

*Justyna Salamon*

Instytut Religioznawstwa  
Uniwersytet Jagielloński

## **Analiza rynku bankowego w Hiszpanii po 2008 r. na przykładzie funkcjonowania kas oszczędnościowych i banku Bankia**

---

### **Streszczenie**

Celem artykułu jest zaprezentowanie rynku bankowego w Hiszpanii w kontekście kampanii lobbiningowej prowadzonej początkowo przez kasy oszczędnościowe, a następnie przez hiszpański bank Bankia. Analiza obejmuje okres od 2009 do 2014 roku. Działania prowadzone w tym okresie miały na celu uzyskanie jak największego wpływu politycznego na rynek finansowy Hiszpanii przez przedstawicieli Wspólnot Autonomicznych, zwłaszcza w kontekście funkcjonowania kas oszczędnościowych i banku Bankia. Rządzący, niezależnie od partii politycznej, którą reprezentowali, dążyli do zyskania wpływu na rynek bankowy. Kampania lobbiningowa zakończyła się kryzysem finansowym w Hiszpanii, gdyż nawet uchwalone dekrety królewskie z mocą ustaw nie były już w stanie poprawić sytuacji. Dopiero interwencja ze strony Unii Europejskiej przyniosła pewną poprawę, aczkolwiek była ona odbierana jako próba pogłębienia strefy wpływów w Hiszpanii.

**Słowa kluczowe:** bankowość, finanse, Hiszpania, lobbining, polityka

**Kody klasyfikacji JEL:** G210, G230, G300, G330, G380

---

## 1. Wprowadzenie

Motywacją do badania rynku bankowego w Hiszpanii były mające miejsce w tym kraju przekształcenia po kryzysie z roku 2008. Wielu ekspertów uważało, że za hiszpański kryzys finansowy odpowiadają bezpośrednio kasy oszczędnościowe, a pośrednio rządzący [Villoria, 2014, s. 27]. Dzięki krajowym przepisom, które pozwoliły zliberalizować działalność tych podmiotów w latach 90. XX w., nastąpiła ekspansja kas oszczędnościowych i w ciągu zaledwie kilku lat powstały ich oddziały na terytorium całego kraju. Zbiegło się to w czasie z procesem zmiany profilu dużych banków, które przebudowywały swoją działalność w Hiszpanii, co było równoznaczne z rozpoczęciem procesu internacjonalizacji. W 2008 r. zaledwie 15% przychodów Banco de Santander pochodziło z Hiszpanii. Powiązanie kas oszczędnościowych z kryzysem finansowym było zdeterminowane ich charakterem prawnym jako podmiotów bez kapitału, co uniemożliwiło im dokapitalizowanie w przypadkach niewypłacalności. Silne wpływy Wspólnot Autonomicznych i ich jurysdykcja nad kasami oszczędnościowymi to kolejny czynnik wpływający na pogłębienie kryzysu. Korupcja w Hiszpanii na wszystkich szczeblach władzy zakłócała politykę publiczną i wpływała na podstawowe prawa większości ludzi, z korzyścią dla nielicznych. José Ugaz, prezes Transparency International, zwracając na uwagę na skalę problemu, przypominał o skandalach z ostatnich lat, takich jak: sprawa Pujola w Katalonii, sprawa Gürtel, oszustwo banku Bankia i Rodrigo Rato.

W toku badań sformułowano następujące pytania badawcze: Jakie jest oddziaływanie Wspólnot Autonomicznych na rynek finansowy Hiszpanii? Jaki jest wpływ Unii Europejskiej? Jak ewoluował rynek bankowy po kryzysie z roku 2008? Hipotezę badawczą można sprowadzić do następującego stwierdzenia: hiszpański rynek bankowy ewoluował od modelu banku uniwersalnego poprzez rozdrobnienie i powstanie regionalnych kas oszczędnościowych, aż do powrotu do modelu z dominacją podmiotów scentralizowanych i znacjonalizowanych.

W kontekście sektora bankowego oraz przekształceń związanych z powstawaniem, a następnie upadkiem kas oszczędnościowych przydatna jest metoda wnioskowania<sup>1</sup> przez analogię, która należy do wnioskowania uprawdopodobniającego. Analogia opiera się na naczelnym założeniu, że w przyrodzie i w społeczeństwie – obok powszechnie i obiektywnie występującej różnorodności – istnieje również obiektywne podobieństwo rzeczy, zjawisk, procesów oraz ich cech. Każda cecha, nawet drugorzędna, w swoim istnieniu i zmianach zawsze jest zależna od innych cech (stron) obiektu i warunków zewnętrznych. Obiektywna zależność między cechami (stosunkami) każdego zjawiska służy za podstawę, której powtórzenie niezliczoną ilość razy w praktyce doprowadza do odbicia i utrwalenia w myśleniu ludzkim szczególnego sposobu rozumowania – wnioskowania z analogii. Ponieważ każda ustalona cecha

---

<sup>1</sup> Definicja wnioskowania w najprostszym ujęciu to proces myślowy polegający na tym, że przyjmuje się jako podstawę rozumowania pewne zdanie (twierdzenie) lub kilka zdań jako prawdziwe i za tym pośrednictwem dochodzi się do przeświadczenia o prawdziwości innego, nowego zdania (wyprowadza się nowe prawdziwe twierdzenie) [Wiśniewski, 1990, s. 78].

jednego z elementów, np. kasy oszczędnościowej, występuje w poszczególnych Wspólnotach Autonomicznych, można wywnioskować, że pojawi się również w innych i doprowadzi do kryzysu całego systemu bankowego w Hiszpanii.

Analiza materiału źródłowego oparta była na treści raportów Transparency International. Dokonano również kwerendy naukowej literatury przedmiotu autorstwa hiszpańskojęzycznych badaczy z czołowych ośrodków akademickich, m.in. stołecznego Universidad Autonoma de Madrid [Santos, Ruesga, 2013]. Przydatne były także publikacje ekspertów z banku centralnego Hiszpanii (m.in. [Pareja i in., 2017]).

