

# Zmiany w zakresie nadzoru nad rynkiem usług bankowych Unii Europejskiej w świetle współczesnych tendencji jego rozwoju

*Alina Szypulewska-Porczyńska*

Wraz z realizacją na mocy Jednolitego Aktu Europejskiego z 1986 r. programu jednolitego rynku w sektorze bankowym oraz przewidzianej Traktatem z Maastricht z 1993 r. unii gospodarczej i walutowej zwiększyła się możliwość rozszerzenia działalności przez banki z krajów UE, a tym samym czerpania z niej korzyści z tym związanych. Wpływ na działalność banków z krajów UE miały również czynniki o światowym charakterze. Do najważniejszych należały niewątpliwie: liberalizacja rynków finansowych, zmiany technologiczne oraz zmiany demograficzne.

Konsekwencją tych zmian były przekształcenia struktury rynków bankowych w krajach UE. Tym ostatnim towarzyszyły zmiany charakteru i zakresu kontroli banków ze strony organów nadzorczych. Problemom „dopasowania” tych dwóch sfer: realnej i regulacyjnej w UE został poświęcony niniejszy artykuł. Prezentację głównych cech rozwoju jednolitego rynku bankowego i nadzoru nad nim oraz omówienie dopasowania obu struktur poprzedzono charakterystyką specyfiki jednolitego rynku w sektorze bankowym.

## Specyfika integracji rynków bankowych w Unii Europejskiej

### Program jednolitego rynku finansowego

Zgodnie z programem jednolitego rynku w sektorze bankowym z połowy lat 90., świadczenie usług banko-

wych na terytorium UE odbywa się na podstawie jednolitej licencji bankowej<sup>1</sup>. Licencja ta, przyznana instytucji kredytowej przez kompetentne organy kraju jej siedziby, tzw. kraju macierzystego, uprawnia do świadczenia usług we wszystkich państwach członkowskich bez konieczności ubiegania się o kolejne licencje od każdego z państw. Świadczenie usług może odbywać się bezpośrednio z terytorium kraju macierzystego instytucji (wówczas jest to transgraniczne świadczenie usług) lub za pośrednictwem oddziału założonego za granicą.

Działalność banków na jednolitym rynku prowadzona jest w warunkach istnienia krajowych systemów prawnych. Wprowadzona swoboda świadczenia usług bankowych mogłaby rodzić na tym tle konflikty, tym bardziej że regulacje w sektorze bankowym odgrywają dużą rolę. W konsekwencji zdecydowano się na harmonizację części norm. W maju 1999 r. Komisja przedstawiła program około 40 działań, w tym regulacji prawnych, pod nazwą *Financial Services Action Plan (FSAP)*<sup>2</sup>. Ich podjęcie miało służyć poprawie funkcjonowania jednolitego rynku finansowego na trzech ob-

<sup>1</sup> W wyniku wejścia w życie 1 stycznia 1994 r. umowy o utworzeniu Europejskiego Obszaru Gospodarczego, zasady dotyczące przepływu usług między krajami członkowskimi UE, w tym zasady jednolitego rynku bankowego, zostały rozciągnięte na wszystkie państwa uczestniczące w Europejskim Obszarze Gospodarczym. Kraje, które nie będąc członkami UE uczestniczą obecnie w jednolitym rynku bankowym są następujące: Islandia, Lichtenstein i Norwegia.

<sup>2</sup> *Financial Services: Implementing the Framework for Financial Markets: Action Plan*. Communication of the Commission, COM (1999)232, 11.05.1999.

Tabela 1 *Udział banków zagranicznych w aktywach sektora bankowego w krajach UE w 1997 r. (w %)*

| Wyszczególnienie | Wszystkie banki zagraniczne | W tym z Europejskiego Obszaru Gospodarczego |            |
|------------------|-----------------------------|---|------------|
|                  |                             | oddziały                                    | filie      |
| Austria          | 3,3                         | 0,7   | 1,6        |
| Belgia           | 36,3                        | 9,0   | 19,2       |
| Finlandia        | 7,1                         | 7,1   | 0,0        |
| Francja*         | 9,8**                       | 2,5**(46)                                   | b.d. (118) |
| Niemcy           | 4,3                         | 0,9   | 1,4        |
| Irlandia         | 53,6                        | 17,7  | 27,8       |
| Włochy           | 6,8                         | 3,6   | 1,7        |
| Luksemburg       | 99,9                        | 19,4  | 71,1       |
| Holandia         | 7,7                         | 2,3   | 3,0        |
| Portugalia       | 10,5                        | 2,5   | 6,8        |
| Hiszpania        | 11,7                        | 4,8   | 3,4        |
| Wielka Brytania  | 52,1                        | 22,5  | 1,0        |
| Grecja           | 21,9                        | 11,1  | 1,8        |
| Dania            | 4,3                         | 0,9   | 1,4        |
| Szwecja          | 1,6                         | 1,3   | 0,1**      |

\* w przypadku Francji w nawiasach podano liczbę oddziałów i filii banków pochodzących z Europejskiego Obszaru Gospodarczego

\*\* 1996 r.

Źródło: European Central Bank: *Possible effects of EMU on the EU banking systems in the medium to long term*, luty 1999.

szarach: rynków hurtowych, rynków detalicznych, nadzoru ostrożnościowego. Ze względu na wzajemne powiązania między sektorem bankowym a innymi sektorami rynku finansowego wszystkie działania przewidziane we FSAP można uznać za ważne dla sektora bankowego. Ograniczając ocenę do działań dotyczących bezpośrednio sektora bankowego, można jednak stwierdzić, że najwięcej działań przewidziano dla poprawy funkcjonowania rynku detalicznego.

#### Znaczenie różnych płaszczyzn integracji rynków bankowych w UE

Rynki usług detalicznych (świadczonych klientom indywidualnym, małym i średnim przedsiębiorstwom) uważa się powszechnie za mniej zintegrowane niż rynki usług hurtowych (świadczonych dużym przedsiębiorstwom, instytucjom sektora finansowego). Ogólnie można stwierdzić, że działalność banków na tym obszarze wspólnego rynku ogranicza się do rynków krajowych. Relatywnie małe znaczenie transakcji zagranicznych (oczywiście między krajami członkowskimi) dotyczy wszystkich sposobów dotarcia na rynek z usługą: transgranicznego, zakładania oddziałów i filii, przejęć i połączeń, umów o współpracy i strategicznych sojuszach.

