

Jolanta Zombirt

Akademia Finansów i Biznesu Vistula – Warszawa

Czy polska droga do euro może prowadzić przez unię bankową?

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest wskazanie na to, że chociaż jesteśmy państwem członkowskim Unii Europejskiej, nie do końca włączamy się w nurt postępu integracji gospodarczej. Chociaż nadal otwarte jest pytanie o wejście Polski do strefy euro, pomijane lub lekceważone są inicjatywy integracyjne obejmujące całą UE. Hipotezą badawczą jest więc: Polska, przez swoje w wielu kwestiach obojętne stanowisko w różnych obszarach integracji, traci szanse na korzyści z integracji, a wraz z tym tracą polskie gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa i to mimo wielu oddolnych inicjatyw na szczeblu samorządowym czy działań lobbystycznych. Widoczne jest to np. w polskim sektorze bankowym, który mimo wielkiego skoku jakościowego, jaki się w nim dokonał, ma problemy z wyjściem do Europy.

Słowa kluczowe: unia bankowa, strefa euro, europejski i polski sektor bankowy.

Kody JEL: G21

Wstęp

Bankowa Europa nam ucieka. Chodzi nie tylko o to, że w sposób naturalny postępuje integracja w strefie euro, ale i o to, że przepisy dotyczące sektora bankowego UE jako całości są u nas wprowadzane w sposób, delikatnie to ujmując, na ostatnią chwilę. Inicjatywy unijne jak finansowanie zrównoważonego rozwoju nadal bywają niedodefiniowane w Polsce, chociaż przecież jest w nich miejsce na robienie dobrego biznesu.

Do Brytyczków dociera, że głosowanie sprzed dwóch lat za wyjściem z UE może przynieść więcej strat niż pożytku dla brytyjskiej gospodarki. Bo co z tego, że jakieś 18 mld euro rocznie z tytułu wpłat do unijnego budżetu pozostanie w kraju? A co z szacowaną utratą około miliona miejsc pracy w brytyjskim sektorze finansowym? Co z bezcłowym dostępem brytyjskich towarów i usług do jednolitego rynku wewnętrznego? Coraz częściej słyszy się, że Brytyjczykom Europa jest potrzebna. Podobnie jak Europie Brytyjczycy. Działa to także, a może nawet bardziej wyraźnie, w przypadku takich państw „na dorobku”, jakim jest na przykład Polska. A pozostawanie z boku kosztuje.

Integracja gospodarcza w Europie postępuje czy nam się to podoba, czy też nie. W okresie po kryzysie z 2007 r. szczególnemu przyspieszeniu w UE uległ rozwój bankowej siatki regulacyjnej. Pogłębia się także zintegrowany proces zarządzania finansami państw członkowskich. Problem w tym, że taka sytuacja nie obejmuje jednolicie wszystkich państw

członkowskich, a na czoło procesu integracji zdecydowanie wysuwa się strefa euro. Czy samo euro przetrwa, czy nie, to inna sprawa. Ważne, że nie sygnalizując chociażby chęci bardziej aktywnego uczestnictwa w integracji, jej elementach, państwo „out” będzie coraz bardziej „out” w rozumieniu wpływania na procesy decyzyjne w Europie.

Co mamy na bankowym stole regulacyjnym?

Kręgosłupem gospodarki UE jest z pewnością sektor bankowy, który dostarcza w największym stopniu finansowania dla gospodarki realnej. W okresie pokryzysowym przed bankami w UE stoją poważne wyzwania związane głównie z koniecznością weryfikacji strategii w kontekście nowych regulacji wpływających na koszty i czas potrzebny do utrzymywania z nimi zgodności. Regulacje te czasami są przedmiotem krytyki nie tylko ze strony samych zainteresowanych banków, ale i ich nadzorców i regulatorów krajowych. Wśród najnowszych regulacji za najważniejsze uznać należy:

CRR / CRD 4 to przepisy zakładające objęcie kapitałem regulacyjnym kolejnych rodzajów ryzyka, w tym przede wszystkim ryzyka płynności i ryzyka dźwigni. Trzeba jednak wskazać, że stały rozwój regulacji bankowych powoduje, że do powyższego pakietu wprowadza się i będzie się wprowadzać poprawki gwarantujące spójne obowiązywanie tych przepisów (np. w wyniku Rozporządzenia o Sekurytyzacji STS czy planowanych regulacji nakierowanych na rozwiązanie problemów w NPL).

MiFID II to aktualizacja dyrektywy z 2007 r., a dotyczy ona zwiększenia ochrony klientów produktów inwestycyjnych i przejrzystości działań firm inwestycyjnych, a przede wszystkim kwestii wynagradzania sprzedawców (dystrybutorów), którzy dotąd preferowali oferowanie klientom takich produktów, za które mogli dostać większą prowizję.

PSD 2 – *Payment Services Directive* obowiązuje od 13 stycznia 2018 r. Celem PSD jest zwiększenie bezpieczeństwa płatności elektronicznych i ochrony konsumentów, wdrożenie skutecznych mechanizmów antyfraudowych, wyrównanie szans dostawców usług płatniczych (w tym nowych uczestników rynku) oraz zwiększenie integracji i efektywności europejskiego rynku płatności (Narodowy Bank Polski 2018).

BRRD, czyli Dyrektywa o Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji Banków. Można chyba powiedzieć, że przepisy tej dyrektywy są najbardziej rewolucyjnym przejawem lekcji wyciągniętych z kryzysu finansowego. W skrócie dyrektywa ta zakłada odejście od – obłożonej niewieloma warunkami odnoszącymi się do przepisów w zakresie pomocy państwa – zasady wspomagania instytucji kredytowych w kłopotach pomocą z pieniędzy publicznych (*bail-out*) na rzecz konieczności ponoszenia strat banku przez jego akcjonariuszy, niezabezpieczonych wierzycieli czy wielkich deponentów. Dyrektywa ta i dotyczące jej przepisy wykonawcze nadal jest przedmiotem licznych analiz i dyskusji, a obecnie głównie problemem jest MREL (*minimum requirement on eligible liabilities*). Trzeba też zauważyć,

że dyrektywa ta w nieco inny sposób, silniej jest związana ze strefą euro poprzez pewne dodatkowe rozwiązania.

