



[*Unia bankowa z polskiej perspektywy*]

Politycy europejscy po raz pierwszy przedstawili na forum publicznym ideę unii bankowej w czerwcu 2012 roku, choć wiele związanych z jej realizacją problemów i zagadnień nadzorczy finansowi poruszali od wielu lat w toczącej się na ten temat debacie.

STANISŁAW KLUZA

Unia bankowa z perspektywy nadzoru gospodarczego spoza strefy euro¹

GENEZA I PROCES POWSTAWANIA UNII BANKOWEJ

PROJEKT UNII BANKOWEJ MA RACZEJ CHARAKTER konsolidujący i porządkujący szerokie pole zagadnień, ale przede wszystkim odgrywa rolę akceleratora wcześniej prowadzonych dość powolnie prac w ramach ewolucyjnego doskonalenia kompetencji nadzorczych przez Europejskie Agencje Nadzorcze (*European Supervisory Authorities – ESAs*)². Dodatkowym bodźcem przyspieszającym tworzenie unii bankowej była kwestia lepszego przygotowania się do zarządzania kryzysem finansowym w Unii Europejskiej, wymagająca rozwiązania wobec pojawienia się i narastania problemów sektora finansowego, których początkiem był w szczególności tzw. kryzys grecki, jaki wybuchł w kwietniu 2010 roku³. Wreszcie unia bankowa

to przedsięwzięcie o głębokim wymiarze politycznym. Ma pogłębiać integrację polityczną i gospodarczą w Unii. Potwierdza to także wybór Europejskiego Banku Centralnego (EBC) na instytucję, wokół której jest tworzona unia bankowa. Choć wybór ten w obecnej sytuacji ma wiele zalet, wywołuje również istotne kontrowersje. Nawet abstrahując od samej kwestii EBC, sprawą kluczową jest poczucie, że dzięki proponowanym rozwiązaniom uda się sprawiedliwie rozłożyć na poszczególne kraje koszty reform. Spójrzmy np. na kraje północy Europy, które w przeszłości stworzyły bardziej odpowiedzialny model nadzorczy, ponosząc również wynikające z tego koszty, i w rezultacie lepiej poradziły sobie z kryzysem. Zasadne jest pytanie, czy kraje te powinny solidarnie partycypować w kosztach naprawy państw, które niegdyś były mniej odpowiedzialne w polityce nadzorczej, a jednocześnie poniosły mniejsze wyrzeczenia ekonomiczne. Równie istotną kwestią jest równoległość w przenoszeniu kompetencji i odpowiedzialności do instytucji unii bankowej. Powinna być tu stosowana zasada, iż koszty potencjalnych wpadek i słabości systemu pokrywa ten, kto miał kompetencje do prewencji i przeciwdziałania. Niestety sprawy te nadal nie są w pełni rozstrzygnięte. Dotyczy to zarówno skutków błędnych decyzji wydanych na poziomie nadzoru europejskiego, jak i jeszcze bardziej kontrowersyjnej kwestii, jaką jest ewentualne niepodjęcie lub niepodejmowanie działań, do których jest się uprawnionym, co może spowodować kosztowne zaburzenia o charakterze kryzysowym.

Z jednej strony EBC jest uznawany za jedną z najsilniejszych i najsprawniej działających instytucji UE. Nie tylko cieszy się bardzo dobrą opinią, ale także korzysta z szerokiego zakresu kompetencji i z dużej niezależności. Nie bez znaczenia jest również jego lokalizacja we Frankfurcie, gdyż Niemcy kojarzone są z silnym i skutecznie działającym bankiem centralnym, a ponadto należą do grupy państw, których najmniej dotknęły skutki ostatniego kryzysu. Dzięki zapleczu organizacyjnemu EBC możliwe jest szybkie powołanie całych struktur unii bankowej, które będą mogły rychło rozpocząć pracę. Niemniej

umieszczenie nadzoru europejskiego przy EBC, korzystającym z dużej niezależności, nie wpłynie w dostatecznym stopniu na zwiększenie bądź zmniejszenie niezależności politycznej nadzoru. Zachodzi natomiast ryzyko, że te same naciski polityczne będą równoległe i w porównywalnej mierze oddziaływać na politykę pieniężną i nadzorczą.

Z drugiej strony wybór EBC, a więc instytucji odpowiedzialnej za politykę pieniężną, budzi kontrowersje co do materializacji ryzyka dualizmu kompetencyjnego. Zdecydowanie korzystniej jest budować niezależność i rozłączność polityki pieniężnej i nadzorczej. Interferencje, do których dojdzie na skutek realizacji tych dwóch polityk w ramach jednej instytucji, mogą okazać się w długim okresie kryzysogenne. W szczególności należy zwrócić uwagę na ryzyko osłabienia niezależności polityki nadzorczej wobec priorytetów polityki pieniężnej. Przyjęcie proponowanego rozwiązania może spowodować, że – wbrew deklaracjom – rozłączność obu polityk będzie w praktyce jedynie iluzoryczna.

Inną kwestią jest równe traktowanie wszystkich krajów UE, także tych, które nie są członkami strefy euro, przy czym w gronie tych ostatnich są również państwa, które nawet nie chcą do niej należeć. Tworzy to podział na kraje obecne i nieobecne w strefie euro, przy czym tym drugim oferuje się pozorną możliwość wyboru, czy przyłączyć się do unii bankowej czy też nie. W przypadku złożenia przez państwo spoza strefy euro deklaracji przystąpienia do unii bankowej jego uczestnictwo w niej będzie drugiej kategorii, co wynikać będzie choćby z faktu jego nieobecności w strefie euro, a więc też z niemożności udziału w zapadających tam decyzjach i procesach zarządczych. Nieuczestniczenie w unii bankowej także jest w pewnym sensie iluzoryczne. Właśnie w ramach unii bankowej wyznaczanych będzie wiele kluczowych standardów dla banków działających w UE. Trudno udawać, że tych reguł można będzie zupełnie nie stosować. Nawet jeśli dane państwo nie zdecyduje się na partycypację w unii bankowej, musi mieć świadomość, że nieuczestniczenie w niej jest iluzją, gdyż obowiązujące w tym gronie zasady za pośrednictwem dużych grup bankowych, działających równocześnie w wielu