W 1999 r. kredyty udzielane „ponad granicami” niebankowym podmiotom prywatnym z obszaru euro stanowiły tylko 2,8% całości tego typu kredytów banków z Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW). Udział transgranicznych depozytów w tym segmencie rynku był dwukrotnie większy, chociaż ciągle jeszcze relatywnie mały. W przypadku działalności kredytowej można było zaobserwować większą dynamikę wzrostu

transakcji transgranicznych niż krajowych. W 1999 r. stopy wzrostu wynosiły odpowiednio 23,5% i 9,2%<sup>3</sup>.

Jeśli chodzi o poziom zintegrowania systemów bankowych krajów UE, mierzony liczbą i udziałem w rynku obecnych tam filii i oddziałów banków z krajów członkowskich, to jest on relatywnie niewysoki z wyjątkiem krajów będących międzynarodowymi centrami finansowymi, takich jak Wielka Brytania i Luksemburg, oraz Irlandii i Belgii. W 1997 r. w ponad połowie krajów UE udział wszystkich zagranicznych banków w krajowych aktywach bankowych nie przekraczał 10% (tabela 1).

Uwagę zwraca struktura sieci zagranicznej banków z krajów UE na wspólnym rynku. Oddziały – których swoboda zakładania jest kluczowym elementem programu jednolitego rynku w sektorze bankowym – w większości krajów UE „przegrywają” z filiami.

#### Motywy utrzymywania filii

Ze stałych powodów utrzymywania zagranicznych filii przez banki można wymienić:<sup>4</sup>

- 1) korzyści płynące z tzw. bliskości:
  - a) możliwość uczestnictwa filii w lokalnym związku banków i w konsekwencji większego wpływu na środowisko,
  - b) możliwość wprowadzenia filii na giełdę i w efekcie redukcją ryzyka związanego z asymetrią informacji,

<sup>3</sup> EMU and Banking supervision. European Central Bank, “Monthly Bulletin”, April 2000, s. 49-64.

<sup>4</sup> J. Dermine: *European banking: past, present and future*. Second Banking Conference, Frankfurt am Main, 24-25 October 2002

c) stosowanie prawa krajowego w przypadku sporu sądowego (bliskość w stosunku do klientów banku);

2) łatwość w ewentualnej sprzedaży zagranicznej jednostki, jak również – w sytuacji kryzysowej – możliwość jej upadłości, jeśli koszty restrukturyzacji filii byłyby wyższe niż koszt związany z negatywnym wpływem na reputację banku;

3) uniknięcie zjawiska przesunięcia ryzyka między jednostkami w ramach jednego banku, zwłaszcza w sytuacji niejednakowego rozłożenia ryzyka między jednostkami (*ring fencing*);

4) różnice w systemach podatkowych i gwarantowania depozytów krajów UE (pierwsze umożliwiają bankom osiąganie dodatkowego zysku, drugie mogą powstrzymywać banki przed przekształceniem filii w oddział, jeśli wiązałyby się to z dodatkowymi wpłatami do funduszu gwarantowania depozytów w kraju macierzystym).

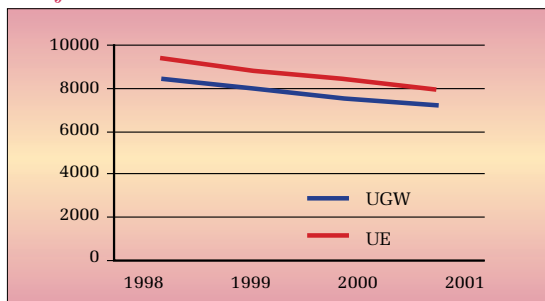
Międzynarodowe sieci bankowe oparte na oddziałach i filiach powstają w szczególności w wyniku transakcji przejęć i połączeń, uznawanych powszechnie za główny sposób integracji rynków usług bankowych w krajach UE, zwłaszcza w sektorze detalicznym.

## Charakter zmian strukturalnych w sektorze usług bankowych UE

### Połączenia i przejęcia

Ograniczenia regulacyjne istniejące w sektorach bankowych krajów WE do lat 80., jak również występujące wówczas przychylnie nastawienie do państwowej własności powodowały, że połączenia i przejęcia należały do rzadkości. Wywierały zatem mniejszy niż w późniejszych latach wpływ na strukturę rynku. Dotyczyło to

Wykres 1 Liczba banków w krajach Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Unii Europejskiej w latach 1998-2001



Źródło: European Central Bank: *Structural analysis of the EU banking sector*, November 2002, tab. 1, s. 52.

zwłaszcza połączeń i przejęć z udziałem podmiotów zagranicznych oraz tworzenia konglomeratów finansowych. Sytuacja zmieniła się wraz z nasileniem się czynników determinujących przemiany w krajowych sektorach bankowych w ostatnich kilkunastu latach. Połączenia i przejęcia stały się wtedy często strategiczną odpowiedzią banków na zmianę warunków. Proces ten trwa nieprzerwanie od kilkunastu lat, chociaż jego dynamika uległa pewnemu osłabieniu. W 2001 r. wartość krajowych transakcji połączeń i przejęć była o 40% niższa niż rok wcześniej<sup>5</sup>.

### Spadek liczby banków

Początkowo, tzn. w końcu lat 80. i na początku 90., proces konsolidacji sektora objął mniejsze kraje UE (Holandia, Dania), prowadząc do wyłonienia dużych instytucji narodowych. To samo nastąpiło po kryzysie

<sup>5</sup> European Central Bank: *Structural analysis of the EU banking sector*. November 2002, s. 14.