Obecne problemy polskiego (i nie tylko) sektora bankowego

• Konsolidacja w sektorze bankowym – w Polsce chyba tylko PKO BP i PZU (zresztą są to dwa podmioty, które są w tym roku analizowane przez EBA); zainteresowanie konsolidacją nie wynika z uczucia do barw narodowych – ewentualny inwestor będzie kierował się przede wszystkim widokami na zyski, a więc na siłę nie ma sensu np. „repolonizować” banki w Polsce. Czy więc taka „repolonizacja” zwiększyłaby szanse na finansowanie polskich przedsiębiorstw i gospodarstw domowych? No, chyba że „repolonizację” rozumieć jako „renacjonalizację”, a więc uzyskanie możliwości „ręcznego sterowania” działalnością banków (już to obserwowaliśmy np. przy odejściu przez Pekao SA od relacji z Wielką Orkiestrą Świątecznej Pomocy) – zresztą w niektórych kręgach jest to już artykułowane wyraźnie: chodzi o zwiększenie kontroli polskich decydentów nad sektorem. Niemniej jednak Polska ma relatywnie nisko skoncentrowany sektor bankowy: na koniec 2016 r. udział pięciu największych banków kształtował się na poziomie 50% aktywów sektora, podczas gdy średnia dla UE wynosiła około 61%, a dla państw, które przystąpiły do UE po 2004 r. około 66% (Narodowy Bank Polski 2018).

Nie broni się także argument za koncentracją przez „repolonizację”, że zwiększyłaby ona finansowanie polskich podmiotów. Jak bowiem jasno wynika z analiz NBP, na koniec 2016 r. 98,8% należności od sektora niefinansowego w strukturze aktywów sektora bankowego pochodziło od rezydentów. Poza tym od paru lat utrzymuje się tendencja spadkowa popytu spowodowana zarówno mniejszym zapotrzebowaniem na inwestycje, jak i ograniczeniem zapotrzebowania na finansowanie zapasów i kapitału obrotowego. Niższy popyt na kredyty inwestycyjne wynikał z odsuwania w czasie dużych projektów infrastrukturalnych. Ponadto przedsiębiorstwa z większości branż wskazywały w badaniach ankietowych na wzrost barier rozwoju oraz zwiększenie się niepewności (Narodowy Bank Polski 2018). A więc z pewnością sytuacji nie poprawi zmiana właściciela, tylko raczej poprawa otoczenia zewnętrznego.

OND (*Options and national discretion*) – opcje i krajowe uznawanie, harmonizacja OND jest jednym z najważniejszych wyzwań związanych w transgraniczną konsolidacją sektora bankowego, co uważa się za główny motor rozwoju bankowości detalicznej. Dodatkowo więcej banków mogłoby osiągnąć skalę pozwalającą im na świadczenie efektywnych usług rynku kapitałowego bez tworzenia problemów dla konkurencji na lokalnych rynkach kredytowych i depozytowych. Pod względem stabilności finansowej transgraniczne M & A mogłoby stanowić wartościowy wkład dla rozwiązania problemów z niepracującymi kredytami i zwiększenia dywersyfikacji (European Central Bank 2017). Niemniej jednak niskie tempo

wzrostu i niepewność polityczna tworzą niekorzystne środowisko dla konsolidacji bankowej.

- Podatek bankowy – gdyby jeszcze środki uzyskane z tego podatku były kierowane na wzmocnienie i unowocześnienie sektora bankowego, tymczasem służą one poprawieniu sytuacji budżetowej i to kosztem klientów bankowych, a więc i gospodarki realnej. Wysokość miesięcznej stawki podatku wynosi 0,0366% podstawy opodatkowania, z możliwością uwzględniania wyłączeń. Wśród paradoksów związanych z wprowadzeniem podatków należy zwrócić uwagę między innymi na zapis, że z podatku zwolnione są inwestycje banków w obligacje skarbowe, czyli innymi słowy, podatek wzmacnia efekt wypychania, czyli zmianę struktury aktywów banków od kredytów do obligacji skarbowych. Jak twierdzi środowisko, „Lekcja z tzw. podatku bankowego jest ta sama co zwykle. Po pierwsze, nowy podatek zwykle nie zapewnia państwu takich wpływów, jakich oczekiwali politycy i urzędnicy. Po drugie, podatki nakładane na przedsiębiorstwa z reguły przerzucane są na ich klientów. Czyli to ostatecznie wyborca płaci za „dobrodziejstwa” zapewniane mu przez władzę” (www1).

- Brexit – czy wyjście Wielkiej Brytanii wpłynie na rynki finansowe UE, skoro większość europejskich aktywów (46%) znajduje się w Londynie? Z pewnością tak, żeby wspomnieć chociażby dominujący w Europie brytyjski rynek sekurytyzacji, którego „odebranie” Europie zaważyłoby na spadku płynności tego rynku, a więc jednego z najważniejszych elementów efektywności rynku kapitałowego. Jak już wiadomo, w projekcie Porozumienia między Unią Europejską a Zjednoczonym Królestwem (ostatnia wersja z 15 marca 2018 r.) wskazano na sześć obszarów tematycznych. Są to: przepisy ogólne, prawa obywateli, inne elementy wyjścia jak swoboda wymiany towarów, rozliczenia finansowe, porozumienia przejściowe, instytucjonalne i protokół w sprawie Irlandii/Irlandii Północnej. Co ciekawe wskazuje się, że zaledwie do końca okresu przejściowego, czyli 31 grudnia 2020 r., w Wielkiej Brytanii będą obowiązywać nadal przepisy dotyczące trans granicznych procesów upadłościowych (Rozporządzenie Rady WE... 2000; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego I Rady UE... 2015). Potem po prostu postępowanie upadłościowe rozpoczęte w Wielkiej Brytanii nie będzie automatycznie uznawane w innych państwach członkowskich UE i odwrotnie (www2). Pokazuje to, jak skomplikowany i brzemienny w skutki w wielu wymiarach będzie proces wychodzenia Wielkiej Brytanii z UE i po jej wyjściu.

