

1

Zintegrowane ramy finansowe – koncepcja i wyzwania

Małgorzata Zaleska¹

Wstęp

W odpowiedzi na kryzysy finansowe podejmowane są różnego rodzaju inicjatywy przeprowadzania zmian instytucjonalnych w sieci bezpieczeństwa oraz modyfikacji regulacji ostrożnościowych odniesionych do instytucji finansowych, szczególnie do banków. Tak też stało się w przypadku współczesnego kryzysu finansowego, gdyż w ostatnich latach można było obserwować zjawisko nazywane „tsunami regulacyjnym”. Przy tej okazji słusznie stawiane są też pytania o optymalny poziom regulacji i możliwość przeregulowania rynku.

Zaznaczyć należy przy tym, że najistotniejsze zmiany instytucjonalne dotyczą sektora bankowego, a pozostałe segmenty rynku finansowego reformowane są w zdecydowanie mniejszym stopniu. Wśród istotnych zmian wprowadzonych w europejskim systemie bankowym do końca III kwartału 2014 r., często pod wpływem chwili i konkretnych potrzeb, a nie kompleksowej strategii naprawy, wymienić należy przede wszystkim:

- uelastyczenie polityki monetarnej i modyfikację dotychczasowych lub zaproponowanie nowych (wcześniej uznawanych za niedopuszczalne) instrumentów jej kształtowania przez niektóre banki centralne,
- wyodrębnienie europejskiego nadzoru makroostrożnościowego (w postaci ESRB – European Systemic Risk Board, tzn. Europejskiej Rady Ryzyka Systemowego) i mikroostrożnościowego (w odniesieniu do sektora bankowego sprawowanego przez EBA – European Banking Authority, tj. Europejski Urząd Nadzoru Bankowego),

¹ Prof. zw. dr hab. Małgorzata Zaleska, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

- przyjęcie i wdrożenie unijnego pakietu CRD IV określającego m.in. wymogi kapitałowe i bufor bezpieczeństwa w bankach²,
- podniesienie kwoty gwarantowania depozytów (do 100 tys. euro) i skrócenie czasu na ich wypłaty (do 20 dni roboczych) w przypadku upadłości banku.

Czas pokaże, czy powyższe zmiany przyczynią się do długofalowego zwiększenia bezpieczeństwa unijnego sektora bankowego. Niemniej jednak już dziś można mieć wątpliwości i pytania o:

- wpływ niestandardowych działań banków centralnych na parametry makroekonomiczne, w tym poziom inflacji i akcję kredytową,
- merytorycznie nieuzasadnione uprzywilejowane traktowanie rządowych papierów wartościowych, którym wciąż przypisywana jest w regulacjach ostrożnościowych zerowa waga ryzyka (a współczesny kryzys pokazał upadek koncepcji *risk free*) i na które to papiery nie ma ustalonych nadzorczych limitów inwestycyjnych (tzn. banki mogą nabyć dowolną ilość tych papierów), a zatem być może wprowadzenie limitów i podniesienie wag ryzyka zmniejszyłoby atrakcyjność rządowych papierów wartościowych i uwidoczniło rzeczywistą skalę ryzyka istniejącego na tym rynku.

Problemem, który także leży u podstaw współczesnego kryzysu i nie został dotychczas rozwiązany, jest funkcjonowanie systemowo ważnych instytucji finansowych – SIFIs (Systemically Important Financial Institutions). Instytucje te są tak duże (ich aktywa są często większe od PKB kraju, w którym funkcjonują), że oderwały się od fundamentów, zaczęły tworzyć byt sam w sobie i zagrażać stabilności nie tylko sektora bankowego, ale nawet gospodarek. Stąd też toczy się mozolna dyskusja na temat pożądanej wielkości pojedynczych instytucji finansowych, w tym banków. Patrząc szerzej, trzeba zaś zadać pytanie o optymalny poziom „ufinansowienia”, w tym ubankowienia, świata i poszczególnych krajów.

W odpowiedzi na powyższe wyzwania powstał Raport Liikanena, w którym m.in. proponuje się rozdzielenie bankowości detalicznej od inwestycyjnej. Pomysł ten nie znalazł jednak dotychczas powszechnego zastosowania w krajach unijnych, a zatem problem SIFIs wciąż istnieje. Problem ten jest tak trudny do rozwiązania m.in. z uwagi na duży opór samego środowiska bankowego i skuteczny lobbing instytucji finansowych. Opór ten jest jednak w pewnym sensie zrozumiały, proponowane bowiem rozwiązanie rozdziału bankowości detalicznej i inwestycyjnej narusza interesy instytucji finansowych, generuje koszty i może ukształtować nową strukturę światowego systemu finansowego.

Kończąc powyższy wątek, należy podkreślić, że znalezienie „skutecznego lekarstwa” na nieprawidłowe funkcjonowanie banków zaliczanych do SIFIs wciąż

² Szerzej: J. Koleśnik, *Adekwatność kapitałowa banków. Standardy regulacyjne*, Difin, Warszawa 2014.

pozostaje wyzwaniem. Wydaje się też, że rozwiązanie tego problemu powinno stać się przedmiotem kolejnego, czwartego filaru zintegrowanych ram finansowych, tzn. unii bankowej.

I właśnie unii bankowej, jednemu z najważniejszych projektów antykryzysowych, zostanie przede wszystkim poświęcona zarówno dalsza część niniejszego rozdziału, jak i cała monografia. Celem tego rozdziału jest wprowadzenie do tematu oraz wyjaśnienie idei i koncepcji unii bankowej (jednego z elementów Docelowej Unii Gospodarczej i Walutowej), a także zasygnalizowanie najistotniejszych problemów i wyzwań związanych z jej wdrożeniem. Niektóre wątki zasygnalizowane poniżej zostaną szerzej omówione w kolejnych rozdziałach.

1.1. Docelowa Unia Gospodarcza i Walutowa – idea i konstrukcja

Jednym z najważniejszych europejskich projektów wdrażanych w odpowiedzi na ostatni globalny kryzys finansowy jest Docelowa Unia Gospodarcza i Walutowa. Koncepcja tego projektu została przedstawiona po raz pierwszy pod koniec czerwca 2012 r. w dokumencie *W kierunku faktycznej Unii Gospodarczej i Walutowej*. Jako istotne w omawianej materii uznać należy także postanowienia podjęte przez Radę Europejską w dniach 13–14 grudnia 2012 r.

Ideą tego projektu jest jeszcze większa, „krok po kroku”, integracja strefy euro oraz zbudowanie w przyszłości czegoś na wzór Stanów Zjednoczonych Europy. Powyższe pokazuje więc, że zwyciężyła koncepcja ratowania i reformowania strefy euro nad koncepcją jej rozpadu.

Jeżeli zatem wspomniany projekt Docelowej Unii Gospodarczej i Walutowej zostanie wdrożony w życie, to zmieni na stałe strefę euro, i jeśli Polska będzie kiedyś wchodzić do strefy euro, to z pewnością do zupełnie innej niż obecna.

Na tle powyższego można jednak zadać „przewrotne” pytanie: czy nie należy zacząć reform strefy euro od dążenia do spełnienia pierwotnych założeń, które legły u podstaw jej stworzenia, lub uznać, że jest to niemożliwe w praktyce? Do tej pory strefie euro wciąż jest bowiem daleko do stania się optymalnym obszarem walutowym i osiągnięcia takich jego cech, jak:

- wysoki stopień elastyczności płac,
- wysoki stopień mobilności siły roboczej,
- wysoki stopień mobilności kapitału,
- wysoki poziom rozwoju handlu wewnątrzgałęziowego.