Tabela 2 Udział pięciu największych banków w aktywach systemów bankowych krajów UE w okresie 1997-2001 (na bazie nieskonsolidowanej)

| Wyszczególnienie | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|------------------|------|------|------|------|------|
| Szwecja          | 87   | 86   | 88   | 88   | b.d. |
| Holandia         | 79   | 82   | 82   | 81   | 82   |
| Finlandia        | 89   | 86   | 86   | 87   | 80   |
| Belgia           | 54   | 63   | 76   | 75   | 78   |
| Dania            | 70   | 71   | 71   | 60   | 68   |
| Grecja           | 56   | 63   | 67   | 65   | 66   |
| Portugalia       | 46   | 45   | 44   | 59   | 60   |
| Hiszpania        | 45   | 45   | 52   | 54   | 53   |
| Francja          | 40   | 41   | 43   | 47   | 47   |
| Irlandia         | 41   | 40   | 41   | 41   | 43   |
| Wielka Brytania  | 18   | 28   | 29   | 30   | 30   |
| Włochy           | 31   | 26   | 26   | 23   | 29   |
| Luksemburg       | 23   | 25   | 26   | 26   | 28   |
| Niemcy           | 17   | 19   | 19   | 20   | 20   |

Źródło: European Central Bank, *Structural analysis of the EU banking sector*, November 2002, tab. 6, s. 54.

Tabela 3 *Motywy\* i charakterystyka transakcji połączeń i przejęć z udziałem instytucji kredytowych z krajów UE w okresie 1995 - I poł. 2000 r. według głównych rodzajów transakcji*

| Wyszczególnienie                                    | Charakterystyka  | Motywy   |
|---|--|--|
| <b>Krajowe połączenia i przejęcia banków</b>        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 72% liczby wszystkich operacji przejęć i połączeń</li> <li>• głównie między małymi instytucjami (p. 80% liczby krajowych fuzji i połączeń banków – operacje angażujące przedsiębiorstwa o aktywach do 1 mld EUR)</li> <li>• rosnąca tendencja przejęć i połączeń między dużymi instytucjami</li> <li>• wzrost pod koniec lat 90. XX w. liczby i – w niektórych krajach, za sprawą udziału dużych instytucji – wartości przejęć i połączeń</li> <li>• najwyższy wskaźnik przejęć i połączeń w stosunku do liczby krajowych banków (od p. 6% do p. 4%) we Włoszech, Francji, Belgii, Grecji, Niemczech</li> <li>• tendencja do wzrostu wartości transakcji w porównaniu z aktywami krajowego sektora w Austrii, Belgii, Niemczech, Francji, Włoszech i Luksemburgu</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• korzyści skali</li> <li>• racjonalizacja (ograniczenie) sieci dystrybucyjnej, administracji, w tym związanej z technologiami informatycznymi oraz zarządzaniem ryzykiem</li> </ul>  |
| <b>Międzynarodowe połączenia i przejęcia banków</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 14% liczby wszystkich operacji przejęć i połączeń</li> <li>• głównie transakcje z krajami spoza Europejskiego Obszaru Gospodarczego (kraje Ameryki Łacińskiej, Azji Południowo-Wschodniej, Europy Środkowo-Wschodniej, USA)</li> <li>• głównie przejęcia – pod względem liczby i wartości</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• wzrost wielkości instytucji</li> <li>• podążanie za klientem (internacjonalizacja i konsolidacja sektorów)</li> <li>• możliwość racjonalizacji administracji</li> </ul>   |
| <b>Krajowe konglomeraty finansowe</b>               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 8% liczby wszystkich operacji przejęć i połączeń</li> <li>• dominująca rola banków w tych operacjach</li> <li>• poszerzenie działalności banków głównie w zakresie zarządzania aktywami i ogólnie usług inwestycyjnych</li> <li>• z powodu ograniczeń prawnych poprzez przejęcia</li> <li>• Włochy, Wielka Brytania, Luksemburg, Portugalia, Grecja – około 80% liczby wszystkich nowych krajowych konglomeratów finansowych</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• korzyści zakresu</li> <li>• dywersyfikacja ryzyka i źródeł dochodu</li> <li>• efektywniejsze wykorzystanie uzupełniających sieci dystrybucyjnych</li> <li>• racjonalizacja funkcji administracyjnych</li> <li>• może prowadzić do uzyskania korzyści skali</li> </ul> |
| <b>Międzynarodowe konglomeraty finansowe</b>        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 6% liczby wszystkich operacji przejęć i połączeń</li> <li>• rzadka obecność przedsiębiorstw ubezpieczeniowych</li> <li>• duża aktywność banków, głównie w zakresie usług inwestycyjnych</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• wzrost wielkości instytucji</li> <li>• korzyści zakresu</li> <li>• dywersyfikacja ryzyka i źródeł dochodu</li> </ul>  |

\* główne motywy na podstawie opinii bankowców.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: European Central Bank: *Mergers and acquisitions involving the EU banking industry- facts and implications. December 2000.*

systemu bankowego na początku lat 90. w krajach skandynawskich (Szwecja, Finlandia). Fala fuzji i przejęć wystąpiła również w Wielkiej Brytanii i Hiszpanii. Procesy te nasiliły się zwłaszcza w państwach, w których na skutek prywatyzacji i zmian form organizacyjnych banków spółdzielczych przybyło instytucji mogących uczestniczyć w tego rodzaju operacjach (Wielka Brytania, Irlandia)<sup>6</sup>. W wyniku tego procesu zmniejszyła się liczba banków działających na jednolitym rynku finansowym, np. w okresie 1998-2001 o 1.237 instytucji (zob. wykres 1). Największy spadek w tym czasie nastąpił w Niemczech i Francji.

### Wysoki stopień koncentracji usług bankowych

W wyniku transakcji połączeń i przejęć prawie we wszystkich krajach UE wzrósł poziom koncentracji działalności bankowej. Wzrost ten był najwyższy w krajach, gdzie operacje te obejmowały duże banki. Najwyższym stopniem koncentracji działalności bankowej w 2001 r. charakteryzowały się rynki małych krajów UE (tabela 2). Wyjątek stanowiły Irlandia i Luksemburg – z powodu licznej obecności banków zagranicznych – oraz Austria cechująca się dużą liczbą małych banków<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> European Central Bank: *Mergers and acquisitions involving the EU banking industry - facts and implications. December 2000.*

<sup>7</sup> Por. European Central Bank: *Mergers and acquisitions ...*, op.cit.

### Dominacja transakcji krajowych

Tabela 3 zawiera informacje na temat głównych motywów i charakteru transakcji połączeń i przejęć w krajach UE w okresie 1995 r. – I połowa 2000 r. Jak wynika z analizy danych, główną cechą tych transakcji była wyraźna dominacja krajowych operacji między samymi bankami. Stanowiły one aż 72% wszystkich przejęć i fuzji w krajach UE z udziałem banków. Potwierdza to postępującą konsolidację przede wszystkim krajowych systemów bankowych.