System bankowy w Hiszpanii posiada najwięcej cech charakterystycznych dla modelu banku uniwersalnego, który występuje na kontynencie europejskim przede wszystkim w Niemczech, we Francji, Holandii, Szwajcarii oraz we Włoszech. W krajach tych podstawowa struktura banków uniwersalnych jest bardzo zbliżona. Występujące różnice dotyczą działalności określonej jako inna finansowa oraz niefinansowa [Klimiuk, 2016, s. 173]. Pełny model banku uniwersalnego (ang. *full integrated universal bank*) zakłada integrację wokół banku wszystkich produktów i usług finansowych. Na zintegrowany zakres aktywności tej instytucji składa się działalność: depozytowo-kredytowa, maklerska, emisja i obrót papierami wartościowymi, instrumentami pochodnymi oraz walutami obcymi, zarządzanie aktywami na rzecz klientów, usługi doradcze i inwestycyjne oraz ubezpieczenia. Stanowi to tylko podstawowy zakres działalności banku uniwersalnego, która może być uzupełniona o dodatkowe usługi finansowe, np. bankowość hipoteczną czy też zarządzanie nieruchomościami. W praktyce pełny model banku uniwersalnego nie występuje. W większości państw istnieją ograniczenia prawne w zakresie możliwości integracji instytucji finansowych w jednym podmiocie [Klimiuk, 2016, s. 171].

## 2. Proces stanowienia prawa w Hiszpanii w zakresie sektora finansów

W hiszpańskim prawie pierwszą ustawą w omawianej problematyce była **ustawa 31/1985** [Ley 31/1985: s. 25244–25247], która delegowała uprawnienia regulacyjne względem kas oszczędnościowych na szczebel Wspólnot Autonomicznych. Banco de España (odpowiednik NBP) sprawował wyłącznie funkcję nadzorczą. Taki podział kompetencji miał zapewnić prawidłową realizację funkcji zapobiegawczej, ostrzegając organy zarządzające o pewnych zagrożeniach lub odstępstwach i informować o możliwych sankcjach. Ministerstwo Gospodarki miało kompetencje interwencyjne, jeśli kasy oszczędnościowe zignorują zalecenia Banco de España. System sankcji za nieprzestrzeganie nowych wymogów kapitałowych uznaje kapitał za niewystarczający, jeżeli przez okres ponad 6 miesięcy wynosi on mniej niż 80% tego, co jest wymagane.

Kolejna modyfikacja wprowadzona została przez art. 3 [Real Decreto-ley 2/2011, s. 10] i dotyczyła składu tzw. Comisión Rectora, składającej się odtąd z dziewięciu członków mianowanych przez Ministra Gospodarki i Finansów spośród kandydatów z Ministerstwa Gospodarki i Finansów.

Kasy oszczędnościowe miały po tej modyfikacji dwa organy zarządzające: Walne Zgromadzenie, złożone z tzw. Radnych Generalnych, oraz Komisję Kontroli. Wyróżniono cztery kategorie podmiotów bezpośrednio zainteresowanych działalnością banków oszczędnościowych: politycy, deponenci, założyciele i pracownicy. W ustawie 44/2002 [Ley 44/2002: s. 27–31] udział polityków ograniczono do 50% spraw, a kadencję w zarządzie do maksymalnie dwunastu lat. Celem tych działań było ograniczenie wpływu sfery polityki na banki. Walne Zgromadzenie miało za cel reprezentację interesów społecznych i zbiorowych w ramach działalności kas oszczędnościowych (hiszp. *Cajas de Ahorros*). Liczba członków Walnego Zgromadzenia została ustalona w statucie każdego banku oszczędnościowego i wynosiła w zależności od jego wielkości od 60 do 160 członków. W skład Zgromadzenia Ogólnego wchodziłi reprezentanci następujących grup interesów:

- korporacje komunalne były reprezentowane przez 40% dyrektorów generalnych,
- deponenci banku oszczędnościowego przez 44% dyrektorów generalnych,
- osoby lub podmioty zakładające kasy oszczędnościowe przez 11% dyrektorów generalnych,
- pracownicy kas oszczędnościowych przez 5% dyrektorów generalnych.

Podmioty zakładające kasy oszczędnościowe mogły przepisać część swojego udziału procentowego instytucjom interesu społecznego lub lokalnym korporacjom, które nie były założycielami innych banków czy kas oszczędnościowych.

W przypadku kas oszczędnościowych, których założyciele lub podmioty założycielskie nie były wskazane w ich statucie w chwili wejścia w życie niniejszej ustawy lub jeśli nie były w stanie lub nie chciały oddelegować odpowiedniej reprezentacji, przyznane im przez ustawę udziały były dzielone proporcjonalnie między pozostałe grupy. Radni generalni, reprezentujący korporacje komunalne, byli mianowani bezpośrednio przez same korporacje zgodnie z procedurą określoną w przepisach.

Hiszpańska Konfederacja Kas Oszczędnościowych (CECA) to stowarzyszenie, które łączy kasy oszczędnościowe działające w Hiszpanii. Podstawowym jej celem było wzmocnienie pozycji kas oszczędnościowych przed organem regulacyjnym, broniącym interesów społeczeństwa hiszpańskiego i je reprezentującym. Według ekspertów odegrała dużą rolę w negocjacjach z rządem centralnym, zwłaszcza w procesie ograniczania wpływu Wspólnot Autonomicznych. Banco de España także ma swój organ kontrolny.

