

Elżbieta Kołodziej

Uniwersytet Przyrodniczy w Lublinie

ZNACZENIE UNII BANKOWEJ DLA STABILNOŚCI SEKTORA FINANSOWEGO W STREFIE EURO

THE IMPORTANCE OF THE BANKING UNION FOR THE STABILITY OF THE FINANCIAL SECTOR IN THE EURO AREA

Słowa kluczowe: unia bankowa, kryzys finansowy

Key words: banking union, financial crisis

JEL codes: G18

Abstrakt. Celem badawczym pracy jest ocena znaczenia unii bankowej dla stabilności sektora finansowego w strefie euro. Dokonano przeglądu literatury przedmiotu, aktów prawnych oraz wykonano analizy danych statystycznych. Kryzys finansowy, który rozpoczął się w 2007 roku, miał swoje źródło w deregulacji rynków finansowych, braku ram prawnych działania instytucji nadzorczych oraz w niewłaściwie funkcjonującym systemie informacji rynkowej. Pomoc publiczna dla banków w UE w ciągu 5 lat (2008-2012) wyniosła prawie 4 bln euro. Większość pomocy publicznej (75%) była skierowana do banków strefy euro. Największymi kwotami rządy wsparły systemy bankowe w Irlandii, Wielkiej Brytanii, Niemczech, Hiszpanii. W przypadku Irlandii doprowadziło to budżet państwa niemal do bankructwa. Kryzys doprowadził do zmian w podejściu do bezpieczeństwa sektora finansowego krajów należących do strefy euro. Najważniejszym projektem wdrażanym w odpowiedzi na zaistniały kryzys finansowy jest unia bankowa, która opiera się na trzech filarach: jednolitym mechanizmie nadzorczym (SSM), europejskim mechanizmie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (mechanizm *resolution SRM*) oraz europejskim systemie gwarantowania depozytów (SDGS).

Wstęp

Utworzeniu unii walutowej w 1999 roku nie towarzyszyło wprowadzenie uregulowań w funkcjonowaniu całego systemu finansowego. Europejskiemu Bankowi Centralnemu (EBC) nie powierzono wprost zadania wspierania stabilności finansowej w strefie euro. EBC miał koncentrować swoją działalność wokół celów polityki pieniężnej. Działania w zakresie nadzoru finansowego i stabilności finansowej były doradcze i opiniotwórcze. Jednocześnie krajowe banki centralne utożsamiały stabilność finansową z prawidłowym funkcjonowaniem instytucji, rynków i infrastruktury systemu finansowego. Nie brały pod uwagę materializacji ryzyka systemowego w sferze realnej gospodarki [Matysek-Jędrzych 2014, s. 17].

Kryzys finansowy zainicjowany załamaniem na rynku kredytów w USA szybko rozprzestrzenił się na rynki finansowe innych krajów. W drugiej połowie 2008 roku na globalnych rynkach finansowych nastąpił spadek wzajemnego zaufania, doszło do bankructw wielu podmiotów. Do kryzysu przyczyniły się takie czynniki, jak: nieefektywne ramy prawne i działania instytucji nadzoru finansowego oraz systemu informacji rynkowej, brak rzetelności w działaniu pośredników finansowych i agencji ratingowych odpowiedzialnych za dostarczenie informacji, sposób prowadzenia polityki monetarnej [NBP 2014b, s. 347]. Kryzys przyspieszył zmiany instytucjonalne w sieci bezpieczeństwa finansowego w Unii Europejskiej i w strefie euro. Okazało się, że kondycja sektora finansowego ma bardzo istotny wpływ na gospodarkę, a nieodpowiednia struktura rynków finansowych może zagrażać stabilności całego systemu finansowego, jak i finansów publicznych. Szczególnie dotkliwie kryzys odczuły kraje strefy euro, których rządy musiały wyasygnować ogromne środki na ratowanie banków i stabilizację

rynków finansowych. Zauważono potrzebę zmian w regulacjach i procesie sprawowania nadzoru nad rynkiem finansowym na obszarze Eurolandu.

Przejawem nowego podejścia do zagadnienia stabilności systemu finansowego jest koncepcja unii bankowej. Unia bankowa stanowi niezbędny etap na drodze do zbudowania jednolitego europejskiego rynku usług bankowych i finansowych. Zintegrowane i sprawnie działające rynki bankowe i kapitałowe są niezbędnym warunkiem stabilności oraz ważnym czynnikiem wzrostu gospodarki i zatrudnienia [EBC 2015, s. 3].