Łączenie instytucji z tego samego kraju i czerpanie z tego korzyści jest spośród wszystkich rodzajów transakcji przejęć i połączeń zabiegiem najmniej skomplikowanym.

Inną ważną przyczyną dominacji transakcji między podmiotami krajowymi może być stosunek władz krajowych do kapitału zagranicznego w systemie bankowym. Ich niechęć wobec otwierania krajowego systemu bankowego dla banków z innych krajów członkowskich UE powoduje, że nabycie przez kapitał zagraniczny większościowego udziału w banku krajowym bywa w praktyce niemożliwe<sup>8</sup>.

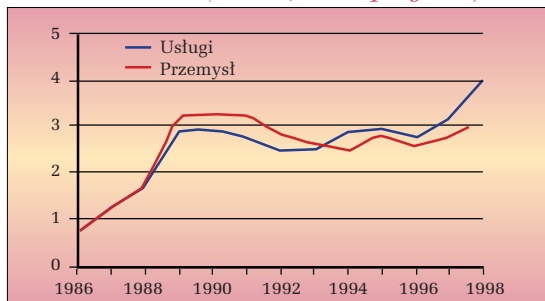
### Dywersyfikacja usług

Na szczególną uwagę zasługują przejścia instytucji odbywające się z udziałem firm z innych sektorów rynku finansowego. Chodzi np. o przejęcie przez bank komercyjny towarzystwa ubezpieczeniowego albo banku inwestycyjnego. Tworzenie konglomeratów finansowych uzasadniane jest z jednej strony chęcią dywersyfikacji ryzyka, jak również ograniczenia wahań zysku. Uważa się, że korzystne jest występujące w takich przypadkach połączenie działalności banku charakteryzującego się przeważnie krótkoterminowymi pasywami i długoterminowymi aktywami, z instytucją finansową o odmienniej strukturze bilansu<sup>9</sup>.

Z tabeli 3 wynika, że w prawie co siódmej transakcji uczestniczył podmiot pozabankowy, taki jak towarzystwo ubezpieczeniowe lub firma doradcza. Głównym przedmiotem zakupu banków europejskich były pozabankowe podmioty o wysokiej specjalizacji. Takie przedsięwzięcia umożliwiły bankom europejskim poszerzenie i udoskonalenie oferty, zwłaszcza w zakresie usług o wysokiej wartości dodanej<sup>10</sup>.

Konglomeraty finansowe powstawały również w wyniku samodzielnego otwierania przez banki nowych

Wykres 2 Liczba fuzji i przejęć w Unii Europejskiej w sektorze przemysłowym i usługowym w okresie 1986-1998 (w 1000; 1998 - prognoza)



Źródło: Commission of the European Communities: *Mergers and Acquisitions*. "European Economy", Supplement A, No 2, February 1999, s. 11.

jednostek. Liczba nowo utworzonych instytucji w drugiej połowie lat 90. XX w. była mniej więcej równa liczbie konglomeratów powstałych w wyniku fuzji i połączeń. Do tego należy dołączyć umowy o współpracy między instytucjami finansowymi działającymi w różnych segmentach rynku lub tworzenie przez nie wyspecjalizowanych wspólnych placówek (często spotykane w Austrii, Niemczech)<sup>11</sup>.

### Reakcja na program jednolitego rynku

Obserwując liczbę połączeń i przejęć w krajach Unii Europejskiej w okresie 1986-1998, można dostrzec pewne związki między nimi a wprowadzeniem regulacji jednolitego rynku. Analiza przebiegu krzywych wykresu 2 prowadzi do wniosku, że przyjęciu programów jednolitego rynku oraz unii gospodarczej i walutowej towarzyszył wzrost tych transakcji. Dotyczyło to zarówno sektora przemysłowego, jak i usługowego. Jednak po 1994 r. liczba połączeń i przejęć w sektorze usług rośnie szybciej niż w sektorze przemysłowym. Może to oznaczać, po pierwsze, że w praktyce liberalizacja świadczenia usług w UE, chociaż przewidziana już w programie budowy jednolitego rynku z 1985 r., nastąpiła na większą skalę dopiero w drugiej połowie lat 90. Po drugie, ważnym impulsem dla tego typu działań było wprowadzenie wspólnego pieniądza.

Wydaje się, że w sektorze bankowym oba powody miały znaczenie. W przypadku opóźnionej reakcji banków na instrumenty wspólnej polityki wobec sektora finansowego w grę mogła wchodzić podstawowa dla działalności banków swoboda przepływu kapitału, wprowadzona w UE dopiero w połowie lat 90. Przede wszystkim jednak reakcja banków, w postaci wzrostu liczby połączeń i przejęć, w tym okresie była spowodowana wprowadzeniem Unii Gospodarczej i Walutowej. Proces konsolidacji sektora bankowego w krajach Unii Europejskiej wyraźnie się nasilił po wprowadzeniu jednolitej waluty. Cechą charakterystyczną tego procesu

<sup>8</sup> L. Oreziak: *Systemy bankowe krajów Unii Europejskiej*. W: *Bankowość na świecie i w Polsce – stan obecny i tendencje rozwojowe*. Praca pod red. L. Oreziaka i B. Pietrzaka, Warszawa 2000/2001 Instytut Naukowo-Wydawniczy Olympus Centrum Edukacji i Rozwoju Biznesu.

<sup>9</sup> European Central Bank: *Mergers and acquisitions...*, op.cit.

<sup>10</sup> Przykładami są następujące połączenia: Dresdner/ SGM, Barclays/ Nikko (zarządzanie aktywami), Nat West/ Gleacher&Co (bankowość inwestycyjna), Deutsche Bank/ITT Commercial Finance Corp (finansowanie specjalistyczne). Zob. *Banques europeennes a l'international*. "Banque Strategie" No 135, février 1997.

<sup>11</sup> European Central Bank: *Mergers and acquisitions...*, op.cit.