Pierwszym rezultatem braku nadzoru w przypadku kas oszczędnościowych był upadek banku Caja Castilla-La Mancha (CCM). Do marca 2009 r. był to dwunasty bank oszczędnościowy Hiszpanii, z aktywami w wysokości 19 000 mln EUR. Dzięki rozwojowi sektora nieruchomości menedżerowie CCM, podobnie jak reprezentanci pozostałych kas oszczędnościowych, udzielali wysokoprocentowych pożyczek dla deweloperów. Finasowanie niektórych dużych projektów regionalnych na wnioski polityków z Wspólnoty Autonomicznej Castilla La Mancha zakończyło się porażką. Do nieudanych projektów należy zaliczyć lotnisko w Ciudad Real, które pomimo nakładu ogromnych inwestycji nigdy nie funkcjonowało. W obliczu kryzysu, który powstał w CCM, rząd pilnie zatwierdził dekret królewski z mocą ustawy 2/2011 z 18 lutego, w celu wzmocnienia systemu finansowego, tzw. dokapitalizowania

podmiotów. Po raz pierwszy, prawie cztery lata po rozpoczęciu kryzysu rząd uznał potrzebę zastrzyku kapitału. Rządzący stwierdzili także niedostatek kapitału w gospodarce w wysokości 15 000 mln EUR [Villoria, 2014, s. 29–30].

Od 2008 r. rząd Hiszpanii promował środki usankcjonowane za pomocą królewskiego dekretu prawnego z mocą ustawy 9/2009 [Real Decreto-ley 9/2009, s. 9]. Na jego podstawie powstał Fundusz na Rzecz Uporządkowanej Restrukturyzacji Banków (Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria<sup>2</sup>), jako uzupełnienie działań, które mogą prowadzić Fundusze Gwarancji Depozytowych. Ich głównym celem było ułatwienie instytucjom kredytowym dostępu do finansowania, przy jednoczesnym zabezpieczeniu stabilności systemu i promowaniu jego stabilności oraz wydajności. Za pośrednictwem ustawy dokonano transpozycji dyrektywy 2000/64/WE w celu regulacji rynku papierów wartościowych. Zmienia ona wiele dyrektyw związanych z wymianą informacji w zakresie instytucji ubezpieczeniowych, papierów wartościowych i instytucji zbiorowego inwestowania, aby ułatwić wymianę informacji między organami nadzoru wspólnotowego a organami nadzoru z krajów trzecich, z należytą gwarancją poufności. Środek ten był już stosowany na rynku kredytowym na podstawie art. 6 królewskiego dekretu ustawodawczego 1298/1986 [Real Decreto Legislativo 1298/1986, s. 3] z dnia 28 czerwca w sprawie dostosowania obowiązującego prawa dotyczącego instytucji kredytowych do prawa Wspólnot Europejskich. Podobnie wprowadzono kompleksową regulację zorganizowanych systemów obrotu w odniesieniu do systemu zezwoleń, obowiązku zakładania spółek zarządzających w formie spółki akcyjnej, systemu nadzoru i sankcji. Obowiązuje także dyrektywa 2000/26/WE (tzw. czwarta dyrektywa w sprawie ubezpieczenia pojazdów silnikowych), która reguluje prawa strony poszkodowanej w wypadkach drogowych poza krajem zamieszkania w Unii Europejskiej. W przypadku wspomnianej transpozycji wymagana jest modyfikacja niektórych norm prawnych:

- ustawy 30/1995 z 8 listopada o regulacji i nadzorze ubezpieczeń prywatnych, która reguluje warunki dostępu i wykonywania działalności ubezpieczeniowej; zmiana ta była konieczna, ponieważ wymagane przez dyrektywę wprowadzenie przedstawiciela ds. Rozpatrywania i zaspokajania roszczeń, zakłada zmianę wymagań dotyczących dostępu do działalności ubezpieczeniowej i jej wykonywania;
- ustawy o odpowiedzialności cywilnej i ubezpieczeniu w ruchu pojazdów silnikowych; tekst jednolity zatwierdzony został dekretem 632/1968, który szczegółowo reguluje ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej pojazdów silnikowych;
- statutu prawnego konsorcjum odszkodowawczego, zawartego w art. 4 ustawy 21/1990 z 19 grudnia, w celu dostosowania hiszpańskiej ustawy do dyrektywy 88/357/EWG w sprawie swobody świadczenia usług ubezpieczeniowych i aktualizacji przepisów dotyczących prywatnych ubezpieczeń, które regulują funkcje wyżej wymienionego organu.

<sup>2</sup> System prawny zawarty w przepisach ustawy 13/1994 z 1 czerwca, ustanawiający autonomię Banku Hiszpanii, ma również zastosowanie do Funduszu na Rzecz Uporządkowanej Restrukturyzacji Banków w ramach wykonywania ich funkcji. Jednakże ustawodawstwo nie zawsze było wystarczającym zabezpieczeniem niezależności.

### 3. Dwupartyjność w Hiszpanii i jej wpływ na lobbying

Od restytucji monarchii w Hiszpanii na mocy konstytucji z 1978 r. w Kortezach Generalnych dominują na przemian dwa ugrupowania: Partido Popular (PP) i Partido Socialista Obrero Español (PSOE). Jeżeli ugrupowanie zdobywa bezwzględną większość, wpływa bezpośrednio na system polityczny i finansowy. W konsekwencji grupy interesów zmieniają się, dostosowując strategię do obecnej sytuacji politycznej. W przypadku większości względnej konsolidacja interesów jest utrudniona.

W raporcie International Transparency (IT) zebrano bardzo szczegółowo kilkanaście przykładów tego, w jaki sposób zderegulowane i nieprofesjonalne lobby wpłynęło na ostatnie hiszpańskie procesy legislacyjne. Od przepisów promowanych przez sektor elektroenergetyczny poprzez dystrybucję naziemnej telewizji cyfrowej, sprawę Garoña i sprawę banku Bankia. Raport zawiera szczegółowy przegląd tego, w jaki sposób regionalni przywódcy PP i PSOE próbowali narzucać swoją wizję.