Dotychczasowy projekt „euro”, w tym jego założenia i dostosowania nominalne (m.in. kryteria z Maastricht), okazał się więc iluzją. Problemem są nie

tylko dostosowania nominalne (które można osiągnąć w stosunkowo krótkim czasie), ale również realna konwergencja, powracanie gospodarki do stanu równowagi bez pomocy zmian kursu walutowego i autonomicznej polityki pieniężnej. Do osiągnięcia tego potrzebne są zaś z reguły niezbyt popularne reformy. Nie pomagają temu m.in. krótkie cykle wyborcze, przyzwyczajenie społeczeństw do życia ponad stan i brak powszechnej świadomości, iż ostateczne koszty kryzysów i tak ponosi społeczeństwo. W czasach wychodzenia z kryzysu oraz powracania gospodarek do stanu równowagi i wzrostu skłonność do reformowania niestety zaś z reguły spada. Warto jednak przypomnieć, że iluzje nie powinny kreować rzeczywistości, a ponadto obserwację, zgodnie z którą rozwiązania prowizoryczne stają się często wieczne.

Na projekt Docelowej Unii Gospodarczej i Walutowej, reformujący dotychczasową strefę euro, składają się cztery elementy:

- zintegrowane ramy finansowe – unia bankowa,
- zintegrowane ramy polityki gospodarczej,
- zintegrowane ramy budżetowe,
- zapewnienie niezbędnej legitymacji demokratycznej i odpowiedzialności za podejmowanie decyzji.

Projekt unii bankowej – jak już wspomniano – zostanie szczegółowo omówiony w kolejnych podpunktach niniejszego rozdziału oraz w kolejnych rozdziałach monografii. Poniżej zarysowane zostaną najważniejsze elementy trzech pozostałych elementów Docelowej Unii Gospodarczej i Walutowej.

Ideą zintegrowanych ram polityki gospodarczej jest:

- wdrożenie mechanizmów zapewniających opracowywanie krajowych i europejskich polityk propagujących trwałe (jeśli to możliwe) wzrost, zatrudnienie i konkurencyjność (m.in. nastąpiło już zastąpienie Strategii Lizbońskiej przez strategię Europa 2020),
- przeciwdziałanie zakłóceniom równowagi makroekonomicznej,
- zapewnienie umiejętności amortyzowania wstrząsów i konkurowania w zglobalizowanej gospodarce.

Zintegrowane ramy budżetowe oznaczać zaś mają:

- zdrowe kształtowanie polityki budżetowej na szczeblach krajowym i europejskim,
- koordynację, wspólne podejmowanie decyzji oraz ich skuteczniejsze egzekwowanie,
- działania w kierunku wspólnej emisji długu,
- nowe formy solidarności fiskalnej.

Wymiernymi efektami podjętych inicjatyw są m.in. tzw. sześciopak (wszedł w życie w grudniu 2011 r.) i dwupak (wszedł w życie w maju 2013 r.). Na „sześciopak” składa się sześć rozporządzeń, w tym dwa regulujące procedurę doty-

czącą zakłóceń równowagi makroekonomicznej (zewnętrznej i wewnętrznej), potocznie nazywane wskaźnikami nierównowag makroekonomicznych. Wspomniane wskaźniki nierównowag traktować można jako kolejne nowe kryteria wstąpienia do strefy euro (obok kryteriów z Maastricht). „Dwupak”, złożony z dwóch rozporządzeń, wprowadza natomiast wspólny harmonogram budżetowy i wspólne reguły budżetowe dla krajów strefy euro. Trzeba przy tym zaznaczyć, że powyższe oznacza możliwość ingerowania władz unijnych w narodowe budżety poszczególnych krajów (m.in. kraje członkowskie mają obowiązek przedkładać Komisji Europejskiej plany budżetowe na kolejny rok do 15 października), ale nie oznacza to – dotychczas – stworzenia budżetu centralnego z prawdziwego zdarzenia. Ingerencja władz unijnych w narodowe budżety jest przy tym większa w odniesieniu do krajów borykających się z problemami niż w stosunku do krajów mających zdrowe fundamenty. Wspólna emisja długu, w tym wprowadzenie wspólnych obligacji strefy euro, a także wspólny system zasiłków dla bezrobotnych wciąż pozostają w planach. Nie udało się też do tej pory stworzyć i wdrożyć wystarczających mechanizmów egzekwowania obowiązujących kryteriów i reguł. Nie wystarczy bowiem ustanowić prawo, trzeba je także konsekwentnie egzekwować.

Wyżej wskazane działania, jak i kolejne reformy powinny uzyskać publiczne poparcie, ponieważ będą one miały wpływ na codzienne życie obywateli. Obok poparcia społecznego do przeprowadzenia zmian niezbędne jest też ścisłe zaangażowanie Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych w reformy. Wyżej wskazane poparcie i działania składają się na kolejny element Docelowej Unii Gospodarczej i Walutowej, tj. zapewnienie niezbędnej legitymacji demokratycznej i odpowiedzialności za podejmowanie decyzji.

1.2. Idea i konstrukcja zintegrowanych ram finansowych

Pod pojęciem zintegrowanych ram finansowych kryje się wspomniana już unia bankowa, której poświęcone są dalsze rozważania. Unia bankowa wpisuje się, co było już podkreślone, w szerszy projekt Docelowej Unii Gospodarczej i Walutowej. W ramach projektu unii bankowej wyodrębnione zostały pierwotnie trzy ząbujące się elementy:

- jednolity mechanizm nadzoru (*Single Supervisory Mechanism* – SSM),
- europejski mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (jednolity mechanizm *resolution*, tj. *Single Resolution Mechanism* – SRM),
- europejski system gwarantowania depozytów (*Single Deposit Guarantee Scheme* – SDGS).

Kolejność wypunktowania filarów unii bankowej nie jest przypadkowa, odzwierciedla bowiem stopień zaawansowania prac nad ich wdrażaniem.

Koncepcja europejskiego nadzoru bankowego, nazywana jednolitym mechanizmem nadzorczym, jest skomplikowanym i jednocześnie najbardziej zaawansowanym projektem z punktu widzenia wdrożenia w życie. W dalszej kolejności, biorąc pod uwagę zaawansowanie prac i uzgodnień, można mówić o europejskim mechanizmie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków. Natomiast utworzenie wspólnego europejskiego systemu gwarantowania depozytów oddala się. Tymczasem funkcjonowanie wybranych, a nie wszystkich, elementów unii bankowej wydaje się niewystarczające, ponieważ nie będzie kompleksowych mechanizmów ratunkowych w przypadku wystąpienia problemów w nadzorowanych europejskich bankach.

Powyższe oznacza także przenoszenie uprawnień z poziomu krajowego na europejski oraz wzmocnienie (choć w mniejszym stopniu, niż pierwotnie zakładano) nadzoru bankowego nad europejskimi instytucjami kredytowymi. Równocześnie nie oznacza to, niestety, powiązania uprawnień nadzorczych z odpowiedzialnością za podejmowane działania. W dalszym bowiem ciągu główna odpowiedzialność finansowa za skutki działań spoczywać będzie na krajowych systemach gwarantowania depozytów oraz tworzonych krajowych funduszach *resolution*, a w ostateczności na krajowych budżetach i podatkach.

