

Alina Szypulewska-Porczyńska

Równoważność wymogów w regulacjach bankowych Unii Europejskiej - koncepcja i znaczenie

Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania 53/2, 65-74

2018

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.



PROBLEMY TEORETYCZNE I METODYCZNE

DOI: 10.18276/sip.2018.53/2-05

Alina Szypulewska-Porczyńska*

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
Katedra Integracji Europejskiej im. J. Monneta

RÓWNOWAŻNOŚĆ WYMOGÓW W REGULACJACH BANKOWYCH UNII EUROPEJSKIEJ – KONCEPCJA I ZNACZENIE**

Streszczenie

W artykule podjęto problem znaczenia zasady równoważności wymogów dla handlu usługami bankowymi UE. W bliskim horyzoncie czasowym obroty usługami bankowymi między UE a państwami trzecimi powinny wzrosnąć ze względu na rozszerzenie geograficznego zakresu tej zasady, chociaż w mniejszym stopniu dotyczyć to będzie usług detalicznych i przedsiębiorstw. W dłuższym horyzoncie czasowym obroty między UE a państwami trzecimi kształtować się będą głównie pod wpływem Brexitu.

Słowa kluczowe: zasada równoważności, jednolita licencja bankowa, UE

* Adres e-mail: aszypu@sgh.waw.pl.

** Artykuł powstał przy wsparciu finansowym uzyskanym w ramach badania statutowego nr KGS/S17/10.2017 zrealizowanego w Kolegium Gospodarki Światowej Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie pt. „Przyszłość i wyzwania dla Unii Europejskiej – Konsekwencje dla integracji gospodarczej wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej”.

1. Wprowadzenie i metodyka

Kwestia równoważności wymogów nabrała większego znaczenia w ostatnim dziesięcioleciu. Stało się to przede wszystkim na skutek postępu, jaki dokonał się w globalnej harmonizacji reguł dla sektora bankowego pod wpływem ostatniego kryzysu finansowego, a także Brexitu i zapowiedzi brytyjskiej premier o wyjściu Wielkiej Brytanii z rynku wewnętrznego (The Economist, 2018). Celem artykułu jest ocena znaczenia równoważności wymogów dla handlu usługami bankowymi w UE. W artykule najpierw przedstawiono koncepcję równoważności wymogów na tle zasad stosowanych do obrotów między państwami członkowskimi Unii Europejskiej, następnie – znaczenie tych zasad w praktyce i czynniki na to wpływające. Badanie przeprowadzono głównie na podstawie analizy dokumentów źródłowych instytucji unijnych.

2. Rezultaty

2.1. Zasada równoważności wymogów

W przypadkach ściśle określonych w unijnym prawie wtórnym, Komisja Europejska (dalej Komisja) może uznać, że wymogi nadzorcze i regulacyjne stosowane w państwach trzecich wobec banków są równoważne ze stosowanymi w UE. Dla zrozumienia znaczenia tej zasady dla handlu usługami bankowymi w UE należy przyjrzeć się przypadkom, kiedy zasada ma zastosowanie oraz warunkom jej przyznawania. W tabeli 1 przedstawiono wybrane przepisy dotyczące wymogów ostrożnościowych dla banków, do których omawiana zasada ma zastosowanie¹. Wynika z tego, że uznanie przez Komisję wymogów państw trzecich za równoważne daje bankom unijnym możliwość przypisania mniejszej wagi ryzyka należnościom od wskazanych podmiotów z państw trzecich, czyniąc je atrakcyjniejszymi niż kredyty dla takiej samej grupy podmiotów z państw trzecich nieobjętych tą zasadą. Wśród podmiotów objętych równoważnością wymogów znajdują się banki, rządy i banki centralne, samorządy lub władze lokalne oraz podległe im organy administracji.

¹ Przedmiotem analizy jest Rozporządzenie (UE) nr 575/2013. Wykaz wszystkich dokumentów unijnych regulujących działalność rynków finansowych, w tym usługi inwestycyjne, zawierających klauzule równoważności zob. Komisja Europejska (2018).