### 4. Kryzys rynku bankowego i rozpoczęcie procesu internacjonalizacji

Ostrzeżenia prezesa banku, Jaime Caruana, skierowane do ministra Pedro Solbesa oraz niewystarczająca niezależność jego następcy, Miguela Ángela Fernández Ordóñeza, były niektórymi z pozafinansowych przyczyn upadku kasy oszczędnościowej Castilla-La Mancha. Podczas opracowywania królewskich dekretów antykryzysowych odbywały się liczne spotkania doradców finansowych i regionalnych polityków z rządem. Nacisk wywierany przez władze Wspólnot Autonomicznych (CCAA) wpłynął na restrukturyzację sektora, zgodnie z interesem partii rządzącej. Niezgodne z ich wizją dekrety królewskie były traktowane jako zwykłe poprawki, które nie rozwiązywały w zdecydowany sposób problemu kas oszczędnościowych [Chislett, 2014, s. 2].

W 2006 r. inspektorzy stwierdzili, że podjęto skuteczny wysiłek na rzecz odpolitycznienia kas oszczędnościowych, ograniczając wpływ Wspólnot Autonomicznych. Wysoko wykwalifikowani inspektorzy, którym powierzono okresowy przegląd i ocenę sytuacji w bankach, przesyłali poufne raporty do Komisji Wykonawczej Banku Centralnego. Na ich podstawie wydawano rekomendacje. Pozytywna praktyka uległa zmianie w późniejszych latach kryzysu. Dowodem na to jest fakt, że w Raporcie Nadzorczym publikowanym co roku przez Bank Centralny liczba pisemnych wniosków i zaleceń skierowanych do podległych podmiotów spadła z 197 w 2006 r. do 41 w roku 2012.

Oburzenie inspektorów narastało. W 2006 r. w liście wiceprezesa rządu i ministra gospodarki i finansów, Pedro Solbesa, członkowie Zrzeszenia Inspektorów Banku Hiszpanii (reprezentujący 90% wszystkich inspektorów) ostrzegali przed publicznym oświadczeniem,

ujawniającym zaprzeczenie optymistycznego wystąpienia prezesa banku na temat ryzyka w sektorze finansowym. Można było przeczytać m.in.: „My, którzy badamy sytuację banków pod nadzorem Banku Hiszpanii – w tym spółek – znamy z pierwszej ręki stan, w którym się znajduje rynek w Hiszpanii i wiemy również, jakie są tego konsekwencje na całą gospodarkę, a w szczególności na sektor finansowy” [Villoria, 2014, s. 27]. Przed odejściem prezes Banco de España, Jaime Caruana, ostrzegł Ministra Pedro Solbesa o powadze sytuacji na rynku finansowym. Według niego menedżerowie, przełożeni i politycy spowodowali największy kryzys w historii hiszpańskiego systemu finansowego. Te ostrzeżenia nie pojawiły się w żadnym oficjalnym dokumencie. Caruana został zastąpiony jako gubernator Banku Hiszpanii przez Miguela Ángela Fernánadeza Ordóñeza, który pochodził bezpośrednio z rządu, co wykluczało jego niezależność oraz bezstronność.

Za przyczynę kryzysu z 2007 r. hiszpańscy badacze uważają także krach finansowy, który rozpoczął się w Stanach Zjednoczonych. Nauki ekonomiczne nigdy nie były jednorodnym obszarem, a linie demarkacyjne między nauką a ideologią w dziedzinie nauk społecznych są co najmniej rozproszone [Cordera, Tello, 2010, s. 26]. Wśród przesłanek kryzysu należy upatrywać fakt, że napływ kapitału finansowego gwałtownie ustał, powodując załamanie dotychczasowego modelu finansowego i pęknięcie na rynku nieruchomości, a potem coraz bardziej złożoną sytuację systemu bankowego z silną koncentracją w rynku nieruchomości. Nastąpił gwałtowny wzrost deficytu fiskalnego, głównie na skutek spadku dochodów podatkowych i wzrostu wydatków publicznych, hamowany przez instrumenty antycykliczne, szczególnie tzw. automatyczne stabilizatory (zasiłek dla bezrobotnych). W ten sposób portfel aktywów banku, głównie kas oszczędnościowych (hiszp. *Cajas de Ahorros*), został zapełniony w połowie ukończonymi lub gotowymi nieruchomościami i gruntami pod budowę, praktycznie bez wartości rynkowej.

Wiele z kas oszczędnościowych ogłosiło upadłość. Od tego momentu sektor publiczny podjął wyzwanie utrzymania systemu bankowego (z argumentem „zbyt duży, by upaść”), wdrażając różne działania, które w zasadzie składały się z programów ratunkowych, z pomocą finansową z Funduszu Uporządkowanej Restrukturyzacji Banków (FROB). Zapowiedziano także nacjonalizację najbardziej poszkodowanych podmiotów i promowanie silnej koncentracji wśród pozostałych. Jak konkluduje P. De Grauwe m.in. w dziele pt. „The legacy of the Eurozone crisis and how to overcome it” [De Grauwe, 2016], napięcia w Hiszpanii przyczyniły się do wewnętrznego krachu finansowego spowodowanego uprzednim kryzysem na rynku nieruchomości. Polityka koncentrowała się na:

- modyfikacji zasad regulatora bankowego (Banco de España) w zakresie kryteriów wypłacalności instytucji kredytowych (wzrost współczynników kapitału podstawowego zgodnie z propozycjami Wspólnoty Europejskiej);
- promowaniu intensywnego procesu koncentracji banków, szczególnie wśród banków oszczędnościowych, w przekonaniu, że pozyskanie większych podmiotów lepiej zaszczepiłoby je przeciwko zarejestrowanym problemom z wypłacalnością (nieudana próba w banku Bankia, w którym proces połączenia przyspieszył kryzys wynikający z koncentracji);

- udostępnianiu środków publicznych podmiotom znajdującym się w sytuacji krytycznej poprzez podmiot tworzony *ad hoc* bądź poprzez preferencyjne pożyczki, bądź bezpośrednią interwencję.