1.3. Jednolity mechanizm nadzoru

1.3.1. Podmiotowy zakres europejskiego nadzoru bankowego

Podmiotowy zakres nadzoru odnosi się do tego, kto sprawuje nadzór i nad kim jest on sprawowany. Na jednolity mechanizm nadzorczy składa się Europejski Bank Centralny (EBC – European Central Bank) i krajowe organy nadzoru.

Umiejscowienie europejskiego nadzoru bankowego w EBC ma zalety i wady. Z jednej strony podkreśla się bowiem, że EBC jest organem niezależnym, na który władze unijne i poszczególnych krajów nie mają teoretycznie bezpośredniego wpływu, ale z drugiej strony wskazuje się na ryzyko konfliktu interesów w równoczesnym prowadzeniu polityki monetarnej i nadzorczej przez EBC (problem ten zostanie rozwinięty w dalszej części rozdziału). Wskazać należy także, że w literaturze podnoszone jest odmienne stanowisko, zgodnie z którym EBC będzie bardziej wykonawcą woli krajowych nadzorów niż operacyjnie autonomicznym

ponadnarodowym stróżem³. Nie zostały też do końca rozwiane wątpliwości prawne, czy istnieje możliwość powołania, na bazie obecnego „Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej”, niezależnego organu nadzorczego w ramach EBC. Dodatkowo podkreśla się, że w Radzie Prezesów EBC reprezentowane są tylko kraje strefy euro, a europejski nadzór bankowy ma być otwarty także dla krajów spoza tej strefy, o czym będzie mowa w dalszej części podpunktu.

Ponadto przekazanie kompetencji nadzorczych z poziomu krajowego do EBC oznacza, że nadzór staje się ponadnarodowy. Dotychczas zaś, nawet w odniesieniu do banków prowadzących działalność transgraniczną, był on przede wszystkim krajowy. Nie można też zapominać o tym, że zwłaszcza w odniesieniu do nadzorowania małych banków nadzór krajowy lepiej zna i czuje specyfikę lokalną niż nadzorca ponadnarodowy.

Bezpośredni nadzór EBC ma być sprawowany nad istotnymi instytucjami kredytowymi (w tym bankami) w strefie euro, tj. takimi, które:

- posiadają aktywa przewyższające 30 mld euro lub
- posiadają aktywa przewyższające 20% PKB kraju macierzystego i wyższe niż 5 mld euro albo
- zostaną uznane za istotne przez EBC z własnej inicjatywy lub na wniosek krajowego organu nadzoru (według kryteriów: wielkości, ważności dla gospodarki kraju lub Unii Europejskiej, wielkości działalności transgranicznej) oraz
- instytucjami kredytowymi, które otrzymały pomoc ze środków EFSF (European Financial Stability Facility – Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej) lub ESM (European Stability Mechanism – Europejskiego Mechanizmu Stabilności) albo wystąpiły o jej przyznanie.

Niezależnie od powyższych warunków EBC ma sprawować nadzór w odniesieniu do trzech najbardziej znaczących instytucji kredytowych w każdym z uczestniczących w unii bankowej krajów członkowskich. Oznacza to objęcie krajowych SIFIs, instytucji zbyt dużych, żeby upaść (*too big to fail*), europejskim nadzorem bankowym. Nie oznacza to jednak rozwiązania problemu SIFIs.

Wyżej określone warunki spełni, a zatem zostanie objęte bezpośrednim nadzorem EBC, początkowo 120 banków dysponujących około 85% aktywów sektora strefy euro. Wśród tych banków największymi są: BNP Paribas i Crédit Agricole Group (oba francuskie). Podkreślić należy także, że większość banków niemieckich pozostanie poza bieżącym nadzorem EBC, o co wytrwale zabiegali przedstawiciele władz niemieckich. Równocześnie największy niemiecki bank i trzeci

³ T.H. Tröger, *Panaceum czy szarlataneria? Wstępna ocena nowego systemu nadzoru ostrożnościowego nad bankami z udziałem Europejskiego Banku Centralnego*, „Nowa Europa” 2014, nr 1(17), s. 66.

pod względem wielkości w strefie euro – Deutsche Bank, zostanie objęty bezpośrednim nadzorem EBC.

Unia bankowa, w tym jednolity mechanizm nadzoru, jest obowiązkowa dla krajów strefy euro (nie mają one też możliwości wystąpienia z niej). Kraje spoza strefy euro mogą zaś, lecz nie muszą, podjąć „bliską współpracę” z EBC. Oznacza to tym samym, że po raz pierwszy zostały zróżnicowane zasady nadzoru wobec banków strefy euro (unii bankowej) i pozostałych krajów Unii Europejskiej.

Nawiązanie „bliskiej współpracy” może nastąpić w dowolnym momencie, co oznacza, że nie określono wiążącego terminu. Do podjęcia „bliskiej współpracy” konieczna jest przy tym decyzja EBC, a ponadto muszą być spełnione następujące warunki:

- dany kraj członkowski zawiadomił inne kraje członkowskie, Komisję Europejską, EBC i EBA o swoim wniosku dotyczącym podjęcia „bliskiej współpracy” z EBC, a w zawiadomieniu tym zobowiązał się do:
 - zagwarantowania, że jego właściwy organ krajowy będzie stosować się do wszelkich wytycznych lub wniosków EBC (przy zachowaniu standardowego czasu na reakcję nie krótszego niż 48 godzin),
 - przekazywania wszelkich informacji na temat instytucji kredytowych mających siedzibę w danym kraju członkowskim, które mogą być wymagane przez EBC w celu przeprowadzenia wszechstronnej oceny tych instytucji;
- dany kraj członkowski dostosował przepisy prawa krajowego w celu zapewnienia obowiązku przyjmowania przez właściwy organ krajowy tego kraju wszelkich środków wymaganych przez EBC w odniesieniu do instytucji kredytowych.

W przypadku gdy dany kraj członkowski przestanie spełniać powyższe warunki lub jego właściwy organ nie działa zgodnie z powyższymi zobowiązaniami, EBC może podjąć decyzję o zawieszeniu lub zakończeniu „bliskiej współpracy” z tym krajem. Decyzja ta musi być jednak poprzedzona ostrzeżeniem, na które kraj członkowski nie zareagował w ciągu 15 dni od jego otrzymania. Także kraj członkowski może złożyć wniosek o zakończenie „bliskiej współpracy”, ale dopiero po upływie 3 lat od jej podjęcia. Wniosek taki musi być zrealizowany maksymalnie po 3 miesiącach od jego złożenia. Kraj członkowski, który zakończył „bliską współpracę” może ponownie złożyć wniosek o jej podjęcie po upływie 3 lat od jej zakończenia.

Podkreślić należy przy tym, że możliwość zakończenia „bliskiej współpracy” należy rozpatrywać bardziej w kategoriach teoretycznych niż praktycznych, wpłynęłoby to bowiem na postrzeganie danego kraju i jego sektora bankowego, najprawdopodobniej także na ratingi banków, oraz spowodowałoby materializację ryzyka reputacji.