Tabela 4 Ważniejsze konsekwencje Unii Gospodarczej i Walutowej dla sektora bankowego w strefie euro

| Zmiany wywołane wprowadzeniem euro                                | Skutki dla banków   |
|---|---|
| • Niższe stopy procentowe   | • Wzrost konkurencji  |
| • Niska inflacja  | • Sprzyjające warunki do rozwoju działalności kredytowej              |
| • Stabilny wzrost gospodarczy w strefie euro                      | • Mniejsze ryzyko złych długów  |
| • Eliminacja ryzyka kursowego                                     | • Eliminacja przychodów z wymiany walut narodowych krajów strefy euro |
| • Większa przejrzystość cen                                       |   |
| • Wycofanie z obiegu walut krajów strefy euro i wprowadzenie euro | • Zwiększony udział kredytów dla sektora prywatnego                   |
| • Ograniczenie deficytów finansów publicznych                     | • Mniejszy koszt przejęć i fuzji transgranicznych                     |
| • Reformy systemów emerytalnych                                   | • Mniejszy koszt działalności w środowisku jednowalutowym             |
| • Rozwój rynków kapitałowych                                      | • Wysoki koszt dostosowań infrastruktury bankowej                     |
|   | • Wzrost transakcji z udziałem walut spoza UGW                        |
|   | • Rozwój działalności inwestycyjnej                                   |

Źródło: opracowanie własne na podstawie P. Moilyneux: *Wpływ jednolitego rynku finansowego na konsolidację banków i rozwój transgranicznych usług finansowych. W: Integracja Europejska a strategie banków komercyjnych. Praca pod red. W. Baki. Katowice 1998 Międzynarodowa Szkoła Bankowości i Finansów*

było łączenie dużych instytucji finansowych. Średnia wartość tych operacji w okresie styczeń 1997 r. – listopad 1999 r. wzrosła trzykrotnie: z około 200 mln EUR do około 600 mln EUR.

#### Potencjalne i dotychczasowe efekty euro

Zmiany związane z wprowadzeniem euro i przewidywane tego skutki dla banków z krajów UE przedstawia tabela 4. Już wcześniej można było oczekiwać, a dzisiaj można to stwierdzić, że nie wszystkie efekty wystąpią jednocześnie. O ile np. wzrost konkurencji wynikający z większej przejrzystości cen nastąpił zasadniczo w momencie wprowadzenia euro do obrotu, o tyle rozwój działalności kredytowej dla sektora prywatnego, obciążonej mniejszym ryzykiem złych długów, zależał od stabilnego wzrostu gospodarczego w strefie euro oraz ograniczenia deficytu finansów publicznych. Warunek ten nie został na razie spełniony.

Obecnie, w sytuacji niskiego rozwoju gospodarczego i niskiej inflacji w UE, jakość portfela kredytowego banków w UE ulega obniżeniu. Niekorzystną sytuację dla banków zaangażowanych w proces połączeń i przejęć spowodowała ponadto słaba kondycja rynków kapitałowych. Koszty przejęć i połączeń realizowanych za pośrednictwem emisji papierów wartościowych są w takich warunkach wyższe. Nie jest to także sprzyjający czas dla rozwoju działalności inwestycyjnej. Korzyści opisane w tabeli 4 są zatem w większości jedynie potencjalne.

### Charakter zmian w sferze regulacji i nadzoru nad działalnością bankową w UE

#### Nadzór na jednolitym rynku bankowym

Główną instytucją nadzoru bankowego w krajach UE są kompetentne władze krajów członkowskich. Nadzór

ostrożnościowy nad bankiem i jego oddziałami działającymi na terytorium innych krajów członkowskich sprawowany jest, zgodnie z zasadą nadzoru kraju macierzystego, przez kraj, który udzielił bankowi zezwolenia (licencji) na działalność. Kraj macierzysty nie ma jednak wyłączności w tej kwestii. W kompetencjach nadzoru kraju goszczącego jest przede wszystkim kontrola płynności zagranicznych instytucji kredytowych znajdujących się na jego terytorium (nawet jeśli są to oddziały banków zagranicznych objęte jednolitą licencją bankową). Kraj goszczący współuczestniczy również w nadzorze nad ryzykiem towarzyszącym bankowym operacjom dokonywanym na jego rynkach finansowych.

Powierzenie krajowi macierzystemu kontroli nad zagranicznymi oddziałami banku opiera się na wzajemnym uznaniu krajowych przepisów. Część z nich, traktowanych jako kluczowe, jest wspólna dla wszystkich krajów członkowskich w wyniku ich harmonizacji na szczeblu wspólnotowym.

#### Współpraca w dziedzinie nadzoru w UE

Na podstawie zapisów w prawie wtórnym, w szczególności głównego aktu regulującego działalność banków na wspólnym rynku, jakim jest Dyrektywa 2000/12/WE<sup>12</sup>, krajowe władze nadzorcze są zobowiązane do współpracy.

Szczegóły tej współpracy są określane zwykle w szczególnych porozumieniach bilateralnych i wielostronnych, tzw. *Memoranda of Understanding (MoU)*. Są one formą umowy między organami nadzoru, bez mocy prawnej, określającą obowiązki i zadania stron porozumienia. Do końca 1997 r. organy nadzoru z kra-

<sup>12</sup> JO L 126 z 26/05/2000.

<sup>13</sup> T. Padoa-Schioppa: *EMU and banking supervision*. Wykład w London School of Economics, 24 February 1999.

