanej likwidacji (SRM – *Single Resolution Mechanism*), który obejmowałby banki, które uzyskały licencję w strefie euro oraz banki z pozostałych krajów UE, które postanowiłyby wejść do unii bankowej i podlegać jednolitemu mechanizmowi nadzorcemu.

Bez jednolitego mechanizmu resolution unia bankowa pozostanie niestabilna (zob. rysunek 4.1.).

Rysunek 4.1.

Bez paneuropejskiego mechanizmu *resolution* unia bankowa będzie niestabilna



Źródło: DNB (cyt. za: B. Speyer, *EU Banking Union. Right idea, poor execution*, EU Monitor, DB Research, 2013, s. 4).

Omawiając jednolity mechanizm uporządkowanej restrukturyzacji i likwidacji banków warto skupić się na dwóch istotnych kwestiach dla powodzenia tego projektu. Pierwsza ważna sprawa to sam mechanizm uporządkowanej likwidacji. Druga i chyba najważniejsza kwestia dotyczy sposobu finansowania *resolution* i wielkości funduszu upadłościowego.

Jednak przed przejściem do tych zagadnień warto krótko scharakteryzować globalne rekomendacje w zakresie uporządkowanej likwidacji instytucji finansowych oraz założenia dyrektywy BRRD (*Bank Recovery and Resolution Directive*), czyli dyrektywy dotyczącej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych.

Globalne rekomendacje w zakresie reżimu *resolution* zostały opublikowane w 2011 roku przez Radę Stabilności Finansowej (Financial Stability Board – FSB)⁹⁶.

W sporządzonym przez FSB dokumencie określono elementy niezbędne z punktu widzenia efektywnego procesu *resolution*. Zwrócono uwagę na dwanaście elementów, wśród których znalazły się sprawy związane z finansowaniem uporządkowanej likwidacji oraz jej administrowaniem⁹⁷. Efektywny mechanizm *resolution* powinien⁹⁸:

- 1) zapewnić ciągłość systemowo istotnych funkcji banków,
- 2) alokować straty do właścicieli (akcjonariuszy),
- 3) zapewnić władzę administracyjną dla procesu *resolution*,
- 4) zapewnić finansowanie procesów *resolution*,
- 5) określić kwestie uprawnień i narzędzi,
- 6) określić kwestie planów uporządkowanej likwidacji.

W omawianym dokumencie podkreślono, że systemy *resolution* powinny umożliwić wyznaczonym do tego organom skuteczną restrukturyzację banków lub ich uporządkowaną likwidację bez narażania na koszty podatników.

Drugim istotnym dokumentem z punktu widzenia procesów uporządkowanej likwidacji banków jest dyrektywa BRRD. Jej kształt jest już prawie ostatecznie znany, ponieważ w grudniu 2013 roku wypracowano w UE porozumienie polityczne w tym zakresie. Warto przypomnieć, że jej celem ma być ujednolicenie modeli działań naprawczych oraz w zakresie uporządkowanej restrukturyzacji i likwidacji banków na obszarze UE. Dyrektywa musi zostać implementowana w krajach unijnych do końca 2014 roku, ponieważ przepisy mają obowiązywać od początku 2015 roku. W dyrektywie zwrócono uwagę na potrzebę stworzenia skutecznych mechanizmów działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, gdyż „zwykła procedura upadłościowa nie zawsze jest odpowiednim rozwiązaniem, a brak skutecznych narzędzi zarządzania instytucjami znajdującymi się w sytuacji kryzysowej zbyt często prowadził do korzystania ze środków publicznych w celu przywrócenia zaufania nawet do stosunkowo niewielkich instytucji”⁹⁹.

⁹⁶ Przedstawiono je w dokumencie pt. *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*.

⁹⁷ Szerzej: *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*, Financial Stability Board, October 2011, s. 1.

⁹⁸ Ibidem, s. 3.

⁹⁹ COM (2012) 280 final, s. 5.

W końcowym efekcie dyrektywa ma obniżyć koszty społeczne związane z niewypłacalnością banków oraz zmniejszyć ryzyko pokusy nadużycia¹⁰⁰.

Zgodnie z nową dyrektywą ciężar restrukturyzacji i likwidacji mają ponosić akcjonariusze banków w ramach *bail-in*, czyli mechanizmu polegającego w dużym stopniu na zamianie długu posiadanego przez inwestorów na kapitał. Ten mechanizm ma doprowadzić do tego, że „koszty upadłości banku poniosą w pierwszym rzędzie jego akcjonariusze oraz wierzyciele, których dług zostanie zamieniony na kapitał”¹⁰¹. *Bail-in* to przeciwieństwo szeroko stosowanego podczas ostatniego kryzysu finansowo-gospodarczego mechanizmu *bail-out*, polegającego na ochronie ze środków publicznych (przez organ rządowy) przed konsekwencjami niewypłacalności instytucji kredytowych.

Zawarte w dyrektywie przepisy ujednolicające sposoby restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków w poszczególnych państwach członkowskich UE będą spełniały rolę wspierającą jednolity mechanizm *resolution* w ramach unii bankowej.

Mechanizm *resolution* ma działać również w ramach unii bankowej. Został on opisany w projektowanym rozporządzeniu unijnym w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego jednolite zasady i jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych¹⁰².

Zgodnie z dokumentem COM (2013) 520 final „celem jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji jest umożliwienie zastosowania ujednoliconych przepisów wobec każdego banku będącego na progu upadłości, znajdującego się na terenie uczestniczącego w mechanizmie państwa członkowskiego oraz podjęcie efektywnych działań mających na celu zapobieganie upadłości banków, aby zminimalizować koszty ponoszone przez podatników i obciążenia wobec gospodarki”¹⁰³. W opinii A. Hryckiewicz i M. Pawłowskiej w jednolitym mechanizmie chodzi o chęć zapewnienia ochrony podatnikom ze strefy euro przed rekapitalizacją zagrożonych upadkiem banków¹⁰⁴.

100 A. Janusz, *Resolution jako nowy obszar zadań Bankowego Funduszu Gwarancyjnego*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin-Polonia*, VOL. XLVII 2013, s. 223.

101 J. Ramotowski, *Sprzeczności regulacji unii bankowej*, www.obserwatorfinansowy.pl (dostęp: 11.10.2013).

102 COM (2013) 520 final.

103 Opinia Komisji Prawnej dla Komisji Gospodarczej i Monetarnej w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego jednolite zasady i jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych w ramach jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 (COM(2013)0520 – C7 0223/2013 – 2013/0253(COD)), 7.11.2013, s. 3.

104 A. Hryckiewicz, M. Pawłowska, *Czy nadzór spełni swoje zadanie? Zmiany w nadzorze finansowym w Europie oraz ich konsekwencje dla Polski*, NBP, Materiały i Studia, Zeszyt nr 289, Warszawa 2013, s. 18.

Zgodnie z projektem rozporządzenia „struktury decyzyjne jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji obejmują Jednolitą Radę ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji, krajowe organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji z uczestniczących państw członkowskich oraz Komisję Europejską”¹⁰⁵. Proces restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przebiegałby w oparciu o schemat przedstawiony w tabeli 4.1.

Tabela 4.1.

Etapy procesu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków w ramach unii bankowej

Etap	Charakterystyka etapu
Pierwszy	EBC powiadamia Komisję Europejską, Radę ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji oraz właściwe organy narodowe, że instytucja finansowa jest na progu upadłości
Drugi	Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji dokonuje oceny, czy istnieje ryzyko systemowe oraz czy istnieje rozwiązanie w obrębie sektora prywatnego
Trzeci	Jeśli dokonana przez Radę ocena wykaże istnienie ryzyka systemowego i brak rozwiązania w obrębie sektora prywatnego, Rada zaleca Komisji wszczęcie procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji
Czwarty	Wszczęcie procedury przez Komisję Europejską i powiadomienie Rady o zastosowanych instrumentach oraz także o skali wykorzystania funduszu
Piąty	Rada przyjmuje, w drodze decyzji skierowanej do krajowych organów ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, w którym określone zostają instrumenty restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, działania podejmowane w ramach tej procedury oraz działania z zakresu finansowania, a także nakazuje właściwym krajowym organom ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zastosowanie środków restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Krajowe organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji stosują zgodnie z prawem krajowym środki restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji określone przez Radę

Źródło: Opracowanie własne w oparciu o dokument COM (2013) 520 final, s. 12–13.

Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji ma mieć szeroki zakres kompetencji. Po pierwsze ma oceniać, czy ryzyko systemowe jest istotne i zalecać Komisji rozpoczęcie procedury uporządkowanej likwidacji. Zajmie się również monitorowaniem procesu restrukturyzacji, realizowanego pod jej nadzorem przez rady krajowe oraz organy ds. restrukturyzacji, które realizowałyby plan restrukturyzacji. O dość istotnych uprawnieniach Rady świadczy również to, że w przypadku, gdyby krajowe organy nie stosowały się do decyzji Rady ma mieć ona możliwość przejęcia ich kompetencji i kierowania decyzji bezpośrednio do restrukturyzowanych banków¹⁰⁶. Komisja Europejska będzie mogła wszczynać

¹⁰⁵ COM (2013) 520 final, s. 11.

¹⁰⁶ COM (2013) 520 final, s. 13.

restrukturyzację i uporządkowaną likwidację banku tylko w oparciu o zalecenia Rady¹⁰⁷.

Powodzenie projektu ustanowienia jednolitego mechanizmu *resolution* zależy w dużej mierze od zasad finansowania procesów restrukturyzacyjnych. W tym celu ustanowiony zostanie fundusz¹⁰⁸, który będzie miał za zadanie zapewnić pomoc w trakcie restrukturyzacji instytucji bankowej. Fundusz byłby zasilany środkami pochodzącymi od banków z krajów uczestniczących w unii bankowej na zasadach *ex ante*. Docelowa wielkość funduszu będzie wynosiła co najmniej 1% kwoty gwarantowanych depozytów w systemie bankowym uczestniczących państw członkowskich, a jej osiągnięcie ma być rozłożone w czasie, ponieważ na osiągnięcie przez fundusz docelowego poziomu przewidziano okres przejściowy wynoszący 10 lat¹⁰⁹. W opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego podstawowym zadaniem tego funduszu ma być zapewnienie stabilności finansowej, a nie ograniczenie strat instytucjom kredytowym, czy pełnienie funkcji pomocowej¹¹⁰. Dość istotnym problemem na pewno jest czas tworzenia tego funduszu, który jest relatywnie długi i może stanowić zagrożenie dla powodzenia projektu unii bankowej.

Zrealizowane przez IBnGR badania miały dać odpowiedź jakie konsekwencje może mieć wdrożenie wspólnego (jednolitego) mechanizmu w unii bankowej. Zadano ekspertom dwa pytania.

- 1) Czy mechanizm *bail-in* poprawi w dłuższym okresie bezpieczeństwo systemu bankowego strefy euro oraz wymusi na bankach bardziej rozważne podejście do biznesu?
- 2) Jakie korzyści i rodzaje ryzyka wiążą się z proponowanym w ramach *resolution* mechanizmem *bail-in*?

Kluczowym elementem SRM ma być właśnie mechanizm *bail-in*, który ma zapewnić, że koszty *resolution* będą w pierwszej kolejności ponoszone przez akcjonariuszy i wierzycieli¹¹¹. W mechanizmie *bail-in* chodzi o to, żeby wyeliminować ryzyko niewypłacalności i przywrócić wypłacalność instytucji kredytowej poprzez

107 W projekcie COM (2013) 520 final był zapis, że Komisja Europejska mogła sama inicjować plan restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

108 Będzie to tzw. jednolity bankowy fundusz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

109 COM (2013) 520 final, s. 19. W początkowym okresie środki zebrane w ramach funduszu nie będą miały charakteru wspólnotowego tylko narodowy.

110 Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego jednolite zasady i jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych w ramach jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz jednolitego bankowego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, 6.03.2014, s. 60.

111 http://ec.europa.eu/internalMarket/finances/docs/banking-union/dg-market-factsheets-srm_en.pdf (dostęp: 4.12.2013).

restrukturyzację bez konieczności wsparcia publicznego¹¹². Potrzebę wprowadzenia mechanizmu *bail-in* można umotywić koniecznością rozszerzenia narzędzi typu *resolution* w odniesieniu do instytucji ważnych systemowo, po to żeby zachować wartość aktywów tych instytucji oraz nie dopuścić do utraty przez nie możliwości spełniania ważnych systemowo funkcji¹¹³. Nowy mechanizm ma bowiem chronić krytyczne funkcje banków. *Bail-in* ma również minimalizować efekt zarażania¹¹⁴. Co więcej, w *bail-in* widzi się również szansę na ograniczenie doktryny „za duży aby upaść” w sektorze bankowym.

Bail-in to sposób na¹¹⁵:

- 1) Ominięcie mechanizmu *bail-out*, czyli wsparcia przez rząd,
- 2) Redukcję ryzyka systemowego,
- 3) Wsparcie realnej ekonomii poprzez zmniejszenie presji na finanse publiczne.

Z większości uzyskanych odpowiedzi wynika, że mechanizm *bail-in* powinien sprzyjać bezpieczeństwu systemu bankowego w strefie euro, choć w wypowiedziach ekspertów pojawiały się również głosy sceptyczne.

Korzyści i rodzaje ryzyka wynikające z tego mechanizmu przedstawiono w tabeli 4.2.

Tabela 4.2.

Korzyści i rodzaje ryzyka związane z mechanizmem *bail in* w ramach unii bankowej

Korzyści	Rodzaje ryzyka
Ograniczenie ryzyka płynącego z sektora bankowego Zmniejszenie roli pomocy publicznej w sytuacji kryzysowej, ochrona podatnika Bardziej sprawiedliwy podział kosztów kryzysu bankowego Ograniczenie zjawiska pokusy nadużycia	Niejasność przepisów Mogą pojawić się problemy w praktycznym wykorzystywaniu tego mechanizmu

Źródło: Opracowanie własne na podstawie uzyskanych odpowiedzi od ekspertów w ramach badania zrealizowanego przez IBnGR na przełomie 2013/2014 roku.

112 J. Zhou, V. Rutledge, W. Bossu, M. Dobler, N. Jassaud, *From Bail-out to Bail-in: Mandatory Debt Restructuring of Systemic Financial Institutions*, IMF Staff Discussion Note, April 24, 2012, s. 6.

113 Ibidem, s. 8.

114 Ibidem, s. 8.

115 E. Wilson, *Bank Resolution and Too Big To Fail: Is Bail-in the best answer?*, LSE, February 2011.

Na bardzo istotną kwestię zwrócił uwagę na łamach Rzeczpospolitej D. Hübner. Projekt jednolitego mechanizmu *resolution* „w bardzo ograniczonym stopniu odnosił się do sytuacji i wyzwań, z jakimi mogą mieć do czynienia państwa członkowskie spoza strefy euro”¹¹⁶. Udało się jednak wprowadzić zmiany, które poprawią pozycję państw spoza strefy euro, zarówno tych, które wstąpiły, jak i tych, które pozostały poza unią bankową¹¹⁷.