Podmioty nacjonalizujące (kasy oszczędnościowe) zostały później sprywatyzowane. Zdaniem wielu analityków, nawet przy tych reformach i środkach finansowych hiszpański system bankowy nadal nie spełnia warunków wiarygodności, co oznacza, że trudno jest refinansować swoje ogromne zadłużenie na rynkach zagranicznych, a zatem musi nadal uciekać się do środków publicznych, hiszpańskiego skarbu państwa lub EBC.

Pod koniec lat 70. XX w. rozpoczął się proces liberalizacji systemu finansowego, który w odniesieniu do banków oszczędnościowych oznaczał ujednoczenie ich regulacji restrykcyjnych w działaniu poza terytorium Hiszpanii. Doprowadziło to do znacznej ekspansji takich podmiotów oszczędnościowych. Krótką syntezę tego procesu, aż do chwili prywatyzacji/nacjonalizacji kas oszczędnościowych przedstawił w 2013 r. B. Ruesga [Santos, Ruesga, 2013].

Dnia 9 maja 2009 r. ogłoszono rychłą interwencję Banku Hiszpanii w sprawie Caja Castilla-la Mancha. Po nim interweniowali inni, aż do momentu nacjonalizacji jednej z największych, Caja Madrid, która utworzyła podmiot Bankia, w wyniku wchłonięcia innych kas oszczędnościowych.

W przypadku podmiotu Bankia także można zauważyć, że lobby finansowe wywierało wielokrotnie nieuzasadniony wpływ, który przyczynił się do ogólnokrajowej katastrofy. Historia upadku banku sięga 2010 r., kiedy Rodrigo Rato, prezes kasy oszczędnościowej Caja Madrid, poprosił FROB o pożyczkę w wysokości 4465 mln EUR. Był to początek procesu, który zakończył się stworzeniem BFA-Bankia. Po debiucie giełdowym i po odnotowaniu 3300 mln EUR strat w 2011 r., Rato zrezygnował. Kilka miesięcy później miała miejsce nacjonalizacja banku Bankia. Proces zakończył się po przekazaniu 22 424 mln EUR publicznych pieniędzy. Dopiero wówczas wyszły na jaw rzeczywiste dane przedstawione przez inspektorów Banku Hiszpanii. Ujawnili oni m.in. brak podstaw do pozytywnego rozpatrzenia wniosków i rekomendacji Komisji Wykonawczej Banku Hiszpanii oraz autoryzacji pożyczki. Inspektorzy oświadczyli również, że wpływ branży na nadzór i złagodzenie stosowania środków naprawczych było kolejnym przykładem lobbingu.

## 5. Lobbing w Hiszpanii

Duże firmy, takie jak Iberdrola, Endesa, Telefónica i Repsol, banki, takie jak BBVA, La Caixa lub Santander, oraz społeczność, taka jak LaLiga de Fútbol, czynią Hiszpanię jednym z krajów o największej sile grup nacisku. Obecność lobby Hiszpanii w Unii Europejskiej w Brukseli stale rośnie. Odzwierciedlają to najnowsze statystyki unijnego rejestru służącego przejrzystości analizowane przez EXPANSION. Wszystkie firmy, kancelarie prawne, administracje lub inne organizacje, które dążą do utrzymywania relacji z organami europejskimi w celu wywarcia wpływu na ich decyzje, są zarejestrowane od ponad dekady. Są to tak zwane



grupy nacisku. Według analizowanych danych na dzień 31 marca 2018 r. w Hiszpanii istniało 740 grup nacisku, głównie firm lub organizacji biznesowych (397), ale także kancelarii prawnych (63) oraz administracji lokalnych lub regionalnych (45).

W Hiszpanii nadal wzrasta liczba firm lub stowarzyszeń biznesowych (z 23 nowymi rejestracjami w pierwszych trzech miesiącach 2018 r.). W konsekwencji przekroczony został pułap 142 rejestracji z roku 2017. Wśród zarejestrowanych firm hiszpańskich są m.in. Telefónica, Iberdrola, Endesa, Repsol, Acciona, Aena, Amadeus, Cellnex, Enagás, Red Eléctrica czy Indra. Nie pojawiają się tak znaczące firmy jak Inditex. Są natomiast praktycznie wszystkie banki, takie jak Banco Santander, BBVA, CaixaBank, Bankia i Banco Sabadell. Brakuje tylko Bankintera. Wśród dużych firm z sektora finansowego wyróżniają się przede wszystkim te, które są częścią IBEX 35. J.H. Viguera w książce pt. „Los lobbies financieros, tentáculos del poder” [Viguera, 2016] wskazuje, że Institute of International Finance (IIF) to największe lobby na świecie, które oprócz bardzo aktywnej roli w negocjacjach angażowało się w proces usunięcia długu greckiego na rzecz banków niemieckich i francuskich, a także interweniowało w trakcie hiszpańskiego kryzysu bankowego.

## 6. Historia banku Bankia

Bank Finansów i Oszczędności (BFA) – i jego spółka zależna Bankia – powstały w 2010 r. w wyniku połączenia siedmiu kas oszczędnościowych: Caja Madrid, Bancaja, La Caja de Canarias, Caja Ávila, Caixa Laietana, Caja Segovia i Caja Rioja. W połowie 2010 r. Rodrigo Rato, ówczesny prezydent Caja Madrid, poprosił Fundusz Restrukturyzacji Banków (FROB) o pożyczkę w wysokości 4465 mln EUR, aby przeprowadzić proces łączenia środków pieniężnych z gwarancjami rządowymi i zrestrukturyzować hiszpański system finansowy. Celem połączenia było utworzenie na tyle dużego podmiotu, aby był w stanie wchłonąć indywidualne straty każdego uczestniczącego. Komisja Wykonawcza Banku Hiszpanii stwierdziła, że wnioskowana pożyczka ma pomóc w odbudowie Caja Madrid. Jednak po zapoznaniu się z faktycznymi danymi przedstawionymi przez inspektorów bankowych Hiszpanii, w raporcie przygotowanym wiele lat później, można było stwierdzić brak odpowiednich zabezpieczeń.