Wyraźnego zaznaczenia wymaga też fakt, że przystąpienie do europejskiego mechanizmu nadzoru krajów spoza strefy euro nie jest równoznaczne z dostępem do instrumentów płynnościowych EBC oraz środków z ESM. Oznacza to zatem brak równości między krajami strefy euro i spoza niej w dostępie do środków finansowych i instrumentów ratunkowych.

Powyższe powoduje m.in., że kraje spoza strefy euro nie są entuzjastycznie nastawione do nawiązywania „bliskiej współpracy”. Dotychczas tylko Bułgaria wstępnie zadeklarowała chęć nawiązania „bliskiej współpracy”, a Rumunia rozważa tę możliwość. Przykłady te, jak również deklaracja Wielkiej Brytanii (z największym europejskim centrum finansowym) o pozostawaniu poza unią bankową, mogą wskazywać, że kraje posiadające słabszy sektor bankowy będą bardziej skłonne wchodzić do unii bankowej niż kraje z silnymi sektorami bankowymi.

Polska ma zatem możliwość nawiązania „bliskiej współpracy” w ramach projektu europejskiego nadzoru bankowego. Oznacza to tym samym (w przypadku nawiązania współpracy), że niektóre największe banki podlegałyby bezpośrednio pod nadzór sprawowany przez EBC (a pozostałe pośrednio poprzez Komisję Nadzoru Finansowego – KNF). Grupa tych pierwszych będzie mniej liczebna niż ta druga, ale będzie miała z pewnością większe znaczenie, biorąc pod uwagę m.in. jej znaczący udział w polskim sektorze bankowym.

Jeśli zaś Polska nie nawiąże „bliskiej współpracy”, to i tak działania nowych struktur będą miały istotny wpływ na sytuację polskiego sektora bankowego, ponieważ podmioty dominujące prawie 20 polskich banków krajowych (reprezentujących około 50% aktywów sektora) znajdują się pod bezpośrednim nadzorem EBC. Wśród tych podmiotów znajdują się m.in.: Bank Gospodarki Żywnościowej SA, Bank Millennium SA, Bank Polska Kasa Opieki SA, Bank Zachodni WBK SA (Santander), ING Bank Śląski SA.

Z powyższego wynika ponadto, że nie wszystkie instytucje kredytowe działające na terenie Unii Europejskiej podlegać będą bezpośredniemu nadzorowi EBC. Ponadto, co oczywiste, europejskim nadzorem bankowym nie będą objęte banki spoza Unii Europejskiej. To zaś stwarza realną możliwość arbitrażu regulacyjnego. Poza tym oznacza to wielopoziomowy i mało czytelny nadzór, biorąc pod uwagę geograficzne zróżnicowanie oddziaływania europejskiego nadzoru bankowego, jak też jego zróżnicowany zakres pod względem wielkości nadzorowanych podmiotów.

1.3.2. Przedmiotowy zakres europejskiego nadzoru bankowego

Przedmiotowy zakres oddziaływania europejskiego nadzoru bankowego ma być szeroki i obejmować przede wszystkim procesy: licencjonowania, regulowa-

nia, kontrolowania i sankcjonowania. W odniesieniu do nadzorowanych instytucji wyłącznie EBC będzie bezpośrednio odpowiedzialny za:

- wydawanie i odbieranie licencji instytucjom kredytowym,
- ocenę transakcji nabycia lub zbycia pakietów akcji instytucji kredytowych.

EBC będzie też odpowiedzialny (bezpośrednio lub za pośrednictwem krajowych organów nadzoru) za realizację takich zadań, jak:

- nadzór w zakresie przestrzegania prowadzonej działalności z wymogami dotyczącymi m.in. funduszy własnych, adekwatności kapitałowej, dźwigni finansowej i płynności oraz prowadzenia nadzoru nad konglomeratami finansowymi,
 - ustalanie wyższych wymogów ostrożnościowych,
 - przeprowadzanie przeglądów nadzorczych, w tym stress testów,
 - wdrażanie środków wczesnej interwencji w przypadku, gdy instytucje nie spełniają lub prawdopodobnie wkrótce nie będą spełniać regulacyjnych wymogów kapitałowych, oraz żądanie od nich podjęcia działań naprawczych.
- EBC ma być uprawniony także do:

- wzywania osób prawnych (każdej instytucji kredytowej z kraju uczestniczącego) lub fizycznych do udzielania wszelkich informacji niezbędnych do wykonywania jego zadań, w tym informacji, które powinny być przekazywane w regularnych odstępach czasu i w określonych formatach do celów nadzorczych lub statystycznych (EBC ma przy tym udostępniać te informacje właściwym nadzorcom krajowym),
- przeprowadzania inspekcji na miejscu w lokalach stanowiących miejsce prowadzenia działalności nie tylko instytucji kredytowych, ale również np. podmiotów świadczących tym instytucjom usługi w ramach outsourcingu,
- nakładania administracyjnych sankcji finansowych w wysokości maksymalnie dwukrotności zysków osiągniętych lub strat unikniętych w wyniku naruszenia, jeżeli takie zyski lub straty mogą zostać określone, lub w wysokości maksymalnie 10% całkowitego rocznego obrotu danej osoby prawnej w poprzednim roku obrotowym.

Powyższe wskazuje, że EBC jako pierwszoplanowy nadzorca SSM otrzymał do dyspozycji solidne „kije”, ale wygląda na to, że zabraknie „marchewek” dla właściwych organów krajowych⁴.

Przedmiotem zainteresowania EBC nie będą zaś kwestie związane z ochroną konsumentów będących klientami instytucji kredytowych, z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i nadzorem usług płatniczych.

⁴ T.H. Tröger, *Panaceum czy szarlataneria? Wstępna ocena nowego systemu nadzoru ostrożnościowego nad bankami z udziałem Europejskiego Banku Centralnego*, „Nowa Europa” 2014, nr 1(17), s. 62.

Analiza wyżej wskazanych uprawnień i zadań wskazuje, że EBC w ramach unii bankowej będzie sprawować przede wszystkim nadzór mikroostrościowy. Równocześnie, dyskutując na temat koncepcji unii bankowej, zastanawiano się nad właściwym umiejscowieniem nadzoru makroostrościowego w sieci bezpieczeństwa. Nadzór ten, odniesiony do niwelowania ryzyka systemowego i nierównowag makroekonomicznych, związany jest z pewnością przede wszystkim z uwarunkowaniami krajowymi. Toteż jako istotne i prawidłowe należy uznać pozostawienie w kompetencjach władz krajowych możliwości nakładania wymogów dotyczących buforów kapitałowych, w tym ustalania wartości bufora antycyklicznego. Władze krajowe będą miały przy tym obowiązek notyfikowania w EBC zamiaru wprowadzenia takiego bufora 10 dni przed terminem. EBC będzie miał zaś 5 dni na wydanie zastrzeżeń, które powinny być wzięte pod uwagę przez organ krajowy przed podjęciem ostatecznej decyzji. EBC może równocześnie w szczególnych przypadkach, co było już wspomniane, zastosować wobec instytucji wyższe bufory niż te nałożone przez władze krajowe.

