

Jan Koleśnik

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

ROLA PAŃSTWA W ZRÓWNOWAŻONYM ROZWOJU SYSTEMU BANKOWEGO

Streszczenie: Celem artykułu jest odpowiedź na pytanie, czy państwo ma skuteczne instrumenty oddziaływania na system bankowy w celu ograniczenia powstającego w nim ryzyka, którego materializacja mogłaby zagrozić całej gospodarce. Cel ten został osiągnięty przez identyfikację narzędzi oddziaływania na system bankowy stosowanych w Unii Europejskiej, z uwzględnieniem podziału na instrumenty standardowe oraz działania podejmowane jako odpowiedź na wydarzenia ostatniego kryzysu. Dokonana analiza wykazała, iż pomimo że kluczową rolę będą odgrywać instrumenty powstające w ramach unii bankowej, to nie ograniczy to jednak roli państwa w systemie bankowym, lecz nada jej sformalizowany i kompleksowy wymiar, dzięki któremu możliwe będzie szybsze reagowanie na pojawiające się problemy i ograniczanie kosztów ich rozwiązania.

Słowa kluczowe: sektor bankowy, sieć bezpieczeństwa, pomoc państwa, unia bankowa.

DOI: 10.15611/nof.2014.1.11

1. Wstęp

Ze względu na szczególną rolę banków we współczesnej gospodarce kluczowe staje się zapewnienie zrównoważonego rozwoju systemu bankowego, który powinien pełnić wobec sfery realnej gospodarki funkcję służebną, a jego wzrost byłby proporcjonalny do wzrostu sfery realnej. Ostatnie dwie dekady były jednak dowodem na to, iż sektor bankowy oderwał się od swoich fundamentów i zaczął funkcjonować sam dla siebie. Rozwój sektora bankowego w krajach Unii Europejskiej mierzony tempem wzrostu sumy aktywów był wyraźnie wyższy od tempa wzrostu PKB ich krajów macierzystych, czego wyrazem stał się rosnący udział aktywów sektora względem PKB (tab. 1).

Zaburzenia w sektorze bankowym kumulujące się przez ostatnią dekadę doprowadziły do powstania globalnego kryzysu na niespotykaną dotąd skalę. Powstaje zatem pytanie, czy państwo, którego celem jest przecież przede wszystkim ochrona obywateli także w aspekcie ekonomicznym, ma skuteczne instrumenty oddziaływania na system bankowy w celu ograniczenia powstającego w nim ryzyka, którego materializacja mogłaby zagrozić całej gospodarce.

Tabela 1. Udział aktywów sektora bankowego względem PKB w wybranych krajach UE w latach 1995-2012

Kraj	Udział aktywów sektora bankowego względem PKB (%)				
	1995	2000	2005	2010	2012
Austria	227	270	296	342	346
Finlandia	122	106	144	262	332
Francja	226	244	273	340	356
Hiszpania	161	171	227	317	328
Holandia	223	388	548	570	567
Niemcy	176	265	265	315	290
Polska	44	58	60	82	85
Włochy	145	158	186	228	240

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych EBC i Eurostat oraz www.helgilibrary.com.

Celem artykułu jest próba odpowiedzi na powyższe pytanie przez identyfikację narzędzi oddziaływania na system bankowy stosowanych w Unii Europejskiej, z uwzględnieniem podziału na instrumenty standardowe oraz działania podejmowane jako odpowiedź na wydarzenia ostatniego kryzysu. Przeprowadzenie powyższej analizy umożliwi także wskazanie, które standardowe narzędzia po dokonaniu w nich stosownych modyfikacji będą dalej funkcjonować oraz które nowo stworzone instrumenty staną się standardem po kryzysie.

2. Metodyka badań i przebieg procesu badawczego

W pierwszym etapie zostanie przeprowadzona krytyczna analiza literatury przedmiotu oraz weryfikacja instrumentów oddziaływania państwa na sektor bankowy. Celem badawczym tego etapu będzie identyfikacja zalet i ograniczeń standardowych i niestandardowych instrumentów oddziaływania. W drugim etapie zostanie przeprowadzona analiza zastosowania obu typów instrumentów w Unii Europejskiej w okresie ostatniego kryzysu pod kątem możliwości ich dalszego wykorzystywania w przyszłości.