W zakresie mechanizmu *resolution* duża część dyskusji dotyczy wielkości funduszu restrukturyzacyjnego, którego środki będą przeznaczone na ratowanie banków. Spora część opinii jest bardzo krytyczna wobec relatywnie małej kwoty, która ma zostać docelowo osiągnięta w ramach tego funduszu. Ale można również spotkać głosy wskazujące, że jest to błędne myślenie. D. Gros, szef *think tanku* CEPS, pisze, że „... 55 mld euro w zupełności wystarczy na ratowanie wszystkich banków w Europie – poza największymi. Wystarczyłoby to również na uporanie się z kryzysem systemowym w krajach małych czy średniej wielkości, jak Irlandia lub Portugalia. Nawet Hiszpania w szczycie kryzysu potrzebowała „tylko” 60 mld euro z Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego”¹¹⁸. Zwraca on także uwagę, że kryzysy systemowe zawsze będą wymagały wsparcia z budżetu¹¹⁹.

Innym problemem, na który zwraca uwagę L. Pawłowicz, jest zakres funduszu *resolution*. Uważa on, że należałoby utworzyć fundusz obejmujący nie tylko banki, ale także inne rodzaje instytucji finansowych¹²⁰.

Reasumując, jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji powinien być jak najszybciej wdrożony, ponieważ trudno sobie wyobrazić sprawnie funkcjonującą unię bankową bez tego mechanizmu. Konieczne jest bowiem ustanowienie jasnego sposobu rozwiązywania problemów banków znajdujących się w sytuacji niewypłacalności. Europa nie może sobie pozwolić w przyszłości na taką skalę pomocy publicznej jak to miało miejsce podczas ostatniego kryzysu. Przynajmniej częściowo ten problem powinien rozwiązać mechanizm bail-in, który przeniósłby ciężar kosztów niewypłacalności banków z podatników na wierzycieli banków.

116 D. Hübner, *Europa nie ma chwili do stracenia*, Rzeczpospolita z dnia 19 grudnia 2013 roku.

117 Chodzi np. o konsultowanie planów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji dla grup bankowych z lokalnymi instytucjami odpowiedzialnymi za restrukturyzację i uporządkowaną likwidację banków państw członkowskich UE, ale nie należących do unii bankowej, w których znajdują się banki zależne od banków z państw strefy euro. Co więcej, „w obecnym stanowisku Parlamentu jednolity fundusz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji może swobodnie realizować rozproszone geograficznie inwestycje, bez ograniczania się wyłącznie do terytorium państw członkowskich objętych jednolitym mechanizmem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji” (Szerzej: D. Hübner, *Europa nie ma chwili...*, op. cit.).

118 D. Gros, *Niegrabna rewolucja*, <http://www.project-syndicate.pl/artukul/niegrabna-rewolucja,626.html> (dostęp 27.02.2014).

119 Ibidem.

120 L. Pawłowicz, *Europejski Resolution Fund*, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego, Zarządzanie i Finanse, nr 4, część 4, Sopot 2013, s. 153.

Literatura:

- Dokumenty UE wymienione w przypisach.
- Gros D., *Niezgrabna rewolucja*, <http://www.project-syndicate.pl/arttykul/niezgrabna-rewolucja,626.html> (dostęp 27.02.2014).
- Hryckiewicz A., Pawłowska M., *Czy nadzór spełni swoje zadanie? Zmiany w nadzorze finansowym w Europie oraz ich konsekwencje dla Polski*, NBP, Materiały i Studia, Zeszyt nr 289, Warszawa 2013.
- Hübner D., *Europa nie ma chwili do stracenia*, Rzeczpospolita z dnia 19 grudnia 2013 roku.
- Janusz A., *Resolution jako nowy obszar zadań Bankowego Funduszu Gwarancyjnego*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia, VOL. XLVII 2013.
- Pawłowicz L., *Europejski Resolution Fund*, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego, Zarządzanie i Finanse, nr 4, część 4, Sopot 2013.
- Pruski J., *Perspektywy resolution w Polsce (w:) Procedura restrukturyzacji i uporzędkowanej likwidacji banku – doświadczenia światowe, rozwiązania dla UE i dla Polski*, Zeszyty BRE Bank – CASE, nr 124/2013.
- Pruski J., *Resolution – parasol na bankową niepogodę*, www.obserwatorfinansowy.pl, 9 grudnia 2010 r.
- *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*, Financial Stability Board, October 2011.
- Ramotowski J., *Sprzeczności regulacji unii bankowej*, www.obserwatorfinansowy.pl (dostęp: 11.10.2013).
- Speyer B., *EU Banking Union. Right idea, poor execution*, EU Monitor, DB Research, 2013.
- Wilson E., *Bank Resolution and Too Big To Fail: Is Bail-in the best answer?*, LSE, February 2011.
- Zhou J., Rutledge V., Bossu W., Dobler M., Jassaud N., *From Bail-out to Bail-in: Mandatory Debt Restructuring of Systemic Financial Institutions*, IMF Staff Discussion Note, April 24, 2012.



5

Harmonizacja systemów gwarantowania depozytów w UE z polskiej perspektywy

Błażej Lepczyński

Fundusze gwarantowania depozytów stanowią istotny element sieci bezpieczeństwa finansowego (*safety net*) w każdym kraju. Pierwszy fundusz gwarantowania depozytów powstał w Stanach Zjednoczonych w 1933 roku. Na stronach internetowych FDIC (*Federal Deposit Insurance Corporation*), czyli Federalnej Korporacji Ubezpieczeń Depozytów można przeczytać, że „jest to niezależna agencja, która została utworzona w odpowiedzi na tysiące upadłości banków, które miały miejsce w 1920 roku oraz 1933”. Ta najstarsza instytucja gwarantująca depozyty realizuje również działalność naprawczą oraz nadzorczą¹²¹. Oznacza to, że FDIC wpisuje się w bardzo szeroki sposób rozumienia roli tego typu instytucji, których działalność sprowadza się nie tylko do funkcji *paybox*, ale przede wszystkim polega na realizowaniu działań minimalizujących ryzyko.

W Europie rozwój systemów gwarantowania depozytów obserwujemy od lat 60.¹²², jednak największe zmiany dokonały się dopiero po 1990 roku, kiedy powstało kolejnych 31 systemów gwarancyjnych¹²³. Duże znaczenie dla rozwoju systemów gwarantowania depozytów w Europie miała dyrektywa 94/19/WE w sprawie systemów gwarancji depozytów. Wprowadziła ona bowiem zasadę obligatoryjności funkcjonowania funduszu w każdym kraju UE.

Zasady działania funduszy gwarantowania depozytów zgodne z dyrektywą 94/19/WE są następujące¹²⁴:

- 1) powszechności systemu gwarantowania wkładów i równego traktowania instytucji kredytowych,
- 2) szybkości i efektywności wypłat w ramach systemu gwarantowania,

¹²¹ R. Szymczak, *Informacja na temat systemu gwarantowania depozytów w USA*, Warszawa, 18 stycznia 2010 r., s. 1. (materiał dostępny na stronach BFG).

¹²² Pierwszy system powstał w RFN w 1966.

¹²³ H. Polijaniuk, *Systemy gwarantowania depozytów w krajach Unii Europejskiej*, Bankowy Fundusz Gwarancyjny (tekst dostępny na stronach www.nbportal.pl).

¹²⁴ L. Pawłowicz, *Sieć bezpieczeństwa finansowego w Unii Europejskiej*, w: Leszek Pawłowicz (red.), *Strategia Lizbońska a zarządzanie wartością*, CeDeWu, Warszawa 2006, s. 219 oraz modyfikacje własne.

- 3) minimalnego pułapu wkładów w odniesieniu do każdego deponenta (w dyrektywie z 1994 roku wynosił on 20 tys. euro, a po nowelizacji w 2009 roku 100 tys. euro)¹²⁵,
- 4) terytorialna, polegająca na tym, że gwarancjami objęci są deponenti w oddziałach banków na obszarze innych państw członkowskich.

Dyrektywa z 1994 roku wymogła na państwach UE nie tylko ustanowienie oficjalnego systemu gwarantowania depozytów, ale także narzuciła wymagania odnośnie konstrukcji takich systemów (m.in. w zakresie kwoty gwarantowanej, informacji, które powinny być udostępnione deponentom, terminów wypłat)¹²⁶.

Podstawowym celem działania tego typu instytucji jest zwiększenie stabilności systemu finansowego. Obok funkcji stabilizacyjnej¹²⁷, fundusze gwarantowania depozytów pełnią klasyczną funkcję gwarancyjną, a w niektórych krajach (np. w Polsce) kompetencje funduszy wykraczają poza tę funkcję, ponieważ realizują one również funkcję pomocową.

Wskazuje się, że pojawienie się funduszy gwarantowania depozytów wpłynęło istotnie na ograniczenie zjawiska paniki bankowej, z drugiej jednak strony doprowadziło do powstania zwiększonego ryzyka pokusy nadużycia. Odpowiedzią na zwiększone ryzyko nadużycia było wprowadzenie w bankowości regulacji bazylejskich w zakresie kapitałów własnych i adekwatności kapitałowej. W celu ograniczenia pokusy nadużycia w systemach gwarancyjnych stosowano również tzw. koasekurację, często jednak niezrozumiałą dla klientów banków. A. Pawlikowski zwraca uwagę, że „konstruując system gwarantowania depozytów, należy mieć świadomość istnienia swoistego trade-off pomiędzy zapewnieniem stabilności systemu finansowego a negatywnymi konsekwencjami systemu w postaci pokusy nadużycia”¹²⁸.

Fundusze gwarantowania depozytów działające na świecie i w UE są mocno zróżnicowane. Duże znaczenie ma w tym przypadku ich podział na dwie kategorie, a mianowicie *paybox* (uprawnienia ograniczają się jedynie do wypłaty depozytów gwarantowanych) oraz *risk minimizer* (instytucja taka ma znacznie szersze uprawnienia polegające m.in. na udzielaniu pomocy bankom zagrożonym niewypłacalnością)¹²⁹. Oczywiście różnice mogą sprowadzać się również do sposobów administrowania systemami gwarantowania depozytów (mamy wówczas systemy publiczne, prywatne i mieszane) oraz sposobu ustalania składki

¹²⁵ Zmiana ta obowiązuje od 30.12.2010 roku.

¹²⁶ Szerzej: Dyrektywa 94/19/WE.

¹²⁷ Szerzej: Y. Veremyenko, *Systemy gwarantowania depozytów jako elementy sieci bezpieczeństwa finansowego w Polsce i na Ukrainie*, Studia i Prace Kolegium Zarządzania Finansów, Zeszyt Naukowy nr 74, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2006, s. 105.

¹²⁸ A. Pawlikowski, *Zróżnicowanie systemów gwarantowania depozytów. Analiza różnych wariantów i rozwiązań*, Bank i Kredyt, październik 2004, s. 5.

¹²⁹ A. Pawlikowski, *Polski system gwarantowania depozytów na tle rozwiązań zastosowanych w innych państwach UE*, Materiały i Studia, Zeszyt nr 193, NBP, Warszawa, czerwiec 2005, s. 23.

(mamy wówczas systemy, w ramach których uwzględnia się ryzyko banku w ustalaniu składki i takie, gdzie tego ryzyka się nie uwzględnia)¹³⁰.

Zmiany w systemach gwarantowania depozytów w UE są potrzebne. Jednak postępują one bardzo wolno. W zasadzie dopiero kryzys finansowo-gospodarczy z lat 2007–2009, doprowadził do pierwszych zmian w zasadach funkcjonowania systemów gwarantowania depozytów w Europie, które dotyczyły zakresu poziomu gwarancji oraz terminu wypłaty¹³¹. Zmiany te, choć idące w dobrym kierunku, są niestety niewystarczające.

W lipcu 2010 roku Komisja Europejska opublikowała projekt dyrektywy w sprawie systemów gwarantowania depozytów, przed którym postawiono następujące cele¹³²:

- poprawę dostępu deponentów do gwarancji,
- wprowadzenie obowiązkowego wymogu budowania zasobów finansowych funduszu na zasadach *ex ante*,
- dalszą harmonizację zakresu gwarancji oraz określenie roli systemów gwarantujących depozyty w zarządzaniu w sytuacji kryzysowej.

Jednak podstawowym celem zmian w systemach gwarantowania depozytów ma być zwiększenie stabilności finansowej w Europie i przywrócenie zaufania do rynków finansowych i instytucji bankowych. W pierwszej kolejności (w 2009 roku) zwiększono i ujednolicono gwarancje dla deponentów i skrócono czas niedostępności środków. Były to jednak działania doraźne mające przede wszystkim na celu uspokojenie dość napiętych nastrojów na rynkach finansowych.

Przyjęte w projekcie z lipca 2010 roku rozwiązania mają zmierzać do pełnej harmonizacji systemów¹³³. W ramach nowej propozycji m.in. doprecyzowano definicję depozytu, uproszczono kryteria kwalifikowalności deponentów, przedstawiono kwestie dotyczące finansowania systemów gwarancyjnych, ale nade wszystko w projekcie założono uzależnienie stawki od ponoszonego przez bank ryzyka¹³⁴.

Jak podkreśla J. Kerlin, „ani dyrektywa, ani jej późniejsze nowelizacje nie rozstrzygnęły jednak ostatecznie pewnych zasadniczych kwestii, do których należą np.:

- tryb utworzenia, zmiany i likwidacji instytucji gwarantującej,

130 Zob. M. Zaleska, *Współczesna bankowość*, Tom I, Difin, Warszawa 2007, s. 72–73.

131 Zob.: Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/14/WE z dnia 11 marca 2009 roku.

132 Zob. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego dotyczący stanowiska Rady w pierwszym czytaniu odnośnie do przyjęcia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie systemów gwarancji depozytów (wersja przekształcona), Bruksela, dnia 4.3.2014 r., COM (2014) 140 final, s. 2–3.

133 J. Beldowski, J. Kantorowicz, *Nowa propozycja harmonizacji systemu gwarancji depozytów w Unii Europejskiej – uwagi na tle projektu dyrektywy z 12 lipca 2010 r.*, BFG, Bezpieczny Bank nr 1 (43) 2011, s. 61.

134 Zob. Projekt dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady UE w sprawie systemów gwarancji depozytów (wersja przekształcona), KOM (2010)368, Bruksela, dnia 12.7.2010.

- forma organizacyjna, prawna i funkcjonalna systemu gwarantowania depozytów,
- sposób zarządzania systemem,
- czas i sposób gromadzenia środków,
- podmiotowy i przedmiotowy zakres gwarantowania,
- maksymalny dopuszczalny limit gwarancji,
- różnicowanie składek w zależności od ryzyka działalności instytucji kredytowej”¹³⁵.

Z tego krótkiego przeglądu jasno wynika, że do pełnej harmonizacji systemów gwarantowania depozytów jest daleka droga, choćby z uwagi na powolność zmian w ich zakresie. Tymczasem harmonizacja powinna poprzedzać stworzenie jednolitej instytucji gwarancyjnej w UE.

Omawiając zasady działania funduszy gwarantowania depozytów w Europie warto również nieco miejsca poświęcić oddziałom banków działającym w innych krajach UE. W świetle obowiązujących zasad określonych dyrektywą z 1994 roku bank otwierający oddziały w innym państwie unijnym podlega pod system gwarancyjny kraju macierzystego. Ta zasada nie sprawdziła się do końca w sytuacji kryzysowej, co dobitnie pokazuje przypadek Islandii, która przyjęła standardy unijne w dziedzinie gwarantowania depozytów. W przypadku bowiem upadłości islandzki Icesave nie wypłacił holenderskim i brytyjskim klientom gwarancji depozytowych¹³⁶.