W przypadku tych ostatnich Unia wymaga zgodności wymogów ostrożnościowych, określających szczegółowe wagi ryzyka stosowanych przez państwo trzecie z wymogami unijnymi. Uznanie równoważności wymogów państwa trzeciego wymaga podobnego uznania w tym państwie (Komisja Europejska, 2017).

Tabela 1. Przepisy rozporządzenia (UE) nr 575/2013,
do których stosuje się równoważność wymogów

Art. 107 ust. 4	umożliwia instytucjom traktowanie ekspozycji wobec instytucji kredytowych z państw trzecich jako ekspozycji wobec instytucji
Art. 114 (7)	określa szczegółowe wagi ryzyka mające zastosowanie do ekspozycji wobec rządów centralnych i banków centralnych państw trzecich i umożliwia instytucjom waznienie takich ekspozycji ryzykiem w sposób, w jaki robią to organy państwa trzeciego, mianowicie przypisując ekspozycjom wobec ich rządu centralnego i banku centralnego, denominowanym i finansowanym w walucie krajowej wagę ryzyka niższą niż wskazana w rozporządzeniu
Art. 115 (4)	określa szczegółowe wagi ryzyka mające zastosowanie do ekspozycji wobec samorządów regionalnych lub władz lokalnych państw trzecich i umożliwia instytucjom waznienie takich ekspozycji ryzykiem w sposób, w jaki robią to organy państwa trzeciego, mianowicie traktując te ekspozycje jako ekspozycje wobec ich rządu centralnego, pod warunkiem, że nie istnieje różnica w zakresie ryzyka między tymi ekspozycjami
Art. 116 (5)	określa szczegółowe wagi ryzyka mające zastosowanie do ekspozycji wobec podmiotów sektora publicznego państw trzecich i umożliwia waznienie takich ekspozycji ryzykiem w sposób, w jaki robią to organy państwa trzeciego, pod warunkiem, że stosują one w tym zakresie przepisy rozporządzenia
Art. 142 (2)	stanowi o objęciu definicją „dużego podmiotu sektora finansowego” podmiotu sektora finansowego podlegającemu prawu państwa trzeciego i zastosowaniu wobec niego odpowiedniego współczynnika korelacji dla obliczania kwot ekspozycji ważonych ryzykiem przy zastosowaniu metody wewnętrznych ratingów

Źródło: opracowanie własne na podstawie Komisja Europejska (2018);
Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013.

W styczniu 2018 roku za równoważne do celów Rozporządzenia UE 575/2013 uznano wymogi nadzorcze i regulacyjne 21 następujących państw i terytoriów trzecich: Australii, Brazylii, Kanady, Chin, Wysp Owczych, Grenlandii, Guersney, Hongkongu, Indii, Wyspy Man, Japonii, Jersey, Meksyku, Monako, Nowej Zelandii, Arabii Saudyjskiej, Singapuru, RPA, Szwajcarii, Turcji i Stanów Zjednoczonych (Komisja Europejska, 2018). W porównaniu z pierwotnym wykazem z końca 2014

roku, lista została rozszerzona o cztery państwa i terytoria trzecie, mianowicie: Wyspy Owcze, Grenlandię, Nową Zelandię i Turcję (Komisja Europejska, 2014).

Na uwagę zasługuje, że Unia podjęła działania, aby ramy, w których odbywa się uznanie równoważności, rozciągnąć poza Unię i osiągnąć porozumienie w ramach G-20. Międzynarodowe porozumienie w tej sprawie umożliwiłoby dalsze ograniczenie kosztów związane z nadzorem i spełnianiem nakładających się wymogów (por. Komisja Europejska, 2017).