krajach UE, pojawiają się w systemach bankowych również tych państw, które na razie chciałyby pozostać poza nią. W ten oto sposób unia bankowa obejmie swoimi kompetencjami podmioty zależne i oddziały grup bankowych funkcjonujące w krajach nienależących do niej. Najbardziej narażone na takie oddziaływanie są państwa goszczące (są to w większości kraje, które przechodzą transformację systemową). Po pierwsze, są one – ze względu na zaszczoły historyczne – w mniejszym stopniu dostosowane do standardów uczestnictwa w strefie euro, zresztą większość z nich wciąż pozostaje poza nią. Po drugie, właśnie w tych państwach udział tzw. kapitału goszczącego w sektorze bankowym jest największy. Po trzecie, są one najbardziej wystawione na ryzyko, które powstaje w trakcie procyklicznego przenoszenia bodźców kryzysowych z gospodarek wysoko rozwiniętych (w większości tzw. macierzystych) do tych „na dorobku” za pośrednictwem sektora finansowego.

POZYCJA NEGOCJACYJNA POLSKI

Abstrahując od ostatecznej decyzji o obecności Polski w unii bankowej, kraj nasz przyjął jedną z najgorszych możliwych dyplomatycznych strategii komunikowania swoich postulatów i zarządzania procesem uczestnictwa w unii bankowej. Szczególną odpowiedzialność za strategiczne przywództwo w tym obszarze ponosi premier oraz były minister finansów. Krytycznie należy ocenić przede wszystkim to, że tak zdecydowanie podkreślano „niewiedzę” i tak jednoznacznie wyrażano chęć dokonania „wyboru po utworzeniu unii bankowej”. Czekanie jest błędną strategią, powinniśmy „współtworzyć” unię bankową, tym bardziej że nie ogranicza to swobody wyboru co do przyszłego uczestnictwa w tym projekcie, a nawet pozwala lepiej uzasadnić ostateczną decyzję w tej kwestii. Najcenniejsza dla Polski jest możliwość zaangażowania się w proces tworzenia unii bankowej. Otwiera to naszemu krajowi – który pełni równocześnie rolę lidera regionu składającego się z państw goszczących – pole do przedstawiania i forsowania postulatów. Nawet

brak ostatecznej decyzji co do obecności w unii bankowej nie wyklucza możliwości regularnego deklarowania woli uczestniczenia w niej pod pewnymi precyzyjnie określonymi warunkami. Zachowanie Polski odbiega od postaw innych krajów w naszym regionie, które w zdecydowanej większości, nie czekając m.in. na zaangażowanie Polski w proces współtworzenia unii bankowej, same zadeklarowały wolę partycypacji w unii bankowej. Z naszej strony nie ma również pozytywnego sygnału, że nastawiamy się na współpracę w przyszłości. Wiele jest rozwiązań przyjętych w związku z tworzeniem unii bankowej, które można pochwalać, i bynajmniej nie zamyka to Polsce możliwości wyrażania w sposób czytelny swoich dylematów z perspektywy kraju goszczącego. Nieprawdziwy jest zwłaszcza argument, że zaniechania, do których doszło w związku z nieuczestniczeniem polskich ekspertów w pracach nad unią bankową, wynikły z nieobecności Polski w strefie euro.

Czytelność debaty nad unią bankową zakłóca również polityka komunikacyjna NBP. W szczególności niespójne jest stanowisko banku centralnego, w którym wskazuje się na negatywne aspekty, takie jak odbieranie narzędzi koniecznych do prowadzenia niezależnej lokalnej polityki makroekonomicznej i makroostrożnościowej w relacji Polska – Unia Europejska. Jednocześnie m.in. z inicjatywy NBP prowadzone są prace nad ustawą o nadzorze makroostrożnościowym, której skutkiem będzie ograniczenie niezależności nadzoru nad sektorem finansowym w Polsce⁴.

A priori krytyczne stanowisko i podejście rządu oraz NBP osłabia możliwość pogłębienia relacji z innymi państwami zaangażowanymi w projekt unii bankowej. To, że Polska pozostanie na marginesie głównego nurtu, nie powstrzyma procesu tworzenia unii bankowej w Europie, za to ograniczy naszemu państwu możliwość zgłaszania merytorycznych, konstruktywnych postulatów oraz rekomendowania kandydatów na stanowiska kierownicze i analityczne w powstających strukturach w ramach EBC. Tak też się stało, gdy jesienią 2013 roku rozpoczęto rekrutację do jednolitego mechanizmu nadzorczego (*Single*

Supervisory Mechanism – SSM), który będzie sprawował nadzór mikroostrożnościowy nad sektorem bankowym w UE. Kierownictwo resortu finansów i banku centralnego nie tylko że nie wysunęło swoich kandydatur, ale w dodatku zachowało bierność wobec osób, które same zgłosiły się do tej rekrutacji. Działania zmierzające do lepszego przygotowania Polski do powstania unii bankowej podejmuje jedynie Urząd Komisji Nadzoru Finansowego.