W Unii Europejskiej fundusze gwarantowania depozytów mają charakter narodowy, co jest także przyczyną zróżnicowania tych systemów¹³⁷. Nie ma wspólnej instytucji gwarantującej depozyty na szczeblu ugrupowania, czy np. strefy euro. Rozwiązania narodowe w warunkach prowadzenia przez banki działalności w skali międzynarodowej stwarzają ryzyko dla stabilności europejskiego systemu bankowego. E. Gostomski zauważa, że systemy gwarancyjne „nie są (...) dostosowane do funkcjonowania w warunkach globalizacji i integracji rynków finansowych, na których coraz większą rolę odgrywają działające w skali globalnej konglomeraty finansowe, a i wiele krajowych instytucji finansowych utrzymuje intensywne stosunki biznesowe z podmiotami zagranicznymi”¹³⁸.

Potrzebę powstania europejskiego systemu gwarantowania depozytów widzi H. Van Rompuy, który w swoim sprawozdaniu pt. „W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej” napisał, że „europejski system gwarantowania depo-

¹³⁵ J. Kerlin, *Analiza porównawcza systemów gwarancji depozytów w krajach Unii Europejskiej*, Bezpieczny Bank, nr 2–3 (51–52) 2013, s. 74.

¹³⁶ Na temat problemów z islandzkim bankiem Icesave w kontekście systemów ochrony depozytów więcej w: H. Kozieł, *Europa wciąż buduje system ochrony depozytów*, Rzeczpospolita z dnia 30 grudnia 2012 roku.

¹³⁷ M. Gerhardt, K. Lannoo, *Options for reforming deposit protection schemes in the EU*, ECRI Policy Brief nr 4, 2011, s. 11.

¹³⁸ E. Gostomski, *Bankowość międzynarodowa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2010, s. 89.

zyciów móglby nadać europejski wymiar krajowym systemom gwarantowania depozytów w odniesieniu do banków podlegających nadzorowi europejskiemu. Zwiększyłby wiarygodność istniejących rozwiązań i byłby ważną gwarancją, że kwalifikujące się depozyty wszystkich instytucji kredytowych są dostatecznie ubezpieczone”¹³⁹.

Biorąc to pod uwagę warto wskazać istotne czynniki przemawiające za powstaniem jednolitego systemu gwarantowania depozytów w UE. Wśród najważniejszych warto wymienić:

- 1) rosnącą współzależność rynków finansowych w Europie,
- 2) rozwój bankowych grup ponadnarodowych,
- 3) rosnącą rolę oszczędności ludności w bankach zagranicznych.

Na zasadność powołania wspólnej instytucji gwarantującej depozyty w UE wskazano w sprawozdaniu Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącym przeglądu dyrektywy 94/19/WE w sprawie systemów gwarancji depozytów. Komisja Europejska rozważyła następujące warianty ogólnoeuropejskiej instytucji gwarantującej depozyty¹⁴⁰:

- 1) powołanie ogólnounijnej instytucji w miejsce istniejących systemów,
- 2) utworzenie dodatkowego systemu na szczeblu UE o charakterze wspierającym,
- 3) stworzenie sieci składającej się z obecnie istniejących systemów (w tym instrumentu pożyczek wzajemnych).

Pod uwagę wzięte zostały następujące opcje¹⁴¹:

- a) uczestnikami są wszystkie banki,
- b) uczestnikami są tylko banki transgraniczne,
- c) uczestnikami systemu są tylko banki ważne systemowo.

W konkluzjach z analizy Komisji Europejskiej zwraca się uwagę na efektywność kosztową utworzenia jednolitego systemu gwarancyjnego¹⁴². Z kolei za mało efektywne rozwiązanie uważa się utworzenie dodatkowego systemu gwarancyjnego. Mogłoby ono przyczynić się do wzrostu stopnia skomplikowania systemu gwarancyjnego. Relatywnie prostym rozwiązaniem jest natomiast stworzenie sieci funduszy gwarancyjnych¹⁴³.

139 H. Van Rompuy, *W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej*, Bruksela, 26 czerwca 2012 r., s. 5.

140 Zob. Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady. Przegląd dyrektywy 94/19/WE w sprawie systemów gwarancji depozytów, s. 5.

141 Ibidem, s. 5.

142 Ibidem, s. 6.

143 Ibidem, s. 6.

W omawianym sprawozdaniu wskazuje się również, że pierwszym krokiem w kierunku wspólnego systemu gwarantowania depozytów powinno być utworzenie sieci systemów gwarancyjnych¹⁴⁴. Rozwiązanie to jednak jest krytykowane, ponieważ jest zachowawcze i nie rozwiązuje problemów związanych z istnieniem krajowych sieci gwarancyjnych.

W projekcie unii bankowej wspólny fundusz gwarantowania depozytów miał być jednym z trzech filarów tego przedsięwzięcia. Powstanie tego typu instytucji miało stanowić swoiste dopełnienie sieci bezpieczeństwa finansowego w ramach unii bankowej. Niestety z informacji z ostatniego posiedzenia ECOFIN (grudzień 2013) wiemy, że na razie nie planuje się powołania wspólnej instytucji gwarantującej depozyty. Oznacza to, że rozwiązania w zakresie gwarantowania depozytów pozostaną na szczeblu narodowym. J. Ramotowski pisze w artykule pt. „Unia bankowa coraz mniej ambitna”: „PE i prezydencja uzgodniły, że nie powstanie ogółouropejski system gwarantowania depozytów”¹⁴⁵. Reforma ma sprowadzić się na razie do ujednolicenia systemów krajowych, podwyższenia środków, którymi dysponowałyby fundusze oraz obciążenia opłatami w relacji do profilu ryzyka¹⁴⁶.

Jasno z tego wynika, że preferowanym rozwiązaniem na najbliższe lata będzie wzmocnienie potencjału finansowego systemów gwarantowania depozytów i próba ujednolicenia mechanizmów ich funkcjonowania.

Eksperci biorący udział w badaniu przeprowadzonym przez IBnGR, w pytaniu dotyczącym paneuropejskiego systemu gwarancyjnego¹⁴⁷ zwracali uwagę na dwie sprawy. Po pierwsze, niektórzy eksperci uznali, że proponowane reformy sprowadzające się do większego ujednolicenia (harmonizacji) systemów gwarancyjnych w UE na tym etapie tworzenia unii bankowej są wystarczające. W większości jednak wypowiedzi pojawiała się konieczność zmian. W wypowiedziach zwróccono m.in. uwagę, że „ze względu na wielkość banków objętych unią bankową i ich znaczenie systemowe, federalny system gwarantowania depozytów musiałby znacząco obciążyć banki składkami, aby móc faktycznie odgrywać jakąś rolę w sieci bezpieczeństwa finansowego”¹⁴⁸. Generalnie eksperci byli jednak w dużej części zgodni, że powstanie takiego systemu mogłoby wzmocnić projekt unii bankowej. Eksperti podkreślali również, że duże znaczenie będą jednak miały rozwiązania szczegółowe, których dzisiaj nie znamy.

Już w 2006 roku L. Pawłowicz pisał, że „powołanie instytucji regwarancyjnej bez wątplenia sprzyja wzrostowi stabilności systemu bankowego UE i leży w szczególności w interesie tych krajów, w których stopień penetracji systemu bankowego

144 Ibidem, s. 6.

145 J. Ramotowski, *Unia bankowa coraz mniej ambitna*, www.obserwatorfinansowy.pl, 02.01.2014.

146 Ibidem.

147 Zadano ekspertom pytanie: Jak ocenia Pan/Pani pomysł utworzenia w ramach projektu unii bankowej federalnego systemu gwarantowania depozytów? Jak powinien on wpłynąć na stabilność sektora bankowego strefy euro?

148 Komentarz prof. M. Iwanicz-Drozdowskiej.

przez zagranicznych inwestorów jest wysoki”¹⁴⁹. Tak więc Polska powinna być szczególnie zainteresowana większym poziomem integracji w zakresie systemów gwarantowania depozytów.

Wspólny system gwarantowania depozytów będzie musiał w przyszłości powstać. Trudno sobie wyobrazić postępującą integrację rynku bankowego, przy zachowaniu narodowego podejścia do gwarantowania depozytów. Harmonizacja systemów gwarantowania depozytów sprzytałaby długookresowej stabilności europejskiego systemu bankowego.

Powstanie jednolitego systemu gwarantowania depozytów jest również bardzo ważne w kontekście zjawiska odpływu depozytów z mniej do bardziej stabilnych krajów unijnych. Z takim zjawiskiem mieliśmy do czynienia w Grecji, Hiszpanii, czy Portugalii. Depozyty z tych krajów pod wpływem kryzysu zadłużeniowego odpływały do bardziej stabilnych gospodarek europejskich (m.in. do Niemiec). Jest to potencjalnie bardzo niebezpieczne zjawisko, które – w skrajnym scenariuszu – może zachwiać rynkiem bankowym i doprowadzić do paniki bankowej. Powołanie paneuropejskiego funduszu gwarancyjnego mogłoby wpłynąć na ograniczenie takiej możliwości. Jest to bardzo istotne zwłaszcza z punktu widzenia gospodarek wschodzących, takich jak Polska, które są potencjalnie bardziej narażone na zjawisko przenoszenia oszczędności niż kraje wysoko rozwinięte¹⁵⁰.

Ważne jednak jest, że reforma systemów gwarantowania depozytów w UE będzie sprowadzała się do wzmocnienia finansowego funduszy. To na pewno krok w dobrą stronę, zwłaszcza że dotychczas ich rola ma w dużej mierze znaczenie psychologiczne. Dzisiaj są one zbyt słabe, żeby dobrze spełniać swoją rolę w ramach sieci bezpieczeństwa finansowego.

Przewiduje się, że w ciągu 10 lat w systemach gwarancyjnych osiągnięty ma zostać docelowy poziom 0,8% gwarantowanych depozytów¹⁵¹. Zwiększy to z pewnością siłę finansową funduszy gwarantowania depozytów, jednak taki poziom funduszy nie jest wystarczający w kontekście zjawisk kryzysowych. Dość powiedzieć, że „zgodnie z szacunkami Joint Research Centre (EC 2010) upadłość większego banku pochłaniałaby przeciętnie około 7,25% funduszu zakumulowanego przez 10 lat dla depozytów objętych gwarancjami”¹⁵². Francuski system gwarantowania depozytów miał na koniec 2010 roku środki wynoszące 1,9 mld euro, co wystarczało wówczas na pokrycie ok. 0,2% depozytów¹⁵³. Wg danych Komisji Europejskiej wysokość środków, jakie posiadają systemy gwarantowania

149 L. Pawłowicz, *Sieć bezpieczeństwa...*, op. cit., s. 221.

150 A. Van Rixtel, G. Gasperini, *Financial crises and bank funding: recent experience in the euro area*, BIS Working Papers, No 406, March 2013, s. 11.

151 Przegląd spraw europejskich, Narodowy Bank Polski, nr 12/2013, s. 9.

152 M. Iwanicz-Drozdowska, B. Lepczyński, *Systemy gwarantowania depozytów i uporządkowanej likwidacji*, materiał powielony, 2013.

153 H. Koziół, *Europa wciąż buduje...*, op. cit.

depozytów wynosi pomiędzy 27 mln euro a 8,1 mld euro, podczas gdy kwota depozytów objętych gwarancją w UE wynosi około 5,7 bln euro¹⁵⁴.

Sila finansowa funduszu jest ważna również w kontekście ewentualnego powstania ponadnarodowej instytucji gwarancyjnej. Tylko bowiem silny fundusz może wzmocnić europejską sieć bezpieczeństwa finansowego.

Jednak budowanie potencjału finansowego funduszy jest w pewnym stopniu w konflikcie z interesem właścicieli banków. Obciążenia (składki) na fundusz pomniejszają bowiem możliwości osiągania wysokich stóp zwrotu i kreacji wartości. Takie myślenie wynika często z krótkoterminowej perspektywy właścicieli. W dłuższym okresie nie udaje się budować wartości banku bez troski o jego bezpieczeństwo, które musi kosztować.

Z polskiej perspektywy wzmocnienie finansowe systemów gwarancyjnych z innych krajów UE należy oceniać pozytywnie, choć trzeba podkreślić, że polski system (BFG) jest relatywnie dobrze wyposażony w środki na tle innych unijnych funduszy.

Harmonizacja to pierwszy krok w kierunku większego poziomu integracji w UE w zakresie systemów gwarancyjnych. Zakładając, że w przyszłości powstanie jednak system gwarancyjny na poziomie ugrupowania warto dokonać przeglądu propozycji rozwiązań dotyczących federalnego systemu gwarantowania depozytów pojawiających się w literaturze polskiej.

Tabela 5.1.

Propozycje organizacji paneuropejskiego systemu gwarantowania depozytów

Autor	Propozycja
K. Szeląg	Proponuje podejście ewolucyjne, zakładające w kolejności pełną harmonizację zasad finansowania funduszy w UE, następnie ściślejszą współpracę transgraniczną pomiędzy krajami UE i dopiero potem utworzenie wspólnej instytucji gwarantującej depozyty.
P. Smaga	Trzyetapowe podejście. W pierwszym etapie autor proponuje częściowe zharmonizowanie krajowych systemów gwarancyjnych. W kolejnej fazie współistniałyby systemy krajowe i system paneuropejski. Ostatecznie miałyby nastąpić pełna integracja krajowych instytucji gwarancyjnych i przekształcenie ich w oddziały systemu paneuropejskiego.
J. Koleśnik	Proponuje model mieszany (krajowo-unijny). W ramach tego systemu depozyty instytucji ważnych systemowo byłyby objęte gwarancjami instytucji unijnej.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: P. Smaga, *Paneuropejski system gwarantowania depozytów – Część I (wnioski z kryzysu)*, BFG, Bezpieczny Bank, nr 2–3 (51–52) 2013, s. 62–66.

154 J. Kerlin, *Analiza porównawcza...*, op. cit., s. 87.

Nie ma obecnie wykrystalizowanej koncepcji podejścia do jednolitego systemu gwarantowania depozytów. Propozycje K. Szeląga i P. Smagi zakładają ewolucyjny mechanizm dochodzenia do wspólnej instytucji gwarantującej depozyty w UE, w końcowym efekcie kończące się powstaniem wspólnego funduszu. J. Koleśnik zakłada natomiast model mieszany, w ramach którego tylko instytucje ważne systemowo byłyby objęte gwarancjami instytucji unijnej¹⁵⁵. We wszystkich propozycjach przewija się jednak konieczność zmiany dotychczasowych zasad i zwiększenia roli ponadnarodowych rozwiązań.

Rozważania na temat potencjalnych konsekwencji powstania jednolitego funduszu gwarantowania depozytów warto wkomponować w pewne ramy. Przede wszystkim należy założyć, że europejski system gwarantowania depozytów zarówno na poziomie całej UE, jak i na poziomie unii bankowej nie powstanie w krótkim czasie.