2.2. Zasada jednolitej licencji

Najdalej idące postanowienia, jeżeli chodzi o uznanie regulacji ostrożnościowych wpływających na międzynarodowy przepływ usług bankowych, dotyczą obrotów na rynku wewnętrznym. Od 1989 roku narzędziem tym jest jednolita licencja bankowa. Wraz z jej wprowadzaniem znikł wymóg osiedlania się, aby świadczyć usługi w innym państwie członkowskim UE. Licencja przyznana przez organy kraju siedziby stanowi do tego wystarczające uprawnienie. Oprócz swobody transgranicznego świadczenia usług na obszarze rynku wewnętrznego, licencja jest przepustką dla banku do otwarcia oddziałów w innych państwach członkowskich. Organy kraju siedziby sprawują ponadto nadzór nad działalnością transgraniczną swoich banków. Świadczenie usług w oddziale daje możliwość szybszego zorganizowania działalności, bo wymaga tylko notyfikacji w państwie przyjmującym. Dodatkowo, jest to mniej kosztowne, ponieważ w odróżnieniu od filii, oddział, będąc podmiotem zależnym od banku-matki pod względem prawnym, nie musi spełniać wymogów do prowadzenia działalności, w tym posiadania na odpowiednim poziomie kapitału własnego.

Wprowadzeniu paszportu towarzyszyła wzmocniona harmonizacja norm ostrożnościowych. Podobnie jak 10 lat później, kiedy wdrażany był plan działań w zakresie usług finansowych mający służyć urzeczywistnieniu korzyści związanych z wprowadzeniem unii walutowej. Po 2008 roku zmiany regulacyjne w UE związane były przede wszystkim z realizacją strategii wyjścia z kryzysu finansowego i zadłużeniowego. Od 2012 roku konwergencja przepisów stała się elementem projektu unii bankowej. Regulacje w sektorze bankowym objęły trzy główne obszary – wymogi kapitałowe wobec banków, ochronę depozytów oraz zapobieganie i zarządzanie upadkami banków. Ponieważ podstawowym instrumentem legislacyjnym, na podstawie którego odbywa się harmonizacja przepisów w unii bankowej, jest

dyrektywa², wymagało to zwiększonych działań na rzecz jednolitego stosowania przepisów (EBA, 2016).

2.3. Unijne zasady handlu usługami finansowymi z krajami trzecimi

Na końcach istniejących umów handlowych regulujących wymianę gospodarczą między UE a krajami trzecimi znajduje się z jednej strony „model norweski”, a więc państwa należące do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (dalej EOG), a z drugiej – „model amerykański”, który oparty jest na przepisach umowy GATS, wiążącej wszystkich członków WTO. Tylko umowa typu „model norweski” daje pełny dostęp do rynku wewnętrznego usług finansowych. Jest to możliwe, ponieważ, po pierwsze, państwa EOG objęte są wszystkimi swobodami rynku wewnętrznego, w tym swobodą przepływu usług. Inne państwa trzecie korzystają natomiast najszerszej tylko ze swobody przepływu kapitału. Po drugie, świadczenie usług na rynku wewnętrznym w „modelu norweskim” podlega unijnym przepisom, dotyczącym rynku wewnętrznego, w szczególności omawianej wyżej zasadzie jednolitej licencji, minimalnej harmonizacji oraz wzajemnego uznawania.

Dostęp do rynku wewnętrznego UE na zasadach GATS jest dużo bardziej ograniczony oraz zróżnicowany w obrębie UE. Państwa członkowskie WTO stosować mogą wyjątki od klauzuli największego uprzywilejowania, traktowania narodowego i dostępu do rynku. Z przeglądu zobowiązań szczegółowych podjętych w ramach GATS przez UE i jej państwa członkowskie wynika, że główne bariery dla zagranicznych usługodawców w handlu usługami finansowymi stanowią ograniczenia w dostępie do rynku, natomiast w mniejszym stopniu – wyjątki od klauzuli narodowej. Zobowiązania podjęte przez państwa UE w ramach GATS są ponadto zróżnicowane. Na przykład, w Portugalii otwarcie banku spoza UE wymaga każdorazowo zgody ministerstwa finansów uzależnionej od oceny czy przyczyni się to do poprawy efektywności portugalskiego systemu bankowego i w sposób znaczący wpłynie na umiędzynarodowienie portugalskiej gospodarki (WTO, 1999). Takiego wymogu nie znajdziemy w pozostałych państwach UE.