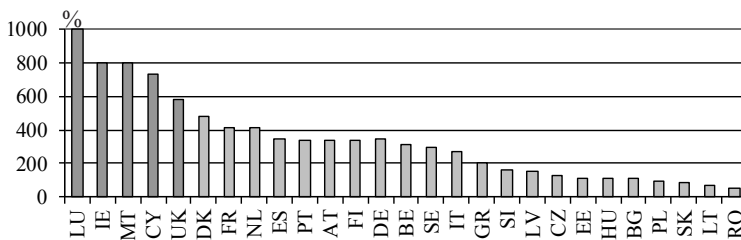
Material i metodyka badań

Celem badawczym artykułu jest ocena znaczenia unii bankowej dla stabilności sektora finansowego w strefie euro. Przystępując do UE, Polska również zobowiązała się do przyjęcia w późniejszym czasie wspólnej waluty. W perspektywie nasz kraj stanie się uczestnikiem unii bankowej, więc regulacje jej dotyczące są istotne dla funkcjonowania również naszego systemu bankowego.

Dokonano przeglądu literatury przedmiotu, aktów prawnych oraz wykonano analizę danych statystycznych istotnych z punktu widzenia celu badawczego pracy. Źródłem informacji stały się publikacje NBP, raporty EBC, opracowania przygotowywane na potrzeby wprowadzenia projektu unii bankowej: raport Liikanena, raporty European Banking Federation, EU Monitor European Integration oraz inne źródła.

Wyniki badań

Kondycja ekonomiczna sektora finansowego ma bardzo istotny wpływ na gospodarkę. Relacja aktywów bankowych do PKB wynosi średnio w UE 400% i znacznie przewyższa wskaźniki notowane w innych wysokorozwiniętych gospodarkach, USA czy Japonii [Szczepańska 2013]. Jak wynika z danych na rysunku 1, w większości krajów UE aktywa sektorów bankowych znacznie przekraczały PKB. Maksymalna wartość na wykresie wynosi 1000%, a poziom dla Luksemburga 2400%. Tylko w 4 krajach (Polska, Słowacja, Litwa, Rumunia) aktywa banków nie przekraczały wartości wypracowanego PKB. Kryzys dowiódł, że taka struktura rynków finansowych może zagrażać stabilności systemu finansowego i finansów publicznych. Zauważalne to było w szczególności w krajach strefy euro.



Rysunek 1. Aktywa sektora bankowego w relacji do PKB w krajach UE (stan na koniec 2011 r.)
Figure 1. Assets of the banking sector in relation to GDP in UE (at the end of 2011)

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Liikanen 2012, s. 13]

Source: own study based on [Liikanen 2012, s. 13]

Na rysunku 2 przedstawiono poziom koncentracji sektorów bankowych w niektórych krajach strefy euro. Jest on mierzony udziałem 5 największych banków w całkowitych aktywach sektora bankowego danego kraju. W Belgii, Finlandii, Grecji, Holandii i Portugalii poziom koncentracji sektora był bardzo wysoki. Ponad 70% aktywów systemu bankowego było w posiadaniu 5 największych banków. Taka sytuacja stanowi niebezpieczeństwo w przypadku trudności finansowych dużego banku i konieczności ratowania go przez władze publiczne. Duże instytucje kredytowe

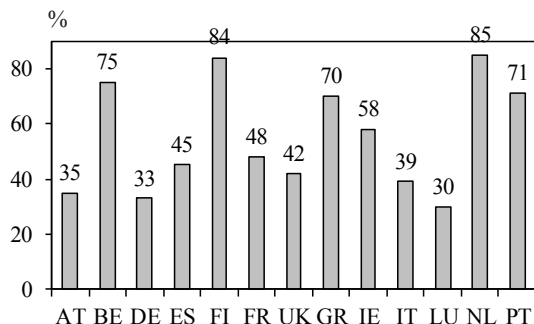
w UE posiadały w 2012 roku około 74,5% całkowitych aktywów systemu bankowego. Udział średnich banków w aktywach wynosił około 22,5%, a małych 3% [Liikanen 2012, s. 59]. W tabeli 1 przedstawiono podstawowe dane statystyczne dotyczące największych banków UE przed wprowadzeniem unii bankowej.