Tabela 5 Charakterystyka instytucji służących współpracy w dziedzinie regulacji i nadzoru nad działalnością bankową na wspólnym rynku

| Wyszczególnienie  | Rok założenia | Skład  | Zadania   |
|---|---------------|--|---|
| Komitet Doradczy ds. Bankowości<br>( <i>Banking Advisory Committee</i> )  | 1977          | • urzędnicy wysokiego szczebla z ministerstw finansów, banków centralnych i organów nadzoru krajów członkowskich oraz z Komisji Europejskiej | • pomoc dla Komisji w tworzeniu i stosowaniu prawa bankowego<br>• udział w procedurze komitetowej                         |
| Komitet ds. Nadzoru Bankowego<br>( <i>Banking Supervision Committee</i> ) | 1998          | • urzędnicy wysokiego szczebla z banków centralnych, organów nadzoru krajów członkowskich oraz przedstawiciele EBC                           | • pomoc dla EBC w kwestiach związanych z bezpieczeństwem systemowym<br>• pomoc dla EBC w przygotowywaniu opinii nt. prawa |
| Grupa Kontaktowa<br>( <i>Groupe de Contact</i> )                          | 1972          | • przedstawiciele organów nadzoru państw EOG   | • współpraca w zakresie nadzoru obejmująca w szczególności wymianę informacji dotyczących indywidualnych przypadków       |

Źródło: na podstawie K. Lannoo: *Supervising the European Financial System*. Centre for European Policy Studies, 2001

jów EOG zawarły 78 bilateralnych *MoU*<sup>13</sup>. 1 marca 2003 r. między organami nadzoru a bankami centralnymi (w tym Europejskim Bankiem Centralnym) weszło w życie wielostronne *MoU* o współpracy w sytuacji kryzysowej, o zasięgu międzynarodowym. Dokument ten zawiera zasady i procedury tej współpracy, w szczególności dotyczące ustalania władz odpowiedzialnych za wymianę informacji<sup>14</sup>.

W UE istnieją ponadto inne fora współpracy w zakresie regulacji i nadzoru działalności bankowej. Rozpoczynając od najstarszego są to: Grupa Kontaktowa, Komitet Doradczy ds. Bankowości oraz Komitet ds. Nadzoru Bankowego Europejskiego Banku Centralnego (EBC) (por. tabela 5).

Poza wymienionymi formami współpracy, kwestie regulacji i nadzoru nad bankami wchodzi w zakres prac również tych instytucji, których działalność ma charakter międzysektorowy. Należą do nich: Grupa ds. Polityki Usług Finansowych (*Financial Services Policy Group*), Mieszana Grupa Techniczna ds. Konglomeratów Finansowych (*Mixed Technical Group on Financial Conglomerates*), Międzysektorowy Okrągły Stół Regulatorów (*Cross-Sectoral Roundtable of Regulators*), Komitet Ekonomiczno-Finansowy (*Economic and Financial Committee*). Grupa ds. Polityki Usług Finansowych została powołana w 1998 r. w ramach działań prowadzących do utworzenia w 2005 r. wspólnego ry-

ku usług finansowych<sup>15</sup>. Głównym zadaniem tego organu jest wyznaczanie strategicznych kierunków wspólnotowych regulacji w sektorze finansowym. Problematyką nadzoru związanymi z UGW zajmuje się Komitet Ekonomiczno-Finansowy. W 1999 r. utworzono Mieszaną Grupę Techniczną ds. Konglomeratów Finansowych. Wymianą informacji między instytucjami nadzorującymi instytucje i rynki finansowe w UE zajmuje się, utworzony w 2000 r., Międzysektorowy Okrągły Stół Regulatorów<sup>16</sup>.

#### Współpraca w dziedzinie nadzoru w ramach Komitetu Bazylejskiego

Na obowiązujące w UE regulacje bankowe wpływ również mają wyniki prac prowadzonych w ramach Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego (*Basle Committee on Banking Supervision*). Został on utworzony przy Banku Rozrachunków Międzynarodowych w Bazylei w połowie lat 70. XX w. przez prezesów banków centralnych krajów G-10. Komitet opracowuje m.in. zalecenia dotyczące nadzoru bankowego. Dokumentem Komitetu Bazylejskiego powszechnie stosowanym przez krajowe nadzory bankowe oraz banki komercyjne jest tzw. Uгода Kapitałowa z 1988 r. Zawiera ona zasady dotyczące odpowiedniego wyposażenia banków w kapitał. Obecnie trwają prace nad jej nowelizacją (tzw. *Basle 2*). Kluczową zmianą będzie tworzenie przez banki rezerw na ryzyko operacyjne (dotychczas szeroko

<sup>14</sup> Niestety, porozumienie to nie jest publicznym dokumentem i bardziej szczegółowe informacje na jego temat nie są dostępne. Zob. *Memorandum of Understanding on high-level principles of co-operation between the banking supervisors and central banks of the European Union in crisis management situations*. ECB Press Release, 10 March 2003.

<sup>15</sup> Ma to związek z opisanym wyżej Planem działań na rzecz usług finansowych (*Financial Services Action Plan*).

<sup>16</sup> K. Lannoo: *Supervising the European Financial System*. Centre for European Policy Studies, 2001.

Tabela 6 *Struktura nadzoru nad rynkiem finansowym w krajach UE*

| Wyszczególnienie | Bankowość | Rynki papierów wartościowych | Ubezpieczenia |
|------------------|-----------|------------------------------|---------------|
| Belgia           | BP        | BP                           | U             |
| Dania            | JN        | JN                           | JN            |
| Niemcy           | JN        | JN                           | JN            |
| Grecja           | BC        | P                            | U             |
| Hiszpania        | BC        | P                            | U             |
| Francja          | B/BC      | P                            | U             |
| Włochy           | BC        | P                            | U             |
| Irlandia         | BC        | BC                           | R             |
| Luksemburg       | BP        | BP                           | U             |
| Holandia         | BC        | P                            | U             |
| Austria          | JN/BC     | JN                           | JN            |
| Portugalia       | BC        | P                            | U             |
| Finlandia        | BP        | BP                           | U             |
| Szwecja          | JN        | JN                           | JN            |
| Wielka Brytania  | JN        | JN                           | JN            |

B - wyspecjalizowany nadzór bankowy; BC - bank centralny; BP - wspólny nadzór nad bankami i rynkami papierów wartościowych; JN - jeden nadzór finansowy; P - wyspecjalizowany nadzór nad rynkami papierów wartościowych; R - departament rządowy; U - wyspecjalizowany nadzór ubezpieczeniowy.

Źródło: na podstawie K. Lannoo: *Supervising the European Financial System. Centre for European Policy Studies, 2001* oraz European Central Bank: *Structural analysis of the EU banking sector. November 2002, Annex 2.*

uwzględniane było tylko ryzyko kredytowe). Przegląd w ramach Komitetu Bazylejskiego toczy się równoległe z pracami nad dyrektywami istniejącymi w tym zakresie w UE. Podobnie jak w przeszłości, porozumienie osiągnięte w ramach Komitetu Bazylejskiego, dotyczące nowych norm adekwatności kapitałowej przesądzi o kształcie rozwiązań przyjętych w Unii Europejskiej.