1.3.3. Organizacja nadzoru bankowego w ramach EBC

W ramach EBC została powołana Rada ds. Nadzoru. W jej skład wchodzi:

- przewodniczący (powoływany przez Radę Unii Europejskiej, po zatwierdzeniu przez Parlament Europejski, na 5-letnią nieodnawialną kadencję),
- zastępca przewodniczącego (powoływany przez Radę Unii Europejskiej, po zatwierdzeniu przez Parlament Europejski, spośród członków Zarządu EBC),
- czterech przedstawicieli EBC (wskazanych przez Radę Prezesów),
- przedstawiciele organów nadzoru bankowego (może towarzyszyć im przedstawiciel krajowego banku centralnego) z krajów uczestniczących (w tym przedstawiciel KNF, jeśli Polska nawiąże „bliską współpracę”).

Analiza składu Rady ds. Nadzoru wskazuje na przewagę liczebną przedstawicieli organów krajowych nad członkami wybranymi przez struktury unijne i EBC.

Równocześnie Rada ds. Nadzoru powołuje spośród swoich członków komitet sterujący o mniej licznym składzie, który ma wspierać jej działalność, w tym przygotowywać jej posiedzenia.

Zadaniem Rady ds. Nadzoru jest przygotowywanie i przedkładanie projektów do decyzji Rady Prezesów. Decyzję należy uznawać za przyjętą, jeśli Rada Prezesów nie zgłosi sprzeciwu w terminie 10 dni roboczych. Ewentualny sprzeciw wymaga przy tym pisemnego uzasadnienia. Powyższe oznacza, że formalne decyzje będzie podejmowała nie Rada ds. Nadzoru, ale Rada Prezesów (formalny

organ EBC przewidziany w traktacie), w którego skład wchodzi tylko przedstawiciele krajów strefy euro. Fakt, że w Radzie ds. Nadzoru mogą zasiadać przedstawiciele krajów spoza strefy euro, jest przy tym niewielkim pocieszeniem.

Przedstawiciele właściwych organów krajów członkowskich, które ustaliły „bliską współpracę”, uczestniczą w pracach Rady ds. Nadzoru z prawem głosu. Jeśli projekt decyzji Rady ds. Nadzoru budzi zastrzeżenia kraju członkowskiego, informuje on o tym Radę Prezesów w ciągu 5 dni roboczych. Rada Prezesów podejmuje decyzję z uwzględnieniem tych zastrzeżeń w ciągu kolejnych 5 dni roboczych. Państwo członkowskie niegodzące się z tą decyzją może zażądać natychmiastowego zakończenia „bliskiej współpracy”, przez co nie będzie podlegać tej decyzji. Jeśli kraj członkowski nie zgadza się ze sprzeciwem zgłoszonym przez Radę Prezesów do projektu decyzji Rady ds. Nadzoru, Rada Prezesów ma 30 dni na wydanie opinii i potwierdzenie lub odrzucenie sprzeciwu. Jeżeli Rada Prezesów podtrzyma swój sprzeciw, to kraj członkowski może złożyć oświadczenie, że nie podporządkuje się takiej zmienionej decyzji Rady ds. Nadzoru. EBC rozważy w takiej sytuacji zawieszenie lub zakończenie „bliskiej współpracy” z takim krajem.

Obok Rady ds. Nadzoru funkcjonować ma Administracyjna Rada Odwoławcza, której celem ma być przeprowadzanie wewnętrznego przeglądu proceduralnej i merytorycznej zgodności z prawem decyzji podejmowanych przez EBC w ramach nadzoru bankowego. Każda osoba fizyczna i prawna może żądać przeglądu decyzji skierowanej do tej osoby lub decyzji, które dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie (z wyjątkiem żądania informacji przez Radę Prezesów). Przegląd decyzji co do zasady nie oznacza zawieszenia jej wykonania (to może nastąpić jedynie mocą decyzji Rady Prezesów). Administracyjna Rada Odwoławcza w terminie 2 miesiące od otrzymania wniosku bada sprawę i zleca, jeśli uzna za zasadne, Radzie ds. Nadzoru opracowanie i przedłożenie nowego projektu do decyzji Rady Prezesów. Nowy projekt decyzji uważa się za przyjęty, jeżeli Rada Prezesów nie zgłosi sprzeciwu w ciągu 10 dni roboczych.

Administracyjna Rada Odwoławcza ma składać się z 5 członków (i 2 zastępców) zaproponowanych przez Radę ds. Nadzoru, a powołanych przez EBC na 5-letnią kadencję (z możliwością jednorazowego przedłużenia). Decyzje Rady muszą zapadać większością co najmniej 3 głosów.

Równocześnie ma zostać utworzony zespół mediacyjny mający na celu zapewnienie oddzielenia polityki monetarnej i zadań nadzoru. Zespół ten ma rozstrzygać różnice poglądów, wyrażane przez właściwe organy krajów uczestniczących, w zakresie sprzeciwu Rady Prezesów do projektu decyzji Rady ds. Nadzoru. Zespół mediacyjny ma składać się z jednego przedstawiciela z każdego kraju uczestniczącego, wybranego przez kraj spośród członków Rady Prezesów i Rady ds. Nadzoru. Decyzje mają być podejmowane zwykłą większością głosów, przy

czym każdy członek ma jeden głos. Szczegółowe zasady działania panelu mediacji mają być przygotowane przez EBC, który ma przyjąć i podać do publicznej wiadomości przepisy ustanawiające zespół i jego regulamin.

Powyższe wskazuje, że organizacja i struktura europejskiego nadzoru bankowego ma być rozbudowana i skomplikowana. Do jego efektywnego funkcjonowania potrzebna jest doskonała współpraca, którą trudno jest wdrożyć w praktyce, zwłaszcza w przypadku nadzorowania banków z różnych krajów. Ponadto analiza jego organizacji, a zwłaszcza składu Rady ds. Nadzoru i zasad działania zespołu mediacyjnego, wskazuje – wbrew wcześniejszym zapowiedziom stworzenia „muru” – na brak zachowania pełnej niezależności polityki monetarnej i nadzorczej w ramach EBC. „Mur” ten będzie stworzony tylko pozornie. Nowi pracownicy nadzoru zajmą bowiem docelowo dotychczasową siedzibę EBC, a pracownicy odpowiedzialni za politykę pieniężną zostaną ulokowani w nowej siedzibie EBC. Argumentem za ich współpracą może być zaś potrzeba kompleksowego patrzenia na sytuację banków, np. przy stosowaniu niestandardowych instrumentów polityki pieniężnej⁵.

Utworzenie europejskiego nadzoru bankowego w ramach EBC nie oznacza likwidacji powołanych niedawno (w 2011 r.) unijnych struktur nadzoru makroostrożnościowego (ESRB) i mikroostrożnościowego (m.in. EBA), które odnoszą się do wszystkich krajów Unii Europejskiej. Oznacza to zaś, że nadzorowana instytucja kredytowa może – bezpośrednio lub pośrednio – podlegać jednoczesnemu nadzorowi pięciu instytucji (dwóch wyżej wspomnianych, a także EBC oraz nadzorowi macierzystemu i goszczącemu spoza unii bankowej). Proponowana zmiana organizacyjna, odniesiona do nadzoru mikroostrożnościowego, dotyczy w zasadzie tylko zasad podejmowania decyzji przez EBA w najważniejszych sprawach (np. naruszenia prawa czy rozstrzygania sporów).

