

Wojciech Kwaśniak*

„NADZÓR NAD INTEGRUJACYM SIĘ RYNKIEM EUROPEJSKIM”

Postępujący proces integracji rynków finansowych w obszarze Unii Europejskiej wraz z nasilającą się konkurencją ze strony globalnych instytucji finansowych głównie z USA stanowi zachętę dla przeszło czterdziestu europejskich grup bankowych do nasilania presji na polityków aby szybko znosić bariery w prowadzeniu działalności trans granicznej w UE. Presja ta w ostatnim okresie dotyczy również obszaru nadzoru nad rynkiem przypisanego dzisiaj krajom członkowskim.

Aktualnie brak jest jednolitego modelu nadzoru nad rynkiem bankowym oraz finansowym w UE jak również poważnych rekomendacji dla wzorcowego modelu nadzoru w przyszłości. Problem ten staje się ważki szczególnie po rozszerzeniu UE o państwa Europy Centralnej i Wschodniej z uwagi na zasadniczą odmiennność systemów bankowych tych państw, które dominują na ich lokalnych rynkach finansowych od systemów finansowych starych państw członkowskich.

Podobnie jak w Polsce, największym z państw z grupy nowych członków UE, zagraniczne banki dominują na lokalnych rynkach kontrolując dla przykładu od 67% aktywów w Polsce do 96% w Czechach czy też 97% w Estonii. Ich podmioty zależne mają systemowy wpływ na lokalne gospodarki oraz na lokalne systemy bankowe. Jednocześnie ich udział stanowi jedynie małą część aktywów podmiotu dominującego. Co więcej całość aktywów polskiego systemu bankowego jest niższa od wielkości aktywów pojedynczego zagranicznego banku działającego w Polsce. Dla przykładu na koniec 2006 r. aktywa całego polskiego sektora bankowego stanowiły 49% aktywów UNICREDIT BANK, 15% ING GROUP czy 12% CITIGROUP.

Dobłą praktyką z punktu widzenia nadzorczego, która zwiększa dyscyplinę rynkową jest fakt notowania największych banków, w tym i tych zależnych od banków zagranicznych, na giełdzie papierów wartościowych. Praktyka ta jest dodatkowo ważna mając na uwadze rozwój lokalnego rynku kapitałowego oraz w szczególności zreformowanego rynku funduszy emerytalnych i rynku ubezpieczeniowego.

To właśnie powoduje, że sposób wykonywania nadzoru nad systemem bankowym stał się fundamentalny z punktu widzenia stabilności rynku finansowego w Polsce oraz we wszystkich państwach reformujących swe gospodarki w Europie Centralnej i Wschodniej.

Niepokojące doświadczenia ostatnich tygodni związane z sytuacją na międzynarodowych rynkach finansowych nakazują zastanowić się nad optymalnym modelem nadzoru w UE. Nakazują również znacznie bardziej uważnie przyjrzeć się postulatом zgłaszanym przez międzynarodowe grupy bankowe.

Problem budowy efektywnego modelu nadzoru bankowego, ważnego z punktu efektywnej sieci bezpieczeństwa finansowego oraz ważnego z punktu widzenia źródła finansowania kosztów ewentualnego kryzysu bankowego staje się palący.

Dzisiaj zasadą jest wykonywanie funkcji nadzorczych na poziomie narodowym. Jest to skorelowane z narodową odpowiedzialnością za depozyty złożone w bankach oraz narodową odpowiedzialnością fiskalną za koszty interwencji państwa podczas lokalnego kryzysu bankowego.