Dane zawarte w tabeli 1 dowodzą, że 10 największych banków posiadało aktywa całkowite o wartości większej niż 1 bln euro. Największy, Deutsche Bank, miał aktywa wyższe niż 2 bln euro. W przypadku 8 banków ich aktywa całkowite przekraczały wielkość rocznego PKB kraju. Aktywa największych sięgały dwukrotności PKB (Nordea – 197,4%, Danske Bank – 193,7%).

W stosunku do PKB całej UE aktywa największego banku wynosiły ponad 17% (Deutsche Bank). W latach 2007-2011 w kilku bankach aktywa obniżyły się (niektóre wprowadziły plany restrukturyzacyjne). Jednak większość banków prowadziło ekspansywną politykę, w wyniku której ich aktywa znacznie wzrosły. W ciągu 5 lat aktywa Lloyds Banking Group zwiększyły się 1,4-krotnie. Trudności finansowe czy upadłość tak dużych europejskich banków może przełożyć się na sytuację gospodarczą kraju, konieczność dużych wydatków państwa na pomoc lub wypłatę depozytów. Jednocześnie, według raportu ekspertów zespołu Erkki Liikanena, jedynie 21% aktywów sektora finansowego było kontrolowanych przez sektor publiczny, prawie 80% była w rękach prywatnych inwestorów [Liikanen 2012, s. 59].

W przypadku trudności rządy są zmuszone do wsparcia finansowego w większości prywatnych podmiotów. Pomoc publiczna dla banków w ciągu 5 lat (2008-2012) wyniosła 4 bln euro [EBC 2014, s. 15], 75% całkowitej pomocy publicznej było skierowane do banków strefy euro. Największymi kwotami rządy wsparły systemy bankowe w Irlandii (921 mld euro), Wielkiej Brytanii (694 mld euro), Niemczech (483 mld euro) i Hiszpanii (371 mld euro) [Valiante 2014, s. 9]. W przypadku Irlandii doprowadziło to budżet państwa niemal do bankructwa i konieczności sięgnięcia po pomoc finansową z UE i Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Przed kryzysem wskaźnik długu publicznego w relacji do PKB w tym kraju wynosił 25% i był jednym z najniższych w strefie euro, tymczasem do końca 2011 roku relacja ta wzrosła do 106% PKB [Szczepańska 2013]. Największa pomoc publiczna w relacji do aktywów banków została zrealizowana w Irlandii (62,4% aktywów całkowitych banków), Belgii (17,2%) i w Hiszpanii (10,6%) [Valiante 2014, s. 9]. Pomoc publiczna miała różny charakter, m.in. były to gwarancje, sekurytyzacja aktywów i dokapitalizowanie.

Przedkryzysowa konstrukcja sieci bezpieczeństwa finansowego w UE zawierała lukę w postaci braku organu, który zajmowałby się monitorowaniem i identyfikacją zagrożeń dla stabilności finansowej oraz podejmowaniem odpowiednich działań zaradczych. Reforma obejmuje ustanowienie formalno-prawnych ram polityki makroostrożnościowej o charakterze prewencyjnym, która ma zapobiegać pojawianiu się zagrożeń [Dobrzańska 2014, s. 7]. Bezpieczeństwu i stabilności finansowej w krajach strefy euro służyć mają zintegrowane ramy finansowe, czyli unia bankowa. Jest ona krokiem w kierunku docelowej, pełnej Unii Gospodarczej i Walutowej i opiera się na trzech filarach: jednolitym mechanizmie nadzorczym – SSM (*Single Supervisory Mechanism*) – wprowadzonym od 4 listopada 2014 roku, mechanizmie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, tzw. mechanizmie *resolution* – SRM (*Single Resolution*



Rysunek 2. Udział 5 największych banków w całkowitych aktywach sektora bankowego (stan na 2010 r.)

Figure 2. Share of the 5 largest banks in the total assets of the banking sector (at the end of 2010)

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Liikanen 2012, s. 3]

Source: own study based on [Liikanen 2012, s. 3]

Tabela 1. Dane charakteryzujące duże europejskie banki (stan na 2011 r.)