Istnieje kilka alternatyw dla realizowanej właśnie koncepcji unii bankowej, która ma być wyposażona w rozbudowaną strukturę urzędniczą. Jednak w toczącej się debacie w UE nie zwracano na nie szczególnej uwagi. Uważam, że bezpieczniejszym, tańszym i efektywniejszym rozwiązaniem byłoby oparcie tego projektu na zasadzie: „ufaj, deleguj, sprawdzaj”. Nie przeszkadzałyby to organizować nadzoru finansowego w ramach EBC (jak i poza EBC, gdyby państwa członkowskie wyraziły taką wolę polityczną w przyszłości). Zgodnie z tą formułą największą wagę przywiązywano by do wzmacniania przez EBC

**Interferencje,
do których
dojdzie na skutek
realizacji polityki
pieniężnej i nadzorczej
w ramach EBC, mogą
okazać się w długim
okresie kryzysogenne.**

kompetencji i skuteczności nadzorów lokalnych. EBC byłby wówczas koordynatorem standardów nadzorczych oraz miałby prawo do współuczestniczenia w czynnościach nadzorczych na poziomie lokalnym. Wyposażony byłby również w uprawnienia kontrolne, dzięki którym instytucja ta mogłaby sprawdzać, jak działają lokalni nadzorcy. Mimo zastrzeżeń do działań, podejmowanych w czasie kryzysu przez niektórych nadzorców krajowych, można jednak przyjąć, że z reguły wykonują oni swoją pracę sprawnie i rzetelnie. Ewentualnie w niektórych przypadkach poprawy może wymagać kwestia uniezależnienia w większym stopniu nadzoru finansowego od polityki krajowej. W rezultacie łatwiejszym i bezpieczniejszym wyjściem z sytuacji jest bowiem oparcie

nowych struktur kontroli finansowej na już istniejących nadzorach lokalnych, a nie wywracanie „do góry nogami” sprawnie działającego systemu bez pewności, że nowe rozwiązanie będzie lepsze. Powróćmy jednak do źródeł kryzysów. Należy przede wszystkim zwrócić uwagę na wpływ lokalnych czynników kryzysogennych w sektorze finansowym oraz na odmiennosc parametrów gospodarczych i rynku finansowego w każdym z krajów UE. Zatem optymalna polityka nadzorcza, „skrojona na miarę”, powinna wynikać z diagnozy dotyczącej uwarunkowań lokalnych, a dopiero na tej podstawie można się odnosić do standardów ogólnoeuropejskich.

Wzmacnianie nadzorów krajowych nie pozostaje w sprzeczności z ideą stworzenia unii bankowej. Natomiast rozwiązanie takie przesuwają granice kompetencji i odpowiedzialności oraz wyraźniej zaznacza ich podział między nadzorców krajowych a nadzór europejski. Unia bankowa jest Europie niewątpliwie potrzebna, wynika to choćby z faktu, że UE musi nadążać za rzeczywistością i zmianami w sektorze bankowym. Kluczowe elementy systemu bezpieczeństwa (*safety net*) są obecnie ulokowane na poziomie krajowym: są to czynności nadzorcze, systemy gwarantowania depozytów, koszty pomocy publicznej. Jednocześnie działalność ważnych banków w UE ma zdecydowanie wymiar międzynarodowy, co otwiera wiele możliwości arbitrażu i przesunięć. Pozwala to na znaczące realokacje kosztów i ryzyka. Skutkiem tego instytucje finansowe mogą (nawet nieintencjonalnie) powodować zachwiania stabilności procesów gospodarczych w poszczególnych państwach, np. naruszając bazę depozytową lub przenosząc zjawiska koniunkturalne (procykliczne) z krajów macierzystych do goszczących. Winna temu jest ich skłonność do tego (lub ich przyzwolenie na to), by rozmiary akcji kredytowej planować w oderwaniu od lokalnych parametrów gospodarczych. Jednocześnie wielkość niektórych grup finansowych (a więc też ewentualność wystąpienia w tym przypadku reakcji stadnych) jest na tyle duża, że mogą one skutecznie stawiać opór działaniom niektórych państw w zakresie polityki gospodarczej.

STRESS TEST I SPRĘŻENIE ZWROTNE

To, czy rozwiązanie polegające na ulokowaniu nadzoru bankowego przy EBC jest trafne, szybko zostanie poddane próbie. Pierwszy sprawdzian związany będzie z organizacją *stress testów*. Ich zakończenie planowane jest na drugą połowę 2014 roku. Zbyt powierzchowna kontrola banków nie tylko zmniejszy skuteczność czynności nadzorczych w pierwszej fazie działania SSM, ale również przyczyni się do obniżenia pozycji EBC. W ten sposób czynności nadzorcze wystawią nie tylko unię bankową, ale i sam EBC na ryzyko utraty reputacji. W tej edycji *stress testów* będzie chodzić również o specyficzne sprzężenie zwrotne. Nie tylko banki będą podlegały kontroli, ale głównym celem podejmowanych działań będzie weryfikacja wiarygodności wypracowywanego modelu unii bankowej. Czy model ten zyska zaufanie, jeśli przynajmniej będzie umożliwiał postawienie rzetelnej diagnozy?

Oficjalnie badania obejmą 128 banków skupiających w sumie około 85% aktywów sektora bankowego strefy euro. Będą one przebiegać – ogólnie mówiąc – w trzech etapach: pierwszy etap to ocena ryzyk nadzorczych (*supervisory risk assessment*), drugi – przegląd jakości aktywów (*asset quality review – AQR*), zaś trzeci to analiza wrażliwości na zdarzenia krytyczne (*stress test*)⁵.

Dla stworzenia bezpiecznego sektora bankowego w przyszłości na szczególną uwagę zasługują następujące obszary ryzyka:

- spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego (i jego przełożenie na podwyższenie wartości niespłaconych kredytów),
- zaburzenia na rynkach finansowych (co wpływa na obniżenie wartości instrumentów posiadanych przez banki, np. obligacji),
- wzrost kosztów finansowania (spadek zaufania do banków przekłada się na wyższy koszt pieniądza, większe premie za ryzyko, nasilenie się konkurencji o depozyty).

Analogiczne *stress testy*, jak w Europie, zostaną również przeprowadzone w Polsce. Planuje się objęcie kontrolą kilkunastu największych

podmiotów dysponujących 75%–80% aktywów. Przeprowadzenie takich testów nie zależy od tego, czy Polska zadeklaruje gotowość uczestnictwa w unii bankowej.

Od strony technicznej *stress testy* pozwalają wyciągnąć wnioski co do warunków bezpiecznego funkcjonowania banków w przypadku

Nieuczestniczenie w unii bankowej jest iluzoryczne.