Powyższe pokazuje zatem, że utworzenie europejskiego nadzoru bankowego oznacza bez wątpienia kolejne „pączkowanie” władzy, powstanie kolejnego ośrodka decyzyjnego. Zatem trzeba krytycznie spojrzeć i zastanowić się nad potrzebą funkcjonowania kilku nadzorów nad tym samym sektorem, a z pewnością nad precyzyjnym określeniem ich wzajemnej podległości i kompetencji oraz odpowiedzialności, a także zasad współpracy. Z powyższego wynika ponadto, że liczba organów unijnych ciągle wzrasta (trudno bowiem doszukać się likwidacji jakichś struktur w odpowiedzi na kreowanie nowych). To wszystko doprowadzi najprawdopodobniej do sytuacji, w której w wyniku kryzysu struktury unijne umocnią się, a ponadto każdy ich podmiot będzie chciał uzasadnić swój byt, a zatem nastąpi wysyp biurokracji i różnych (lepszyc bądź gorszych) pomysłów.

⁵ Szerzej: M. Zaleska, *Pierwszy filar unii bankowej – start i wyzwania*, „Gazeta Bankowa” 2014, nr 11.

Wracając do kwestii podległości, kompetencji i odpowiedzialności, nadmienić należy o potencjalnych relacjach nie tylko między nowym nadzorem europejskim w ramach EBC a np. EBA, ale również z Komisją Europejską, krajowymi nadzorami i bankami centralnymi oraz rządami poszczególnych państw. Transparentne ustalenie tych wszystkich relacji nie będzie w praktyce z pewnością w powyższych przypadkach proste. Pojawia się bowiem m.in. pytanie o wpływ nowego rozwiązania na niezależność krajowego nadzoru oraz kształtowanie krajowej polityki monetarnej i polityki fiskalnej. Tym samym pośrednio powraca też dylemat umiejscowienia nadzoru nad bankami w sieci bezpieczeństwa. Odnosząc się zaś do wpływu unii bankowej na politykę fiskalną, zauważyć należy że dzięki uniezależnieniu krajowych nadzorów bankowych od rządów istotnie utrudniona zostanie możliwość wywierania wpływu przez władze krajowe na decyzje biznesowe poszczególnych banków (np. w kwestii zakupu krajowych, rządowych papierów wartościowych czy też udzielania kredytów podmiotom państwowym). Tym samym ramy prowadzenia polityki fiskalnej powinny zostać uszczelnione i trudniejsze powinno być obchodzenie krajowych i unijnych wymogów w zakresie deficytu i długu. Równocześnie naciski ze strony rządów mogą przenieść się na mniej „chronione” na szczęblu unijnym sektory rynku finansowego, np. na sektor ubezpieczeniowy czy emerytalny.

1.3.4. Koszty i harmonogram wdrażania europejskiego nadzoru bankowego

1.3.4.1. Koszty funkcjonowania europejskiego nadzoru bankowego

Koszty funkcjonowania omawianego nadzoru ponieść mają podmioty nadzorowane, tj. instytucje kredytowe oraz oddziały na terenie krajów uczestniczących instytucji z krajów nieuczestniczących. Wysokość obciążenia będzie zależała od znaczenia podmiotu i profilu ryzyka przez ten podmiot podejmowanego.

Co prawda nie ma jeszcze przesądzonego konkretnego algorytmu obliczania opłaty, ale szacuje się, że będzie to łącznie około 260 mln euro rocznie, przy czym największe banki będą płaciły kilkanaście milionów euro, a najmniejsze – kilka tysięcy.

Koszty te nie będą zatem marginalne i część z nich będą musieli ponieść klienci nadzorowanych instytucji, które przerzucą je na klientów z uwagi na to, że nie są instytucjami charytatywnymi. Równocześnie utrzymanie sieci bezpieczeństwa i stabilności finansowej po kryzysie będzie droższe niż wcześniej.

1.3.4.2. Harmonogram wdrażania europejskiego nadzoru bankowego

Prace nad koncepcją europejskiego nadzoru bankowego, biorąc pod uwagę praktykę unijną, przebiegały bardzo szybko. Pierwotnym terminem wdrożenia wspólnego, europejskiego nadzoru bankowego był 1 stycznia 2013 r. Od początku termin ten był bardzo ambitny i mało realny zarówno w teorii, jak i w praktyce, zważywszy m.in. na fakt pojawienia się koncepcji unii bankowej pół roku wcześniej. Zgodnie z ostatecznymi ustaleniami centralizacja nadzoru nastąpiła 4 listopada 2014 r.

Przed objęciem banków nadzorem przez EBC przeszły one stress testy badające ich kondycję i odporność na szoki. Wyzwaniem z tym związanym jest nie tylko ustalenie scenariuszy szokowych (zróżnicowanych w sposób dyskusyjny dla poszczególnych krajów), ale również metoda komunikacji ich wyników, tak aby były wiarygodne i nie wywołały zawirowań na rynkach.

Podkreślić należy także, że europejski nadzór bankowy nie będzie od razu efektywnie funkcjonował. Powołane zostaną bowiem struktury, które będzie trzeba dalej wypełniać treścią, m.in. określać procedury działania, oraz rozbudować i zmienić zasady sprawozdawczości. Wyzwaniem jest przy tym zbieranie danych sprawozdawczych bez zbytniego obciążania banków nowymi wymogami i niepowielanie ich z dotychczas funkcjonującymi.

1.4. Jednolity mechanizm resolution

1.4.1. Idea i podstawy prawne mechanizmu resolution

Idea *resolution* jest restrukturyzacja lub uporządkowana likwidacja banków znajdujących się w bardzo trudnej sytuacji finansowej bez konieczności ogłoszenia ich upadłości i wypłaty kwot gwarantowanych deponentom. Ciężar restrukturyzacji lub uporządkowanej likwidacji banków mają przy tym ponosić przede wszystkim udziałowcy i wierzyciele banków, a w ostateczności posiadacze depozytów powyżej 100 tys. euro (całkowitą ochroną mają być objęte depozyty gwarantowane i obligacje zabezpieczone). Za niepowodzenia banków nie powinni zaś teoretycznie płacić podatnicy, a zatem problemy banków nie powinny nadwyręzać budżetów poszczególnych państw. Trzeba też wyraźnie podkreślić, że zastosowanie mechanizmu *resolution* oznacza ingerencję w prawa własności.

Podstawy prawne funkcjonowania jednolitego mechanizmu *resolution* są wyjątkowo skomplikowane i nie są zawarte w „Traktacie o funkcjonowaniu Unii

Europejskiej”. Prawodawstwo w zakresie *resolution* określone jest aż w trzech dokumentach:

- dyrektywie – określającej zasady i narzędzia *resolution* oraz tworzenie i funkcjonowanie krajowych funduszy *resolution* (także dla krajów spoza unii bankowej),
- rozporządzeniu – wskazującym zasady tworzenia i funkcjonowania Jednolitej Rady ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (Single Resolution Board) oraz funkcjonowania jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (Single Resolution Fund),
- umowie międzyrządowej (IGA – *intergovernmental agreement*) – określającej zasady finansowania jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

1.4.2. Podmiotowy zakres mechanizmu *resolution*

Europejski mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków obejmie wszystkie banki z krajów unii bankowej. Zakres podmiotowego oddziaływania mechanizmu *resolution* na szczeblu unijnym jest zatem zdecydowanie szerszy niż jednolitego europejskiego nadzoru bankowego. Bezpośredni nadzór EBC ma być bowiem pierwotnie sprawowany nad 120 bankami unii bankowej, a mechanizm *resolution* – pod kontrolą Jednolitej Rady ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji – ma odnosić się do około 6 tys. banków. Brak jest przy tym satysfakcjonującego wyjaśnienia takiego zróżnicowania podmiotowego zakresu oddziaływania. Argumentacja, że proces *resolution* jest wydarzeniem sporadycznym, a nadzór – działaniem ciągłym, nie jest w pełni satysfakcjonująca.