Ewentualna interwencja państwa w przypadku poważnego kryzysu finansowego jest kosztem fiskalnym, często zatwierdzanym przez lokalny parlament, a także w UE przez Komisję Europejską z uwagi na wpływ na warunki konkurencji na wspólnym europejskim rynku. Polityka podatkowa w UE jest w gestii państw członkowskich, a zatem decyzja o podniesieniu podatków w celu sfinansowania kosztów fiskalnych jest decyzją państwa członkowskiego i będzie obciążać jego obywateli. Jest to również związane z zasadą nadzoru kraju macierzystego co wynika z jednej licencji bankowej oraz z zasady odpowiedzialności za stabilne i ostrożne zarządzanie bankiem władz banku w miejscu jego rejestracji. Doświadczenia polskiego nadzoru wskazują również odpowiedzialność lokalnego nadzorca w przypadku składania wyjaśnień przed komisjami śledczymi powoływanymi przez narodowe parlamenty do badania spraw w systemie bankowym.

Decyzje polityczne nakierowane na osłabienie pozycji niezależnych banków centralnych w powiązaniu z nieukrywanym zamiarem budowy jednej europejskiej agencji nadzorczej, co wynika z raportu z 6 listopada 2002 roku (*Raport on prudential supervision rulet In the European Union /2002/2061/INI*), spowodowały, że funkcjonujące dzisiaj organizacje nadzorcze różnicuje w szczególności stopień zaangażowania banków centralnych w nadzór ostrożnościowy oraz fakt jego skonsolidowania bądź nie w nadzór nad całym rynkiem finansowym.

W mojej ocenie kluczowe znaczenie dla jakości nadzoru bankowego ma efektywna współpraca pomiędzy bankiem centralnym i nadzorem bankowym w przypadku reakcji na kryzys systemu bankowego.

Zerwanie silnych powiązań pomiędzy bankiem centralnym , a nadzorem bankowym naraża bank centralny na ryzyko zbyt późnej reakcji w przypadku pojawienia się rzeczywistego zagrożenia dla stabilności systemu bankowego.

Doświadczenia międzynarodowe, w tym brytyjskie związane z sytuacją Northern Rock bankiem wskazują, że spóźnione zarządzanie sytuacją kryzysową rodzi w konsekwencji wyższe koszty przywracania stabilności systemu bankowego, które to koszty ostatecznie obciążają wszystkich podatników w kraju objętym kryzysem.

Z tych to właśnie powodów Europejski Bank Centralny wskazuje, że art.105 ust 5 Traktatu ustanawiającego Unię Europejską wyznacza Europejskiemu Systemowi Banków Centralnych, w skład którego wchodzi narodowe banki centralne, zadania w zakresie nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i do stabilności finansowej mających kluczowe znaczenie dla systemu płatniczego oraz zdrowej polityki pieniężnej.

Dodatkową lekcją płynącą z problemów z Northern Rock bankiem jest i to, że przemieszanie w jednej instytucji nadzorczej obszarów nadzoru ostrożnościowego z nadzorem konsumenckim powoduje spóźnioną reakcję nadzoru na ryzykowną działalność wybranych instytucji finansowych bądź całego systemu finansowego.

Występująca dzisiaj na rynku presja na banki ze strony ich akcjonariuszy na maksymalizowanie zwrotu z kapitału oraz podnoszenie szybkie ich wartości rynkowej skłania

władze banków do działań nadmiernie ryzykownych. Tylko szybka reakcja nadzoru nie uwikłanego w coraz bardziej rozbudowane regulacje konsumenckie w powiązaniu z jego niezależnością funkcjonalną i poziomem merytorycznym daje podstawy ku temu iż jego reakcje na sytuacje występujące na rynku nie będą spóźnione.

Takie gwarancje może dawać oparcie nadzoru o silne związki z bankiem centralnym z uwagi na niekwestionowane dzisiaj standardy w zakresie jego niezależności.