#### Rola banku centralnego UGW w nadzorze jednolitego rynku

Rola Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC) w nadzorze nad systemem finansowym jest ograniczona. W Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską przewidziano w zasadzie dwa możliwe rodzaje zadań w tym zakresie. Po pierwsze ESBC przyczynia się do sprawnego prowadzenia polityki realizowanej przez właściwe władze, odnoszącej się do nadzoru ostrożnościowego nad bankami i stabilności systemu finansowego. Po drugie na zlecenie Rady, działającej jednomyślnie, na wniosek Komisji, po zasięgnięciu opinii Europejskiego Banku Centralnego (EBC) i za zgodą Parlamentu EBC może wykonywać ściśle określone zadania związane z nadzorem ostrożnościowym nad bankami i innymi instytucjami finansowymi (oprócz instytucji ubezpieczeniowych)<sup>17</sup>. EBC może zatem sprawować bezpośredni nadzór nad bankami tylko w wyjątkowych przypadkach.

Poza tymi przypadkami opinii EBC muszą zasięgać organy wspólnotowe i krajowe w przypadku działań

oraz projektów wchodzących w zakres kompetencji EBC. EBC może również sam wystąpić z opinią do tych organów<sup>18</sup>. Zgodnie ze statutem EBC ma także prawo wydawać opinie (z inicjatywy własnej bądź władz wspólnotowych lub krajowych) nt. zakresu i wprowadzenia prawa wspólnotowego dotyczącego nadzoru ostrożnościowego nad bankami i stabilności systemu finansowego<sup>19</sup>.

#### Modele nadzoru w krajach UE

Struktura organizacyjna nadzoru w krajach UE jest niejednolita. Jak wynika z tabeli 6, można rozróżnić 3 grupy krajów:

- 1) kraje, gdzie nadzór nad poszczególnymi segmentami rynku finansowego sprawują wyspecjalizowane, odrębne instytucje,
- 2) kraje, w których istnieje jeden dla całego rynku finansowego organ nadzoru,
- 3) kraje o modelu pośrednim, w których wspólny nadzór obejmuje niektóre segmenty rynku finansowego (dotyczy to często banków i rynków papierów wartościowych).

W 5 krajach UE nadzór finansowy nad bankami sprawuje instytucja, której zakres kompetencji obejmuje cały rynek finansowy. Są to: Dania, Niemcy, Austria, Szwecja i Wielka Brytania. Proces łączenia oddziel-

<sup>17</sup> Art. 105 (5), 105(6) Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, opublikowany w pracy: Z. Brodecki, M. Drobysz, S. Majkowska: *Traktat o Unii Europejskiej. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z komentarzem*. Warszawa 2002 Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.

<sup>18</sup> Art. 105 (4) Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, opublikowany w pracy: Z. Brodecki, M. Drobysz, S. Majkowska: *Traktat o Unii Europejskiej ...*, op.cit.

<sup>19</sup> Art. 25 Protokołu w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego. W: *Traite de Maastricht t- mode d'emploi*. 10/18, Paris 1992.



Tabela 7 Korzyści związane z przyjęciem określonego modelu nadzoru nad rynkiem finansowym

| Model nadzoru           | Korzyści   |
|-------------------------|--|
| Nadzór zintegrowany     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• dostosowany do zmian na rynku finansowym (innowacje, konglomeraty)</li> <li>• ułatwia współpracę między organami nadzorującymi poszczególne sektory rynku finansowego</li> <li>• może osłabiać arbitraż prawny</li> <li>• pozwala osiągnąć korzyści skali i zakresu</li> <li>• bardziej przejrzysty dla konsumentów</li> <li>• niższe koszty nadzoru</li> </ul> |
| Nadzór wyspecjalizowany | <ul style="list-style-type: none"> <li>• ograniczenie ryzyka <i>moral hazard</i> oraz efektu domina dzięki mniejszemu zakresowi nadzoru</li> <li>• łatwiejsze zarządzanie</li> <li>• lepiej dostosowany do rodzajów ryzyka charakteryzujących dany sektor</li> <li>• większa specjalistyczna wiedza</li> <li>• pobudza konkurencję między instytucjami nadzoru</li> </ul>                                |

Źródło: na podstawie K. Lannoo: *Supervising the European Financial System*. Centre for European Policy Studies, 2001, tab. 1, s. 4 oraz *The role of central banks in prudential supervision*. European Central Bank, April 2001.

nych organów nadzoru został w UE zapoczątkowany relatywnie niedawno. Najwcześniej do połączenia doszło w Danii, w 1988 r. Kolejne były: Szwecja w 1992 r., Wielka Brytania w 1997 r.<sup>20</sup>, a niedawno, w kwietniu 2002 r. Austria i miesiąc później Niemcy. W wielu pozostałych krajach, mimo sprawowania nadzoru nad poszczególnymi segmentami rynku finansowego przez wyspecjalizowane instytucje, integracja organów nadzoru również następuje, chociaż przyjmuje słabsze formy.

Interesujące jest zjawisko istnienia w systemach nadzoru niektórych krajów struktur o charakterze horyzontalnym, gdzie podstawą podziału funkcji między odrębne instytucje nadzoru jest przedmiot tego nadzoru. Odrębną grupę mogą np. stanowić zagadnienia związane z nadzorem ostrożnościowym nad indywidualnymi usługodawcami (ich wypłacalnością, ochroną depozytariuszy i inwestorów itp.). Jeszcze inną grupę tworzy nadzór nad stabilnością systemową (m.in. zabezpieczenie płynności systemu) czy kontrola zasad prowadzenia przedsiębiorstwa (przejrzystość, równość uczestników rynku itp.).

Obecnie jeszcze w blisko połowie krajów nadzór bankowy sprawowany jest bezpośrednio przez banki centralne. W części innych państw banki centralne również są zaangażowane w nadzór finansowy, chociaż mniej bezpośrednio<sup>21</sup>.