Bankia jest częścią instytucji sektorowych i stowarzyszeń handlowych, które dają jej możliwości dalszego rozwoju działalności. Dzięki obecności w tych organizacjach uzyskuje również szansę na obronę swoich interesów na forum międzynarodowym. Wnosi wkład poprzez odpowiednią opłatę członkowską, angażując się we współpracę z przedstawicielami firm komercyjnych związanych z działalnością finansową oraz z sektorem naukowym. Jednakże Bankia nie wnosi wkładu na rzecz partii politycznych, ponieważ działa tylko w Hiszpanii, a wkłady te są zabronione przez prawo finansowania partii politycznych według zapisów Kodeksu Etyki i Postępowania. Wyraźnie zapisano, że w żadnym wypadku darowizny nie można przekazywać partiom politycznym, związkom zawodowym lub ich przedstawicielom. Bank informuje publicznie za pośrednictwem unijnego rejestru służącego przejrzystości o swoim

udziale w stowarzyszeniach oraz instytucjach, które z natury mają pewne wpływy w Unii Europejskiej na podstawie wniosków i zaleceń wyżej wymienionego komitetu wykonawczego.

Zgodnie z międzynarodowymi umowami regulacyjnymi dotyczącymi bankowości zawartymi w Bazylei II, zatwierdzono plan, który zmusił banki do utworzenia kapitału rezerwowego. Postanowiono również, że BFA-Bankia wejdzie na giełdę dnia 20 lipca 2011 r. Bankia poniosła straty w 2011 r. w wysokości 3 318 mln EUR, drugie co do wielkości w kraju. W związku z tym 7 maja 2012 r. prezes banku Bankia, Rodrigo Rato, złożył rezygnację. Dwa dni później nastąpiła częściowa nacjonalizacja tego banku. Państwo przejęło 45% akcji. Na początku 2013 r. Stowarzyszenie Inspektorów Banco de España przesłało list zatytułowany „Ulepszenia w procesach nadzorczych Banku Hiszpanii”, potępiając nieprawidłowości. Następnie w ramach Banco de España powstała sekcja z inspektorami funkcjonalnymi i/ lub technicznymi.

W przypadku banku Bankia można zrozumieć, w jaki sposób lobby finansowe próbuje wpływać na decyzje polityczne. Gdy sytuacja była niepokojąca, banki hiszpańskie wpłynęły na dymisję prezesa. W początkowej fazie procesu ukrywanie prawdziwej sytuacji wewnętrznej było strategią wspieraną przez banki. W końcowej fazie, w maju 2014 r., presja ze strony Stanów Zjednoczonych na rząd Mariano Rajoya odegrała kluczową rolę w restrukturyzacji banku Bankia, która stała się nierozwiązanym problemem sektora finansowego. W szczególności presję wywierał sekretarz skarbu Luis De Guindos. W pierwszej połowie 2012 r. pojawił się również problem związany z innymi dużymi hiszpańskimi bankami. To wszystko deprecjonowało pozycję Hiszpanii na arenie międzynarodowej. W rezultacie miały miejsce dwa spotkania (4 maja 2012 r.) między Ministrem Gospodarki a Prezesem banku Bankia, Rodrigo Rato i prezesami Banco Santander (Emilio Botín), BBVA (Francisco González) i CaixaBank (Isidro Fainé), podczas którego poproszono Rato o rezygnację na rzecz Andrésa Herzoga, Sekretarza Generalnego partii UPyD w Kongresie i autora skargi przeciwko bankowi Bankia. To spotkanie było wyraźnym przykładem presji, jaką wielcy bankierzy wywierali na rząd. Rato został zmuszony do rezygnacji. Był częścią elity gospodarczej, która kierowała procesem i uczestniczyła w presji na Banco de España, aby nie podejmował drastycznych środków.

Na poziomie legislacyjnym zdolność wywierania wpływu rozciągała się na różne grupy parlamentarzystów. Działalność lobbująca nie koncentrowała się wyłącznie na sektorze lokalnym, ale głównie na poziomie krajowym. Dlatego, przedstawiając wniosek dotyczący rozporządzenia w tej sprawie, należy pamiętać, że poziom wpływu wywierany przez część tych grup nie dotyczy tylko spraw legislacyjnych, ale odnosi się także do władzy wykonawczej. Lobby jest specjalistyczną formą uczestnictwa społeczeństwa w polityce, ponieważ politycy nie mogą mieć całej wiedzy, na podstawie której ustanawiają prawo. Dla uniknięcia przypadków korupcji ważne jest, aby wiedzieć, z którego sektora pochodzi konkretna propozycja i jaka jest motywacja. Jednak w praktyce znaczny wpływ był i jest wywierany przez klasę polityczną. Popularną była sprawa Gürtel, w której zidentyfikowano skorumpowane podmioty. W wyniku tzw. Operacji Gürtel stanowisko straciło trzech burmistrzów, jeden

radny, dyrektor Wspólnoty Autonomicznej Madrytu, jego zastępca, dyrektor zarządzający, członkowie Rady Miasta, skarbnik PP-Luis Bárcenas, a pod koniec listopada 2014 r. nawet Minister Zdrowia. Stąd istotne znaczenie regulacji i wyjaśnienia, że lobbing oznacza po prostu wywieranie wpływu.