Wywierana przez rynek presja na władze banków do maksymalizowania zysku skłania je do szukania oszczędności w zarządzaniu grupą poprzez promowanie systemu matrycowego zarządzania również w odniesieniu do podmiotów zależnych w tym i tych notowanych na giełdach papierów wartościowych. Władze banków dominujących starają się nie dostrzegać fundamentalnych różnic, w szczególności w odpowiedzialności za złożone depozyty, pomiędzy ich zagranicznymi oddziałami, a ich podmiotami zależnymi. To podejście w rzeczywistości rodzi szereg nadzorczych problemów dla nadzoru goszczącego w szczególności w obszarze efektywnego zarządzania ryzykiem kredytowym, zarządzania ryzykiem płynności, podejściem do outsourcingu, zasad *corporate governance*, czy też obszaru NUK w części dotyczącej wniosków grupowych dotyczących modeli IRB i AMA.

Z dostępnych danych wynika, że rynkowa pozycja indywidualnych banków zagranicznych poprzez udział ich podmiotów zależnych w rynku państw Europy Centralnej i Wschodniej jest wyższa niż ich udział w macierzystym rynku. W żadnym z państw grupy G10 nie występuje udział w rynku na poziomie 20 i więcej procent podczas gdy dla przykładu w Estonii udział największego podmiotu zależnego od zagranicznego banku wynosi 59% całości aktywów, w Czechach 23%, w Słowacji 20%.

Innym ważnym problemem jest to, że występuje często asymetria pomiędzy wagą ważności wynikającej ze skali działalności pomiędzy perspektywą postrzegania podmiotu zależnego przez grupę, a systemową wagą podmiotu zależnego dla lokalnego rynku.

Ewentualne problemy z wypłacalnością mogą stanowić drugorzędne znaczenie dla problemów banku dominującego zaś pierwszorzędne znaczenie dla stabilności lokalnego rynku.

To, że nie jest to problem teoretyczny świadczą doświadczenia wyniesione z problemów, które wystąpiły kilka lat temu w relacjach pomiędzy chorwackim Rijecka Banka, a niemieckim bankiem landowym BLB oraz czeskim Investieni a Postovni Banka, a japońskim Nomura Securities.

Należy dlatego pamiętać, że banki zagraniczne za pośrednictwem banków zależnych zbierają lokalne depozyty, które są lokalnie ubezpieczone i nie są objęte gwarancjami w zakresie płynności czy wypłacalności przez te banki. Zdecydowana większość funduszy będąca podstawą prowadzonej działalności nie pochodzi od akcjonariuszy tych instytucji, ale pochodzi z lokalnych rynków, na których koncentruje się pełna formalna i ekonomiczna odpowiedzialność.

Bank zagraniczny kontrolujący znaczący dla lokalnego rynku Bank zależny odpowiada swoim zaangażowaniem kapitałowym i swoją reputacją. W kontekście doświadczeń z Rijecka Banka wiadomo dziś, że jest to odpowiedzialność iluzoryczna. To nakazuje nadzorcom utrzymanie efektywnego nadzoru nad podmiotami zależnymi.

Dlatego też Polski nadzór bankowy w ostatnich latach pytał wszystkie banki zależne od międzynarodowych inwestorów: czy na mocy przepisów w kraju macierzystym podmiotu dominującego, podmiot dominujący ponosi odpowiedzialność za depozyty złożone w banku zależnym, czy na mocy podpisanego porozumienia z bankiem zależnym podmiot dominujący zobowiązał się do takiej gwarancji lub czy na mocy jednostronnej deklaracji podmiot dominujący zobowiązał się do takiej gwarancji? Otrzymane odpowiedzi od wszystkich banków zarówno z obszaru UE jak i z poza UE były negatywne.

Również prace prowadzone w 2006 i 2007 roku w ramach projektu NUK nie zmieniły zasadniczo ponurego obrazu w obszarze pomocy płynnościowej lub dokapitalizowania banku zależnego w sytuacji awaryjnej, ale również w obszarze gwarancji w zakresie zaoferowania transferu zabezpieczeń z poziomu grupy do banku zależnego.