- Niskie stopy procentowe – a w strefie euro wręcz ujemne (stopa depozytowa na koniec dnia $-0,40\%$), które z jednej strony odciągają potencjalnych deponentów od banków, a z drugiej pozwalają bankom na uzyskanie darmowego finansowania (stopa procentowa podstawowych operacji refinansujących $0,00\%$). Ma to wpływ na niską i nadal pogarszającą się rentowność banków europejskich, co stanowi obecnie główny problem dla europejskiego sektora bankowego. Z analiz EBA dokonanych na próbie 149 banków wynika, że średni poziom ROE stale się obniża, i tak wskaźnik ten wynosił w III kwartale 2017 r. $7,2\%$, a w IV kwartale już tylko $6,1\%$.

• Dodatkowe składki z tytułu *resolution* – w Polsce za proces *resolution*, a więc i za określanie składek na fundusz naprawczy, odpowiedzialny jest Bankowy Fundusz Gwarancyjny. Oznacza to, że proces *resolution* będzie mógł liczyć na finansowanie do wysokości zgromadzonych składek. W strefie euro natomiast docelowo ma powstać Jednolity Fundusz Naprawczy finansujący *resolution* banków z dowolnego państwa strefy euro. Poza tym, jak wskazują ostatnie informacje, do finansowania *resolution* banków ze strefy euro chce włączyć się EBC (ECB could provide... 2018) poprzez stworzenie tzw. *Eurosystem Resolution Liquidity*.

• NPL (złe kredyty) to problem, który od paru lat starają się rozwiązać instytucje UE. Na uwagę zasługuje zwłaszcza Plan działania ogłoszony przez ECOFIN w lipcu 2017 r. określający zestaw działań mających na celu zredukowanie NPL i zapobieżenie tworzenia się ich w przyszłości. Z kolei Komisja Europejska opublikowała w październiku 2017 r. Komunikat w sprawie budowy unii bankowej, w którym zobowiązała się do przedstawienia działań dotyczących NPL. Stało się tak w marcu 2018 r., kiedy to Komisja zaproponowała projekt Rozporządzenia zmieniającego CRR w zakresie minimalnego poziomu rezerw celowych na NPL. Drugą propozycją był projekt dyrektywy w sprawie urzędników kredytowych, nabywców kredytów i windykacji zabezpieczeń. Chodzi tu przede wszystkim o ułatwienie rozwoju rynków wtórnych dla NPL, w tym tworzenie spółek zarządzania aktywami. Mając na uwadze plany Komisji, że dyrektywa po przejściu ścieżki legislacyjnej zaczęłaby obowiązywać od 1 stycznia 2021 r., można zauważyć, że prace nad NPL to jeszcze proces niezakończony. A przecież NPL to problem dla całej UE, a przede wszystkim strefy euro (na koniec 2016 r. istniały złe kredyty o wartości 950 mld euro w 28 państwach członkowskich UE, a stanowiły one 5,4% całości kredytów w strefie euro, wskaźnik ten spadł w II kwartale do 4,6%). Jednak rozkład NPL w poszczególnych państwach członkowskich nie jest równomierny, np. w Irlandii na 30 września 2017 r. wskaźnik ten wynosił aż 11,4%. Z rozwiązaniem problemów z NPL konieczne jest ponadto dokonanie weryfikacji przepisów krajowych w sprawie procedur niewypłacalności.

Ogólnie rzecz biorąc, obserwowany obecnie obniżający się poziom NPL jest po części wyjaśniany rosnącym wolumenem nowo udzielanych kredytów, a więc udział NPL jest raczej efektem statystycznym.

Zamknięty klub strefy euro?

Unia bankowa składać się ma z trzech elementów:

SSM – czyli Jednolity Mechanizm Nadzorczy (ang. *Single Supervisory Mechanism*) ulokowany w EBC ma za zadanie sprawowanie funkcji nadzorczych nad ponad 120 najwięk-

szymi czy najważniejszymi bankami w strefie euro¹. Należy zauważyć, że działania EBC na rzecz nadzorowania tych banków wspomaga Europejski Urząd Nadzoru Bankowego. EUNB (ang. *EBA, European Banking Authority*) jest instytucją unijną, powstałą w 2011 r. na bazie tzw. komitetu poziomu trzeciego, której zadaniem jest wdrażanie standardowego zestawu przepisów dotyczących regulowania i nadzorowania działalności sektora bankowego we wszystkich krajach UE. Celem agencji jest stworzenie skutecznego, przejrzystego i stabilnego jednolitego rynku produktów bankowych w UE. Zakres działalności:

- Uczestniczy w tworzeniu wspólnego, standardowego zbioru przepisów odnoszących się do unijnego sektora bankowego.
- Ujawnia w sposób scentralizowany dane nadzorcze dotyczące banków w UE (w celu zwiększenia przejrzystości, dyscypliny rynkowej i stabilności finansowej w całej UE).
- Wspiera współpracę organów krajowych w zakresie nadzoru nad grupami banków prowadzącymi działalność w więcej niż jednym kraju i prowadzi mediację w sprawach, które dotyczą więcej niż jednego kraju.
- Wspiera tworzenie przejrzystego, nieskomplikowanego i uczciwego rynku z myślą o konsumentach korzystających z produktów i usług finansowych i gwarantuje uczciwe traktowanie i ochronę wszystkim konsumentom w całej UE.