## 7. Rozpoczęcie procesu internacjonalizacji

W latach 2009 i 2010 wpływy polityczne zostały równo podzielone między PSOE i PP. Prywatne interesy gubernatorów i kadry kierowniczej oraz przedstawiciele Wspólnot Autonomicznych kontrolowały kasy oszczędnościowe. Pierwszym wynikiem braku nadzoru był wspomniany upadek Caja Castilla-La Mancha. Kierownicy pozostałych kas oszczędnościowych czuli się silni i trzymali się swoich stanowisk, zwłaszcza jeśli były one objęte przez społeczność autonomiczną.

Złe zarządzanie i ingerencja polityczna zmieniły życie wszystkich i spowodowały kryzys finansowy. Władze Wspólnot Autonomicznych ingerowały w proces powoływania dyrektorów i podejmowanie decyzji w sprawie możliwych operacji. Miały one rzeczywistą kontrolę nad polityką kredytową. Nawet niewielkie operacje musiały zostać formalnie zatwierdzone przez Wspólnoty Autonomiczne, a tym bardziej gdy podejmowano decyzje o finansowaniu lotniska lub dużych centrów koncesyjnych.

G. Ariño Ortiz, profesor prawa administracyjnego, podkreśla podstawową przyczynę niedokładności i braku skuteczności dekretów królewskich, które miały regulować rynek finansowy: siła wpływu autonomicznych przywódców, którzy spowolnili prawdziwą reformę kas oszczędnościowych. Ariño Ortiz w 2009 r. stwierdził, że zarówno PP, jak i PSOE, zależy na utrzymaniu władzy na swoich terytoriach, nawet kosztem racjonalności ekonomicznej i możliwości wprowadzenia głębokich zmian w systemie [Ariño Ortiz, 2009]. Chociaż nie mamy danych na temat tego, jak ta presja została zastosowana w praktyce, istnieją przykłady, w jaki sposób partykularne interesy wygrywały z interesami ogółu. Ilustracją mogą być sprawy Novagalicia Banco i Caixa Catalunya. Oba podmioty zostały utworzone przez narzucenie im odpowiednich prezesów. Alberto Núñez Feijóo (PP, Galicja) i José Montilla (PSC, Katalonia) przewidywali niewykonalność obydwóch projektów. Pierwszy otrzymał 3665 mln EUR z Funduszu Restrukturyzacyjnego (FROB), a drugi 2968 mln EUR. Mimo to oba podmioty znalazły się w złej sytuacji i zostały znacjonalizowane. Unia Europejska narzuciła sprzedaż Caixa Catalunya, która została zakupiona przez BBVA. Operacja ta kosztowała skarb państwa ponad 11 500 mln EUR. W przypadku Novagalicia Banco przejęcie miało miejsce w czerwcu roku 2014.

Dwa lata wcześniej Europejski Mechanizm Stabilności (MEDE) przyznał Hiszpanii rodzaj linii kredytowej na preferencyjnych warunkach – 1,5% odsetek i 15-letni okres kredytowania do kwoty 100 000 mln EUR. Kredyty zostały zebrane w słynnym protokole ustaleń w sprawie warunków sektorowej polityki finansowej z dnia 20 lipca 2012 r., sporządzonym

w ramach Eurogrupy. Duża część tych funduszy została wykorzystana na uratowanie kas oszczędnościowych. Spekulowano, że w tym przypadku można mówić o lobbingu politycznym o nieuzasadnionym wpływie. Przeciwnicy uważali, że był to tylko przykład negocjacji politycznych, w których przeważają dyskusyjne interesy polityczne.

Reformy są wprowadzane w życie w ramach protokołu ustaleń z lipca 2012 r. z Komisją Europejską, Europejskim Bankiem Centralnym i MFW (znanym jako trojka lub troika) w sprawie uwarunkowań polityki sektora finansowego, które określają środki służące wzmocnieniu stabilności finansowej Hiszpanii. Ożywienie gospodarcze nie było jednak wystarczające, aby sektor bankowy mógł powrócić do poziomów rentowności sprzed 2008 r. przez kilka najbliższych lat.

## 8. Podsumowanie

Stopniowo hiszpański sektor biznesu zrozumiał znaczenie lobby jako narzędzia politycznego, którego celem jest uczestnictwo w podejmowaniu decyzji legislacyjnych i administracyjnych, promowanie zdolności ram regulacyjnych, w których firmy działają i konkurują z innymi na równych warunkach. Wraz ze wzrostem normalizacji lobbingu (częściowo z powodu wpływów z zewnątrz, a częściowo z powodu inicjatywy politycznej na rzecz jego regulacji) coraz więcej firm i organizacji zauważa potrzebę lobbowania instytucji.

Działalność lobby zgodnie z jego motywacją można zdefiniować w trzech kategoriach:

- ekonomicznej: działalność prowadzona przez przedstawicieli grup inwestycyjnych w celu promowania interesów biznesowych,
- pracy zawodowej: praca związków zawodowych i stowarzyszeń biznesowych,
- w interesie publicznym: działania, które prowadzą organizacje pozarządowe bardzo różnych typów.

W przypadku Hiszpanii dominuje motywacja ekonomiczna.

Lobby jest współcześnie bardzo rozpowszechnione w Hiszpanii, choć występuje raczej nieformalnie lub w cieniu innych instytucji, głównie w sektorach takich, jak: energia, zdrowie i żywność, finanse oraz telekomunikacja. Lobby ma możliwości wpływu na wszystkich poziomach, chociaż jego wpływ zależy od strategicznego celu, kontaktów i możliwości wywierania nacisku. W przypadku ustawodawstwa, które opracowuje określone ministerstwo, presję można skierować na ministra, sekretarza stanu, dyrektora generalnego, zastępcę dyrektora, a nawet na członków administracji.