Dodatkowo nawet wydawałoby się w prostej sprawie jaką jest nadzór nad działalnością oddziałów banków zagranicznych nie jest jasne jak rozkładałyby się koszty fiskalne upadłości banku posiadającego na zagranicznych rynkach swoje oddziały o systemowym wpływie na stabilność tych rynków. Lokalnym władzom byłoby niezwykle trudno wytłumaczyć deponentom upadłej instytucji, że one nic nie mają do powiedzenia w zakresie ich ochrony, zaś klienci mogą liczyć jedynie na decyzje władz nadzorczych i funduszy gwarantowania depozytów z innego państwa.

Wątpliwe jest czy państwo macierzyste będzie gotowe uratować cały Bank od którego zależy czy stabilność systemu bankowego oraz systemu płatniczego w kraju goszczącym zostanie utrzymana.

Te właśnie problemy przy dzisiejszej niestabilności na międzynarodowych rynkach finansowych każą się zastanowić jak należy nadzorować banki i do jakiego w przyszłości modelu należy dążyć.

Dlatego w mojej ocenie należy do czasu wypracowania ostatecznego systemu nadzoru nad bankami w UE:

- nie poddawać się narastającej presji banków do tego, aby zacierać różnice w zarządzaniu pomiędzy podmiotami zależnymi (w szczególności tymi, które są notowane na giełdach papierów wartościowych i gdzie podmiot dominujący nie posiada 100% własności), a ich oddziałami,
- szczególnie intensywnym nadzorem objąć banki bądź grupy (zrzeszenia banków) o systemowym wpływie na lokalne rynki,
- utrzymać i respektować wpływ lokalnych nadzorów na działalność podmiotów zależnych od zagranicznych banków z uwagi na formalną ich pełną odpowiedzialność za ewentualne skutki niewypłacalności banków zależnych na ich lokalnych rynkach.

Państwo powinno zachować pełne prawa w nadzorowaniu banków, za które w razie systemowego kryzysu płacić będą lokalnie działające banki i w sytuacji skrajnej podatnicy.

Jednocześnie przyszły optymalny nadzór dla integrującego się rynku europejskiego powinien być budowany w oparciu o fundament w postaci rozstrzygnięcia kwestii odpowiedzialności za depozyty i stabilność finansową.

W przypadku utrzymania zasady tej odpowiedzialności na poziomie narodowym należy nadzory ostrożnościowe opierać o silne związki z narodowymi bankami centralnymi i ich współpracę w obszarze stabilności z ECB.

W przypadku przeniesienia odpowiedzialności za depozyty działających transgranicznie grup finansowych na poziom specjalnie utworzonego europejskiego funduszu, należy budować nadzór nad tymi grupami w oparciu o ECB i współpracujące z nim narodowe banki centralne. Uważam, że rozwiązanie to z uwagi na ugruntowaną pozycję i niezależność ECB oraz narodowych banków centralnych, a także ich współpracę w ramach Europejskiego Systemu Banków Centralnych będzie bardziej efektywne niż budowanie takiego nadzoru w oparciu o podatną na naciski polityczne Europejską Agencję Nadzorczą.

Uważam, że odpowiedzialność za nadzór nad bankami działającymi lokalnie i które nie są zależne od zagranicznego banku tj. działają wyłącznie na terenie jednego państwa unijnego powinna być również lokalna jak również lokalna powinna być odpowiedzialność za zgromadzone w nich depozyty oraz ich stabilność.

Ze względów które wymieniałem wcześniej nadzory nad tymi instytucjami również powinny być budowane w oparciu o silne związki z narodowymi bankami centralnymi.

Dodatkowo też mając na uwadze potrzebę zapewnienia ich efektywnego działania w obszarze egzekwowania od banków stabilnego i ostrożnego działania nie należy łączyć nadzoru ostrożnościowego nad bankami z nadzorem konsumenckim w zakresie świadczenia usług finansowych oraz zasad przejrzystości na rynku kapitałowym.

** Powyższa opinia reprezentuje prywatne poglądy autora i nie jest i nie może być utożsamiana ze stanowiskiem instytucji, w której autor jest zatrudniony*