W jaki sposób zatem zreformować koncepcję gwarantowania depozytów i doprowadzić do tego, żeby była ona bardziej adekwatna do kształtu europejskiego rynku bankowego?

Sensownym i w miarę łatwym do wdrożenia rozwiązaniem jest stworzenie w UE systemu regwarancyjnego. Zwolennikami takiego podejścia są m.in. L. Pawłowicz, J. Szambelańczyk i J. Koleśnik. Jest to bowiem realny wybór, znacznie łatwiejszy do wdrożenia w skomplikowanej strukturze politycznej UE¹⁵⁶. Ciekawą koncepcję regwarancyjną zaproponował D. Gros¹⁵⁷. Przedstawił on dwustopniowy system polegający na tym, że ubezpieczenie depozytów pozostanie narodową kompetencją i odpowiedzialnością, ale krajowy system byłby zobowiązany do wykupienia reasekuracji na ewentualne wstrząsy systemowe¹⁵⁸. Utworzona zostałaby nowa instytucja, czyli Europejski Fundusz Reasekuracyjny, która zbierałaby składki od narodowych instytucji gwarancyjnych¹⁵⁹. Nowy fundusz wypłacałby środki w przypadku strat na poziomie krajowym przekraczających pewien próg¹⁶⁰.

Podsumowując, silniejsza integracja rynków finansowych w UE wymaga również integracji instytucjonalnej. Powstanie paneuropejskiej instytucji gwarancyjnej

155 Wprowadzenie modelu mieszanego wiąże się z pewnymi problemami. Jak wskazuje J. Koleśnik, „pierwszym zagrożeniem jest (...) sposób przejęcia ochrony depozytów w systemowo ważnych bankach przez system ponadnarodowy. Problem ten nabiera szczególnego znaczenia w przypadku, kiedy krajowy system gwarantowania depozytów, do którego dotychczas należał bank, był finansowany w formule *ex ante*” (J. Koleśnik, *Pożądany kształt europejskiego zintegrowanego systemu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków oraz gwarantowania depozytów* (w:) pr. zb. pod red. naukowej M. Zaleskiej, *Unia Bankowa*, Difin, Warszawa, 2013, s. 95).

156 Ważną barierą ograniczającą możliwości integracji w zakresie systemów gwarancyjnych jest bardzo duże zróżnicowanie systemów gwarantowania depozytów w UE.

157 D. Gros, *Principles of two-Tier European Deposit (Re-) Insurance System*, CEPS, No. 287, 17 April 2013.

158 Ibidem, s. 6.

159 Ibidem, s. 4.

160 Ibidem.

z pewnością wpłynęłoby korzystnie na proces integracji, ponieważ umożliwiłoby rozwiązywanie problemów banków w skali całej Unii Europejskiej. Jest to jednak na razie mało realne. Tymczasem utrzymywanie krajowych struktur w warunkach coraz silniejszych powiązań i rozwoju bankowości transgranicznej stanowi realne niebezpieczeństwo dla stabilności europejskiego systemu bankowego. Co więcej, tworzenie unii bankowej opartej tylko na dwóch filarach może (tzn. jednolitym nadzorze i mechanizmie uporządkowanej likwidacji) może być niebezpieczne dla powodzenia tego projektu. Prawdopodobnie będzie stanowiło czynnik ograniczający skuteczność jednolitego nadzoru.

Literatura

- Bełdowski J., Kantorowicz J., *Nowa propozycja harmonizacji systemu gwarancji depozytów w Unii Europejskiej – uwagi na tle projektu dyrektywy z 12 lipca 2010 r.*, BFG, Bezpieczny Bank nr 1 (43) 2011, s. 61.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/14/WE z dnia 11 marca 2009 roku.
- Gerhardt M., Lannoo K., *Options for reforming deposit protection schemes in the EU*, ECRI Policy Brief nr 4, 2011.
- Gostomski E., *Bankowość międzynarodowa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk, 2010.
- Gros D., *Principles of two-Tier European Deposit (Re-) Insurance System*, CEPS, No. 287, 2013.
- Iwanicz-Drozdowska M., Lepczyński B., *Systemy gwarantowania depozytów i uporządkowanej likwidacji*, materiał powielony, 2013.
- Kolečnik J., *Pożądany kształt europejskiego zintegrowanego systemu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków oraz gwarantowania depozytów* (w:) pr. zb. pod red. naukową M. Zaleskiej, *Unia Bankowa*, Difin, Warszawa, 2013.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego dotyczący stanowiska Rady w pierwszym czytaniu odnośnie do przyjęcia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie systemów gwarancji depozytów (wersja przekształcena), Bruksela, dnia 4.3.2014 r., COM (2014) 140 final.
- Pawlikowski A., *Zróżnicowanie systemów gwarantowania depozytów. Analiza różnych wariantów i rozwiązań*, Bank i Kredyt Nr 10/2004.
- Pawlikowski A., *Polski system gwarantowania depozytów na tle rozwiązań zastosowanych w innych państwach UE*, NBP, Materiały i Studia, Zeszyt nr 193, Warszawa, 2005.

- Pawłowicz L., *Sieć bezpieczeństwa finansowego w Unii Europejskiej*, (w:) L. Pawłowicz (red.), *Strategia Lizbońska a zarządzanie wartością*, CeDeWu, Warszawa, 2006.
- Polijaniuk H., *Systemy gwarantowania depozytów w krajach Unii Europejskiej*, Bankowy Fundusz Gwarancyjny (tekst dostępny na stronach www.nbportal.pl)
- Projekt dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady UE w sprawie systemów gwarancji depozytów (wersja przekształcona), KOM (2010)368, Bruksela, dnia 12.7.2010.
- Ramotowski J., *Unia bankowa coraz mniej ambitna*, www.obserwatorfinansowy.pl, 02.01.2014.
- Smaga P., *Paneuropejski system gwarantowania depozytów – Część I (wnioski z kryzysu)*, BFG, Bezpieczny Bank, nr 2–3 (51–52) 2013.
- Szymczak R., *Informacja na temat systemu gwarantowania depozytów w USA*, Warszawa, 18 stycznia 2010 r., s. 1., (materiał dostępny na stronach BFG).
- *Thematic Review on Deposit Insurance System*, Financial Stability Board, 2012.
- Van Rixtel A., Gasperini G., *Financial crises and bank funding: recent experience in the euro area*, BIS Working Papers, No 406, March 2013.
- Van Rompuy H., *W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej*, Bruksela, 26 czerwca 2012 r.
- Veremiynko Y., *Systemy gwarantowania depozytów jako elementy sieci bezpieczeństwa finansowego w Polsce i na Ukrainie*, Studia i Prace Kolegium Zarządzania Finansów, Zeszyt Naukowy nr 74, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa, 2006.
- Zaleska M., *Współczesna bankowość*, Tom I, Difin, Warszawa, 2007.



6

Projekt unii bankowej w kontekście postrzegania polskiego sektora bankowego przez inwestorów zagranicznych oraz z punktu widzenia kosztu pozyskania długoterminowego finansowania przez polskie banki

Piotr Górski *

6.1. Rola inwestorów zagranicznych w polskim sektorze bankowym

Aby ocenić projekt unii bankowej w kontekście postrzegania polskiego sektora bankowego przez inwestorów zagranicznych oraz kosztów pozyskania długoterminowego finansowania przez banki krajowe, w pierwszym kroku należy przeprowadzić analizę roli inwestorów zagranicznych w polskim sektorze bankowym. Dotyczy ona m.in. wpływu ostatniego kryzysu finansowo-gospodarczego na zachowanie inwestorów strategicznych polskich banków.

W niniejszym opracowaniu zaangażowanie zagranicznych instytucji finansowych rozumiane jest na dwóch płaszczyznach, jako:

- wejście kapitałowe – w tym kontekście należy zwrócić uwagę na udział zagranicznych właścicieli polskich banków w krajowym sektorze bankowym,
- finansowanie działalności – dotyczy ono wolumenu środków pożyczonych przez zagraniczne grupy macierzyste oraz ich znaczenia w pasywach polskich banków, co jest istotne w kontekście stabilności polskiego systemu bankowego.

* mgr, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, piotr.gorski@ibngr.pl

Warto podkreślić, że sektor bankowy w gospodarce wolnorynkowej jest najważniejszym ogniwem systemu finansowego i pełni kluczową rolę w dostarczaniu kapitału na inwestycje dla podmiotów gospodarczych. Upraszcza on bowiem wymianę towarów i usług, a także poprawia alokację kapitału. Poziom rozwoju polskiego sektora bankowego na przełomie lat 80-tych i 90-tych ubiegłego wieku był bardzo niski, przez co nie był zdolny, aby sprostać wyzwaniom gospodarki rynkowej. Na początku przemiany ustrojowej charakteryzował się on bowiem¹⁶¹; brakiem konkurencji i dbałości o klienta, wynikających z niedostatecznej liczby działających banków (przy równoległej ich specyfikacji) i podziału terytorialnego rynku, brakiem przepisów regulujących działalność systemu bankowego, niską efektywnością, brakiem zainteresowania innowacjami produktowymi oraz niskimi kwalifikacjami pracowników bankowych.

Aby zwiększyć efektywność funkcjonowania banków w Polsce (podwyższyć standardy działania), przeprowadzona została prywatyzacja, której celem było: wprowadzenie nowoczesnych technologii (transfer *know-how*) i metod zarządzania, a także wzmocnienie kapitałowe banków¹⁶² (racjonalizacja ich struktury własnościowej) oraz poprawa efektywności alokacji kapitału i zasobów ludzkich, a przez to zwiększenie ich konkurencyjności na arenie międzynarodowej¹⁶³.

Prywatyzacja polskiego sektora bankowego, przeprowadzona w następstwie procesu transformacji ustrojowej i gospodarczej, doprowadziła do sytuacji, w której inwestorzy zagraniczni posiadają udział w aktywach polskiego sektora bankowego na poziomie około 2/3. Na poniższym rysunku przedstawiono udział aktywów banków kontrolowanych z zagranicy w aktywach sektorów bankowych poszczególnych państw UE, według stanu na koniec czerwca 2011 roku.

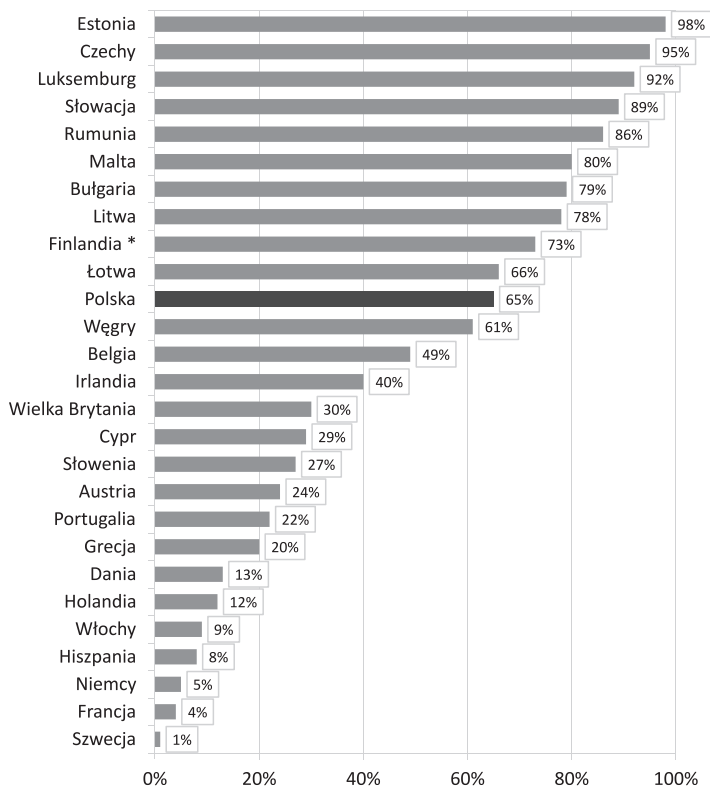
161 P. Wyczański, M. Gołajewska, *Polski System Bankowy 1990–1995*, Fundacja im. Friedricha Eberta, Warszawa 1996.

162 Brak krajowych inwestorów dysponujących odpowiednim kapitałem spowodował, że niezbędne było sięgnięcie po kapitał zagraniczny.

163 J. Kraciuk, *Procesy konsolidacji w polskim sektorze bankowym* (w:) *Problemy Rolnictwa Światowego*, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego, Warszawa 2006, Tom 15, s. 283.

Rysunek 6.1.

Udział banków kontrolowanych z zagranicy w aktywach sektorów bankowych w krajach UE, stan na koniec czerwca 2011



* w tym udział skandynawskich instytucji finansowych.

Źródło: C. Stypułkowski, *Samodzielność w ramach międzynarodowych grup finansowych – wyzwania dla krajowych instytucji* (w:) *Zeszyt BRE-CASE, Kondycja banków w Europie i Polsce – Czy problemy finansowe inwestorów strategicznych wpłyną na zaostreżenie polityki kredytowej w spółkach-córkach w Polsce*, Nr 119/2012, s. 21.

Można zauważyć, że Polska jest jednym z wielu państw Europy Środkowo-Wschodniej charakteryzujących się wysokim udziałem inwestorów zagranicznych w aktywach sektora bankowego. Według danych na koniec czerwca 2011 roku najwyższe udziały występują w przypadku państw, które dołączyły do Unii Europejskiej już w XXI wieku (tzw. państwa nowej UE). Wyjątek w tej grupie stanowią sektory bankowe Luksemburga i Finlandii. Natomiast spośród państw, które przystąpiły do UE na przestrzeni ostatnich 10 lat, najniższymi udziałami strategicznych inwestorów z zagranicy charakteryzują się Słowenia oraz Cypr, z udziałami wynoszącymi odpowiednio 27% i 29%.

Kryzys finansowo-gospodarczy, zapoczątkowany na amerykańskim rynku kredytów hipotecznych o podwyższonym ryzyku, w zasadzie nie zmienił struktury

własnościowej banków w Polsce (w podziale na banki z większościowym udziałem kapitału polskiego i zagranicznego). Banki, które zostały wystawione na sprzedaż przez zagraniczne spółki matki trafiły bowiem do innych grup bankowych z Europy Zachodniej. W poniższej tabeli przedstawione zostały główne zmiany właścicielskie na polskim rynku bankowym będące następstwem kryzysu.

Kryzys finansowy przyczynił się jednak do szeregu fuzji i przejęć transgranicznych banków na terenie Unii Europejskiej. Sytuacja ta znalazła odzwierciedlenie również i w polskim systemie bankowym, w którym nasiliły się procesy konsolidacyjne (wystąpiły zmiany inwestorów strategicznych). W polskim sektorze bankowym nastąpiły zatem zmiany, które były następstwem problemów finansowych dotychczasowych właścicieli krajowych banków. W poniższej tabeli zostały zaprezentowane największe transakcje na polskim rynku bankowym po 2008 roku.

Tabela 6.1.