*W jej ramach
wyznaczone będą
kluczowe standardy
dla banków
działających w UE.
Trudno udawać, że tych
reguł można będzie
zupełnie nie stosować.*

istotnego pogorszenia się ich otoczenia rynkowego. Obowiązujący w Polsce, konserwatywny model sprawowania nadzoru pozwala liczyć na lepsze wyniki *stress testów* krajowych od tych w strefie euro. W przypadku banków i państw osiągających dobre wyniki w *stress testach* korzystne rezultaty „sprawdzianu”, dzięki swojej wartości informacyjnej, mogą w istotnym stopniu przyczynić się do tego, że podmioty działające w sektorze bankowym zyskają dobrą reputację i zaufanie. Nawet zadowalające wyniki *stress testów* wyznaczają kierunki przyszłej potencjalnej polityki prewencyjnej nadzoru.

W Polsce realizuje się ją poprzez rekomendacje dla całego sektora lub w formie indywidualnych zaleceń wobec banków.

W przypadku wielu państw europejskich jednym z uprawdopodobnionych rezultatów poprawnie wykonanych *stress testów* będzie wykazanie ryzyka i znaczącej utraty wartości zobowiązań korporacyjnych. Co więcej może być tak, że wiele tych zobowiązań okaże się niemożliwych do odzyskania bez nowych inwestycji i restrukturyzacji zagrożonych spółek. Tymczasem sektor bankowy często nie będzie w stanie kolejny raz kredytować takich spółek. Odzyskanie ich długów lub ich restrukturyzacja nie będzie możliwa bez pozyskania nowych inwestorów. Z punktu widzenia banków atrakcyjne może być szybkie uratowanie i uwolnienie przynajmniej części zagrożonych aktywów.

Z jednej strony działanie takie będzie delewaryzacją, ale w średnim okresie okaże się niezbędne do poprawy bilansów banków oraz obniżenia ich wrażliwości na ryzyko kredytowe. Z drugiej strony polepszy to płynność instytucji finansowych. Potencjalnym partnerem banków do odsprzedaży takich aktywów będą fundusze *private equity*.

UNIA BANKOWA Z PERSPEKTYWY PODMIOTÓW NADZOROWANYCH

Z punktu widzenia podmiotów nadzorowanych (w tym wypadku banków) wprowadzanie nowych regulacji należy traktować jako czynnik zwiększający nakłady. Regulacje kosztują, ale też podnoszą bezpieczeństwo. Pierwszy czynnik ma bardziej charakter krótkookresowy, widoczny w wynikach podmiotów z roku na rok. Ujawnia się on na poziomie każdego z podmiotów indywidualnie. Natomiast kwestia bezpieczeństwa odnosi się w dużo większym stopniu do równowagi długookresowej na poziomie całego sektora.

Polityka regulacyjna powinna dążyć do znalezienia właściwej proporcji między potencjałem rozwojowym sektora a jego bezpieczeństwem. Zarówno zbyt restrykcyjny, jak i zbyt łagodny nadzór przynoszą gospodarce duże straty. W pierwszym przypadku działanie takie rokrocznie nieco spowalnia wzrost gospodarczy. W drugim przypadku mamy do czynienia z efektem „przegrzania” koniunktury, który może pojawiać się cyklicznie.

Skutki zbyt łagodnego nadzoru oraz utopijnej tezy o możliwościach samoregulacyjnych sektora finansowego odegrały istotną rolę jako jedna z wielu przyczyn ostatniego kryzysu finansowego. O skali konsekwencji tylko tego kryzysu może świadczyć choćby koszt publiczny zarządzania tzw. pierwszą falą w latach 2008–2009. W najwyższej rozwiniętych państwach grupy G-20 bezpośrednia pomoc publiczna dla instytucji finansowych wyniosła w tym czasie 3,7% PKB z 2008 roku. W Polsce byłoby to około 47 mld zł⁶. Tymczasem w naszym kraju żaden podmiot

bankowy ani nie upadł, ani nie potrzebował pomocy publicznej. Dzięki temu nie tylko oszczędzono wiele środków publicznych, ale zadziało to jako istotny czynnik prorozwojowy, podczas gdy większość krajów UE borykała się z recesją. Dodatkowo istotnym elementem obecności sektora bankowego w życiu gospodarczym jest jego reputacja. Konserwatywny, ale nie nadmiernie restrykcyjny nadzór optymalizuje zmienną zaufania.

Przypomnijmy, że pomocy publicznej nie udziela się, wydając abstrakcyjny pieniądz z kasy państwa. W praktyce koszty te ponoszą podatnicy. Państwo jest jedynie zakładnikiem, uczestniczącym w procesie podejmowania decyzji, które mają zmniejszyć negatywne skutki kryzysu, a więc stanowić odpowiedź na pytanie, czy korzystniejszym rozwiązaniem z punktu widzenia interesu publicznego jest dopuścić do upadku określonej instytucji finansowej (co również przekłada się na koszty społeczne i makroekonomiczne państwa), czy też nie doprowadzić do spektakularnych upadków instytucji finansowych, ale *de facto* sięgnąć do kieszeni podatników.

Tworzenie unii bankowej i implementacja nowej polityki nadzorczej na poziomie europejskim jest pytaniem o rolę banków w gospodarce rynkowej UE, a także o rolę i odpowiedzialność państwa za skutki niedoskonałości funkcjonowania systemu finansowego. Kluczowe jest zarządzanie tzw. ryzykiem systemowym. Państwo może *ex ante* zmniejszyć prawdopodobieństwo zdarzeń kryzysowych, jak również obniżyć koszty zarządzania kryzysowego. Narzędziem stosowanym w tym przypadku może być pobieranie opłat na rzecz systemu gwarantowania depozytów. Niestety na poziomie unijnym problematyka ta pozostaje nadal przedmiotem sporu pomiędzy krajami UE.