3. Modyfikacje standardowych instrumentów oddziaływania państwa na sektor bankowy

3.1. Reforma instytucjonalnej sieci bezpieczeństwa w UE

Zmiany, które miały miejsce w zakresie sieci bezpieczeństwa na szczeblu Unii Europejskiej, można podzielić na dwa etapy. Pierwszym etapem było wdrożenie koncepcji opracowanej przez grupę de Larosière'a, wzmocnienie współpracy i koordynacji pomiędzy krajowymi organami nadzoru, w tym przez stworzenie nowych

europejskich organów nadzoru oraz podmiotu na szczeblu europejskim obarczonego zadaniem nadzorowania zagrożeń, na które narażony jest unijny system finansowy jako całość [The High-level Group... 2009]. Od stycznia 2011 r. bankowy nadzór mikroostrożnościowy w Unii Europejskiej opiera się na konstrukcji zdecentralizowanej, którą tworzą krajowe organy nadzoru wraz z sektorowym europejskim organem nadzoru – Europejskim Organem Nadzoru Bankowego (EBA). Ustanowienie EBA nie spowodowało jednak ograniczenia dotychczasowego zakresu uprawnień i odpowiedzialności krajowych organów nadzoru [Koleśnik 2011]. Stało się tak dopiero wraz z drugim etapem zmian, zakładającym powstanie unii bankowej [Zaleska 2013]. Jednym z trzech zasadniczych filarów unii bankowej, obok jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (*resolution*) oraz wspólnego systemu gwarantowania depozytów, będzie jednolity mechanizm nadzoru. Wdrożenie w życie tego mechanizmu spowoduje, iż od 4 listopada 2014 r. Europejski Bank Centralny będzie wyłącznie odpowiedzialny na terytorium państw strefy euro za m.in. wydawanie i odbieranie licencji bankom oraz zapewnienie zgodności z wymogami ostrożnościowymi. [Rozporządzenie Rady (UE) nr 1024/2013].

Kolejną nie mniej istotną składową instytucjonalnej sieci bezpieczeństwa systemu bankowego jest system gwarantowania depozytów. Trzeba jednak zauważyć, iż w zakresie funkcjonowania tego typu systemu w krajach UE zmiany, jakie miały miejsce, nie były rewolucją podobną do nowej struktury nadzoru bankowego, aczkolwiek były istotne z punktu widzenia deponentów. Podniesiono bowiem kwotę gwarantowaną do 100 tys. euro, zniesiono udział własny deponenta oraz znacząco skrócono czas niedostępności środków. Warto przy tym zauważyć, iż pomimo uznania wspólnego systemu gwarantowania depozytów za trzeci kluczowy filar unii bankowej, do końca 2013 r. nie przedstawiono żadnych konkretnych propozycji realizacji tej koncepcji. Najprawdopodobniej w 2014 r. znowelizowana zostanie jedynie dyrektywa w sprawie systemów gwarantowania depozytów, mocą której wprowadzony zostanie zharmonizowany dla wszystkich systemów wskaźnik pokrycia, określony zostanie tryb wnoszenia przez banki opłat oraz ponownie skrócony zostanie termin wypłaty środków gwarantowanych do docelowych 7 dni roboczych od 2024 r.

Ostatnim, całkowicie nowym elementem zmodyfikowanej struktury sieci bezpieczeństwa mają być w Unii Europejskiej systemy *resolution*, odpowiedzialne za restrukturyzację i uporządkowaną likwidację banków. Celem ich istnienia będzie przede wszystkim ograniczanie ryzyka powstania pokusy nadużycia oraz reagowanie na zaburzenia w sektorze bankowym bez konieczności ponoszenia kosztów upadłości banków przez podatników [Koleśnik 2013]. Przyjęta koncepcja zakłada dwupoziomą konstrukcję systemów *resolution*. Po pierwsze, zgodnie z nowo projektowaną dyrektywą w każdym kraju UE powstaną systemy *resolution*, po drugie zaś, zgodnie z opracowywanym rozporządzeniem, utworzony zostanie jednolity mechanizm *resolution*, będący drugim filarem unii bankowej. Krajowe fundusze *resolution* będą nadzorowane przez krajowe organy *resolution*, finansowane zaś będą