Główne zmiany właścicielskie na polskim rynku bankowym po 2008 roku

Instytucja sprzedająca	Kraj	Rok	Bank przejmowany	Bank przejmujący	Kraj
Fortis	Belgia	2009	Fortis Bank Polska	BNP Paribas	Francja
AIG	USA	2010	AIG Bank Polska	Banco Santander	Hiszpania
Allied Irish Banks	Irlandia	2011	Bank Zachodni WBK	Banco Santander	Hiszpania
EFG Eurobank	Grecja	2011	Polbank EFG	Raiffeisen	Austria
KBC Bank	Belgia	2012	Kredyt Bank	Banco Santander	Hiszpania
Nordea Bank AB	Szwecja	2013	Nordea Bank Polska	PKO Bank Polski	Polska
Rabobank *	Holandia	2013	BGŻ	BNP Paribas	Francja

* transakcja jeszcze nie zakończona

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji zawartych na stronach internetowych banków oraz portali finansowych.

Sprzedaż spółek zależnych była w wielu przypadkach warunkiem otrzymania pomocy publicznej przez inwestorów strategicznych polskich banków. Sytuacja ta miała miejsce w kontekście pierwszych pięciu transakcji przedstawionych w powyższej tabeli, czyli sprzedaży: Fortis Bank Polska, AIG Bank Polska, Banku Zachodniego WBK, Polbank EFG oraz Kredyt Banku.

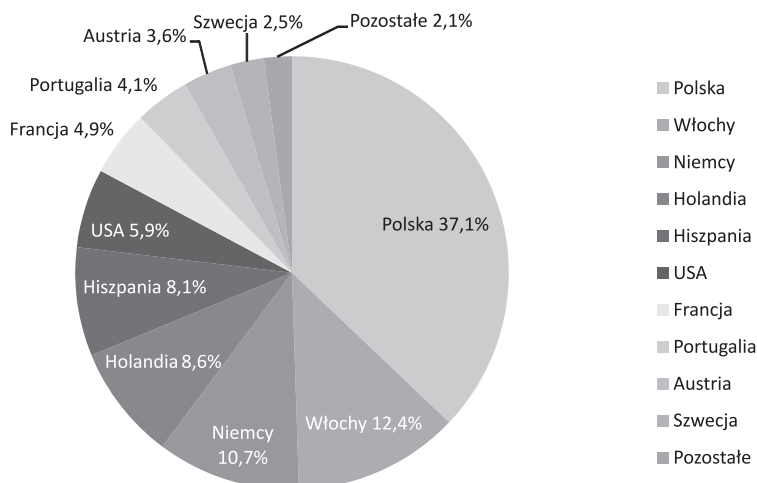
Natomiast transakcje przejęcia Banku Gospodarki Żywnościowej i Nordea Bank Polska nie wynikały z trudnej sytuacji finansowej ich dotychczasowych właścicieli. Powodem sprzedaży były zmiany strategii biznesowych spółek matek, które na polskim rynku bankowym nie osiągnęły satysfakcjonującej je skali działalności¹⁶⁴.

¹⁶⁴ Przykład: Grupa Nordea postrzegająca rynki krajów nadbałtyckich i Polski, jako naturalną strefę ekspansji, nie osiągnęła jednak udziałów rynkowych na poziomie czołowych polskich banków i podjęła decyzję o sprzedaży spółek córek w Polsce.

Aktualna struktura właścicielska w polskim sektorze bankowym została zaprezentowana na poniższym rysunku (według danych na 30 czerwca 2013 roku). Nie obejmuje ona jeszcze przejęcia Nordea Bank Polska przez PKO Bank Polski. Po finalizacji tego przejęcia udział kapitału polskiego wzrośnie do około 40%.

Rysunek 6.2.

Struktura własnościowa aktywów polskiego sektora bankowego według kraju pochodzenia podmiotu pierwotnie dominującego (stan na 30 czerwca 2013 roku)



Źródło: *Raport o sytuacji banków w I półroczu 2013 r.*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa, 2013, s. 27.

Przedstawiona powyżej krótka analiza znaczenia inwestorów zagranicznych w krajowym sektorze bankowym jest istotna z punktu widzenia przystąpienia Polski do unii bankowej. Wynika to z faktu, że nawet jeśli Polska nie przystąpi do unii bankowej, to jej ostateczny kształt będzie miał wpływ na polski sektor bankowy poprzez banki matki polskich banków, których siedziby w większości przypadków znajdują się w państwach strefy euro. Polski sektor bankowy już na obecnym etapie, przed przystąpieniem do unii bankowej, jest częścią europejskiego systemu bankowego.

Od kilku lat trwa również dyskusja na temat tzw. repolonizacji banków, czyli zwiększenia udziału polskiego kapitału w strukturze własnościowej banków w Polsce. W opinii wielu ekspertów takie przedsięwzięcie mogłoby obniżyć poziom ryzyka wynikającego z wysokiego udziału strategicznych inwestorów zagranicznych w strukturze akcjonariatu krajowego sektora bankowego. Do najważniejszych zagrożeń można w tym przypadku zaliczyć¹⁶⁵.

¹⁶⁵ S. Kawalec, M. Gozdek, *Raport dotyczący optymalnej struktury polskiego systemu bankowego w średnim okresie*, Capital Strategy, Warszawa, 31 października 2012, s. 6.

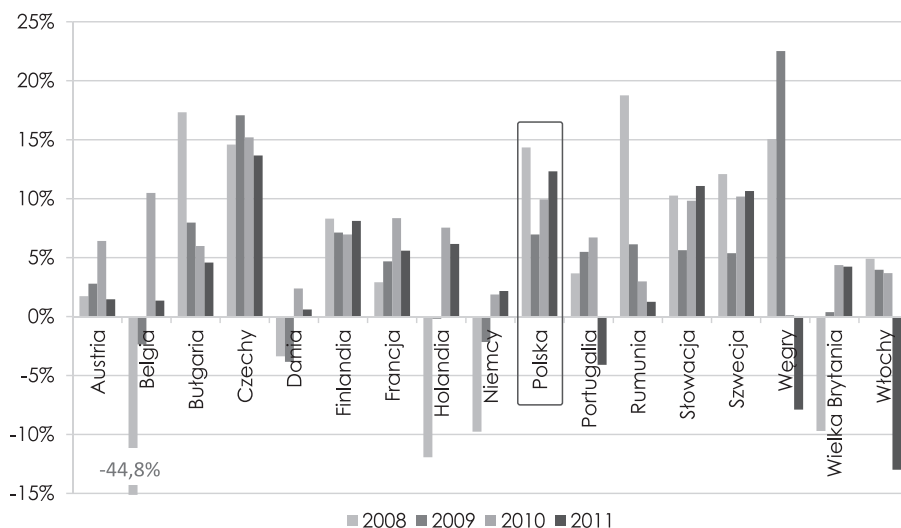
- zakłócenia w wykonywaniu przez sektor bankowy funkcji pośrednictwa finansowego,
- ryzyko ograniczenia możliwości finansowania strategicznych sektorów w wyniku zewnętrznych wobec Polski decyzji politycznych (w szczególności sektora energetycznego),
- utrudnienia dla stabilnego finansowania długu publicznego,
- ograniczenia możliwości stosowania polityki makroostrożnościowej.

Podsumowując warto podkreślić, że głównym argumentem uzasadniającym inwestycje w polskim sektorze bankowym przez zagraniczne grupy finansowe była możliwość uzyskania atrakcyjnych stóp zwrotu z kapitału. Polskie spółki córki zagranicznych banków uznawane były w wielu przypadkach za tzw. „perły w koronie”¹⁶⁶.

Z informacji zawartych na poniższym rysunku wynika, że polski sektor bankowy w latach 2008-2011 charakteryzował się średnią rentownością kapitałów własnych na poziomie 10,9%. W analizowanym okresie jedynie czeski sektor osiągnął wyższy wskaźnik ROE (15,1%).

Rysunek 6.3.

Poziom wskaźnika ROE w wybranych sektorach bankowych państw UE w latach 2008–2011



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych European Banking Federation.

¹⁶⁶ M.in. irlandzka grupa AIB przez długi czas wstrzymywała się ze sprzedażą Banku Zachodniego WBK, gdyż bank ten osiągał bardzo dobre rezultaty w zakresie rentowności prowadzonej działalności. Natomiast jego sprzedaż była następstwem skorzystania przez AIB z pomocy publicznej.

Polski sektor bankowy w 2011 roku charakteryzował się około 4,5-krotnie wyższą rentownością kapitałów własnych niż średnia dla całej UE27 (12,3% wobec średniej dla całej UE wynoszącej 2,66%). Rentowność krajowego sektora bankowego, według danych za 2011 rok, przewyższała również rezultaty osiągnięte przez banki w Stanach Zjednoczonych (8,8%) oraz Japonii (7,3%)¹⁶⁷.

Krajowy system bankowy jest silnie uzależniony od sytuacji w państwach strefy euro nie tylko poprzez strukturę właścicielską (zob. rysunek 6.2.), ale również z uwagi na fakt, że banki krajowe są w relatywnie dużym stopniu zależne od finansowania zagranicznego pochodzącego od spółek macierzystych (zob. rysunek 6.4.).

Sektor bankowy w Polsce jest podatny na zaburzenia w dostępie do finansowania rynkowego oraz ryzyko znaczącego wzrostu kosztu tego finansowania w takiej mierze, w jakiej banki z Polski bezpośrednio pozyskują fundusze z rynków międzynarodowych lub uzyskują je pośrednio, poprzez swoje grupy macierzyste, prowadzące scentralizowane zarządzanie płynnością.

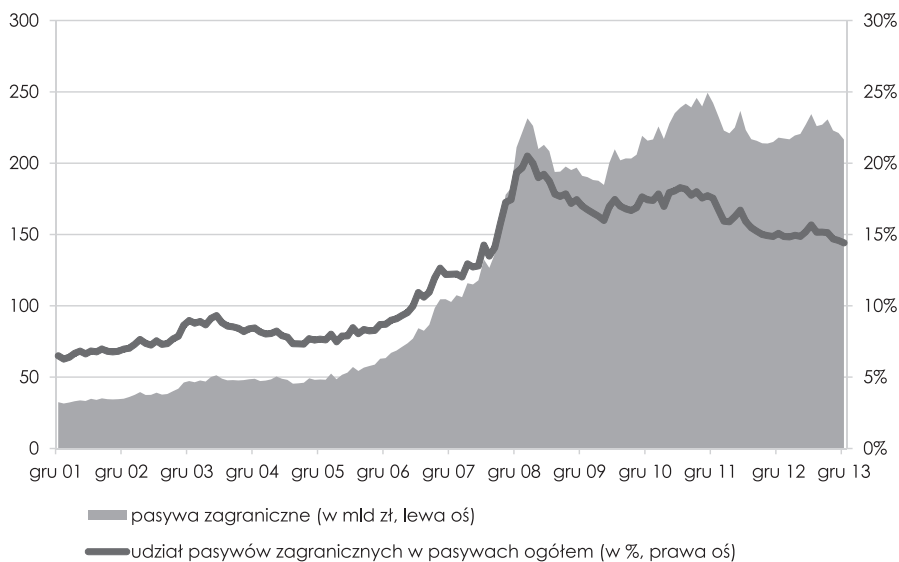
Według danych na koniec 2013 roku wolumen pasywów zagranicznych w bilansach polskich banków wyniósł 216,5 mld zł, co stanowiło blisko 15% udział w pasywach ogółem polskiego sektora bankowego. W okresie od stycznia 2011 roku do końca 2013 roku wolumen hurtowych pasywów zagranicznych kształtował się w przedziale od 215 do 250 mld zł. Należy jednak zauważyć, że od listopada 2011 roku do grudnia 2013 roku ich wartość spadła o około 33 mld zł z rekordowego poziomu 249,3 mld zł.

Sytuacja ta wpływa negatywnie na aktywność polskich banków (obniża potencjał rozwoju akcji kredytowej), które posiadają zagraniczne spółki matki. Dynamiczny wzrost rynku kredytów mieszkaniowych i konsumpcyjnych odnotowany w latach 2007–2008 finansowany był bowiem w znacznym stopniu za pomocą zadłużenia zagranicznego polskich banków. Na poniższym rysunku można zauważyć, że w okresie od grudnia 2006 roku do grudnia 2008 roku kwota zobowiązań zagranicznych polskich banków zwiększyła się o blisko 150 mld zł. W lutym 2009 roku udział hurtowych pasywów zagranicznych w strukturze pasywów polskich banków wyniósł 20,5%. Od tego momentu obniżył się on o 6,1 pkt. proc. do 14,4%, według danych na koniec 2013 roku. Natomiast roczne tempo wzrostu wolumenu pasywów zagranicznych na przełomie 2008 i 2009 roku przekroczyło poziom 100% (zob. rysunek 6.5.).

167 European Banking Federation, *International Comparison of Banking Sectors*, s. 1.

Rysunek 6.4.

Wolumen pasywów zagranicznych oraz ich udział w pasywach ogółem polskiego sektora bankowego w latach 2001–2013



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych NBP, Bilans zagregowany pozostałych monetarnych instytucji finansowych.

Rysunek 6.5.

Roczne tempo wzrostu wolumenu pasywów zagranicznych w polskim sektorze bankowym w latach 2001–2013



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych NBP, Bilans zagregowany pozostałych monetarnych instytucji finansowych.

Krajowy sektor bankowy wykazał się znaczną odpornością na kryzys nadmiernego zadłużenia w strefie euro. Jednakże pogląd o zupełnym braku oddziaływań zawirowań w strefie euro na polski sektor bankowy byłby zbyt uproszczeniem. Przy bliższej analizie widać bowiem, że jakkolwiek w Polsce nie doszło do ostrych zaburzeń w funkcjonowaniu rynków finansowych czy zagrożenia upadkiem instytucji finansowych o znaczeniu systemowym, stopień integracji polskiego systemu bankowego z rynkiem europejskim czy globalnym jest już na tyle silny, że systemowe zaburzenia za granicą musiały wywrzeć wpływ na funkcjonowanie banków w Polsce¹⁶⁸.

Finansowanie działalności przez banki w Polsce było jednym z podstawowych kanałów oddziaływania kryzysu w strefie euro na polski sektor bankowy, który wykazuje regularne zobowiązania netto wobec banków zagranicznych, wynikające głównie z finansowania ich działalności przez banki macierzyste i stanowiące w sumie znaczący składnik źródeł funduszy dla polskiego sektora bankowego. W ten sposób banki w Polsce pośrednio otrzymują finansowanie, które w ostatecznym rozrachunku w znaczącej części pozyskiwane jest na globalnych rynkach pieniężnych i obligacyjnych w ramach zintegrowanego zarządzania aktywami i pasywami ich grup macierzystych. Zaburzenia mające miejsce na tych rynkach mogą zatem łatwo przenieść się na międzybankowy przepływ środków do Polski¹⁶⁹.

Podkreślić należy, że udział banków kontrolowanych z zagranicy w aktywach polskiego sektora bankowego jest wysoki (około 63% według danych na koniec czerwca 2013 roku). Jednakże ich udział się obniża¹⁷⁰. Ponadto w wyniku przejęcia Nordea Banku Polska przez PKO Bank Polski udział banków kontrolowanych lokalnie wzrośnie do około 40%. Co więcej, na przestrzeni ostatnich kilku lat, w okresie od grudnia 2008 roku do grudnia 2013 roku, obserwowany był spadek znaczenia hurtowych pasywów zagranicznych w strukturze pasywów ogółem polskiego sektora bankowego. Zmniejsza się zatem uzależnienie polskiego sektora bankowego od kapitału zagranicznego zarówno w ujęciu właścicielskim, jak i odnośnie do źródeł finansowania działalności kredytowej.