Table 1. Data characterizing large European banks (at the end of 2011)

Bank/Bank	Kraj/ Country	Całkowite aktywa [mln euro]/Total assets [mln EUR]	Całkowite aktywa/PKB/ Total assets/ GDP [%]	Całkowite aktywa/EU PKB/Total assets/EU GDP [%]	Zmiana aktywów/ Change of assets [%] (2007-2012)
Deutsche Bank	DE	2 164 103	84,8	17,4	12,4
HSBC	UK	1 967 796	119,8	15,8	22,2
BNP Paribas	FR	1 965 283	99,8	15,8	16,0
Crédit Agricole Group	FR	1 879 536	95,4	15,1	22,0
Barclays	UK	1 871 469	113,9	15,0	12,0
RBS	UK	1 803 649	109,8	14,5	-28,0
Santander	ES	1 251 525	118,2	10,1	37,1
Société Générale	FR	1 181 372	60,0	9,5	10,2
Lloyds Banking Group	UK	1 161 698	70,7	9,3	141,5
Groupe BPCE	FR	1 138 395	57,8	9,1	-
ING	NL	961 165	161,5	7,7	-3,3
Unicredit	IT	926 769	59,4	7,4	-9,3
Rabobank Group	NL	731 665	122,9	5,9	28,3
Nordea	SE	716 204	197,4	5,8	84,1
Commerzbank	DE	661 763	25,9	5,3	7,3
Intesa	IT	639 221	41,0	5,1	11,6
BBVA	ES	597 688	56,5	4,8	19,1
Standard Chartered	UK	461 284	28,1	3,7	104,5
Danske Bank	DK	460 832	193,7	3,7	2,6
DZ Bank AG	DE	405 926	15,9	3,3	-5,9
Landesbank Baden-W.	DE	373 059	14,6	3,0	-15,9
KBC	BE	285 382	80,5	2,3	-19,7
Handelsbanken	SE	275 514	75,9	2,2	40,0
SEB	SE	265 219	73,1	2,1	6,9
Banca Monte dei P.S.	IT	240 702	15,4	1,9	48,5
Erste Bank	AT	210 006	71,2	1,7	4,7
Swedbank	SE	208 464	57,4	1,7	22,5
RZB AG	AT	150 087	50,9	1,2	9,2
UBI	IT	129 804	8,3	1,0	6,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Liikanen 2012, s. 39]

Source: own study based on [Liikanen 2012, s. 39]

Mechanism) – zaczął obowiązywać od początku 2016 roku oraz systemie gwarantowania depozytów – SDGS (*Single Deposit Guarantee Scheme*) [Zaleska 2015, s. 17]. W wyniku wdrażania zasad unii bankowej następuje przenoszenie uprawnień z poziomu krajowego na poziom europejski oraz wzmocnienie nadzoru nad instytucjami kredytowymi.

Na jednolity mechanizm nadzoru składają się EBC i krajowe instytucje nadzoru nad instytucjami kredytowymi. W obszarze działania EBC znajdują się instytucje systemowo istotne, identyfikowane na podstawie określonych kryteriów, m.in: posiadające aktywa powyżej 30 mld euro, relacja aktywów banku do PKB kraju macierzystego przewyższa 20% i aktywa są wyższe niż 5 mld euro, prowadzące działalność transgraniczną, korzystające z pomocy finansowej z funduszy – Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej (EFSF) lub Europejskiego Mechanizmu Stabilności (ESM). Niezależnie od powyższych kryteriów istotności, EBC sprawuje nadzór nad trzema najbardziej znaczącymi instytucjami kredytowymi z każdego kraju

uczestniczącego w unii bankowej [Waliszewski 2015, s. 42]. W odniesieniu do nadzorowanych banków EBC jest odpowiedzialny za wydawanie i odbieranie licencji na prowadzenie działalności oraz ocenę transakcji nabycia lub zbycia pakietów akcji instytucji kredytowych. EBC może wezwać każdą instytucję kredytową kraju uczestniczącego w unii bankowej do udzielenia informacji niezbędnych do wykonywania jego zadań nadzorczych. Może prowadzić inspekcje na miejscu w nadzorowanym banku i w podmiotach świadczących mu usługi outsourcingowe, może także nakładać sankcje finansowe [Zaleska 2015, s. 22]. Jednolity mechanizm nadzoru jest obowiązkowy dla krajów strefy euro, ale jest też otwarty na kraje UE spoza Eurolandu, w ramach nawiązania bliskiej współpracy (opcja *opt-in*). Kraje spoza strefy euro mają możliwość wyboru, a nie obowiązek uczestnictwa w unii bankowej.