MOCNI WOBEC SŁABYCH, SŁABI WOBEC MOCNYCH

Spowalnianie procesu tworzenia unii bankowej nie jest, i też nie powinno być celem krajów goszczących czy tych nienależących do strefy euro. Z kolei unia bankowa powinna wypracować sprawiedliwe zasady, które

pozwołą równorzędnie traktować powyższe kraje i uwzględniać ich interesy. Rozwiązanie takie powinno być owocem dialogu, a nie skutkiem presji wywieranej na te kraje, gdyż zdecydowana większość z nich ma słabszą gospodarkę, zaś obecna struktura własnościowa w sektorze finansowym i poziom ekonomicznego rozwoju są skutkiem zaszłości poprzedzających transformację systemową.

Od lat główne postulaty zgłaszane w debacie i linii sporu pozostają niezmiennie. Są to w szczególności:

- relacje nadzorcze pomiędzy krajami macierzystymi i goszczącymi (*home – host*),
- proporcjonalne przenoszenie kompetencji i odpowiedzialności pomiędzy nadzorem europejskim i lokalnym (*power – responsibility*),
- adekwatność nadzorcza w zależności od różnego poziomu ryzyka systemowego i indywidualnego generowanego przez podmioty bankowe ze względu na ich wielkość i zakres działalności, w tym kwestia zasad funkcjonowania podmiotów zbyt dużych, by upaść (*too big to fail*).

Inną linią podziału krajów unijnych jest kwestia doświadczeń sektora finansowego zgromadzonych podczas ostatniego kryzysu. W Europie zarysowuje się przede wszystkim granica pomiędzy konserwatywną Północą i nazbyt ekspansywnym Południem. Państwa Północy nie tylko że nie doznały żadnego istotnego osłabienia sektora finansowego, ale też pokryły koszty stabilnej sieci bezpieczeństwa tego sektora. Przykładem może tu być nie tylko Polska, ale również państwa skandynawskie. W okresach historycznych działania ostrożnościowe, prewencyjne, kontrykliczne miały charakter kosztu dla gospodarki (skutkiem było m.in. lekkie schładzanie i tonowanie gospodarki). Pozytywne efekty tych posunięć uwidoczniły się w gorszych czasach, gdy nie było m.in. potrzeby ratowania sektora finansowego z pieniędzy publicznych. Tymczasem niegdyś ekspansywne kraje Południa

nie zbudowały odpowiednich systemów bezpieczeństwa, co swego czasu stwarzało dodatkowe bodźce rozwojowe. Dziś przynosi to odwrotne skutki. Powstaje więc dylemat, czy kraje, które w przeszłości poniosły koszty zwiększenia bezpieczeństwa sektora finansowego, powinny teraz udzielać pomocy tym państwom, które takich kosztów nie chciały pokrywać. Próba rozwiązania tego problemu na korzyść jednej ze stron będzie w długim okresie osłabiać skuteczność instytucji unijnych.

Można zwiększyć zaufanie do instytucji europejskich i podnieść poziom integracji UE poprzez właściwe wyważenie oczekiwań różnych grup państw, członków UE. Szybkie tempo tworzenia unii bankowej i pomijanie większości postulatów krajów „słabszych” stwarza wrażenie, że są one traktowane po macoszemu.

Istotne różnice poglądów i interesów państw UE sprawiają, że II i III filar unii bankowej powstaje powoli. Przyjęcie w marcu 2014 roku ogólnych rozwiązań w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji stwarza szanse na wypracowanie jeszcze w tym roku szczegółowych zasad funkcjonowania w tym obszarze. Niemniej stworzenie odpowiedniego funduszu, wspomagającego te procesy, zapewne potrwa nieco dłużej. Jeszcze większych trudności należy spodziewać się przy tworzeniu jednolitego systemu gwarantowania depozytów. Powodem braku porozumienia są koszty i ich rozłożenie na poszczególne państwa. Również gdyby obecnie doszło do zarządzania upadłością większej grupy finansowej z wykorzystaniem środków publicznych, nie istnieje w praktyce czytelne rozwiązanie, w jakim stopniu koszty takich działań obciążąby kraj macierzysty i goszczący oraz jak w takiej sytuacji podzielono by odpowiedzialność. Ewentualne spory na tym tle byłyby dodatkowym czynnikiem ryzyka naruszającym stabilność w UE.

Dużo większe wątpliwości niż te, które istnieją pomiędzy grupami państw, budzi sposób traktowania samych podmiotów bankowych. Odnosi się to do kilku wymiarów. Po pierwsze, problem dotyczy obszaru tworzenia „reguł gry”, czyli polityki regulacyjnej, np. poprzez ostatnio

wdrażane rozporządzenie CRR⁷ i dyrektywę CRD IV⁸. Po drugie, zróżnicowanej pobłażliwości regulatorów wobec różnych podmiotów, kiedy znajdują się one w tarapatkach. Po trzecie, stosowane są podwójne standardy zależnie od kraju pochodzenia danego podmiotu. Unia bankowa jest szansą na uregulowanie tych kwestii.

Niemniej obecnie narasta poczucie niesprawiedliwości, że nadzór europejski jest „mocny wobec słabych (małych podmiotów) i słaby wobec mocnych (dużych podmiotów)”. Może to wynikać z różnorodnych powodów. Duże grupy finansowe mają niewątpliwie silniejszy własny lobbing sektorowy, ponadto o ich interesy zabiegają przedstawiciele państw, w których istnieje daleko idąca współzależność pomiędzy sferą polityczną a sektorem banko-

wym. Taki stan nie jest argumentem przeciw unii bankowej, ale skłania do refleksji nad jej rzetelną konstrukcją oraz zachowaniem właściwych proporcji przy uwzględnieniu zróżnicowanych wielkości i profili podmiotów funkcjonujących w sektorze finansowym.