Ze swobody świadczenia usług finansowych na rynku wewnętrznym na podstawie paszportu mogą korzystać dostawcy usług bankowych z państw trzecich,

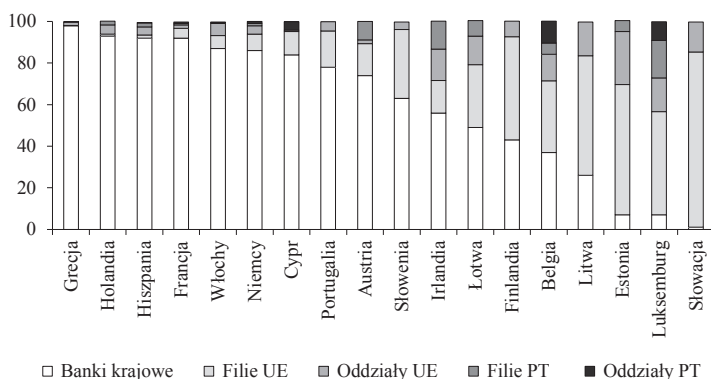
² Filarami jednolitego zbioru przepisów unii bankowej są: IV dyrektywa i rozporządzenie o wymogach kapitałowych, zmieniona dyrektywa o systemach gwarancji depozytów oraz dyrektywa o naprawie oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków.

którzy otworzyli spółki zależne w państwach członkowskich UE. Przykładem może być działalność spółek zależnych banków szwajcarskich świadczących usługi na rynku wewnętrznym z terytorium Wielkiej Brytanii (Douglas-Henry, Katz, Evans, Plant, Kamerling, Macpherson, 2016). Do podjęcia działalności na obszarze UE przez bank z państwa trzeciego wymagana jest zgoda organów nadzoru. W przypadku strefy euro, funkcję taką sprawuje EBC. Jeżeli stosunki UE–UK oparte zostaną na „modelu amerykańskim” umowy, o zgodę będą musiały ubiegać się instytucje finansowe działające dotychczas z terytorium Zjednoczonego Królestwa, zarówno brytyjskie, jak i spoza UE. Dotyczy to dużej części z 40 grup bankowych w Wielkiej Brytanii i świadczących usługi na rynku wewnętrznym (Lautenschläger, 2017).

2.4. Udział placówek bankowych tworzonych na podstawie jednolitej licencji

Jak wynika z rysunku 1, większość państw strefy euro cechuje dominacja banków krajowych. Wyjątkiem są państwa członkowskie, które dołączyły do Unii w 2004 roku oraz Luksemburg i Finlandia. Uwagę zwraca ponadto to, że oddziały banków unijnych, które są przedstawicielstwami tworzonymi na mocy jednolitej licencji, w 2016 roku miały udział większy niż filie tylko w nielicznych państwach

Rysunek 1. Struktura aktywów bankowych państw strefy euro według rodzaju instytucji kredytowych w 2016 roku (%)



Uwaga: PT – państwa trzecie. Analiza nie obejmuje Malty, która powołując się na ochronę tajemnicy bankowej, podaje dane łącznie dla placówek UE i państw trzecich.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Report on financial...* (2017).

strefy euro, mianowicie w Holandii, Hiszpanii i Grecji, gdzie jednocześnie dominacja banków krajowych była największa.

Obok świadczenia usług bankowych, w ramach swobody przedsiębiorczości lub przez założenie filii, do handlu usługami bankowymi między państwami Unii może dochodzić w ramach swobody świadczenia usług. W 2016 roku handel usługami finansowymi z partnerami z UE stanowił 56 i 59% odpowiednio unijnego eksportu i importu, przy czym udział Wielkiej Brytanii wyniósł odpowiednio 18 i 25%³.