składkami wnoszonymi przez banki na zasadzie *ex ante*. Poziom docelowy funduszu ma wynieść 1,0% depozytów gwarantowanych i ma być osiągnięty w ciągu 10 lat. W przypadku szczebla wspólnotowego konstrukcja funkcjonalna będzie podobna do konstrukcji krajowych z uwzględnieniem reprezentacji przedstawicieli krajowych organów resolution z krajów unii bankowej. Zgodnie z porozumieniem osiągniętym przez ministrów finansów krajów UE w grudniu 2013 r. w ramach jednolitego mechanizmu resolution powstanie rada, która będzie decydować o podjęciu działań *resolution* wobec wszystkich banków z krajów unii bankowej i je nadzorować. Podjęta decyzja będzie następnie przekazywana Komisji Europejskiej, która jeśli będzie się z nią zgadzać, prześle ją Radzie UE w celu ostatecznego zatwierdzenia [Council of the European Union 2013]. Jeszcze bardziej skomplikowane rozwiązanie uzgodniono w zakresie finansowania procesu *resolution*. Wspólny fundusz ma w ciągu 10 lat zgromadzić środki o wartości około 55 mld euro. Jednak początkowo planowany fundusz nie będzie *de facto* wspólny, gdyż koszty likwidacji określonego banku będą pokrywane głównie ze składek określonego kraju. Co więcej, aby zapewnić odpowiednią podstawę prawną mechanizmu tymczasowego finansowania, założono, iż konieczne będzie podpisanie dodatkowej, specjalnej umowy międzyrządowej w tym zakresie pomiędzy wszystkim państwami unii bankowej.

3.2. Ramy prawne i regulacyjne

Drugim, obok instytucjonalnej sieci bezpieczeństwa, sposobem oddziaływania państwa na sektor bankowy, który uległ istotnym przeobrażeniom w wyniku kryzysu, są ramy prawne i regulacje. Przez ostatnie 25 lat jednym z fundamentów budowy jednolitego rynku bankowego w Unii Europejskiej była harmonizacja norm prawa bankowego krajów członkowskich, dopuszczająca jednocześnie odrębne rozwiązania systemowe w poszczególnych państwach. Wyznaczane były jedynie wspólne ramy regulacyjne, ogólne na tyle, aby uwzględniając specyfikę różnorodnych systemów bankowych krajów członkowskich, ograniczały zasady ich funkcjonowania w stopniu umożliwiającym ich współdziałanie. Rozwiązanie to było realizowane za pomocą dyrektyw, będących podstawą kształtowania prawa poszczególnych krajów poprzez ustanowienie minimalnego wzorca jednolitości. Doświadczenia ostatniego kryzysu wykazały jednak, iż ze względu na istniejące w dyrektywach bankowych tzw. opcje narodowe, pozwalające poszczególnym państwom członkowskim na bardzo dużą swobodę kształtowania regulacji krajowych, system europejskiego prawa bankowego jest nie tylko niespójny, ale sam w sobie generuje istotne ryzyko (szczególnie poprzez możliwość arbitrażu regulacyjnego). Tym samym uznano, iż dyrektywa jako instrument stanowienia prawa wyczerpała swoje możliwości i zasadne jest ustanowienie jednolitego zbioru przepisów obowiązującego wszystkie banki w całej UE. Filarem tej koncepcji stał się pakiet CRD IV, składający się z dyrektywy i rozporządzenia. W dyrektywie pozostawione zostały regulacje w zakresie zasad licencjonowania i podejmowania działalności bankowej, zasad sprawowania nadzoru bankowego oraz wprowadzono dodatkowe współczynniki i bufory kapitałowe

[Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. (2013/36/UE)]. Większość najważniejszych regulacji znalazła się jednak w rozporządzeniu (m.in. wymogi: w zakresie funduszy własnych, kapitałowe, ograniczające duże ekspozycje czy też dotyczące płynności) [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. (575/2013)]. Jednolity zbiór regulacji będą tworzyły przy tym nie tylko zapisy pakietu CRD IV, ale także ponad 100 regulacyjnych i wykonawczych standardów technicznych, które zostaną wydane przez Komisję Europejską do końca 2017 r. na podstawie projektów przedstawionych przez EBA.