W sytuacjach kryzysowych brak unii bankowej (lub choćby ściślejszej współpracy nadzorców) przy ewentualnym dalszym osłabianiu nadzorów goszczących może być zachętą do przenoszenia (lub wręcz intencjonalnego eksportowania) kosztów kryzysu z krajów macierzystych do goszczących. Niestety postulaty, obecnie omawiane w ramach unii bankowej, również tej kwestii nie rozwiązują. Przykładem państwa, które już w pewnym stopniu doświadczyło skutków tego procesu, może być m.in. Polska. Mimo dobrej koniunktury i poradzenia sobie z kryzysem w okresie ostatnich kilku lat doszło do ponadproporcjonalnego wychłodzenia akcji kredytowej w bankach, których właściciele mają swoją siedzibę poza Polską. Działania te były tym intensywniejsze,

Polityka regulacyjna powinna dążyć do znalezienia właściwej proporcji między potencjałem rozwojowym sektora bankowego a jego bezpieczeństwem.

im ciężej kraj macierzysty danej grupy bankowej przechodził kryzys. Były one również skorelowane z kondycją finansową banku macierzystego, a nie z kondycją danego podmiotu na rynku krajowym.

Od wielu lat w unijnych rozwiązaniach nie uwzględnia się w wystarczający sposób kwestii nieliniowego wzrostu ryzyka, które zwiększa się wraz ze wzrostem wielkości podmiotu bankowego. W szczególności odnosi się to do tzw. podmiotów systemowo ważnych, które w zdecydowanej większości traktuje się jako zbyt duże, by mogły upaść.

Po pierwsze, na określonym etapie, po osiągnięciu pewnej wielkości podmioty systemowo ważne przestają być „prostymi” uczestnikami rynku (*market players*), a stają się samym rynkiem (*market makers*). A to oznacza, że wiele obszarów statystycznego zarządzania ryzykiem – w szczególności w oparciu o efekty korelacyjne z przeszłości – przestaje istnieć. W razie kryzysu takiego podmiotu decyzje podejmowane na podstawie wcześniej ustalonych zależności po prostu nie przyniosą efektu, zaś iluzja, że wystąpią np. ujemne korelacje, jedynie wprowadza w błąd. Jednocześnie nieuwzględnienie wspomnianych efektów statystycznych spowoduje wzrost poziomu zabezpieczenia kapitałowego na poczet ryzyka.

Po drugie, skutki upadku jednego bardzo dużego podmiotu mogą w nieporównywalnie większym stopniu odbić się na kieszeni podatników. Konsekwencje takiego bankructwa dla korzystania z pomocy publicznej mogą być finansowo dotkliwsze niż w przypadku hipotetycznej upadłości nawet kilku mniejszych podmiotów. Ma to również kolosalne znaczenie dla stabilności zarządzania procesami gospodarczymi na poziomie państwa. Zatem wymogi prewencji powinny skłaniać państwa do jak najlepszego zabezpieczenia się przed ewentualnymi konsekwencjami upadku właśnie takich podmiotów. Jeśli chodzi o działania regulacyjne, państwa powinny w swoich decyzjach wykazywać więcej konserwatyzmu, jak również żądać ponadproporcjonalnie wyższych składek na poczet zabezpieczenia stabilności całego systemu. Skuteczne wdrożenie tej reguły przyniosłoby kilka korzyści

jednocześnie. Osłabiłoby presję na nadmierny rozrost grup bankowych, a zarazem byłoby czynnikiem sprzyjającym konkurencji.

Po trzecie, regulacje europejskie źle kalibrują parametry zarządcze, które uwzględnia się przy rozwiązywaniu dylematu optymalizacyjnego, znanego z teorii gier jako „dylemat więźnia”. W tym przypadku należy rozstrzygnąć, czy korzystniej dla właścicieli i kierownictwa danego podmiotu jest rozwijać go w sposób organiczny (powoli) i bezpieczny, czy stawiać na dynamiczny rozwój nawet kosztem dużo wyższego ryzyka. Otóż rozwiązania unijne (w tym ostatnio przyjęte CRR i CRD IV) premiuje i zachęcają do szybszego wzrostu niż bezpieczeństwa. W okresach prosperity scenariusz taki gwarantuje wyższe zyski, natomiast w razie załamania zwiększa prawdopodobieństwo poważnych perturbacji. Jeśli dany podmiot jest już na tyle duży, że staje się systemowo ważny, zajmie się nim państwo, a koszty zmaterializowanego ryzyka poniosą podatnicy. Im większy podmiot, tym większa szansa przerzucenia odpowiedzialności na sferę publiczną. Zmniejszenie asymetrii, występującej w tym scenariuszu, powinno być jednym z priorytetów instytucji unijnych. Nie będzie jednak łatwo dojść do takich rozwiązań, ponieważ działania lobbingu zmierzają do tego, by nie dopuścić do ich przyjęcia.

Po czwarte, ze względu na kryterium zrównoważonego rozwoju gospodarczego państwa powinny sprzyjać temu, by struktura uczestników konkurujących w sektorze bankowym była jak najbardziej zróżnicowana. Zdywersyfikowane formy prowadzenia działalności bankowej pozwalają dotrzeć z konkurencyjną ofertą do różnych grup odbiorców. Przykładowo inaczej skonstruowana jest oferta dużych banków uniwersalnych i lokalnie działających banków spółdzielczych. Towarzyszy temu stosowanie nieco odmiennych algorytmów podczas badania zdolności kredytowej. Tymczasem zbyt mechaniczne wdrożenie unijnych wymogów kapitałowych i płynnościowych będzie czynnikiem ograniczającym małych uczestników, a premiującym dużych. Co więcej, niekoniecznie zwiększy to bezpieczeństwo największych podmiotów.