2.5. Miejsce Wielkiej Brytanii na unijnym rynku usług finansowych

Brytyjska branża usług finansowych ma istotne znaczenie dla rynku wewnętrznego UE. Związane jest to z pozycją londyńskiego rynku finansowego na arenie międzynarodowej. Według Global Financial Centres Index (z września 2016 r.) Londyn plasuje się na pierwszym miejscu wśród najważniejszych centrów finansowych świata (The Global Financial..., 2016).

Z oczywistych przyczyn znaczenie rynku Wielkiej Brytanii dla reszty UE jest mniejsze niż w przypadku odwrotnym, ale i wówczas tylko na ten jeden kraj przypada 1/10 unijnego handlu usługami finansowymi, co jest większe niż jego udział w całości unijnego handlu usługami. UE jest głównym partnerem handlowym Wielkiej Brytanii. W 2014 roku udział UE w brytyjskim eksporcie usług finansowych wyniósł 42% i był o 5 p.p. wyższy od udziału UE w brytyjskim eksporcie usług ogółem. Relatywnie mniejsze znaczenie UE odgrywała w przypadku brytyjskiego importu usług finansowych. Jej udział kształtował się w 2014 roku na poziomie 36% i był o 13 p.p. mniejszy od jej udziału w całym brytyjskim imporcie usług⁴.

Jeżeli analizę ograniczyć do obrotów usługami finansowymi na rynku wewnętrznym (strona kredytowa), to w 2014 roku udział Wielkiej Brytanii wyniósł 19% i w ciągu ostatnich pięciu lat był na podobnym poziomie⁵. Wartość absolutna unijnych dostaw usług finansowych na rynek brytyjski rosła w całym badanym okresie i oznacza to, że tempo tego wzrostu było zbliżone dla wszystkich dostaw

³ Obliczenia własne na podstawie OECD.Stat (luty 2018).

⁴ Obliczenia własne na podstawie OECD.Stat (wrzesień 2017).

⁵ Na podstawie danych OECD, EBOPS 2010 (wrzesień 2017).

usług finansowych w ramach rynku wewnętrznego. Podobna tendencja charakteryzowała cały unijny eksport usług finansowych.

Na podstawie niepełnych danych dotyczących wartości dostaw brytyjskich na rynek wewnętrzny można stwierdzić, że w okresie 2013–2015 charakteryzowała je tendencja wzrostowa a dynamika zmian była większa niż w przypadku całości brytyjskiego eksportu usług finansowych, prowadząc do wzrostu udziału rynku wewnętrznego w 2015 roku do 50%. Uwagę zwraca wyższy udział rynku wewnętrznego w przypadku brytyjskiego eksportu usług finansowych w porównaniu z jego udziałem w brytyjskiej sprzedaży wszystkich usług (41% vs. 37% w 2014 r.). Poziom ten znajdował się jednak poniżej poziomu analogicznego wskaźnika dla całej UE o 14 p.p. (55% zarówno dla eksportu usług finansowych, jak i eksportu usług ogółem).

Związki Wielkiej Brytanii z UE są silniejsze niż wynika to z analizy bilateralnych przepływów handlowych ujętych w wartościach brutto. Wielką Brytanię charakteryzuje najwyższy wśród państw UE wskaźnik udziału wartości dodanej, a więc wartości krajowych nakładów czynników produkcji wykorzystanych w produkcji eksportowej do eksportu brutto (OECD, 2013). Brytyjskie usługi finansowe jako wkład pośredni uczestniczą w tworzeniu łańcuchów wartości innych państw członkowskich UE przemysłowych i usługowych. W 2011 roku 60% unijnego popytu na brytyjskie dobra i usługi stanowił popyt na towary będące elementem takich łańcuchów (Centre for European Reform, 2016).