4. Nowe instrumenty oddziaływania państwa na sektor bankowy

4.1. Sformalizowane zasady pomocy publicznej

Spektrum pomocy publicznej udzielanej bankom przez rządy krajów Unii Europejskiej podczas ostatniego kryzysu było bardzo szerokie. Działania te obejmowały zarówno przejmowanie aktywów banków, którym groziła upadłość, udzielanie gwarancji, jak i nacjonalizację zagrożonych banków. Tylko od 1 X 2008 r. do 1 X 2012 r. Komisja Europejska zatwierdziła pomoc dla sektora finansowego w łącznej wysokości 5,06 bln euro, przy czym od 1 I 2008 r. do 31 XII 2011 r. ogólna kwota wykorzystanej pomocy wyniosła 1,62 bln euro [European Commission 2012].

Skala i rozmiar udzielanej pomocy spowodowały konieczność ustalenia kompleksowych ram jej przyznawania. W tym celu w latach 2008-2013 Komisja Europejska wydała siedem komunikatów zawierających wskazówki dotyczące kryteriów zgodności wsparcia udzielanego bankom przez państwo z wymogami traktatu. Szczególnie istotny jest przy tym ostatni komunikat opublikowany w lipcu 2013 r., który ustanawia zasadę, że nie można przyznać żadnego środka w zakresie dokapitalizowania banku lub ochrony aktywów jego bez uprzedniego przyjęcia planu restrukturyzacji [European Commission 2013]. Tym samym pomoc publiczna ma stać się jednym z etapów zasad restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji prowadzonej zgodnie z przepisami nowej dyrektywy w tym zakresie, która ma zostać ostatecznie przyjęta w I kw. 2014 r. i wejść w życie od stycznia 2015 r.

Warto zauważyć, iż wprowadzony został także sformalizowany mechanizm wsparcia pomocy publicznej wobec banków z krajów strefy euro ze środków Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego. Taka możliwość pojawi się już od 4 listopada 2014 r., czyli po utworzeniu jednolitego mechanizmu nadzoru. Wartość tego instrumentu wyniesie 60 mld euro, a warunkiem wstępnym wsparcia będzie zatwierdzenie pomocy publicznej przez Komisję Europejską. Dodatkowymi warunkami udzielenia pomocy będzie zaś brak możliwości samodzielnego udzielenia pomocy bankowi przez jego kraj macierzysty oraz konieczność zapewnienia stabilności finansowej strefy euro jako całości lub państw członkowskich.

4.2. Narzędzia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków oraz podział banków

Zgodnie z wspomnianym powyżej projektem dyrektywy o *resolution* ciężar restrukturyzacji lub likwidacji banków ponosić mają przede wszystkim udziałowcy i wierzyciele banków, a w ostateczności posiadacze depozytów powyżej 100 tys. euro. Alternatywnie straty będą mogły być pokryte przez fundusz *resolution*, pod warunkiem że akcjonariusze i wierzyciele banku poniosą straty w wysokości przynajmniej 8% całkowitych zobowiązań banku, a zaangażowanie funduszu *resolution* nie przekroczy 5% tych zobowiązań. Instrumenty restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji będą stosowane jednak jedynie wówczas, gdy środki zapobiegawcze i wczesnej interwencji okażą się niewystarczające do zapobieżenia pogorszeniu się sytuacji banku, a jego upadłość stanie się faktem lub będzie bardzo prawdopodobna. Jeżeli właściwy organ ustali, że żadne alternatywne działania nie pozwolą uniknąć upadłości banku oraz że zagrożony jest interes publiczny, przejmie on kontrolę nad daną instytucją i podejmie działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji [Koleśnik 2013].

Całkowicie nowym instrumentem oddziaływania państwa na banki o charakterze prewencyjnym może być wprowadzenie obowiązkowego podziału banku po osiągnięciu przez niego określonych parametrów, np. skali działalności handlowej. Wprowadzenie tego instrumentu byłoby swoistym uzupełnieniem zasad *resolution* i miałyby ograniczać powstawanie pokusy nadużycia przez banki zbyt duże, by upaść. Prace nad stworzeniem tego typu narzędzia na szczeblu wspólnotowym formalnie rozpoczęły się jednak dopiero w styczniu 2014 r.