O dotychczasowym przebiegu działań EBC mówi Europejski Trybunał Obrachunkowy (www3): Europejski Bank Centralny (EBC) ustanowił solidne ramy na potrzeby zarządzania kryzysowego, w dalszym ciągu występują w nich jednak pewne wady, które należy wyeliminować. Zdaniem kontrolerów udoskonalenia wymagają wytyczne dla pracowników w sprawie ocen dotyczących wczesnej interwencji oraz tego, czy dany bank znajduje się na progu upadłości bądź jest zagrożony upadłością.

SRM – Jednolity Mechanizm Naprawczy to system dostępny jedynie bankom ze strefy euro. Składa się on z Jednolitej Rady ds. Resolution oraz Jednolitego Funduszu Resolution, a służyć ma wskazywaniu, które banki ze strefy euro mogą podlegać działaniom ratunkowym pod warunkiem przeprowadzenia niezbędnych zmian w zakresie zarządzania, struktury czy strategii (restrukturyzacji), a które trzeba zlikwidować. O decyzji ratowania banku decyduje stwierdzenie, czy jego naprawa jest w interesie publicznym.

EDIS – mają w nim uczestniczyć systemy gwarantowania depozytów, nie banków. Do 3 lipca 2024 r. ma zostać utworzony Europejski Fundusz Gwarantowania Depozytów (ang. *Deposit Insurance Fund, DIG*) w wysokości 0,4% gwarantowanych depozytów. Obserwatorzy wskazują na to, że dla banków w Polsce uczestniczenie w unii bankowej wiązałoby się raczej tylko z kosztami, głównie z tytułu wpłaty do DIF na wypłaty na rzecz deponentów upadających banków (w innych państwach członkowskich). Jednakże mechanizm wypłat dla deponentów zakłada, że następowałyby one najpierw z funduszu krajowe-

¹ Co do zasady, tylko “znaczące” instytucje finansowe (a także ich afiliacje i oddziały) są nadzorowane bezpośrednio przez EBC. EBC ma jednakże uprawnienia do nadzorowania jakiegokolwiek instytucji kredytowej, jeżeli uważa, że ta instytucja tworzy znaczne ryzyko dla stabilności finansowej.

go, później krajowego podfunduszu w DIF, następnie ze wspólnego funduszu opierającego się na ryzyko, a wreszcie z innych podfunduszy krajowych.

Co do samego EDIS, jak i harmonogramu jego tworzenia, istnieją jednak różne opinie, a dotyczą one przede wszystkim wspomnianego wysokiego poziomu NPL. Jak to radykalnie stwierdził prezes Bundesbanku, „przed uruchomieniem EDIS konieczne jest zredukowanie poziomu NPL, i przecięta musi być pętla między bankami a suwerenami” (www4). Natomiast prezes EBC uważa, że „została osiągnięta już znacząca redukcja poziomu NPL, a więc pozwala to na rozpoczęcie negocjacji w celu rozpoczęcia pierwszej fazy EDIS” (*ECB pushes to launch... 2018*).

Przepisy powołujące unię bankową przewidują, że możliwa jest tzw. ścisła współpraca z państwami członkowskimi, których walutą nie jest euro (Europejski Bank Centralny 2014), po wyrażeniu takiej chęci przez państwo spoza strefy euro i zatwierdzeniu takiej współpracy i jej warunków z EBC. Wydaje się, że nawiązanie takiej ścisłej współpracy nie wiąże się dla państwa „out” ze szczególnymi i uciążliwymi zobowiązaniami. Natomiast nadzór przez EBC jest postrzegany jako większa gwarancja bezpieczeństwa nadzorowanych banków. Oznaczać to może wyższe koszty finansowania się banków krajowych i banków, które nie należą do grupy bankowej z państwa SSM. Warto mieć to na uwadze, nawet przy świadomości, że zaledwie kilka (trzy największe banki) banków z Polski (gdyby została podjęta decyzja o nawiązaniu ścisłej współpracy) byłoby objęte nadzorem EBC, a cała reszta podlegałaby nadzorowi Komisji Nadzoru Finansowego. Innymi słowy, dla państw „out” nadzorowi EBC podlegają tylko oddziały wielkich banków, których centrale znajdują się w państwie uczestniczącym, a afiliacje pozostają pod nadzorem nadzorcy krajowego. Trzeba również wspomnieć o zmianach dokonanych w działalności EBA: w tym przypadku decyzje wymagają podwójnej większości (tj. większości zarówno państw uczestniczących w SSM, jak i państw „out”, co zdecydowanie poprawia pozycję państw „out” w decyzjach EBA (Darvas, Wolff 2013).

Unia rynków kapitałowych (CMU)

W przeciwieństwie do opisanej wyżej unii bankowej CMU jest projektem obejmującym całą Unię Europejską. W projekcie zainicjowanym we wrześniu 2015 r. chodzi o aktywizację nowych źródeł finansowania gospodarki przez pogłębienie rynku kapitałowego UE i zmniejszenie zależności gospodarki realnej od finansowania z banków. Obecnie około 80% finansowania pochodzi właśnie z banków (20% z rynków kapitałowych), a celem jest odwrócenie tej relacji do 30% : 70% w ciągu najbliższych 20 lat. Realizacja Planu działania na rzecz tworzenia unii rynków kapitałowych ma uwzględniać także rozwój sytuacji politycznej, gospodarczej i technologicznej w UE. CMU ma objąć unowocześnienie oferty funduszy emerytalnych poprzez zniesienie barier trans granicznych i zwiększenie konkurencji między tymi podmiotami.