Mechanizmy mające zapobiegać niewypłacalności banków i minimalizować jej negatywne efekty są drugim filarem unii bankowej. Funkcjonowanie rynku wewnętrznego w UE powoduje, że upadłość banku w jednym kraju członkowskim może wpłynąć na stabilność rynków w całej Wspólnocie. Ideą *resolution* jest restrukturyzacja lub uporządkowana likwidacja banków znajdujących się w bardzo złej sytuacji finansowej bez konieczności ogłoszenia ich upadłości i wypłaty deponentom środków gwarantowanych. Organem odpowiedzialnym za procesy *resolution* jest Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji – SRB (*Single Resolution Board*). Uruchomienie procedury *resolution* wiąże się ze spełnieniem określonych przesłanek: bank jest na progu upadłości lub jest zagrożony upadłością, nie ma podstaw, aby oczekiwać że działania sektora prywatnego lub działania nadzorcze, zapobiegną upadłości banku, działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji są konieczne dla interesu publicznego [NBP 2014a, s. 89-90]. Istotne dla sprawnego funkcjonowania Rady jest zapewnienie jej odpowiednich źródeł finansowania. Na przeprowadzanie procedur *resolution* utworzony został fundusz finansowany ze składek sektora bankowego – SRF (*Single Resolution Fund*).

Ważnym elementem unii bankowej powinien być jednolity system gwarantowania depozytów (SDGS). Obecnie nie planuje się jednak budowy trzeciego filaru. Podstawową trudnością jest zgromadzenie koniecznych na jego funkcjonowanie środków finansowych. Gwarantowanie depozytów opiera się więc na sieci krajowych funduszy gwarantowania depozytów. Zasady wprowadzone dyrektywą DGS są następujące: próg ochrony deponentów zachowano na poziomie 100 tys. euro, docelowy poziom relacji środków funduszu gwarancyjnego do wielkości depozytów gwarantowanych w danym systemie bankowym wynosi 0,8%, czas wypłaty środków w przypadku upadłości banku został skrócony z 20 do 7 dni roboczych docelowo w 2024 roku. Wprowadzono możliwość dokonywania wzajemnych pożyczek pomiędzy krajowymi funduszami gwarancyjnymi na zasadach dobrowolności [Zaleska 2015, s. 44].

Skuteczność funkcjonowania unii bankowej wymaga utworzenia wszystkich jej filarów na poziomie ponadnarodowym. Nadzór sprawowany jest przez EBC, więc również odpowiedzialność za bezpieczeństwo depozytów gromadzonych w bankach powinna być scentralizowana i w ten sposób uniezależniona od sytuacji fiskalnej danego państwa.

Wnioski

1. Wdrożenie unii bankowej ma charakter nie tylko ekonomiczny, ale też polityczny. Towarzyszy temu przekazanie części uprawnień wobec rynków finansowych z poziomu krajowego na poziom europejski. Następuje ograniczanie kompetencji krajowych instytucji nadzorczych i marginalizowanie ich roli.
2. Powoływanie kolejnych organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo europejskiego sektora bankowego powoduje trudności we właściwym określeniu kompetencji i odpowiedzialności poszczególnych podmiotów.
3. Nastąpiły zmiany w podejściu do bezpieczeństwa sektora finansowego krajów należących do strefy euro. Wzrosło znaczenie stabilności rynków finansowych jako celu działania EBC i sieci bezpieczeństwa finansowego.

4. Brak jednolitego systemu gwarantowania depozytów powoduje, że europejska sieć bezpieczeństwa finansowego nie zapewnia pełnej realizacji celu unii bankowej, jakim było zerwanie negatywnych powiązań pomiędzy kondycją banków i stanem finansów publicznych.
5. Wiarygodność systemu gwarantowania depozytów zależy od wiarygodności rządu, który za nim stoi. Deponenci mogą obawiać się, że ich oszczędności nie zostaną wypłacone w przypadku upadłości banku, gdy samo państwo jest w słabej kondycji finansowej.