## Przyszły kształt nadzoru nad rynkiem bankowym Unii Europejskiej (wybrane aspekty)

### Nadzór zintegrowany a nadzór wyspecjalizowany

Czy wybór formy nadzoru nad rynkiem finansowym, w tym sektorem bankowym, został dokonany? Sądząc po toczącej się dyskusji, problem pozostaje otwarty. Za-

pewne przyczyniły się do tego kryzysowe wydarzenia ostatnich lat. Ponadto, bardzo istotna, jeśli nie najważniejsza, jest potrzeba określenia struktury nadzoru w kontekście integracji europejskiej.

Tabela 7 prezentuje pozytywne cechy modeli. Wydaje się, że główną zaletą modelu zintegrowanego byłoby jego lepsze dopasowanie do ewolucji rynku finansowego, na którym dochodzi do zatarcia podziałów między segmentami. Występuje to zwłaszcza w konglomeratach finansowych. Koncentracja nadzoru nad rynkiem finansowym w jednej instytucji umożliwi również osiąganie korzyści skali i zakresu. Organ wyspecjalizowany w nadzorze nad określonym segmentem jest natomiast bardziej dostosowany do specyfiki danego sektora, a zarządzanie nim jest łatwiejsze.

### Model dla jednolitego rynku finansowego

Przyjęty model regulacji i nadzoru rynków finansowych powinien oczywiście zapewniać stabilność systemu finansowego, ochronę inwestorów, a także usługobiorców, zwłaszcza z sektora detalicznego. Realizacja tych zadań jest o tyle trudniejsza, chociaż następuje w trakcie przemian zachodzących na jednolitym rynku finansowym, nie powinna utrudniać zmian prowadzących do wzrostu efektywności systemu finansowego.

Zdaniem niektórych ekonomistów, doświadczenia ostatniej dekady dowodzą, że warunkiem stabilności rynków finansowych są niezależne instytucje regulacyjne. Stopień niezależności organów nadzoru bankowego powinien być nie mniejszy niż niezależności banku centralnego. Proces łączenia organów nadzorujących sprzyja, według ich opinii, tej niezależności<sup>22</sup>.

Chociaż nadzór na jednolitym rynku należy do właściwych władz narodowych, są powody, by mówić o jego niepełnym dostosowaniu do struktury jednolite-

<sup>20</sup> K. Lannoo ..., op.cit.

<sup>21</sup> Por. *The role of central banks in prudential supervision*. European Central Bank, April 2001.

<sup>22</sup> M. Quintyn, M. Taylor: *Nadzór powinien być samodzielny*. „Rzeczpospolita”, 18-19.01.2003, s. B3.

go rynku finansowego. Jak pokazano, oddziały zakładane na mocy jednolitej licencji bankowej nie są podstawową formą świadczenia usług bankowych na wspólnym rynku. Wraz z postępującą harmonizacją regulacji rynku bankowego następuje erozja zasady wzajemnego uznania regulacji narodowych. Im więcej jest standardów określających warunki dopuszczenia i działania banków, tym mniejsze znaczenie ma to, kto sprawuje nadzór nad bankiem – kraj macierzysty czy kraj goszczący.

Pojawia się również pytanie, czy pozostawienie w rękach władz narodowych środków umożliwiających ich aktywne oddziaływanie na strukturę rynku we Wspólnocie (uniemożliwianie przejęć dużych krajowych instytucji przez zagranicznych inwestorów) nie jest przeszkodą w powstaniu naprawdę jednolitego rynku finansowego. W tym kontekście przekazanie części funkcji nadzorczych na szczebel wspólnotowy wydaje się uzasadnione.

Przy określaniu modelu dla jednolitego rynku finansowego należy wziąć pod uwagę charakter zmian strukturalnych na rynku finansowym, polegający na powstawaniu konglomeratów finansowych. Wywołane tymi przekształceniami zmiany w krajowym nadzorze, prowadzące do koncentracji tych funkcji w jednym miejscu, mogłyby być przeniesione na szczebel unijny. Najbardziej prawdopodobne jest jednak, że łączenie funkcji miałyby raczej charakter horyzontalny.

Niewiele wskazuje na to, by dominujący obecnie w UE nadzór nad bankami, prowadzony na szczeblu krajowym, miałby w najbliższym czasie ustąpić miejsca innemu modelowi. Należy się przy tym spodziewać, że bilateralna i wielostronna współpraca krajowych organów nadzoru umocni się jako uzupełniająca wobec krajowej forma nadzoru na jednolitym rynku finansowym UE

## Bibliografia

1. *Banques europeennes a l'international*. "Banque Strategie" No 135, fevrier 1997.
2. Z. Brodecki, M. Drobysz, S. Majkowska: *Traktat o Unii Europejskiej. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z komentarzem*. Warszawa 2002 Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.
3. Commission of the European Communities: *Mergers and Acquisitions*. European Economy, Supplement A, No 2, February 1999.
4. *EMU and Banking supervision*. European Central Bank "Monthly Bulletin", April 2000.
5. European Central Bank: *Mergers and acquisitions involving the EU banking industry- facts and implications*. December 2000.
6. European Central Bank: *Structural analysis of the EU banking sector*. November 2002.
7. *Financial Services: Implementing the Framework for Financial Markets: Action Plan*. Communication of the Commission, COM (1999)232, 11.05.1999.
8. J. Dermine: *European banking: past, present and future*. Second Banking Conference, Frankfurt am Main, 24-25 October 2002.
9. K. Lannoo: *Supervising the European Financial System*. Centre for European Policy Studies, 2001.
10. *Memorandum of Understanding on high-level principles of co-operation between the banking supervisors and central banks of the European Union in crisis management situations*. ECB Press Release, 10 March 2003.
11. L. Oreziak: *Systemy bankowe krajów Unii Europejskiej*. W: *Bankowość na świecie i w Polsce – stan obecny i tendencje rozwojowe*. Praca pod red. L. Oreziak i B. Pietrzaka, Warszawa 2000/2001 Instytut Naukowo-Wydawniczy Olympus Centrum Edukacji i Rozwoju Biznesu.
12. T. Padoa-Schioppa: *EMU and banking supervision*. Wykład w London School of Economics, 24 February 1999.
13. M. Quintyn, M. Taylor: *Nadzór powinien być samodzielny*. „Rzeczpospolita”, 18-19.01.2003.
14. *The role of central banks in prudential supervision*. European Central Bank, April 2001.
15. *Traite de Maastricht - mode d'emploi*. Paris 1992, 10/18.