Podobnie też w planach jest usunięcie istniejących jeszcze ograniczeń w sektorze zarządzania aktywami dla większego dostępu do produktów funduszy inwestycyjnych.

Standarowym projektem unii rynków bankowych jest tzw. sekurytyzacja STS, czyli promowanie techniki prostej i przejrzystej sekurytyzacji o wystandaryzowanych cechach. Następnie, dużą uwagę zwraca się na finansowanie innowacji, przedsiębiorstw typu *start-up* i spółek prywatnych, a ogólnie – wspieranie MŚP ubiegających się o finansowanie. W Planie działania z 8 marca 2018 r. wyjaśnia się, że CMU ma uwzględniać nowe zjawiska i problemy pojawiające się w ostatnich latach, jak cyberbezpieczeństwo, *bitcoins* czy *crowdfunding*.

Wśród komentarzy, na ogół pozytywnych, w sprawie utworzenia CMU, warto zwrócić uwagę na opinię w sprawie współgrania działalności EBC i przyszłej CMU (van Steenis 2018). Wiadomo, że EBC został niejako zmuszony do prowadzenia postkryzysowej niestandardowej polityki pieniężnej, czyli tzw. luzowania ilościowego (QE). Do działań w tym zakresie należą np. TLTRO, a ostatnia operacja w ramach TLTRO II o wartości 740 mld euro (do spłacenia w ciągu czterech lat) została przeprowadzona w celu zwiększenia możliwości kredytowania przez banki małych i średnich przedsiębiorstw. Oczywiście widoczne jest jednak i to, że zdobywanie kapitału przez podmioty w strefie euro dokonywane jest po wybuchu kryzysu prawie całkowicie z rynku, nie z kredytów bankowych, ale taka forma finansowania się jest niedostępna dla sektora MŚP. To jeden z wielu aspektów CMU, której stworzenie w tym kontekście pomogłoby stopniowo EBC odchodzić od QE.

Nową inicjatywą w ramach unii rynków kapitałowych jest „Finansowanie zrównoważonego rozwoju”. Grupa Ekspertów działająca pod auspicjami Komisji Europejskiej miała za zadanie:

- Przedstawienie wizji zrównoważonych finansów.
- Włączenie zrównoważonego rozwoju do unijnych ram prawnych i finansowych.
- Zmobilizowanie kapitału na rzecz zrównoważonej gospodarki.

Chodzi tutaj o wypełnienie treścią dwóch ważnych inicjatyw: Europejskiego Programu Inwestycji Strategicznych (EFSI)² oraz dyrektywy o unii rynków kapitałowych. Przy projektowaniu finansowania zrównoważonego wzrostu wyraźnie (dlaczego?) pomniejsza się rolę banków, prawdopodobnie mając w pamięci błędy tych instytucji i ich nadzorców popełniane w czasie kryzysu, a podkreśla znaczenie innych instytucji finansowych regulowanych przez takie unormowania unijne jak AIMFD³, wspomniana MiFID II, PRIIPs⁴, UCITS, EuVECA, EuSEF⁵. To akurat nie jest szczególnie bolesne w przypadku Polski, gdyż „polski

² Czyli kluczowego filaru Planu inwestycyjnego dla Europy (tzw. Planu Junckera).

³ Dyrektywa w sprawie zarządzających alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi 2011/61.

⁴ Packaged Retail Investment Products, Detaliczne produkty zbiorowego inwestowania (Rozporządzenie 1286/2014 w sprawie dokumentów zawierających kluczowe informacje, dotyczących detalicznych produktów zbiorowego inwestowania i ubezpieczeniowych produktów inwestycyjnych).

⁵ W dniu 10 listopada 2017 roku, opublikowano w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej Rozporządzenie 2017/1991 (tzw. Rozporządzenie korygujące). Rozporządzenie to wnosi korekty do Rozporządzenia w sprawie europejskich funduszy *venture capital* („EuVECA”, Rozporządzenie 345/2013) oraz do Rozporządzenia w sprawie kwalifikowanych funduszy na rzecz przedsiębiorczości społecznej („EuSEF”, Rozporządzenie 346/2013).

system bankowy można uznać za jeden z najmniej zorientowanych bankowo spośród systemów finansowych w Europie Środkowo-Wschodniej. Wynika to z większego względem innych krajów regionu sektora instytucji wspólnego finansowania tj. funduszy inwestycyjnych i funduszy emerytalnych oraz zakładów ubezpieczeń” (Narodowy Bank Polski 2017). Pomijając ciągle jeszcze sporą niejednoznaczność projektu finansowania zrównoważonego rozwoju, trzeba jednak zwrócić uwagę na to, że zainteresowanie tym projektem w Polsce wyrażają jak dotąd instytucje pozarządowe, samorządowe, jak Związek Banków Polskich, których zdanie jednak mniej się liczy przy wypracowywaniu ostatecznego kształtu tego projektu. Stanowisko rządu jest natomiast w tej kwestii zupełnie niejasne.