1.4.3. Przedmiotowy zakres mechanizmu *resolution*

W ramach jednolitego mechanizmu *resolution* przewidziane zostały trzy rodzaje działań: zapobiegawcze, wczesnej interwencji i *resolution*. Najważniejszymi instrumentami będą przy tym plany *resolution* (jako działanie zapobiegawcze) oraz w ramach działań *resolution* instrumenty:

- zbycia działalności,
- instytucji pomostowej,
- wydzielenia aktywów,
- umorzenia lub konwersji długu.

1.4.4. Organizacja jednolitego mechanizmu resolution (na poziomie unijnym)

Projekt zakłada powołanie Jednolitej Rady ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (Single Resolution Board) złożonej z przewodniczącego, czterech dodatkowych członków oraz z przedstawicieli właściwych organów krajowych, a także obserwatorów z EBC i Komisji Europejskiej. Wspomniana Rada ma podejmować i nadzorować działania *resolution* wobec wszystkich banków z krajów unii bankowej, ale ponieważ nie jest ona umocowana traktatowo, ostateczne decyzje będą podejmowały Komisja Europejska i Rada Unii Europejskiej.

Powyższe oznacza, że proces podejmowania decyzji o *resolution* będzie, niestety, skomplikowany i długotrwały, a szybkość działania i sposób komunikowania się z rynkami w przypadku problemów finansowych banków są bardzo ważne. Udział wielu podmiotów w podejmowaniu decyzji przyczynia się też do wzrostu ryzyka przecieku wrażliwych informacji do opinii publicznej.

1.4.5. Zasady finansowania mechanizmu resolution

Jak wcześniej wspomniano, zasady finansowania mechanizmu *resolution* zostały określone w umowie międzyrządowej nazywanej w skrócie IGA. Umowę tę podpisały 21 maja 2014 r. wszystkie kraje Unii Europejskiej (w tym Polska) z wyjątkiem Wielkiej Brytanii i Szwecji. W stosunku do krajów, które podpisały umowę, a nie są członkami unii bankowej, umowa nie będzie miała zastosowania do czasu przystąpienia do projektu.

Omawiana umowa precyzuje zasady przekazywania składek na Jednolitą Radę ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji i korzystania z nich. Składki te mają być gromadzone sukcesywnie w jednolitym funduszu *resolution*. Kraj spoza strefy euro, przystępując do mechanizmu *resolution*, będzie musiał przy tym wpłacić składkę w takiej wysokości, jakby od początku istnienia *resolution* w nim uczestniczył. Ponadto składki te, wnoszone *ex ante*, mają być bezwrotne z punktu widzenia banków, przy czym mogą (ale nie muszą) zostać zwrócone krajowi występującemu z unii bankowej (kończącemu „bliską współpracę”). Odzyskanie składek jest bowiem uzależnione m.in. od przyczyn ustania „bliskiej współpracy” i faktu ewentualnego zaangażowania tych środków w toczące się postępowania *resolution*. Nadmienić też trzeba, że występują w tym przypadku przeciwstawne interesy krajów należących do unii bankowej (chcą zachować wpłacone składki) i krajów kończących „bliską współpracę” (chcą odzyskać pieniądze).

Docelowy poziom funduszu *resolution* został określony na mniej więcej 55 mld euro (1% depozytów gwarantowanych) i wartość ta ma zostać osiągnięta w ciągu 8 lat (40% w pierwszym roku plus 20% w drugim roku oraz 40% proporcjonalnie w kolejnych 6 latach). Oznacza to, że mechanizm *resolution* nie będzie sprawny od razu (od czasu rozpoczęcia funkcjonowania Jednolitej Rady ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji z początkiem 2015 r.) i będzie budowany przez kilka lat. Powyższe jest zaś równoznaczne z podejmowaniem decyzji na temat *resolution* na poziomie europejskim (ponadnarodowym), a finansowaniem znaczącej części ze środków krajowych (do czasu pełnego uwspólnotwienia funduszu *resolution*). Oznacza to także trudności w finansowaniu procesu *resolution* w przypadku banków działających transgranicznie.

Nie jest też jasno powiedziane, co będzie, jeśli zabraknie środków z funduszu *resolution*, tzn. nie zostały określone wystarczające mechanizmy zabezpieczające (tzw. *backstop*), chociaż przewidziano możliwość bezpośredniego dokapitalizowania banków z krajów strefy euro z ESM (European Stability Mechanism) po utworzeniu jednolitego mechanizmu nadzoru, przy czym wartość tego instrumentu określono tylko na 60 mld euro. Warunkiem wstępnym wsparcia banku będzie przy tym zatwierdzenie pomocy publicznej przez Komisję Europejską. Ponadto proponuje się powołanie instytucji centralnej strefy euro, która w przypadku braku środków nakładałaby specjalne podatki. Przypomnieć jednak należy, że jedną z głównych idei wdrażania procesu *resolution* jest to, aby podatnik więcej już nie płacił za problemy banków. Powyższe świadczy też o tym, że sami decydenci dostrzegają potencjalny problem niewystarczających źródeł finansowania i godzą się na „pączkowanie” mechanizmów pomocowych w miejsce jednego spójnego rozwiązania.

Problem braku środków może zaś zmaterializować się przede wszystkim w przypadku przeprowadzania procesu *resolution* SIFIs. Trzy największe banki strefy euro (każdy osobno) mają bowiem aktywa przekraczające 1,6 bln euro.

1.5. Europejski system gwarantowania depozytów

Niestety, nie udało się dotychczas uzgodnić zasad funkcjonowania trzeciego filaru unii bankowej, tj. europejskiego, wspólnego systemu gwarantowania depozytów. Co prawda niektórzy wskazują, że przyjęto zmienioną dyrektywę w sprawie gwarantowania depozytów, ale nie na tym miał przecież polegać trzeci filar unii bankowej.

Zmieniona dyrektywa w sprawie gwarantowania depozytów jest oczywiście ważna, ale nie stanowi o utworzeniu europejskiego systemu gwarantowania

depozytów i nie rozwiązuje wszystkich problemów. Jako najważniejsze zmiany wprowadzane wspomnianą dyrektywą uznać należy:

- ujednoczenie zasad finansowania (ex ante),
- skrócenie docelowo czasu na wypłatę depozytów, gdyby bank upadł (z 20 do 7 dni roboczych),
- określenie minimalnego wskaźnika pokrycia (relacji zasobów systemu gwarantowania do depozytów gwarantowanych w systemie bankowym) na poziomie tylko 0,8%,
- dopuszczenie możliwości wzajemnych pożyczek między systemami gwarantowania depozytów z różnych krajów.

Żałować należy zatem, że nie udało się wdrożyć projektu unii bankowej kompleksowo, choć od początku było wiadomo, że podstawowym problemem w stworzeniu europejskiego systemu gwarantowania depozytów będzie zgromadzenie wystarczających środków finansowych na jego funkcjonowanie. Niestety, nie należy też sądzić, że wspomniany problem zostanie rozwiązany w najbliższym czasie, gdyż w miarę wychodzenia z kryzysu skłonność do reformowania będzie spadała.