Literatura/Bibliography

- Dobrzańska Anna. 2014. Polityka makroostrożnościowa – zagrożenia instytucjonalne. Teoria i dotychczasowe doświadczenia w Unii Europejskiej (Macro-prudential policy – institutional issues. Theory and previous experience in the European Union). *Materiały i Studia* 307: 4-70.
- EBC. 2014. *Facts & Figures 2014*. Brussels: European Banking Federation, [www.zzyne.com/zh5/147735#p=0&z=1](http://www.zzyne.com/zh5/147735/#p=0&z=1), dostęp czerwiec 2017.
- EBC. 2015. *Raport roczny EBC z działalności nadzorczej* (ECB annual report on supervisory activities). Brussels: European Banking Federation, www.bankingsupervision.europa.eu, access May 2017.
- Liikanen Erkki (red.). 2012. *High-level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector. Final Report*. Brussels, http://ec.europa.eu/finance/bank/docs/high-level_expert_group/report_en.pdf, access maj 2017.
- Matysek-Jędrych Anna. 2014. Odpowiedzialność i przejrzystość banku centralnego w działaniach na rzecz stabilności finansowej (Accountability and transparency in the activities of the central bank's financial stability). *Materiały i Studia* 303: 4-99.
- NBP. 2014a. *Ekonomiczne wyzwania integracji Polski ze strefą euro* (Economic challenges of Poland's integration with the euro area). Warszawa: NBP.
- NBP. 2014b. *Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie unii gospodarczej i walutowej* (Report on the full participation of the Republic of Poland in the third stage of economic and monetary union). Warszawa: NBP.
- Szczyptańska Olga. 2013. Unia bankowa – potrzebna rekonfiguracja (Banking Union – reconfiguration needed). *Horyzonty Bankowości*. Bank 3, <http://alebank.pl/horyzonty-bankowosci-2013-unia-bankowa-potrzebna-rekonfiguracja/?id=32318&catid=711>, access: May 2017.
- Valiante Diego. 2014. *Framing Banking Union in the Euro Area. Some empirical evidence*. CEPS Working Dokument no. 388, Brussels: CEPS, access May 2017.
- Waliszewski Krzysztof. 2015. Od koncepcji do realizacji – szanse i zagrożenia europejskiej unii bankowej dla sektora banków komercyjnych w Polsce. [W] *Europejska unia bankowa* (From concept to implementation – opportunities and threats to the European banking union for the commercial banks sector in Poland. [In] *European banking union*), ed. M. Zaleska, 35-63. Warszawa: Difin.
- Zaleska Małgorzata. 2015. Zintegrowane ramy finansowe – koncepcja i wyzwania. [W] *Europejska unia bankowa* (Integrated financial framework – concept and challenges. [In] *European Banking Union*, ed. M. Zaleska), ed. M. Zaleska, 13-34. Warszawa: Difin.

Summary

The research goal of this study is to assess the significance of the banking union for the stability of the financial sector in the euro area. A review of available literature, legal acts and the analysis of statistical data relevant to the research objective of the work turned out to be necessary to prepare the work. The financial crisis that began in 2007 had its source in the deregulation of financial markets, the lack of legal framework for supervisory institutions and inadequately functioning market information system. Public aid for banks in the EU within 5 years (2008-2012) amounted to nearly EUR 4 trillion. The majority of public aid (75%) was addressed to euro area banks. The largest amounts of public aid were directed to support banking systems in Ireland, the United Kingdom, Germany and Spain. In the case of Ireland, this led to almost bankruptcy. The crisis has led to changes in the approach to the security of the financial sector including the banking sector of countries belonging to the euro area. The most important project implemented in response to the financial crisis is the banking union. The banking union is based on three pillars: the Single Supervisory Mechanism (SSM), Single Resolution Mechanism (SRM), the Single Deposit Guarantee Scheme (SDGS).

Adres do korespondencji
dr Elżbieta Kołodziej (orcid.org/0000-0002-4431-463X)
Uniwersytet Przyrodniczy w Lublinie
Katedra Ekonomii i Agrobiznesu
ul. Akademicka 13, 20-950 Lublin
tel. (81) 461 00 61, wew. 178
e-mail: elzbieta.kolodziej@up.lublin.pl