Podsumowanie

Zasada równoważności wymogów po kryzysie finansowym jest stosowana na coraz większą skalę w regulacjach bankowych UE. Tylko pośrednio jednak, a także w sposób fragmentaryczny i uwarunkowany, związana jest z dostępem do rynku wewnętrznego. Najszerzy dostęp daje jednolita licencja bankowa, jednak w przypadku świadczenia usług opartych na obecności handlowej, ta ostatnia ma w praktyce ograniczone znaczenie. Banki preferują prowadzenie działalności bankowej za pośrednictwem filii. W bliższym horyzoncie czasowym obroty usługami bankowymi między Unią a państwami trzecimi mogą wzrosnąć ze względu na rozszerzenie geograficznego zakresu zasady równoważności, chociaż w mniejszym stopniu dotyczyć to będzie usług detalicznych i dla przedsiębiorstw, których zasada

równoważności wymogów, jak wynika z przeprowadzonej analizy, bezpośrednio nie dotyczy. W dłuższym horyzoncie czasowym należy spodziewać się znaczącego wzrostu udziału państw trzecich w handlu usługami bankowymi Unii z powodu Brexitu.

Bibliografia

- Centre for European Reform (2016). *The economic consequences of leaving the EU*.
- Douglas-Henry, P., Katz, T., Evans, H., Plant, S., Kamerling, A., Macpherson, C. (2016). *Brexit: what impact might leaving the EU have on the UK's financial services industry?* Pobrane z: <https://www.dlapiper.com/en/uk/insights/publications/2015/10/banking-disputes-quarterly/brexit>.
- EBA (2016). *Report on the Convergence of Supervisory Practices*.
- EBC (2017). *Report on financial structures 2017*.
- Komisja Europejska (2014). Decyzja wykonawcza Komisji z dnia 12 grudnia 2014 r. w sprawie równoważności wymogów nadzorczych i regulacyjnych niektórych państw trzecich i terytoriów trzecich do celów traktowania ekspozycji zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013, OJ L 359.
- Komisja Europejska (2017). *Commission Staff working document, EU equivalence decisions in financial services policy: an assessment*. Brussels. SWD (2017) 102 final.
- Komisja Europejska (2018). *Equivalence/Adequacy Decisions taken by the European Commission as of 09/01/2018*.
- Lautenschläger, S. (2017). *The European banking sector – growing together and growing apart*. Speech by Member of the Executive Board of the ECB and Vice-Chair of the Supervisory Board of the ECB, at the LSE German Symposium, London. Pobrane z: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2017/html/sp170302.en.html>.
- OECD (2013). *Interconnected economies: Benefiting from global value-chains*.
- OECD (2010). *Extended Balance of Payments Services Classification*. Pobrane z: <https://stats.oecd.org> (19.02.2018).
- Rada Europejska, Konkluzje Prezydencji, 11225/2/09 Rev. 2, Bruksela, 18–19 czerwca 2009 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i rady (UE) nr 575/2013 z 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012, OJ L 176.
- The right way to do Brexit, Britain can „take back control” from Europe without cutting all ties (2018). *The Economist*. Pobrane z: <https://www.economist.com/news/>

leaders/21737271-britain-can-take-back-control-europe-without-cutting-all-ties-right-way-do-brexit.

The Global Financial Centres Index 20 (September 2016). Pobrane z: http://www.longfinance.net/images/gfci/20/GFCI20_26Sep2016.pdf.

WTO (1999). European Communities and their Member States, Schedule of Specific Commitments Supplement 4, Revision 1. Pobrane z: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=31391,10335,2244,15832,33570,37471,26509&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True (wrzesień 2017).

EQUIVALENCE IN EU BANKING REGULATIONS – CONCEPT AND IMPORTANCE

Abstract

The article presents the importance of equivalence principle for EU trade in banking services. In the short time perspective the EU trade in banking services with third countries is predicted to increase due to the extension of the geographical scope of the principle, although retail and corporate banking sector will be less affected. In the long time perspective this trade will develop mainly under the influence of Brexit.

Keywords: equivalence, banking single passport, EU

JEL code: F15