Podsumowując, przedstawiona powyżej analiza roli inwestorów zagranicznych w polskim sektorze bankowym jest niezwykle istotna w kontekście przystąpienia Polski do unii bankowej¹⁷¹. Decyzja związana z przystąpieniem, bądź też

168 K. Szymański, *Konsekwencje kryzysu zadłużenia w strefie euro dla europejskiego i polskiego sektora bankowego* (w:) *Wpływ kryzysu finansowego w strefie euro na sektor bankowy w Polsce*, pr. pod red. nauk. K. Szymański, B. Lepczyński, IBnGR, Gdańsk 2012, s. 203.

169 K. Szymański, *Konsekwencje kryzysu zadłużenia...*, op. cit., s. 204.

170 M.in. w wyniku dynamicznego wzrostu, na przestrzeni ostatnich kilku lat, sumy bilansowej banków z większościovym polskim kapitałem, takich jak: PKO Bank Polski, Getin Noble Bank oraz Bank Gospodarstwa Krajowego, a także dużej aktywności banków spółdzielczych.

171 Unia bankowa podzieli bowiem kraje UE na państwa należące do unii bankowej oraz na państwa spoza niej.

pozostaniem poza unią bankową może bowiem wpływać na postrzeganie bezpieczeństwa polskiego sektora bankowego. Może również determinować koszt po jakim banki krajowe będą pozyskiwały finansowanie, a także generować ryzyko związane z ewentualnym odpływem środków z polskich spółek córek. Tematyka ta została szerzej opisana w drugiej części niniejszego rozdziału. Relatywnie duże uzależnienie polskiego sektora bankowego od środków pozyskiwanych od grup macierzystych stwarza również ryzyko wynikające z trudności jego zastąpienia w krótkim okresie, w sytuacji kryzysowej.

6.2. Analiza postrzegania polskiego sektora bankowego, w kontekście przystąpienia Polski do unii bankowej, w świetle badań przeprowadzonych za pomocą ekspertyzy grupowej

W strefie euro prowadzona jest obecnie dyskusja nad kształtem unii bankowej. Celem unii bankowej ma być reforma instytucjonalna i regulacyjna szeroko pojętego nadzoru bankowego. W głównej mierze sprowadza się ona do przeniesienia najważniejszych kompetencji na poziom centralny, które dotychczas ulokowane były na poziomie krajowym.

Unia bankowa może mieć również istotny wpływ na postrzeganie polskiego sektora bankowego przez inwestorów zagranicznych oraz na koszt pozyskania długoterminowego finansowania przez banki krajowe. Głównym celem badania przeprowadzonego przez IBnGR w ramach powyższej tematyki było uzyskanie odpowiedzi na następujące pytania:

- jak zmieniłoby się postrzeganie przez inwestorów zagranicznych bezpieczeństwa polskiego sektora bankowego po przystąpieniu Polski do unii bankowej?
- czy przystąpienie Polski do unii bankowej zachęciłoby inwestorów zagranicznych do wejścia na polski rynek bankowy?
- jaki wpływ miałoby przystąpienie Polski do unii bankowej na dostępność oraz koszt finansowania długoterminowego dla banków krajowych?
- jak przystąpienie Polski do unii bankowej wpłynęłoby na politykę banków krajowych w zakresie emisji obligacji zagranicznych?
- czy przystąpienie Polski do unii bankowej ograniczyłoby ryzyko związane ze zjawiskiem odpływu kapitału z polskich banków w sytuacji kryzysowej?
- jak istotne jest ryzyko dla polskiego sektora bankowego związane ze strukturą właścicielską oraz relatywnie dużym uzależnieniem od finansowania zagranicznego?

W celu uzyskania obiektywnych odpowiedzi na przedstawione powyżej pytania posłużono się metodą, która opiera się na opiniach grupy ekspertów. Wykorzystano tę metodę, gdyż pozwala ona badać zjawiska, które mają unikalny charakter

oraz w przypadku których nie można odnieść się do analogicznych sytuacji z przeszłości. Co więcej, metoda ekspercka daje możliwość uzyskania uśrednionych i dość ujednoliconych rezultatów.

Pomimo faktu, że unia bankowa dotyczy jedynie państw należących do strefy euro¹⁷², to jednak może mieć ona istotny wpływ na polski sektor bankowy¹⁷³. Odpowiedź na powyższe pytania jest szczególnie istotna ze względu na fakt, że nie zbadano dotychczas wpływu unii bankowej na konkurencyjność polskiego sektora bankowego. Sektory bankowe nieobjęte wspólnym nadzorem na poziomie strefy euro mogą być narażone na różne negatywne skutki. Choćby z uwagi na to, że kraje objęte scentralizowanym nadzorem prawdopodobnie cieszyć się będą większym zaufaniem rynków finansowych.

Dokonując analizy postrzegania polskiego sektora bankowego po przystąpieniu Polski do unii bankowej kluczowym elementem jest kwestia jego bezpieczeństwa. Analiza ta została rozdzielona na dwa spojrzenia:

- pierwsze, z punktu widzenia inwestorów zagranicznych mających siedzibę na terenie Unii Europejskiej,
- drugie, z punktu widzenia inwestorów zagranicznych spoza UE.

Badania IBnGR w tym zakresie wskazują, że przystąpienie Polski do unii bankowej w znacznym stopniu poprawiłoby postrzeganie polskiego sektora bankowego w przypadku inwestorów zagranicznych spoza UE. Blisko połowa ekspertów biorących udział w badaniu udzieliła bowiem takiej odpowiedzi. Zdaniem ekspertów przystąpienie Polski do unii bankowej byłoby szczególnie istotne właśnie dla inwestorów spoza UE. Jeden z ekspertów podkreślił w tym kontekście, że *„banki polskie traktowane byłyby jako element ogólnoeuropejskiego systemu działającego wedle określonych praw, co byłoby szczególnie istotne dla podmiotów spoza UE, dla których byłby to pewien certyfikat jakości”*.

Biorąc z kolei pod uwagę postrzeganie polskiego sektora bankowego przez inwestorów z UE większość ekspertów wskazała, że poprawiłoby się ono nieznacznie (58% udzielonych odpowiedzi). W opinii osób uczestniczących w badaniu *„dla inwestorów z UE nasz udział w unii bankowej to normalność”*. Warto podkreślić, że żaden z ekspertów nie stwierdził, iż postrzeganie polskiego sektora bankowego pogorszyłoby się w następstwie przystąpienia do unii bankowej.

Można również zauważyć, że dla obydwu przypadków stosunkowo wysoki udział miały odpowiedzi „brak wpływu”. Jeden z ekspertów, który udzielił takiej odpowiedzi wskazał, że w *„tej chwili polski sektor bankowy jest dobrze postrzegany, a unijny źle”*.

172 Kraje będące poza strefą euro mogą przystąpić do unii bankowej na tzw. zasadach „bliskiej współpracy”.

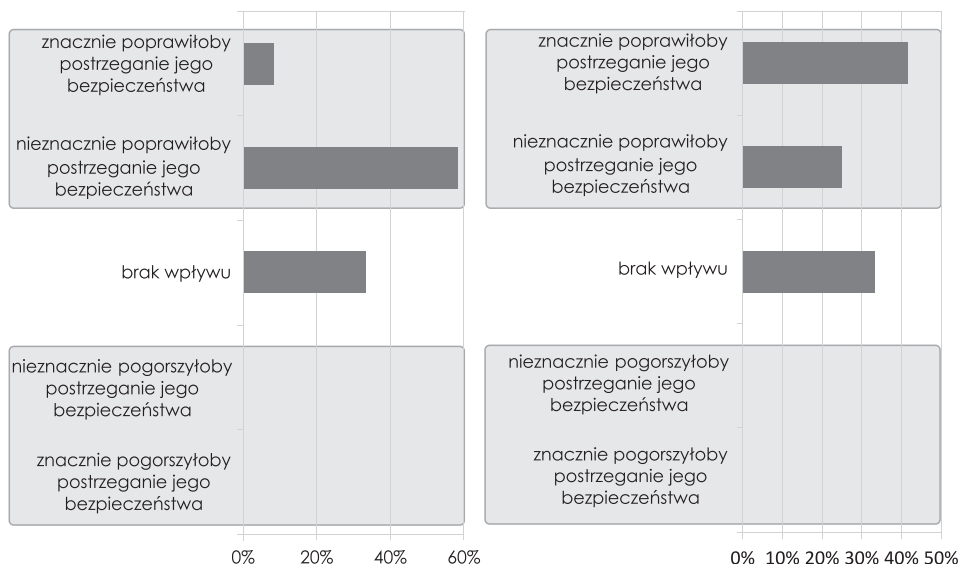
173 Między innymi ze względu na fakt, tak jak wcześniej wspomniano, że polskie banki będą podlegały wspólnemu nadzorowi bankowemu poprzez swoich inwestorów strategicznych.

Rysunek 6.6.

Jak zmieniłoby się postrzeganie przez inwestorów zagranicznych bezpieczeństwa polskiego sektora bankowego po przystąpieniu Polski do unii bankowej?

Z punktu widzenia inwestorów z UE:

Z punktu widzenia inwestorów z UE:



Źródło: Badanie eksperckie zrealizowane przez IBnGR w 2013 roku.

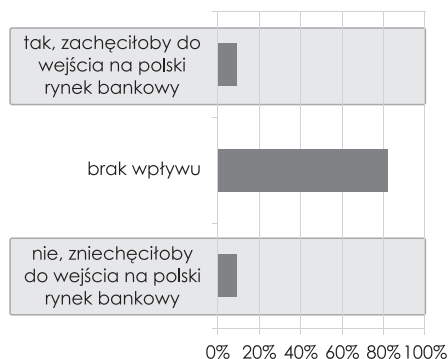
W opinii ankietowanych ekspertów przystąpienie Polski do unii bankowej nie stanowiłoby istotnego czynnika zachęcającego inwestorów zagranicznych do wejścia na polski rynek bankowy. Zarówno w przypadku inwestorów z UE, jak i spoza UE najczęściej udzielaną odpowiedzią był „brak wpływu”. Zdaniem ekspertów najważniejszym argumentem uzasadniającym taką ocenę jest fakt, że „inwestorzy zagraniczni myślą krótkoterminowo, ważniejszy jest zysk niż bezpieczeństwo”. Jednakże w przypadku inwestorów zagranicznych spoza UE równie częstą odpowiedzią ekspertów było stwierdzenie, że przystąpienie Polski do unii bankowej zachęciłoby inwestorów do wejścia na polski rynek.

Ponadto zdaniem jednego z ekspertów przystąpienie Polski do unii bankowej „mogłoby działać jako czynnik zachęcający do wejścia na krajowy rynek bankowy, jednakże nie należy przeceniać jego znaczenia”. Przyłączenie się Polski do państw tworzących unię bankową w większym stopniu miałoby wpływ na decyzje podejmowane przez inwestorów zagranicznych spoza Unii Europejskiej.

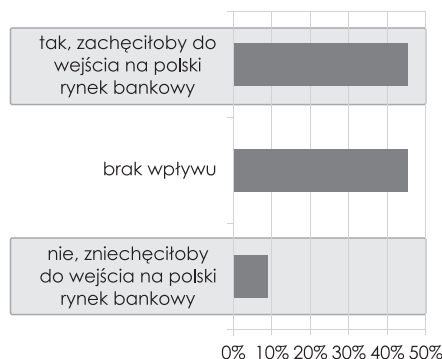
Rysunek 6.7.

Czy przystąpienie Polski do unii bankowej zachęciłoby inwestorów zagranicznych do wejścia na polski rynek bankowy?

Z punktu widzenia inwestorów zagranicznych z UE:



Z punktu widzenia inwestorów zagranicznych spoza UE:



Źródło: Badanie eksperckie zrealizowane przez IBnGR w 2013 roku.

Badanie IBnGR dotyczyło również kwestii wpływu przystąpienia Polski do unii bankowej na:

- dostępność finansowania długoterminowego dla banków krajowych,
- koszt pozyskania finansowania długoterminowego przez banki krajowe.

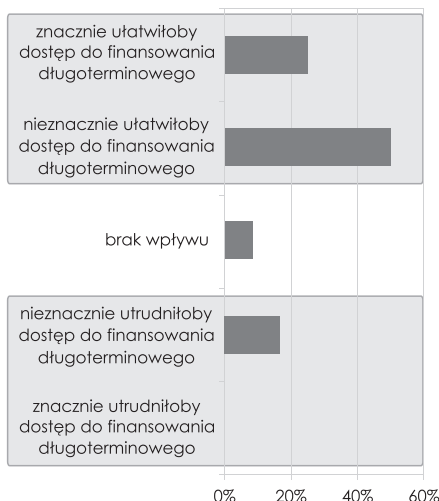
W opinii większości ankietowanych ekspertów przystąpienie Polski do unii bankowej mogłoby się przyczynić do ułatwienia dostępu do finansowania długoterminowego (zob. rysunek 6.8., 75% odpowiedzi – łącznie znaczne oraz nieznaczne ułatwienie dostępu) oraz spadku kosztu pozyskania środków przez banki krajowe (58% odpowiedzi – łącznie „znaczny spadek kosztu” oraz „nieznaczny spadek kosztu”). Jednym z czynników przemawiających za takim scenariuszem jest wzrost bezpieczeństwa polskiego systemu bankowego po przystąpieniu do unii bankowej.

Warto jednak zauważyć, że zdaniem części ekspertów dołączenie przez Polskę do unii bankowej mogłoby utrudnić dostęp do finansowania długoterminowego (17% odpowiedzi) a także wpłynąć na wzrost kosztu jego pozyskania (17% odpowiedzi). W tym kontekście jeden z ekspertów stwierdził, że „mechanizm unii bankowej może sprawić, że duże banki europejskie będą ostrożniej udostępniać finansowanie mniejszym bankom na poszczególnych rynkach”. W jego opinii sytuacja ta nie powinna jednak wpłynąć na to by znacząco zmienił się koszt pozyskania finansowania.

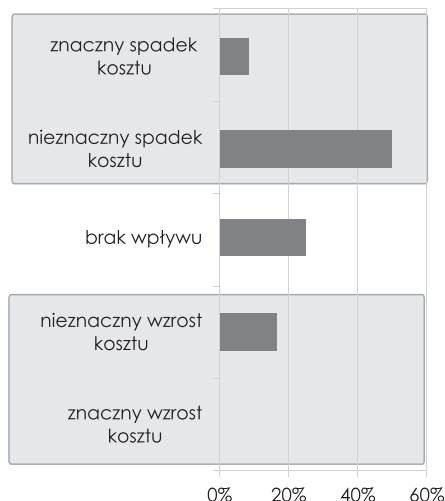
Rysunek 6.8.

Jaki wpływ miałyby przystąpienie Polski do unii bankowej na:

1) dostępność finansowania długoterminowego dla banków krajowych?



2) koszt pozyskania finansowania długoterminowego przez banki krajowe?