Niedopasowanie i nieadekwatność wymogów regulacyjnych do ryzyka, na które narażone są różne grupy podmiotów, będzie w długim okresie skutkowało zakłóceniami konkurencyjności w lokalnych sektorach finansowych. Osłabianie spółdzielczych form prowadzenia działalności bankowej stwarza ryzyko rozwoju nienadzorowanych form działalności parbankowej i pożyczkowej (*shadow banking*). Z punktu widzenia

Tworzenie unii bankowej i europejskiej polityki nadzorczej

jest pytaniem o rolę banków w gospodarce UE, a także o rolę i odpowiedzialność państwa za skutki niedoskonałości funkcjonowania systemu finansowego.

państwa jest to nie tylko ryzyko związane z sektorem finansowym, ale również problem o charakterze społecznym.

W sektorze finansowym zawsze będą istnieć podmioty na tyle duże, że nie będzie można zgodzić się na ich nagłą i niekontrolowaną upadłość. Należy jednak odwrócić tę tezę: nie można akceptować i promować takiego wzorca biznesowego, który zeruje na tym, że uzyska gwarancję pomocy publicznej (a przynajmniej zakłada prawdopodobieństwo jej otrzymania). Taki model prowadzenia biznesu wręcz zachęca podmioty te do nadmiernego wzrostu w jak najszybszym czasie oraz do straszenia ewentualnymi konsekwencjami swojej upadłości. Zwiększa to prawdopodobieństwo, że ewentualne działania naprawcze obciążą podatników, zaś korzyści z ekspansji pozostaną w kieszeniach właścicieli i kadry zarządzającej.

W przypadku korzystania z pomocy publicznej powinna w świadomości właścicieli i kierownictwa takich podmiotów niejako automatycznie pojawiać się myśl o konieczności zwiększenia w takiej sytuacji kapitałów własnych lub znalezienia nowego właściciela. Pierwszym etapem powinna być wymuszona odsprzedaż wybranych składowych

majątku (a w szczególności podmiotów zależnych na innych rynkach). Niestety tak się nie dzieje. Również sam EBC nie jest w tej kwestii dobrym wzorcem (zwłaszcza jeżeli chodzi o ostatnie kilka lat). Istnieje zatem nie tylko pokusa rozwoju banków kosztem ich bezpieczeństwa, a wręcz przewiduje się za to nagrodę.

W pracach nad rozwiązaniami unii bankowej i dla całego sektora finansowego powinniśmy mieć na uwadze konsekwencje nadmiernego premiowania podmiotów dużych. Do obszarów negatywnych skutków należą m.in.:

- zaburzenie konkurencji w sektorze bankowym (co jest sprzeczne z europejskimi zasadami otwartego rynku i swobody przepływu kapitału), które w długim okresie będzie antyrozwojowe i kryzysogenne,
- osłabienie zaufania do EBC (a także szerzej do instytucji unijnych), co w konsekwencji przełoży się to również na erozję zaufania do sektora bankowego,
- wzrost oczekiwanych kosztów restrukturyzacji i skutków kryzysów w tym sektorze w dalszej przyszłości,
- premiowanie modelu biznesowego powiększania się i konsolidowania grup finansowych zamiast strategii zmierzającej do dywersyfikacji i organicznego rozwoju,
- ryzyko wzrostu upolitycznienia i pogłębienia zależności między polityką gospodarczą państw a sektorem finansowym.

POSTULATY KOŃCOWE

Doświadczenia zgromadzone podczas ostatnich kryzysów z udziałem sektora finansowego wskazują na to, że – niezależnie od finalnego zasięgu tych kryzysów i ich głębokości – mają one korzenie lokalne. Zatem lekarstwem, które pozwoliłoby nie dopuścić do sytuacji kryzysogennych w przyszłości, powinno być w szczególności wzmocnienie kompetencji nadzorów lokalnych w zakresie: analitycznym, czynności

inspekcyjnych, akceptacji dla wewnętrznych modeli zarządzania ryzykiem, domiarów kapitałowych oraz parametrów płynności.

Unia Europejska powinna wyznaczać standardy czy też minimalne kryteria samodzielnie i niezależnie prowadzonej polityki mikro- i makroostrożnościowej na poziomie poszczególnych państw. Natomiast nie powinna mieć prawa narzucania ograniczeń, jeżeli jakieś państwo ma wolę działania ostrożniejszego niż standardy minimum. Hipotetyczny arbitraż regulacyjny miałby miejsce jedynie wtedy, gdyby któreś z państw członkowskich chciało prowadzić politykę bardziej liberalną od tzw. standardu minimum.

Proces konwergencji polityki nadzorczej na poziomie UE powinien mieć kilka wymiarów:

- powinien on wyznaczyć standardy minimum dla praktyk nadzorów krajowych, w tym chronić przed pokusą arbitrażu nadzorczego polegającego na obniżaniu wymagań ostrożnościowych na poziomach krajowych,
- powinien przenieść na poziom europejski kompetencje nadzoru skonsolidowanego nad dużymi grupami finansowymi, w tym wprowadzić spójne wymogi sprawozdawcze i wyliczyć tzw. systemowe ryzyko skali, które powinno odzwierciedlać się w zabezpieczeniu kapitałowym,
- powinien tworzyć reguły gry w oparciu o zasadę symetrii w zakresie kompetencji i odpowiedzialności na styku nadzoru europejskiego, macierzystego oraz goszczącego. ■

¹ Artykuł jest w szczególności syntezą opinii i doświadczeń autora, a w mniejszym stopniu opracowaniem o charakterze monograficznym.

² Zgodnie z politycznymi dążeniami Komisji Europejskiej, w tym przewodniczącego Barroso, kluczowe w procesie tworzenia unii bankowej są dwie kwestie:

- ujednoczenie przepisów dotyczących nadzoru nad rynkiem finansowym w krajach członkowskich i wprowadzenie uporządkowanej likwidacji banków w UE,
- pogłębienie integracji na obszarze nadzoru bankowego i stworzenie wspólnego systemu gwarantowania depozytów.