Niektóre rozwiązania specyficzne dla strefy euro

ELA to awaryjne wsparcie płynnościowe (Zombirt 2014) (*Emergency Liquidity Assistance*). Świadczenie płynności banku centralnego – czy to przez operacje kredytowe polityki pieniężnej, czy ELA nie powinno być automatycznie zakładane w planowaniu procesu *resolution*. Działania *resolution* powinny być finansowane z wkładów akcjonariuszy i wierzycieli banku albo przez poziom państwa członkowskiego lub UE, ale nie przez banki centralne (Mersch 2018). Innymi słowy, świadczenie ELA należy do niezależnych decyzji banku centralnego względem banku odczuwającego problemy z płynnością, ale poza tym wypłacalnego. Natomiast pomoc finansowa dla banku stojącego na granicy wypłacalności zależy od decyzji stosownych władz krajowych. Oczywiście świadczenie ELA przez krajowy bank centralny (KBC) strefy euro jest objęte dozorem Rady Prezesów EBC, a na mocy art. 14 ust. 4 Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego (Statut ESBC) Rada Prezesów EBC może ograniczyć operacje awaryjnego wsparcia płynnościowego, jeśli uzna, że kolidują one z celami i zadaniami Eurosystemu (Europejski Bank Centralny 2013). Ponadto udzielenie ELA podlega pewnym progom ilościowym. I tak jeżeli łączna wielkość operacji awaryjnego wsparcia płynnościowego przewidzianego dla danej instytucji finansowej lub danej grupy instytucji przekroczy próg 500 mln EUR, właściwe KBC muszą przed udzieleniem planowanego wsparcia jak najwcześniej poinformować o tym EBC. Z kolei, jeżeli planowana łączna wielkość operacji ELA przewidzianego dla danej instytucji finansowej lub danej grupy instytucji przekroczy próg 2 mld EUR, Rada Prezesów rozważy, czy istnieje ryzyko, że wsparcie to będzie kolidować z celami i zadaniami Eurosystemu (Europejski Bank Centralny 2013).

Propozycja E. Macrona w sprawie utworzenie odrębnego budżetu dla państw strefy euro. Była to niewątpliwie propozycja o podłożu politycznym (kampania wyborcza), ale jak wskazywali liczni komentatorzy (np. Mc Innes 2018), propozycja ta podważa idee integracji europejskiej. Poza tym osłabiłaby ona wysiłki państw członkowskich przy wprowadzaniu niezbędnych reform.

EFW – Europejski Fundusz Walutowy. Ma on zastąpić Europejski Mechanizm Stabilności (działający od 8 października 2012 r.), tzn. będzie udostępniał nadal stabilizacyjną pomoc finansową państwom członkowskim przy pozostawieniu jego obecnych struktur finansowych i instytucjonalnych. Przypomnijmy, ESM to mechanizm, organizacja międzynarodowa do walki z efektami kryzysu ustanowionych dla państw strefy euro, następcą doraźnie ustanowionego Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej. Pomoc jest świadczona państwom doświadczającym lub zagrożonym poważnymi problemami finansowymi w celu ochrony stabilności finansowej tych państw, jak i całej strefy euro. Środki na pomoc finansową ESM uzyskuje z emisji instrumentów dłużnych o terminie zapadalności do 30 lat, a instrumenty te są zabezpieczone kapitałem do wysokości 80 mld euro. Docelowo ESM ma dostęp do kapitału 700 mld euro (z czego 620 mld euro to kapitał na żądanie). Pomoc finansowa obejmuje: kredyty dla państw członkowskich na pokrycie ich potrzeb finansowych, kredyty i bezpośrednie zastrzyki kapitałowe w celu rekapitalizacji instytucji finansowych, linie kredytowe na wypadek nagłych potrzeb finansowych, a także nabywanie obligacji skarbowych państw strefy euro na rynku pierwotnym i wtórnym. Pomoc finansowa jest zatwierdzana, po spełnieniu określonych warunków przez dane państwo, Komisję Europejską w powiązaniu z Europejskim Bankiem Centralnym oraz Międzynarodowym Funduszem Walutowym.

Projekt EFW (posiadającego kapitał równy kapitałowy ESM) zakłada uproszczenie procesu podejmowania decyzji w sytuacjach nagłych (w porównaniu do ESM), ponadto powierzenie mu zadania zapewnienia wspólnego mechanizmu ochronnego w postaci linii kredytowej lub gwarancji dla jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (Narodowy Bank Polski 2018). Należy zauważyć, że wraz z ideą powołania EFW zgłoszono pomysł utworzenia mechanizmu upadłości suwerennej dla wzmocnienia nacisków z rynku na rządową politykę fiskalną. Wszystko to razem wywołuje pytania o rolę Komisji Europejskiej i ewentualne zmiany w TFUE. Tak więc idea utworzenia EFW w miejsce ESM nie wszystkim się podoba. I tak na przykład Jens Weidmann prezes Bundesbanku uważa, że wystarczyłoby dać ESM po prostu więcej uprawnień (Mc Innes 2018), bez potrzeby zmiany Traktatu. Poza tym, jak wskazuje, podstawowym celem ESM jest polityka fiskalna i makroekonomiczna, a nie walutowa. ESM wśród zwiększonych uprawnień mogłby odgrywać większą rolę w zapobieganiu kryzysom. Jak? Na przykład przez przejęcie uprawnień nadzorczych nad budżetami, by zmniejszyć polityczny wpływ Komisji Europejskiej na stosowanie europejskich przepisów budżetowych. Weidmann uważa także, że ESM mogłby stać się „centrum dowodzenia” w sprawie restrukturyzacji zadłużenia suwerennego. Niemniej jednak ESM, a tym bardziej EFW kłóci się z promowaną od kilku lat zasadą „żadnego ratunku z zewnątrz (*no bail-out*)”, a więc chyba powinien być instytucją istniejącą przejściowo, chyba że dojdzie do zmian traktatowych w odniesieniu do uprawnień Komisji Europejskiej i Eurosystemu, już mających obowiązki monitorowania państw strefy euro, zapobiegania kryzysom, kredytowania jako ostatnia instancja i rozwijania zasady restrukturyzacji zadłużenia (Wyplosz 2017). Ponadto świadomość istnienia ESM na dłuższą metę zwiększałaby

ryzyko pokusy dla niektórych rządów strefy euro do nadmiernego zadłużania się, a potencjalnych kredytodawców do kredytowania tych rządów. I żadnym wytłumaczeniem istnienia takiego ryzyka nie może być fakt, że udzielanie wsparcia finansowego najpierw przez ESFS, a potem przez ESM (a może i przez EFW), jest obwarowane warunkami takimi jak realizacja planu naprawczego, czy wymóg (traktatu ustanawiającego ESM) umieszczenia w warunkach przyszłych emisji skarbowych papierów dłużnych strefy euro klauzuli CAC⁶, ułatwiającej ewentualną restrukturyzację zadłużenia. Przykład uzyskiwania przez Grecję kolejnych transz wsparcia świadczy o tym bardzo dobitnie (żeby nie wspomnieć o tym, że oprocentowanie kolejnych transz od 2012 r. wynosi – 0%).