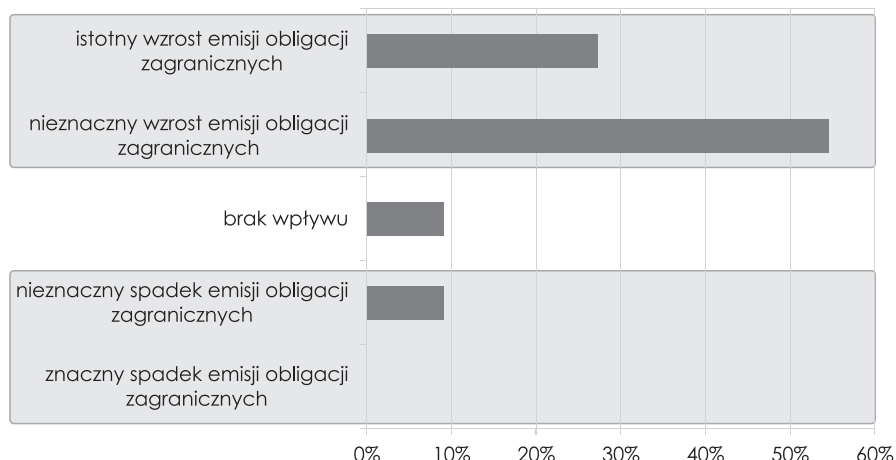
Źródło: Badanie eksperckie zrealizowane przez IBnGR w 2013 roku.

Zdaniem większości ekspertów, biorących udział w badaniu IBnGR, przystąpienie Polski do unii bankowej wpłynęłoby na wzrost emisji obligacji zagranicznych przez banki krajowe (zob. rysunek 6.9.). W opinii 55% ankietowanych ekspertów wzrost byłby „nieznaczny”, zaś w przypadku 27% ekspertów „znaczny”. Głównym argumentem uzasadniającym powyższe opinie jest wzrost bezpieczeństwa krajowego systemu bankowego, który będzie sprzyjał popytowi na obligacje polskich banków.

Z kolei wskazania „brak wpływu” oraz „nieznaczny spadek emisji obligacji zagranicznych” dotyczyły 9% odpowiedzi.

Rysunek 6.9.

Jak przystąpienie Polski do unii bankowej wpłynęłoby na politykę banków w zakresie emisji obligacji zagranicznych?

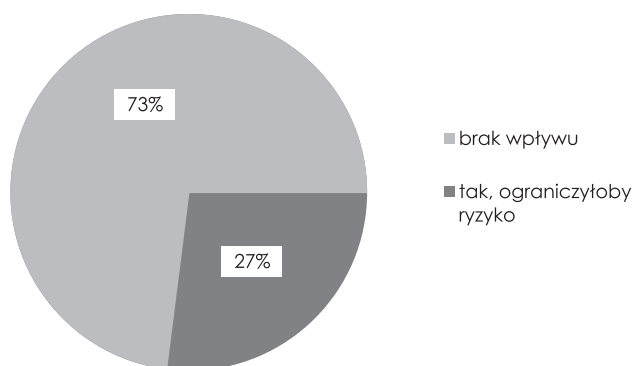


Źródło: Badanie eksperckie zrealizowane przez IBnGR w 2013 roku.

W badaniu IBnGR przeprowadzona została również analiza badająca wpływ przystąpienia Polski do unii bankowej na poziom ryzyka związanego ze zjawiskiem odpływu kapitału z polskich banków w sytuacji kryzysowej. Zdaniem blisko $\frac{3}{4}$ ankietowanych ekspertów dołączenie Polski do unii bankowej nie wpłynęłoby na poziom ww. ryzyka. W opinii pozostałych ekspertów (27% odpowiedzi) poziom ryzyka zostałby ograniczony.

Rysunek 6.10.

Czy przystąpienie Polski do unii bankowej ograniczyłoby ryzyko związane ze zjawiskiem odpływu kapitału z polskich banków w sytuacji kryzysowej?



* Żaden z ekspertów biorących udział w badaniu nie udzielił odpowiedzi „nie, nasiliłoby ryzyko”.

Źródło: Badanie eksperckie zrealizowane przez IBnGR w 2013 roku.

Reasumując, badanie przeprowadzone przez IBnGR nt. postrzegania polskiego sektora bankowego wykazało, że do głównych korzyści wynikających z przystąpienia Polski do unii bankowej można zaliczyć:

- poprawę postrzegania bezpieczeństwa polskiego sektora bankowego w przypadku inwestorów zagranicznych zarówno z UE, jak i spoza UE,
- ułatwienie dostępu do finansowania długoterminowego oraz spadek kosztu pozyskania środków przez banki krajowe,
- wzrost emisji obligacji zagranicznych przez banki krajowe.

Ewentualne przystąpienie Polski do unii bankowej, w opinii ekspertów biorących udział w badaniu, nie wpłynie na zmianę poziomu ryzyka związanego ze zjawiskiem odpływu kapitału z polskich banków w sytuacji kryzysowej, a także na decyzje inwestorów zagranicznych odnośnie wejścia na polski rynek bankowy.

Przedstawione powyżej konkluzje wskazują zatem, że w analizowanym w niniejszym rozdziale zakresie, korzyści związane z przystąpieniem Polski do unii bankowej przewyższają ewentualne koszty. Przystąpienie Polski do unii bankowej wydaje się racjonalne również z innego punktu widzenia. Po pierwsze, pomimo faktu, że na przestrzeni ostatnich kilku lat obserwowany jest w polskim sektorze bankowym spadek uzależnienia od kapitału zagranicznego zarówno w ujęciu właścicielskim, jak i odnośnie do źródeł finansowania, w dalszym ciągu najwyższym udziałem w aktywach charakteryzują się banki ze strefy euro. Większość inwestorów strategicznych banków krajowych zostanie zatem objęta wspólnym, europejskim nadzorem finansowym (banki krajowe będą zatem podlegać regulacjom związanym z unią bankową poprzez swoich właścicieli). Po drugie, Polska w trakcie negocjacji akcesyjnych do Unii Europejskiej zobowiązała się do wejścia do strefy euro w późniejszym terminie. Natomiast przyjęcie wspólnej waluty będzie jednoznaczne z przystąpieniem do unii bankowej. Polska będzie miała zatem możliwość wpływania (choć w ograniczonym zakresie) na ustanawiane regulacje związane z unią bankową, od początku jej działalności.

Literatura:

- European Banking Federation, *International Comparison of Banking Sectors*
- Kawalec S., Gozdek M., *Raport dotyczący optymalnej struktury polskiego systemu bankowego w średnim okresie*, Capital Strategy, Warszawa, 31 października 2012.
- Kraciuk J., *Procesy konsolidacji w polskim sektorze bankowym* (w:) Problemy Rolnictwa Światowego, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego, Warszawa 2006, Tom 15.
- *Raport o sytuacji banków w I półroczu 2013 r.*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2013.

- Stypułkowski C., *Samodzielność w ramach międzynarodowych grup finansowych – wyzwania dla krajowych instytucji* (w:) Zeszyt BRE-CASE, *Kondycja banków w Europie i Polsce – Czy problemy finansowe inwestorów strategicznych wpłyną na zaostrzenie polityki kredytowej w spółkach-córkach w Polsce*, Nr 119/2012.
- Szymański K., *Konsekwencje kryzysu zadłużenia w strefie euro dla europejskiego i polskiego sektora bankowego* (w:) *Wpływ kryzysu finansowego w strefie euro na sektor bankowy w Polsce*, pr. pod red. nauk. K. Szymański, B. Lepczyński, IBnGR, Gdańsk 2012.
- Wyczański P., Gołajewska M., *Polski System Bankowy 1990–1995*, Fundacja im. Friedricha Eberta, Warszawa 1996.

Podsumowanie i wnioski

1. Powstająca obecnie unia bankowa to ważny krok w kierunku większej stabilności europejskiego systemu finansowego w strefie euro i jego odporności na zjawiska kryzysowe. Unia bankowa stwarza pewne nadzieje na rozwiązanie co najmniej kilku istotnych problemów. Chodzi tu mianowicie o kwestie związane ograniczeniem hazardu moralnego oraz wysokich kosztów publicznych kryzysów bankowych. Ważne jest też przerwanie współzależności między sytuacją fiskalną państw a niewypłacalnością instytucji kredytowych. Projekt unii bankowej wiąże się jednak w pewnymi zagrożeniami. Z perspektywy Polski istotne znaczenie ma fakt, że unia bankowa to przede wszystkim pomysł na wzmocnienie strefy euro i przeciwdziałanie jej potencjalnemu rozpadowi. Ograniczenie unii bankowej do państw strefy euro stwarza dla Polski ryzyko pozostawania poza głównym nurtem integracji unijnej. Niepokój wzbudza ją również niektóre rozwiązania szczegółowe, a zwłaszcza słabość finansowa tworzonego funduszu pomocowego w ramach II filaru unii bankowej. Niekorzystne z punktu widzenia celów stawianych przed unią bankową wydaje się również ograniczenie projektu do dwóch filarów i odroczenie w czasie głębszej integracji w zakresie gwarantowania depozytów w UE.
2. Konsekwencje uczestnictwa Polski w unii bankowej na zasadach tzw. „bliskiej współpracy” należy postrzegać w dwóch kategoriach: pozostania poza tym projektem oraz wejścia do unii bankowej, co obecnie wydaje się mniej prawdopodobne. Biorąc pod uwagę drugi scenariusz, IBnGR zbadał co mogłoby to oznaczać dla bezpieczeństwa polskiego sektora bankowego. Badania eksperckie w tym zakresie pozwoliły nakreślić dwie podstawowe konkluzje:
 - po pierwsze, ewentualna poprawa bezpieczeństwa po przystąpieniu do unii bankowej byłaby nieznaczna,
 - po drugie, przystąpienie Polski do unii bankowej jedynie w niewielkim stopniu mogłoby ograniczyć ryzyko związane ze zjawiskiem odpływu kapitału z polskich banków w sytuacji kryzysowej.

Warto przypomnieć, że Polska od momentu przystąpienia do unii bankowej ponosiłaby pełne koszty związane z uczestnictwem w tym projekcie, bez jednoczesnej możliwości wykorzystania głównych zalet, czyli dostępu do funduszu ESM (wsparcie kapitałowe) oraz dotacji EBC (wsparcie płynnościowe). Jest to argument często podnoszony przez ekspertów podchodzących sceptycznie do przystąpienia do unii bankowej na obecnym etapie, gdy Polska nie jest jeszcze członkiem strefy euro. Wątek ten został poruszony również na III Europejskim Kongresie Finansowym w Sopocie w 2013 roku w rekomendacji głównej pt. *„Czy i kiedy kraje spoza strefy euro powinny przystąpić do Unii Bankowej?”*. Z przeprowadzonej przez IBnGR oceny tego ryzyka wynika, że jest ono ważne, ale nie najistotniejsze. Eksperci biorący udział w badaniu IBnGR uznali, że większe znaczenie mają następujące rodzaje ryzyka¹⁷⁴:

- dyskryminacji krajów goszczących (*host*) względem krajów macierzystych (*home*) (m.in. w kwestii sposobu sprawowania nadzoru nad grupami bankowymi, grupowych zasad podejmowania decyzji oraz sposobu postępowania w sprawach spornych),
- strategiczne (pozostania poza procesami dalszej integracji politycznej UE, podział na „Europę dwóch prędkości”),
- niewystarczającego uwzględnienia interesów krajów spoza strefy euro w procesach decyzyjnych (m.in. w ramach jednolitego mechanizmu nadzoru).

Analizy IBnGR, oparte na badaniu eksperckim, nt. postrzegania polskiego sektora bankowego wykazały ponadto, że do głównych korzyści wynikających z przystąpienia Polski do unii bankowej można zaliczyć:

- poprawę postrzegania bezpieczeństwa polskiego sektora bankowego w przypadku inwestorów zagranicznych zarówno z UE, jak i spoza UE,
- ułatwienie dostępu do finansowania długoterminowego oraz spadek kosztu pozyskania środków przez banki krajowe,
- wzrost emisji obligacji zagranicznych przez banki krajowe.

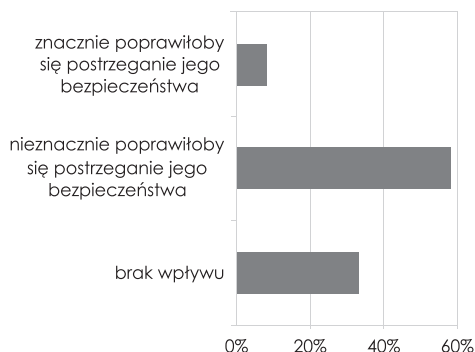
Badania IBnGR wskazują, że przystąpienie Polski do unii bankowej poprawiłoby postrzeganie polskiego sektora bankowego, w szczególności w przypadku inwestorów zagranicznych spoza UE.

¹⁷⁴ Wszystkie rodzaje ryzyka analizowane w badaniu eksperckim IBnGR zostały zaczerpnięte z rekomendacji głównej III Europejskiego Kongresu Finansowego pt. *„Czy i kiedy kraje spoza strefy euro powinny przystąpić do Unii Bankowej?”*.

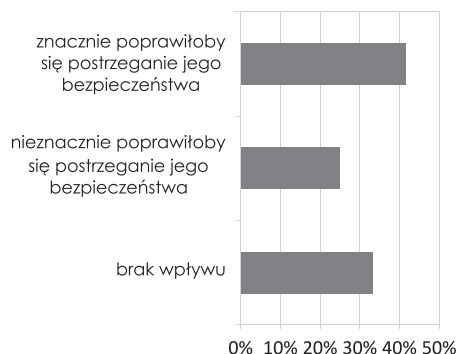
Rysunek A.

Jak zmieniłoby się postrzeganie przez inwestorów zagranicznych bezpieczeństwa polskiego sektora bankowego po przystąpieniu Polski do unii bankowej?

Z punktu widzenia inwestorów zagranicznych z UE:



Z punktu widzenia inwestorów zagranicznych spoza UE:



* W przypadku obydwu pytań żaden z ekspertów nie udzielił odpowiedzi, że po przystąpieniu Polski do unii bankowej postrzeganie bezpieczeństwa krajowego sektora bankowego pogorszyłoby się „znacznie” oraz „nieznacznie”.
Źródło: Badanie eksperckie zrealizowane przez IBnGR w 2013 roku.

3. Strategicznym wyzwaniem dla Polski jest z pewnością wejście w przyszłości do strefy euro. Uczestnictwo Polski w tej grupie państw jest potrzebne w dłuższym horyzoncie czasowym zarówno Polsce, jak i krajom strefy euro, choćby z tej prostej przyczyny, że Polska jest zbyt dużym państwem, żeby „wiecznie” pozostawać poza eurolandem. Jednym z czynników, który może przyspieszyć wejście Polski do strefy euro jest unia bankowa. Ten pogląd do pewnego stopnia podzielają eksperci uczestniczący w badaniu zrealizowanym przez Instytut. Połowa ekspertów biorących udział w badaniu IBnGR uważa bowiem, że przystąpienie do unii bankowej przyspieszyłoby proces wejścia Polski do strefy euro. Generalnie utworzenie unii bankowej może wpłynąć na wzrost atrakcyjności wejścia do eurolandu z perspektywy Polski.
4. W ocenie konsekwencji związanych z projektem unii bankowej z perspektywy Polski istotne jest również pytanie, jaki będzie jej wpływ na wzmocnienie stabilności sektora bankowego w strefie euro? Jeśli projekt unii bankowej przyczyni się do wzmocnienia sektora bankowego w strefie euro to będzie to korzystne z punktu widzenia Polski, nawet w sytuacji pozostawania Polski poza unią bankową. Poprawa sytuacji sektora bankowego w strefie euro może bowiem poprzez spółki-matki pośrednio wpłynąć na wzmocnienie polskiego systemu bankowego. Jest to szczególnie istotny czynnik w kontekście luki finansowej występującej w krajowym sektorze bankowym. Środki pozyskiwane ze źródeł zagranicznych są potrzebne do dalszego rozwoju rynku bankowego i jego

możliwości finansowania inwestycji przedsiębiorstw, a także gospodarstw domowych.