- ³ Prace, które trwają w UE nad stworzeniem unii fiskalnej i bankowej, mają znaczenie w kilku wymiarach:
- są one próbą konstruktywnej odpowiedzi ze strony UE na trwający kryzys,
 - są kontynuacją procesu pogłębiania integracji europejskiej, ze szczególnym naciskiem na kraje już znajdujące się w strefie euro,
 - mają charakter reputacyjny poprzez aktywizację UE w obszarze bezpieczeństwa i stabilności rynków finansowych,
 - zmniejszają potencjalne korzyści czerpane z arbitrażu regulacyjnego pomiędzy krajami UE.
- ⁴ Podstawowe wątpliwości co do zasadności rozwiązań zaproponowanych w ustawie o nadzorze makroostrożnościowym zostały wymienione w artykule pt. *Nowa rada nie ograniczy ryzyka*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 15.04.2014, str. A13.
- ⁵ PARLAMENT EUROPEJSKI, *SSM comprehensive assessment of selected euro area banks*, briefing, PE 528.735, 10.04.2014.
- ⁶ URZĄD KOMISJI NADZORU FINANSOWEGO, *KNF – 5 lat działalności*, Warszawa, 2011.
- ⁷ *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 roku w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012*, 2013 O.J. (L 176) 1 [dalej zwane: CRR], URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32013R0575>.
- ⁸ *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 roku w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE*, 2013 O.J. (L 176) 338 [dalej zwana: CRD IV], URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0036&from=EN>.

BIBLIOGRAFIA

- EUROPEAN ASSOCIATION OF CO-OPERATIVE BANKS, *EACB Memo on the EC Communication on Long-Term Financing of the European Economy*, Bruksela, 07.04.2014.
- A. GEMZIK-SALWACH, *Wpływ kryzysu finansów publicznych na stabilność sektora bankowego*, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy” 2013, 30, Rzeszów: Uniwersytet Rzeszowski, s. 354–364.
- T.G. GROSSE, *Dylematy unii bankowej*, „Analizy natolińskie” 2013, 60(2), Warszawa: Centrum Europejskie Natolin.
- KOMISJA EUROPEJSKA, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on Long-Term Financing of the European Economy*, COM(2014)168 final, Bruksela, 27.03.2014.

STANISŁAW KLUZA

KOMISJA EUROPEJSKA, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Unleashing the potential of Crowdfunding in the European Union*, COM(2014)172 final, Bruksela, 27.03.2014.

KOMISJA EUROPEJSKA, *Memo: Aktualizacja – unia bankowa*, Bruksela, 22.06.2012.

KOMISJA NADZORU FINANSOWEGO, *KNF – 5 lat działalności*, Warszawa: UKNF, 2011.

NARODOWY BANK POLSKI, *Raport o stabilności systemu finansowego*, publikacja cykliczna, Warszawa: NBP.

PARLAMENT EUROPEJSKI, *SSM comprehensive assessment of selected euro area banks*, briefing, PE 528.735, 10.04.2014.

K. SZELAĞ, *Trzy filary unii bankowej*, „Rzeczpospolita”, 12.03.2014.

J. ZOMBIRT, *Zanim banki zaczną ratować się same*, „Bank” 2014, 253(3), s. 51–55.

ZAŁĄCZNIK

Opracowanie niniejsze jest rozszerzeniem i kontynuacją analiz autora prowadzonych podczas badań nad bezpieczeństwem i stabilnym rozwojem sektora finansowego w ujęciu europejskim oraz lokalnym. Jako uzupełnienie do niniejszego tekstu na uwagę zasługują w szczególności inne publikacje i wystąpienia publiczne autora:

- S. KLUZA, *Luźne euro-kryteria i bilans korzyści*, [w:] *Przyszłość strefy euro: perspektywa Brukseli, perspektywa Warszawy*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Ibidem, 2013, s. 37–52.
- S. KLUZA, *The New Architecture of European Financial Regulatory and Supervision Framework*, [w:] *Principles of Modelling, Forecasting and Decision-Making*, „FindEcon Monograph Series” 2012, 10, Łódź: University Press, s. 11–18.
- S. KLUZA, *Reflections on „Too big to fail”*, „Bezpieczny Bank – Safe Bank” 2012, 47(2), Warszawa: BFG, s. 81–86.
- S. KLUZA, *New Regulatory Architecture towards Safety and Stable Growth*, [w:] *European Integration Process in the New Regional and Global Settings*, monografia SGH-UW, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, 2012, s. 205–222.
- S. KLUZA, M. WĘDRYCHOWSKI, *Financial Supervision Independence*, [w:] *Kryzys finansowy – przebieg i skutki społeczno-gospodarcze w Europie Środkowej i Wschodniej*, monografia KUL, Lublin: Wydawnictwo KUL, 2012, s. 13–26.
- S. KLUZA, *Unia bankowa w aspekcie stabilności finansowej krajów goszczących*; referat *honour lecture* i prezentacja wygłoszone na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie w ramach seminariów GAP, Kraków, 28.11.2012.

- S. KLUZA, *Unia bankowa: Bilans szans i ryzyk dla Polski*, referat *honour lecture* wygłoszony podczas seminarium organizowanego w ramach cyklu Spotkań Europejskich, Warszawa: Centralna Biblioteka Rolnicza, 9.01.2013.
- S. KLUZA, *Nadzór nakierowany na monitowanie ryzyka*, wykład gościnny w ramach projektu „Analityka gospodarcza – studia z przyszłością” współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, Łódź: Uniwersytet Łódzki, 2.03.2014.
- S. KLUZA, *Grozi nam import kryzysu z zachodu Europy*, wywiad, „Rzeczpospolita”, 11.09.2012.
- S. KLUZA, *Unia bankowa? Oj, to może być ryzykowne*, „Gazeta Wyborcza”, 12.09.2012, s. 24.
- S. KLUZA, A. PŁOCIŃSKI, A. SŁAWIŃSKI, *Pozorny paradoks unii bankowej*, „Rzeczpospolita”, 7.11.2012.
- S. KLUZA, *Bilans unii bankowej może być korzystny*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 18.12.2012, s. A11.
- S. KLUZA, *Nowa rada nie ograniczy ryzyka*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 15.04.2014, s. A13.