Stworzenie EFW jako stałej instytucji strefy euro wiąże się z jeszcze jednym niebezpieczeństwem. O ile MFW to instytucja o zasięgu światowym, gdzie pod uwagę bierze się wypadkową interesów państw uczestniczących, o tyle EFW stałby się jeszcze jedną instytucją o zasięgu regionalnym, w której interesy regionów (państw członkowskich) są silnie powiązane między sobą (czy działając jako instytucja regionalna, EFW np. zgodziłby się być partnerem podporządkowanym względem innych wierzycieli?), co poza tym ograniczałoby dywersyfikację ryzyka udzielanej pomocy ze względu na wysoki poziom korelacji gospodarek państw członkowskich. Prowadziłoby to być może do nieracjonalnych i upolitycznionych rozwiązań z punktu widzenia całego ugrupowania (pomoc dla Grecji wymuszona sytuacją np. banków niemieckich, posiadaczy największych pakietów greckich obligacji skarbowych), a także zdecydowanie osłabiłoby to postęp integracji w całej UE. I ostatnia sprawa – w dotychczasowych działaniach pomocowych z EFSF i ESM czynny udział brał EBC, co, mając na uwadze jego zadania, może wskazywać na pewien konflikt interesów. Jak ta kwestia miałaby być rozwiązana w momencie powołania EFW?

Czy mamy obowiązek wejścia do strefy euro?

Zobowiązania wynikające z Traktatu Akcesyjnego wyraźnie wskazują na to, że przyjęliśmy status państwa z derogacją. Oznacza to, że w przeciwieństwie do dwóch państw członkowskich tj. Danii i (jeszcze) Wielkiej Brytanii nie mamy możliwości opowiedzenia się przeciwko wejściu do strefy euro.

Nie mamy natomiast obowiązku przystąpienia do SSM, ale zdecydowane przekreślenie takiej możliwości mogłoby mieć dla naszego sektora bankowego niekorzystne skutki (Darvas, Wolff 2013), a głównie jego marginalizację. Trzeba zwrócić uwagę bowiem przede wszystkim na to, jakie przesłanki stały za opracowaniem tego projektu, a konkretnie – na konieczność zmniejszenia różnic między zintegrowanym europejskim rynkiem bankowym a krajową polityką względem banków czy przecięcia powiązań między bankami strefy euro a suwerenami wpływających na sytuację budżetową. Zwlekanie z decyzją przystąpienia do

⁶ *Collective action clause* – klauzula wykorzystywana przy próbach restrukturyzacji długu Grecji.

SSM zwiększy niepewność banków w odniesieniu do podejmowania decyzji o pozostaniu czy – co się już dzieje – przeniesieniu działalności poza Polskę.

„Polsce należą się pieniądze z budżetu UE, bo jesteśmy pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej” – powiedział Krzysztof Jurgiel, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi⁷. Czy bycie pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej oznacza, że mamy prawa? A co z obowiązkami?

Fundusz Spójności powołany na mocy Traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht przewiduje pomoc państwom członkowskim, które mają przystąpić do strefy euro, ale mają jeszcze problemy ze spełnianiem warunków referencyjnych z Maastricht. Identyfikacja tych państw odbywa się na podstawie wyliczenia odchylenia od średniej DNB *per capita* dla całej UE – mniej niż 90% tej średniej. Początkowo do tej pomocy kwalifikowały się Irlandia, Hiszpania, Portugalia i Grecja, po kolejnych rozszerzeniach pomocą tą objęto wszystkie nowe państwa członkowskie. W przypadku obecnego okresu programowania (2014-2020) na Polskę z FS alokowano około 30 mld euro. No, ale w zamian za to Polska musi wykazać się staraniami na rzecz osiągania kryteriów konwergencji. Jak wskazują wydarzenia z ostatnich lat i miesięcy, najwięksi płatnicy netto do budżetu UE są jednocześnie (poza Wielką Brytanią) najbardziej liczącymi się państwami w Radzie Ministrów UE, która może podjąć decyzję np. o zawieszeniu czy wypłacie środków z FS dla państwa członkowskiego, które nie spełnia np. wymagań traktatowych.

Szwecja, mając taki sam status jak Polska, jeżeli chodzi o derogację wobec strefy euro, nie spełnia ciągle jednego z kryteriów (ERM II) ze względu na sprzeciw większości swoich obywateli. Jednakże Szwecja, jako państwo o wysokim poziomie DNB *per capita* nie otrzymuje środków z Funduszu Spójności.

Zamiast zakończenia

Krzysztof Pietraszkiewicz, Prezes Związku Banków Polskich uważa, że: „Powstałe napięcie pomiędzy Polską a różnymi unijnymi agendami oraz zbyt duża powściągliwość wobec strefy euro powodują, że siłą rzeczy nasz głos jest odbierany inaczej, niż byśmy chcieli. A trzeba wziąć pod uwagę, że prawie 80% regulacji dotyczących naszego rynku bankowego jest przygotowywanych w UE. Ten ogromny spór na polskiej scenie politycznej przekłada się także na antagonizmy na poziomie Parlamentu Europejskiego, co obniża efektywność naszych przedstawicieli. Co gorsza, powoduje pewnego rodzaju powściągliwość w krajowych instytucjach przed budowaniem mocnego przedstawicielstwa polskiego sektora bankowego w Brukseli. Do tego nie ma teraz klimatu, aby polski głos był bardziej słyszalny. To dość paradoksalna sytuacja, że ZBP zbudował sobie bardzo aktywne i efektywne przedstawicielstwo, które jest tam mile widziane, a jednocześnie zmienia się determinacja polskich władz do budowania przyjaznych dla Polski relacji ze strukturami UE. Szkoda,