W przypadku banku Bankia lobby finansowe rozwinęło wiele nieuzasadnionych wpływów, które przyczyniły się do ogólnokrajowej katastrofy. Wspólnoty Autonomiczne wpływały na rynek finansowy Hiszpanii przez ingerencję w politykę kadrową – proces powoływania dyrektorów, a także w procedurę legislacyjną i działalność wykonawczą. Miały one rzeczywistą kontrolę nad polityką kredytową. Nawet niewielkie operacje musiały zostać formalnie

zatwierdzone przez Wspólnoty Autonomiczne, szczególnie gdy podejmowano decyzję o finansowaniu budowy lotniska lub dużych centrów koncesyjnych.

Wpływ Unii Europejskiej nie ogranicza się do ustawodawstwa. Normy prawne dyrektyw unijnych oczywiście podlegają transpozycji do prawa wewnętrznego, aczkolwiek UE ma jeszcze większy wpływ na kwestie finansowe. Europejski Mechanizm Stabilności, udzielając pomocy gospodarce w kryzysie, uzyskuje możliwość monitorowania sytuacji wewnętrznej danego kraju i wywierania wpływu na podejmowane w nim decyzje.

Po kryzysie z 2008 r. hiszpański rynek bankowy ewoluował od modelu banku uniwersalnego poprzez rozdrobnienie i powstanie regionalnych kas oszczędnościowych, aż do powrotu do modelu z dominacją podmiotów scentralizowanych i znacjonalizowanych. W konsekwencji nadzór zarówno rządu centralnego, jak i UE jest znaczący.

## Bibliografia

### Akty prawne

1. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/26/WE z dnia 16 maja 2000 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do ubezpieczenia w zakresie odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych, zmieniająca dyrektywy Rady 73/239/EWG i 88/357/EWG (czwarta dyrektywa w sprawie ubezpieczeń komunikacyjnych), OJ L 181, 20.7.2000.
2. Ley 31/1985, de 2 de agosto, de Regulación de las Normas Básicas sobre Órganos Rectores de las Cajas de Ahorros, BOE-A-1985-16766.
3. Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero, BOE-A-2002-22807.
4. Real Decreto Legislativo 1298/1986, de 28 de junio, por el que se adaptan las normas legales en materia de establecimientos de crédito al ordenamiento jurídico de la Comunidad Económica Europea, BOE-A-1986-17236.
5. Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito, BOE-A-2009-10575.
6. Real Decreto-ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero, BOE-A-2011-3254.

### Wydawnictwa zwarte i artykuły prasowe

1. Ariño Ortiz G. [2009], *La financiación de los partidos políticos*, Foro de la Sociedad Civil, Madryt.
2. Chislett W. [2014], *Spain's Banking Crisis: A Light in the Tunnel*, „ARI”, nr 11, s. 1–8.
3. Cordera R., Tello C. [2010], *La disputa por la nación perspectivas y opciones de desarrollo*, Editorial Siglo XXI, Ciudad de Mexico.
4. De Grauwe P. [2016], *The Legacy of the Eurozone Crisis and How to Overcome it*, „Journal Article in Journal of Empirical Finance”, vol. 39, part B, s. 147–155.

5. Hernandez Viguera J. [2016], *Los lobbies financieros, tentáculos del poder*, Clave intelectual, Madryt.
6. Klimiuk Z. [2016], *Modele systemów bankowych na świecie jako przejaw kultury organizacyjnej*, „Drohiczyński Przegląd Naukowy Wielokulturowe Studia Drohiczyńskiego Towarzystwa Naukowego”, nr 8, s. 162–182.
7. Pareja A., Hurtado S., López M., Ortega E. [2017], *New Version of the Quartely Model of Banco de ESPAÑA (MTBE)*, „Documentos Ocasionales”, nr 1709.
8. Santos M., Ruesga B. [2013], *Para entender la crisis económica en España. El círculo vicioso de la moneda única y la carencia de un modelo productivo eficiente*, Catedrático de Economía Aplicada, „Economía UNAM”, vol. 10, nr 28, s. 70–94.
9. Villoria M. [2014], *Una evaluación de lobby en España: Análisis y propuestas*, Transparency International España, Madryt.
10. Wiśniewski E. [1990], *Metodyka wojskowych badań naukowych*, cz. I, z. 3, ASG WP, Warszawa,

### Materiały internetowe

1. *Actualidad Económica: Lobby, la voz de la influencia*, <https://www.lobbyingspain.com/actualidad-economica-lobby-la-voz-de-la-influencia/>
2. *Bankia Annual Report 2016*, <https://www.bankia.com/en/shareholders-and-investors/economic-and-financial-information/annual-report-bankia/>
3. *España necesita lidiar con la corrupción sistémica de manera urgente*, [https://www.transparency.org/news/pressrelease/espana\\_necesita\\_lidiar\\_con\\_la\\_corrupcion\\_sistemica\\_de\\_manera\\_urgente](https://www.transparency.org/news/pressrelease/espana_necesita_lidiar_con_la_corrupcion_sistemica_de_manera_urgente)

---

## Banking market analysis in Spain after 2008 on the example of savings banks and ‘Bankia’ bank

---

### Summary

The paper focuses on the banking market in Spain in the context of lobbying campaign carried out initially by the savings banks and then by the Spanish bank *Bankia*. The examination covers the period between 2009 and 2014. Activities that took place at that time were aimed to give the biggest political impact possible on the financial market of Spain to representatives of Autonomous Communities, especially in the context of operations pursued by savings banks and the *Bankia* bank. The principal goal of the authorities, irrespective of the political party that they represented, was to be able to impact the banking market. The lobbying campaign led to the financial crisis in Spain as royal decrees that were adopted as laws failed to remedy the situation. It was not until the interference of the European Union that some improvement was observed even though it was seen as an attempt to expand the sphere of influence in Spain.

**Keywords:** banking, finances, Spain, lobbying, politics

---