5. Podsumowanie

Powyższa analiza wykazała, iż państwo ma obecnie skuteczne instrumenty oddziaływania na system bankowy w celu ograniczenia powstającego w nim ryzyka, którego materializacja mogłaby zagrozić całej gospodarce. Charakter tych instrumentów i sposób ich wykorzystania podlega jednak ciągłym zmianom. Dobitym tego przykładem stał się obecny kryzys, w wyniku którego konieczne było nie tylko zmodyfikowanie istniejących instrumentów, ale też stworzenie nowych. Warto zauważyć, iż największa rewolucja ma miejsce w konstrukcji i zasadach funkcjonowania instytucjonalnej sieci bezpieczeństwa, stanowiącej zespół instytucji, których nadrzędnym celem działania jest zapewnienie bezpieczeństwa systemu bankowego. Szczególnie ważne jest przy tym tworzenie całkowicie nowych instytucji, tj. systemów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, mających ograniczyć ryzyko poniesienia kosztów ratowania banków przez podatników. Istotne jest także, iż nowo tworzone narzędzia mają tworzyć jeden spójny system z obecnie istniejącymi, ale zmodyfikowanymi instrumentami oddziaływania na banki, tj. np. gwarantowaniem depozytów. Uwzględniając wszystkie zmiany instytucjonalnej sieci bezpieczeństwa

Europejskiego systemu bankowego, które zostały dokonane w latach 2011-2013 oraz są projektowane na lata 2014-2015, jej docelowy kształt można określić jako model hybrydowy złożony z elementów krajowych oraz zintegrowanego nadzoru i funkcji *resolution* w ramach unii bankowej. Nowo tworzona unia bankowa nie ograniczy jednak roli państwa w systemie bankowym, lecz nada jej sformalizowany i kompleksowy wymiar, dzięki któremu możliwe będzie szybsze reagowanie na pojawiające się problemy i ograniczanie kosztów ich rozwiązania. Zagrożeniem jest jednak dość długi okres wchodzenia w życie przyjętych rozwiązań, który może sprawić, iż będą one musiały być modyfikowane, zanim jeszcze zaczną funkcjonować. Reasumując, można stwierdzić, iż współczesne państwo dużą wagę przywiązuje do konstrukcji środków wspierania zrównoważonego i bezpiecznego rozwoju systemu bankowego, jednak kluczową kwestią pozostanie szybkie i skuteczne ich wykorzystywanie.

Literatura

- Council of the European Union, *Council agrees general approach on Single Resolution Mechanism*, Brussels, 18 December 2013 (17602/13).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. (2013/36/UE) w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (2013/L 176/338).
- European Commission, *Facts and figures on State aid in the EU Member States*, Brussels 21 December 2012 (SEC 2012 443 final).
- European Commission, *Communication from the Commission on the application, from 1 August 2013, of State aid rules to support measures in favour of banks in the context of the financial crisis* (2013/C 216/1).
- Koleśnik J., *Bezpieczeństwo systemu bankowego. Teoria i praktyka*, Difin, Warszawa 2011.
- Koleśnik J., *Pożądaný kształt europejskiego, zintegrowanego systemu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków oraz gwarantowania depozytów*, [w:] *Unia bankowa*, M. Zaleska (red.), Difin, Warszawa 2013.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. (575/2013) w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (2013/L 176/1).
- Rozporządzenie Rady (UE) nr 1024/2013 z dnia 15 października 2013 r. powierzające Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi (2013/L 287/63).
- The High-level Group on Financial Supervision in the EU, 2009, *Report*, Brussels, 25 February.
- Zaleska M., *Unia bankowa – koncepcja i wyzwania*, [w:] *Unia bankowa*, M. Zaleska (red.), Difin, Warszawa 2013.

THE ROLE OF THE STATE IN THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF THE BANKING SYSTEM

Summary: The purpose of this article is to answer the question whether the state has effective instruments of impact on the banking system in order to reduce the risk which materialization would threaten the entire economy. This aim was achieved by identifying the tools of impact on the banking system used in the European Union, taking into account the distribution of standard instruments and actions which had been taken in response to the events of the last crisis. This analysis indicated that the key role would be played by the instruments created in the banking union. However, this will not limit the role of the state in the banking system, but it will give it a formalized and complex dimension through which it will be possible to react quicker to emerging issues and to reduce the costs of such a solution.

Keywords: banking sector, safety net, state aid, banking union.