5. Przed wejściem do strefy euro oraz przystąpieniem do unii bankowej Polska może podjąć decyzję o nawiązaniu tzw. „bliskiej współpracy” z EBC w zakresie działań nadzorczych. Bez względu na podjętą przez Polskę decyzję o ewentualnym uczestnictwie w nowej architekturze nadzorczej wprowadzenie jednolitego mechanizmu nadzorczego będzie miało istotny wpływ na polski sektor bankowy. Decyduje o tym przede wszystkim znaczący udział kapitału zagranicznego w akcjonariacie polskich banków, pochodzącego głównie z państw strefy euro, który skutkować będzie m.in. przejęciem nadzoru nad krajowymi bankami-córkami (na poziomie skonsolidowanym) przez Europejski Bank Centralny. Wprowadzenie jednolitego mechanizmu nadzorczego powinno wpłynąć na poprawę stabilności nie tylko strefy euro, ale również całego regionu, co będzie miało pozytywne implikacje także dla krajowego sektora bankowego. Jednakże nawiązanie „bliskiej współpracy” w zakresie jednolitego nadzoru będzie wiązało się z istotnymi kosztami dla Polski, które poza wymiarem czysto finansowym obejmą także konsekwencje związane z utratą niezależności przez krajowy nadzór. Istotnym ryzykiem związanym z nieprzystąpieniem do unii bankowej jest zahamowanie procesu integracji z sektorem bankowym strefy euro, a w konsekwencji jego ewentualna marginalizacja oraz utrata konkurencyjności. W poniższej tabeli przedstawiono konsekwencje przystąpienia Polski do jednolitego mechanizmu nadzorczego.

Tabela A.

Konsekwencje przystąpienia Polski do jednolitego mechanizmu nadzorczego

KORZYŚCI/SZANSE	KOSZTY/ZAGROŻENIA
• jednolitość regulacji nadzorczych • ograniczenie problemu <i>host vs. home country</i> • ograniczenie arbitrażu regulacyjnego • wzrost wiarygodności kraju • obniżenie kosztu finansowania • integracja rynku finansowego • większy dostęp do informacji • wpływ na proces decyzyjny w ramach SSM	• koszty finansowe związane z funkcjonowaniem SSM • ograniczenie kompetencji krajowego nadzoru • większe uzależnienie polskiego sektora bankowego od sytuacji w strefie euro • proces decyzyjny faworyzujący państwa strefy euro • możliwa liberalizacja nadzoru (z punktu widzenia EBC polski sektor bankowy mało znaczący)

Źródło: IBnGR.

6. Bardzo ważnym elementem unii bankowej, w kontekście poprawy stabilności europejskiego systemu bankowego, jest jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków. Mógłby on bowiem stanowić ważny czynnik ograniczający ryzyko podejmowane przez banki, a tym samym zwiększyć ich stabilność. Konieczne jest bowiem ustanowienie transparentnego sposobu rozwiązywania problemów banków znajdujących się w sytuacji niewypłacalności. Ze względu na skalę zadłużenia publicznego państwa europejskie nie będą w stanie w przyszłości pozwolić sobie na taką skalę pomocy publicznej, jak to miało miejsce podczas ostatniego kryzysu. Do ograniczenia tego zjawiska w znacznym stopniu powinien się przyczynić mechanizm *bail-in*, który przeniósłby ciężar kosztów niewypłacalności banków z podatników na właścicieli i wierzycieli banków. Celem mechanizmu *bail-in* jest m.in. ograniczenie doktryny „za duży, aby upaść” w sektorze bankowym oraz zminimalizowanie efektu zarażania. W poniższej tabeli przedstawione zostały korzyści i rodzaje ryzyka związane z mechanizmem *bail-in* w ramach unii bankowej, wymienione przez ekspertów biorących udział w badaniu IBnGR.

Tabela B.**Korzyści i rodzaje ryzyka związane z mechanizmem *bail-in* w ramach unii bankowej**

Korzyści	Rodzaje ryzyka
• ograniczenie ryzyka płynącego z sektora bankowego • zmniejszenie roli pomocy publicznej w sytuacji kryzysowej, ochrona podatnika • bardziej sprawiedliwy podział kosztów kryzysu bankowego • ograniczenie zjawiska pokusy nadużycia	• niejasność przepisów • mogą pojawić się problemy w praktycznym wykorzystywaniu tego mechanizmu proces decyzyjny faworyzujący państwa strefy euro

Źródło: Badanie eksperckie zrealizowane przez IBnGR w 2013 roku.

7. Biorąc pod uwagę fundusze gwarantowania depozytów należy zauważyć, że stanowią one istotny element sieci bezpieczeństwa finansowego w każdym kraju. Silniejsza integracja rynków finansowych w Unii Europejskiej wymaga również integracji instytucjonalnej i w tym zakresie. Powstanie paneuropejskiej instytucji gwarantującej depozyty z pewnością wpłynęłoby korzystnie na proces integracji, ponieważ umożliwiłoby rozwiązywanie problemów banków w skali całej UE. Wśród najważniejszych czynników przemawiających za powstaniem jednolitego systemu gwarantowania depozytów w UE warto wymienić: rosnącą współzależność rynków finansowych w Europie, rozwój bankowych grup ponadnarodowych oraz rosnącą rolę oszczędności ludności w bankach zagranicznych. Powstanie paneuropejskiego systemu gwarantowania depozytów jest również bardzo ważne w kontekście zjawiska odpływu

depozytów z mniej do bardziej stabilnych krajów unijnych, które było widoczne w dobie ostatniego kryzysu finansowo-gospodarczego (m.in. w Grecji, Hiszpanii, czy Portugalii). Jest to bardzo istotne zwłaszcza z punktu widzenia gospodarek wschodzących, takich jak Polska, które są potencjalnie bardziej narażone na zjawisko przenoszenia oszczędności w porównaniu do krajów wysoko rozwiniętych.

W najbliższej perspektywie nie powstanie system gwarantowania depozytów na poziomie unii bankowej. Stanowi to istotne zagrożenie dla tego projektu. Tworzenie unii bankowej opartej tylko na dwóch filarach (tzn. jednolitym nadzorze i mechanizmie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków) może stanowić czynnik ograniczający skuteczność jednolitego nadzoru.

W sytuacji braku woli ustanowienia w Europie jednolitego systemu gwarantowania depozytów rozwiązaniem mogłoby być stworzenie instytucji regwarrantyjnej, która zwiększyłaby bezpieczeństwo finansowe w UE.

**Kwestionariusz nt. konsekwencji wprowadzenia unii bankowej
dla europejskiego i polskiego sektora bankowego**

1. Jak ocenia Pan/Pani założenia Unii Bankowej z punktu widzenia stabilności systemu finansowego w strefie euro oraz w całej Unii Europejskiej?

.....

.....

.....

2. Jak, z punktu widzenia stabilności systemu finansowego, ocenia Pan/Pani ograniczenie nadzoru bezpośredniego do tzw. instytucji istotnych?

.....

.....

.....

3. Jakie są Pana/Pani zdaniem szanse i zagrożenia związane z wyborem EBC na instytucję nadzorczą?

.....

.....

.....

4. Jak, z punktu widzenia stabilności systemu finansowego, ocenia Pan/Pani zakres kompetencji przekazanych EBC?

.....

.....

.....

5. Jakie widzi Pan/Pani szanse oraz zagrożenia dla Polski związane są z przystąpieniem do jednolitego mechanizmu nadzorczego?

.....

.....

.....

6. Jakie Pana/Pani zdaniem są zagrożenia dla Polski w przypadku nie nawiązania tzw. „bliskiej współpracy” w EBC w zakresie jednolitego mechanizmu nadzorczego?

.....

.....

.....

7. Jakie korzyści i rodzaje ryzyka wiążą się z proponowanym w ramach *resolution* mechanizmem *bail-in*? Prosimy wskazać trzy najważniejsze korzyści i rodzaje ryzyka.

Korzyści	Rodzaje ryzyka
1.	1.
2.	2.
3.	3.

8. Czy mechanizm *bail-in* poprawi w Pana/Pani opinii w dłuższym okresie bezpieczeństwo systemu bankowego strefy euro oraz wymusi na bankach bardziej rozważne podejście do biznesu? Prosimy o opinię i krótki komentarz.

.....

.....

.....

9. Jak ocenia Pan/Pani pomysł utworzenia w ramach projektu unii bankowej federalnego systemu gwarantowania depozytów? Jak powinien on wpłynąć na stabilność sektora bankowego strefy euro?

.....

.....

.....

10. W głównej rekomendacji III Europejskiego Kongresu Finansowego przedstawione zostały rodzaje ryzyka związane z projektem unii bankowej. Prosimy dokonać gradacji wymienionych poniżej kategorii ryzyka z punktu widzenia Polski (Suma = 10 pkt.).

Rodzaje ryzyka	PUNKTY
Ryzyko strategiczne (pozostania poza procesami dalszej integracji politycznej UE, podział na „Europę dwóch prędkości”)	
Ryzyko niewystarczającego uwzględnienia interesów krajów spoza strefy euro w procesach decyzyjnych (m.in. w ramach jednolitego mechanizmu nadzoru)	
Ryzyko dyskryminacji krajów goszczących (host) względem krajów macierzystych (home) (m.in. w kwestii sposobu sprawowania nadzoru nad grupami bankowymi, grupowych zasad podejmowania decyzji oraz sposobu postępowania w sprawach spornych)	
Ryzyko braku dostępu do funduszu ESM (wsparcie kapitałowe z Europejskiego Mechanizmu Stabilizującego) i dotacji EBC (wsparcie płynnościowe)	
Ryzyko nieadekwatnych do korzyści obciążeń na rzecz stabilności strefy euro (np. wysoka cena przy relatywnie niskim ryzyku systemowym generowanym przez polski sektor bankowy)	
SUMA	10 pkt.

11. Jak w Pana/Pani opinii zmieniłoby się postrzeganie przez inwestorów zagranicznych bezpieczeństwa polskiego sektora bankowego po przystąpieniu Polski do unii bankowej?

Z punktu widzenia inwestorów zagranicznych z UE:

☐	znacznie poprawiłoby postrzeganie jego bezpieczeństwa	☐	nieznacznie poprawiłoby postrzeganie jego bezpieczeństwa	☐	brak wpływu	☐	nieznacznie pogorszyłoby postrzeganie jego bezpieczeństwa	☐	znacznie pogorszyłoby postrzeganie jego bezpieczeństwa
--------------------------	---	--------------------------	--	--------------------------	-------------	--------------------------	---	--------------------------	--

Z punktu widzenia inwestorów zagranicznych spoza UE:

☐	znacznie poprawiłoby postrzeganie jego bezpieczeństwa	☐	nieznacznie poprawiłoby postrzeganie jego bezpieczeństwa	☐	brak wpływu	☐	nieznacznie pogorszyłoby postrzeganie jego bezpieczeństwa	☐	znacznie pogorszyłoby postrzeganie jego bezpieczeństwa
--------------------------	---	--------------------------	--	--------------------------	-------------	--------------------------	---	--------------------------	--

Prosimy o krótki komentarz uzasadniający odpowiedź:

.....
.....
.....

12. Czy w Pana/Pani opinii przystąpienie Polski do unii bankowej zachęciłoby inwestorów zagranicznych do wejścia na polski rynek bankowy?

Z punktu widzenia inwestorów zagranicznych z UE:

☐	tak, zachęciłoby do wejścia na polski rynek bankowy	☐	brak wpływu	☐	nie, zniechęciłoby do wejścia na polski rynek bankowy
--------------------------	---	--------------------------	-------------	--------------------------	---

Z punktu widzenia inwestorów zagranicznych spoza UE:

☐	tak, zachęciłoby do wejścia na polski rynek bankowy	☐	brak wpływu	☐	nie, zniechęciłoby do wejścia na polski rynek bankowy
--------------------------	---	--------------------------	-------------	--------------------------	---

Prosimy o krótki komentarz uzasadniający odpowiedź:

.....
.....
.....

13. Jaki wpływ w Pana/Pani opinii miałoby przystąpienie Polski do unii bankowej na:

• **dostępność finansowania długoterminowego dla banków krajowych?**

☐	znacznie ułatwiłoby dostęp do finansowania długoterminowego	☐	nieznacznie ułatwiłoby dostęp do finansowania długoterminowego	☐	brak wpływu	☐	nieznacznie utrudniłoby dostęp do finansowania długoterminowego	☐	znacznie utrudniłoby dostęp do finansowania długoterminowego
--------------------------	---	--------------------------	--	--------------------------	-------------	--------------------------	---	--------------------------	--

• **koszt pozyskania finansowania długoterminowego przez banki krajowe?**

☐	znaczny spadek kosztu	☐	nieznaczny spadek kosztu	☐	brak wpływu	☐	nieznaczny wzrost kosztu	☐	znaczny wzrost kosztu
--------------------------	-----------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	-------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	-----------------------

Prosimy o krótki komentarz uzasadniający odpowiedź:

.....
.....

14. Jak w Pana/Pani opinii przystąpienie Polski do unii bankowej wpłynęłoby na politykę banków w zakresie emisji obligacji zagranicznych?

☐	istotny wzrost emisji obligacji zagranicznych	☐	nieznaczny wzrost emisji obligacji zagranicznych	☐	brak wpływu	☐	nieznaczny spadek emisji obligacji zagranicznych	☐	znaczny spadek emisji obligacji zagranicznych
--------------------------	---	--------------------------	--	--------------------------	-------------	--------------------------	--	--------------------------	---

Prosimy o krótki komentarz uzasadniający odpowiedź:

.....
.....

15. Czy w Pana/Pani opinii przystąpienie Polski do unii bankowej ograniczyłoby ryzyko związane ze zjawiskiem odpływu kapitału z polskich banków w sytuacji kryzysowej?

☐	tak, ograniczyłoby ryzyko	☐	brak wpływu	☐	nie, nasiliłoby ryzyko
--------------------------	---------------------------	--------------------------	-------------	--------------------------	------------------------

16. Czy w Pana/Pani opinii przystąpienie Polski do unii bankowej mogłoby przyspieszyć proces wejścia Polski do strefy euro?

☐	tak, przyspieszyłoby proces wejścia Polski do strefy euro	☐	brak wpływu	☐	nie, opóźniłoby proces wejścia Polski do strefy euro
--------------------------	---	--------------------------	-------------	--------------------------	--

Prosimy o krótki komentarz uzasadniający odpowiedź:

.....
.....

Serdecznie dziękujemy za wypełnienie ankiety!