Konsekwencją powyższego będzie ratowanie lub likwidowanie unijnych banków z problemami. Upadłość stanie się zaś na trwałe „niemodna”, gdyż nie będzie wystarczającego „zaplecza” i woli do jej przeprowadzenia.

Zakończenie

Unię bankową uznać należy za najistotniejszy projekt wdrażany w odpowiedzi na współczesny kryzys finansowy, odniesiony przede wszystkim do banków strefy euro. Nie dotyczy on tym samym innych segmentów rynku finansowego. Ma jednocześnie wymiar polityczny i ekonomiczny. W wyniku wdrożenia rozwiązań unii bankowej nastąpi bowiem przekazanie części władzy z poziomu krajowego na europejski.

Równocześnie następuje „pączkowanie” kolejnych organów i ciał odpowiedzialnych za bezpieczeństwo europejskiego sektora bankowego, co powoduje trudności we właściwym określeniu kompetencji i odpowiedzialności oraz generuje wyzwania w zakresie efektywnej współpracy.

Podkreślić należy także brak pełnego sfinalizowania projektu unii bankowej, nie udało się bowiem ustalić zasad funkcjonowania trzeciego filaru, tj. europejskiego systemu gwarantowania depozytów. Powyższe sprawi zaś m.in., że upadłość banków strefy euro, a szerzej – unijnych, wciąż będzie „niemodna”. Przypomnieć należy także o potrzebie zreformowania sfer budżetowych i fiskal-

nych, bez modyfikacji których nie nastąpi przecięcie toksycznych zależności między bankami i finansami publicznymi.

Unia bankowa powinna jednocześnie przyczynić się do zwiększenia bezpieczeństwa europejskiego sektora bankowego, choć sama nie obroni nas przed kolejnym kryzysem. Dokona także podziału unijnych sektorów bankowych na dwie grupy (będące w unii bankowej i poza nią). Wzrost bezpieczeństwa sektora będzie przy tym kosztował, a utrzymanie sieci bezpieczeństwa po kryzysie będzie droższe niż przed kryzysem.

Z punktu widzenia Polski zarówno przystąpienie do unii bankowej, jak i pozostawanie poza nią oznacza przede wszystkim koszty. Pozostając poza omawianą strukturą, Polska może ponosić koszty polityczne (braku wpływu na podejmowane decyzje). W przypadku nawiązania „bliskiej współpracy” pewne są zaś koszty finansowe. Z powyższego wynika, że decyzja nie jest prosta.

Reasumując, należy stwierdzić, że pełna i rzetelna ocena projektu i funkcjonowania unii bankowej będzie możliwa dopiero za kilka lat, kiedy będziemy dysponowali doświadczeniami płynącymi z jej działania.

Bibliografia

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarantowania depozytów (Dz.U. UE L 173/149 z 12 czerwca 2014 r.).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych (Dz.U. UE L 173/190 z 12 czerwca 2014 r.).
- Herring R.J., *Niebezpieczeństwo oparcia unii bankowej na „jednej nodze”*, „Nowa Europa” 2014, nr I(17).
- High-Level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector*, chaired by E. Liikanen, Report, Brussels, 2.10.2012.
- High-Level Group on Financial Supervision in the EU*, chaired by J. De Larosiere, Report, Brussels, 29.02.2009.
- Koleśnik J., *Adekwatność kapitałowa banków. Standardy regulacyjne.*, Difin, Warszawa 2014.
- Proposal for a Council Regulation conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions – Consolidated text*, Council of the European Union, Brussels, 14.12.2012, 2012/0242 (CNS).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 1022/2013 z 22 października 2013 r. zmieniające rozporządzenie UE 1093/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego w odniesieniu do powie-

- rzenia Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególnych zadań zgodnie z rozporządzeniem Rady UE 1024/2013 (Dz.U. UE L 287/5 z 29 października 2013 r.).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 806/2014 z 15 lipca 2014 r. ustanawiające jednolite zasady i jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych w ramach jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 (Dz.U. UE L 225/1 z 30 lipca 2014 r.).
- Rozporządzenie Rady UE nr 1024/2013 z 15 października 2013 r. powierzające Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w zakresie polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi (Dz.U. UE L 287/63 z 29 października 2013 r.).
- Schäuble W., *Banking union must be built on firm foundations*, „Financial Times” 12.05.2013.
- Tröger T.H., *Panaceum czy szarlataneria? Wstępna ocena nowego systemu nadzoru ostrożnościowego nad bankami z udziałem Europejskiego Banku Centralnego*, „Nowa Europa” 2014, nr I(17).
- Zaleska M., *„Ból głowy” na myśl o SIFIs*, „Gazeta Bankowa” 2014, nr 6.
- Zaleska M., *Europejski nadzór bankowy prawie gotowy*, „Rzeczpospolita” 1.07.2014.
- Zaleska M., *Ewolucja systemów gwarantowania depozytów*, „Gazeta Bankowa” 2014, nr 2.
- Zaleska M., *Final unii bankowej*, „Rzeczpospolita” 24.04.2014.
- Zaleska M., *Fundamenty mechanizmu restrukturyzacji banków*, „Rzeczpospolita” 31.12.2013.
- Zaleska M., *Jednolity mechanizm nadzoru bankowego*, „Gazeta Bankowa” 2013, nr 11.
- Zaleska M., *Koncepcja nadzorowania rynków finansowych*, „Gazeta Bankowa” 2012, nr 12.
- Zaleska M., *Moda na likwidację banków*, „Gazeta Bankowa” 2013, nr 7–8.
- Zaleska M., *Pączkowanie mechanizmów ratunkowych*, „Rzeczpospolita” 16.06.2013.
- Zaleska M., *Pierwszy filar unii bankowej – start i wyzwania*, „Gazeta Bankowa” 2014, nr 11.
- Zaleska M., *Restrukturyzacja i likwidacja banków jako element unii bankowej*, „Gazeta Bankowa” 2013, nr 10.
- Zaleska M., *Skomplikowane układanie elementów unii bankowej*, „Dziennik Gazeta Prawna” 24.07.2013.
- Zaleska M., *Unia bankowa – kolejny element układanki, Wiedza ekonomiczna czy chciwość, czyli co ma piernik do wiatraka*, Katolicki Uniwersytet Lubelski, Lublin 2013.
- Zaleska M., *Unia bankowa – polityczny projekt*, „Gazeta Bankowa” 2012, nr 11.

Streszczenie

W opracowaniu zaprezentowano ideę unii bankowej ze szczególnym uwzględnieniem koncepcji europejskiego nadzoru bankowego. Głębszej analizie poddano podmiotowy i przedmiotowy zakres oraz organizację europejskiego nadzoru bankowego. Jako istotny element rozważań uznać należy także wskazanie najistotniejszych problemów i wyzwań związanych z wdrożeniem unii bankowej.

Summary

The paper presents an idea of a banking union, with a particular focus on the concept of European banking supervision, whose structure and scope – both in terms of institutions and areas covered – are put under an extensive analysis. Pointing out the most relevant problems and challenges related to the implementation of the banking union is an important part of the considerations presented herein.

Słowa kluczowe: stabilność finansowa, unia bankowa, jednolity mechanizm nadzoru, Europejski Bank Centralny, jednolity mechanizm *resolution*, system gwarantowania depozytów.