⁷ Wypowiedź z 4 kwietnia 2018 r. dla TVP1 (program „Agrobiznes”).

bo osłabia gotowość w niektórych krajach do tworzenia wspólnego dobra, jakim może być UE. Ale na poziomie europejskim wielu partnerów wciąż interesuje się Polską i naszym systemem finansowym. A ten został parę lat temu uznany na świecie za wręcz wzorcowy. Odnieśliśmy wielki sukces w stosowanych technologiach, tempie rozwoju gospodarczego, absorpcji środków unijnych. Należy mieć nadzieję, że w nadchodzących miesiącach uda się to zmienić, wyraźnie poprawić relacje między Polską a instytucjami UE. Ale to wymaga od wielu uczestników tego procesu wysiłku i dużo dobrej woli⁸.

Bibliografia

- Darvas Z., Wolff G.B. (2013), Should Non-Euro Area Countries Join The Single Supervisory Mechanism? http://bruegel.org/wp-content/uploads/imported/publications/pc_2013_06_.pdf [dostęp: 12.04.2018].
- ECB could provide cash to failing banks if conditions met: Coeure (2018), <https://www.reuters.com/article/us-ecb-banks-cash/ecb-could-provide-cash-to-failing-banks-if-conditions-met-coeure-idUSKBN1HU26A> [dostęp: 06.05.2018].
- ECB pushes to launch talks on EU's bank deposit insurance- official (2018), <https://www.reuters.com/article/eurozone-banks-draghi/ecb-pushes-to-launch-talks-on-eus-bank-deposit-insurance-official-idUSL8N1QU5LC> [dostęp: 06.05.2018].
- Europejski Bank Centralny (2013), *Procedury Dotyczące Awaryjnego Wsparcia Płynnościowego*.
- Europejski Bank Centralny (2014), *Decyzja Europejskiego Banku Centralnego z 31 stycznia 2014 r. w sprawie ścisłej współpracy z krajowymi kompetentnymi władzami z uczestniczącymi państwami członkowskimi, których walutą nie jest euro* (EBC/2014/5).
- European Central Bank (2017), *Financial Integration in Europe*, May.
- Mc Innes Ch. (2018), *MNI: Bundesbank Weidmann Offers Renewed Support For EDIS, ESM*, <https://www.marketnews.com/content/mni-bundesbank-weidmann-offers-renewed-support-edis-esm> [dostęp: 06.05.2018].
- Mersch Y. (2018), *The limits of central bank financing in resolution*, ECB, <https://www.bis.org/review/r180131e.pdf>
- Narodowy Bank Polski (2017), *Rozwój systemu finansowego w Polsce w 2016 r.*, Warszawa.
- Narodowy Bank Polski (2018), *Przegląd spraw europejskich, grudzień 2017 r. – styczeń 2018 r.*, Warszawa.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/848 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie postępowania upadłościowego, Dz.U. L 141 z 5.6.2015.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1346/2000 z dnia 29 maja 2000 r. w sprawie postępowania upadłościowego, Dz.U. L 160 z 30.6.2000.
- van Steenis H. (2018), *Why the EU capital markets union matters for ECB policy*, <https://www.ft.com/content/08f225f8-4319-11e8-803a-295c97e6fd0b> [dostęp: 26.05.2018].
- Wyplosz Ch. (2017), *In-depth Analysis, A European Monetary Fund?*, European Parliament.
- Zombirt J. (2014), *Likwidacja irlandzkiego IBRC a swoboda działania państw członkowskich strefy euro w ramach polityki pieniężnej*, „Bezpieczny Bank”, nr 1(54).

⁸ Wypowiedź dla miesięcznika „Bank”, marzec 2018 r.

- (www1) <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Rok-podatku-bankowego-Kto-go-zaplacil-7497854.html> [dostęp: 23.02.2018].
- (www2) https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=3b134d48-ae4c-4951-8f72-095fbc33523b&utm_source=lexology+daily+newsfeed&utm_medium=html+email+-+body+-+general+section&utm_campaign=lexology+subscriber+daily+feed&utm_content=lexology+daily+newsfeed+2018-04-04&utm_term= [dostęp: 26.04.2018].
- (www3) https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/INSR18_02/INSR_SSM2_PL.pdf [dostęp: 23.02.2018].
- (www4) <https://www.marketnews.com/content/mni-bundesbank-weidmann-offers-renewed-support-edis-csm> [dostęp: 13.05.2018].

May the Polish Way to the Euro Lead through the Banking Union?

Summary

The subject matter of the article is to show that though Poland is a member state of the European Union, it does not fully join the stream of progress of economic integration. Albeit there still remain open the question of Poland's accession to the euro area, there are omitted or neglected the integration initiatives comprising the whole EU. Therefore, the research hypothesis is as follows: Poland, due to its, on many issues, indifferent stance in various areas of integration, wastes the opportunities for benefits of integration; together with it, at waste are Polish households and enterprises, and it is so despite many grassroots initiatives at the self-governmental level or lobbying actions. This can be seen, for example, in the Polish banking sector which, despite the great qualitative jump made in it, has problems with entering Europe.

Key words: banking union, euro area, European and Polish banking sector.

JEL codes: G21

Artykuł zaakceptowany do druku we wrześniu 2018 r.

Afiliacja:

dr hab. Jolanta Zombirt

Akademia Finansów i Biznesu Vistula

Wydział Biznesu i Stosunków Międzynarodowych

Instytut Finansów

ul. Stokłosa 3

02-787 Warszawa

e-mail: j.zombirt@vistula.edu.pl